

Альона Гетьманчук,
Маріанна Фахурдінова

УКРАЇНА І СТАНДАРТИ НАТО:

ЩО ЗРОБЛЕНО
ЗА ПРЕЗИДЕНТСТВА
ЗЕЛЕНЬСЬКОГО?





B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Дискусійна записка видана за підтримки Чорноморського трасту регіональної співпраці – проекту Фонду Маршалла (США). Думки та позиції, викладені у цій інфографіці, є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію Чорноморського трасту регіональної співпраці — проекту Фонду Маршалла (США)

Авторки висловлюють подяку за сприяння у підготовці дискусійної записки Оксані Осадчій, Олафу Віденфельду, Артуру Переверзєву, Георгію Толкачову, Андрію Загороднюку, Леоніду Голопатюку, Мар'яні Безуглій, представникам Міністерства оборони, які побажали бути неназваними.

Дискусійна записка

УКРАЇНА І СТАНДАРТИ НАТО:

ЩО ЗРОБЛЕНО
ЗА ПРЕЗИДЕНТСТВА
ЗЕЛЕНСЬКОГО?



Альона
ГЕТЬМАНЧУК



Маріанна
ФАХУРДІНОВА



Квітень, 2021

РЕЗЮМЕ

За президентства Володимира Зеленського Україна продемонструвала достатньо непогану динаміку у впровадженні стандартів НАТО. Якщо у червні 2019 року ця цифра становила 196 стандартів та керівних документів, то у січні 2021 — 292. Таким чином із моменту перебування Зеленського на посаді було впроваджено приблизно сто нових угод зі стандартизації НАТО, тобто третину від тих, які було впроваджено за попередній період – з 2014 (номінально з 2004) по 2019 роки. Якщо такі темпи впровадження, як в останні півтора року, буде збережено, то приблизно за 13–14 років Україна могла б впровадити наявні стандарти Альянсу якщо не на 100%, то на 90%.

Також саме впродовж цього періоду вперше з початку впровадження стандартів НАТО в Україні з'явилась відповідна законодавча база, а сам процес впровадження стандартів став публічним. Водночас добровільний характер процесу впровадження стандартів НАТО уможливлює різночитання щодо темпів та обсягів їх застосування в Україні. Крім того, рівень розуміння процесу стандартизації НАТО залишається достатньо низьким: у політичній риторичі стандарти Альянсу все ще ототожнюються з нормами, принципами та практиками Альянсу (наприклад, із демократичним цивільним контролем над збройними силами). У контексті інтеграції України до НАТО доцільно було б окремо говорити про військову взаємосумісність, яка досягається відповідним рівнем стандартизації, та політичну взаємосумісність, котра вимірюється впровадженням із боку Києва норм, принципів та практик Альянсу, які, в свою чергу, переважно є практиками демократичних суспільств.





ВСТУПНЕ СЛОВО

У 2019 році Центр «Нова Європа» презентував аналітичну записку **«Україна і стандарти НАТО: як влучити у «рухому ціль»?»¹**. Це була наша перша ґрунтовна спроба оцінити реальний рівень впровадження стандартів НАТО в українських Збройних силах і запропонувати рекомендації, які могли б зробити цей процес ефективнішим. З огляду на високий рівень політичної міфологізації словосполучення «стандарти НАТО» в українському дискурсі, нам також довелось пояснити суть цього, переважно досить технічного поняття.

Після презентації дослідження ми у Центрі «Нова Європа» були позитивно здивовані кількістю матеріалів та коментарів, які були опубліковані в продовження нашого аналізу. Ми також із приємністю констатували факт, що після його презентації інформація про стан впровадження стандартів НАТО стала публічною (на момент підготовки дослідження нам довелось робити спеціальний запит до Міністерства оборони, щоб отримати відповідні дані).

Водночас, усвідомлюючи, що впровадження стандартів НАТО – це тривалий процес, ми вирішили оцінити досягнутий прогрес в динаміці, взявши за точку відліку наше перше

дослідження, презентація якого збіглась у часі з початком президентства Володимира Зеленського. Відтак, наш нинішній аналіз є і спробою підсумувати, з якими викликами та перешкодами зіштовхується процес впровадження стандартів НАТО за час перебування шостого президента на посаді.

Чому ми приділяємо стільки уваги темі стандартів НАТО? По-перше, ми глибоко переконані, що **впровадження стандартів НАТО здатне суттєво посилити боєздатність наших Збройних сил**, а відтак й обороноздатність України загалом, що є життєво важливим фактором в умовах постійної зовнішньої загрози. Доказом того, що впровадження стандартів НАТО позитивно впливає на спроможності Збройних сил, свідчить той факт, що понад 70 країн світу в останні роки виявили інтерес до політики стандартизації НАТО — тобто суттєво більше, ніж членів Альянсу та країн, які зацікавлені у майбутньому долучитись до нього².

По-друге, **впровадження стандартів НАТО є одним з важливих вимірів зближення України з Альянсом**, членство в якому залишається фінальною метою євроатлантичної інтеграції України, що зафіксовано

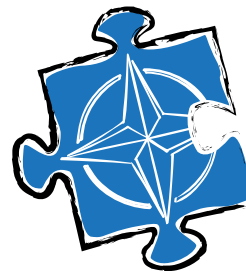
¹ «Україна і стандарти НАТО: як влучити у «рухому ціль»?», Центр «Нова Європа», 10 липня 2019 року, <http://neweurope.org.ua/analytcs/ukrai-na-i-standarty-nato-yak-vluchyty-u-ruhomu-tsil/>

² «Політика стандартизації Північноатлантичного Альянсу», Возняк С., Іващенко А., Пеньковський В., Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, 21 червня 2016, <http://znp-cvds.nuov.org.ua/article/view/126936>

у Конституції України, а також підтверджено у затвердженій в 2020 році Стратегії національної безпеки України. Без впровадження стандартів НАТО немає взаємосумісності, без взаємосумісності — практичної взаємодії з арміями країн-членів НАТО.

Впровадження великої кількості стандартів НАТО й високий рівень взаємосумісності не гарантує членства в Альянсі, проте відкриває нові можливості для поглиблення відносин із НАТО. Це підтверджує надання Україні статусу Партнера з розширеними можливостями (EOP), який якраз є частиною Ініціативи із взаємосумісності партнерів. Про важливість питання взаємосумісності для Альянсу свідчить той факт, що у Стратегічній концепції НАТО від 2010 року стандартизація та взаємосумісність армій держав-членів НАТО визнані основою безпеки Альянсу³. Ще більш показовою є заява з нагоди 70-річчя політики стандартизації НАТО заступника Генерального секретаря Мірче Джоане, в якій він назвав стандартизацію частиною ДНК та ідентичності Альянсу⁴. Генеральний секретар НАТО Єнс Столтенберг, натомість, вважає, що сьогодні питання взаємосумісності відіграє ще важливішу роль, аніж раніше, оскільки у військові можливості Альянсу вбудовані більш передові технології⁵.

У новому аналізі ми спробували відповісти на питання, якою є динаміка у впровадженні стандартів НАТО впродовж останніх майже двох років, тобто за час президентства Володимира Зеленського. Ми також дослідили, чи став процес впровадження стандартів НАТО більш фаховим чи й далі великою мірою лишається об'єктом політичних спекуляцій без належного розуміння всіма задіяними стейкхолдерами суті стандартів НАТО саме з точки зору політики стандартизації Альянсу, а не її української інтерпретації. Нарешті, ми коротко проаналізували прогрес України у впровадженні норм, принципів та практик Альянсу, а також окреслили основні виклики й перешкоди, які й надалі залишаються у процесі досягнення взаємосумісності з НАТО.



³ «Strategic Concept 2010», NATO, November 19, 2010, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm

⁴ «Remarks by NATO Deputy Secretary General Mircea Geoane on the 70th anniversary of NATO standardization», NATO, September 29, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178360.htm?selectedLocale=uk

⁵ «Online press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the first day of the meetings of NATO Defence Ministers», NATO, February 17, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181560.htm?selectedLocale=en



ВЗАЄМОСУМІСНІСТЬ: ВІЙСЬКОВА ТА ПОЛІТИЧНА

Вже у перший місяць свого президентства Володимир Зеленський заявив, що з 2020 року має розпочатись впровадження стандартів та процедур НАТО у діяльності ЗСУ⁶. Він також попередив, що ця робота «не повинна бути імітацією, а стати реальними кроками реформування української армії відповідно до стандартів Північноатлантичного Альянсу». Подібна заява зі встановленням відліку для впровадження стандартів НАТО з 2020 року могла бути сприйнята як певний сигнал, що все, що відбувалось раніше у цій сфері, було своєрідною грою в імітацію⁷.

