



**Філіпп Х. Флурі, Віллем Ф. ван Ікелен**

# **РОЗБУДОВА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**

Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB)

Женева-Київ 2006

**Видавці:**

Бюро політики безпеки при Міністерстві оборони Австрії;  
Національна академія оборони, Відень;  
Женевський центр демократичного контролю над збройними силами  
за підтримки Центру міжнародної політики безпеки  
Швейцарського федерального міністерства закордонних справ  
Агентство “Книжкова біржа”

**Головні редактори:**

Філіпп Х. Флурі  
Віллем Ф. ван Ікелен

**Редактори англomовного видання:**

Джозеф Дердзінські  
Алекс Доулінг  
Мелісса Джордж  
Суйїнг Лей

**Відповідальний редактор англomовного видання:**

Стефан К. Імоберстег

**Спеціальний редактор англomовного видання:**

Ернст М. Фельбербауэр

**Науковий редактор:**

Андрес Удж

**Переклад з англійської:**

Олександр Михалочко за участю Костянтина Гломозди

Задамо питання цивілізованим людям завтрашнього дня: чи готові ми, крім самооборони і захисту життєвих національних інтересів, гарантувати, що в XXI столітті при координованих діях і використанні всіх доступних, а при необхідності і військових засобів агресії та неприкритого насильства з'явитиметься дедалі менше? Чи готові ми забезпечити, що ті, хто чинить таке насильство, не отримає жодного шансу ані всередині країни, ані на міжнародному рівні, добитися успіху і втекти неушкодженими? Чи готові ми прийняти як належне ті жертви серед наших (добровольчих) експедиційних підрозділів, які будуть неминучі, коли усі ненасильницькі зусилля щодо відновлення миру залишаться даремними? Якими мають бути нова армія і сили безпеки та їхні стосунки з громадянським суспільством, як повинна працювати розвідка, які нові фахові якості вимагатимуться від журналіста, міліціонера і навіть економіста? На всі ці та інші питання відповідають авторитетні фахівці з оборони і безпеки з різних країн світу. Українському читачеві особливо корисним буде прочитати про досвід “новачків” НАТО – країн колишнього соцтабору Болгарії та Угорщини.

Книга, подібної до якої не видавалося на українських теренах, стане цікавою і корисною як для професіоналів сектору безпеки та оборони і політиків усіх щаблів, так і для журналістів, науковців і широкого читацького загалу.

# Зміст

Вступне слово. <i>Раймунд Шиттенхельм</i> .....	5
Передмова. <i>Філіпп Х. Флурі</i> .....	6
Подяка .....	7
Вступ. Яке міністерство оборони нам потрібне? <i>Віллем Ф. ван Лікелен</i> .....	8
<b>Частина I</b>	
Розділ 1 Розподіл праці у сфері оборони і безпеки. <i>Фред Шрейєр</i> .....	20
Розділ 2 Демократичний контроль за оборонною діяльністю. <i>Ганс Борн</i> .....	66
Розділ 3 Стосунки між цивільною та військовою владами і формування політики безпеки. <i>Віллем Ф. ван Лікелен</i> .....	86
Розділ 4 Законодавчий нагляд над сектором безпеки. <i>Віллем Ф. ван Лікелен</i> .....	107
Розділ 5 Загроза й безпека. <i>Яан Арведс Трапанс</i> .....	126
Розділ 6 Демократія, безпека і оборонне планування. <i>Яан Арведс Трапанс</i> .....	142
Розділ 7 Заходи і правила щодо забезпечення відповідності загальноприйнятим міжнародним нормам і практиці у сфері оборони. <i>Віктор-Ів Гебалі</i> .....	159
Розділ 8 Принципи і практика кадрової політики на прикладі Сил Оборони Угорщини. <i>Ференц Молнар</i> .....	179
Розділ 9 Фінансове планування і розподіл ресурсів у сфері оборони. <i>Харі Букур-Марку</i> .....	194
Розділ 10 Економічно ефективне управління і витрати на оборону. <i>Міхалі Замборі</i> .....	209
Розділ 11 Заходи щодо забезпечення добросусідських відносин у сферах оборони і безпеки. <i>Пол Дуней</i> .....	224
Розділ 12 Управління і нагляд над розвідкою. <i>Фред Шрейєр</i> .....	245
Розділ 13 Парламенти і оборонні закупівлі. <i>Віллем Ф. ван Лікелен</i> .....	277
Розділ 14 Інформаційні стандарти, політика засобів масової інформації і зв'язки з громадськістю. <i>Роберт Пжчел</i> .....	303
Розділ 15 Оборонні структури та інформаційна політика. <i>Харі Букур-Марку</i> .....	310
Розділ 16 Взаємодія і співпраця оборонного управління і громадянського суспільства. <i>Велізар Шаламанов</i> .....	321

## **Частина II**

Резюме. Джозеф Дердзінські. ....	346
Тематичний покажчик. ....	380
Відомості про авторів і редакторів. ....	384

## Вступне слово

Виконання Плану партнерських дій по створенню оборонних інститутів (PAP-DIB) було розпочате Стамбульським саммітом в червні 2004 року, поставило завдання допомогти зацікавленим партнерам у регіонах, таких, наприклад, як Кавказ і Центральна Азія, реформувати їх оборонні інститути відповідно до їх власних потреб і міжнародних зобов'язань. PAP-DIB використовується зацікавленими урядами на Кавказі, в Україні, Молдові і в Центральній Азії для обміну досвідом з членами НАТО і партнерами, а також для надання їх громадянам і урядам можливості налагодити більш тісні зв'язки з Євroatлантичними інститутами.

Особисто я вітаю розвиток спеціально розробленого партнерства для цих регіонів і з нетерпінням чекаю на можливу співпрацю з новими зацікавленими Партнерами. Я вірю у цю нову ініціативу і сподіваюсь, що вона принесла багато користі регіонам, про які йдеться.

Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами (*the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) і Національна академія оборони Австрії (*Landesverteidigungsakademie, LaVAk*) раніше вже досить успішно брали участь на основі широкого діапазону повноважень у програмі "Партнерстві заради миру". Ця спільно опублікована книга (яка буде перекладена на ряд регіональних мов) — ще одна ознака такої участі.

*Генерал Раймунд Шиттенхельм,  
начальник Академії національної оборони Австрії, Відень.*

# Передмова

Стамбульський самміт НАТО знову підтвердив впевненість держав-членів Ради Євроатлантичного партнерства (EAPC) у важливості створення дієвих і ефективних державних інститутів оборони під цивільним і демократичним контролем і керівництвом. Було представлено План партнерських дій (PAP) щодо створення оборонних інститутів (DIB), мета якого — підтримка зусиль Партнерів в ініціації та розвитку реформування і реструктуризації оборонних інститутів у світлі їх зобов'язань, прийнятих у контексті таких документів, як Рамковий документ "Партнерства заради миру" і Кодекс поведінки ОБСЄ в політико-військових аспектах безпеки. Враховуючи особливу увагу НАТО до Кавказу і Центральної Азії, а також до України і Молдови, ці партнери особливо запрошуються до обговорення співпраці з пов'язаних з PAP-DIB питань.

PAP-DIB<sup>1</sup>, як невід'ємна частина "Партнерства заради миру", зосереджується на здійсненні таких аспектів будівництва демократичних інститутів у сфері оборони і безпеки:

- розробка дієвого і прозорого демократичного контролю над оборонною діяльністю (включаючи відповідне законодавство);
- розробка дієвих і прозорих процедур з метою посилення цивільної участі у розробці політики у сфері оборони і безпеки;
- розробка дієвого і прозорого законодавчого і правового контролю над оборонним сектором;
- розробка дієвих і прозорих заходів та процедур щодо оцінки ризиків безпеки і національних оборонних потреб;
- розробка дієвих і прозорих заходів щодо оптимізації керівництва оборонними міністерствами і відомствами, а також силовими структурами, включаючи міжвідомчу співпрацю;
- розробка дієвих та прозорих заходів і практик щодо забезпечення відповідності загальноприйнятим міжнародним нормами і практиками, встановленим в оборонному секторі;
- розробка дієвих і прозорих кадрових структур та практик управління людськими ресурсами оборони;
- розробка дієвих і прозорих фінансових процедур, процедур планування та розподілу ресурсів оборони;
- розробка дієвого, прозорого та економічно ефективного управління оборонними витратами;
- розробка дієвих і прозорих заходів щодо забезпечення ефективної міжнародної співпраці та добросусідських відносин у питаннях оборони і безпеки.

*Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами (ДКВС, DCAF)* — міжнародна установа під швейцарською юрисдикцією з 46 державами-членами (див. додаток), діяльність якої зосереджено на документуванні та поширенні найкращого досвіду у сфері демократичного управління сектором безпеки — має честь бути уповноваженою швейцарським урядом співпрацювати з Міжнародним секретаріатом НАТО, Державами-членами і Державами-партнерами та їх відповідними інститутами з метою виконання Плану партнерських дій щодо створення оборонних інститутів. За п'ять років свого існування Центр здобув визнання і реально підтвердив свої переваги практично в усіх галузях, що відносяться до PAP-DIB, і готовий сьогодні поділитися власним досвідом і поширити найкращі зразки практичної роботи установ-партнерів у процесі реалізації PAP-DIB.

*Філіпп Х. Флурі, доктор філософії  
заступник директора ДКВС*

---

<sup>1</sup> Докладне роз'яснення щодо PAP-DIB можна знайти у статті пані Сьюзен Поунд (Міжнародний секретаріат НАТО) у попередній публікації ДКВС: Eden Cole and Philipp H. Fluri (eds.), *Defence Institution Building: Papers presented at the Conference on '2005 Partnership Action Plan on Defence Institutions Building (PAP-DIB) Regional Conference for the Caucasus and Republic of Moldova', held in Tbilisi, 25 April 2005*, LaVAK, Vienna, 2005. Інформація також міститься на сайті ДКВС: [http://www.dcaf.ch/publications/defenceinstitution\\_conf\\_tbilisi.cfm?nav1=4&nav2=2](http://www.dcaf.ch/publications/defenceinstitution_conf_tbilisi.cfm?nav1=4&nav2=2).

## Подяка

Редактори вдячні авторам за своєчасне надання матеріалів і зосередитися на галузі документованої практики у стилі, який, по суті, є дидактичним і залишає дуже мало простору для академічної віртуозності. У цій сфері важко уникнути повторів, оскільки кожний розділ розроблено так, щоб він був доступним для читання і мати закінчений сенс сам по собі.

Наша особлива подяка — групі редакторської підтримки: Алексу Доулінгу, Джозефу Дердзінські, Стефану К. Імберстеґу, Меліссе Джордж, підполковнику Ернсту М. Фельбербауеру, Лоуренс Дюріг і Суйінг Лей, Джозеф Дердзінські також представив чудове Резюме.

Надзвичайна подяка Центру міжнародної політики безпеки Швейцарського федерального міністерства закордонних справ, Бюро політики безпеки при міністерстві оборони Австрії та Національній академії оборони Австрії, які зробили можливим видання цієї книги. Думки, висловлені в ній, не обов'язково відповідають думкам швейцарського уряду.

Планується перекласти цю роботу на ряд мов, у тому числі російську та українську.

# Яке міністерство оборони нам потрібне?

Міністерство оборони — це щось особливе, страшне і дороге. Разом з міністерством закордонних справ воно найповнішою мірою опікується глобальними інтересами держави, на відміну від інших установ. Міністерство оборони має потужний вплив, тому що володіє засобами використання сили і пов'язане з питаннями життя і смерті свого особового складу. Воно дороге, тому що його бюджет визначається якнайгіршими варіантами розвитку подій. Крім того, якщо все гаразд, збройним силам “нічого” робити, зважаючи на що виникає питання, навіщо вони взагалі потрібні. Питання “скільки досить” відноситься до розряду вічних. Для країн, залучених до колективної оборони у контексті протистояння Схід—Захід, було можливим оцінити насущні потреби в категоріях балансу сил, але після падіння Берлінської стіни вираховувати потреби стало набагато важче. Готовність брати участь у миротворчих операціях, нести стабільність у регіони етнічних і релігійних конфліктів як усередині держави, так і на території найближчих сусідів, — питання амбіцій і вибору держави — принаймні, для старих членів НАТО при розгляданні нових завдань. Нові члени, зрозуміло, все ще надають великого значення “старому НАТО”, що має на увазі колективну оборону. Для них усіх оборона стала більш небезпечним заняттям, що часто вимагає дислокації особового складу далеко від власної країни, чим підвищуються вимоги до його первинної військової кваліфікації. Сьогодні, як це не парадоксально, для того, щоб зберегти підтримку для оборонного бюджету, оборона повинна бути ефективною.

Ця картина не є універсальною. Північ і Південь, багатий і бідний прагнуть розглядати виклики безпеки зовсім по-різному. Генеральний Секретар ООН Кофі Аннан у своєму докладі “У більшій свободі” (березень 2005 р.) спонукав світ відійти від ідеї, що деякі загрози, на зразок тероризму і зброї масового ураження стосуються тільки північних країн, а такі загрози, як бідність і боротьба за забезпечення основних потреб людського існування — тільки Півдня. Очевидно, що загальне уявлення про безпеку може виникнути тільки у разі, якщо усвідомлено зв'язки між різними викликами і досягнуто кращого розуміння, що більшість з цих викликів насправді загрожують ударами по спільних вразливих місцях і вимагають спільних рішень<sup>1</sup>. Сесія ООН у вересні 2005 року хоч і не стала вирішальним кроком у цьому напрямку, принаймні ясно виявила цей зв'язок і ввела поняття “обов'язок захищати” до словника міжнародної лексики. Що ж саме робити міжнародному співтовариству у разі, якщо держави не виконують цей обов'язок або не в змозі його виконати по відношенню до власного народу, вимагає подальшого з'ясування, але абсолютне тлумачення державного суверенітету ще залишається недостатнім.

Оборона і безпека на периферії відносної стабільності зони НАТО / Євросоюзу також тлумачаться як різні поняття. Там роль військових усе ще пов'язана насамперед з функцією оборони проти сусідів. У багатьох країнах Північної Африки і Близького Сходу армія і служби безпеки — це також найважливіші інструменти збереження існуючого режиму влади. Через це суттєво розрізняються межі демократичного контролю і способи організації оборонних відомств. Нижче проаналізовані вимоги, яким має відповідати сучасна оборонна сфера, але одразу ж відзначимо, що тут практично немає однозначності. У керівництві обороною і збройними силами знаходять віддзеркалення різні системи управління. Відмінності виникають також залежно від того, чи комплектуються збройні сили переважно призовниками чи професійними солдатами за довготривалими контрактами. Ця різниця впливає і на сприйняття оборони громадськістю. Призовна армія має соціальні переваги, приймаючи до своїх лав молодих людей з різних верств населення і різних регіонів, армія виховує в них відчуття

<sup>1</sup> Kofi Annan, 'In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All', Report of the Secretary General, 2005, pp. 5–6.



відповідальності та дисципліну. Зворотна сторона полягає в тому, що багатьом з них шкода часу, який доведеться витратити на виконання нескладних обов'язків, що заважають початку кар'єри у цивільному житті. За аналогією з футболом, призовну армію можна порівняти з футбольною командою, але такою, де тренер не впливає на відбір гравців, де в більшості випадків немає суперника, проти якого можна грати, і, головне, де частина гравців не любить футбол! Усе це не зменшує недоліки професійної армії: вона не є зрізом суспільства і ризикує виявитися не тільки дещо ізольованою, а й такою, що має низький рівень освіченості.

Армія, що складається з призовників, діє як масова тренувальна машина з гарантованою кількістю новобранців. У професійної армії завдання тренування вужчі, проте армія довше має користь від отриманої кваліфікації, але поповнення може стати проблемою за часів повної зайнятості. В обох випадках кінцевий продукт оцінюватиметься, наскільки солдати виглядають підтягнутими і дисциплінованими, наскільки вони підготовлені й оснащені для виконання завдань, старих і нових.

## **Завдання оборони**

Крім того, що міністерство оборони розглядає інтереси держави у повному масштабі, воно відрізняється від інших урядових відомств у цілому вужчою законодавчою базою (за винятком надзвичайного або військового стану, кадрової політики і кримінального права), що обмежує його діяльність, а також меншою зосередженістю на загальній політиці та спостереженням за виконанням інших. Оборону спрямовано на оперативне застосування збройних сил, яке використовує принципи ділової адміністрації та оцінюється за кінцевим результатом. Позиція міністерства в уряді і його стосунки з главою держави, прем'єр-міністром, кабінетом і парламентом обговорюватимуться в інших розділах. Зараз мова піде про організацію самого міністерства і збройних сил.

Щодо міністерства оборони, то наслідком його діяльності мають бути високоякісні військові частини, здатні швидко переміщуватися і розгортатися, а також брати участь у багатонаціональних операціях. У цьому відношенні збройні сили — ділові підрозділи підприємства. Застосування принципів сучасного менеджменту ставить питання про розподіл політичних принципів, виконання і контролю, але також і про їх взаємозв'язок. Досвід, набутий під час дій, вплине на вдосконалення політики відносно зміни пріоритетів і вимог, а дані контрольних тестів впливають як на політику, так і на виконання.

Політику доведеться формулювати в межах завдань, поставлених перед оборонним відомством згідно з конституцією або іншими законодавчими нормами. Насамперед це:

- захист незалежності та територіальної цілісності держави і можливе виконання колективних оборонних зобов'язань;
- підтримка міжнародного порядку і стабільності;
- підтримка цивільної влади, коли це потрібно для збереження законності і правопорядку, у надзвичайних ситуаціях і для надання гуманітарної допомоги як на національному, так і на міжнародному рівнях.

З часом межа між цими категоріями втратила чіткість, особливо після того, як знизився пріоритет колективної оборони. З другого боку, випадків, коли була потрібна військова підтримка, стало більше; вони характеризувалися високим рівнем непрогнозованості, різноманітністю масштабів насильства і застосування сили. З 1989 року ми спостерігали помітне зростання кількості багатонаціональних операцій, але у відносно малих масштабах. На національно-державному рівні стандартною маневреною частиною стала бригада, і багато контингентів, що брали участь в багатонаціональних операціях, не перевищували посиленій батальйон. Багатонаціональна операція мала явні переваги, що виразилися в розосередженні загроз (у військових і політичних відносинах) і розподілі зобов'язань і відповідальності. В деяких випадках це виявилось єдиним шляхом зосередження достатнього контингенту. Багатонаціональні сили висувають різні вимоги до стратегічного керівництва і оперативного командування. Вони також ставлять запитання, наскільки глибоко слід заходити у багатонаціональних бойових операціях: у реальному бою національні війська виявлятимуть себе краще, але справлять менше політичне враження.

Багатонаціональні операції більше не відбуваються в умовах жорстких завдань, поставлених перед військами-учасниками. Останнім часом розвиток йшов у напрямку коаліцій конкретного призначення зі змінними учасниками і створенням таких командних органів, які в мирний час не мали зв'язків з виділеними військами і, таким чином, не могли проводити спільні навчання або визначатися як контингенти, що прибувають. Визнанням таких недоліків стало формування Сил реагування НАТО і Бойових груп Євросоюзу, що мають фіксований склад, щонайменше, на певний період і підлягають перевірці рівня підготовки і оснащеності. Водночас більшість держав приймає модульний підхід до складу своїх військ, що збільшує гнучкість і сприяє тісній взаємодії між трьома видами збройних сил. Поняття “сумісний” (щодо країн) і “об'єднаний” (щодо видів збройних сил) стали ключовими поняттями для всіх оборонних організацій. Це безпосередньо впливає на навчання і підготовку, коли військові академії оборони на етапах підготовки офіцерів зводять разом зелені, блакитні та сині мундири. Те ж саме відбувається у військових штабах, де загальні служби інтегруються і більше не дублюються в кожному з видів збройних сил. Сумісність важлива, але їй потрібно стати повсякденною повсякденністю, перш ніж частини буде відправлено на виконання конкретних завдань.

## Оборонна організація

Щоб будь-яка оборонна організація функціонувала гармонійно, потрібно з'ясувати ряд питань:

1. Як здійснюватиметься єдине планування оборони?
2. Хто відповідає за оперативне керівництво?
3. Який статус має Начальник Головного штабу збройних сил (або Начальник Генерального штабу — за назвою вищої офіцерської посади в армії)?
4. Хто володіє контрольними функціями?
5. Чи діє принцип, за яким загальні інтереси оборонної організації превалюють над інтересами окремих видів збройних сил?
6. Якими є стосунки між центральним органом відомства і видами збройних сил?
7. Як здійснюються консультації з іншими урядовими відомствами, і що при цьому підлягає обговоренню?

Багато залежить від статусу, який має Начальник Головного (Генерального) штабу (НГШ). Він поєднує багато функцій, зокрема головного радника міністра оборони, “корпоративного планувальника” відомств і вищого військового командира: поєднання на межі можливого, що вимагає ретельного визначення кола обов'язків і призначення заступників для виконання функцій планування і операцій. Функція планування має на увазі визначити пріоритетність щодо вимог видів збройних сил і зведення їх у план, що охоплює всю діяльність відомства, і не тільки ту, що безпосередньо пов'язана з окремими видами збройних сил. На підставі цього плану будуть розподіляться ресурси. Проте, можна втратити час для реального впливу на реалізацію проектів, і це міркування робить доцільним складання проміжних рамкових програм, що дають можливість періодичного коригування. Якщо НГШ діє насамперед як голова начальників штабів видів збройних сил без яких-небудь ієрархічних повноважень, його зведений план навряд чи буде чимось більшим, ніж ускладнений варіант планів цих видів. Якщо ж він у змозі встановлювати свої власні пріоритети, звичайно ті, що підлягають остаточному затвердженню політичною владою — то його робочі відносини з колегами постійно балансуватимуть на вістрі леза.

Це додає взаємостосункам особливо делікатного характеру, тому що в оцінках якості частин, їх здатності до швидкої дислокації та підтримки боєздатності, яких потребує НГШ у своїй оперативній ролі, він залежить від інформації знизу. “Об'єднаність” могла б допомогти в подоланні цієї проблеми, але, на жаль, у більшості видів збройних сил просування по службі здійснюється в межах їх власної організації, а не у більш віддаленому Головному штабі, де вірність конкретній службі повинна підкорятися загальним інтересам.

Наступне питання полягає в тому, хто виступає головним суперником НГШ? Генеральний секретар відомства або посадовець, що відповідає за фінанси і складання бюджету? І на якому рівні ухвалюватимуться остаточні рішення? Виходячи з специфіки, властивій системі матриці, де перехреснюються

функціональні і оперативні лінії, на ці запитання даються різні відповіді. В межах кожного виду збройних сил функції операцій, особового складу, оснащення і фінансового контролю мають власну область, і доведеться вирішувати, як повноваження начальника штабу виду збройних сил співвідносяться з директивами, що поширюється по функціональних лініях від центральної організації. Нідерланди декілька десятиріч страждали від такої матричної організації, яка породжувала нескінченні переговори усіх причетних до цього осіб, яки були неспроможні визначитися з остаточним рішенням.

## Хвилі реформи

Майже в усіх європейських країнах хвилі реформи з 1991 року проходили безпосередньо одна за одною. Кожна хвиля підводила тип армії, заснований на військовій повинності, до кінця існування. Можна виділити три різні хвилі:<sup>2</sup>

1. Хвиля скорочення чисельності в 1990–1995 роках, яка переважно мотивована міркуваннями економії та “фінансовими вигодами миру”. Тривалість військової служби було скорочено, важке озброєння для війни на суші розпродано або ліквідовано, казарми закрито.
2. Орієнтована на НАТО фаза інтернаціоналізації і професіоналізації 1996–2000/2001 років, що була спровокована війнами в колишній Югославії та кувейтською кризою. Вона відрізнялася концептуальним і стратегічним перетворенням військ для подальшої відповідності розширеному спектру завдань, зміні вимог до підготовленості та характеру комплектування. Національні стратегії оборони втратили своє значення на користь набагато ширшої стратегії безпеки, як у географічному, так і у функціональному сенсі. “Партнерство заради миру” (*PfP*) поширило поняття “безпека через участь” на весь континент. Оскільки кількість придатних призовників почала перевищувати потреби служби, аргументи справедливості та спільної відповідальності спрацювали на користь повної відмови від даного типу армії.
3. Третя хвиля реформи, що почалася з 2000/2001 року і діє по теперішній час, націлена на впровадження структурної модульності та гнучкості у поєднанні зі всебічною професіоналізацією. США почали так звану “Революцію у військовій справі” і перетворили її на доктрину трансформації, спрямовану на “мережевоцентричну війну” (*Network Centric Warfare*). Головний командний пункт НАТО у Норфолку було реорганізовано, а стратегічне командування перетворено на Командування стратегічних досліджень (*Allied Command Transformation* — АСТ), щоб поширити цю концепцію в Альянсі. Її впровадження уповільнили Іракська криза, що почалася в 2003 році, та акцент на нову концепцію “ноги на землі”. Проте ніхто не сумнівається у значенні застосування сучасної технології під час військових дій.

Хальтінер і Клейн на підставі огляду майже тридцяти європейських держав приходять до висновку, що вони виявляють на диво багато спільних напрямків і тенденцій. Здається, всі вони мають загальну тенденцію демілітаризації європейських суспільств шляхом зменшення частки людських і матеріальних ресурсів, що виділяються для військових цілей. Відповідно, змінюється політична позиція збройних сил, а їх суспільне становище ставиться під сумнів, поки консенсус щодо їх нових миротворчих обов'язків не забезпечить нове обґрунтування їх існування. Зважаючи на наслідки послідовних хвиль реформи, автори вбачають ряд першорядних тенденцій щодо майбутнього стану збройних сил:

- поліцієзації та інтернаціоналізації збройних сил;
- демілітаризації суспільств;
- фемінізації збройних сил, особливо для небойової діяльності;
- збільшення частки цивільних осіб і ремілітаризації військ;
- поглиблення прірви між цивільними і військовими;
- відродження проблеми контролю у зв'язку зі зменшенням чисельності, скасуванням військової повинності і професіоналізацією, що може призвести до зростання напруженості між політичними і військовими елітами.

<sup>2</sup> Karl W. Haltiner and Paul Klein in *The European Armed Forces in Transition*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2005.

Більшість із цих тенденцій зрозумілі самі по собі, але четверта, щодо збільшення частки цивільних осіб і ремілітаризації військ, заслуговує на подальше пояснення. Мається на увазі, з одного боку, розвиток армій як багатофункціональних організацій, що дедалі більше відповідають економічним і фінансовим критеріям ефективності та користуються цивільною підтримкою, особливо відносно тилових функцій. Охоронні обов'язки переходять до приватних охоронних компаній, приватні фірми забезпечують постачання цілих бригад. З другого боку, фактична боєздатність сконцентрована у зменшених організаційних ядрах, які, ймовірно, вироблять власні уявлення про свої специфічні ролі та військові пріоритети. Це могло б призвести до ізоляції військових від іншої частини суспільства, через що більшого значення набуває демократичний контроль над збройними силами не тільки в Східній, а й у Західній Європі.

