

Конференція СРГ ВР/Центр Маршалла
23-25 березня 2009р.

JWGDR/Marshall Center Conference
23-25 March 2009



RAZUMKOV CENTRE



УКРАЇНА-НАТО

**UKRAINE'S NATIONAL SECURITY
IN THE XXI CENTURY:
CHALLENGES AND THE NEED FOR
COLLECTIVE ACTION**

**БЕЗПЕКА УКРАЇНИ
У ХХІ СТОЛІТТІ:
ВИКЛИКИ ТА ПОТРЕБИ
В КОЛЕКТИВНИХ ЗАХОДАХ**

Ukraine in Dynamic Environment
National Security
Priorities & Possible Actions
Recommendations

Україна в динамічному оточенні
Пріоритети національної безпеки
та заходи з їх реалізації
Рекомендації

*A strategic assessment by Ukrainians
and external experts through the NATO-Ukraine
Partnership Network*

*Стратегічна оцінка провідних українських і
зарубіжних експертів у рамках Мережі партнерства
Україна-НАТО*

UKRAINE'S NATIONAL SECURITY IN THE XXI CENTURY: CHALLENGES AND THE NEED FOR COLLECTIVE ACTION

In October 2008, Ukraine's strategic community combined the efforts of non-governmental and state experts to develop an independent strategic assessment¹. That assessment set out the principal challenges of consolidating Ukraine's young democracy in an increasingly challenging security environment, where global threats were compounded by renewed regional geopolitical competition and internal weaknesses were actively exploited by external forces.

UKRAINE IN DYNAMIC ENVIRONMENT

In the five months since the preparation of that strategic assessment, a number of events and new factors have reinforced the trends noted by the experts in October 2008.

The intensification of the economic crisis has added new global, regional, and national level risks and transformed old risks. The intensification of the economic and political situation has unfortunately confirmed the Ukrainian government's inability to develop effective and coordinated responses to the complex challenges that currently affect practically all vital activities of the state and society. The resulting overlap of internal and external destabilizing factors may produce catastrophic consequences for Ukraine.

The Gas Conflict of January 09 demonstrated **Russia's willingness to use strong measures** to achieve political objectives in Ukraine, even at their own considerable economic and political loss. Russia's aggressive pursuit of its interests does not appear to have been mitigated even by the devastating impact of the economic crisis. Russia's "victory" in the Russia-Georgia conflict and the Russia-Ukraine gas conflict have increased Russia's self-assurance in its dialogue with EU, NATO, and the USA. The Kremlin openly claims the right to special influence in the post-Soviet space as an exceptional zone of Russian interests. Russia's support for separatist movements in Ukraine is growing. The intensive saturation of Russian capital in Ukraine's economy increasing appears like hidden takeover. This suggests that Ukraine cannot rely on Russian self-restraint should a crisis develop. A decision to use military force cannot be excluded, if Russia felt that

it would be successful and unpunished. There is also a risk of possible military incidents in case of impulsive actions by either side near Black Sea Fleet bases and facilities.

The continuing lack of a unified, principled, and effective response by the Euro-Atlantic community to "new-old" regional security challenges gives the **perception of a security vacuum** to the countries of Central and Eastern Europe. This pertains both to military and non-military security issues: uncertainty related to Russia's suspension of its CFE Treaty implementation; disagreements with Russia concerning missile defence; the EU's failure to effectively address energy security; EU, NATO, and US efforts to revive working relations with Russia that are perceived to neglect the interests of Central and Eastern Europe. As a result, the Euro-Atlantic community could forfeit its influence on the democratic development, security and stability of Eastern Europe. Moreover, a significant segment of Ukraine's political elite take the change of the framework of NATO-Ukraine relations (the introduction of ANP) as an effort by the Alliance to lower the level of cooperation.

The intensification of the economic and political crisis in Ukraine has already caused the public to lose considerable confidence in their government and doubt its ability to stabilize the situation, provide for steady development, and protect its citizens in the time of economic difficulties.

- There is a rising threat of internal conflict set off by the growing gap between elites and society, looming mass impoverishment, and lack of trust in government. Ruling parties and the main opposition alike are unable (or not interested) in counteracting these tendencies. If Ukrainian politicians continue

¹ That document, *Toward a More Relevant and Coordinated National Security Policy of Ukraine*, was prepared as the result of an expert meeting conducted by the Razumkov Center on 15 October 2008 and subsequent consultations with Ukrainian and international experts in the framework of the NATO-Ukraine Partnership Network.

to politicize existing conflicts, it provides grounds for external support that could transform general unrest on economic issues into active separatism. Crimea, Eastern Ukraine, and even Ukraine's West are vulnerable. Economic factors now combine with manipulation of public opinion, provocative actions by leftist parties, and the criminalization of a society already traumatized by crisis. In the absence of a fair judicial system, the growth in the number of collection companies and private security companies has resulted in the increased practice of illegitimate, coercive answers to business disputes.

- **The weakening of important state institutions,** including the judiciary and the national security system is accelerating as political conflict continues to sharpen. Civil servant appointments are increasingly politicized, and professionals remaining in the system are distracted by the dual challenges of politics and economic hardship. Political and institutional infighting have begun to merge, with a negative impact on already weak inter-agency institutions.
- **The loss of legitimacy of the democratic system** is the direct result of the state's inability to address the crisis. With its dominating position in Ukraine's information space, Russia is making efforts to highlight the advantageous of Russia's "authoritarian stability" over Ukraine's "democratic chaos." The idea of the need for a "strong hand" is growing in society. The critically low level of trust in the current political elite creates opportunities for radical political actors to enter at the next elections.
- **The combination of increased internal problems, aggravated externally, and government weakness provokes the risk of "sovereignty default."** Were this to happen, external forces or anti-democratic internal forces could use the situation to fundamentally change the nature of Ukraine's statehood. This would have impact on regional security far beyond Ukraine's borders.
- **The critical situation in the security and defence sector.** Perceptions that current defence policy is not viable, due to the lack of a solid external security guarantee, have triggered a search for alternatives – such as expanding the Armed Forces or developing new deterrence forces in anticipation a renewed nuclear potential. Such initiatives have gained some public and political resonance without the clear assessment of their economic potential, effectiveness, or unpredictable negative outcomes. Realistically, considering their size and the quantitative and qualitative condition of armaments and equipment, Ukraine's Armed Forces have already passed the point of no return in their transformation.