Насправді, питання впровадження стандартів НАТО в Україні постало ще у 1995 році, коли Україна у рамках програми «Партнерство заради миру» приєдналась до Процесу планування та оцінки сил (ППОС) — ключового механізму, розробленого Альянсом саме для сприяння країнам-партнерам у досягненні взаємосумісності з військовими формуваннями збройних сил країн-членів Альянсу.

Питання впровадження стандартів НАТО в Україні постало ще у 1995 році, коли Україна у рамках програми «Партнерство заради миру» приєдналась до Процесу планування та оцінки сил (ППОС).

З моменту долучення до ППОС у 1995 році Україна лише один раз брала паузу — у зв'язку з початком збройної агресії Росії у 2014 році ми тимчасово призупинили участь у Процесі планування та оцінки сил, але вже у вересні 2015 року відновили. Тобто формально процес впровадження стандартів НАТО тривав навіть у період так званої «позаблоковості» за президентства Віктора Януковича.

Саме в рамках Процесу планування та оцінки сил кожні два роки визначаються Цілі партнерства Україна-НАТО, які, в свою чергу, слугують певним орієнтиром для Києва, які стандарти Альянсу та в якій кількості потребують пріоритетного опрацювання. Наприклад, на 2018–2020 роки до опрацювання передбачалось 219 стандартів та керівних документів НАТО.

Для країн, які прагнуть у майбутньому стати членами НАТО (а Україна

⁶ «Зеленський: з 2020 року має початись впровадження стандартів НАТО», Європейська правда, 26 червня 2019 року, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/06/26/7097807/>

⁷ «Стандартний набір. Як поєднати українську армію з Альянсом?», Дзеркало тижня, 26 липня 2019 року, https://zn.ua/ukr/international/standartniy-nabir-318746_.html

якраз належить до таких країн аспірантів разом із Грузією та Боснією і Герцеговиною), участь у ППОС є важливою передумовою для запрошення до Плану дій щодо членства (ПДЧ)⁸.

На момент початку президентства Зеленського Україна вже впровадила 196 угод зі стандартизації та керівних документів Альянсу із загальної кількості близько 1200 наявних документів Альянсу. Результат був досягнутий доволі непоганий, враховуючи, що в процентному співвідношенні це було більше, ніж впровадили деякі члени НАТО.

Проблемою, яка відчутно залишається й надалі у питанні впровадження стандартів НАТО, є брак розуміння, що насправді потрібно кваліфікувати як власне стандарти НАТО, а що є нормами, принципами та практиками Альянсу. Різна інтерпретація ускладнює уніфіковану оцінку процесу впровадження стандартів.

Проблемою, яка відчутно залишається й надалі у питанні впровадження стандартів НАТО, є брак розуміння, що насправді потрібно кваліфікувати як власне стандарти НАТО, а що є нормами, принципами та практиками Альянсу.

Наявний аналіз дає підстави стверджувати, що подібне різночитання відбувається переважно з двох причин. По-перше, через брак розуміння політики стандартизації НАТО як такої. По-друге, для зручності в комунікації. «Стандарти НАТО» залишаються в Україні політичною метафорою, яка вживається для найточнішої характеристики стану відносин між Україною та НАТО, коли впровадження стандартів НАТО ототожнюється з реальною інтеграцією до Альянсу, а заяви про перехід на стандарти НАТО класифікуються як доказ наявної політичної волі зближуватись із Альянсом. Відповідно, заяви про неможливість переходу на такі стандарти — як небажання до такого зближення. Подібні узагальнення власне стандартів та норм і практик стали настільки частими, що представники Міністерства оборони у своїй комунікації на тематику стандартизації вимушені уточнювати: «стандарти НАТО в їх класичному розумінні». Хоча у відповідному законі України, схваленому у перший місяць президентства Зеленського, «стандартом НАТО» визначається «стандарт, розроблений, прийнятий та опублікований Організацією Північноатлантичного договору»⁹.

Представники Альянсу, натомість, стверджують, що термін «стандарти НАТО», попри його часту вживаність не лише в українських медіа, але й українських офіційних документах, сам по собі не є достатньо коректним.

⁸ Інтерв'ю з представником НАТО, 1 березня 2021 року

⁹ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо військових стандартів», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2742-19#Text>



Відтак, всіляко заохочують уникати його в офіційних документах¹⁰. Водночас, варто зауважити, що і в термінології, і в політичній риторичі Альянсу термін «стандарти НАТО» не часто, але все ж зустрічається. Щоправда, винятково для позначення стандартів у їхньому класичному розумінні — з точки зору військової взаємосумісності^{11 12}.

Термін «стандарти НАТО», попри часту вживаність, не є достатньо коректним в його українській інтерпретації.

Так чи інакше, у «класичному» розумінні під стандартами НАТО варто розуміти набір нормативних документів зі стандартизації, які варто розділити передусім на дві ключові групи¹³:

- **Союзні стандарти або союзні публікації (A...P — Allied Publications, M...P — Multinational Publications) та стандарти окремих держав-членів НАТО.**

Це внутрішні документи Альянсу, які встановлюють сам стандарт, призначений для безпосереднього застосування органами військового управління країн-учасниць НАТО, конкретними організаціями та підрозділами.

- **Угоди зі стандартизації (STANAG — Standardization Agreement) та рекомендації зі стандартизації (STANREC — Standardization Recommendation).** Угоди зі стандартизації підтверджують згоду держав, що їх ратифікували, впроваджувати певний стандарт (повністю чи частково, з застереженнями чи без) з метою досягнення вимог взаємосумісності. При цьому Угода зі стандартизації може охоплювати один або декілька стандартів, саме тому стандартів НАТО існує близько 2000, а угод — близько 1200.

Певне нерозуміння зберігається в Україні і щодо сфер застосування стандартів НАТО. Досить часто як в публічному дискурсі, так і на рівні політичних заяв стандарти НАТО зводяться передусім до матеріальних — зокрема, забезпечення військовослужбовців. Показовою у цьому сенсі є заява Президента України: «Україна прагне не на словах, і не на плакатах, а на ділі наближати наше військо до стандартів НАТО. Це стосується всіх сфер оборони: військового управління, логістики, підготовки, озброєнь і головне — гідного забезпечення військовослужбовців та їхніх сімей»¹⁴. Враховуючи «людиноцентричний»

¹⁰ Інтерв'ю з представником НАТО, 1 березня 2021 року

¹¹ AAP-03. DIRECTIVE FOR THE PRODUCTION, MAINTENANCE AND MANAGEMENT OF NATO STANDARDIZATION DOCUMENTS. Edition K Version 1. FEB 2018 https://www.coemed.org/files/stanags/05_AAP/AAP-03_EDK_V1_E.pdf

¹² «Joint press point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the Prime Minister of Ukraine, Denys Shmyhal», NATO, February 9, 2021 https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181350.htm?selectedLocale=en

¹³ "List of current NATO standards", NATO Standardization Office, <https://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html>

¹⁴ Виступ Президента Володимира Зеленського на урочистому зібранні з нагоди 28-ї річниці Збройних сил України, 5 грудня 2019 року

підхід президента Зеленського у своїй політиці загалом, не дивно, що і в питанні впровадження стандартів НАТО він робить акцент саме на матеріальному вимірі.

Водночас, варто зазначити, що матеріальні (технічні) стандарти, які стосуються забезпечення збройних сил всім необхідним для виконання завдань — від військової техніки та озброєнь до пального, боєприпасів і харчування — становлять 52% від усіх наявних стандартів. Ще 47% стандартів — це оперативні стандарти, які стосуються планування, підготовки та проведення військових операцій та навчань. І нарешті лише 1% становлять адміністративні стандарти (управління фінансами, військові звання, термінологія)¹⁵.

Із чим найчастіше плутають стандарти НАТО в Україні? Плутають із нормами, принципами та практиками Альянсу, котрі є не менш — а в деяких випадках і більш — важливими для успішної євроатлантичної інтеграції та, на відміну від стандартів, визначаються керівними документами Альянсу. До керівних документів відносять рішення, політики, меморандуми Північноатлантичної Ради та вищих керівних органів НАТО тощо. Передусім, серед таких норм та принципів йдеться про «основу основ» інтеграції будь-якої країни до

НАТО — демократичний цивільний контроль над силами оборони. Понад те, демократичний цивільний контроль представники Альянсу називають принципом демократичного суспільства в цілому, а не лише НАТО як міжнародної організації¹⁶.

Однак варто виокремити й інші норми, практики та принципи, які часто теж зараховують до стандартів НАТО, а саме:



забезпечення прозорості під час ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях;



підвищення ефективності наявних антикорупційних органів;



впровадження процесу оборонного планування у сфері оборони відповідно до євроатлантичних принципів і підходів;



гендерна політика¹⁷.