## **Різні моделі**

У демократичному суспільстві загально визнаним є примат політики, але здійснюється це дуже по-різному. Міністерство оборони — це мікрокосм сам по собі. Виникнувши здебільшого як організація для забезпечення діяльності збройних сил і надаючи багато повноважень професійним військовим, оборонні відомства повинні були пройти довгий шлях, щоб пристосуватися до зміни геополітичних умов і нових місцевих політичних пріоритетів. З погляду оборонного відомства найближче майбутнє матиме абсолютно інший вигляд, ніж сучасне. З новими загрозами, що постають перед нами, та з руйнацією меж між внутрішньою і зовнішньою безпекою все доведеться ґрунтовно вивірити.

Головні функції оборонних відомств у всьому світі легко співвіднести. Всім їм доводиться мати справу з проблемами особового складу і оснащення, розвідкою, відносинами з іншими відомствами, процесами середньо- і довгострокового планування, що передбачають геополітичний і технологічний розвиток. Збройні сили повинні бути укомплектовані, навчені та екіпіровані, а виконуючи завдання за межами власної країни, — зберігати боєздатність і проходити ротацію. Миротворчі завдання стають інструментом зовнішньої політики, оскільки ставлення до країн залежить від їх солідарності, спільної відповідальності та конкретного внеску в миротворчі операції. Залежно від ступеня залучення парламентів до зовнішньої політики й оборони, відправка військ за кордон стає предметом парламентського розгляду, що додає обґрунтуванню їх місії в політичних і військових категоріях характер нового аспекту дебатів.

У цілому, розглядаючи практику, прийняту у деяких країнах НАТО, ми бачимо поступове посилення ролі НГШ. Поговоримо про це, щоб окреслити різні способи, що знайдені державами для поліпшення процесу інституційного ухвалення рішення.

### *Німеччина*

Найповільнішою у цьому процесі була Німеччина, у якій з історичних причин не бажали відроджувати Генеральний штаб і дали вищому військовому посадовцю назву „генерал-інспектор”. Фактично він не займався інспекцією, а був головним посадовцем у відомстві, який займався плануванням. Він не мав оперативних повноважень і в ієрархії займав місце не вище за начальників окремих видів збройних сил (їх також називали “інспекторами”), але міг видавати директиви, щодо організації збройних сил. Його вплив забезпечувався участю в Колегії (Kollegium), що складається з міністра, двох парламентських державних секретарів, двох цивільних службовців у ранзі державного секретаря, директора планувального персоналу і директора інформації.

У 2000 році статус генерал-інспектора зміцнився: він став головою Оперативної поради (Einsatzrat), що складається з інспекторів окремих видів збройних сил і п'яти глав цивільних департаментів у складі міністерства, маючи завдання планувати оперативне розгортання Бундесверу. Виконувати плани буде новий об'єднаний орган у Потсдамі і який безпосередньо підлеглий міністру оборони — Командування оперативного керівництва (Einsatzführungskommando), особливим завданням якого є участь у миротворчих операціях. Він складається з понад трьохсот офіцерів і цивільних службовців під командуванням генерал-лейтенанта. Цей орган здійснює командування військами, представленими

трьома видами збройних сил. Інспектори видів збройних сил більше не мають оперативних обов'язків, але відповідальні за готовність, підготовку і екіпування особового складу. Змінюваність планувального персоналу незначна.

Німецький оборонний бюджет складає бюджетний (Haushalt) директорат на весь період планування, і потім стає основою для Плану Бундесверу, який складає генерал-інспектор, вносячи пропозиції щодо розподілу коштів по різних складових оборонної організації.

### Франція

Як і слід було чекати від країни, яка традиційно віддає перевагу центральній ролі держави, глава французького Головного штабу (*Chef d'état major des armées*) є не тільки найважливішим радником президента (головнокомандуючого) а й здійснює командування усіма військовими діями, включаючи сили, що діють у кризових ситуаціях, миротворчих і гуманітарних операціях. Крім того, він відповідальний за застосування військ для допомоги цивільній владі. Його завдання сформульовано в указі президента, згідно з яким йому відводиться центральна роль і в оборонному плануванні. Начальники видів збройних сил консультують його при плануванні оперативного використання їхніх військ, але їх відповідальність обмежується підтримкою боєздатності та готовності відповідних контингентів щодо особового складу і екіпування. Начальники видів збройних сил несуть "органічну відповідальність", НГШ здійснює оперативне командування.

Бюджет НГШ є частиною бюджетів видів збройних сил і не має власного бюджету. Його функція планування залежить від консенсусу, що досягається з колегами з видів збройних сил, що, очевидно, не зміцнює його повноважень.

Штаб оборони складається приблизно з 500 чоловік, якими керує заступник НГШ разом з трьома помічниками начальника із загального оборонного планування (з приблизно 170 чоловік апарату), з міжнародних відносин і операцій, а також радників (*conseillers*), що займаються дипломатичними, технічними, медичними і жандармськими питаннями. Оперативне планування здійснюється в об'єднаній штаб-квартирі за межами столиці, де роботу розподілена таким чином:

- планування "à froid", створення сценаріїв для можливих типів і районів дій;
- планування "à chaud", складання оперативного плану для гострої кризи, за інструкціями НГШ;
- надання особового складу кризовим штабам у міністерстві оборони;
- планування і проведення спільних навчань і підготовка висновків для вироблення об'єднаної доктрини.

Французькій системі не вистачає цивільних "стримувань і противаг" — цивільного генерального секретаря як головного радника міністра. Баланс існує у взаємовідносинах між міністром, прем'єр-міністром і президентом, який також має невеликий військовий компонент у своєму апараті. Багато політичних проблем вирішує "кабінет", вузьке коло персонального апарату міністра, що здатне прорватися крізь бюрократію, але погіршує прозорість діяльності відомства.

Складання бюджету здійснюється згідно з законом про фінансування (*loi de programme*), який встановлює межі витрат і стратегічний напрямок розвитку на п'ятирічний період. Детальне виконання визначається окремими законами, як, наприклад, у 1997 році — скасування військової повинності та впровадження обов'язкового знайомства зі збройними силами вісімнадцятирічних.

### Великобританія

Британська система зазнала кількох перетворень. Головне з них відбулося після Фолклендської війни 1982 року. Раніше види збройних сил мали чимало автономії, а НГШ грав координуючу роль і діяв як головний військовий радник державного секретаря (міністра) оборони. Після 1982 року відомство було модернізовано: було створено об'єднаний Головний штаб збройних сил, керований заступником начальника Штабу під спільною відповідальністю НГШ і помічника міністра (*Permanent Under Secretary, PUS*; посада, що відповідає посаді генерального секретаря в континентальних країнах). Усі питання щодо пріоритетів стратегії, політики і розподілу ресурсів було зосереджено в міністерстві оборони. Через десять років ці лінії розвинулися в підрозділ міністерства згідно з головними проце-



сами в оборонній організації. Всі оперативні аспекти було віднесено до Головного штабу збройних сил, який повинен надалі мати у своєму складі начальників видів збройних сил, а всі обов'язки щодо бюджету і управління перейшли до управління керівництва і бюджету (Office Management and Budget).

“Огляд стратегії національної оборони” (Strategic Defence Review) 1998 року спричинив зосередження оперативного керівництва і виконання в єдиному центрі — НГШ. Він став “професійним главою” збройних сил додатково до обов'язків головного військового радника міністра і уряду. Значення “Огляду” полягало також у підкресленні політичної мети збройних сил: вони повинні керуватися політичною волею, а не ресурсами. Обмеженість у ресурсах полегшувалася більш жорстким встановленням пріоритетів, об'єднанням завдань і діяльності.

У складі уряду на вершині командної вертикалі формально стоїть Королева. Політичну відповідальність несе Комісія з військової та зовнішньої політики (Defence and Overseas Policy Committee). НГШ може бути запрошений нею як радник. Міністр, НГШ та постійний помічник міністра (PUS) — головний цивільний посадовець, утворюють трикутник з міністром на чолі і НГШ і PUS, перебуваючи на одному рівні нижче за нього. Ця рівність статусу, ймовірно, не створює великих проблем для прагматично орієнтованих британців, але навряд чи прийнятна для інших країн, де генеральний секретар або його аналог наполягає на своїй ролі першого радника політичного керівництва з правом включати у сферу її компетенції військові аспекти.

Для здійснення оперативних розгортань НГШ має у своєму розпорядженні Центр кризового управління обороною, розташований у бункері під міністерством, його очолює заступник начальника штабу з бойових операцій (Deputy Chief Staff for Commitments). Його мета полягає в інформуванні політичної влади стосовно військово-стратегічних і політичних аспектів кризи, підготовки політичних рішень і розробки чітких директив для відповідного військового командування. Це не включає прямого командування частинами, що беруть участь в операціях. Таке командування довірено Постійному об'єднаному штабу на чолі з Начальником спільних операцій, який зазвичай діє як єдиний командуючий очолюваними Великобританією операціями — спільними, об'єднаними або багатонаціональними іншого роду; він також відповідає за оперативне командування британськими військами в операціях, які очолюють інші держави або міжнародні організації.

Британська система явно прагне не тільки до взаємного перекриття політичних і військових аспектів, а й обмежує жорсткий ієрархічний підхід, який часто має місце в інших країнах. Начальники видів збройних сил зберігають право прямої доповіді міністру і навіть прем'єр-міністру. Яскравим прикладом є звернення НГШ та його колег до прем'єр-міністра з метою впевнитися, що участь в Іракській війні відповідає нормам міжнародного права. У середині міністерства вони беруть участь у роботі Комітету начальників штабів, в який входить також PUS і представник Міністерства закордонних справ та у справах Співдружності. Їхня співпраця ілюструється розміщенням усіх цих посадовців оборонного відомства на одному поверсі міністерства.

Разом з Комітетом начальників штабів функціонує Рада управління обороною (Defence Management Board), що займається плануванням і складанням бюджету. До Ради входять PUS як голова, а також керівники Агентства військових поставок (Defence Procurement Agency), Організації з питань тилу (Defence Logistics Organisation) і Головний науковий радник. Обидва ці органи підпорядковуються Раді Оборони, в яку входять державні міністри, заступники міністрів і більшість з вищезгаданих посадовців. Рада оборони є найвищим формальним органом у відомстві. Міністерство оборони налічує 5500 чоловік, приблизно порівну цивільних службовців і офіцерів.

### *Канада*

Канада — піонером у практиці “спільності”. Національний оборонний акт 1964 року скасував чинні три окремі види збройних сил з власними міністрами і командуючими, а також дивну надбудову у вигляді майже двохсот міжвидових комітетів. Усе три було підпорядковано НГШ, а тилове забезпечення і підготовку — об'єднано. Повна уніфікація відбулася в 1968 році, а в 1972 році цей переворот було скасовано, і всі види збройних сил знову отримали власні звання і обмундирування.

Як і в британській системі, НГШ і старший цивільний службовець, який виконує функції заступника міністра, знаходяться на одному рівні, але НГШ в особливих випадках дозволено безпосередньо доповідати прем'єр-міністру і кабінету з важливих військових проблемам. НГШ, начальники видів збройних сил і заступник міністра розміщуються в Національному Головному штабі оборони, що налічує приблизно 8500 чол. персоналу, як військового, так і цивільного. Відділи планування політики і оборони налічують приблизно 300 чоловік. Операції екстраординарного характеру очолює «єдиний командувач», а заступник НГШ відповідає за розгортання військових підрозділів.

Планування оборони засновано на «Баченні оборони» на наступні 15–20 років, розробленому спільно НГШ і заступником міністра і затвердженому міністром. Воно забезпечує оцінку стратегічного оточення, оборонних потреб Канади, пріоритетів її уряду, ресурсних можливостей і обмежень. На підставі цього аналізу визначаються військові потреби, необхідний потенціал, рішення щодо їх задоволення, а також фінансові, кадрові та матеріальні ресурси. Кожні два роки розробляється «План оборони» на наступні п'ять років, який є основою службових планів начальників видів збройних сил.

Особливість канадської системи — це подвійна функція заступника НГШ, який виступає в ролі начальника штабу і для НГШ, і для заступника міністра. Система стримувань і противаг міститься у матриці помічників заступників міністра і начальників видів збройних сил. Комітет управління обороною збирається щомісячно під спільним головуванням заступника міністра і НГШ. Це також стосується Щоденного виконавчого комітету. Рада Збройних Сил (Armed Forces Council) збирається регулярно, щоб інформувати НГШ з питань командування і управління. Старший комітет управління і нагляду (Senior Management Oversight Committee) під головуванням заступника НГШ готує ухвалу рішень щодо важливих проектів. НГШ і заступник міністра діють перед Спеціальними комітетами Палати Представників і Сенату у дусі прозорості і відповідальності. Формальних правил для цього не існує.

Приклади цих чотирьох країн показують різні способи, якими політики, офіцери і цивільні службовці здійснюють управління оборонними відомствами. Всі просуваються у напрямку до спільності і більших обов'язків Начальника Головного штабу збройних сил. Канада і Великобританія мають зразкову взаємодію між НГШ і старшим цивільним посадовцем. Усі моделі демонструють важливість функцій планування, політики і виконання. Більшість визнає, що ці функції слід розмежовувати, але у багатьох випадках відмінність не така чітка, як це можна припустити у теорії. Практика набуває значного розмаїття форм в інших частинах сектора безпеки: в поліції, розвідувальних службах, прикордонній і береговій охороні. Та все ж є можливість визначити деякі критерії їх ефективності, та, у контексті демократичного контролю над збройними силами, місця оборони і безпеки при демократії. До того ж, демократія набуває багатьох форм, але осереддям усіх цих форм є спосіб, яким уряди розкривають, пояснюють і виправдовують свою політику і діяльність.

## **Структура цієї збірки матеріалів**

Ця книга є збіркою матеріалів про створення оборонних інститутів, які ґрунтуються на практиці, що має місце у Західній Європі, а також на досвіді нових членів НАТО. Всі матеріали сфокусовано на процесах реформ, що мають місце в старих і нових країнах-членах НАТО і викликані змінами у статусі оборонного відомства. Неодмінно матимуть місце деякі повтори щодо аналізу і висновків, але загальне відчуття напрямку визначається послідовністю. «Партнерство заради миру» (PfP) і плани виконання критеріїв членства для країн, що прагнуть до вступу в НАТО (membership action plans), виробили загальний підхід до оборонного планування і військової співпраці. Цей процес підтверджує старе прислів'я, у якому говориться, що військовим неважко знайти рішення проблеми, але дипломатам і політикам — надто складно. Так чи інакше, спільна робота над загальними проблемами є найкращим способом, щоб досягти взаєморозуміння і довіри, які є суттєвими елементами стабільності і безпеки.

Читач знайде декілька місць, де пояснюються відмінності між оборонним та іншими урядовими відомствами, зокрема у цьому вступі та моєму розділі про законодавчий контроль. Ян Трапанс пише про це в своєму розділі «Демократія, безпека і планування оборони». Але відмінності не мають на увазі

відсутність демократичних процесів, навіть якщо серйозність проблеми, про яку йдеться, і вимоги секретності можуть певною мірою перешкоджати повній прозорості.

Книга розпочинається всебічним аналізом Фреда Шрейєра нового розподілу праці у сфері оборони і безпеки, оснований на твердженні, що інститути безпеки повинні служити інтересам безпеки громадян, суспільства і держави, поважати права людини і діяти в рамках закону і під дієвим демократичним контролем. Один з його вузлових моментів — значущість оперативного досвіду, якого набули європейські країни у боротьбі з терористами різних переконань. Автор також підкреслює переваги, що пов'язані з найкращими можливостями проєкції військової потужності у категоріях розмаху, досяжності, швидкості дії та збереження боєздатності.

Ганс Борн простежує норми і стандарти демократичного управління сектором безпеки, особливості політичних систем і парламентських комітетів оборони у ряді країн. Його висновки зосереджені на спільній відповідальності парламенту і уряду за зовнішню політику і політику безпеки, яка може бути вироблена тільки за умов довіри, відкритості та взаємної поваги. Зрештою, саме парламент є джерелом законності.

Багато залежить від стосунків між цивільними і військовими в країні. В цьому вступному розділі наведено деякі приклади відносин, що склалися в розвинутих західних демократіях. У багатьох інших країнах стосунки між міністром оборони і НГШ не є гармонійними та вимагають великих зусиль для того, щоб встановити примат політики. Поліцейська і юридична співпраця дедалі більше набувають міжнародного виміру у нерозривному зрощенні внутрішньої та зовнішньої безпеки. Це висуває проблему протистояння свободи проти безпеки, а також проблему основних прав особового складу. Третій розділ закінчується розповіддю про те, яким чином можна укріпити цивільний вплив.

Четвертий розділ висвітлює законодавчий контроль над сектором безпеки. Критичною проблемою тут є ступінь, при якому контроль перетворюється на справжній вплив на рішення виконавчої влади. Парламентське затвердження є важливим інструментом такого впливу. Воно перевищує владу фінансів, якщо для відправки військ для дій за межею потрібна парламентська згода. Тут ми знаходимо не тільки специфічні завдання комітету оборони, а й короткий виклад юридичних аспектів військової дисципліни і кримінального права, а також важливі нормоутворюючі наслідки “Кодексу поведінки ОБСЄ”, опублікованого в 1994 році. Розділ закінчується окресленням нових завдань у сфері безпеки, зокрема створення умов для послідовного підходу до запобігання конфліктам, а також демократизації, захисту прав людини і розвитку.

Яан Трапанс використовує свій досвід экс-міністра оборони Латвії, щоб дати нам можливість вникнути в процес аналізу загроз і здійснення оцінки ризиків у великих і малих країнах. Він описує загрози на Балтиці та ситуацію ризику як військові та політичні завдання. Збільшення чисельності та підвищення готовності збройних сил визначаються двосторонніми і багатосторонніми угодами, приєднанням до системи колективної оборони, але також і за допомогою заходів щодо створення відносин довіри з сусідніми країнами. У шостому розділі він розповідає про планування у сфері безпеки і оборони у демократичному контексті. Він простежує західний метод планування, починаючи з визначення загрози і концепції державної безпеки як основи оборонної політики і військової стратегії. Далі здійснюється планування складу і структури збройних сил, розробка відповідних доктрин і графіків підготовки. Послідовний процес планування вельми важливий для обґрунтування потреб в особовому складі та матеріальному забезпеченні, що необхідно для формування заявки на річний бюджет. Трапанс також підкреслює важливість безперервного потоку інформації до парламенту, не тільки у вигляді поєднання щорічних звітів про ресурси і політику, а й у формі проміжних звітів про середньострокові програми і довгострокові плани. Розділ закінчується описом кроків, пов'язаних із розширенням НАТО.

У сьомому розділі Віктор-Ів Гебалі на основі VII і VIII частин “Кодексу поведінки ОБСЄ у військово-політичних аспектах безпеки” (1994) розглядає спроби підміни міжнародних норм ідеєю, що сила — єдиний виправданий державний засіб гарантування державної безпеки.

Очевидно, що кадрова політика — це чи не найважливіший елемент політики оборони за умов демократії. Сьогодні солдат розглядається як громадянин в уніформі, який володіє усіма правами



цивільного, а також має прозорі критерії просування по службі. Ференц Молнар у своєму розділі використовує приклад Угорщини, щоб описати принципи і практики кадрової політики. Членство в НАТО принесло Угорщині унікальну можливість перетворення армії, але було нелегко позбутися старої практики. Підхід НАТО і зобов'язання, що ґрунтуються на можливостях, які були представлені на самміті у Празі, стали важливим стимулом підвищення професіоналізму і використання освіти і підготовки для посилення інтеграції в процедури і практики НАТО.

Планування фінансів і розподіл ресурсів — вразливі ланки міністерства оборони, яке залежить від виконання багаторічних програм. Оборона — це справа “далекобійна”, і нові пріоритети мають тривалі терміни розробки. Ми бачили приклади амбітних програм у Східній і Західній Європі, які доводилося урізати, тому що очікувані фінансові ресурси не надходили. Для НАТО було б краще, якби його члени витрачали на оборону 2 % ВВП, але небагато учасників Альянсу підтримують таку думку. Харі Букур-Марку, аналізуючи у дев'ятій главі дилему розподілу ресурсів, доходить висновку, що висхідній бюджетній системі, що визнається підлеглими елементами в системі, може не бракувати послідовності та інформації щодо актуальності кожного запиту. Упродовж фази обговорення в підготовці бюджету компроміси між оперативними витратами і придбанням, між змістом особового складу, діями і технічним обслуговуванням відносяться до найважчих рішень, які доводиться приймати міністру оборони.

Міхалі Замборі робить наступний крок у десятому розділі, проводячи аналіз цілеспрямованого планування в угорській системі оборонного планування. Одна з важливих думок, висловлених тут, полягає в тому, що добре організована, незалежна і безперервна контрольна функція — це головний інструмент оцінювання виконання завдань. Його робота включає вражаючий детальний перелік економічних завдань щодо утримання і розвитку військ завдяки розсудливому розподілу ресурсів.

Ліг Дунаї в одинадцятій главі обговорює заходи щодо зміцнення співпраці і добросусідських відносин, вироблені по закінченні так званої холодної війни. Він звертає особливу увагу на регіональний і субрегіональний контроль над озброєнням як на частину цієї політики добросусідства. Віденський механізм консультацій 1990 року у разі незвичної військової активності дає змогу упоратися з непередбаченим розвитком подій. Договір стабільності для Південно-Східної Європи стимулював внутрішньорегіональну кооперацію, але водночас зумовив продовження процесу зближення з Євросоюзом і прогресу у співпраці з сусідніми країнами. Нещодавно розроблена політика сусідства Євросоюзу призначена для країн, які (до певного часу) не отримали перспективу членства. В ході свого аналізу Дунаї робить два важливі зауваження, які виходять за межі його теми. Перше торкається нинішнього стану справ у світі, де США, очевидно, — провідна держава, що має військову перевагу, проте в економічних відносинах міжнародна система виявляє ознаки багатополарності. Друге зауваження торкається часто цитованої думки, що безпека неподільна. В цьому немає нічого самоочевидного, і, певною мірою, регіональна кооперація навіть збільшить специфіку заходів безпеки. Та зростаюча взаємозалежність і ризик сплеску нестабільності вимагає введення додаткових “неполярних елементів” кооперації.

Дванадцятий розділ, друга стаття Фреда Шрейєра присвячена управлінню розвідкою і контролю над нею, темі, яка привертає відносно мало уваги в Європі, але набуває більшої ваги у світлі нинішнього зрощення внутрішньої та зовнішньої безпеки. На основі досвіду більшості військових операцій, що мали місце за останні 15 років, розвідувальна інформація піддавалася різкій критиці. Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами справедливо відвів цій темі чільне місце в своїй діяльності, оскільки вона ставить демократичну державу перед декількома дилемами. Збір секретної інформації, який використовується для зміцнення державної політики, неодмінно створює напругу у зв'язку з питанням про його обґрунтованість і вимагає чіткого визначення відповідальності. Шрейєр вказує на чинники, що формують нову парадигму управління розвідкою: предмет розгляду надзвичайно розрісся, особливо з появою недержавних діючих суб'єктів; потреба в обміні розвідувальною інформацією і міжнародній співпраці зросла, але практика „послуга за послугу” обмежується через сумніви в надійності партнерських організацій; зміни відбуваються як в інформаційних технологіях, так і в тому, як інформація використовується. Демократичний контроль не може

бути ідентичний тому, який практикується щодо інших урядових функцій, і вимагає спеціальних заходів. І нехтувати ним не можна.

Моя стаття про оборонні поставки розробляє модельну послідовність ухвалення рішень і парламентського схвалення. Вона також описує виникнення Європейської політики у сфері безпеки і оборони, яка 2004 року зробила важливий крок в створенні Європейського агентства оборони (EDA). EDA претендує на об'єднання експлуатаційних вимог, досліджень і технології, розробки і придбання. Все це завершується оцінкою, чи відповідає кінцевий продукт оригінальним і мінливим вимогам. Стаття робить наголос на питанні “Для чого?” і аналізує ряд європейських і американських сценаріїв, щоб допомогти з відповіддю на нього.

У чотирнадцятому розділі Роберт Пжечел підкреслює, що засоби масової інформації і держава не обов'язково повинні мати різні погляди, щоб перебувати в суттєвій опозиції один до одного, але можуть отримати користь з позитивних результатів взаємостосунків робочого симбіозу, особливо в своєму спільному пошуку шляхів поліпшення публічного характеру державної діяльності. Потім Харі Букур-Марку у другому своєму повертає увагу до важливості розробки добре збалансованої перспективи, яку доведено до відома громадськості у розділі “Оборонні інститути та інформаційна політика”. Питання оборони більше не приймаються беззастережно, а розглядаються з погляду їх доцільності, ефективності та навіть етики. Інтернет, дуже важливий засіб інформації, яким володіє сьогоднішній світ, має нагоду доносити несекретну, доступну інформацію до громадськості у швидкій і простій формі.

Останній розділ Велізара Шаламанова присвячено управлінню обороною та її реформуванню у контексті цивільного суспільства. Щоб проаналізувати найкращі практичні зразки в управлінні обороною автор склав “модель підприємства” з урядом (виконавчі директори), прем'єр-міністром (головний адміністратор), міністерством оборони (загальне управління) і збройними силами (виробничі під-розділи). Це — корисний аналітичний інструмент, навіть якщо кожне порівняння має свої межі. Його перелік функцій, які повинна здійснювати будь-яка оборонна організація, заслуговує на прочитання, перш за все, тими, хто не повністю інформований щодо принципів, якими має керуватися міністерство оборони, як частина уряду у внутрішній і зовнішній діяльності. Іншою стороною монети є контекст цивільного суспільства, яке після 1989 року дедалі більше впливає на сферу оборони і безпеки, отримавши цю можливість завдяки процесам прозорості і підзвітності. Участь цивільного суспільства у дебатах щодо поточних проблем оборони — це передумова збереження суспільної підтримки. Такі дебати найбільш ефективні лише тоді, коли їх організують не міністерство оборони, а неурядові організації, наукові центри і дослідницькі інститути.

*Д-р Віллем Ф. ван Ікелен  
Женева, березень 2006 р.*

**Частина I**

**Статті**

# Розподіл праці у сфері оборони і безпеки

*Полк. Фред Шрейєр*

### Мінливе обличчя безпеки

Часто безпеку плутають з обороною. Традиційно безпека визначається насамперед у категоріях “національної безпеки”: як захист національної території проти військових загроз з боку інших держав. Закінчення холодної війни, глобалізація, нові ризики, небезпеки і загрози, як і зміни у власних країнах, різко змінили характер середовища безпеки країн. Більшість держав сьогодні стикається з великим масивом викликів безпеки, швидше невійськової, ніж військової природи, що вимагають іншої реакції. У міру того, як обмеженість військово- і державно-орієнтованих уявлень про безпеку стає все очевиднішою, відбувається розширення і поглиблення поняття безпеки, яке розширяється і тепер не зосереджується виключно на безпеці держави та її території, а має на увазі безпеку індивідумів, співтовариств, суспільства, регіонів або навіть міжнародної системи. Ризики і небезпеки, відмінні від військових загроз, входять до порядку денного безпеки, як, наприклад, екологічна деградація, соціо-демографічні виклики, поширення інфекційних хвороб, транснаціональний тероризм і організована злочинність.