- **Poor inter-agency coordination has now become a crucial weakness in Ukraine's state system.** The crisis has shown that Ukraine is subject to the risks of globalization, but neither has the necessary capability to deal with the situation internally nor to pursue its own interests in the international arena. The inflexibility of executive institutions and the weakening of key coordination institutions, like the National Security and Defence Council and the Ministry of Foreign Affairs, due to efforts to use them as tools for internal political conflict, have significantly reduced Ukraine's ability to effectively consult with, or receive aid from, international partners. The ineffective use of international consultation mechanisms has encouraged the marginalization of Ukrainian interests. For Ukraine, the ability to develop a credible first Annual National Program, supported by cross-governmental coordination, will be a key test of whether Ukraine is capable of mobilizing the capacity of the state to achieve important national goals.

Ukraine's international image has declined considerably, as has its ability to effectively present its positions internationally, due to the continuing political conflict, stalled reforms, and uncoordinated actions of state authorities (and the public statements of their representatives). Opaque decision-making mechanisms appear to ignore the legitimate interests of international neighbors and partners. Russia has taken advantage of this situation by developing focused international information efforts to cast Ukraine as an "unreliable partner" or "conflict zone." This increases investment risk, reduces opportunities for external support, and furthers the Kremlin's interests in reducing Ukraine's attractiveness as a development model in the eyes of its own citizens, as well as its attractiveness as a partner and prospective member of NATO and EU in the eyes of the West.

NATIONAL SECURITY PRIORITIES & POSSIBLE ACTIONS

The strategic assessment of October 2008 highlighted nine key priorities for national security, with independence of democratic institutions, combating corruption, defence capability, and national security management heading the list. It also highlighted that in the short term, actions would take place within significant economic and political constraints, and would therefore need to be carefully targeted to mobilize limited resources to achieve real changes. Representatives of the public sector and security community would need to initiate most of these actions themselves, not counting on initiative from the political level, but in light of the need for political-level approval.

While the areas identified in October all remain relevant, developments in the security environment over the past

five months have firmly placed economic and energy security as the new top priority. A number of other areas and their relative priority have also been revised in light of changed circumstances.

In addition to adapting policy priorities to reflect the updated situation, experts have also tried to identify approaches and practical steps that could be feasible to introduce in the current environment. While implementing some of these might be challenging in the current political environment, the increased sharpness of the risks, combined with the coordinated efforts of internal and external advocates, may provide new opportunities for building political support.

Economic Security. The principal aim is to form an anti-crisis agreement, in cooperation with the IMF and other international lenders, that can become a positive signal and will permit access to external financial resources. The essential condition is a clear governmental action program that addresses the following interconnected issues:

- Targeted actions to protect the health of Ukraine's financial-credit system and overcome negative trends in the exchange system, while taking into account the need to protect the hardest-hit and most unprotected segments of the population and public trust in the banking system;
- Budget restructuring to reduce the growing deficit and provide for its financing;
- Restructuring external debt, taking into account all debt obligations – governmental and corporate – in order to prevent default, and avoid unforeseen shocks on the internal currency exchange market;
- Support and stimulating economic activity, in the first place in the internal market demand. Priorities for sectoral support should target those with maximum growth potential: energy, agricultural, high-tech, and development of small and middle business.

Energy Security. Despite feelings by some that the gas conflict has been resolved, many factors remain that could allow for the conflict to be quickly renewed, should Russia so desire. To avoid (and prepare for the possibility of) the revival of the conflict, Ukraine must take the initiative in forming clear, goal-oriented, and effective energy policy capable of convincing European partners that it can be a contributor to European energy security. Mitigating – and perhaps eventually solving – the gas conflict and its possible consequences is possible only in the context of stabilized relations in the gas market, aimed at increasing reliability all along the energy supply chain – extraction, trade, transit, consumption – with consideration of the interests of all shareholders. Priority directions must be:

- Providing for transparency of gas contracts and the whole chain of the energy supply, including monitoring

of gas transit with the participation of interested external parties;

- Increasing the effectiveness of market mechanisms and governmental regulating policy in the domestic gas market, especially in terms of payment for consumption;
- Shifting Ukraine's energy balance to increase energy security, through diversification of energy routes and sources; a key precondition is reducing the influence of the gas lobbying in political decision-making;
- Moving to practical implementation of policies to stimulate energy conservation;
- Attracting external investments to modernize Ukraine's gas transit system; initiating multilateral projects to use Ukraine's gas storage capability to provide for reliability of gas deliveries to Europe in case of natural or technical catastrophes that disrupt gas supplies.

Renewing Relations with Russia. Ukraine's Russia policy should be based on pragmatism. Maintaining the best possible relations with Russia will help speed Ukraine's European and Euro-Atlantic integration by lowering political concerns both inside the country and among NATO/EU partners. Yet today, Russia has little interest in developing normal relations with Ukraine on the principles of equal partnership between sovereign states. Under these conditions, Ukraine should seek to integrate its policy with EU/NATO approaches that seek partnership relations with Russia based on mutually-beneficial cooperation and active efforts to take into account Russia's legitimate interests. To accomplish this, Ukraine can:

- Mitigate possible areas of confrontation, such as energy, Crimea, Russian language, and NATO membership by avoiding diplomatic demarches and taking practical preventative measures. E.g. – refrain from repeated public declarations regarding the departure of the Black Sea Fleet in 2017 while accelerating work to better regulate BSF presence in Crimea;
- Restart bilateral negotiations in areas of cooperation that may be attractive to key Russian elites or societal groups;
- Develop a long-term strategy and appropriate tools to build the foundations for constructive Ukraine-Russia relations through networks of economic, elite, and societal links. Consultations with NATO/EU partners (informally, if necessary) with relevant experience could be helpful;
- Coordinate with NATO/EU partners to positively support their efforts to achieve a successful rapprochement with Russia, while seeking to ensure protection of vital Ukrainian interests.