Отож, якщо у випадку із впровадженням стандартів НАТО ми передусім говоримо про військову взаємосумісність, то у випадку із переходом України на норми та принципи Альянсу ми можемо говорити про політичну взаємосумісність України та Альянсу, на важливості якої досить

¹⁵ NATO Standardisation Office, <https://nso.nato.int/nso/>

¹⁶ Інтерв'ю з представником НАТО, 1 березня 2021 року

¹⁷ «Стандарти НАТО для сектору безпеки і оборони: розуміння і сприйняття», спільний проєкт журналу «Україна до НАТО» та Центру Інформації та документації НАТО в Україні, січень 2021, https://issuu.com/u_nato/docs/un___1_2021_for_issuu_1?fbclid=IwAR25J0fqZl37Du1QEY2vmlu9Z0GH9DrxcbbQvYx1aPI0Kc2ULuXx87XN4



Малюнок 1. Україна і стандарти НАТО: термінологія та приклади стандартів

УКРАЇНА І СТАНДАРТИ НАТО

В Україні термін «стандарт НАТО» застосовується не лише щодо військових стандартів НАТО або держав-членів НАТО, але і щодо норм, принципів та практик Альянсу, що не зовсім коректно.

СТАНДАРТИ НАТО	НОРМИ, ПРИНЦИПИ І ПРАКТИКИ АЛЯНСУ
Набір нормативних документів зі стандартизації: СОЮЗНІ СТАНДАРТИ Союзні стандарти або союзні публікації (A...P — Allied Publications, M...P — Multinational Publications) та стандарти окремих держав-членів НАТО. Внутрішні документи Альянсу, які встановлюють сам стандарт. STANAG STANREC Угоди зі стандартизації (STANAG — Standardization Agreement) та рекомендації зі стандартизації (STANREC — Standardization Recommendation). Підтверджують згоду держав, що їх ратифікували, запроваджувати певний стандарт. SRD Інші документи, які пов'язані із стандартами (SRD — Standardization Related Documents): каталоги, довідники тощо.	демократичний цивільний контроль над силами оборони; забезпечення прозорості під час ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях; підвищення ефективності наявних антикорупційних органів; запровадження процесу оборонного планування у сфері оборони відповідно до євроатлантичних принципів і підходів; гендерна політика.

ПРИКЛАДИ СТАНДАРТІВ:

- введено в дію умовні позначки та кольори, які використовуються при розробці карт Альянсу
- запроваджено перелік військових звань офіцерського та сержантського складу, еквівалентний званням армій країн-членів НАТО
- уніфіковано військову форму одягу, розширено її перелік для усіх можливих умов проходження військової служби

Інфографіка видана за підтримки Чорноморського трасту регіональної співпраці – проекту Фонду Маршалла (США). Думки та позиції, викладені у цій інфографії, є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію Чорноморського трасту регіональної співпраці – проекту Фонду Маршалла (США)

Джерела: дані Міністерства оборони України та Представництва НАТО в Україні

чітко наголошують представники НАТО¹⁸.

Окрім плутанини у поняттях, ми й надалі спостерігаємо певне нерозуміння процесу впровадження стандартів НАТО з точки зору кількості впроваджуваних стандартів. В українському дискурсі популярною є думка, що для успішної євроатлантичної інтеграції Україна має впровадити ВСІ стандарти НАТО. Дискусія загострилась після заяви новопризначеного на той момент міністра оборони України Андрія Тарана, який сказав про адаптацію збройних сил до всіх стандартів НАТО як амбіційну, але недосяжну мету¹⁹. Очевидною була проблема з формулюванням, однак по суті міністр заявив те, що є очевидним для фахівців зі стандартизації: всі стандарти НАТО (а їх, нагадаємо, близько 2000) впровадити не те що неможливо, але й непотрібно.

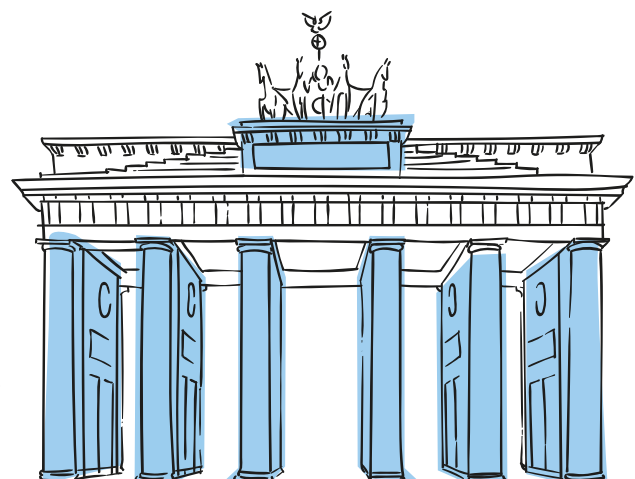
Всі стандарти НАТО (а їх, нагадаємо, близько 2000) впровадити не те що неможливо, але й непотрібно.

Передусім тому, що не всі вони є релевантними в українських реаліях (наприклад ті, що стосуються зберігання ядерної зброї, дій Військово-Морських сил в арктичних умовах тощо). Крім того, стандарти у НАТО

переглядаються на регулярній основі (що три роки), деякі з них додаються, деякі навпаки втрачають чинність, тож їхня кількість постійно змінюється.

Саме тому є сенс говорити про впровадження стандартів НАТО як певну рухому ціль. Водночас, це не є суттєвою перешкодою, адже Альянс здебільшого проводить відкриту для партнерів роботу щодо внесення змін в існуючі документи, тож про такі зміни стає відомо заздалегідь. Понад те, за бажання, країна-партнер може долучитись до роботи над розвитком стандартів та впливати на їхній зміст у рамках відповідної робочої групи Військового комітету НАТО.

І нарешті, деякі національні стандарти визнаються як такі, що не поступаються стандартам НАТО і не вимагають перегляду (скажімо, в Україні це ті, що стосуються якості питної води). Про те, що виконання всіх стандартів



¹⁸ Круглий стіл «Україна-НАТО. Партнерство розширених можливостей: що далі?», Центр «Нова Європа», 24 листопада 202 року, <http://neweurope.org.ua/ukrayina-nato-partnerstvo-rozshyrenyh-mozhlyvostej-shho-dali/>

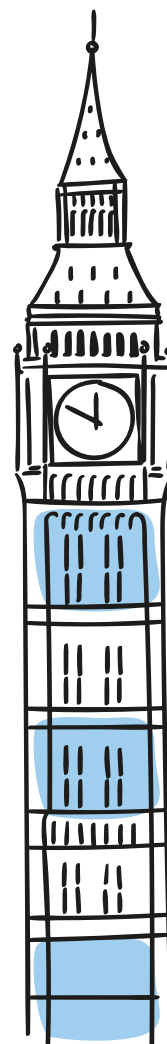
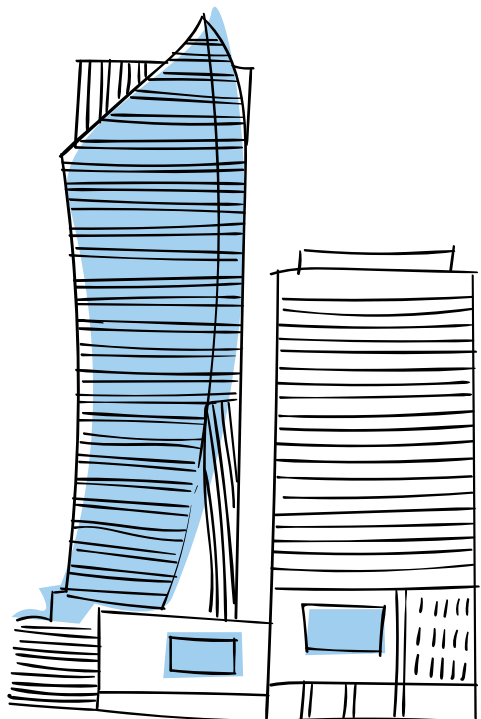
¹⁹ «Міністр оборони назвав «реальну» і поки що «недосяжну» цілі у співпраці ЗСУ з НАТО», Радіо Свобода, 11 березня 2020 року, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-taran-pro-zsu-i-nato/30481739.html>



НАТО не є нормою навіть для провідних країн-членів Альянсу свідчить той факт, що у жодній країні Альянсу не досягнуто показника в 100%, хоча в деяких — зокрема, Німеччині — 91%, Великій Британії — 83%, Франції та Норвегії — 81%, Канаді — 76%, рівень впровадження дуже високий²⁰.

У жодній країні Альянсу не досягнуто 100% стандартів НАТО, хоча в деяких рівень впровадження дуже високий: у Німеччині – 91%, Великій Британії – 83%, Франції та Норвегії – 81%, Канаді – 76%.