Найостаннішим доповненням до концепції безпеки є “безпека особи” (human security).<sup>1</sup> Воно означає істотне перенесення акценту безпеки з держави на окрему людину. Ця нова концепція заснована на передумові, що головним об’єктом турботи має бути не збереження держави, а життя і добробут людей, і має багато спільного із спорідненими концепціями, такими, як права людини і суспільний розвиток. “Доклад про розвиток людського потенціалу за 1994 рік”, головними компонентами якого є “свобода від страху і свобода від потреби”, визначає особову безпеку як безпеку людей “від хронічних загроз” на кшталт хвороб і політичних репресій, а також як “захист від раптових нищівних порушень повсякденного життя”.<sup>2</sup> Підтримка ООН була могутнім стимулом для розробників політики з різних країн. Наприкінці 1999 року групою цих країн було створене “Мережу особової безпеки”, у складні якої сьогодні 12 країн<sup>3</sup>, які щорічно проводять зустрічі на рівні міністрів. Вона розглядає себе як “неформальний, гнучкий” механізм для “колективних дій”, що привертають “міжнародну увагу до нових і потенційних проблем”, і прагне застосувати концепцію “безпеки особистості” для “додання енергії політичним процесам, спрямованим на запобігання або розв’язання конфліктів, підтримку миру і розвитку”. Організація надає дієву допомогу у вирішенні різних міжнародних проблем, зокрема знищення мінних полів, контролю над стрілецькою зброєю і легкою зброєю, роботі Міжнародного

<sup>1</sup> Див., напр.: Human Security Network. — <http://www.humansecuritynetwork.org/>; Bibliography on Human Security, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research: Cambridge, Mass., August 2001. <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/bibliography.pdf>.

<sup>2</sup> UNDP, Human Development Report 1994. Тут перераховано сім компонентів особової безпеки: економічна безпека, продовольча безпека, медична безпека, екологічна безпека, безпека особи, безпека співтовариств і політична безпека.

<sup>3</sup> Австрія, Греція, Йорданія, Ірландія, Канада, Малі, Нідерланди, Норвегія, Словенія, Таїланд, Чилі і Швейцарія. Південна Африка бере участь як спостерігач.

кримінального суду, дотримання міжнародної заборони на використання солдатів-дітей, освіти і законодавства з прав людини, боротьби проти міжнародної злочинності і, нарешті, боротьбі з ВІЧ і СНІД.<sup>4</sup>

Південна Африка однією з перших підхопила нове мислення, надавши нового визначення безпеки в "Білій книзі про оборону 1996 року", що містить найясніше визначення безпеки особистості серед наявних документів.<sup>5</sup> Прем'єр-міністр Японії Обучі зробив цю концепцію керівною особливістю японської зовнішньої політики, заснувавши в 1998 році "Довірчу фундацію особової безпеки" в Секретаріаті ООН і щедро вкладаючи туди кошти.<sup>6</sup> Інший принциповий прихильник особової безпеки, Канада, також зробила цю концепцію основою своєї зовнішньої політики, визначаючи її як "безпеку для людей як від насильницьких, так і ненасильницьких загроз... що характеризується свободою від наростання загроз стосовно прав людей, їх безпеки або навіть їх життя".<sup>7</sup> Концепцію підтримує Генеральний Секретар ООН Кофі Аннан, засновник Комісії з особової безпеки, і після його заключного звіту за 2003 рік з'явилася постійна Консультативна Рада ООН з особової безпеки.<sup>8</sup> В 2004 році нова парадигма отримала ще одне звучне підтвердження — ЄС опублікував Барселонський звіт Групи вивчення можливостей Європи у сфері безпеки під назвою "Доктрина особової безпеки для Європи", який містить заклик до створення "сил реагування на загрозу особової безпеки" (human security crisis response force). Ці сили повинні мати в своєму складі значний контингент цивільних фахівців з досвідом запобігання конфліктам і перебудови суспільства. Навіть їх постійний військовий персонал повинен суворо дотримуватися етики особової безпеки.<sup>9</sup>

Не зважаючи на те, що поняття особової безпеки вживається дедалі частіше, його ще належить точно визначити. Воно, схоже, несе в собі сумнівну сукупність протилежних дефініцій. Його критикували за використання надмірно широких і розпливчатих визначень, що знижують його аналітичну корисність для дослідників і дієвість як керівництво для політиків.<sup>10</sup> Одна вважають, що близькість особової безпеки до Програми розвитку ООН (UNDP) або підкреслює її переваги, або ж підриває її обґрунтованість, безвідносно до змісту. На думку інших, вона пов'язана з проблемами досягнення консенсусу у питаннях безпеки глобальної інтелігенції. Тоді як деякі уряди прийняли концепцію за основу своєї національної зовнішньої політики, інші відчують до неї, щонайменше, байдужість, а найчастіше скепсис. Отже, чи може концепція, не визначена і суперечлива, справді приносити користь? Чи слід сектору оборони і безпеки звертати на неї якусь увагу? Ми відповідаємо на це питання ствердно, визнаючи, що це парадигма, яка набула великого значення і може стати важливим елементом концептуального середовища, в якому силам оборони і безпеки доведеться діяти в майбутньому.

Однією з важливих визначальних проблем (думки щодо якої доволі різноманітні) є ступінь, у якому особова безпека повинна домінувати у сфері безпеки. Оригінальне формулювання UNDP стверджує, що особова безпека має бути домінуючою парадигмою безпеки. Але Канада і Японія, які члени Мережі особової безпеки і прихильники підходу з позиції особової безпеки у своїй зовнішній політиці, чітко розрізняють поняття "особова безпека" і "національна безпека". Ані Канада, ані Японія не віддають перевагу одній парадигмі безпеки перед іншою. Канадські документи описують їх як такі, що взаємно

<sup>4</sup> Див.: <http://www.humansecuritynetwork.org/network-e.php>

<sup>5</sup> Біла книга оборони Південноафриканської республіки

<sup>6</sup> Gilson J., Purvis Ph. Japan's Pursuit of Human Security: Humanitarian Agenda or Political Pragmatism? // Japan Forum: The International Journal of Japanese Studies. 2003. — June, No. 15. — P. 193–207.

<sup>7</sup> Canada Department of Foreign Affairs and International Trade // Human Security: Safety for People in a Changing World. Ottawa: Department of Foreign Affairs, 1999. — p. 5.

<sup>8</sup> Див.: <http://www.humansecurity-chs.org/abhs/index.html>

<sup>9</sup> Докладно про розвиток європейського мислення у цьому напрямку див. <http://www.iss-eu.org>

<sup>10</sup> Див., напр.: Paris R. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? // International Security. 2001, Vol. 26. Fall, No. 2 P. 92–93.

доповнюють одна одну.<sup>11</sup> Таким чином, той факт, що парадигма дотепер не змогла досягти переваги над конкуруючими концепціями безпеки — це достатня причина для використання більш зрілої концепції, розробленої в обстановці, яка утворилася після холодної війни з метою упоратися з сучасними проблемами безпеки: “Реформа сектору безпеки”. Це відносно нова концепція, що зараз визначає форму міжнародних програм допомоги у розробці. Вона розділяє з концепцією особової безпеки турботу про добробут і безпеку індивідуумів, груп і суспільства. Завдання “Реформи сектору безпеки” — досягти створення таких доцільних і ефективних інститутів безпеки, які обслуговують інтереси безпеки громадян, суспільства і держави, поважаючи права людини, діючи в межах закону і під дієвим демократичним контролем.<sup>12</sup>

Перевага нової концепції полягає в тому, що сфера, якої торкається “Реформа сектору безпеки” — це здатність держави забезпечити дієве і підзвітне управління національною безпекою. Вона державо-центрична у своєму зосередженні на державних установах, правових і регулюючих рамках і політиці безпеки, без обов’язкової переваги військової безпеки або недооцінки вимог суспільної безпеки індивідуумів і груп всередині суспільства. Всі держави можуть отримати вигоду з перегляду час від часу своїх підходів до безпеки. Проте, “Реформа сектору безпеки” особливо необхідна для країн, що розвиваються, країн на переході від авторитарного режиму до демократичного правління і держав, що намагаються відновитися після руйнівних воєн або уникнути політичного насильства і порушення прав людини. Сьогодні загальновизнано, що безпека і конфлікт тісно пов’язані з демократією і розвитком. UNDP стверджує: більшість країн, що пережили за останнє десятиріччя збройний конфлікт, має авторитарні режими і відноситься до найбільш небезпечних країн світу.<sup>13</sup> У зв’язку з цим, “Реформа сектору безпеки” звертається до держав, де істотне переосмислення концепцій і принципів безпеки є початковою умовою для будь-якої значної реформи як сектору безпеки, так і сектору оборони.

Оскільки найчастіше саме інститути оборони і безпеки загрожують безпеці індивідуумів і суспільства у цілому або через неефективність, недостатній професіоналізм, неадекватне державне регулювання, корупцію, або через порушення прав людини, “Реформа сектору безпеки” зосереджується на належному управлінні сектором оборони і безпеки та його підзвітності, що узгоджується з демократичними принципами і практиками належного керування (good governance). Мета належного керування, якій сприяє “Реформа сектору безпеки”, — демократична відповідальність, цивільний контроль над структурами безпеки, чітке розмежування між механізмами і підходами внутрішньої і зовнішньої безпеки, верховенство закону, незалежне судочинство і сильне цивільне суспільство. Усі поняття засновано на “найкращому практичному досвіді”, нормах, правилах і законах, що керують поведінкою людей та інституцій, що мають місце у зрілих демократичних державах. Крім того, досягнуто загального консенсусу дедалі більшого числа міжнародних діючих суб’єктів<sup>14</sup> щодо важливості згаданих норм і належного практичного досвіду в управлінні сектором безпеки і загальної підтримки цих норм і практик як керівництва для політики.

Демократії підтримують сили безпеки, що відповідають за внутрішню безпеку, і оборонний сектор, що відповідає за оборону держави. Оборона у нормі пов’язана із зовнішньою загрозою, і може бути

<sup>11</sup> Canada Department of Foreign Affairs and International Trade : Human Security: Safety for People in a Changing World. — p. 5–6.

<sup>12</sup> Hendrickson D., Karkoszka A. The Challenges of Security Sector Reform // SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security. — Oxford, 2002. — P. 175–201. Програма розвитку ООН (United Nations Development Programme, UNDP) див.: Democratizing Security to Prevent Conflict and Build Peace // Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World. — New York; Oxford, 2002. — p. 85–100.

<sup>13</sup> United Nations Development Programme // Human Development Report 2002.

<sup>14</sup> До них відносяться міжнародні організації: ООН, Програма розвитку ООН (UNDP) і Організація економічного співробітництва і розвитку (OECD); регіональні організації: Євросоюз, Рада Європи, Організація безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) і НАТО; а також різні неурядові організації. Конкретизація передових норм і найкращого практичного досвіду у демократичних державних установах відбиває безумовне визнання в “Реформі сектора безпеки” потенційного впливу таких норм на відносини між державами, а, виходячи з цього, на міжнародний світ і безпеку.

обмеженою у просторі і навіть у часі. В цьому випадку йдеться про усунення загрози. Оскільки потенційні загрози можуть змінитися і швидко перетворитися на фактичні загрози, для оборони потрібна підготовленість і система швидкого підвищення готовності або мобілізації. Досягнення і збереження внутрішньої безпеки пов'язано із запобіганням загроз стабільності в межах країни і протидією їм, громадським порядком, безпекою індивідуумів, співтовариств і суспільства від насильства, постійним, методичним функціонуванням держави з її інститутами і сталим соціально-економічним розвитком. До того ж, саме держава, іноді разом з регіональною або місцевою владою, гарантує цю безпеку. Але сили різні. Війська повинні забезпечувати оборону, а цивільні сили — мати справу з безпекою.

Міжнародні організації, НАТО і ЄС більше не розрізняють оборону і безпеку, називаючи їх *Сектором безпеки*. Сектор розуміється як сума всіх органів і сил, чий обов'язок полягає в захисті держави та її установ. Він включає стрижньові структури, такі, як збройні, правоохоронні та воєнізовані сили, органи розвідки і безпеки, митну службу, берегову охорону і прикордонну службу, а також ті інститути, які формують, здійснюють і контролюють політику внутрішньої і зовнішньої безпеки.<sup>15</sup> ЄС і Європейська Парламентська Асамблея підрозділяють сектор безпеки на чотири головні сектори: оборони, поліції, розвідслужб і управління кордонами.<sup>16</sup> В контексті нашої теми розподілу праці у сфері оборони і безпеки ми продовжуватимемо розрізняти сектор оборони і сектор безпеки, але дотримуватися підрозділу на чотири головні категорії оборони, поліції, спецслужб і управління кордонами.

Хоча сфери безпеки і оборони часто вважають визначеними і окремими, фактично вони часто перекриваються або зливаються. Завдання та категорії особового складу особливо розмиті в країнах, що розвиваються та в бідних країнах, і навіть більшою мірою — у країнах, де руйнуються державні інститути. Там існують непередбачені законом сили, які могли виникнути внаслідок нездатності держави відповідати місцевим потребам суспільної безпеки, які узурпували ролі, що не відносяться до інтересів безпеки суспільства і не охоплені національним законодавством. Так само можуть діяти і кидати виклик державній владі партизанські сили і приватні армії. І навпаки, держава може миритися із забезпеченням безпеки приватними військовими і охоронними фірмами, або може одержувати силову допомогу через зарубіжних приватних підрядчиків. У кожному з цих випадків "Реформа сектору безпеки" повинна враховувати непередбачені законом сили безпеки, чия наявність може означати вади в монополії держави на застосування сили і в її здатності захистити державу і співтовариства в межах цієї монополії, або ж фактичне знищення деяких обов'язків держави щодо забезпечення безпеки.

## Розподіл праці у сфері оборони і безпеки

Є безліч визначень розподілу праці. Взагалі, розподіл праці — це розчленування праці на специфічні, обмежені завдання для досягнення максимальної результативності, особливо в контексті виробництва, а також спеціалізація функцій і пов'язаних з ними ролей.

Є багато причин для розподілу праці в уряді або в державі. Одна найважливіших — потреба демократії в оптимально збалансованому розподілі влади між різними інститутами держави, зокрема у сфері оборони і безпеки, які обидві є джерелом державної монополії на контроль і застосування сили, і які розділяють її. Жодна організація не повинна бути ні настільки могутньою, ні настільки домінуючою і впливовою, щоб поставити під загрозу належне функціонування демократичних процесів. Є дві передумови кращого балансу влади: чітке розділення відповідальності за діяльність та службові функції, чітке визначення обов'язкової звітності. Це робить унеможливорює дублювання завдань і надмірність у фінансуванні, постачанні та діяльності. Крім того, однозначне визначення відповідальності та підзвітності створює основу для більш дієвого й ефективного виконання завдань.

<sup>15</sup> Визначення сектору безпеки см.: *Hendrickson D., Karkoszka A.* Op. cit. — p. 179.

<sup>16</sup> Див., напр.: Council of Europe, Parliamentary Assembly. Democratic Oversight of the Security Sector in Member States : Report Political Affairs Committee. Doc. 10567, 2 June 2005. <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10567.htm>



Водночас, воно покращує як прозорість інституту, так і його діяльність, і полегшується професіоналізація організації, яка, зрештою, є наслідком усунення застарілих недоліків.

Розподіл праці — це по суті справа “зводу правил”: що визначають як нормально розгортається діяльність у демократичній державі, як вона планується, організовується і контролюється. У футболі є набір правил, як і в хокеї, бейсболі, регбі чи баскетболі. Звід правил диктує нам, як вести рахунок гри, що зробить гру нечесною, і як кожному слід поводитися на полі або на корті. Ці правила чіткі; не можна грати в бейсбол за футбольними правилами або навпаки. Таким чином, гра за відповідним зводом правил є тією умовою, якою ми зберігаємо будь-яку гру від перетворення її на хаос. Тому у нас є судді та посередники; вони примушують дотримуватися правил, так, що кожний учасник гри одержує в цілому однакові шанси на успіх. Є і правила, що стосуються оборони, безпеки, конфлікту і насильства у внутрішніх або міжнаціональних справах, як, наприклад, міжнародне гуманітарне право або закон про права людини. Сфера державної безпеки, як і будь-яка інша сфера, до якої докладаються зусилля, має чіткі правила, які можна описати, і які можна застосувати щодо розподілу праці, як по вертикалі, так і по горизонталі.

Існує безліч аспектів, за якими можна розглядати розподіл праці у сфері оборони і безпеки. Надалі ми покажемо, як він функціонує в чотирьох випадках:

- 1) у структурах державної організації;
- 2) у державі;
- 3) у ситуаціях, що змінюються;
- 4) на користь безпеки кордонів ЄС.

Оскільки для розподілу праці є різні можливості, розглянемо *відмінності в підходах до боротьби з тероризмом у США та в Європі*.

### **Розподіл праці у сфері оборони і безпеки в структурах державної організації**

При демократії всі урядові заходи і вся діяльність установ та урядових організацій, у тому числі органів і сил сектору оборони і безпеки, повинні бути правомірними і законними. Щоб це гарантувати, потрібні як принципи належного управління демократичний контроль і нагляд. Демократичний контроль і нагляд відносяться до багатокомпонентної, багаторівневої концепції управління сектором оборони і безпеки, яка включає державні органи нагляду — *виконавчої, законодавчої, судової*, та інші незалежні органи нагляду. Крім того, вона користується набором специфічних інструментів, покликаних гарантувати *політичну підзвітність і прозорість* організацій оборони і безпеки. Ці інструменти включають конституційні принципи, законодавчі правила, інституційні асигнування, а також діяльність більш загального характеру, спрямовану на заохочення добрих відносин між різними частинами сектору оборони і безпеки, з одного боку, і політичних властей (виконавчої, законодавчої і судової), представників цивільного суспільства (політичних партій, засобів масової інформації, неурядових організацій тощо) — з іншою.

Різні контрольні і наглядові установи грають різні ролі. *Виконавча влада* відповідальна за контроль сектору оборони і безпеки на повсякденній основі. *Парламент* має справу із загальним наглядом над цими секторами, розвідкою і службами безпеки, а також силами охорони кордонів, включаючи ухвалення бюджету, прийняття відповідних законів і проведення розслідувань у разі помилкової або невідалої діяльності. *Судочинство* грає дуже важливу роль, оскільки надає повноваження для використання виняткової влади з високим потенціалом порушення прав людини або відмовляє в них, а також переслідує співробітників розвідки і служби безпеки у разі зловживань. *Цивільне суспільство* виконує функцію “сторожового пса” і може надати громадськості іншу думку додатково до інформації, що надходить з уряду. Міжнародні організації грають дедалі більшу роль і надають державам-членам рекомендації та напрямки досягнення домовленостей або кодексів поведінки у певних питаннях, таких, як відносини між цивільними і військовими, роль прав людини в боротьбі проти нових загроз на зразок тероризму.



Завдання демократичного контролю і нагляду можна згрупувати в три кластери: *законність* — стежити, щоб органи і сили функціонували в межах закону; *легітимність* — стежити, щоб воля більшості в парламенті переважала, права людини для індивідумів і меншин були захищені, витримувалися головні принципи належного управління; *ефективність* — стежити, щоб органи і сили були достатньо забезпечені, витрачали свої ресурси ефективно, і щоб їх активність була спрямована на досягнення тієї мети, яка призначена виборними органами влади.

Суспільні вимоги більшої безпеки і захисту іноді спонукають уряди вдаватися *виняткових заходів*. Вони повинні бути дійсно винятковими, оскільки жодна держава не має права ігнорувати принцип верховенства закону, навіть в екстремальних ситуаціях. *Виняткові заходи* в будь-якій сфері мають контролюватися парламентом і не повинні серйозно ускладнювати дотримання основних конституційних прав. В усякому разі, слід передбачити законом гарантії, що запобігають будь-якому зловживанню винятковими заходами. На всіх причетних до цього інституцій повинна накладатися чітко визначена відповідальність.

У питанні, хто відповідає за оборону, хто — за безпеку, і як це повинно бути здійснено, демократична доктрина вимагає чіткого розподілу. Таким чином, маючи на меті належне управління, реформа сектору оборони і безпеки зосереджується на розробці певних видів взаємостосунків оборони і безпеки, які найчастіше асоціюються з ліберальною демократією. Одне з найважливіших завдань — *розподіл сил і завдань між органами безпеки і оборони, що володіють монополією контролю над насильством і його застосування в державі*. Традиційно межі між армією і охороною правопорядку, або поліцією, проходять згідно з відповідними сферами їх впливу по відношенню до держави: *армія орієнтована назовні, поліція — всередину*. Ця зовнішня орієнтація армії історично виникає з ролі, яку вона відіграла у створенні національної держави, насамперед, ведення війни.<sup>17</sup> Після побудови національної держави між армією і поліцією було проведено первинні межі. Усунення армії від прямої участі у внутрішніх справах держави спричинило не занепад військової справи, а концентрацію військової потужності, як “націленої назовні”, у напрямку на інші держави. З розвитком національної держави зовнішня спрямованість армії зменшила залежність від військової сили як засобу правління і повністю віддала правоохоронним і поліцейським органам роль охорони внутрішнього правопорядку. В кінці ХХ ст. ця відмінність почала зникати, що призвело до претензій представників цих двох професій щодо своїх нових ролей та їх юридичного дублювання функцій. Після 11 вересня ця тенденція посилилася.

Ключ до дієвого розподілу бачиться у відношенні до міністерств, яким підлегли сили безпеки і оборони: сили оборони — міністерству оборони, сили безпеки — міністерству внутрішніх справ або, в деяких державах — міністерству безпеки або міністерству юстиції. Ці міністри і міністерства — ключові цивільні контролери сил оборони і безпеки. Вони повинні гарантувати підпорядкування відповідних сил законній цивільній владі. Але, водночас, вони зобов'язані гарантувати і захищати професійну автономію підлеглих сил. Міністри пропонують бюджет і закони парламенту і, після ухвалення бюджету, адресують фінанси кінцевим користувачам і контролюють їх витрати. Вони — єдині уповноважені наказувати цим силам, застосовувати їх та керувати ними, але тільки згідно з конституцією, законами і стратегічними документами. Вони, таким чином, не мають права самостійно змінювати мету або призначення своїх сил, і повинні ухвалювати всі рішення щодо використання цих сил у конституційному і встановленому законом порядку.

## Цивільний контроль

Розподіл є суттєвішим за умови забезпечення *цивільного контролю*. Конституція має чітко визначити найвищий рівень командування сектором оборони і безпеки. Система цивільного командування силами оборони і безпеки, звичайно у порядку ієрархії, включає президента держави, прем'єр-міністра, міністрів і тих, хто очолює кожну силу або формування. Якщо главою держави є не

<sup>17</sup> Giddens A. The Nation-State and Violence. Los Angeles, 1985. P. 192.

президент, на чолі зовнішньої політики, політики безпеки і оборони країни стоятиме прем'єр-міністр, якому підлегли відповідні міністри. Міністри стоять вище по відношенню до начальників збройних сил, поліції, секретних служб, інших сил безпеки і підзвітні прем'єр-міністру, та парламенту. Якщо парламент не задоволений ситуацією в цих силах, він може замінити керівництво або тільки відповідних міністрів. Щоб уникнути можливої плутанини або навіть зловживання повноваженнями, різні обов'язки кожного політичного суб'єкта, що має відношення до сектору оборони і безпеки, мають бути чітко визначені у конституції або щонайменше у статутах. Так само, мають бути чітко визначені взаємостосунки професійних керівників національних служб розвідки і безпеки з урядом. Беручи до уваги можливість, що засоби чи жива сила збройних сил гостро знадобляться в мирний час для захисту вітчизни або у разі природної катастрофи та інших надзвичайних ситуацій, конституція має зазначити, за яких умов ці сили можуть бути використані та за чією вказівкою. Найефективніший стандартний шлях досягнення цього — перелік різних рівнів загроз і надзвичайних ситуацій. В межах цього доцільно завчасно встановити чіткі оперативні відносини між дислокованими збройними силами і поліцією так, щоб гарантувати збереження "примату поліції" у всіх сценаріях, що виключають *збройний конфлікт або війну*. Що ж до самого збройного конфлікту, конституція повинна також чітко визначити, який орган має право оголосити надзвичайний стан або стан війни, яка роль парламенту в цих умовах, і чи створюються в таких випадках особливі тимчасові органи. Додатково необхідно чітко врегулювати процедуру дозволу іноземним військам розташовуватися на території країни, а також передислокуватися назад за кордон за обставин, що відрізняються від війни.

Для того, щоб сектор оборони і безпеки мав високий рівень готовності, конституції не достатньо. Потрібні додаткові документи, на рівні або національного законодавства, або парламентських, або урядових резолюцій, де логічно і на розумному рівні детально сформульовані *національні інтереси, стратегія державної безпеки, призначення і завдання збройних сил і цивільних сил безпеки*, а також мету і графіки будь-якої реструктуризації сектора оборони і безпеки. Ці документи мають відповідати не тільки конституційним обов'язкам уряду, а й будь-яким міжнародним зобов'язанням, яких дотримується країна. Крім того, ці документи повинні ґрунтуватися на політичному консенсусі головних *політичних партій* і не тільки уряду, а й усіх діючих суб'єктів *громадянського суспільства*, що загалом представляють в своєму форматі проблеми національного масштабу.

Коли всі ці аспекти розподілу праці під цивільним контролем чітко визначено, відрегульовано і увінчалось створенням надійно діючих демократичних механізмів, цивільний контроль забезпечено найкращим чином, демократично обране *вище виконавче цивільне керівництво визначає загрозу*, а сили безпеки і оборони діють, кожна окремо, але злагоджено, згідно з визначенням загрози.

## **Рада національної безпеки**

Рада національної безпеки (РНБ) може допомогти забезпечити визначення загрози і ухвалення рішень в сфері національної оборони і безпеки вищим цивільним виконавчим керівництвом або керівництвом окремих служб розвідки і безпеки, і в межах *секторів цивільної політики*. РНБ координує активність різних діючих суб'єктів оборони і безпеки і є для уряду головним консультативним органом з питань оборони і безпеки. Вона може інформувати, давати поради президенту і прем'єр-міністру з питань оборони і безпеки, сприяти спільному використанню розвідданих і інформації різними діючими суб'єктами у сфері оборони і безпеки; переглядати цілі, потреби і політику національної оборони і безпеки; інструктувати уряд і відповідні парламентські комітети; служити каналом передачі інформації від підпорядкованих комітетів безпеки на регіональному та районному рівнях. Ефективність виконання РНБ своїх функцій залежить від її складу і міри повноважень. До числа членів повинні увійти всі відповідні служби оборони і безпеки, а також інші сектори цивільної політики: фінансів, закордонних справ, економіки і юстиції. Це сприятиме більш цілісному аналізу оборони і безпеки. РНБ має бути ефективним регулярно збиратися, одержувати належну адміністративну підтримку і діяти в межах чіткої правової основи. Крім того, для ефективності дій часто потрібне спеціальне Управління національної безпеки (National Security Office, NSO) — орган, на який покладається забезпечення діяль-

ності РНБ. Управління національної безпеки може допомогти централізувати інформацію і збір розвідданих на систематичній основі таким чином, що вони можуть надаватися найвищим повноважним особам уряду своєчасно і в зручному для них вигляді.