Democratic Institutions. A important pre-condition for overcoming the crisis and moving back toward

development is to increase the effectiveness of key governmental and public institutions (or at least to prevent damage at this initial stage). This year's main task is improving the election system and preparing for free and fair presidential elections. Vital issues are:

- The timely resolution, according to principles of consensual democracy and European standards, of the following issues: improving electoral legislation; completing a national voters' register; ensure substantial internal and external monitoring of the election campaign;
- Depoliticizing and increasing the autonomy of the judicial system: providing for public transparency of judicial decisions (while protecting legally-defined privileged information); improving legal, personnel, and resource support for judicial activities; and clear regulation of the appointments, terms of service, and responsibilities of judges (excluding possibility for unilateral dismissal of judges by the executive);
- Strengthening civil society efforts to ensure media freedom, protect journalists against retaliation, and introducing a code of ethics.

Increasing Effectiveness of the National Security and Defence System. The Russia-Georgian conflict has shown that a country that has chosen to move toward collective security may face a transitional period prior to its full integration in which it has a "security deficit" compared with a potential (or real, in the case of Russia-Georgia) rival. This reality demands revision of approaches (although not strategic goals) both by the country and its partners.

For Ukraine today, this is complicated by the economic crisis, which requires revision of previously established priorities. In the short term, the priority in reforming the security and defence sector must shift from finance-intensive programs (transition to contract service, technical modernization, development of unified civil protection systems, etc.) to human- and intellect-intensive reforms like improving processes, restructuring, improving legal and procedural frameworks, and developing human resource potential. It will be important to continue developing interoperability between Ukrainian and NATO countries in the framework of the PfP Planning and Review Process (PARP) and gradually increasing the number of units and other Armed Forces' bodies and security institution taking part in PARP.

Beyond defence, a key priority should be actions to reduce the polarization and increase the professional coordination of law enforcement agencies, including those with special status. It is important to increase the priority for Special Services' tasks related to countering external threats and continue the reform of intelligence and counterintelligence agencies in accordance with the legislatively-defined priorities.

Regional Policy. The economic crisis and external factors have further underlined the important role of regional policy as a national security instrument. Priorities for government policy should be: ensuring balanced regional development; the development of common values and Ukrainian national identity in harmony with regional/minority identities; and building partnerships with neighboring countries to meet the interests of people in border regions.

In addressing language issues, and to increase of trust towards government, civil servants and representatives of governmental institutions should use not only the national languages, but also languages spoken by significant groups of locally, according to the principle "dialogue with government has to be comfortable not to the department, but most importantly for the citizen."

RECOMMENDATIONS

Improve approaches and introduce practical mechanisms for developing and implementing ANPs. The content of ANPs must concentrate on achieving concrete results.

Successful implementation of ANPs is possible under following conditions:

- Clear regulation of tasks, division of responsibilities, and interaction between that National Security and Defence Council, the Cabinet of Ministers, and the Parliament;
- Creation of permanent inter-agency working groups on ANP issues that meet at the level of deputy ministers and (most frequently) department heads;
- Existence of effective monitoring mechanisms, including public oversight;
- Active use of NATO-Ukraine consultation mechanisms, particularly at expert level;
- Ensure linkage between ANPs and other strategic planning documents, such as the National Security Strategy and the Programs Government.

Seek political consensus on NATO-Ukraine cooperation. The NATO-Ukraine partnership is a crucial factor for Ukraine's future as a contributor to European security. In accordance with Ukraine's foreign policy course toward Euro-Atlantic integration (which is established in legislation) and the Bucharest summit declaration, maintaining a positive trend in NATO-Ukraine cooperation is important.

- It is necessary to initiate a wide public discussion focused on security and defence policy based on Euro-Atlantic principles and the solidarity of the democratic community, independent of the official membership status;

- In light of the realistic timeframes for Ukraine's accession to NATO under modern economic and political conditions, it could be helpful to develop a political compromise that ensures proper implementation of ANP actions, while removing NATO issue from the presidential campaign, through a politically-agreed moratorium postponing through 2014 any referendum on Ukraine's accession to NATO or accession to NATO itself.

Wisely develop defence capabilities. NATO-Ukraine cooperation is a crucial factors of the defence reform. It supports the structural optimization of armed forces, improvement of the defence management system, increased military professionalism, and the development of interoperability and Euro-Atlantic standards.

- The main tasks of Armed Forces development should remain in reaching interoperability with and standards of the Armed Forces of EU and NATO countries, as well as active participation in international operations, trainings and other events;
- In the course of the Defence Review:
 - Consider alternative types of forces and methods for their use to address the "security deficit" that could occur during the transitional period of integration into NATO;
 - Ensure effective inter-agency coordination and consultations with parliamentary political forces;
 - Hold consultations with NATO experts concerning practical aspects of possible interaction across the full range of possible future scenarios.
- In the current financial conditions, concentrate resources on preserving human resource potential in key professions, in order to allow renewed full combat training when the necessary funding becomes available.

Intensify dialogue and enhance the level of NATO-Ukraine cooperation.

- More intensively use consultation mechanisms across a wide spectrum of security issues, not only in general terms, but also as regarding timely consultations on specific cases (e.g. the gas conflict and the spy scandal with Romania);
- Increase strategic dialogue using official, academic, and non-governmental means to build common understanding of the principles of Euro-Atlantic solidarity, the responsibility of national governments in decision-making, and the conditions under which a country that is not yet a member of the Alliance might seek Western support and the means to receive and effectively use such assistance.