Інше питання, що під приводом необов'язковості та нерелевантності впровадження всіх стандартів НАТО може відбуватись уповільнення досягнення рівня взаємосумісності в принципі. Саме тому потрібна постійна публічна увага до цього питання. Зокрема, й наші регулярні аналізи з оцінкою впровадження стандартів НАТО у певній динаміці.



²⁰ Інформація, отримана від Міністерства оборони України

СТАНДАРТИ НАТО ЗА ПРЕЗИДЕНТСТВА ЗЕЛЕНСЬКОГО

A СТАНДАРТИ НАТО У «КЛАСИЧНОМУ РОЗУМІННІ»

Після зміни влади в Україні у 2019 році євроатлантична інтеграція й надалі позиціонується як ключовий пріоритет зовнішньої політики України (разом з європейською), а процес впровадження стандартів Альянсу є безперервним. Зокрема, за час президентства Володимира Зеленського було зроблено низку як практичних, так і нормативно-правових кроків у процесі впровадження стандартів НАТО.

Вже у перший місяць його перебування на посаді, у червні 2019 року, Верховна Рада ухвалила закон, **яким військові стандарти було відділено від національних та чітко визначено відповідні терміни:** «військова стандартизація», «військовий стандарт», «стандарт НАТО» тощо. У цьому ж документі Міністерство оборони було визначено як інституцію, надалі відповідальну за нормативно-правове регулювання відносин, тобто за розробку необхідних документів, у сфері військової стандартизації²¹.

Відтак, у визначені законом терміни, на початку 2020 року в Україні нарешті з часу початку

впровадження стандартів НАТО з'явилась законодавча база щодо цього процесу. Йдеться про розробку Міністерством оборони України таких важливих документів як «Положення про військову стандартизацію» (далі — Положення) та «Порядок розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, впровадження та застосування військових стандартів» (далі — Порядок)²². І хоча вони містять окремі незначні суперечності та недоліки, поява таких документів є, безумовно, позитивним кроком²³.

На початку 2020 року в Україні нарешті з часу початку впровадження стандартів НАТО з'явилась законодавча база щодо цього процесу.

Суттєвою доданою вартістю цих документів, зокрема, є те, що у них було **вперше систематизовано та визначено механізм впровадження військових стандартів в Україні й розділено сфери відповідальності між суб'єктами стандартизації**. Зокрема, на Управління стандартизації, кодифікації та каталогізації Міністерства оборони

²¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо військових стандартів», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2742-19#Text>

²² Наказ Міністерства оборони України від 24.02.2020 № 56 «Про питання військової стандартизації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-20#Text>

²³ Інтерв'ю з представником Міністерства оборони, 1 березня 2021 року



було покладено виконання функцій органу військової стандартизації. Таким чином, відтепер визначено один конкретний орган, відповідальний за координацію робіт із військової стандартизації та реалізацію відповідної політики.

Ще одна позитивна зміна у процесі впровадження стандартів НАТО з моменту публікації попереднього дослідження Центру «Нова Європа» — звітування щодо впровадження стандартів НАТО стало публічним. Так, на сайті Міністерства оборони було створено відповідне вкладення, на якому щопівроку оприлюднюється інформація про стан впровадження стандартів Альянсу в Україні.

3 моменту публікації попереднього дослідження «Нової Європи» у 2019 році звітування щодо впровадження стандартів НАТО стало публічним.

Наразі також ведуться роботи зі створення офіційного сайту органу військової стандартизації, на якому буде оприлюднюватись звіт про виконання Програми робіт з військової стандартизації (документ, який встановлює на три роки роботи з розробки військових стандартів та впровадження стандартів НАТО) та щорічний план перевірки військових

стандартів. Однак на момент підготовки цього аналізу звіт про виконання Програми Міністерства оборони України з військової стандартизації на 2019–2021 роки оприлюднено не було. В Міністерстві оборони зазначають, що відповідні звіти будуть оприлюднюватись за результатами виконання Програми робіт із військової стандартизації на 2021–2023 роки. В органі військової стандартизації також ведеться фонд військових стандартів, який надає інформаційні послуги шляхом розповсюдження стандартів (у т.ч. шляхом їх публікування на вебресурсах), надання інформації про чинність чи скасування тих чи інших стандартів тощо²⁴.

Серед інших технічних заходів, виконаних за останні півтора року у процесі впровадження стандартів та керівних документів НАТО, можна назвати такі. Часткове виконання Річних національних програм (РНП) під егідою Комісії Україна-НАТО за 2019 і 2020 роки, у яких містились важливі положення про стандарти, розробка РНП на 2021 рік, затвердження Програми Міністерства оборони України з військової стандартизації на 2021–2023 роки, поява актуалізованої Матриці розподілу відповідальності за співробітництво з НАТО у сфері стандартизації²⁵.

Що стосується кількісних показників, то **станом на січень 2021 року Україна**

²⁴ «Положення про військову стандартизацію», Наказ Міністерства оборони України від 24.02.2020 № 56 «Про питання військової стандартизації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-20#Text>

²⁵ Наказ Міністерства оборони від 26 грудня 2019 року № 670 «Про забезпечення функціонування системи військової стандартизації», <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0670322-19#Text>

сумарно запровадила 292 стандарти та керівні документи НАТО шляхом розроблення 317 національних документів (оперативних — 205, матеріальних — 86, адміністративних — 26)²⁶. У відсотковому співвідношенні Україна впровадила вже близько 19% угод зі стандартизації НАТО. Для порівняння з державами-членами Альянсу, станом на початок 2021 року у Чорногорії запровадили всього близько 22% угод зі стандартизації НАТО, в Албанії — 29%, а Північна Македонія поки що навіть не вийшла на 1-відсотковий рівень. Що ж до держав-партнерів НАТО, то схожий з Україною показник має Австрія — 14% від загальної кількості²⁷. Ці дані свідчать про цілком пристойний поступ України у впровадженні стандартів НАТО, яка навіть не є членом Альянсу.

Станом на січень 2021 року Україна сумарно впровадила 292 стандарти та керівні документи НАТО.

Щоб виміряти **власне динаміку цього процесу за час президентства Зеленського**, варто зауважити, що станом на червень 2019 року (час публікації попереднього дослідження «Нової Європи») в Україні було впроваджено 196 стандартів та керівних документів Альянсу. Нагадаємо, що формально процес із досягнення взаємосумісності з НАТО

розпочався із приєднанням України до ППОС у 1995 році, а найперші впроваджені у нашій країні угоди зі стандартизації датовані 2004 роком. Втім, їх кількість була вкрай незначною (в межах одного-двох десятків), а реальний прорив у впровадженні стандартів відбувся починаючи з 2014 року. На думку авторів, це обумовлено низкою причин: початок збройної агресії Росії проти України у 2014 році, закріплення необхідності впровадження стандартів НАТО в Україні у низці важливих документів²⁸, поява чіткого переліку стандартів до опрацювання у Цілях партнерства Україна-НАТО тощо. Таким чином, можна вважати, що близько 200 стандартів було впроваджено у період з 2014 (номінально з 2004) по 2019 роки.

За останні ж 1,5 року, відбулось впровадження майже 100 нових документів, а це третина від тієї кількості стандартів, які було впроваджено за попередній період. Фактично, йдеться про пришвидшення темпів впровадження стандартів за президенства Зеленського, однак справедливо буде зазначити, що підвалини для цього руху та перші успішні кроки були зроблені саме за президенства Порошенка. Поступове пришвидшення темпів впровадження угод зі стандартизації може бути пов'язане із тим, що процес впровадження стандартів НАТО в