Принципи, за якими визначаються розмежування і розподіл праці, полягають у такому: поліцейські та військові сили повинні доповнювати одна одну, при цьому поліція країни займається внутрішньою безпекою, а армія зосереджена на зовнішніх загрозах; поліція розглядається як *цивільна* або *спеціальна поліція*, а не військова; наголос в поліцейській охороні громадського порядку робиться на елементі служіння; офіцерам і рядовим армії, а також армійським частинам не надаються поліцейські повноваження; використання в поліції військовослужбовців або призовників неприпустимо; органи безпеки, як поліцейські, так і військові функції, що мають, наприклад, прикордонники або берегова охорона, повинні позиціонуватися як *спеціальна поліція*, підпорядкована міністерству внутрішніх справ; в усіх органах оборони і безпеки неприпустимо політизування.

Розмежування — це і концепція, і система для розподілу праці. Його принципи і процедури повинні бути оформлені у законодавстві і у підготовці. *Формальна роль поліції повинна домінувати в більшості аспектів архітектури і діяльності внутрішньої безпеки.* Збереження цього принципу в законодавстві допоможе захистити розмежування влади і закріпити незалежність поліції. Він може також надати гарантії в тому, що армія не зажадає поліцейських повноважень, не скористається ними, і військові структури безпеки і розвідки не визнають себе єдиним захистом держави проти внутрішніх ворогів. Щоб розмежування стало значущим чинником, потрібні відповідні освітні програми. Це відноситься як до цивільних осіб, що працюють в органах безпеки, як і до самих органів. Слід розробити особливу, спеціалізовану освіту і програми підготовки, спрямовані на професіоналізацію сектору оборони і безпеки.

## Міністерства

Урядам потрібно мати готові політику і програми, розподілити необхідні ресурси і розпоряджатися ними; реагувати на кризи; звітуючи про свою діяльність перед парламентом і громадськістю. Такі завдання типові для міністерства у будь-якому уряді. Хоча працюватимуть технічні радники, керівництво міністерства перебуватиме у руках кар'єрних цивільних урядовців. Є практичні причини, чому міністерством має керувати цивільна особа. Навички, які потрібні для розробки і презентації політики, для управління фінансами і взаємовідносин в уряді та між урядами, не є обов'язковими для військових або поліцейських, і вони не потрібні їм як основа підготовки. Вони більш корисні як консультанти і технічні експерти з свіжим оперативним досвідом військових або поліцейських реалій. Завдяки демократичній традиції у стосунках між цивільними і військовими, останні не домінують у своїх діях, тобто повністю виключаються ситуації, коли народ і громадські лідери, позбавлені реальних альтернатив, будуть паралізовані.

Є також принципові причини, чому міністерством має керувати цивільний. Небажано, щоб великі та дорогі сфери управління були цілком у руках технічних фахівців з їхніми власними уподобаннями, тобто в руках армійських і поліцейських офіцерів. Військові і поліцейські командні ієрархії можуть бути легко паралізовані клановістю. Цивільні службовці здатні займати нейтральну позицію. Але недостатньо включити лише цивільних службовців у процес. Те, що вони просто цивільні особи, не дає їм жодного особливого статусу або кваліфікації. Так само і переодягання військових або поліцейських офіцерів у цивільний одяг не дає їм автоматично досвіду в цивільній політиці. Навряд чи що-небудь замінить набір і підготовку кадрових посадовців оборони і безпеки. Часто потрібні прикріплення з інших міністерств або урядових відомств. Через відсутність ретельного контролю за поповненням цивільного персоналу політичні партії можуть просунути своїх людей на владні позиції, що призводить до корупції та використання військ або поліції для отримання політичної переваги. Все це вимагає централізованого набору, підготовки і просування по службі цивільного персоналу так, щоб він наскільки тільки можливо був ізольований від політичного впливу. Кращі результати, ймовірно, одержують там, де цивільні, військові або поліція працюють пліч-о-пліч. Необхідно, проте, запобігти конкуренції цивільної та військової або поліцейської ієрархій, яка веде до паралічу, і організувати роботу цивільних фахівців і професіоналів таким чином, щоб їх співпраця мала б найпрагматичніший сенс.

Міністерство оборони і міністерство внутрішніх справ вимагають такої структури і комплектування, щоб бути здатними до продуктивних стосунків один з одним, так само, як і з іншими міністерствами, відомствами і службами: міністерствами закордонних справ, фінансів, економіки і торгівлі, розвід-службою і службою безпеки, службою охорони кордонів, митною службою або службою захисту критичної державної інфраструктури. Обидва міністерства є частиною більш широкого співтовариства політики безпеки, і обидва мають важливе значення як радники колег щодо можливого розвитку подій і варіантів участі в них армії або поліції.

## Сектор оборони

Демократичні суспільства є такими особливими і чутливими організаціями, що всі вони обирають дуже різні шляхи вбудовування в себе таких, по суті, недемократичних і потенційно небезпечних інститутів, як збройні сили і служби безпеки. Не існує універсальної моделі, яку можна було б копіювати або яку можна було легко підігнати для ідеальної відповідності для будь-якої країни. Проте сектор оборони виконує для уряду три основні функції, які дають можливість чіткого розподілу праці. До них відносяться, по-перше, командування і здійснення військових дій, тобто оперативна функція; комплектування, підготовка особового складу і кадрова політика, а також оперативне планування, тобто функція Національного штабу збройних сил (*National Military Headquarters, NMHQ*); складання бюджету, управління фінансами сектору оборони, придбання зброї та оснащення, а також надання уряду технічних консультацій, тобто функція Міністерства оборони (МО). Кордони між цими сферами не абсолютні, але їх організація в категоріях структури, місцезоположення і повноважень набагато збільшує ефективність збройних сил. Немає твердих правил щодо того, які функції слід віддати у повноваження МО, а які — у повноваження Національного штабу збройних сил. Проте перелік основних функцій МО повинен у нормі включати: безпосередню допомогу міністру; розробку і здійснення стратегічної політики; забезпечення стратегічного керівництва операціями; взаємодія з парламентом, засобами масової інформації і реагування на суспільні запити; взаємодія з іншими органами уряду, зарубіжними урядами і міжнародними організаціями; управління бюджетом і програмами.

Принципи, якими керується організація, такі:

- 1) загалом, форма повинна виникати з функції — структури, що вводяться у дію, повинні полегшувати виконання узгоджених завдань збройних сил і забезпечувати розподіл між елементами цих збройних сил;
- 2) чим менші збройні сили і чим обмеженіша їх роль, тим меншою буде організація. В малій країні можуть співіснувати МО і НШЗС, проте в дуже тісних взаємостосунках криються небезпеки. Стратегічне керівництво збройними силами — це не оперативне командування і контроль. Коли йде розробка операцій, у політичного і військового керівництва виникає спокуса нехтувати стратегічним рівнем і зануритися в деталі поточних дій. Цього слід уникати, тому що результати переважно плачевні;
- 3) внутрішня організація збройних сил варіюватиметься відповідно до поставлених завдань. Самостійні військово-повітряні сили дорогі і нижче певної межі чисельності їх існування не виправдано, якщо тільки вони не виконують завдання, наприклад протиповітряної оборони, які неможливо виконувати іншим складовим сектору оборони;
- 4) з оборонною промисловістю, як і з напруженістю, що існує між армією і суспільством, зокрема у зв'язку з їх реструктуризацією, повинні мати справу тільки МО.

## Сектор безпеки

Функції сил безпеки полягають у захисті індивідуума і співтовариства в цілому від будь-яких небезпек, які загрожують суспільній безпеці, стабільності і порядку, де б це не було б потрібно в інтересах суспільства. Зокрема поліція повинна охороняти конституційний порядок і забезпечити, щоб громадяни мали змогу користуватися своїми цивільними правами без яких-небудь обмежень. На

практиці немає єдиної моделі демократичної системи охорони або поліцейської служби. Правоохоронна або поліцейська служба глибоко укорінена у правових, суспільних, політичних і культурних традиціях країни, що породжує широку різноманітність систем і типів поліцейської служби.

Завдання демократичної правової системи — забезпечити незалежність судів і суддів від поліції. Судові звинувачення у нормі підтримуються апаратами Генерального прокурора, що абсолютно незалежні від самих судів. Окремі члени генеральної прокуратури, яких закріплено за нижчими судами, підлеглі старшим прокурорам, які разом з генеральним прокурором при верховному або федеральному суді підпорядковуються Міністерству юстиції. У виконанні своїх обов'язків прокурори уповноважені вступати в прямі контакти з поліцейською владою або іншою державною або місцевою владою і користуватися їхньою підтримкою.

Головна роль поліції полягає в запобіганні і розслідуванні злочинів з особливим акцентом на злочини проти особи, власності і громадського порядку, а також у визначенні підозрюваних зловмисників, затриманні їх і інформування відповідної влади. Поліція часто використовується як служба надзвичайних ситуацій і може забезпечувати функцію охорони правопорядку на великих громадських зібраннях, а також у надзвичайних ситуаціях, катастрофах і пошуково-рятувальних операціях. Щоб забезпечити швидке реагування на надзвичайні ситуації, вона координує свої дії з протипожежною та службою екстреної медичної допомоги. В багатьох країнах є загальний телефонний номер служби надзвичайних ситуацій, за яким можна у критичному випадку викликати поліцію, пожежників або медичну допомогу.

Для того, щоб поліцейські офіцери добре робили свою справу, держава наділяє їх монополією на використання певної влади, зокрема повноваження на арешт, розшук, вилучення і допит, а якщо потрібно — на вбивство. В усіх демократичних державах карно-процесуальне законодавство, щоб офіційні особи поліції не зловживали владою і не вторгалися в життя безневинних людей.

В багатьох країнах носіння поліцією вогнепальної зброї відноситься до нормального порядку виконання обов'язків. Поліція може бути екіпірованою і нелетальною зброєю, особливо для придушення громадського безладдя. Воно включає палиці, щити, сльозоточивий і перцевий газ, гумові кулі, електрошокери. Використання вогнепальної зброї або сили — це, звичайно, крайній захід, вживаний тільки тоді, коли це необхідне для збереження людського життя. Сучасна поліція широко використовує засоби радіозв'язку, як індивідуальні, так і встановлені на транспортних засобах, що необхідні для координації своїх дій і обміну інформацією. Комп'ютери в транспортних засобах дають змогу здійснювати перевірку кримінальної минулої особи, що викликає інтерес, за секунди і рапортувати про дії поліцейського.

В різних країнах є різні рівні поліцейських служб. Може бути декілька поліцейських або правоохоронних організацій з підпорядкуванням кожної різним рівням влади і забезпеченням дотримання певних підсистем використовуваних правових норм. Більшість поліцейських сил також має підрозділи, чия робота полягає в розслідуванні конкретних видів злочинів. У західній поліції, можливо, найсуттєвішим є розмежування між поліцією "в уніформі" і розшуковою поліцією. Поліція в уніформі здійснює відкриті функції поліцейської служби, контроль за рухом транспорту і більш активні види реагування на злочини та їх профілактику. Розшукова поліція, на відміну від першої, носить діловий або інший цивільний одяг, оскільки її робота полягає в більш пасивному розслідуванні злочинів, звичайно на довготривалій основі. В деяких випадках поліцейські призначаються для роботи "під прикриттям", коли вони не ідентифікують себе як співробітники поліції, іноді протягом тривалого часу, для розкриття злочинів, особливо у сфері організованої злочинності. Цей вид поліцейської служби має багато спільного з розвідкою або шпигунством.

Спеціалізовані групи існують у складі структурних частин поліції або для боротьби з конкретними видами злочинів — злочинами на транспорті, вбивствами або шахрайством. Загальновідомі підрозділи нирців, вертолітні, піротехнічні та розмінування, боротьби з наркотрафіком тощо. Вищі інстанції також володіють спеціально підготовленими воєнізованими підрозділами з стрілецькою зброєю, призначеними для реагування в особливо важких ситуаціях. Вони іноді називаються "загонами особливого озброєння і тактики" (Special Weapons and Tactics, SWAT).



Служба кримінальних розслідувань відповідає за отримання інформації, розслідування злочинів, стеження за підозрюваними і виявлення оголошених у розшук осіб. В її складі діють основні спеціалізовані підрозділи, що розслідують загальнокримінальні злочини та злочини, пов'язані з обігом наркотиків, ведуть боротьбу з організованою злочинністю, нелегальною імміграцією і торгівлею людьми, а також підрозділи, що займаються розшуком, наглядом, боротьбою з розповсюдженням порнографії і судовою експертизою. Звичайно тільки спеціалізовані групи служби кримінальних розслідувань здійснюють особливу слідчу діяльність на зразок телефонного прослуховування, установки підслуховуючих пристроїв у суспільних і приватних помешканнях; електронного спостереження, контрольних закупівель, контрольованої доставки, захисту свідків. Підрозділи служби кримінальних розслідувань часто володіють по відношенню до підлеглих служб усією повнотою влади щодо питань кримінального розслідування.

Поліцейські служби — це інститути, чиє прагнення до потаємності і бажання unikнути зовнішнього спостереження загальновідомі. Тому необхідно створити систему підзвітності. Поліцейська підзвітність має відповідати на такі запитання, як органи використовують свою правоохоронну владу і виконують свої обов'язки по забезпеченню чесного, справедливого *суспільного служіння*, з повним дотриманням норм права і закону. Поліцейська підзвітність виходить далеко за межі питань профілактики і боротьби з поліцейськими зловживаннями. Вона має відношення до всіх аспектів поліцейської діяльності: від політики до операцій, від стратегії до тактики. Оскільки ефективна поліцейська охорона вимагає партнерства від поліції і громадськості, поліцейська підзвітність потрібна для виміру, оцінки і регулювання якості цих взаємостосунків.

У демократичних державах прийнято, що надійна система підзвітності повинна поєднувати множинні та взаємно дублюючі *внутрішні* і *зовнішні* механізми контролю і нагляду. В *секторі безпеки* всі добре функціонуючі системи підзвітності ґрунтуються, передусім, на внутрішніх поліцейських механізмах, процесах і процедурах. По-друге, вони засновані на доступності для громадськості відповідної поліцейської інформації. Внутрішні механізми охоплюють широкий спектр дисциплінарних процедур, адміністративних норм, генеральну інспекцію та інші контрольні функції. Залежно від контексту, зовнішня підзвітність може включати наступні елементи: органи або служби, що реагують на скарги громадян, комісії, які переглядають результати розгляду скарг самою поліцією; колеги та апеляції на результати розбору скарг та його проведення; консультативні органи, що здійснюють перевірку і моніторинг процедур оскарження, поліцейської політики і діяльності.

Зовнішня підзвітність пов'язана з роллю виконавчої, законодавчої і судової гілок влади. Контроль над поліцією здійснюється *виконавчою владою* на центральному міністерському, регіональному і в деяких країнах на місцевому рівні. Виконавчий рівень визначає розподіл бюджету, формулює загальні директиви і пріоритети поліцейської охорони, а також затверджує регламенти дій поліції. *Законодавчий* рівень контролює поліцію за допомогою уважного розгляду правових норм у комітетах, видання законів, що стосуються поліції та поліцейської влади, затвердження бюджетного розподілу, установи посади парламентських урядовців для розбору скарг приватних осіб на державні установи (омбудсменів) і комісій для суспільного розслідування скарг. *Судовий* рівень контролює поліцейських і при необхідності переслідує їх згідно з цивільними або кримінальними процедурами. Крім того, зовнішній цивільний нагляд за поліцією необхідний, щоб надати жертвам ймовірних зловживань можливість розслідування їхніх заяв незалежним органом. Заяви можуть спрямовуватися у незалежний "комітет із скарг" або до поліцейського омбудсмена. Важливо, щоб скаргу перевіряли незалежні особи ззовні, а не поліцейські посадовці.<sup>18</sup> Омбудсмени, неформальні ініціативні групи цивільного суспільства, консультаційні групи співтовариств і засоби масової інформації, що вимагають відповідального відношення— усі вони можуть грати роль зовнішнього нагляду. Ці організації цивільного суспільства можуть сприяти в забезпеченні суспільного довіря поліції.

Будівництво поліцейських сил кидає чотири виклики: підготовка і екіпіровка поліції, що вимагає часу і завжди багато коштує; створення відповідальних і поважачих права інститутів; створення

<sup>18</sup> Hazenbarg A. Target Areas of Police Reform // Kadar A. (ed.). Police in Transition. Budapest, 2001. P. 177–186.

належних структур і систем управління; забезпечення того, що поліція діє як частина більш широкого масиву правопорядку, який самоорганізовується.

Фундаментом, на якому повинні будуватися поліцейські організації, є принцип, що поліція має безпосередньо сприяти демократичному політичному розвитку, діючи згідно з такими чотирма правилами:<sup>19</sup> в діях поліції вищим пріоритетом повинне користуватися служіння потребам окремих громадян і приватних груп;<sup>20</sup> поліція повинна бути відповідальною перед законом, а не перед урядом; поліція повинна захищати права людини, особливо ті, які потрібні для необмеженої політичної діяльності, яка є критерієм демократії;<sup>21</sup> поліція в своїй діяльності повинна бути прозорою.

Поліцейська організація має керуватися такими принципами:

- 1) слід сформулювати завдання, які чітко визначають пріоритети і роль поліцейських служб, а також потреби, яким повинні відповідати наявні можливості та фінансування;
- 2) систему поліцейської охорони не можна розглядати окремо від суспільно-політичної системи, в якій вона працює. Таким чином, будь-яка поліцейська реформа буде нерішучою і незабаром зійде нанівець без супутнього заснування і оновлення інших інститутів, чия діяльність впливає на поліцію — наприклад системи кримінального судочинства і пенітенціарної системи;
- 3) поліцейська відповідальність повинна збільшитися, і відповідно підтримуватися ефективність поліції, необхідно створити систему, яка гарантує безперервну трансформацію і професіоналізацію;
- 4) керівництва поліцією слід здійснювати, підвищуючи кваліфікацію і системність, покращуючи кадрову політику, систему визначення бюджету, планування, інформацію, управління комунікаціями тощо, що матиме суттєвий позитивний вплив на посилення відповідальності;
- 5) оскільки поліцейська відповідальність залежить від критеріїв оцінки поліцейської діяльності, необхідно визначити, які типи поліцейської статистики слід вести — кількісні чи якісні, і як ці відомості з часом оновлюватимуться і модифікуватимуться. Одночасно слід ухвалити рішення, хто і як збирає й аналізує ці відомості, і що з них надається для публічного ознайомлення;
- 6) оскільки поліцейська відповідальність залежить від інформації, то слід забезпечувати доступ до поліцейської інформації, оптимально — за допомогою законодавчого закріплення громадського доступу, підзаконних директив і конкретизованих правил;
- 7) у зв'язку з двоєдиною природою поліцейської відповідальності (внутрішньою і зовнішньою) планування стає важливою умовою оцінки можливостей різних установ, збільшення цих можливостей і визначення частки ресурсів, що виділяються на звітність цих установ.

Оскільки успіх поліцейської відповідальності спочатку корениться в самій поліції, серцевина системи відповідальності — це встановлення чесного і об'єктивного внутрішнього режиму поліції, заснованого на публічно визнаному кодексі поведінки.<sup>22</sup> До інших проблем, на які слід звернути увагу, відносяться: як подаються заяви про зловживання поліцейського персоналу; анонімність заявників;

<sup>19</sup> Bayley D. Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It / US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, NCJ 188742, June 2001. Washington, 2001. P. 13–15.

<sup>20</sup> Поліція є найбільш очевидним виразом влади держави. Коли вона використовує цю владу насамперед, щоб служити інтересам уряду, вона перекидає демократичні обіцянки уряду народів. Найбільший внесок, який поліція може зробити в демократію — стати чуїною до потреб окремих громадян. Саме цього різні системи аварійних телефонів досягли в розвинутих демократичних державах. Велику частину роботи поліції в розвинутих демократіях, інспірують окремі члени суспільства, а не накази уряду. Поліція, чие першочергове завдання полягає в служінні спільноті, підтримує демократію у двох напрямках. По-перше, вона стає чутливою до найширшого кола можливих інтересів. І по-друге, вона збільшує легітимність влади, щодня і практично демонструючи, що влада держави йде на користь людям.

<sup>21</sup> Така діяльність — це свобода слова, об'єднань і рухів, свобода від несанкціонованого арешту, затримання і висилки, а також неупередженість у застосуванні закону.

<sup>22</sup> До найважливіших міжнародних угод і кодексів поведінки відносяться: "Європейський кодекс поліцейської етики" (затверджений Радою Європи), "Кодекс поведінки ООН для службовців правоохоронної системи", "Керівні принципи ООН для цивільної поліції" і "Кодекс поведінки ОБСЄ у військово-політичних аспектах безпеки"

кому дозволяється висувати звинувачення; процедура подальшого розслідування; належні процесуальні гарантії для тих, проти кого висунуті звинувачення; як і хто визначає й оцінює достовірність заяв. Ще один важливий компонент внутрішнього режиму — методи укомплектування відділів внутрішнього режиму, набору і відбору дізнавачів і слідчих.

В поліцейській службі існує багато можливостей для додаткових ініціатив, що здатні підтримувати функціонування системи поліцейської відповідальності, до яких відносяться: наполегливе тренування і контроль за виконанням поліцейським персоналом режимів “застосування сили” і “застосування зброї”; безперервне вдосконалення і поліпшення роботи персоналу і систем оцінки в самій поліції; поліпшення процесів і процедур поліцейського просування по службі.

В демократичній державі поліцейська охорона, щоб бути ефективною, повинна ґрунтуватися на суспільній згоді, довірі та співпраці. Це означає, що громадськість визнає завдання поліцейської охорони законними і надає поліції повноваження для виконання цих завдань. Суспільна згода залежить від відповідальності поліції за забезпечення суспільства потрібною йому охороною службою. Якщо армія залишається відповідальною здебільшого перед політичною гілкою влади, то як поліцейські, так і солдати відповідальні перед їх відповідною ієрархією командування. Поліція, крім того, відповідальна перед правопорядком і судовою гілкою влади. Поліцейські установи також зберігають відповідальність перед місцевими поліцейськими управліннями і зовнішніми органами нагляду, такими, наприклад, як спеціальні підрозділи дізнання, які перевіряють усі випадки спричинення шкоди окремим особам.

## **Розподіл праці у сфері оборони і безпеки в державі**

Усього 15 років тому *оборона* і *безпека* були синонімами в значенні *державної безпеки*. Спочатку безпеку забезпечували витрати на оборону. Сьогодні оборона — це тільки один елемент безпеки. Головні турботи безпеки — це такі проблеми, як регіональні конфлікти, терористичні загрози, етнічна і релігійна напруженість, відкриті та ненадійні кордони, нелегальна міграція і організована злочинність, які знищують межі між владою, бізнесом і злочиним. Ймовірно, виникне ще більше поки не передбачуваних викликів. Вони вимагають не традиційної військової відповіді, а втручання поліції, органів безпеки і воєнізованих сил, і тому відносяться скоріше до повноважень міністерства внутрішніх справ. Однак державними *органами забезпечення безпеки* залишаються збройні сили, які, проте, в більшості випадків все ще організовані як для останньої світової війни. Дуже вже часто вони відчувають брак базових якостей для виконання нових завдань на зразок проєкції сили, інтервенції, миротворчих, гуманітарних і стабілізаційних операцій, воєнізованої охорони правопорядку тощо. Такі сили існують всупереч чіткій тенденції і тому факту, що сфери поліцейської охорони та армії зливаються. Протягом останнього десятиріччя відбулася переорієнтація оборонної політики і ролі збройних сил у напрямку безпеки. Це має на увазі нову концепцію ролі сектору оборони, що не збігається з традиційною роллю під час війни, зосередження на завданнях, які за природою своєю більше орієнтовані на безпеку.

Відповідність новим вимогам безпеки диктує фундаментальну реформу національних структур, моделей інвестування, систем уряду, а також відносин між цивільними і військовими. Функції, з якими зараз стикаються ці інститути, за останнє десятиріччя змінилися, але їх структурам ще доведеться еволюціонувати, щоб іти в ногу.

Сьогодні органи і сили, що відповідають за оборону і безпеку, мають усе більшу різноманітність ролей і завдань. На внутрідержавному рівні їх справа полягає в збереженні правопорядку, захисту безпеки держави, осіб і власності, охороні демократичних інститутів і процедур, забезпеченні мирного співіснування різних частин співтовариства. На міжнародному рівні, де все більше зростає необхідність співпраці, ці органи і сили повинні всебічно координувати свою діяльність через двосторонні або багатосторонні рамкові угоди, оскільки вони можуть залучатися до спільних дій або об'єднаних операцій за колективними оборонними угодами або до міжнародних миротворчих та стабілізаційних місій для запобігання або врегулювання конфліктів, чи для допомоги в постконфліктному відновленні.

Все більше сьгоднішніх загроз безпеки, таких, як міжнародна організована злочинність, міжнародний тероризм і розповсюдження зброї стосуються як внутрішньої, так і зовнішньої безпеки і,



таким чином, вимагають координованіших і набагато краще синхронізованих відповідей з боку органів і сил сектору оборони і безпеки, переважно на багатосторонньому або міжнародному рівнях. Кожне з цих нових завдань повинно відбиватися у призначеннях і обов'язках різних компонентів сектору оборони і безпеки країни.

## Рівень уряду

Нові загрози диктують насамперед необхідність створення потенціалу для врегулювання кризи, що вимагає багато сил і витрат. Необхідна передумова успіху в подоланні криз полягає в тому, щоб на всі аспекти кризи — дипломатичний, політичний, військовий, гуманітарний, економічний і соціальний — реагувати одночасно на скоординованій основі, з чого виходить, що потрібне інтегроване планування дій. Нові загрози також вимагають великих капіталовкладень у міністерство внутрішніх справ, поліцію, служби розвідки і безпеки, митну службу, сили прикордонної варти і берегової охорони, захист особливо важливої державної інфраструктури тощо. Оскільки безпека вже не є виключною справою армії, вона більше не відноситься до сфери компетенції виключно Міністерства оборони і Міністерства закордонних справ, які дотепер були головними міністерствами, залученими до співпраці з проблем безпеки. І оскільки більше немає можливості провести чітку межу між зовнішньою і внутрішньою безпекою, сьогоднішня безпека вимагає більшої кооперації і всебічної координації “зовнішніх міністерств” та їх служб з “внутрішніми міністерствами”: юстиції, охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, транспорту, зв'язку, фінансів, економіки тощо, та з їх службами — поліцією, органами безпеки і розвідки, з охорони особливо важливої державної інфраструктури, з надзвичайних ситуацій, імміграційної тощо.

Віднесення невійськових загроз до сфери безпеки вимагає надійної стратегії. Вона може бути розроблена тільки в тому випадку, якщо особи, які займають ключові пости в різних організаціях уряду, охорони правопорядку, службах розвідки і безпеці, наукових і дослідницьких інститутах, зберуться разом, щоб виробити всебічний підхід до цих проблем, які сьогодні складають невідкладні та прогресуючі загрози безпеці і виживанню демократичних суспільств.

## Збройні сили

Нині вже очевидно, в якому напрямку доведеться йти у розвитку збройних сил: жива сила поступиться збройній потужності, кількість і маса — якості особового складу і підготовки, точності зброї, прецизійності оснащення і кращому силовому захисту. Переваги мають принести проєкція сили, а також масштаб, досяжність і швидкість дій, розгортання, бойові дії та постійна підтримка боєздатності. Переважне значення матиме оновлення інформації, розвідданих і процесу ухвалення рішень, що дає можливість діяти вибірково, тому що нове середовище безпеки вимагатиме більш пріоритетних і наступальних дій.