Intensify the role of civil society. Under conditions where important reforms are blocked or undermined due to political interests, civil society should redouble its efforts to support implementation, using both think-tanks and local civil society organizations. In cases where there state institutions are not supportive, external expertise and support for the work of civil organizations critically important. Today, the main tasks of non-governmental sector are to:

- Encourage broad public discussion to raise awareness of the Ukrainian electorate regarding the importance of national security policy in the pre-election programs of political parties and political leaders;
- Increase the capabilities of local civil organizations and support events that engage the civil society in developing and implementing policy on local (human) security issues;
- Provide expert support for state institutions in developing, implementing, and assessing national security policy;
- Help the public better understand their interests and assess the results of actions by state institutions and political representatives in terms of their impact on these interests.

The following non-governmental experts participated in the workshop hosted by Razumkov Centre in the framework of the NATO-Ukraine Partnership Network Kyiv, Ukraine on March 11, 2009 and of the subsequent consultations over the preparation of the Strategic Assessment

Ukrainian Non-Governmental Experts

Viktor CHUMAK – International Centre for Policy Studies

Mykhailo GONCHAR – NOMOS Centre

Olexandr SUSHKO – Institute for Euro-Atlantic Cooperation

Serhiy DZHERDZH – NATO-UKRAINE Civic League

Valeriy CHALY, Oleksiy MELNYK, Mykhail PASHKOV, Mykola SUNGUROVSKYI, Yuriy YAKYMENKO – Razumkov Centre

Yevhen SHELEST – Centre For Military and Security Policy

Igor DRYZHCHANYI, Leonid POLYAKOV – Independent Experts

International Non-Governmental Experts

James SHERR – Royal Institute of International Affairs (Chatham House), UK

Tomas VALASEK – Center for European Reform, UK

Merle MAIGRE – International Centre of Defence Studies, Estonia

Steven PIFER – Brookings Institution’s Center on the United States and Europe, USA

Edward CHOW – Center for Strategic and International Studies, USA

The Razumkov Centre would like to thank the following institutions for allowing participation by experts:

Cabinet of Ministers of Ukraine Secretariat

National Security and Defence Council of Ukraine

Ministry of Defence of Ukraine

Ministry of Foreign Affairs of Ukraine

General Staff of the Armed Forces of Ukraine

State Security Service of Ukraine

NATO International Secretariat, Brussels

NATO Liaison Office in Ukraine

UK Special Defence Advisor, Kyiv

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 NATO-Ukraine Partnership Network for Civil Society Expertise Development under the JWGDR works to foster partnerships between civil society organizations in Ukraine and in participating NATO and Partner countries.

The aim of these partnerships is to help Ukraine’s non-governmental sector better contribute to developing and implementing national security and Euro-Atlantic integration policies and reforms. The Network also helps nongovernmental experts link with government and international officials in addressing current policy challenges.

Within the Network, Ukrainian and International NGOs work together in issue-specific Task Forces. Through these Task Forces, the Network has made concrete contributions to improving National Security Policy, monitoring implementation of the NATO-Ukraine Action Plan and Annual Target Programmes, and building bridges between defence enterprises in Ukraine and NATO countries. The Network, which was launched as an initiative of the October 2006 High-Level NATO-Ukraine Consultations in Sintra, also aims to provide a forum for open discussion on security and defence matters between civil society in Ukraine and participating countries.

This project was made by the Razumkov Centre through the support provided by the Embassy of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Ukraine

БЕЗПЕКА УКРАЇНИ У ХХІ СТОЛІТТІ: ВИКЛИКИ ТА ПОТРЕБИ В КОЛЕКТИВНИХ ЗАХОДАХ

У жовтні 2008р. неурядові та державні експерти об'єднали зусилля з метою здійснення стратегічної оцінки стану національної безпеки України. В підготовленому Документі² були визначені головні виклики для молодшої української демократії у надзвичайно динамічному та нестабільному середовищі безпеки, що характеризується комбінацією глобальних загроз, відновленням регіональної геополітичної конкуренції та загостренням внутрішніх проблем, які активно використовуються зовнішніми силами.

УКРАЇНА В ДИНАМІЧНОМУ ОТОЧЕННІ

За час, що минув після підготовки згаданого Документа, відбувся ряд подій і з'явилися нові чинники, що посилюють актуальність зазначених у ньому тенденцій.

Фінансово-економічна криза додала нових і трансформувала старі ризики на світовому, регіональному та національному рівнях. Загострення економічної і політичної ситуації є підтвердженням нездатності української влади діяти узгоджено і скоординовано в подоланні комплексних проблем, що охоплюють практично всі сфери життєдіяльності суспільства та держави. Збіг зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів може спричинити катастрофічні наслідки для України.

Готовність РФ до застосування жорстких заходів, навіть жертвуючи економічними інтересами та міжнародним іміджем, заради досягнення політичних цілей з новою силою продемонстрована під час "газового конфлікту" в січні 2009р. Попри економічні наслідки світової кризи, дії Кремля стали ще більш агресивними у просуванні власних інтересів. За цих умов Україні в найближчій перспективі не слід розраховувати на появу в політиці Росії внутрішніх стримуючих факторів. "Перемоги" у грузинському конфлікті та в "газовій війні" додають впевненості Росії в діалозі з ЄС, НАТО, США. Кремль відкрито розглядає пострадянський простір як виняткову зону власних інтересів. Посилюється підтримка сепаратистських рухів, проникнення російського капіталу в українську економіку набуває ознак прихованого поглинання України Росією. Не можна нехтувати ймовірністю використання Росією військової сили в разі її впевненості в безкарному досягненні успіху. Існує ризик збройного інциденту внаслідок імпульсивних дій однієї зі сторін у місцях дислокації об'єктів ЧФ РФ.