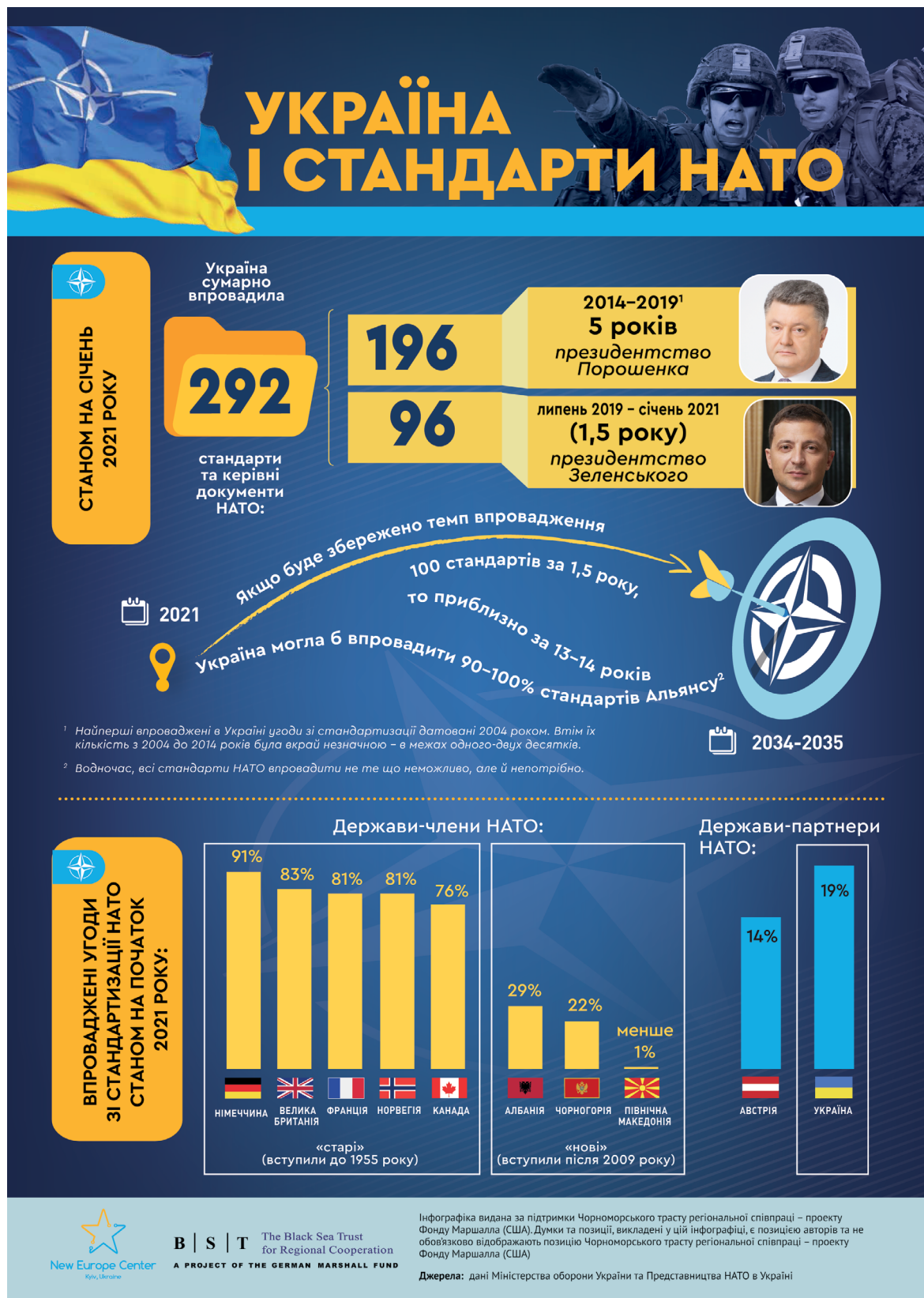
²⁶ «Інформаційний матеріал щодо запровадження стандартів та керівних документів НАТО», Міністерство оборони України, <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/vprovadzhennya-standartiv-ta-inshih-kerivnih-dokumentiv-nato.html>

²⁷ Інформація, отримана від Міністерства оборони України

²⁸ Стратегія національної безпеки 2015 року, Воєнна доктрина України 2015 року, Стратегічний оборонний бюлетень 2016 року, Закон України «Про національну безпеку України» 2018 року тощо.



Малюнок 2. Україна і стандарти НАТО: рівень впровадження в державах-членах та державах-партнерах Альянсу



Україні стає більш системним та налагодженим.

Спробуємо припустити, що **якщо такі темпи впровадження, як в останні півтора року буде збережено, то приблизно за 13–14 років Україна могла б впровадити наявні стандарти Альянсу якщо не на 100%, то на 90%.** Однак, очевидно, що ця цифра є орієнтовною, адже варто брати до уваги численні чинники, про які йшлося вище: немає необхідності впроваджувати УСІ стандарти Альянсу, опрацювання та впровадження різних стандартів вимагає різну кількість часу тощо.

За останні 1,5 року, відбулось впровадження майже 100 нових документів, а це третина від тієї кількості стандартів, які було впроваджено у період з 2014 (номінально з 2004) по 2019 роки.

Водночас, коли йдеться про роботу зі стандартами Альянсу, доцільно говорити не лише про впроваджені, але і **опрацьовані документи**. Як уже зазначалось, впровадження стандартів Альянсу є добровільним. Відтак, після опрацювання певного стандарту країна може визначити його як такий, що недоцільно впроваджувати у національне законодавство з низки причин. Однак робота над його

опрацюванням була проведена, і сам стандарт вже не можна відносити до категорії тих, які ще необхідно впровадити.

Щоб оцінити, наскільки успішними є результати України на нинішньому етапі, доцільно розмежувати кількість опрацьованих стандартів в рамках Цілей партнерства, своєрідного орієнтира для визначення пріоритетних стандартів, та так званих «ініціативних» стандартів, що впроваджуються Україною поза Цілями партнерства.

Так, з 219 стандартів та керівних документів НАТО, які підлягають опрацюванню в рамках пакету Цілей партнерства на 2018–2020 роки, станом на початок 2021 року Україна опрацьовувала 192 нормативні документи²⁹. **Тобто йдеться про 87% з тих, які було визначено спільно з Альянсом.** Це достатньо позитивний результат. Із опрацьованих стандартів, щодо яких прийняте позитивне рішення на предмет доцільності впровадження, наразі впроваджено дві третини. А саме — 128 стандартів, 52 перебувають у процесі впровадження, 12 впроваджуватись не будуть³⁰. Для порівняння, станом на червень 2019 року в рамках Цілей партнерства Україною було впроваджено вдвічі менше нормативних документів, а саме 59.

²⁹ «Інформаційний матеріал щодо запровадження стандартів та керівних документів НАТО», Міністерство оборони України, <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/vprovadzheniya-standartiv-ta-inshih-kerivnih-dokumentiv-nato.html>

³⁰ «Інформаційний матеріал щодо запровадження стандартів та керівних документів НАТО», Міністерство оборони України, <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/vprovadzheniya-standartiv-ta-inshih-kerivnih-dokumentiv-nato.html>



Однак, пакет Цілей партнерства є не єдиним джерелом визначення стандартів до опрацювання, зокрема через те, що окремі цілі партнерства не гарантують повне впровадження стандартів, які у них визначені³¹. Згідно з Положенням, замовниками і виконавцями робіт із військової стандартизації є цілий перелік суб'єктів, що варіюються в межах від структурних підрозділів Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України, органів військового управління, безпосередньо їм підпорядкованих, до інших утворених відповідно до законів України військових формувань, органів військового управління тощо³².

Підґрунтя ж для визначення нових стандартів до опрацювання можуть бути різними: Україна впроваджує стандарти в рамках Дорожньої карти оборонно-технічного співробітництва, через Комплексний пакет допомоги Україна-НАТО, за результатами науково-дослідних робіт, участі у спільних із НАТО навчаннях чи участі в робочих групах Альянсу зі стандартизації тощо. Таким чином, **не існує першочерговості опрацювання стандартів поза межами Цілей партнерства, воно відбувається здебільшого «ad hoc» (за необхідністю)**. Втім, цей процес свідчить про те, що Україна перебуває

у стані активної співпраці з Альянсом. Станом на липень 2019 року поза Цілями партнерства Україною було впроваджено 137 стандартів, а на початку 2021 року — 164 стандарти³³.

Україна впроваджує стандарти НАТО і поза Цілями партнерства з НАТО. Втім, впровадження таких ініціативних стандартів відбувається здебільшого «ad hoc».

Водночас, як ми вже зауважували раніше, при оцінці стану впровадження стандартів НАТО в Україні **не зовсім коректно застосовувати кількісний підхід**. Окремі стандарти скасовуються стороною НАТО без заміни, що, в свою чергу, впливає на коливання темпів та кількості впроваджених стандартів. Так, протягом 2020 року було скасовано без заміни 5 стандартів НАТО, які були впроваджені в Україні поза Цілями партнерства. У той же час, Альянсом розробляються нові стандарти, і від зміни їх кількості може відбуватись певне викривлення у цифрах, що позначають відсоток впроваджених стандартів в Україні. Так, якщо у липні 2019 року кількість чинних угод зі стандартизації НАТО становила 995, то у січні 2021 ця цифра збільшилась до 1066³⁴. Таким чином, паралельно

³¹ Деякі стандарти, визначені для опрацювання у рамках Цілей партнерства, можуть охоплювати ширшу сферу, ніж сама ціль партнерства. Тоді стандарт буде впроваджено не повністю, а лише у частині, що стосується конкретної цілі.