Водночас, нові загрози спричиняють збільшення військової підтримки цивільної влади і поліції, що потрібна для додання таких серйозних ситуацій, як терористичні атаки, організована злочинність, наркотоорганізація і контрабанда. Додатково до здійснення військових інтервенцій для досягнення, відновлення або підтримки миру, сектор оборони сьогодні покликають виконувати більше число ролей, що відносяться до безпеки. В певних випадках, вони можуть полягати в прямій дії збройних сил на зразок захисту державних установ і критичної національної інфраструктури, рекогносцировці, спостереженні, патрулюванні, підтримці прикордонників або допоміжно-гуманітарних акціях. Або, можливо, потрібним стане використання таких ресурсів оборони, як розвідка, повітряний і наземний транспорт, засоби зв'язку та усі види військового оснащення.

Отже, сутність проблеми сьогоднішніх європейських збройних сил полягає в тому, що вони стикаються з революційною зміною вимог, що висуває дві несумісні *мети* у стратегічній структурі класичного взаємовідношення між *метою, способами* і *засобами: оборону і безпеку* — і у зв'язку з цим проблему розподілу праці. Оскільки принаймні десять років загроза війни не відчувається, домінуюча

тенденція полягає в раціоналізації цієї проблеми розглядом даної *мети* послідовно: відсунути *оборону* на другий план для того, щоб зосередитися на потребах *безпеки*. Проте в реорганізації *засобів* для відповідності цій *меті* безвідносно до *шляхів* криються небезпеки. Теоретично *спосіб*, з яким має справу оборона, не змінився. Держави все ще вважають, що оборона вимагає масових армій. З розвитком зброї чисельність військ, потрібних у відкритому бою, справді зменшується. Але справедливо також і те, що в майбутньому ми станемо свідками широкої дислокації нових загроз і збройної боротьби в міських кварталах і районах щільної забудови, що вимагають набагато більшої присутності військ. І це навіть більшою мірою справедливо для миротворчих операцій і втручання “поза зоною відповідальності”. Для таких дій сухопутним військам потрібно мати принаймні потрібний комплект особового складу для батальйонів, що складають розгорнуту силову структуру, щоб забезпечувати дії, і з достатньою періодичністю поповнювати війська, що беруть участь в боях.<sup>23</sup> На практиці, проте, і часто через скорочення фінансування і бюджетів оборони, держави продовжують скорочення своїх збройних сил. Тому не зрозуміло, яким має бути *спосіб*, ні для *оборони*, ні для *безпеки*. Ясно тільки, що існуючі *засоби* далекі від оптимізації як для *оборони*, так і для *безпеки*. Таким чином, найважливіша проблема — знайти нові *способи*, щоб досягти *мети*, як в *обороні*, так і *безпеці* придатними для цього *засобами*: відповідаючи на виклики подвійної ролі армії великою участю сектора безпеки і більш точним визначенням сфер розподілу праці.

Ясно, проте, що потрібні нові військові організації і структури: менші за кількістю і розмірами, але з великими можливостями. Завтрашнім збройним силам доведеться мати набагато ширший діапазон компетентності. Оскільки збройним силам потрібно стати більш гнучкими, універсальними і здатними до розгортання і постачання за кордоном, їх вартість зростатиме, а можлива чисельність — зменшуватися. Для менших країн це означає, що вони надалі не будуть здатними розгортати збалансовані національні збройні сили, спроможні виконувати усі потрібні у загальновійськових діях функції. Знадобиться більш розвинутий *багатонаціональний розподіл праці*, кращий розподіл *ролей* і *спеціалізація*.

Багатьом країнам доведеться брати участь у договорах колективної безпеки, тому що все менше держав будуть здатні самостійно відповідати усім вимогам безпеки. Це вимагає від збройних сил країни *здатності до взаємодії* з іноземними військами (з альянсом на зразок НАТО) як на вищих політико-військових рівнях ухвалення рішень, так і на оперативно-тактичних рівнях, включаючи володіння англійською мовою. Крім того, в останні декілька років склалася тенденція до *військово-промислової інтеграції* та зростання структур *багатонаціональної військової коаліції*. Головне призначення НАТО і дедалі більше ЄС, наприклад, полягає у зменшенні “націоналізації” оборони і політики безпеки на користь поглиблення інтеграції. Інтеграція і розширення несуть потенціал надзвичайного збільшення впливу НАТО на нове середовище безпеки. Приймаючи кандидатів відповідно їх готовності і заохочуючи інші країни через програму “Партнерство заради миру” та інші механізми підняти свій сектор оборони до більш високого ступеня компетентності та сумісності з НАТО, Альянс робить величезний внесок щодо протистояння новим загрозам безпеки.

Але як кандидатам поставитися до проблеми приєднання до Альянсу, що знаходиться в процесі швидкої еволюції? Їм доведеться продемонструвати максимальний рівень адміністративної та урядової компетентності, гарантувати *здатність до взаємодії у політичній, економічній, військовій сфері та у сфері безпеки*. Кандидатам потрібно буде показати, що вони розділяють загальні цінності та можуть виявляти політичну волю для їх збереження. Тільки тоді вони будуть у змозі працювати разом, як рівні, гідні взаємної поваги партнери, коли сильні допомагають слабим стати сильнішим, і жодна держава не віддає накази іншим. Краще починати з переосмислення принципів членства в Альянсі у контексті перспективи нових загроз безпеки. Щоб стати бажаним членом Альянсу, будь то НАТО або ЄС у рамках “Загальної зовнішньої та внутрішньої політики”, країна повинна бути здатною забез-

<sup>23</sup> При тривалих діях високої інтенсивності для забезпечення ротації, необхідної військам для збереження боєздатності, потрібне перебування третини їх особового складу в розгорнутих підрозділах, третини — на підготовці, третини — на відпочинку і відновленні.

печити *необхідний мінімум самозахисту*, а також бути *здатною одержувати допомогу* від інших союзників і *надавати допомогу їм*.

Самозахист більше не означає просто самооборону. Деякі держави ще стикаються з потенційною зовнішньою військовою загрозою, що вимагає необхідність збереження традиційних збройних сил, тоді як іншим класична оборона більше не буде потрібно. Для деяких членів Альянсу терористична загроза може бути дуже сильною, а для інших — незначною. Таким чином, у сучасному Альянсі суттєвими стануть відмінності у тому, як його члени розцінюють загрози за пріоритетами та розподіляють ресурси, щоб з ними упоратися. Подібним чином, значно розрізнятимуться види союзницької допомоги, потрібної державам. Ймовірно, що це більше не буде просто традиційна військова допомога — сьогодні має бути готовим до надання допомоги саме сектор безпеки. Може бути обмежена кількість варіантів надання допомоги іншим, але є багато варіацій у їх межах. Військові варіанти вимагатимуть військових підрозділів, здатних до проєкції сили та бойового зіткнення. Але збройним силам також доведеться виявляти спроможність до розгортання на власній території на підтримку сектору безпеки. Розподіл тягара не тільки щодо витрат, а й стосовно ризику і втрат залишиться важливим чинником у вирішенні питання, яким має бути союзників. Але й допомога буде не тільки військовою.

Ще одне важливе питання, що постає перед членами усіма членами НАТО, ЄС і країнами-кандидатами — як пристосувати для відповідності цим новим викликам не тільки національні організації, а й НАТО та ЄС так, щоб вони зберегли здатність упоратися з новими загрозами безпеки. Щоб задовольнити вимоги безпеки різних членів Альянсу потрібно пристосувати або створити внутрішні механізми для *співпраці і координації*. Ці механізми також вимагатимуть забезпеченні каркаса, в межах якого члени Альянсу зможуть виробити *спеціалізовані військові можливості внеску країни у загальні зусилля і забезпечити співпрацю з сектором безпеки*. Тому розширення також змусить Альянс проводити реформи для прискорення процедур, дуже застарілих, але необхідних для того, щоб НАТО залишалось ефективною.

## Поліція

У державі *регулярна поліція* відповідає за охорону законності та правопорядку, громадську безпеку і боротьбу зі злочинністю.<sup>24</sup> Їй частіше доводиться мати справу з проблемами, що пов'язані з нелегальною імміграцією, торгівлею наркотиками, зброєю і людьми, контрабандою. Природа цієї діяльності і повноваження на арешт, обшук, вилучення і допит означають, що поліція має можливість обмежувати права і свободи громадян. Сьогодні експерти сходяться на думці, що основною метою регулярної *поліції* має стати захист прав людини і законності, як запобіганням порушення прав людини іншими, так і дотримання прав людини при виконанні цих обов'язків. Повага до прав людини, таким чином, є суттєвим фактором для належної та дієвої регулярної поліцейської охорони. Оскільки авторитет поліції дедалі більше залежатиме від її професіоналізму, поліцейським потрібна ґрунтовніша підготовка, що охоплює гуманітарні принципи, конституційні гарантії, стандарти, які витікають з наявних кодексів етики і поведінки відповідно до демократичних норм.

Хоча ситуація в різних країнах може відрізнятися, *державна безпека* сьогодні не є головною метою *регулярної поліцейської охорони*, а більше відноситься до ведення підрозділів *спеціальної поліції*, які потрібні для боротьби з транснаціональним тероризмом і міжнародною організованою злочинністю в централізованому порядку *на державному рівні*. Дві головні проблеми у середовищі безпеки, що склалися після 11 вересня, полягають у тому, що в більшості держав акцент на поліцейську охорону перемістився на протидію тероризму і організованій злочинності, яке має тенденцію до прихованих дій і вимагає подальшого зростання взаємодії зі службами безпеки і органами розвідки. Це призводить до руйнації кордонів між поліцією, службами безпеки або розвідки, і потенційно може ослабити прозорість і під-

<sup>24</sup> Поліція, насамперед, відповідає за: 1) виявлення кримінальних злочинців і кримінальної діяльності та, за наявності підстав, затримання злочинців і участь в подальших судових процедурах; 2) профілактику злочинів запобіжними засобами; 3) створення і підтримку відчуття безпеки у суспільстві; 4) сприяння і захист законності в державі; 5) надання іншої допомоги в надзвичайних ситуаціях.

звітність. Крім того, ключовою проблемою боротьби з тероризмом є максимальна ефективність, якої можна досягти завдяки законодавчим і процедурним гарантіям. Важливо, щоб було переглянуто законодавство, більш чітко проводячи відмінність між безпекою і розвідкою, з одного боку, і спеціалізованими органами охорони правопорядку, з іншого. Водночас, законодавство повинно краще враховувати досягнення у сфері зв'язку, сучасних технологій і кіберзлочинності та регулярно оновлюватися.

Більшість країн є членами Міжнародної організації кримінальної поліції — Інтерполу, створеної для виявлення і припинення транснаціональної злочинності, забезпечення міжнародної співпраці та координації іншої поліцейської діяльності. Інтерпол не проводить розслідування або арешти самостійно, але служить центром інформації про злочинність, підозрюваних і злочинців. Політичні злочини також виключено з його компетенції.

Країни звичайно містять офіс “єдиної контактної ланки”, головним чином в штаб-квартирі національної служби кримінального слідства, який працює цілодобово і забезпечує канал для міжнародних запитів правоохоронних організацій, співпраці і обміну розвідданими й інформацією. Він також служить точкою контакту для офіцерів по зв'язку з-за кордону, що відряджаються в країну, і направляє власних офіцерів по зв'язку за кордон — в Інтерпол, Європол та інші міжнародні або регіональні організації, а також у різні країни. Доступ до даних звичайно надається для таких запитів: про розшукуваних або зниклих осіб; про викрадені транспортні засоби або майно; про кримінальні справи; про відбитки пальців; про фотографії злочинців; про ув'язнених; про явних або прихованих телефонних абонентів; про власників транспортних засобів і реєстрацію останніх; про права водіїв; про паспорти; про реєстрацію компаній; за системою обліку населення; за виборчими списками; про банківські рахунки; про податкову інформацію.

ЄС доклав зусиль, щоб розробити більш інституційний підхід до питань внутрішньої безпеки Європи за допомогою складання “Спільного плану дій”, прийняття заходів для посилення *трансграничної поліцейської та юридичної співпраці*, узгодження політики визначення, протидії та ухвалення вироку терористам, а також поліпшення співпраці поліції та розвідки, включаючи об'єднані слідчі бригади поліції та юристів. ЄС створив Євроюст, поліпшив прикордонний контроль, систему надання притулку та імміграції, почав застосовувати *Європейський ордер на арешт*; поліпшив *безпеку авіатранспорту*, що прямує через Європу і *аварійну готовність*, ужив заходів в *економічній і фінансовій політиці* з метою виключити джерела фінансування тероризму і ефективніше боротися з відмиванням грошей. Ці зусилля повинні не тільки підтримуватися окремими державами, але й більш всесторонньо координуватися і синхронізуватися на багатосторонньому рівні. Майже всі служби, що беруть участь в регіональних процесах співпраці і обміну інформацією, визнають, що проблеми координації існують, і багато хто вже має безпосередній досвід ускладнень, що виникають, коли цим проблемам не надається уваги. Багато хто за минулі декілька років також отримав важливі уроки і розробив інноваційні технології для поліпшення міжвідомчої координації та звітності. Державам доведеться зосередитися на засвоєнні цих уроків і здійснювати більш інтегроване планування формальної частини міжвідомчого процесу.

Демократичний ідеал поліції<sup>25</sup> можна підтримувати такими організаційними засобами: чіткіший розподіл праці між тими, хто проводить розслідування, арешт, допит і визначає покарання; воєнізована бюрократична структура, що зменшує розмежування і розробляє контрольні процедури; створення конкуруючих поліцейських служб, а не єдиного моноліту; зовнішні органи, що контролюють поведінку поліції і дають дозвіл на певні дії; регулярна поліція, що готова носити обмундирування з вказаними іменами, ідентифікаційними номерами і мати чітко маркіровані автомобілі з одного боку, а, з другого, спеціалізована секретна поліція, чия ідентичність прихована і добре захищена; велика ротація в призначеннях; відповідна компенсація і умови роботи принаймні на середньому суспільному рівні, і мешкання поліцейських серед громадян, яким вони служать, а не в казармах. Ці зусилля засновані на думці, що свобода може бути краще захищеною, якщо владу децентралізовано, конкуруючі служби

<sup>25</sup> Marx, Gary T., *Police and Democracy*, in Amir, M. & Einstein, S. (eds.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, at: <http://www.mit.edu/gtmarx/www/dempol.html>

наглядають одна за одною, ідентичність і діяльність регулярної поліції очевидні, спеціалізована поліція підзвітна парламенту, а ідентичність учасників прихованих поліцейських дій добре захищена.

## Органи розвідки і безпеки

Ставши ключовими елементами нового *співтовариства безпеки*, розвідка, контррозвідка і спеціалізовані служби безпеки та охорони правопорядку зіткнулися зі специфічними викликами. Жодна з нових транснаціональних загроз не є стабільною. Особливо це стосується міжнародних терористичних і злочинних організацій: вони вчаться і пристосовуються швидше, ніж держави. Службам розвідки і безпеки більше не достатньо просто не відставати, вони мають передбачати і випереджати. Запорукою перемоги над тероризмом та іншими викликами державі є швидкість та гнучкість. Але як ефективно не діяла б розвідка, передбачити всі майбутні виклики неможливо. Служби розвідки і безпеки мають пристосовуватися до постійної трансформації. Для цього їм знадобиться більше гнучкості та розподілі ресурсів, людей і фінансів. Їм доведеться готувати фахівців з нових галузей і з новим досвідом, щоб навчитися працювати за кордоном у незвичному середовищі, а також вирішувати внутрішні проблеми, які набули сьогодні нового значення. Зокрема це імміграція, наявність етнічних меншин, екстремізм, відсутність лояльності по відношенню до держави, ксенофобія і соціальні угруповання — тобто, проблеми, які, ймовірно, невдовзі постануть перед усіма демократичними державами.

Зміна природи самої загрози вимагає тісної співпраці між розвідслужбами та їх аналогами в службах безпеки та організаціях поліцейської охорони. Протягом років, зважаючи на достатні підстави для розділення влади і розподілу праці між внутрішньою і зовнішньою сферами, в цих органах вироблялося абсолютно різне ставлення до ведення розвідки, що робить їх співпрацю з потрібною нині мірою взаємодії досить важкою справою. Це, скоріше не проблема довіри або боротьби за сфери впливу між конкурентами, що прагнуть захистити свою маленьку "імперію", а глибока філософська і культурна відмінність, яку нелегко подолати. Проблема не тільки національні служби та двосторонню співпрацю, навіть більшою мірою вона впливає на багатостороннє співробітництво і діяльність міжнародних організацій.

Значення поліпшеного обміну інформацією і розвідданими важко перебільшити. Без прогресу в цій галузі національні уряди і міжнародні організації не зможуть упоратися з новими загрозами безпеки. Поліпшення потрібні у взаємодії між національними службами і інститутами, а також між країнами. З цією метою слід виробити довірчі стосунки між представниками різних країн і різних служб. Безглуздо видавати закони про інформаційний обмін, якщо немає взаємної довіри. Урядам слід подумати, як найкраще використовувати моделі неформальних механізмів набуття довіри, що діють у НАТО.

## Розподіл праці у сфері оборони і безпеки при зміні ситуації

Уряди приходять до влади, щоб втілювати у життя політичні програми, а виборці чекають, що вони готові до подій і контролюють їх. Непередбачені обставини, при виникненні яких використовуватимуться засоби оборони і безпеки, можуть бути у широкому діапазоні: природні або інші катастрофи, акти громадської непокори і безладдя, терористичні акти, заколоти, війни. Названі події змінюють ситуацію таким чином, що може виникнути необхідність розгортання і використання сил оборони і безпеки. Як приклади розподілу праці у сфері оборони і безпеки при зміні ситуації розглянемо три випадки: 1) *природні катастрофи*; 2) *громадське безладдя*; 3) *надзвичайний стан*.

## Природні катастрофи

*Природна катастрофа*<sup>26</sup> — це несподіване лихо, подія, що спричинює тяжкі наслідки, руйнування, це наслідок небезпечного явища, що відбувається, коли збігаються людська діяльність і природні феномени, зокрема такі фізичні явища, як виверження вулкана, землетрус, обвал тощо, — які не

<sup>26</sup> Наприклад, лавина, буря, шторм, засуха, землетрус, епідемія, голод, повінь, лісова пожежа, град, спека, ураган, крига, грязьовий вулканічний потік, обвали і зсуви, провали, торнадо, цунамі, виверження вулкана тощо.



впливають на людські істоти. Жертви або майнові пошкодження залежать від здатності населення збільшувати руйнівний вплив або протистояти йому. Катастрофа — це і соціальне руйнування на рівні індивідуума, співтовариства або держави. У сферах, де відсутні інтереси людини, природні феномени не несуть небезпеки і не призводять до катастроф. Таке розуміння втілено у визначенні: “катастрофи відбуваються, коли небезпеки накладаються на вразливість”.

Боротьба з катастрофою складається з чотирьох напрямків діяльності: пом'якшення, приготування, реагування і відновлення.

*Пом'якшення* намагається запобігти катастрофі або зменшити її наслідки. Пом'якшення результативне для запобігання лавині, повені і голоду, для заходів щодо охорони здоров'я, при порушенні надходження електроенергії, води, аваріях системи каналізації.

*Приготування* досягається створенням національних і регіональних центрів надзвичайних ситуацій (які координують і цивільну оборону) і загальнодержавної практичної доктрини реагування на надзвичайні ситуації. Додаткові заходи включають постійні державні запаси медичних засобів, стратегічні резерви пального, зерна та інших основних продуктів харчування. Подальша підготовка передбачає навчання, відповідне постачання і оснащення для використання на стадіях реагування і відновлення.

*Реагування* мобілізує аварійні служби. Про надзвичайну ситуацію спочатку повідомляють диспетчера пожежних служб або поліції, який вирішує, чи залучати центр надзвичайних. Найефективнішими у порятунку життя і майна є централізовані служби, зокрема пожежники, поліція, комунальні аварійні команди і спілки допомоги, такі, як “Червоний хрест”.

*Відновлення* полягає у відтворенні пошкодженої інфраструктури, усіх видів комунікацій, споруд і виробництв, поверненні людей до нормального життя. Це найтриваліша і найдорожча фаза. Якщо ресурси для ослаблення і матеріали для відновлення розосередити до того, як трапилася катастрофа, можна запобігти каскадам соціальних і гуманітарних катастроф. У багатьох випадках відновленню можуть дуже допомогти невеликі об'єми завчасно підготовленої інфраструктури.

## **Ролі та участь сектору безпеки й оборони**

*Пом'якшення* є справою національної, регіональної і місцевої влади, її підрозділів екстреної допомоги, рятувальників і частин, що відповідають за захист критичної державної інфраструктури. *Сектор безпеки* повинен бути проінформований про плановані або здійснені заходи. *Сектор оборони інформується тільки у випадку, якщо є необхідність знати про плановані або реалізовані заходи.*

*Приготування* здійснюється національним, регіональним і місцевим урядом. *Сектор безпеки* цілком задіяний і повинен. Він має спланувати і організувати заходи і засоби безпеки, необхідні для всіх можливих випадків; розробити керівництво щодо забезпечення безпеки населення, яке постраждало внаслідок катастрофи, і управління можливою евакуацією; бути повністю обізнаним про всі плани і приготування на випадок тривоги, мобілізації та дій у разі катастрофи; мати достатньо фахівців, які приписані до центрів *надзвичайних ситуацій* і які керуватимуть діями щодо полегшення наслідків катастрофи під загальним керівництвом призначеного державного або регіонального координатора надзвичайних ситуацій; планувати, організувати і брати участь у навчаннях і тренуваннях щодо застосування і розгортання засобів безпеки; розробити нормативи для таких навчань і оновлювати плани на певні випадки.

Сектор оборони буде залучений тільки до планування та підготовки конкретних заходів цивільної оборони або на випадок, коли штатні аварійні служби та їх мобілізований резерв будуть різко переобтяжені. Тільки в таких екстремальних випадках ресурси оборони братимуть участь у підготовці та плануванні, а потім відіграватимуть допоміжні *ролі*: під керівництвом цивільного уряду на користь цивільної влади, яким вони допомагають.

*Реагування* спрямовується та узгоджується координатором надзвичайних ситуацій і персоналом *центру надзвичайних ситуацій* і здійснюється разом з діями щодо полегшення наслідків катастрофи. *Сектор безпеки* братиме участь у роботі персоналу центру, очолюватиме і проводитиме операції безпеки. Участь сектору безпеки на стадії реагування полягає в наступному: рекогносцировка, збір

інформації, аналіз і оцінка пошкоджень або загроз; мобілізація, розгортання і введення в дію, згідно з установленими пріоритетами своїх ресурсів, що забезпечують безпеку населення, яке постраждало внаслідок катастрофи; управління безпечною евакуацією; запобігання несанкціонованому доступу в зону катастрофи і на територію, залишену населенням; охорона приватної власності в залишених населенням зонах; заходи охорони правопорядку, де вони додатково будуть потрібні.

Тільки якщо цивільних ресурсів залучених до дій щодо полегшення наслідків катастрофи, бракуватиме, то для допомоги цивільній владі під цивільним керівництвом буде залучено *сектор оборони*. Допомога виявлятиметься у вигляді допоміжних дій, а оперативна відповідальність лежатиме на цивільній владі. Зазвичай збройні сили визначатимуть склад сил для розгортання і відповідатимуть за командування частинами та їх уведення в дію. Збройні сили в надзвичайній ситуації можуть забезпечити підтримку одночасно декількох операцій, займаючись ліквідацією наслідків сильних руйнувань, рятуванням, евакуацією й охороною людей і майна в зруйнованих районах. Залежно від типу, особливостей, масштабу катастрофи і невідкладності реагування, участь збройних сил може полягати переважно наступному: наданні повітряного і наземного транспорту для великомасштабної евакуації, розгортанні рятувальних і медичних підрозділів для надання першої допомоги, розподілі харчування, медикаментів, пального; розгортанні і застосуванні військових засобів наведення мостів і переправ; участі саперних і бойових інженерних частин для розчищення доріг евакуації, транспортуванні запасів для запобігання подальшому розповсюдженню катастрофи і базового відновлення інфраструктури; забезпеченні мобільних засобів і мереж зв'язку в районах з порушеними комунікаціями; наданні аварійно-рятувального і спеціального військового персоналу (психологів, психіатрів, медичних фахівців для контролю захворюваності, локалізації аварій і обеззаражування, фахівців з суспільних робіт); посиленні цивільної поліції військовими поліцейськими і консультантами з правових питань; наданні водоочищувального устаткування і фахівців, мобільних генераторів енергії, польових кухонь, хлібопекарень, мобільних моргів загального і спеціального призначення. Проте не можна допускати участі військ у переселенні переміщеного або евакуйованого населення та відновлювальних заходах, які мають здійснювати цивільні урядові органи.

*Відновлення* скеровують і здійснюють цивільні урядові органи, підрядчики і приватні підприємства. Звичайно, потреба залучення *сектору безпеки* може виникнути тільки тоді, коли йдеться про спеціальні операції щодо охорони правопорядку і запобігання пограбуванням приватної власності в районах відновлення. Участь *сектору оборони* обмежується відновленням пошкоджених об'єктів оборонного характеру та інфраструктури збройних сил. І навіть у цьому випадку вони не конкурують з цивільними підприємствами.

## Громадське безладдя

*Громадське безладдя (масові заворушення)* — це широкий термін, що використовується правоохоронними органами для опису свідчення суспільних заворушень, викликаних групами людей. Громадські заворушення — це свідчення великих соціально-політичних або економічних проблем і форма протесту проти них. Звичайно, напруження дій відповідає ступеню обурення громадськості. До громадського безладдя відносяться (але не вичерпують це поняття) несанкціоновані дії, сидячі страйки, інші форми перешкоджання руху, масова непокоря, шкідництво тощо. Безладдя виникає як демонстрація громадськості і уряду, але може розростися в загальний хаос.

Будь-яке *громадське безладдя* — це тонкий баланс сил. Типовою глибинною причиною будь-якого подібного конфлікту є боротьба політичних сил. Часто демонстрації розглядаються як останній притулок політичних організацій. Якщо баланс сил при цивільному безладді порушується, подальший розвиток подій припускає або його придушення, або перехід у безладдя масове. Громадське безладдя часто призводить до поліцейської жорстокості.

Життя і безпека громадян, які безпосередньо не беруть участі у цивільному безладді, можуть бути істотно порушені. Їхні потреби щодо роботи, відновлення сил, а в деяких випадках, і отримання предметів першої необхідності можуть виявитися під загрозою. При спалахах насильства спосте-

рігатися руйнування інфраструктури. Комунальні послуги, наприклад, водо-, газо- і електропостачання можуть бути тимчасово недоступними, як і суспільна інфраструктура комунікацій.

І *сектор оборони*, і *сектор безпеки* можуть захищати закони і громадян держави, хоча поліція несе за це відповідальність більшою мірою. Проте очевидно, що запобігання і локалізація цивільного безладдя і відновлення порядку — це завдання передусім цивільних органів охорони правопорядку на державному і місцевому рівнях. Тільки за виняткових обставин, коли поліцейські органи не здатні контролювати ситуацію, армія розглядається як останній силовий засіб національної держави.