Відсутність єдиної принципової позиції євроатлантичної спільноти та ефективних відповідей

на "нові-старі" загрози регіональній безпеці посилюють відчуття країнами Центральної і Східної Європи вакууму безпеки. Це стосується питань як воєнної, так і невоєнної безпеки: невизначеність у зв'язку з припиненням Росією участі в Договорі про звичайні збройні сили в Європі; спори з Росією навколо питань ПРО, нездатність ЄС ефективно забезпечити спільну енергетичну безпеку, ознаки намагання ЄС, НАТО та США відновити співробітництво з Росією, нехтуючи інтересами країн Центральної і Східної Європи. Наслідками такої політики може стати зменшення впливу євроатлантичної спільноти на процеси розвитку демократії, зміцнення безпеки та стабільності у Східній Європі. Так, зміну формату відносин НАТО-Україна (запровадження Річних національних програм) певна частина українського істеблішменту та політичних сил намагаються представити як прагнення Альянсу до зниження рівня співробітництва.

Загострення економічної і внутрішньополітичної кризи в Україні, яка вже спричинила зниження суспільної довіри до влади до критичного рівня та піддала сумніву її здатність захистити громадян від наслідків економічних негараздів, стабілізувати ситуацію та забезпечити наступний стійкий розвиток.

- **Набуває реальних ознак загроза виникнення внутрішнього конфлікту**, спричиненого зростанням розриву між елітою та суспільством, масовим зубожінням громадян, втратою довіри до влади. Правлячі партії як і опозиція, не маючи чіткої стратегії національного розвитку, достатніх навичок та інструментів проведення публічної політики, неспроможні ефективно протидіяти таким тенденціям. Стихійні протести на економічному підґрунті, за умови експлуатації українськими політиками існуючих протиріч та цілеспрямованого зовнішнього впливу, можуть перерости в сепаратистські заворушення. Найбільш вразливими регіонами сьогодні є Крим, Південний Схід та Захід України, де до чинників різкого економічного спаду,

¹ Документ "У напрямі до більш адекватної та узгодженої політики національної безпеки України" підготовлений за результатами експертної зустрічі, проведеної Центром Разумкова 15 жовтня 2008р., та наступних консультацій з українськими та міжнародними експертами у рамках Мережі партнерства Україна-НАТО.

цілеспрямованого маніпулювання суспільною свідомістю, провокаційних дій лівих політичних сил додається криміналізація враженого кризою суспільства.

- **Продовжується руйнація життєво важливих інститутів держави**, в т.ч. системи судочинства та національної безпеки. Призначення на ключові посади міністерств і відомств відбувається за принципами політичної та особистої лояльності. Подвійний політичний і ресурсний тиск, під яким перебувають службовці, зумовлює політизацію державних органів влади та підвищує корумпованість державної служби. Спостерігається поєднання політичного та міжвідомчого протистояння, яке негативно впливає на й без того слабку міжвідомчу взаємодію.
- **Легітимність демократичної системи ставиться під сумнів** через нездатність влади протистояти кризі. Домінуючі позиції Росії в українському інформаційному просторі дозволяють пропагувати переваги російської авторитарної стабільності над українським демократичним хаосом. У суспільстві послідовно формується запит на “сильну руку”, а критично низький рівень довіри до діючої політичної еліти створює передумови приходу до влади радикальних політичних сил вже на наступних виборах.
- **Загроза “дефолту суверенітету”** може стати наслідком комбінації та взаємного впливу внутрішніх соціально-економічних проблем, слабкості влади та зовнішніх впливів. “Дефолт суверенітету” несе загрозу зміни фундаментальних засад української державності та непрогнозовані наслідки для регіональної безпеки і стабільності.
- **Критичний стан обороноздатності.** Відчуття безперспективності чинної оборонної політики за відсутності надійних зовнішніх гарантій безпеки спонукає до пошуку альтернативних рішень, зокрема нарощування чисельності Збройних Сил або створення нових засобів стримування (аж до відновлення ядерного потенціалу). Такі ідеї знаходять підтримку в певних колах без належної оцінки їх реалістичності, ефективності або можливих непрогнозованих негативних наслідків. Зокрема, сьогодні Збройні Сили України, враховуючи їх чисельний склад, кількість і якісний стан озброєнь пройшли межу, до якої ще можна було повернути процес їх скорочення у зворотному напрямі.
- **Проблеми міжвідомчої координації стали критичним фактором системи державної влади.** Глобальна криза продемонструвала, що Україна є суб’єктом ризиків глобалізації, але не має достатніх можливостей впоратися із ситуацією усередині країни та важелів просування власних інтересів на зовнішній арені.

Неефективність органів виконавчої влади, слабка координація з боку таких ключових органів, як РНБО та МЗС через активне використання їх можливостей в цілях внутрішньополітичної боротьби значно ускладнює можливості міжнародного співробітництва України, в т.ч. отримання консультативної і технічної допомоги. Неefективне використання механізмів міжнародних консультацій сприяє поступовій маргіналізації української влади. Завдання якісної та скоординованої підготовки першої Річної національної програми у визначені терміни стало для України черговим тестом на здатність мобілізувати можливості держави на досягнення важливих цілей. Результати цього тесту на сьогоднішній день можна віднести скоріше до негативних.

Погіршення міжнародного іміджу України і зниження здатності до налагодження діалогу із зовнішніми партнерами внаслідок перманентної внутрішньополітичної кризи, неузгодженості дій гілок влади (і висловлювань їх представників), провалу реформ тощо. Непрозорий механізм прийняття рішень викликає претензії до України з боку міжнародних партнерів стосовно ігнорування їх легітимних інтересів. Крім того, потужна інформаційна кампанія з боку Росії формує репутацію України як “ненадійного партнера”, “конфліктної зони”, що збільшує інвестиційні ризики, зменшує можливості для зовнішньої підтримки та відповідає тактичним інтересам Кремля стосовно погіршення привабливості України в очах її громадян – як моделі розвитку, і в очах Заходу – як партнера та потенційного члена НАТО та ЄС.

ПРІОРИТЕТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЗАХОДИ З ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

У Документі, підготовленому в жовтні 2008р., були визначені дев’ять пріоритетних напрямів національної безпеки, головними з яких є: зміцнення незалежних демократичних інститутів, оборонні можливості, консолідація суспільства, політика стосовно Росії, енергетична безпека. Було також підкреслено, що в найближчій перспективі, з огляду на жорсткі економічні та політичні обмеження, необхідна неупереджена оцінка результативності державної політики – з метою своєчасного її коригування та мобілізації ресурсів на досягнення відчутних змін. Представники громадянського суспільства та державного сектору безпеки повинні стати ініціаторами більшості запропонованих заходів, не чекаючи на ініціативу політиків, але розуміючи необхідність підтримки на політичному рівні.

Важливість визначених пріоритетних напрямів не зменшилась, але розвиток безпекової ситуації за останні п’ять місяців змусив переглянути пріоритетність і, частково, зміст цих напрямів, визначивши проблеми економічної та енергетичної безпеки як найбільш гострі.

За нових умов, крім перегляду політичних пріоритетів, експерти запропонували нові підходи та головні заходи, яких слід вжити негайно. Реалізація цих пропозицій, за допомогою зовнішніх зацікавлених сторін, має забезпечити створення в Україні нових можливостей (і посилення наявних) з подолання кризи, стабілізації ситуації, поступового переходу до стійкого розвитку. Необхідними умовами та головними пріоритетами на найближчу перспективу є наступні.

Економічна безпека. Принципове значення має укладення антикризових домовленостей з МВФ та іншими міжнародними кредиторами, що може стати позитивним сигналом для припливу зовнішніх фінансових ресурсів. Необхідною умовою для цього є наявність чіткої урядової програми дій, яка враховує наступні взаємопов'язані моменти:

- заходи з оздоровлення фінансово-кредитної системи України та подолання негативних тенденцій у валютній системі з урахуванням потреб захисту найбільш постраждалих і незахищених верств населення, підвищення їх довіри до банківської системи;
- реструктуризація бюджету з метою зменшення та забезпечення покриття бюджетного дефіциту;
- реструктуризація зовнішніх боргів, врахування всіх боргових зобов'язань – як у державному, так і в корпоративному секторах – з метою, по-перше, запобігання дефолту, по-друге, уникнення непередбачуваних шоків на внутрішньому валютному ринку;
- підтримка і стимулювання економічної активності насамперед на внутрішньому ринку через забезпечення платоспроможного попиту на ньому; пріоритетними мають бути енергетичний сектор, агропромисловий комплекс, високотехнологічне виробництво, розвиток малого та середнього бізнесу.

Енергетична безпека. Попри певне відчуття врегулювання “газового конфлікту”, залишаються багато чинників, здатних сприяти його відновленню в будь-який момент, переважно за ініціативи Росії. З метою запобігання цьому, Україна має сформулювати зрозумілу, цілеспрямовану та ефективну енергетичну політику, здатну переконати ЄС у вагомості свого внеску в енергетичну безпеку Європи. Остаточне врегулювання “газового конфлікту” та подолання (спочатку принаймні пом'якшення) його наслідків можливе за умов нормалізації відносин на газовому ринку та підвищення надійності всього ланцюга енергозабезпечення – видобуток, продаж-купівля, транспортування, споживання – з урахуванням інтересів всіх його учасників. Пріоритетними напрямками мають бути:

- забезпечення прозорості газових контрактів і всього ланцюга енергозабезпечення; запровадження моніторингу транспортування газу (в т.ч. за участі зовнішніх зацікавлених сторін);

- підвищення ефективності ринкових механізмів і державної регуляторної політики на внутрішньому ринку газу, особливо у справах розрахунків за його споживання;
- перегляд енергобалансу України з урахуванням потреб забезпечення енергетичної безпеки України шляхом диверсифікації потоків і джерел енергоресурсів; обов'язковою умовою для цього буде позбавлення (або принаймні зменшення) впливу газового лоббі на прийняття політичних рішень;
- стимулювання і перехід до практичної реалізації політики енергозбереження;
- залученні зовнішніх інвестицій для модернізації газотранспортної системи України; ініціювання багатосторонніх проектів, зокрема використання газосховищ України для забезпечення надійності поставок газу до Європи на випадок надзвичайних ситуацій, що спричиняють перебої в енергопостачанні.

Відновлення дружніх відносин з Росією. Політика України стосовно Росії має базуватися на прагматизмі. Підтримання якомога кращих стосунків з Росією прискорить процес європейської та євроатлантичної інтеграції шляхом зниження політичної напруженості як в Україні, так і між партнерами в ЄС і НАТО. З огляду на те, що нормалізація відносин між Росією і Україною на принципах рівноправного партнерства між двома суверенними державами є проблематичною, Україні необхідно шукати шляхи інтегрування своєї політики з підходами ЄС і НАТО до пошуку партнерських відносин з Росією на засадах взаємовигідного співробітництва та активних зусиль з врахування законних інтересів Росії. З цією метою Україні необхідно:

- знизити рівень конфліктності в питаннях енергетики, Криму, російської мови, членства в НАТО шляхом превентивних заходів та утримання від дипломатичних демаршів. Уникати зайвих публічних декларацій стосовно виводу ЧФ РФ у 2017р., вживаючи максимальних заходів із врегулювання питань перебування ЧФ на території України;
- відновити двосторонні контакти у сферах співробітництва, що становлять інтерес для ключових російських бізнес-груп;
- розробити довгострокову стратегію та відповідні інструменти конструктивних україно-російських відносин через мережу економічних, суспільних і персональних зв'язків. Використовувати можливості механізму консультацій (за необхідності – неформальних) з партнерами ЄС і НАТО, які мають відповідний досвід;
- Координувати підтримку заходів ЄС і НАТО з метою успішного налагодження відносин з Росією, намагаючись при цьому максимально захищати важливі національні інтереси України.