³² «Положення про військову стандартизацію», Наказ Міністерства оборони України від 24.02.2020 № 56 «Про питання військової стандартизації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-20#Text>

³³ «Інформаційний матеріал щодо запровадження стандартів та керівних документів НАТО», Міністерство оборони України, <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/vprovadzhennya-standartiv-ta-inshih-kerivnih-dokumentiv-nato.html>

³⁴ «List of current NATO standards», NATO Standardization Office, <https://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html>

зі збільшенням впроваджених угод в Україні за досліджуваний період зростає і кількість чинних угод Альянсу, тож відсоток впровадження збільшився незначним чином.

Кількісна оцінка також видається нерелевантною з огляду на те, що впровадження 100% стандартів Альянсу, як вже згадувалось раніше, не є реальним або доцільним. Натомість більш важливим є досягнення вищого рівня стандартизації, яких в Альянсі існує три: взаємосумісність, взаємозамінність та уніфікація³⁵. Співрозмовники з НАТО зауважують, що ці рівні не залежать від кількості впроваджених стандартів, адже якість важливіша за кількість³⁶.

Серед конкретних та зрозумілих не лише фахівцям прикладів впровадження стандартів НАТО можна назвати впровадження операційних умовних позначок та кольорів, які використовуються при розробці графічних частин документів з оперативної та бойової підготовки НАТО. Наразі синім кольором позначаються свої і дружні війська, червоним — вороги. Раніше усе було навпаки, що вносило елементи непорозуміння. Також в Україні було впроваджено еквівалентний званням армій країн-членів НАТО перелік

військових звань офіцерського та сержантського складу з введенням військового звання «бригадний генерал». Уніфіковано військову форму одягу, розширено її перелік для усіх можливих умов проходження військової служби³⁷. Водночас, Україною було також опрацьовано декілька десятків Доктрин, настанов та інших інструкцій із утримання, навчання і підготовки, логістичного забезпечення, планування та застосування військ³⁸.

Оскільки впровадження стандартів Альянсу має на меті, перш за все, покращити взаємосумісність між арміями держав-членів НАТО та їх союзників, доцільно у цьому контексті також згадати **про готовність підрозділів ЗСУ діяти спільно з підрозділами збройних сил держав-членів Альянсу** (участь у спільних операціях з підтримання миру або військових навчаннях та тренуваннях). Так, наприклад, влітку 2019 року підрозділ Сил спеціальних операцій ЗСУ у Хмельницькому (140-й окремий центр сил спеціальних операцій) отримав сертифікацію Альянсу. Тобто він вважається готовим до участі у спільних заходах, і його було включено до складу додаткового комплексу Сил швидкого реагування НАТО. З 2021 року наші спецпризначенці вже заступили

³⁵ «Україна і стандарти НАТО: як влучити у «рухомих ціль»?», Центр «Нова Європа», 10 липня 2019 року, <http://neweurope.org.ua/analytys/ukrai-na-i-standarty-nato-yak-vluchyty-u-ruhomu-tsil/>

³⁶ Інтерв'ю з представником НАТО, 1 березня 2021 року

³⁷ Інформація, отримана від Генерального штабу Збройних Сил України

³⁸ Йдеться, зокрема, про Доктрину організації і проведення багатонаціональних навчань у ЗС України, Доктрину розвитку військового лідерства, Доктрину фінансового забезпечення, Доктрину з організації планування оборонних ресурсів, Доктрину з оборонного планування, Доктрину із стратегічних комунікацій, Доктрину з об'єднаної логістики, Доктрину з публічного спілкування, Доктрину участі у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки тощо.



на бойове чергування у складі цих Сил. Це перший в історії випадок, коли такий сертифікат від НАТО отримала держава, що не є членом НАТО³⁹.

Влітку 2020 року підрозділ Сил спеціальних операцій ЗСУ у Хмельницькому отримав сертифікацію Альянсу. Це перший в історії випадок, коли такий сертифікат отримала держава, що не є членом НАТО.

Втім, це не єдиний такий приклад. Інструментом Альянсу для сертифікації підрозділів для спільних дій є Програма перевірки та зворотного зв'язку Концепції оперативних можливостей НАТО (КОМ). Наразі для участі в КОМ Україною визначені військові частини, підрозділи та кораблі, що представляють усі види ЗСУ: літаки Іл-76МД (які залучаються до транспортних операцій Альянсу, наприклад, «Північний сокіл»), санітарний літак Ан-26 «Віта», інженерно-саперна та аеромобільна роти, фрегат «Гетьман Сагайдачний», окремий центр спеціального призначення тощо⁴⁰.

Інший важливий аспект: впровадження стандартів НАТО, тобто введення в

українську нормативно-правову базу відповідних документів, це радше бюрократична процедура на рівні Міністерства оборони. Найважливіше питання стосується саме **застосування стандартів**, тобто їх практичної імплементації. Згідно з Положенням, військові стандарти не лише впроваджують, але й застосовують на добровільній основі⁴¹. Це означає, що впровадження стандартів у нормативно-правову базу не гарантує того, що вони будуть застосовуватись на практиці.

Військові стандарти не лише впроваджують, але й застосовують на добровільній основі, що є нормальною світовою практикою.

З одного боку, добровільність застосування стандартів є нормальною світовою практикою. Наприклад, у матеріальній сфері відповідність стандартам не гарантує довгострокової конкурентоспроможності на ринках, а добровільність їх застосування не ставить виробника у жорсткі рамки у разі його спроможності виготовити продукцію з кращими характеристиками, ніж у стандарті⁴².

³⁹ «Стандарти НАТО для сектору безпеки і оборони: розуміння і сприйняття», спільний проєкт журналу «Україна до НАТО» та Центру Інформації та документації НАТО в Україні, січень 2021, https://issuu.com/u_nato/docs/un___1_2021_for_issuu_1?fbclid=IwAR3MM6t6U5CGfKINRP-9j9ESR98t6xcRyGapAyH3BqZLXyb1TMDzjFmWvpM

⁴⁰ «Стандарти НАТО для сектору безпеки і оборони: розуміння і сприйняття», спільний проєкт журналу «Україна до НАТО» та Центру Інформації та документації НАТО в Україні, січень 2021, https://issuu.com/u_nato/docs/un___1_2021_for_issuu_1?fbclid=IwAR3MM6t6U5CGfKINRP-9j9ESR98t6xcRyGapAyH3BqZLXyb1TMDzjFmWvpM

⁴¹ «Положення про військову стандартизацію», Наказ Міністерства оборони України від 24.02.2020 № 56 «Про питання військової стандартизації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-20#Text>

⁴² До того ж, відповідність стандартам не гарантує довгострокової конкурентоспроможності на ринках чи у спільному середовищі, де конкурентна боротьба ведеться не стільки на рівні норм стандартів, скільки на рівні, що їх перевищує.

З іншого боку, в українських реаліях добровільність впровадження стандартів може означати, що за відсутності директиви або безпосереднього наказу керівника, органи, що є виконавцями певного стандарту, найімовірніше не будуть використовувати той чи інший стандарт (через незнання, небажання тощо). Водночас у разі посилення на військові стандарти у законодавстві, нормативно-правових актах, договорах, їх вимоги автоматично стають обов'язковими^{43 44}.

Технічно **оцінка Альянсом впровадження стандартів НАТО** відбувається в рамках Процесу планування та оцінки сил (ППОС) — фахівці Альянсу готують щорічні закриті звіти про виконання Цілей партнерства та стан реформ у секторі безпеки і оборони, які передаються Міністерству оборони України та іншим органам влади, відповідальним за їх впровадження. Остання така оцінка відбулась у 2019 році. Зазначено, що в цілому прогрес досягнуто у багатьох сферах, проте жодна з Цілей партнерства повністю не досягнута⁴⁵. У 2020 році сталася технічна перерва у наданні оцінок Альянсу, пов'язана з пандемією COVID, втім у поточному році планується відновити цей процес.

Остання оцінка Альянсом впровадження стандартів НАТО в Україні відбулась у 2019 році.

Інші **завдання, які ставить перед собою Україна щодо стандартів Альянсу на 2021 рік**, включають створення координаційного центру з питань впровадження стандартів НАТО, згідно з Річною національною програмою Україна-НАТО 2020. Це сприятиме досягненню цілі 5.1.1. РНП 2020 «Законодавство України гармонізовано із законодавством держав — членів НАТО для забезпечення набуття повноправного членства України в НАТО»⁴⁶.

Серед документів ближчим часом планується підписання Річної національної програми на 2021 рік та нового пакету Цілей партнерства Україна-НАТО на 2021–2023 роки. Очікується, що останній буде ухвалено протягом кількох місяців, приблизно у травні-червні цього року, та буде містити більш ніж 50 цілей партнерства, що стосуватимуться не тільки Міністерства оборони і Генерального Штабу, але і ширшого кола органів із сектору безпеки та оборони України. Йдеться про Міністерство внутрішніх справ, Національну гвардію, СБУ тощо.