Західна, а особливо американська традиція виключає залучення армії у внутрішні справи. Навіть Національна гвардія США використовується усередині країни тільки як підтримка або резерв. Але є й виключення. Декілька країн містять національні внутрішні війська. У Франції є Національна жандармерія,<sup>27</sup> що охороняє сільську та іншу місцевість за межами юрисдикції французької Національної поліції. До її завдань входять кримінальні розслідування, контроль поведінки натовпу, охорона аеропортів і військових об'єктів. Будучи в адміністративному відношенні частиною збройних сил, а отже, під егідою Міністерства оборони, для дій у межах Франції вона оперативно підпорядкована Міністерству внутрішніх справ. В Італії є карабінери,<sup>28</sup> військовий корпус типу жандармерії з поліцейськими функціями, організований на територіальній основі, а також італійська військова поліція. Навіть ЄС недавно створив Європейські сили жандармерії<sup>29</sup> для дій у кризових ситуаціях, за участю п'яти держав-членів, що мають сили військової поліції: Італії, Іспанії, Нідерландів, Португалії і Франції. Ці сили одержують особливе тренування щодо запобігання або припинення громадського безладдя, володіють досвідом відновлення громадського.

Збройні сили інших країн зазвичай використовуються для *служби громадського порядку* тільки тоді, коли ресурси цивільної влади виявляються недостатніми для протистояння серйозним загрозам внутрішньої безпеки, а потім у допоміжних діях. Принципи і пріоритети їх участі в ситуаціях громадського такі:

- 1) збройні сили надаватимуть допомогу поліції, поки це можливо, виконанням допоміжних завдань таких, як управління рухом, охорона і патрулювання важливих об'єктів на зразок державних установ, урядових будівель, залізничних вокзалів і станцій метро, або перекриття доріг і створення контрольно-пропускних пунктів поза головними центрами демонстрацій або масового безладдя;
- 2) тільки при вичерпанні поліцейських ресурсів збройні сили безпосередньо приймуть на себе захист суспільної безпеки, і лише спільно з професійною військовою поліцією або формуваннями безпеки;
- 3) зважаючи на специфічну, серйозну нештатну ситуацію, додаткові частини можуть бути безпосередньо залучені до *служби охорони громадського порядку*. Для цього вони повинні бути ретельно навчені, підготовлені фізично та психологічно. В цьому випадку слід уникати залучення і введення в дію формувань термінової служби або новобранців. Але деякі спеціальні частини збройних сил, оснащені нелетальною зброєю, водометами, спецзасобами, засобами перекриття доріг та іншим інженерним спорядженням, можуть хірургічно точно допомогти поліції — під поліцейським керівництвом — в основних точках заколотів або спалахів насильства. Крім того, якщо наростають акти руйнувань, що мають серйозні наслідки, збройні сили можуть також виділити свої спеціальні підрозділи, щоб обмежити шкідництво або припинити його. Проте такі дії, як і всі інші урядові заходи, мають бути правомірними і законними.

Традиційні збройні сили можуть бути з більшою легкістю застосовані в ситуації громадського безладдя в *інших сферах, крім служби охорони правопорядку*: для відновлення основних функцій уряду, адміністрації, критичної інфраструктури; для підкріплення прикордонних служб; для надання допомоги і сприяння в допоміжних акціях за допомоги військового устаткування, коли порушено

<sup>27</sup> <http://www.defense.gouv.fr/sites/gendarmerie/decouverte/organisation/>.

<sup>28</sup> [http://www.carabinieri.it/Multilingua/ENG\\_p.15-17\\_International\\_Police\\_Cooperation.htm](http://www.carabinieri.it/Multilingua/ENG_p.15-17_International_Police_Cooperation.htm)

<sup>29</sup> [http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2004/1882.html](http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1882.html)



інфраструктуру, роботу суспільного транспорту, комунікації або рух; для допомоги співтовариствам і громадянам, які не беруть безпосередньої участі у громадському безладді, але ізольовані і позбавлені предметів першої необхідності або яким терміново потрібна медична допомога, а також для охорони здоров'я, постачання продуктів харчування та води; для допомоги в розчищенні руйнувань, що виникли внаслідок безладдя, і охорони пошкодженої урядової, суспільної та приватної власності для запобігання мародерству.

## Надзвичайний стан

*Надзвичайний стан* — це урядова декларація, яка може бути підставою тимчасового припинення деяких із звичайних функцій уряду, може служити для громадян попередженням про те, що слід внести корективи у звичний розпорядок життя, або наказом урядовим організаціям привести у виконання плани готовності до надзвичайних ситуацій. Вона може також служити підставою тимчасового припинення дії деяких громадянських свобод. Такі декларації зазвичай видаються під час великомасштабних природних катастроф, раптового виникнення і розповсюдження інфекційної хвороби, терористичних атак, фінансових і економічних криз, у періоди могутніх громадських заворушень, внаслідок заколоту або оголошення війни, — тобто, в надзвичайній ситуації, яка загрожує існуванню держави і життю її громадян.

Повноваження оголошувати надзвичайний стан — найважливіше повноваження уряду. І особу, яка ухвалює рішення про оголошення надзвичайного стану у певній країні або на певній території, свідчить про те що у цій країні є справжня влада. Хоча такі випадки досить незвичні для демократичних держав, диктаторські режими часто оголошують надзвичайний стан, який триває невизначено довго, поки існує режим. Іншими термінами, застосовуваними в таких ситуаціях, є *стан загрози*, або стан облоги. За деяких умов, оголошується також *військовий стан*, що дозволяє діяти найвищій військовій владі.

Сьогодні під ударом не стільки територія держави, скільки її будова, природа її суспільства, функціонування її установ і благополуччя її громадян. Ці загрози складніше виявити, ніж суто військові, а отже, їм важче протистояти. Крім того, в деяких випадках ліки від таких загроз можуть виявитися гіршими за саму хворобу. Є небезпека, що державні заходи боротьби з загрозою, яка створює надзвичайну ситуацію, призведуть до виникнення авторитарних процесів, які обмежать особисті свободи громадян більше, ніж ті загрози, яким слід було запобігти.

У демократичній державі надзвичайні повноваження надаються уряду конституцією або відповідним законом. Адміністративні укази, політика і плани уряду не можуть створювати додаткових повноважень, які виходять за рамки закону. Конституція або закон визначають дію надзвичайного стану на громадянські свободи і межі надзвичайних повноважень або обмежень у правах. До надзвичайних заходів можна звернутися тільки у тому випадку, коли нормальні заходи виявляються недостатніми, щоб упоратися з стихією. Всі заходи, що вживаються, мають бути тимчасовими за своєю природою, і конкретизованими стосовно складності ситуації в категоріях територіальних меж, її змісту і тривалості. Уряд, контрольований парламентом, має забезпечити продумане обґрунтування щодо рішення оголосити надзвичайний стан і щодо конкретних заходів, пов'язаних з цим оголошенням. Про заходи, що вживаються, слід сповістити інші держави та органи контролю над виконанням відповідних договорів. Будь-яке обмеження зобов'язань щодо дотримання прав людини має залишатися в суворих межах, встановлених міжнародним правом<sup>30</sup>. Якщо держава має намір обмежити свої зобов'язання щодо Міжнародного пакту про цивільні і політичні права, воно має інформувати про це Генерального Секретаря ООН.<sup>31</sup> За будь-яких обставин владні повноваження залишаються у цивільної влади національного і місцевого рівня. Сектор оборони завжди відіграє допоміжну роль, надаючи

<sup>30</sup> ОБСЄ. Конференція щодо людського виміру у Копенгагені. — 1990. — § 25.

<sup>31</sup> Міжнародна конвенція щодо громадянських і політичних прав (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), Р. 4 (3).

допомогу цивільній владі, за винятком стану конфлікту або війни. Ні сектор оборони, ні сектор безпеки не приймають на себе повноваження цивільної влади. Натомість обидва сектори сприяють цивільній владі. Крім того, вони продовжують дотримуватися міжнародних принципів і гарантій.

## Заходи надзвичайного стану

Моделі заходів для надзвичайного стану не існує, оскільки вони залежать від природи, складності та масштабу надзвичайної ситуації. Заходи, які фактично приймає уряд, різноманітні та залежать від історії, культури і специфіки політико-правової системи. Надзвичайний стан тимчасово не припиняє верховенства закону і не надає владі повноваження діяти, ігноруючи принцип законності, яким слід керуватися за усіх часів. Більшість урядів розробляє і затверджує плани для надзвичайних ситуацій, регулярно переглядає їх і організовує тренування для їх виконання. Мета таких планів — запобігти непередбаченим ситуаціям або зупинити їх розростання, взяти їх під контроль або пом'якшити наслідки. Однією із складових частин заходів у плануванні на випадок надзвичайних ситуацій є оцінки ризиків і навчання сил оборони і безпеки, а також повідомлення населення про належне реагування при надзвичайних ситуаціях.

Часом уряд призначає особливого координатора надзвичайних ситуацій з штатом, який координує від імені уряду дії у разі виникнення таких ситуацій. Координація необхідна, оскільки надзвичайні заходи можуть зажадати залучення сил оборони, поліції, служб безпеки і розвідки, митного контролю, прикордонників і берегової охорони, медичних і рятувальних служб, транспортних установ, керівництва водних портів і аеропортів, органів з охорони середовища, імміграційної служби, постачальників енергії, керівництва телекомунікацій, міністерств, державної та місцевої влади і приватних компаній.

До конкретних надзвичайних заходів відносяться: обмеження свобод для діяльності засобів масової інформації; контроль над перевезеннями і комунікаціями; евакуація людей з населених пунктів; знищення майна, рослин і тварин; конфіскація приватної власності, засобів транспорту і матеріально-технічного забезпечення; регулювання діяльності приватних підприємств; регулювання або припинення фінансових операцій; введення регламентації або обмеження експортно-імпоротної діяльності; заборона зібрань; запобігання недотримання надзвичайних заходів; обшук помешкань та інших місць приватного користування без ордеру; арешт людей без ордеру; розгортання, введення в дію і здійснення бойових операцій збройних сил; розташування і введення в дію іноземних військ.

## Збройні сили

Тільки в двох ситуаціях надзвичайного стану в країні збройним силам буде передано повноваження для верховного керівництва: у разі війни або при необхідності організувати оборону району.<sup>32</sup> В обох випадках збройні сили виконуватимуть свої завдання на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях спільних дій. Вирішальний чинник остаточного успіху дій — це здатність координувати будь-яку діяльність в межах оперативної області. Під час війни уряд може передати під військовий контроль деякі органи і служби сектора безпеки для обслуговування суспільних потреб приватні фірми і навіть промислові компанії. Крім того, уряд може зобов'язати всіх і кожного надати своє рухоме і нерухоме майно в розпорядження військового керівництва і військових частин для досягнення військової мети. Це зобов'язання може бути застосовний і щодо необхідних приготувань мирного часу. Військове командування та військові частини можуть використовувати свої повноваження на

<sup>32</sup> Це пояснюється трьома чинниками у діяльності професійні військових: 1) володіючи спеціальними знаннями і найдосконалішим досвідом, отриманим шляхом постійного навчання і практики, вони компетентно застосовують силу за наказом; 2) у військовий час така компетентність означає знання щодо застосування технічних навичок на полі бою, використання стратегії і застосування оперативно-тактичних прийомів для розгрому противника; 3) у мирний час військова компетентність потребує від військовослужбовців вивчення військової історії і отримувати з неї відповідні уроки, удосконалення навичок користування зброєю і оснащенням, що необхідні у можливих конфліктах, і повного його опанування, а також вироблення доктрини, заснованої на можливостях цього озброєння і вірогідних супротивників.

реквізицію тільки в тій мірі, в якій вони абсолютно не в змозі виконати свої завдання без цього заходу, при використанні власних ресурсів.

Забезпечення контролю і оборони району пов'язано як з врегулюванням гострої кризової ситуації для країни і населення при використуванні власних ресурсів збройних сил, так і з ризиком подальшої ескалації. За наявності необхідних сил, мета полягає в запобіганні, забороні або припиненні насильства в стратегічних масштабах. Якщо уряд видасть розпорядження щодо забезпечення оборони району можуть координуватися або проводитися спільно зі збройними силами сусідніх держав. План розробляється так, щоб надати стабілізуючу дію, гарантувати безпеку населення, підтримувати життєздатність держави, суспільства і економіки, забезпечити повну свободу дій державного керівництва. Такі дії є гнучкою відповіддю на широкий спектр часто асиметричних загроз або заворушень. Контроль і оборона району може включати такі операції: захист суверенітету над повітряним простором; оборону великих ділянок суші або морських кордонів за допомогою головних сил; захист ключових об'єктів з метою запобігти нападу а також важливих для ведення війни сфер; охорона шляхів сполучення; захист важливої державної інфраструктури і об'єктів.

Використання ресурсів сектора оборони у всіх інших надзвичайних ситуаціях входить у вагому категорію військової допомоги цивільній владі. Збройні сили надаватимуть допомогу, якщо буде потрібно. Така допомога надаватиметься у формі *допоміжних операцій*. Відповідальність за дії лежатиме на цивільній владі. В нормальних умовах, збройні сили визначатимуть склад контингенту, який буде залучено і розгорнуто, здійснюватимуть командування всіма частинами і діями. Режим *введення в дію* буде вироблено спільно цивільним керівником і військовим командиром. Такі допоміжні операції проводяться для захисту від значних загроз внутрішньої безпеки, усунення загрози життю, включення в діяльність заходів щодо виконання завдань охорони кордонів, захисту державних установ і важливих об'єктів, забезпечення безпеки людей і засобів комунікації, забезпечення рятувальних операцій і полегшення наслідків катастроф, підтримка місії допомоги або гуманітарних операцій. Проте армія має безпосередньо залучатися до здійснення операцій гуманітарного характеру тільки в крайньому випадку, коли цивільні засоби відсутні або не застосовуються через обставини<sup>33</sup>.

Збройні сили можуть використовуватися для підтримки цивільної влади і вже задіяних засобів, керівного органу, або ж для їх посилення (де можливо) і заміни (коли необхідно), цивільних структур у таких сферах: планування операцій і управління; транспортне планування, автомобільні, залізничні, повітряні та водні перевезення, управління ними; пошукові та рятувальні операції; медичне обслуговування всіх рівнів; профілактичні медичні та ветеринарні заходи; обеззаражування і евакуація потерпілих; виявлення, ідентифікація останків і поховання; робота з переміщеними особами; протиатомна, радіологічна, хімічна і біологічна розвідка, захист і обеззаражування; операції з постачання коштами для існування і пальним; очищення води і водопостачання; тимчасове забезпечення житлом і базове будівництво; ремонт і розвиток інфраструктури; оцінка і ліквідація пошкоджень; ремонт і обслуговування транспортної інфраструктури; забезпечення харчуванням; підтримка безпеки руху; пожежегасіння; психологічні заходи; суспільні справи; координація взаємодії цивільної і військової сфер; збір і систематизація інформації; інформаційні операції.

Діапазон можливих вимог до сектора оборони у наданні допомоги цивільній сфері величезний. Зазвичай міністр оборони зберігає повноваження затвердження стосовно найвідповідальніших запитів, що вимагають, наприклад, використання вже виділених і введених в дію сил, надання військової підтримки заходам реагування на громадянське безладдя або теракти, а також будь-якої підтримки планованим діям, які збільшують можливість конфронтації з особливо ідентифікованими особами або групами, включаючи дії, які можуть спричинити застосування вогню на ураження. Міністр оборони може делегувати підлеглим посадовцям повноваження про затвердження інших менш відповідальних заходів підтримки в надзвичайних ситуаціях.

Всі запити на військову допомогу постійно оцінюються за такими шістьма критеріями:

<sup>33</sup> Wilkinson, Philip, "Sharpening the Weapons of Peace: Peace Support Operations and Complex Emergencies", *International Peacekeeping*, Vol. 7, No. 1, Spring 2000, p. 75.

- *законність* — чи узгоджується вимоги про підтримки з відповідним законом?
- *смертельність* — чи існує можливість застосування вогню на ураження військами або проти них?
- *ризик* — на яку небезпеку наразняться війська?
- *вартість* — за чий рахунок здійснюватиметься підтримка, і як це позначиться на бюджеті оборони?
- *доцільність* — чи відповідає здійснення дій на підтримку інтересам Міністерства оборони?
- *готовність* — як вплине здійснення підтримки на здатності Міністерства оборони виконувати свою головну завдання?

## Сили безпеки

При надзвичайному стані *сектор безпеки* уникає використання сили і намагається використувати спочатку інші засоби для врегулювання кризи. Використовування сили має ґрунтуватися на захисті основних цінностей, що належать до збереження правопорядку. Політико-економічному підходу слід віддавати перевагу перед конфронтацією. При першій-ліпшій можливості слід віддавати перевагу підходу з позиції “м'якої сили”: створення економічних і політичних стимулів для забезпечення належної поведінки.

Підхід до відновлення безпеки мусить бути багатоаспектним, який охоплює усі доступні політичні засоби. Схильність до використання змішаних засобів корисна також для інтересів стабільності і заходів щодо відновлення. При таких діях, питання безпеки повинні завжди розглядатися як одне ціле, коли прогрес з однієї галузі переходить у прогрес в інших.

## Розподіл праці у сфері оборони і безпеки: управління кордонами в ЄС

Державні кордони дуже символічні. Фізична делімітація державних кордонів була одним з шляхів, якими політичні організми визначали свій суверенітет. Хоча прикордонний контроль і захист цілісності національної території стали природними наслідками цього загальноновизнаного принципу, ЄС деяким чином порушував цей шаблон формуванням нового політичного ландшафту, в кордонах якого суверенітет розділено між державами-членами. Перерозподіл відповідальності між 25 державами і Союзом, що виник внаслідок цього, — це політичний процес, в якому національні інтереси і мета не завжди збігаються і який ще продовжується. Ще більше проблем пов'язано з тим фактом, що інститути ЄС володіють лише обмеженою і чітко визначеною “суверенно-розділеною владою”. Тому організація системи управління кордонами в регіональному масштабі стає самим амбітним, багатозначним і перспективним проектом для розподілу праці: між інститутами ЄС і державами-членами; багаторонний розподіл праці між державами-членами згідно з їх солідарним зобов'язанням, двосторонній розподіл праці між членами і розподіл праці на кордонах окремих держав.

У цей час головна загроза безпеки кордонів вбачається в недержавних діючих суб'єктах, що прагнуть перетнути державні кордони і уникнути державних заходів з охорони правопорядку, а саме: у міжнародному тероризмі, організованій злочинності, контрабандній торгівлі (у тому числі наркотиками, зброєю і матеріалами, що розщеплюються), торгівлі людьми і органами, нелегальному в'їзді. В Європі прикордонний контроль став розглядатися як передній край оборони ЄС проти нестабільності та її наслідків — біженців і претендентів на політичний притулок, злочинів, розвалу правопорядку.

Оскільки повний *прикордонний контроль* навряд чи можливий, переважно використовується термін *управління кордонами*. Організації і службовці, які виконують свої функції щодо забезпечення безпеки в прикордонних районах, називаються *прикордонною поліцією* (border police) або *прикордонною вартою* (border guards). *Служби безпеки*, що залучені для управління кордонами, включають поліцію, митну, імміграційну служби, медичну і ветеринарну інспекції тощо. Прикордонні служби є незалежними та спеціалізованими багатоцільовими організаціями, що підпорядковані міністерствам внутрішніх справ або юстиції, або є складовими частинами національної поліції, і тим вони пред-

ставляють *головну об'єднуючу ланку* з іншими службам безпеки. Найефективніша організація безпеки кордонів — це єдина уніфікована система, яку засновано централізованими органами влади з чіткими зонами відповідальності і однозначною ланкою субординації. Органи безпеки кордонів зобов'язані спиратися на сувору дисципліну і чітко ієрархічну організацію, а також дозволяти регіональним підрозділам з кращим знанням місцевих умов дієво вирішувати проблеми, маючи на увазі певний ступінь децентралізації в процесах ухвалення рішень.

Втім, оперативні потреби управління сухопутними кордонами по зовнішніх краях Європи, в регіонах, де держави слабкі, та відбуваються вторгнення озброєних банд, можуть зумовити недостатність поліцейської організації та її можливостей. Діючи часто в небезпечному середовищі, прикордонники мають традиційну схожість з військовими частинами. Навіть орієнтовані на поліцейську модель, прикордонні служби мають володіти можливостями потужного і швидкого реагування, дієвість якого залежить від дисципліни військового типу. Саме в цій галузі слід розробити плани для надзвичайних ситуацій, сфокусований на тому, яким чином управління кордонами може в непередбачених випадках бути посилено ресурсами *сектора оборони*, і як їх готувати для таких дій. Та все ж, в звичайних умовах, боротьба з нелегальною торгівлею та імміграцією — це, по суті, діяльність поліцейська. Тобто, боротьба з незаконною імміграцією та іноземною контрабандою залучає прикордонників до співпраці з регулярно поліцією, іншими урядовими службами, міжнародними організаціями і неурядовими організаціями, і що функції поліцейської охорони мають виконуватися з повагою до прав людини. Таке ефективно здійснюватиметься тільки цілком професійними організаціями.

Оскільки транснаціональні загрози, що пов'язані з перетином кордонів — це загальна турбота всіх держав-членів ЄС, для ефективного протистояння вони вимагають загальної координованої та гармонізованої політики. Ця політика породила концепцію *інтегрованого управління кордонами*, яке підкреслює необхідність для всіх діючих суб'єктів, що мають відношення до безпеки кордонів, координувати свої зусилля. Митні управління, міграційні та різні інспекційні органи мусять тісно співпрацювати з організаціями прикордонної поліції. Оскільки безпека кордонів більше не є виключно національною турботою, звертаються до міжнародної співпраці. Таким чином, система управління кордонами має включати співпрацю на *національному, міжвідомчому, а також на міжнародному, регіональному, багатосторонньому і двосторонньому* рівнях. От чому угоди про управління кордонами — головна турбота в Європі з того часу, як ЄС скасував внутрішні кордони держав, що підписали Шенгенську угоду, і довелося визначати заходи, що необхідні для створення зони *свободи, безпеки і правосуддя*, як її відзначено в Амстердамському Договорі.

*Зона свободи* означає не тільки забезпечення вільного пересування людей, але й захист їх основних прав, і боротьбу зі всіма формами дискримінації. Має гарантуватися також повага до приватного життя і захист конфіденційних відомостей про особу.

*Зона безпеки* включає боротьбу із злочинами, зокрема, тероризмом, торгівлею людьми, злочинами проти дітей, торгівлею наркотиками і зброєю, корупцією і шахрайством. Здійснюються спеціальні плани дій по боротьбі з організованою злочинністю і наркотиками. Центральну роль як важливий інструмент посилення співпраці між державами-членами, особливо на оперативному рівні, відіграє також Європол.

*Зона правосуддя* гарантує європейським громадянам рівний доступ до правосуддя і зміцнення співпраці між судовими гілками влади. В цивільних питаннях судова співпраця ставить мету спрощення життєвого середовища для європейських громадян. В кримінальних питаннях, воно посилює кооперацію у судовому переслідуванні і забезпечує загальне визнання правосуддя за допомогою мінімуму загальних правил для визначення злочинних дій, кримінального виробництва і покарань. Особлива увага надається винятковим випадкам трансграничних суперечок.

Шенгенською угодою створено "Єдиний ринок", визначений як "область без внутрішніх кордонів, в якій забезпечено вільний рух товарів, людей, послуг і капіталу згідно з положеннями цього Договору", а також єдиний *зовнішній кордон*, на якому контролюється в'їзд до Шенгенської зони, що здійснюється згідно з єдиними правилами. За винятком Великої Британії і Ірландії, всі держави-члени ЄС підписали



додаткові протоколи до Шенгенської угоди,<sup>34</sup> тоді як країни, що не є членами Євросоюзу, Ісландія і Норвегія — підписали угоди про співпрацю.

Був прийнятий “План дій ЄС<sup>35</sup>”, що визначає поняття свободи, безпеки і справедливості та намічає підходи, якими потрібно слідувати. Цей План наповнив ці поняття змістом за допомогою визначення пріоритетних завдань і забезпечив чітку основу для розробки дій ЄС, ретельніший юридичний і демократичний контроль з боку Європейського Суду і Європейського Парламенту відповідно. Було взято до уваги: керівні принципи, що закладені Амстердамським Договором; принципи взаємного доповнення і солідарності; оперативна ефективність; обмеження, що встановлені Договорами — держави-члени мають виняткову компетенцію щодо своєї внутрішньої безпеки; реалістичний підхід щодо часу і доступних ресурсів. По цілому ряду інших проблем ЄС довелося знайти спільні рішення: притулок та імміграція; судова кооперація з цивільних і кримінальних справ; поліпшення співпраці між поліцією і судовою владою; розширення оперативних можливостей Європолу; втручання правоохоронних органів однієї держави-члена в іншу; взаємодопомога між державами, взаємне визнання рішень і виконання вироків, а також екстрадиція між державами-членами; посилення боротьби з відмиванням грошей; гармонізація кримінального права.

Протягом цього періоду постійною темою дебатів було те, що усунення засобів контролю на внутрішніх кордонах вимагає *компенсуючих* заходів з посилення контролю на зовнішньому кордоні. Щоб вільне переміщення осіб в межах так званої “Шенгенляндії” не створило проблем для безпеки, довелося погоджувати ряд заходів, що мають компенсувати позбавлення прикордонного контролю функції фільтрації.

Зовнішній прикордонний контроль був ключем для розширення ЄС не тільки тому, що послідовне і дієве загальне управління зовнішніми кордонами Євросоюзу потрібне для внутрішньої безпеки країн і громадян Євросоюзу, але і тому що він має чи не найважливіше значення в боротьбі проти тероризму і організованої злочинності, а особливо проти мережі нелегальної імміграції та торгівлі людьми.

Всі правові інструменти і оперативний досвід, створений у “Шенгенському законодавчому просторі<sup>36</sup>”, було інтегровано в інституційний каркас ЄС Амстердамським Договором і Протоколом, що доповнював його. “Шенгенський законодавчий простір” складається з *актів і вжитих заходів. Головними заходами*, прийнятими для компенсації складнощів вільного пересування осіб в межах території ЄС, є: відміна перевірок на загальних кордонах і заміна їх суворим контролем<sup>37</sup> на зовнішньому кордоні; загальне визначення правил, що регулюють перетин зовнішніх кордонів; відділення на аеровокзалах і в портах людей, що мандрують у межах Шенгенської зони, від прибулих з країн поза цією зоною і що відбувають туди; узгодження правил щодо умов в'їзду і короткострокових віз; координація між адміністраціями прикордонного нагляду (офіцери по зв'язку, узгодження інструкцій і підготовка персоналу); визначення ролі перевізників в боротьбі з нелегальною імміграцією; вимога для всіх громадян країн, що не є членами ЄС і що переміщуються з однієї країни в іншу, подавати декларацію; складання правил для претендентів на отримання притулку.

Крім чинного законодавства на Шенгенському просторі є й інші правила — *Шенгенські стандарти* — виконання яких політично доручається державам-членам. Найважливішим з них є “Шенгенський

<sup>34</sup> На сьогодні Шенгенська зона складається з 25 держав-членів, з яких 23 є членами ЄС, окрім Ісландії та Норвегії).

<sup>35</sup> Рада і Комісія плану щодо членства в ЄС від 3 грудня 1998 з приводу найкращих заходів щодо забезпечення втілення статей і положень Амстердамської угоди стосовно утворення простору свободи, безпеки і правосуддя. Офіційне видання. 23 січня 1998 р., стор. 19

<sup>36</sup> Шенгенський законодавчий простір і його інтеграція в ЄС. Див.: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm>.