Демократичні інститути. Необхідною умовою подолання кризових явищ з наступним переходом до стійкого розвитку є підвищення ефективності (на першому етапі – принаймні запобігання руйнації) ключових державних і громадських інститутів. Головним завданням цього року є удосконалення виборчої системи та підготовка до проведення вільних і чесних президентських виборів. Найбільш важливими проблемами є:

- своєчасне вирішення на принципах консенсусної демократії та за європейськими стандартами питань: удосконалення виборчого законодавства та ухвалення змін до чинного законодавства; формування реєстру виборців; запровадження внутрішнього та зовнішнього моніторингу виборчої кампанії;
- деполітизація і забезпечення незалежності судової системи; забезпечення публічної прозорості судових рішень (звичайно, за умов дотримання законодавчо визначених вимог із захисту певних видів інформації); удосконалення правового, кадрового, ресурсного забезпечення діяльності судів, зокрема – наближення до європейських стандартів процедур призначення суддів, термінів перебування на посадах та механізмів їх відповідальності;
- зміцнення засад громадянського суспільства, забезпечення свободи та незалежності ЗМІ, захисту журналістів від утиску їх прав, запровадження кодексу журналістської етики.

Підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки та обороноздатності. Події у Грузії підтвердили, що країна, яка обрала орієнтиром систему колективної безпеки, весь час до остаточного вступу до такої системи, за відсутності гарантій безпеки на етапі трансформації, матиме “дефіцит безпеки” за наявності потенційного (а у випадку Росії – цілком реального) противника. Розв’язання цієї проблеми можливе за трьох умов: забезпечення територіальної оборони на прийнятному рівні достатності власними силами; наявності гарантій безпеки на перехідному етапі; мінімізації тривалості перехідного етапу. **Така ситуація зумовлює ряд викликів для України та Альянсу, відповідей на які сьогодні немає.**

- Україна постає перед дилемою: яким чином забезпечити надійну територіальну оборону, здійснюючи одночасно реформування Збройних Сил, одним з елементів якого є їх скорочення; це вимагає докорінного перегляду підходів до оборонної реформи в Україні – темпів, змісту, етапів, ресурсного забезпечення.
- Виникає потреба політичної солідарності країн-членів НАТО та ЄС у наданні Україні допомоги

на випадок агресії проти неї, особливо на етапі її інтеграції до європейських і євроатлантичних інститутів безпеки.

- Потрібні механізми формування політичної солідарності, а також надання і прийняття такої допомоги.
- Потреба у скороченні тривалості трансформаційного етапу нашоветується на проблеми підтримки громадськістю України курсу на євроатлантичну інтеграцію, відсутність достатньої політичної волі і здатності до скоординованих дій усередині України, загострення відносин з Росією, відсутність консолідованої позиції усеєдині ЄС і НАТО.

Кризова ситуація в економіці значно загострює ці проблеми, вимагаючи, з одного боку, пошуку нестандартних рішень, а з іншого – створюючи ресурсні обмеження.

Акцент у реформуванні сектору безпеки на найближчу перспективу має бути перенесений з витратних програм (перехід на контракт, технічна модернізація Збройних Сил, тощо) на структурні реформи, вдосконалення нормативно-правового забезпечення, підготовку кадрового потенціалу, підвищення сумісності військ України і країн НАТО в рамках Процесу планування та оцінки сил НАТО, поступово нарощуючи кількість підрозділів Збройних Сил та інших військових формувань України, що беруть участь у ньому.

Слід вжити заходів із зменшення політизації діяльності правоохоронних органів (зокрема спеціального призначення) та налагодження механізмів їх координації. Необхідно збільшити пріоритетність завдань протидії зовнішнім загрозам у діяльності українських спецслужб, продовжити реформування розвідувальних і контррозвідувального органів відповідно до законодавчо визначених пріоритетів.

Регіональна та мовна політика. Економічна криза та зовнішні фактори ще більше підсилили роль регіональної політики як важливого інструменту національної безпеки. Пріоритетами державної політики мають бути: збалансований розвиток регіонів, становлення в Україні політичної нації, зміцнення та підвищення результативності регіонального партнерства із сусідніми країнами.

Вирішенню мовного питання, а також підвищенню довіри до влади мало б сприяти впровадження на місцях вимоги володіння держслужбовцями та представниками органів самоврядування державною мовою та мовами домінуючих груп населення за принципом “спілкування з владою має бути зручним не для органу влади, а насамперед для громадянина”.

РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО ПОДАЛЬШОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО

Удосконалення підходів і впровадження дієвих механізмів формування та реалізації РНП. Успішне виконання РНП можливе за умов:

- законодавчого визначення завдань, розподілу повноважень, порядку взаємодії РНБО, Кабінету Міністрів, Верховної Ради;
- створення постійно діючих міжвідомчих робочих груп з виконання РНП на рівні заступників міністрів та директорів департаментів;
- наявності механізму моніторингу, в т.ч. громадського;
- активного використання механізмів консультацій Україна-НАТО, особливо на рівні експертів;
- узгодження РНП з іншими документами стратегічного планування в безпековій сфері, зокрема зі Стратегією національної безпеки України та Програмою дій Уряду.

Досягнення політичного консенсусу стосовно співробітництва Україна-НАТО. Партнерство Україна-НАТО є чинником становлення України як контрибutora європейської безпеки. Виходячи із законодавчо закріпленого зовнішньополітичного курсу на євроатлантичну інтеграцію, декларації Бухарестського саміту, необхідно зберегти позитивну тенденцію співробітництва Україна-НАТО.