⁴³ «Положення про військову стандартизацію», Наказ Міністерства оборони України від 24.02.2020 № 56 «Про питання військової стандартизації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-20#Text>

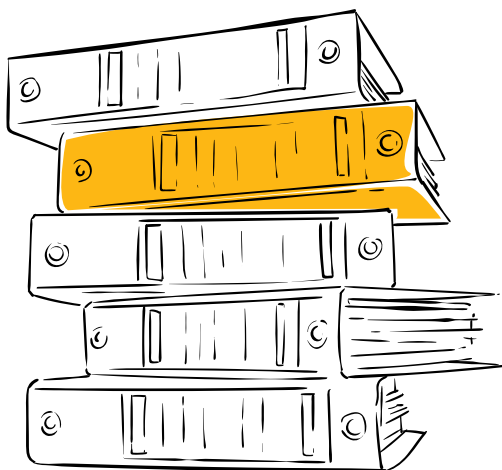
⁴⁴ Господарський кодекс України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

⁴⁵ Інтерв'ю з представником НАТО, 1 березня 2021 року

⁴⁶ Указ Президента України №203/2020 «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна-НАТО на 2020 рік», <https://www.president.gov.ua/documents/2032020-33861>



Практична діяльність щодо впровадження стандартів Альянсу у 2021 році буде здійснюватись у рамках нової програми Міністерства оборони України з військової стандартизації на 2021–2023 роки⁴⁷, у якій сплановано опрацювання 62 стандартів НАТО. Цей перелік містить як стандарти, заплановані до опрацювання в межах Цілей партнерства, так і поза ними (втім, кількість стандартів може бути збільшеною після схвалення нового пакету Цілей партнерства). Нова Програми поширюватиметься не лише на Міністерство оборони (Збройні сили України), а й на Національну гвардію України.



Б НОРМИ, ПРИНЦИПИ І ПРАКТИКИ АЛЯНСУ

З огляду на те, що в Україні під стандартами НАТО досить часто розуміють і угоди зі стандартизації (STANAGs), і найкращі практики та політики Альянсу, нам видається доцільним зробити короткий огляд того, чого було досягнуто за президентства Зеленського в обох сферах. І хоча ми виступаємо за чіткий розподіл у термінології, у цій записці свідомо приділено увагу також нормам, принципам та практикам НАТО, що також сприяють досягненню взаємосумісності з Альянсом не лише на військовому, але й політичному рівні.

Так, для впровадження необхідних реформ, які вже тривалий час є на порядку денному наших двосторонніх відносин з Альянсом, Україна взяла на себе зобов'язання схвалити **5 законів, своєрідний «євроатлантичний пакет»**. Йдеться, зокрема, про Закон про оборонні закупівлі, Закон про розвідку, Закон про реформу СБУ, Закон про парламентський контроль щодо безпеки і оборони, Закон про поводження із державною таємницею та секретною інформацією. Потребу схвалення цих законів у НАТО вже тривалий час повторювали як мантру, втім зрушити ці питання з мертвої точки вдалося відносно нещодавно.

⁴⁷ «Інформаційний матеріал щодо запровадження стандартів та керівних документів НАТО», Міністерство оборони України, <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/vprovadzhennya-standartiv-ta-inshih-kerivnih-dokumentiv-nato.html>

Для впровадження необхідних реформ, які вже тривалий час є на порядку денному наших двосторонніх відносин з Альянсом, Україна взяла на себе зобов'язання схвалити 5 законів, своєрідний «євроатлантичний пакет».

Так, **закони про оборонні закупівлі та розвідку** з боєм було ухвалено у липні та вересні 2020 року відповідно, однак говорити про суттєвий прогрес у цій сфері все ж не доводиться. Для належного функціонування та імплементації обох законів необхідно розробити підзаконні акти, чого досі не було зроблено у повній мірі.

Для належного функціонування та імплементації законів про оборонні закупівлі та розвідку необхідно розробити підзаконні акти.

Втім, якщо у випадку із законом про розвідку відповідні відомства більш готові до реформування та розробки великої кількості підзаконних актів, то з оборонними закупівлями ситуація виглядає вкрай невтішною. Перші закупівлі вже повинні були б відбуватися із набуттям законом чинності з 1 січня 2021 року, а підзаконні акти – розроблені протягом 4,5 місяців з

моменту ухвалення закону у липні 2020 року. Однак станом на кінець березня поточного року Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості щойно завершило розробку необхідних постанов⁴⁸ (але у експертів існують питання щодо їх якості⁴⁹), а Міністерство оборони продовжує працювати над розробкою своїх підзаконних актів. Ситуація з імплементацією закону стала настільки загрозливою, що профільні громадські організації вимушені були почати бити на сполох, оприлюднивши спільну заяву «Провал імплементації Закону про оборонні закупівлі загрожуватиме руху України в НАТО»⁵⁰. А вже наразі з набуттям чинності закону «Про оборонні закупівлі», який через відсутність розроблених процедур та планів закупівель буде застосовуватись одночасно зі «старим» законом «Про державне оборонне замовлення», паралельне існування двох документів може призвести до колізій і протиріч.

Водночас, реформа оборонних закупівель тісно пов'язана з іншими реформами у секторі. Йдеться і про **створення системи гарантування якості оборонної продукції**, що є усталеною практикою у демократичних державах, і про **створення ефективних механізмів контролю за розподілом та використанням оборонних ресурсів**, що є одним із важливих елементів демократичного та цивільного контролю над силами оборони, і про

⁴⁸ «Уряд прийняв усі постанови Мінстратегпрому для імплементації Закону України «Про оборонні закупівлі», Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, 17 березня 2021, <http://bit.ly/3vSZkRe>

⁴⁹ «Реформа оборонних закупівель – за крок від провалу», Артур Переверзєв, Цензор.нет, 23 лютого 2021 року, <https://bit.ly/3cZlwAy>

⁵⁰ «Провал імплементації Закону про оборонні закупівлі загрожуватиме руху України в НАТО», НАКО, 24 лютого 2021 року, <https://bit.ly/3slP4yi>



корпоратизацію «Укроборонпрому», яка створить умови для залучення інвестицій та початку роботи з іноземними компаніями, зокрема з країн НАТО⁵¹. Наразі ці реформи перебувають на початковій стадії або у підвищеному стані. Зокрема, Кабінет Міністрів України не схвалив Концепцію створення системи державного гарантування якості, що унеможливило впровадження угоди зі стандартизації НАТО 4107 та подальше створення уповноваженого органу для гарантування якості. Законопроект про реформу «Укроборонпрому», який було зареєстровано на початку липня 2020 року, станом на березень 2021 року тільки готується до другого читання через внутрішню боротьбу між органами влади за те, хто буде контролювати фінансові потоки компанії- правонаступниці концерну⁵². Втім, перераховані реформи є вкрай важливими для подальшого розвитку відносин з Альянсом: наприклад, корпоративна система управління об'єктів державної власності в оборонно-промисловому комплексі є одним із найголовніших показників взаємосумісності з НАТО. Фактично йдеться про те, як «польова взаємодія» між державами-членами або партнерами Альянсу забезпечується коштами.

Корпоративна система управління об'єктів державної власності в оборонно-промисловому комплексі є одним із найголовніших показників взаємосумісності з НАТО.

Лише нещодавно Україні вдалось зрушити з місця і **законопроект про реформу СБУ**, яка передбачає, зокрема, позбавлення органу неналежних йому функцій з розслідування економічних злочинів⁵³. Однак процес також рухається непросто: після першого читання до законопроекту було внесено кілька сотень поправок, які задля затягування часу навіть подавались не в електронному вигляді, а на папері. Водночас, експерти неоднозначно оцінюють першу редакцію законопроекту, яка розширює повноваження служби та містить порушення прав людини⁵⁴.

Україні ще також **належить реформувати систему охорони державної таємниці** шляхом розробки закону «Про захист класифікованої інформації» (нова редакція закону «Про державну

⁵¹ Проект Закону про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69418

⁵² «Реформи в оборонпромі. Як перейти від намірів до результатів», Гліб Канєвський, StateWatch, 23 березня 2021 року, <http://bit.ly/3rczV1q>

⁵³ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243

⁵⁴ «Спецслужба без меж і контролю: що не так із законопроектом про СБУ» Євген Захаров, Європейська правда, 8 лютого 2021 року, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/02/8/7119460/>

таємницю»⁵⁵). Закон про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації **парламентського контролю** було прийнято наприкінці 2020 року.

Наостанок, два важливі елементи оборонної реформи, про які варто згадати у контексті відносин України з Альянсом – **розбудова системи військового управління ЗСУ** (military command and control – C2) та демократичний цивільний контроль за силами оборони.