<sup>37</sup> Забезпечується відмінність між *прикордонним контролем* (frontier or border controls) і *прикордонною перевіркою* (frontier or border checks). Прикордонний контроль здійснюється систематично і вимагає від кожної людини, що прибуває до країни, пройти через процедуру імміграційного контролю. Прикордонні перевірки проводяться періодичні переважно з митною та поліцейською метою (наприклад для антитерористичних заходів). Деякі шенгенські країни, як, наприклад, Франція, здійснюють перевірку в 20-кілометровій прикордонній зоні, де мобільні патрулі зупиняють людей і транспорт, що запідозрені у нелегальній діяльності. Однак там немає систематичного постійного контролю на кордоні.



каталог: рекомендації і найкращий практичний досвід”, розроблений *Шенгенською робочою групою оцінки*. “Каталог” використовується як довідник, коли оцінюється впровадження норм угод державою-членом. За змістом він охоплює всю європейську систему безпеки кордонів<sup>38</sup>, встановлюючи вимоги до національних систем управління кордонами. Інші важливі стандарти виникають із зобов’язань держав за Європейською Конвенцією про захист прав людини, зокрема: *міжнародний захист, використання сили і захист особистих даних*.

## **Аналіз деяких стандартів, що визначені у Шенгенському законодавчому просторі**

Шенгенський законодавчий простір забезпечує належні умови для встановлення в державах-членах системи безпеки. За умови свого здійснення згідно букви та духу, ці положення майже втілено. Головні вимоги стосуються: перетину зовнішніх кордонів; перевірок на кордонах; повноважень прикордонників; прикордонного спостереження; Шенгенської солідарності; розвідки і аналізу ступеню ризику; професійних навичок і підготовки; організаційної структури; співпраці влад; інфраструктури; устаткування. Нижче узагальнено вимоги, які можуть мати значення у разі підкріплення прикордонників ресурсами оборони:

*Перетин зовнішніх кордонів.* Зовнішні кордони можуть перетинатися тільки через призначені для цього пропускні пункти, визначені в кожній країні. Дозволяються деякі незначні винятки, але всі вони стосуються виключно осіб, котрим владою надано особливий особистий привілей. Несанкціонований перетин кордону підлягає покаранню.

*Прикордонні перевірки.* В прикордонних пропускних пунктах всіх осіб мають перевіряти при вході і виході. Як мінімум, особа зобов’язана пред’явити дійсний документ, який перевіряється на предмет відсутності очевидних ознак фальсифікації. Іноземці будуть у всіх випадках підлягати ретельній перевірці, коли перевіряється цілий комплекс умов в’їзду, включаючи той факт, чи може іноземець представляти загрозу суспільній або державній безпеці. Для того проводиться співбесіда з іноземцем, запит відомостей у базі даних Шенгенської інформаційної системи і перевірки автентичності його документа. Ці заходи вимагають часу, залежно від випадку, щонайменше одну хвилину на людину, але прикордонник повинен мати достатньо часу для ухвалення рішення про дотримання умови в’їзду.

*Повноваження прикордонників.* Служба прикордонної варті<sup>39</sup> має володіти постійними повноваженнями для отримання всіх потрібних відомостей, використання реєстрів, ухвалення рішення про відмову у в’їзді і здійснення на пропускному пункті кримінального переслідування. Прикордонник повинен також мати повноваження для огляду транспорту і речей, що перевозяться особою, яка перевіряється.<sup>40</sup>

*Прикордонне спостереження.* Прикордонне спостереження — це вельми важлива частина управління кордонами. Воно не може забезпечити повну безпеку всіх частин кордону, але має достатній ефект для профілактики злочинів. Щоб бути ефективним, прикордонне спостереження має виконувати подвійну функцію: знаходити місця нелегального перетину кордону і направляти відповідно екіпіровані та кваліфіковані сили для припинення нелегального пересування. *Дію прикордонного*

<sup>38</sup> Послідовна і інтегрована *прикордонна стратегія* здійснюється на чотирьох особливих, але взаємозв’язаних рівнях заходів. Рівень 1-й складається з діяльності в країнах походження і транзиту і договорів з ними, з особливою увагою до консульської співпраці у видачі віз. Рівень 2-й стосується двосторонньої співпраці з суміжними країнами і співпраці з ними в масштабах ЄС. Рівень 3-й має на меті забезпечення безпеки кордонів шляхом проведенням ефективних перевірок у призначених пропускних пунктах і спостереженням між ними. Рівень 4 зосереджується на діяльності всередині кордонів держав-членів, якщо виникають підстави для розслідування і заходів з охорони правопорядку

<sup>39</sup> Перелік національних служб, що відповідають за прикордонний контроль Див.: COM (2004) 391/F; Пропозиції Регуляторній Раді щодо прийняття кодексу Співтовариства стосовно перетину кордонів. Додаток IX. Стор. 209–210.

<sup>40</sup> Обов’язок перевіряти автомобіль і речі служить меті запобігти загрозам громадському порядку або безпеці сторін договору. Митниця повинна у будь-якому випадку мати вичерпні повноваження, щоб провадити митний і акцизний контроль.

спостереження можна оцінити в категоріях *ситуативної обізнаності* і *здатності до реагування*. Ситуативна обізнаність характеризує організацію стеження.<sup>41</sup> Здатність до реагування характеризує тип, готовність і придатність засобів, що використовуються для припинення нелегального переходу кордону.<sup>42</sup> Ні чисельність, ні якість особового складу жорстко не визначаються, але *зелені кордони* в ідеалі можуть охоплюватися ланцюгом застав приблизно через 20–25 км; кожна з них має укомплектуватися персоналом, який несе варту цілодобово, забезпечений засобами нічного бачення та здатний постійно контролювати певні ділянки кордону. Належна оперативна концепція визначає методи забезпечення ситуативної обізнаності і здатності реагування. Елементами, які потрібно визначити, є: тактика, що використовується для контролю і затримань; кодекс поведінки в штатних і нештатних ситуаціях; розгортання сил; використання різних засобів, наприклад, резервів; методи використання підтримки від сусідніх підрозділів; використання засобів і резервів, що є у розпорядженні вищого керівництва. Співвідношення між дією і рівнем розкритого злочину дозволяє справедливо оцінити, чи є прикордонне спостереження “достатнім”.

*Шенгенська солідарність*. Управління кордонами здійснюється з метою поліпшення безпеки *всіх договірних сторін* — у дусі “Шенгенської солідарності”, як визначено в Шенгенському Договорі. Щоб полегшити вірну оцінку прикордонної ситуації в різних областях, необхідно здійснювати збір інформації та обмін нею. Це застосовується як в межах однієї держави, так і між договірними сторонами. Систематичний збір даних і готовність обмінюватися інформацією належать до заходів, які необхідно вжити. На практиці це вимагає наявності комп’ютерної мережі, що охоплює всю службу прикордонної варту.

*Розвідка і аналіз ступеня ризику* Стандарти, що засновані на обов’язкових для виконання законодавчих нормах, вимагають створення системи *аналізу ступеня ризику* і *розвідки*. Система повинна підготувати всіх прикордонників для кваліфікованої роботи з досьє і користування розвідданими в повсякденній роботі. Каталог визначає два рівні аналізу ступеня ризику: *оперативний* і *тактичний*. Оперативний аналіз ступеня ризику є системним аналізом пасажиропотоків і об’ємів перевезень для оцінки дієвості управління кордонами, загальної оцінки рівня пов’язаної з кордоном злочинності і пошуку недоліків в системі. Тактичний аналіз ступеня ризику відноситься до управління заходами з охорони кордону в реальному масштабі часу. В прикордонних пропускних пунктах це означає вивчення досьє клієнтів для з’ясування, кого з них потрібно перевіряти ретельніше за інших. На морі це означає зіставлення даних спостереження і доступними розвідданими. Це зіставлення проводиться для ухвалення рішення, які із суден повинні перевірятися ретельніше. Прикордонники повинні стати щонайпершим джерелом інформації, на основі систематизації якої буде вироблено стратегічну оцінку ступеня ризику і загроз в масштабі країни.

<sup>41</sup> Теоретичний приклад *ситуативної обізнаності* одного прикордонного підрозділу: 1) 10 % лінії кордону (смуга завширшки 1 км з обох боків усіх доріг і шляхів, що перетинають кордон) перекривається спостереженням технічними засобами цілодобово; 2) 40% лінії кордону охоплюється добовими дозорами, що використовують для спостереження змінні позиції. Кожна частина цієї смуги спостерігається в середньому 6 годин на добу таким чином, що нелегальний перехід межі має бути викритим негайно; 3) 50% межі, що залишилися, є видаленими районами, де місцевість частково перешкоджає проходженню. Ця зона перекривається щонайменше щотижневою інспекцією із службово-розшуковим собакою. Це дає середнє перекриття протягом 12 годин на тиждень, коли нелегальний перехід кордону має бути знайденим з деякою паузою. Дороги і шляхи поблизу цієї зони перекриваються щоденним контролем (у середньому 5 годин на день). Головний потік нелегального руху має бути незабаром поміченим навіть на такій ділянці меншого контролю.

<sup>42</sup> Теоретичний приклад *здатності реагування* одного прикордонного підрозділу: 1) всі дозори складаються з 2 осіб, які забезпечені пристроями нічного бачення і звичайною поліцейською екіпіровкою (придатної для затримання декількох неозброєних осіб); 2) в районі кожної прикордонної застави на чергуванні перебуває щонайменше 5 чоловік, які можуть зосередитися в будь-якій точці району протягом 30 хвилин. В особливому порядку всі вони можуть бути забезпечені захисним спорядженням і стрілецькою зброєю, відповідно місцевості та характеру загрози. Щонайменше один службово-розшуковий собака є цілодобово на кожній заставі; 3) спеціальна команда знаходиться в стані готовності. В нормі 10 чоловік мають дістатися точки переходу кордону протягом 30 хвилин після оголошення тривоги. Їх спеціально підготовлено та екіпіровано для здійснення переслідування і арешту озброєних і небезпечних осіб.

*Організаційна структура.* Організаційна структура має забезпечити виконання таких вимог: перевірка всіх осіб, що перетинають зовнішні кордони, і організація спостереження за кордоном; однаковий рівень контрольних заходів на всіх зовнішніх кордонах і пропорційність заходів; наявність достатньої кількості підготовлених службовців для здійснення перевірок і спостереження, і наявність у них повноважень для перевірки особових даних, документів, речей і транспорту; зв'язок з керівництвом, що забезпечує залучення достатніх ресурсів і застосування тактики, що відповідає ситуації, та повної інформації про регіональні та місцеві обставини; коригування функцій системи управління кордонами згідно з умовами, що існують уздовж кордону і, при необхідності, відповідний перерозподіл ресурсів; обмін інформацією між центральним і місцевим рівнями; відповідність особового складу високим професійним стандартам, що гарантують послідовне надання підтримки, прав і безпеки, що забезпечується достатньою базовою і подальшою підготовкою; здатність застосовувати такі методи, як розвідка, аналіз ступеня ризику і кримінальні розслідування.

Ці вимоги краще всього реалізуються за допомогою створення незалежної спеціалізованої служби прикордонної варти, що відповідає за охорону всіх кордонів і підпорядкована керівництву міністерства, яке відає юстицією і внутрішніми справами. Організація має бути дієвою, ефективною і гнучкою, а її особовий склад — дисциплінованим і свідомим. Внутрішня структура має визначатися обов'язками і ієрархією. Недоліки у роботі прикордонної варти можуть мати великі наслідки не тільки в одній країні, де це мало місце, а й в інших державах. От чому належне управління кордонами є одним з першорядних предметів інтересу інших держав-членів. В цьому значенні, управління кордонами є важливішим, ніж деякі інші обов'язки поліції, за які відповідає кожна окрема держава, перш за все, перед власними громадянами.

*Співпраця між владами країн.* Договір про створення ЄС, що містить положення про поліцію і судову співпрацю з кримінальних справ, закликає до тіснішої взаємодії між службами поліції, митницями та іншими відповідними владами і службами держав-членів, як безпосередньо, так і через Європол. Він також закликає до оперативної співпраці між відповідними властями, включаючи поліцію, митну службу і іншими спеціалізованими службами охорони правопорядку держав-членів щодо запобігання, виявлення і розслідування кримінальних злочинів. Шенгенський "Каталог" вказує на деякі способи організації такої співпраці: зустрічі; спільний аналіз ступеня ризику; спільні навчання; узагальнення заходів по боротьбі з нелегальною імміграцією як найкращий практичний досвід.

Угоди про співпрацю, що існують у Фінляндії, розглядаються як належна практика *розподілу праці в кордонах держави*. Там кожній з трьох гілок влади надано деякі повноваження двох інших. Кожна влада залишає за собою головну відповідальність за свої основні завдання. Виходячи з постійних або спеціальних для цього випадку угод, інша влада може виконувати необхідні завдання від імені головного носія повноважень, переважно у відсутність представників останнього. Сприяюча влада повинна цілком підкорятися інструкціям головного відповідального партнера і відповідно докласти. Така угода гарантує кращий рівень служби, особливо у віддалених районах, де часто в потрібний момент можлива присутність представників тільки однієї з влад. Оскільки базова підготовка представників всіх трьох влад схожа, їх досить легко можна проінструктувати про те, як вжити первинних заходів або виконати деякі прості основні завдання від імені один одного.

*Інфраструктура.* Рішення Шенгенського виконавчого комітету визначає, як в аеропортах слід розділяти пасажирів, щоб оберегти змішування неперевіраних осіб з нешенгенського пасажиропотоку з пасажирами внутрішнього сполучення. Це вимагає повного фізичного розділу і відповідного розміщення осіб і документів між різними зонами. В наземних прикордонних пропускних пунктах будівлі мають бути такими, щоб, у принципі, пасажири автомобіля могли під час проведення перевірки залишатися в автомобілі. Рекомендуються: спільне управління транспортними потоками з владою суміжної держави; окремі коридори для різних видів транспорту; чітке маркування коридорів і гнучка їх організація; кількість і пропускна спроможність коридорів і персоналу, достатня для чіткої і швидкої, але відповідної до шенгенських вимог перевірки і спостереження; особливі кабінки для прикордонного контролю, що орієнтовані назустріч пасажирам (в портах і аеропортах) з метою контролю черги тими, хто перевіряє паспорти; його лінія огляду має проходити над головами пасажирів, що дозволяє

здійснювати контроль, але виключає несанкціоноване спостереження за внутрішньою частиною кабіни. Прийнята практика, за деякими оцінками, може зажадати наступні об'єкти: офіс другої лінії, де може провадитися подальше розслідування у разі ускладнень; офіс перевірки документів іншої лінії — із спеціальними пристроями для повної перевірки документа; приміщення для утримання або зали очікування для осіб, яким не дозволено в'їзд або виїзд. Особи, що потребують захисту, повинні бути відокремлені від затриманих, підозрюваних в злочині, а чоловіки — від жінок.

*Устаткування.* Шенгенський "Каталог" визначає устаткування для прикордонних перевірок в першій лінії (кабіни) і другій лінії (дублюючий офіс), а також для прикордонних пропускних пунктів нефіксованого розташування, де потрібне мобільне устаткування. Всі прикордонні пропускні пункти мусять мати оперативне під'єднання до національної бази даних і Шенгенської інформаційної системи, і повинні бути обладнані лініями телефонного і факсимільного зв'язку. Крім того, потрібні комп'ютери і відповідне програмне забезпечення для збору статистики і інформації; вони повинні з'єднуватися з різними базами даних, які можуть бути створені на основі існуючих національних реєстрів. Інформаційно-технологічні зв'язки мають бути захищені та кодовані.

Всі прикордонники повинні мати можливість захистити себе та інших людей у ситуаціях, що вимагають вимушеного і виправданого застосування сили. Для забезпечення застосування мінімальної сили у прикордонників мають бути така зброя, як гумові палиці і газові пістолети. Особиста табельна зброя повинна використовуватися тільки в серйозних випадках. Як зброя першої підтримки при небезпечних зіткненнях у всіх підрозділах можуть бути пістолети-кулемети. Чи слід постійно носити зброю — питання, яке слід розв'язувати на місці, аналізуючи ступень ризику і місцеве традиції.

Для прикордонного спостереження підрозділи мають бути оснащені радіозв'язком. Щоб уникнути прослуховування ефіру і перехоплення переговорів злочинцями, комунікації повинні кодуватися. Прикордонні патрулі повинні бути екіповані приладами нічного бачення, особистою табельною зброєю, автоматичною і більш важкою зброєю для застосування на більш далеких відстанях. Як кращий засіб для виявлення порушників кордону повинні використовуватися розшукові собаки. Прикордонні застави повинні забезпечуватися транспортом включно до повітряного і транспортом для резервів.

Крім того, Шенгенський "Каталог" пропонує декілька видів стаціонарних, переносних або вмонтованих датчиків для прикордонного спостереження, вибір яких ґрунтується на аналізі місцевої ситуації та обставин, тоді як найвразливіші частини кордону повинні контролюватися постійно. На морі основний контроль може ефективно здійснюватися за допомогою єдиної радарної мережі. На додаток до спостереження за допомогою радіолокації потрібні патрульні катери, прибережні патрульні судна і повітряні засоби. Щоб охопити більші ділянки узбережжя, потрібна мережа постів берегової охорони як місць базування засобів реагування і патрулювання. Ці пости можуть також використовуватися як прикордонні пропускні пункти для деяких видів морського транспорту (на зразок прогулянкових катерів і малих риболовецьких судів).

## **Єдина прикордонна стратегія і установа Європейського агентства зовнішніх кордонів**

З моменту вступу в ЄС 10 нових держав-членів в 2004 році, зовнішні кордони ЄС значно змінилися. На півдні найвіддаленішими територіями ЄС зараз є Мальта і Кіпр. Але ще більшу зміну можна знайти на східному зовнішньому кордоні, який розширився на 3000 км. Продовження зовнішнього кордону породило нові проблеми безпеки, що особливо пов'язані з організованими злочинними угрупованнями і нелегальною імміграцією. Значення зовнішніх кордонів і важливість більш інтегрованої охорони зовнішніх кордонів ЄС почали зростати переважно через дію чотирьох взаємозв'язаних мотивів і потреб:

- 1) гарантувати високий рівень безпеки після розширення ЄС;
- 2) вести боротьбу з "імпортною організованою злочинністю", особливо у сфері нелегальної імміграції та торгівлі людьми;

- 3) нейтралізувати шляхом координації терористичні загрози в умовах, що склалися після подій 11 вересня 2001 року;
- 4) укріпити взаємну довіру серед держав-членів, які вже зняли свій внутрішній прикордонний контроль. Відсутність довіри може привести до відновлення внутрішнього контролю включно.

Такі міркування привели до затвердження "Плану охорони зовнішніх кордонів", призначеного, між іншим, для поліпшення координації *державної, спільної і об'єднаної оперативної діяльності*. Ця діяльність почалася з "Спільного формування практиків зовнішніх кордонів" (External Borders Practitioners' Common Unit), що об'єднало відповідальних командувачів служб прикордонної варті держав-членів. Із створенням Європейського корпусу прикордонної варті і з утворенням Європейського агентства з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах, Європа наблизилася до багатосторонньої прикордонної служби, тобто до багатостороннього розподілу праці. Загальна політика була структурована на базі п'яти принципів: спільний законодавчий орган; загальна оперативна координація і механізм співпраці; спільні інтегровані можливості аналізу ступеня ризику; зближення підготовки особового складу і сумісність устаткування; розподіл відповідальності між державами-членами і ЄС.

Маючи на увазі першу складову, було створено "Кодекс Співтовариства про режим перетину людьми кордону"<sup>43</sup>. Його мета полягає у реструктуризації, впровадженні і розвитку існуючих правил і практик у сфері зовнішніх кордонів. Чотири інших складових інтегрованого управління кордонами були з'єднані в Європейському агентстві по управлінню оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав-членів.<sup>44</sup> Воно функціонує під політичним контролем Ради, але не уповноважене здійснювати прикордонні перевірки. Натомість, агентство здійснює наступне: координує і оцінює різну діяльність Центрів, пілотних проектів і спільних дій, а також починає дії за власної ініціативи; допомагає державам-членам впоратися із ситуаціями, що вимагають підвищеної уваги; проводить аналіз ступеня ризику, забезпечує систематичний потік інформації і реалізує розвиток досліджень; допомагає в розробці загальних базових програм підготовки для прикордонників; розвиває співпрацю з третіми країнами; робить важливі перші кроки у напрямі розподілу відповідальності, надаючи допомогу тим державам-членам, які заявляють, що несуть непропорційні витрати, вирішуючи проблеми з громадянами третіх країн, а також виняткові труднощі в справі контролю і спостереження за своїми зовнішніми кордонами; нарешті, надає допомогу в спільному видворенні громадян третіх країн, які підлягають депортації в індивідуальному порядку.

*Центр підготовки у Відні* розробив "Базову програму" для навчання прикордонників за єдиний стандарт для базової підготовки першого, другого і середнього рівнів, заснував постійну мережу, що складається з національних академій для прикордонників. Дуже важливі три тренувальні модулі: облік особливостей національних митних і адміністративних правил та їх вирівнювання, оскільки вони поєднуються із загальними правилами Співтовариства; розвиток в різних державах-членах тренувальних програм юридичного і мовного занурення, щоб дати прикордонникам спеціальні знання перед їх вступом в багатонаціональні команди при спільних діях; формування правил особистої поведінки прикордонників для дотримання ними людської гідності та основних прав порушників кордоні, вироблення професійного і доброзичливого відношення до людей, що перетинають кордон, і стриманість щодо образ словом або дією. Центр організує особливі курси для національних прикордонників, що виконують свої обов'язки на фокальних (спільних) пунктах перетину сухопутних кордонів.

*Центр аналізу ступеня ризику в Хельсінкі* розробив загальну інтегровану модель аналізу ступеня ризику, яка достатньо гнучка для її використання для глобальних звітів, але її можна також застосувати для аналізу конкретних груп цілей або територій. Звіти щодо аналізу ступеня ризику дозволяють до того ж стимулювати і точніше планувати види спільної діяльності, що вимагають пріоритету. З другого боку, коли прикордонники в конкретній місцевості спостерігають кримінальну поведінку, що

<sup>43</sup> COM (2004) 391 final 2004/0127 (CNS).

<sup>44</sup> COM (2003) 687 final 2003/0273 (CNS).



повторюється, наприклад, неодноразове виявлення подібних типів підроблених документів або незаконних методів дії торговців, що повторюється, слід негайно створити інформаційний ланцюг, з метою якнайшвидше почати аналіз ступеня ризику, особливо якщо потребуються спільні оперативні рішення. Іншими словами, за оцінкою ступеня ризику слід прийняти рішення щодо спільних дій, коли виявлено вразливі місця, особливо, якщо такі мають структурну природу.

*Центр сухопутних кордонів в Берліні* організував серію спільних операцій на зовнішніх кордонах з деякими новими і старими державами-членами. Позитивні результати цієї діяльності пов'язані, головним чином, із зусиллями щодо створення загальної методології в організації, оцінці і націлюванні цих спільних операцій з активним залученням „прикордонників-гостей”. Цей центр також розробив концепцію і організацію фокальних пунктів — спільних багатонаціональних команд — у прикордонних пропускних пунктах.

*Центр повітряних кордонів в Римі* створив структуру з кількох службовців прикордонної варти, які організують систематизацію даних і обмін інформацією про чисельність і громадянство виявлених незаконних іммігрантів і приймають стосовно їх відповідні заходи на пропускних пунктах повітряних кордонів кількох європейських аеропортів.

У Великій Британії діє *Центр майстерності*, що розробляє технологічні методи виявлення, зокрема нелегальних іммігрантів у вантажах.

Суттєвою частиною діючої програми *Центрів морських кордонів* в Греції і Іспанії стала “Програма заходів по боротьбі з нелегальною імміграцією через морські кордони держав-членів ЄС”<sup>45</sup>. Це завдання все ще частково виконують морські засоби *сектора оборони* держав-членів. Програма, по-перше, пропонує заходи, що забезпечують контроль між портами на території ЄС і портами третіх країн. По-друге, ці центри розробляють рішення про спостереження і контроль берегової лінії і відкритого моря, і заохочують укладання угод з тими країнами, звідки походять або здійснюється транзит незаконних іммігрантів. Виконання цієї програми інтегровано у робочу програму всіх існуючих центрів.

Важливий аспект співпраці і розподілу праці стосується природи завдань, що постають перед “прикордонниками-гостями” під час спільних і *об'єднаних операцій* на зовнішніх кордонах. Для держав-членів має існувати можливість надання виконавчих повноважень „прикордонникам-гостям”, які діють на їх території. Цим заохочується обмін особовим складом між державами-членами на прикордонних пропускних пунктах і створення спільних прикордонних формувань.

*Розподіл відповідальності* має два аспекти: оперативний і фінансовий. Агентство, зрозуміло, забезпечить державам-членам у разі потреби оперативну підтримку. Оскільки весь внутрішній контроль скасовано, внески у кадровому і фінансовому аспектах держав-членів без зовнішніх сухопутних і морських кордонів різко знизяться. До того ж держави-члени із довгими і складними для захисту зовнішніми кордонами нестимуть великі витрати і частково зменшуватимуть їх за рахунок всіх держав-членів. Можна уявити, яким нелегким буде пряме грошове вливання з однієї держави-члена в іншу. Оскільки всі члени отримують вигоду з дієвого і ефективного управління зовнішніми кордонами, то є всі підстави для послідовної інституційної підтримки Союзу як в значенні фінансування, так і оснащення.

*Співпраця з третіми країнами*: зміцнення і систематизація діалогу з третіми країнами з питань імміграції і надання притулку визнається ключовим компонентом зовнішніх відносин ЄС. Необхідна також оперативна співпраця і практичні горизонтальні угоди у роботі з третіми країнами, не тільки для зміцнення безпеки, але й для створення більш гнучкої системи в управлінні кордонами, а також передбачення потенційних проблем перш, ніж вони стануть критичними. Особливо доречно це є у боротьбі з торгівлі людьми. Забезпеченню кращого контролю і спостереження можуть також сприяти тісні контакти і угоди з різними міжнародними і міжурядовими органами, у тому числі Європолом.

Створити зону без будь-якого внутрішнього прикордонного контролю відносно осіб можливо тільки в поєднанні з ефективним *інтегрованим режимом управління зовнішніми кордонами*. Його законність виникає з його необхідності, а ефективність залежить від однакового рівня зобов'язань всіх держав-

<sup>45</sup> Документ Ради Європи № 15445/03.



членів, що діють в єдиній структурі. Словом, недостатньо говорити про загальний зовнішній прикордонний контроль, якщо кожна країна над усе має на увазі власні інтереси. Ясно одне: більш дієвий прикордонний контроль — це політичний проект, який ґрунтуватиметься на потребах, очевидних успіхах і зростанні навичок у співпраці.