- Необхідно ініціювати широку публічну дискусію з метою роз'яснення суті політики безпеки та оборони, що базується на принципах солідарності євроатлантичної демократичної спільноти, незалежно від формального статусу членства.
- Реально оцінюючи передумови та перспективи вступу України в НАТО за сучасних економічних і політичних умов, ініціювати досягнення політичного компромісу стосовно належного виконання заходів РНП, невикористання питання НАТО під час президентських виборів, мораторію на проведення референдуму з питання вступу до НАТО, з одного боку, і будь-які дії з форсування вступу України до НАТО до 2014 року, з іншого.

Розвиток оборонних можливостей. Співробітництво Україна-НАТО стало одним із рушіїв оборонної реформи, сприяло оптимізації структури Збройних Сил, удосконаленню системи управління військами, підвищенню професійності військовослужбовців, досягненню взаємосумісності та євроатлантичних стандартів.

- Одними з головних завдань розвитку Збройних Сил повинні залишатися досягнення взаємосумісності та стандартів збройних сил країн ЄС і НАТО, активна участь у міжнародних операціях, навчаннях та інших спільних заходах.
- Під час проведення Оборонного огляду:

- розглянути альтернативні варіанти моделі збройних сил та методів їх застосування з метою мінімізації "дефіциту безпеки" на перехідному етапі інтеграції в НАТО;
- заснувати ефективний механізм міжвідомчої координації та консультацій з парламентськими політичними силами;
- провести консультації з експертами НАТО стосовно практичних аспектів взаємодії у всьому спектрі можливих сценаріїв.
- В умовах фінансової кризи зосередити зусилля на збереженні ядра кадрового потенціалу за ключовими спеціальностями, що дозволить розгорнути повноцінну бойову підготовку за умови відновлення належного фінансування.

Поглиблення діалогу та підвищення рівня співробітництва Україна-НАТО.

- Більш інтенсивне використання механізму консультацій з широкого спектру питань безпеки не лише загальних, але й оперативного порядку (наприклад, "газовий конфлікт", "шпигунський скандал" з Румунією).
- Розширення стратегічного діалогу на офіційному, академічному, суспільному рівнях з метою досягнення спільного розуміння принципів євроатлантичної солідарності, відповідальності національних урядів за прийняття рішень, умов, за яких країна, яка не є членом Альянсу, може розраховувати на західну допомогу та механізму отримання такої допомоги.

Посилення ролі громадянського суспільства

За умова, коли пропозиції стосовно проведення відповідних реформ блокуються або гальмуються через політичні інтереси, просуванню цих реформ має сприяти зростання громадської активності, провідниками якої мають бути потужні аналітичні центри та місцеві громадські організації. За умов низької зацікавленості держави, критично важливими є зовнішня допомога та підтримка діяльності провідних громадських організацій. Головні завдання неурядового сектору:

- проведення широкої публічної дискусії з метою формування запиту українських виборців на обов'язкову наявність питань, що стосуються політики національної безпеки, в передвиборчих програмах політичних партій і діячів;
- підвищення спроможностей місцевих громадських організацій і проведення ними заходів із залучення громад до формування та реалізації політики безпеки на місцевому рівні;
- формування більш якісного та вимогливого попиту на результати діяльності влади та політиків;
- експертна підтримка діяльності державних органів з питань формування та імплементації політики національної безпеки.

В експертній дискусії, організованій Центром Разумкова 15 жовтня 2008р., та наступних консультаціях з підготовки Документа брали участь українські та міжнародні експерти в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства

Україна

Сергій ДЖЕРДЖ – Громадська Ліга Україна-НАТО

Валерій ЧАЛИЙ, Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, Олексій МЕЛЬНИК, Михайло ПАШКОВ, Юрій Якименко – Центр Разумкова

Олександр СУШКО – Інститут євроатлантичного співробітництва

Михайло ГОНЧАР – Центр НОМОС

Віктор ЧУМАК – Міжнародний центр перспективних досліджень

Євген ШЕЛЕСТ – Центр військової політики та політики безпеки

Ігор ДРИЖЧАНИЙ, Леонід ПОЛЯКОВ – незалежні експерти

Міжнародні експерти

Стівен ПАЙФЕР – Центр досліджень США і Європи Інституту Брукінгс, США

Едвард ЧОУ – Центр міжнародних стратегічних досліджень, США

Джеймс ШЕРР – Королівський інститут міжнародних відносин, Велика Британія

Мерле МАГРЕ – Міжнародний центр оборонних досліджень, Естонія

Центр Разумкова висловлює щире подяку за надану можливість участі в дискусії своїх представників:

Секретаріату Кабінету Міністрів України

Апарату Ради національної безпеки і оборони України

Міністерству закордонних справ України

Міністерству оборони України

Генеральному штабу Збройних Сил України

Службі безпеки України

Міжнародному секретаріату НАТО, Брюссель

Офісу зв'язку НАТО, Київ

Спеціальному раднику з питань оборони, Велика Британія

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

Діяльність **Мережі партнерства Україна-НАТО** щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства в рамках Спільної робочої групи з оборонної реформи спрямована на розвиток партнерства між громадськими організаціями України та країн-членів НАТО і країн-партнерів.

Метою партнерства є сприяння ефективній участі неурядового сектору України в розробці та впровадженні політики та реформ у сфері національної безпеки та євроатлантичної інтеграції. Мережа також надає можливість незалежним експертам налагодити зв'язок з державними та міжнародними офіційними особами з нагальних безпекових питань.

У форматі Мережі її учасники працюють у Цільових групах. Використовуючи Цільові групи, Мережа вносить суттєвий внесок у вдосконалення політики національної безпеки, моніторинг виконання Плану дій Україна-НАТО та Річних цільових програм, а також у налагодження зв'язків між оборонними підприємствами України та країн НАТО. Мережа, заснована за ініціативою Консультацій високого рівня Україна-НАТО в жовтні 2006р. (м.Сінтра), є майданчиком для відкритої дискусії з питань безпеки та оборони між представниками громадянського суспільства України і країн НАТО.

Проект здійснено Центром Разумкова за сприяння Посольства Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в Україні