**Два важливі елементи
оборонної реформи у
контексті відносин України з
Альянсом — розбудова системи
військового управління ЗСУ
та демократичний цивільний
контроль за силами оборони.**

У 2019 році тодішній міністр оборони Степан Полторак підписав наказ №141 «Про трансформацію системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах України»⁵⁶. Документ мав на меті створити ефективну

систему об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у ЗСУ на основі принципів і «стандартів», прийнятих державами-членами НАТО. У 2020 році згаданий вище наказ було визнано виконаним і таким, що втратив чинність, незважаючи на те, що реформу не було реалізовано у повному обсязі, а Україна ставить перед собою нові завдання у цій сфері, які необхідно виконати⁵⁷. Йдеться, зокрема, про розробку пропозицій щодо деталізації повноважень та сфер відповідальності між Міністерством оборони та Збройними Силами (їх розподіл прописаний у законі «Про національну безпеку України»), а також про процес комплексного функціонального огляду системи оборонного менеджменту (defence management review) в Міністерстві оборони та ЗСУ із залученням радників високого рівня із країн-членів НАТО⁵⁸.

Що стосується **цивільного демократичного контролю за силами оборони**, одним з його елементів повинен був стати цивільний Міністр оборони, що є загальноприйнятою практикою у державах-членах НАТО⁵⁹. Однак наразі міністром, який

⁵⁵ Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-IX#Text>

⁵⁶ Наказ Міністерства оборони від 26 березня 2019 року № 141 «Про трансформацію системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах України», https://zakononline.com.ua/documents/show/91744___91744

⁵⁷ «Глава Міноборони скасував наказ про реформу сил оборони», Українська правда, 10 квітня 2020 року, <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/10/7247277/>

⁵⁸ «Розмежування повноваження між Міністром оборони та Головнокомандувачем прописано у Законі, – Андрій Таран», Урядовий портал, 23 лютого 2021 року, <https://www.kmu.gov.ua/news/rozmezhuвання-povnovazheniya-mizh-ministrom-oboroni-ta-golovnokomanduvachem-propisano-u-zakoni-andrij-taran>

⁵⁹ Згідно із законом «Про національну безпеку України», з початку 2019 року Міністерство оборони повинна очолювати цивільна особа.



повинен формувати політики, що відповідали б потребам суспільства, та належним чином залучати Збройні Сили до процесу ухвалення рішень, цей інструмент не використовується повною мірою. Водночас, існують проблема браку розуміння концепції демократичного контролю вищим військовим керівництвом та пов'язана з нею проблема розмивання підпорядкування Збройних Сил України⁶⁰. Існує необхідність вибудовування чіткої системи, яким чином громадянське суспільство, парламент та уряд будуть контролювати сили оборони, згідно з найкращими практиками держав-членів НАТО.

Серед інших прикладів впровадження найкращих практик та норм Альянсу в українському секторі безпеки та оборони: відносний прогрес у переведенні Генерального Штабу та органів військового управління оперативної ланки на J-структуру (частково прописана в окремих стандартах НАТО), оборонне планування за аналогією з Альянсом, реформування сержантського корпусу ЗСУ за «стандартами» НАТО (реформування структури сержантських посад, вдосконалення системи грошового забезпечення, вирішення питання забезпеченості житлом)⁶¹ тощо.



⁶⁰ Згідно із законом «Про національну безпеку України», Збройні Сили України підпорядковуються і міністру оборони, і Президенту.

⁶¹ «Реформа сержантського корпусу відбувалась за участю експертів Проєктного офісу Міноборони», УКРІНОРМ, 21 квітня 2020 року: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3009914-reforma-serzantskogo-korpusu-vidbuvalas-za-ucastu-ekspertiv-proektnogo-ofisu-minoboroni.html>

ВИКЛИКИ ТА ПЕРЕШКОДИ

Відповідаючи на запитання про основні виклики для впровадження стандартів НАТО в Україні, у Міністерстві оборони лаконічно відзначають: «війна, незнання мов, необхідність значних капіталовкладень в ОПК». На основі власного аналізу ми б рекомендували звернути увагу також на інші перешкоди та виклики.

- **Плутанина у термінах.** В Україні термін «стандарт» застосовується не лише щодо військових стандартів НАТО або держав-членів НАТО, але і щодо норм, принципів та практик Альянсу або його держав-членів, що не зовсім коректно. Наприклад, цивільний міністр оборони, демократичний цивільний контроль над військовою сферою або сучасні методи управління військовим персоналом — це не військові стандарти, закріплені, у відповідних документах, а радше принципи або усталені практики держав-членів Альянсу.
- **Недостатня кількість фахівців із належним рівнем мовної підготовки, долучених до процесу опрацювання стандартів НАТО.** На цю проблему вказували співрозмовники Центру «Нова Європа» при підготовці дослідження
- у 2019 році, продовжують на неї вказувати публічно у Міністерстві оборони і у 2021⁶². Йдеться про те, що погане знання англійської мови серед відповідних службовців призводить до збільшення витрати часу на впровадження стандартів НАТО. І хоча конкретна ціль щодо підвищення рівня володіння однією з офіційних мов Альянсу прописана в низці документів⁶³, все ж відслідкувати та систематизувати зміни у цьому процесі досить складно. Не існує чіткого моніторингу рівня володіння мовою військовослужбовцями, співробітники звільняються та починають обіймати інші посади тощо. Водночас, за суб'єктивними оцінками, ця проблема буде залишатися поки щонайменше 90% залучених військовослужбовців не будуть володіти однією з офіційних мов НАТО на мінімально необхідному рівні для можливості працювати з документами Альянсу⁶⁴.
- **Нераціональне використання людських ресурсів.** Збільшення витрат часу на впровадження стандартів НАТО пов'язане не тільки (і, можливо, не стільки) з низьким рівнем мовної підготовки, а й з нераціональним використанням

⁶² «Стандарти НАТО механізм і темпи впровадження, адаптація до українських реалій», Міністерство оборони України, 12 лютого 2021 року, <https://www.mil.gov.ua/news/2021/02/12/standarti-nato-mehanizm-i-tempi-vprovadzhennya-adaptacziya-do-ukrainskih-realij/>

⁶³ Йдеться про пакет Цілей партнерства Україна-НАТО на 2018–2020 роки та проєкт Плану середньострокових дій Уряду.

⁶⁴ Йдеться про володіння систематизованим мовленнєвим рівнем (CMP) 2222 за STANAG 6001.



Малюнок 3. Україна і стандарти НАТО: перешкоди на шляху впровадження стандартів НАТО в Україні



особового складу з належним рівнем володіння мовою та необхідною фаховою підготовкою у процесі впровадження стандартів. Ця проблема напряму пов'язана з відсутністю зміни підходів та трансформації професійної культури в системах керівництва силами оборони. Йдеться і про незначне оновлення кадрів у відповідних органах (керівні посади здебільшого займають представники «старої когорти»), і про брак можливостей для кар'єрного розвитку представників із новими підходами, досвідом стажування у престижних закладах

освіти держав-членів НАТО, належним розумінням того, як функціонують збройні сили країн-членів Альянсу.

- **Необхідність значних капіталовкладень для застосування стандартів НАТО.** Наприклад, переоснащення підприємств оборонно-промислового комплексу та підприємств інших форм власності, коли йдеться про матеріальні стандарти, або на освіту, навчання та підготовку військовослужбовців і підрозділів, коли говоримо про оперативні та адміністративні стандарти⁶⁵.

⁶⁵ «Стандарти НАТО механізм і темпи впровадження, адаптація до українських реалій», Міністерство оборони України, 12 лютого 2021 року, <https://www.mil.gov.ua/news/2021/02/12/standarti-nato-mehanizm-i-tempi-vprovadzhennya-adaptacziya-do-ukrainskih-realiij/>



ПРО ЦЕНТР «НОВА ЄВРОПА»

Центр «Нова Європа» заснований у 2017 році як незалежний аналітичний центр. Попри новий бренд, він базується на досвіді команди, яка разом працює з 2009 року (раніше в рамках Інституту світової політики). Аналітики Центру «Нова Європа» стали впізнаваними, адже запропонували якісний аналітичний продукт із питань зовнішньої політики України та безпеки в регіоні, поєднавши його з активними та ефективними зусиллями з адвокатування.

Бачення Центру «Нова Європа» максимально наближене до бачення майбутнього Української держави більшістю громадян: Україна повинна бути інтегрованою в ЄС і НАТО. Під інтеграцією ми вбачаємо не стільки формалізоване членство, скільки запозичення найкращих стандартів і практик для фактичної належності України до євроатлантичного ціннісного простору.

Докладніше про Центр «Нова Європа»: neweurope.org.ua



 <http://neweurope.org.ua/>
 info@neweurope.org.ua
 <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
 https://twitter.com/NEC_Ukraine