Контроль морських кордонів — це сфера, де існує невідкладна потреба розглянути питання про створення оперативного багатонаціонального органу ЄС з необхідною для здійснення діяльності юрисдикцією. Нині вже відомі не тільки жахи торгівлі людьми, а й смертельні випадки при нелегальній переправі через море, а також інші види контрабанди і нелегальної діяльності, які також створюють проблеми на узбережжі Євросоюзу. Нинішній арсенал засобів реагування включає офіцерів зв'язку, одноразові операції, об'єднані робочі команди в портах і загальні правила. Це інструменти корисні, але вони мають правові і технічні обмеження. Спільні дії зіткнулися з мовними проблемами, відмінностями в оперативних методах і, головне, ускладненнями правового порядку, зважаючи на обмеження завдань, які службовці однієї держави-члена уповноважені виконувати на території іншої такої держави.

Створення *Багатонаціонального корпусу берегової охорони ЄС* могло б вирішити багато із згаданих проблем, особливо у зв'язку з тим, що, на відміну від сухопутних кордонів, велика частина процедур морського контролю повинна здійснюватися за кордонами національних портів. Таке формування мало б спільний особовий склад і процедури, загальну ієрархічну структуру і оперативне командування, спільну підготовку і мовний режим, спільне користування стаціонарною і рухомою інфраструктурою (наприклад, радарми і супутниками), загальні прерогативи органу влади незалежно від громадянства службовця, повноваження для затримання особи і її передачі компетентним національним властям. Такі заходи дозволили б розділити і зменшити витрати як національні, так і на рівні ЄС.

## Переслідування по гарячих слідах

Трансгранична співпраця переслідує мету сприяти запобіганню, розслідуванню і переслідуванню особливо серйозних правопорушень, таких як незаконний обіг наркотичних і психотропних речовин, наркосировини, зброї, культурних цінностей, небезпечних і токсичних відходів, матеріалів і нелегальної трансграничної торгівлі товарами, що розщеплюються та має значні фінансові наслідки.

В надзвичайних ситуаціях трансграничні операції можуть спричинити за собою *переслідування по гарячих слідах* особу, яку помічено при здійсненні одного із згаданих вище правопорушень, на території іншої держави-члена без попередньої санкції цієї держави. Таким же чином, Конвенція забезпечує транскордонне спостереження, відповідно до чого митна адміністрація однієї держави-члена може продовжити спостереження на території іншої держави-члена за особою, яка підозрюється у скоєнні одного з згаданих серйозних правопорушень. Якщо держава-член вимагає це в рамках кримінального розслідування злочину, що обумовлює екстрадицію, Конвенція також забезпечує державам-членам організацію контрольованої доставки речових доказів на їх територію. Конвенція за певних умов дозволяє проведення прихованих розслідувань обмеженої тривалості, тобто забезпечує митним службовцем — таємним слідчим — повноваження діяти під прикриттям на території сусідньої держави-члена. завдяки цьому поліція обох держав може створити спеціальні об'єднані слідчі команди.

Конвенція визначає процедури і умови для таких форм трансграничної співпраці. Оскільки національні закони, що регулюють переслідування, транскордонне спостереження і таємні розслідування, значно відрізняються — при депонуванні своєї ратифікаційної грамоти кожна держава-член може заявити, що воно не приймає на себе зобов'язань з усіх положень або їх частини, яка стосується цих особливих засобів. Такі заяви можуть бути відкликані у будь-який час. З другого боку, держави-члени можуть на двосторонній основі розширити обсяг домовленостей з цих питань.

У вересні 2004 р. міністри юстиції Іспанії і Франції оголосили про створення перших *об'єднаних слідчих груп* (ЖІТ) держав-членів ЄС, встановлених згідно з Директивою Співтовариства 2002 року Угода розширила існуючі домовленості щодо переслідування між деякими країнами ЄС, що дозволяють продовжувати переслідування злочинців, які перетинають відкриті кордони Шенгенської зони, і поки що є найзначнішою угодою, підписаною державами ЄС в пошуку нових шляхів боротьби з

міжнародною злочинністю. Об'єднані слідчі групи є командами, що складені з штатських посадовців і офіцерів з двох або більше країн для дій у якості судової поліції, з повноваженнями на ведення розшуку, допитів і дозволених судом перехоплення комунікацій в кордонах території країн-учасниць. Існує спільний доступ до результатів розслідувань, що вироблені у цих рамках.

Мета об'єднаних слідчих груп полягає в ідентифікації, розшуку і затриманні членів і співників ЕТА і інших терористів. Двох прокурорів з національних судів, які мають виняткову компетенцію розслідувати справи з тероризму, "Audiencia Nacional" в Мадриді і Антитерористичного суду в Парижі, очолюють групи, що складаються з 10 іспанських і 10 французьких поліцейських. Службовці з кожної країни діють на території колег без будь-яких додаткових обмежень окрім тих, що діють для власних службовців.

Іспанія намагається також створити структуру на зразок JIT, щоб виявити системи фінансування терористів, що, як підозрюється, діють в Іспанії з проникненням у Францію і Марокко. Трибунали можуть ініціювати створення JIT з проблем, що знаходяться в їх компетенції. В інших випадках нова JIT створюється з розсуду управління державної безпеки у випадках, коли до них залучаються поліцейські службовці або співробітники Міністерства юстиції. Хоча групи зосереджуються на боротьбі з торгівлею людьми, наркоторгівлею і тероризмом, докази, які вони збирають, можуть бути використані "для виявлення, розслідування і переслідування інших кримінальних злочинів і для запобігання безпосередньої і серйозної загрози суспільній безпеці".

## Шлях вперед

ЄС, що збільшується, має функціонувати в межах своїх кордонів. Мета створення надійніших кордонів не полягає в будівництві фортеці або нових стін. Ця мета полягає в створенні чітких загальних правил і практики для перетину зовнішніх кордон ЄС на законній підставі. Таким чином, прозорість, суспільна обізнаність, якість і швидкість обслуговування, захист конфіденційності мандрівників мають бути вищими пріоритетами. Якщо загальними зусиллями прикордонний контроль буде поліпшено, розширений Союз стане доступнішим і уважнішим до потреб і турбот громадян.

Проте демократичним контролем і наглядом над цим сектором ще до недавніх пір нехтували. Демократичний цивільний контроль і нагляд за управлінням кордонами вельми важливий через потенційну можливість для прикордонників як *спеціальної поліцейської сили* залучитися до корупції, дискримінації, порушень прав людини і надмірного застосування сили. Певним аспектам Шенгенської інформаційної системи все ще бракує правових гарантій стосовно прав людини, захисту даних, вільного пересування через кордони і прав на пересування осіб без громадянства. Проблеми нагляду, підзвітності та прозорості також виникають стосовно державних вимог про виключення з Шенгенського режиму. Нагляд, що здійснюється засобами судів і судочинства, часто не оптимальний. От чому управлінню кордонами потрібна ефективно функціонуюча правова основа, яка служитиме підґрунтям для дій держави, встановлюючи межі повноважень прикордонної варти і з'ясовуючи її обов'язки і відповідальність і перед нею, і перед зовнішніми суб'єктами. У свою чергу, це з'ясує і узаконить функції та компетенції органів безпеки кордонів, попереджуючи виникнення невизначеності щодо їх ролі. Крім того, присутність в цій сфері діяльності правової перспективи уможливіє початок процесу внутрішньої регламентації прикордонної служби і міжнародної співпраці. Життєво важливі також внутрішні засоби підзвітності, необхідність яких підкріплюється зовнішніми санкціями. Таким чином, служби управління кордонами, подібно іншим елементам сектору безпеки, вимагають численних і дієвих механізмів нагляду, відповідальності та прозорості.

## Підходи, прийняті в Європі і в США, щодо розподілу праці у сфері безпеки і оборони у боротьбі з тероризмом

Залежно від країни або регіону, їх історії, традиції, досвіду і політики *розподіл праці у сфері безпеки і оборони* може привести до виникнення різних підходів. Річ у тому, що в деяких галузях просто немає загальноприйнятого або ідеального способу, щоб здійснити розподіл праці. Сьогодні найбільш оче-

видно з різних підходів щодо боротьби з тероризмом в Європі і в Сполучених Штатах. Хоча не може бути відмінностей в меті — ліквідації тероризму, вони існують в *способах і засобах*. Відмінність в *способах* стосується наступальної орієнтації дій США на заокеанських театрах, а також багатопланових заходів для захисту вітчизни, а їх *засоби незрівнянно перевершують все те, що могла б зібрати Європа*.

Початковий пункт був подібний як в Європі, так в США. Протистояння тероризму вимагає гарантії *безпеки та оборони* вітчизни та іншої діяльності. *Безпека* — це національні заходи для запобігання терористичних атак в межах країни, зменшення її вразливості щодо тероризму, мінімізації шкоди і відновлення після нападу. *Оборона* — це захист суверенітету, території, населення і державної інфраструктури від зовнішніх загроз і агресії. Що стосується інших дій, то секторам безпеки і оборони доведеться спільно домовитися про те, як протистояти терористичній загрозі та як зламати старі бар'єри на шляху співпраці. Підґрунття для того було приблизно однакове в Європі та в США: в обох випадках завдання було поділено на *антитерористичні дії, контртерористичні дії та боротьбу з наслідками*. *Антитерористичні дії* мають оборонний характер, охоплюють всі заходи щодо зменшенню вразливості співтовариств, людей і постачання їх їжею та водою, а також соціальних структур, систем транспорту і комунікацій, життєво важливої національної інфраструктури, фізичних об'єктів в країні і певних об'єктів за кордоном. *Контртерористичні дії* включають всі профілактичні, попереджувачі, наступальні заходи та дії у відповідь, що спрямовані на ідентифікацію, локалізацію, перешкоджання, запобігання, заборону і припинення терористичної діяльності всередині країни та за кордоном. *Боротьба з наслідками* включає всі зусилля, попередні або подальші, з метою обмежити результати терористичних атак, стабілізувати і взяти під контроль ситуацію, усунути нанесені пошкодження.

В стратегічному плані США відреагували на нові загрози і виклики новою *Стратегією національної безпеки*<sup>46</sup>, яка передбачає заходи щодо використання спеціальних сил і проведення операцій, спрямованих на попередження ядерного, радіологічного, хімічного або біологічного нападу супротивника на територію США або на американські війська за океаном. Погляди на завдання захисту держави різко змінилися<sup>47</sup>. І війна проти терористів вбачається як глобальний захід з невизначеною тривалістю, який доведеться здійснювати “на багатьох фронтах проти особливо невловимого ворога протягом тривалого періоду часу”<sup>48</sup>. Тому асиметричний характер нової загрози приводить до переходу від дій у відповідь до попереджувачих, “щоб використовувати наше право на самооборону, діючи проти таких терористів превентивними заходами”, визнаючи, “що нашою кращою обороною є належний наступ”. Чим більше загроза, тим ризикованішою стає бездіяльність — і тим більше необхідність, щоб захиститися, зробити попереджувачі дії, навіть якщо залишається невизначеність стосовно часу і місця нападу супротивника.<sup>49</sup>

В минулому столітті міжнародне право визнавало, що державам не слід піддаватися нападу, якщо вони зможуть законно вжити заходам для захисту себе від звичайних *симетричних сил*, що пред-

<sup>46</sup> Національна стратегія безпеки США.— Вашингтон. Вересень 2002. Секретна версія водночас оформлена як Директива президента щодо національної безпеки (NSPD) № 17 і Директива Президента щодо внутрішньої безпеки № 4. Після них було розроблено п'ять додаткових Національних стратегій: 1) внутрішньої безпеки; 2) боротьби з тероризмом; 3) боротьби зі зброєю масового знищення; 4) фізичного захисту найважливіших інфраструктур і основних фондів; 5) безпеки кібернетичного простору.

<sup>47</sup> Заява Білого дому: “Щоб загрозувати Америці, ворогам у минулому були потрібні величезні армії та великий промисловий потенціал. Тепер таємні мережі, що складені з окремих осіб, можуть приносити у нашу країну великий хаос і страждання, витрачаючи менше грошей, ніж коштує один танк. Терористи організовані для проникнення у відкрите суспільства, щоб обернути силу сучасних технологій проти нас. Для позбавлення від цієї загрози ми повинні використовувати будь-який засіб з нашого арсеналу: військову силу, поліпшену внутрішню оборону, охорону правопорядку, розвідку і енергійні зусилля з припинення фінансування тероризму”.

<sup>48</sup> Там само. Стор. 5.

<sup>49</sup> Там само. Стор. 6, 15. “Традиційна концепція заборони не працює проти терористичного ворога, чия загально-визнана тактика — це невмотивовані руйнування і вицілювання безневинних; чий так звані солдати шукають мученицької смерті, і чий наймогутніший захист — бездержавність”.

ставляють загрозу нападу, що насувається.<sup>50</sup> Нині концепція *асиметричної загрози*, що насувається, повинна бути пристосованою до можливостей і завдань сьогоднішніх супротивників. Щоб попередити або запобігти їх руйнівним діям з використанням *асиметричних засобів нападу*, доведеться діяти *превентивно*.<sup>51</sup> Проте, попередження слід використати “тільки після того, як інші засоби вичерпано, і головним чином у випадках, коли може виникнути велика загроза”. Крім того, “ризиковане очікування має набагато перевершувати ризиковану дію”.<sup>52</sup>

В Європі превентивні дії піддавалися широкій критиці як явне порушення міжнародного права. Але існують і сильні аргументи на користь цього.<sup>53</sup> НАТО не виключає превентивного удару.<sup>54</sup> Превентивність є також стратегічною доктриною, що прийнята Росією,<sup>55</sup> Францією<sup>56</sup>, Австралією, і навіть Японія<sup>57</sup> обумовила право на превентивну оборону. По суті, ми знаходимо той же діагноз проблеми асиметричних терористичних загроз в “Європейській стратегії безпеки”<sup>58</sup>: “В еру глобалізації віддалені загрози можуть представляти таку ж проблему, як і безпосередні... Перша лінія оборони часто проходить ще за кордоном... Запобігання конфліктів і запобігання загрози не можуть бути передчасними”. Тому, європейська стратегія закликає до розширення — створення безпеки по сусідству з Європою. Майбутнє покаже, чи є це всього лише словами, що пояснюють інші військові можливості. Цілоком може бути, що “превентивна через розширення” є всього лише регіональним еквівалентом глобальної стратегії превентивної США.

Європейські країни довго протистояли терористичним загрозам, що вимагають охорони порядку, розвідки, а також і військових відповідей. Але слід визнати, що європейський досвід тероризму, особливо зразка 70–80-х років XX століття, істотно відрізнявся від загрози катастрофічного тероризму, представлені такими організаціями, як Аль-Каїда. Мета європейських терористичних груп відрізнялася від мети сучасних транснаціональних груп тим, вони прагнули зовсім не знищити державу або її уряди, а, швидше, добитися політичних змін або збільшення автономії. Внаслідок цього, вони не були дійсно

<sup>50</sup> Превентивні дії здійснюються згідно з положеннями, у яких зазначено, що наступальна атака супротивника матиме місце рано чи пізно. Див.: Slocombe, Walter B., “Force, Pre-emption and Legitimacy”, in *Survival*, Spring 2003, p. 124.

<sup>51</sup> Доказом нападу може бути ядерний вибух або локальне застосування бактеріологічної зброї. Очікування його є неприйнятним через величезну кількість потенційних жертв.

<sup>52</sup> Директиви, запропоновані тодішнім Радником з національної безпеки США Кондолізою Райс під час виступу в Манхеттенському інституті 1 жовтня 2002 р. Крім того, є й інші критерії: 1) безпосередня загроза; 2) достовірність небезпеки; 3) пропорційність засобів (підставою для вирішення залишаються розвіддані). Всі ці критерії не можуть бути абсолютно точними.

<sup>53</sup> Хоубен, М. *Краще попередити, ніж співчувати: застосування принципу превентивності щодо міжнародної безпеки*. Центр вивчення європейської політики. Робочий документ CEPS № 196. Листопад 2003. Див.: <http://www.ceps.be>.

<sup>54</sup> На Паризькому самміті у листопаді 2002 року НАТО прийняла документ (МС 472) у якому йдеться про превентивність. Хоча “превентивність” і “попереджувальна самооборона” відсутні у відкритому вигляді у новій військовій концепції Альянсу щодо боротьби з тероризмом (через вимоги Німеччини і Франції), зрозуміло, що НАТО принципово не заперечує можливість превентивного удару. Див. також: Таннер, А. *НАТО каже, що могли б бути превентивні удари*. Reuters. Берлін. — 2002. — 31 жовтня.

<sup>55</sup> Путін наполягає на праві Росії наносити превентивні удари. AFP. 4 листопада 2003. Див. Також: “Голова Верховного штабу Росії генерал Юрій Валуєвський заявив, що збройні сили Росії будуть вдаватися до будь-яких дій з метою знищення терористичних баз у будь-якому регіоні і на будь-яких стадіях.” RFE/RL. 8 вересня 2004 року.

<sup>56</sup> Франція, яка не тільки чинила опір операції “Свобода Іраку”, але й відкинула обговорення принципової можливості превентивних дій в рамках НАТО, проте ясно згадує “capacité d’anticipation” і необхідність можливості превентивного удару в певних ситуаціях у своїй новій “Programmation Militaire”. Див: Bunn E. *Preemptive Action: When, How and to What Effect*. Strategic Forum. National Defense University, Washington D.C. 2003. № 200. p. 6.

<sup>57</sup> Генерал Сигеру, генеральний директор японського “Агентства оборони”, заявив у січні 2003 р. про готовність Японії здійснити контратаку, якщо Північна Корея приведе свої ракети у стартову готовність. Див.: Ishiba. *Japan to Counterattack if North Korea Prepares to Attack*. The Yomiuri Shimbun/Daily Yomiuri. 2003. 25 January.

<sup>58</sup> *Безпечна Європа у кращому світі. World. European Security Strategy*. Брюссель. 2003. 12 грудня.

зацікавлені в спричиненні катастрофічних жертв серед населення, оскільки це могло надати шкідливі наслідки їх справі. Хоча атаки в Мадриді і Лондоні змінюють нинішнє ставлення, багато європейців все ще думають, що розуміють тероризм та його причини краще, ніж країни, які ніколи не зіштовхувалися з цією загрозою. Є думка, що терористичну загрозу можна контролювати, і що переговори, а не сила, є переважним рішенням щодо цієї загрози.<sup>59</sup> Очевидно, таке розуміння сформовано не тільки європейським досвідом політично мотивованого тероризму минулих десятиріч, але і наявністю в багатьох європейських країнах численних мусульманських меншин. Досить багато європейських політиків побоюються, що будь-які дії, зроблені проти екстремістських елементів цих суспільств, можуть викликати негативну реакцію і подальшу радикалізацію. Враховуючи присутність в одній тільки Західній Європі більше 16 млн. мусульман, це представляє предмет серйозної турботи.

Є і інша відмінність: європейці прагнуть перебувати “у стані війни” проти аморфної терористичної загрози. Дійсно, багато хто ставить під сумнів американську характеристику заходів по боротьбі з тероризмом як військової операції. Деякі авторитетні лідери навіть випробовують інтуїтивну неприязнь до концепції “глобальна війна проти тероризму<sup>60</sup>”, часто підтримуючи думку, що США самі накликали на себе атаку 11 вересня своєю політикою, особливо підтримкою Ізраїлю. Крім того, існує думка, що співучасть США в глобальній війні з терором зробить їх країну черговою мішенню терористів.

Найочевидніша відмінність в підходах Європи і США до боротьби з тероризмом полягає в існуванні в США міністерства безпеки, функції якого виключно зосереджено на терористичній загрозі. В Європі немає подібної установи, оскільки більшість функцій міністерства безпеки розподілено в європейських країнах серед низки міністерств. Більшість функцій міністерства безпеки передано до міністерств внутрішніх справ і юстиції. Важливим є те, що силові можливості міністерства безпеки залишаються дуже скромними у порівнянні з типовим міністерством внутрішніх справ і юстиції в Європі, яким підпорядкована більшість більша частина елементів охорони правопорядку в державі. Це вже відбулося на тісних відносинах, що протягом років створювалися більшістю європейських міністерств з міністерствами юстиції і перевезень США, які довелося переналагоджувати з новими партнерами з міністерства безпеки США. Оскільки воно також прийняло на себе обов'язки щодо забезпечення імміграційної та митної політики — у минулому нерідко джерела напруженості між США і Європою — міністерство безпеки має тепер постаратися виробити добрі відносини з європейськими партнерами у справах охорони порядку і боротьби з тероризмом; ці зусилля зажадають високого рівня дипломатії і співпраці.

Міністерство безпеки — це провідне федеральне агентство у сфері безпеки. Його зона відповідальності не вичерпується тероризмом і включає заходи по запобіганню, підготовці і подоланню наслідків широкого ряду масштабних внутрішніх подій і інших непередбачених випадків. Якщо міністр юстиції і генеральний прокурор очолює правоохоронні заходи держави по виявленню, запобіганню і розслідуванню терористичної активності в кордонах США, то першочергова місія міністерства полягає в запобіганні терористичних атак в кордонах США.<sup>61</sup> Це жакливе Міністерство безпеки з штатом приблизно в 180 тис. чоловік і прогнозованим бюджетом в 41 млрд. доларів на 2006 бюджетний рік повинно не тільки включити у себе 22 організації абсолютно протилежні за своєю діяльністю, але й послідовно інтегрувати мету, *способи* і *засоби рівнів* федерального, штатів і місцевого, щоб забезпечити ефективне використання всіх доступних ресурсів, на всіх рівнях влади, для досягнення загальної мети: безпеки Америки та її громадян — понад 285-мільйонного населення приблизно 56 штатів, 3066 округів і тисяч муніципалітетів. До того ж ключові функції, що надані міністерству безпеки, полягають у виявленні терористичних осередків в кордонах Сполучених Штатів, їх визначення, запобігання, захисту від них, реакції на них і усуненні наслідків їх дій.<sup>62</sup> Крім того, міністерство

<sup>59</sup> Шапіто, Дж. Сазан, Б. *Французький досвід контр тероризму*. *Survival*. Т. 45, 2003. № 1. Весна. Стор. 67–68.

<sup>60</sup> Стевенсон, Дж. *Як Європа та Америка захищатимуть себе*. *Foreign Affairs*. 2003. Квітень-травень. Стор. 77.

<sup>61</sup> Стратегія оборони країни і цивільної підтримки. Департамент оборони. Вашингтон, червень 2005 р., стор. 5.

<sup>62</sup> Президентський указ №313228, згідно з яким засновано управління внутрішньої безпеки у складі адміністрації президента.



забезпечує керівництво і координацію використання ресурсів міністерства оборони США для внутрішньої оборони, оскільки це є складовою частиною внутрішньої безпеки. У результаті виходить величезний обсяг роботи з розподілу праці у сфері оборони і безпеки. Відмінністю від Європи, проте, є всеосяжний підхід до протистояння одній головній загрозі: міжнародному *тероризму, який може вилитися в дії катастрофічних масштабів.*

Чимало із змін в американській політиці після подій 11 вересня пов'язано з природою і вимогами *внутрішньої безпеки*, що стосується до суспільної, приватної і міжвідомчої сфер, відносин між цивільною і військовою владою. Виконання Стратегії національної безпеки вимагає перехресної співпраці в секторах діяльності і юрисдикції влади. Координація у секторі урядовому і приватному життєво важлива для захисту інфраструктури. Міжвідомча координація — це основа будь-якої державної відповіді на загрози безпеки, що залучає багато рівнів уряду в державі та складається з понад 87 тис. урядових юрисдикцій<sup>63</sup>. Координація між цивільною і військовою сферами обов'язкова для забезпечення відповідної військової підтримки цивільних органів, що відповідають за внутрішню безпеку.

## Оборона країни

*Оборона країни* — це захист суверенітету США, території, місцевого населення і критичної оборонної інфраструктури від зовнішніх загроз і агресії, або інших чинників за наказом Президента. За *оборону країни* відповідає міністерство оборони (Department Defence, DoD). Проте DoD не має певного обов'язку у запобіганні проникненню терористів через кордони або порти США, або у запобіганні захопленню терористами літаків всередині або поза кордонів США. DoD не має повноважень шукати і арештовувати терористів в США. Проте, оборона країни зосереджується на ролі, яку збройні сили грають в забезпеченні ключових елементів набагато широкого завдання для внутрішньої безпеки.

Спрямована *“Керівництвом по стратегічному плануванню”* 2004 р., *“Стратегія оборони країни і цивільної підтримки”* інтегрує завдання і директиви, сформульовані в *“Стратегії національної безпеки”*, *“Національної стратегії внутрішньої безпеки”* і *“Національної стратегії оборони”*, для керівництва діями DoD для захисту території США. *“Стратегія національної безпеки”* розширює діапазон політики США в області зовнішньої політики і політики безпеки, щоб включити запобіжні засоби, що далеко йдуть, включаючи превентивні удари проти ворожих держав і терористичних груп. *“Національна стратегія внутрішньої безпеки”* спрямовує державні зусилля для захисту території США проти терористичних атак. Вона забезпечує каркас для дій на всіх рівнях уряду, що грають роль у внутрішній безпеці. *“Національна стратегія оборони”* 2005 р. Вказує, як на свій вищий пріоритет, на концепцію стримування, перешкоджання і знищення прямих загроз США. Здійснення стратегії тісно пов'язано з активною, багатозаровою обороною, яка розроблена, щоб знищити найнебезпечніші виклики наперед і на безпечній відстані, перш ніж вони зможуть остаточно дозріти. Це вимагає від військового керівництва діяти глобально, щоб захистити територію США, зокрема на передових регіонах, швидко завдавати супротивнику поразки і досягати значних, стійких результатів, допускаючи обмежене число дрібних нештатних ситуацій.<sup>64</sup>

До 11 вересня збройні сили США концентрувалися на стримуванні, стабільності та виконанні бойових завдань за кордоном. Територія США розглядалася як тил, а не передній край, і діяльність у її захист була насамперед завданням для цивільних органів охорони правопорядку на федеральному, штатів і місцевому рівнях. За кількома виключеннями, більшість оборонних ресурсів, що призначені

<sup>63</sup> Рахункова палата США. *Безпека країни: ефективна міжурядова координація як ключ до успіху.* Strategic Issues. 2002. 20 серпня.

<sup>64</sup> Стратегія оборони країни і цивільної підтримки. Департамент оборони. Вашингтон, червень 2005 р., стор. 6–7. За додатку до цих загальних стратегій “Стратегія оборони території та цивільної підтримки” спирається на інші ключові стратегічні документи і плани, а також доповнює їх. До них відносяться діючі укази президента в області національної безпеки і внутрішньої безпеки, “Національна військова стратегія”, “Національний військово-стратегічний план війни проти тероризму”, “Концепція об'єднаних операцій внутрішньої безпеки” Міністерства оборони і “Військова трансформація: стратегічний підхід”.



для цивільних місій підтримки в США, виділялося на основі непорушної першочергової потреби військ, що дислоковані за кордоном. Функції в межах США та їх територій, звичайно, підпадали під широку категорію військової допомоги цивільній владі.

Нині у складі міністерства оборони є заступник міністра оборони з питань оборони країни, функцією якого є поліпшення політичного керівництва всіма компонентами DoD у обороні території і питаннях цивільної підтримки. Голова Об'єднаного комітету начальників штабів координує роботу з Північним, Тихоокеанським, Північноамериканським командуванням США, також з командуванням аерокосмічної оборони та усіма іншими бойовими командуваннями і надає їм допомогу щодо стратегічного керування, планування і здійснення оборони території і цивільних місій підтримки. Північне командування США, створене в 2002 р. в Колорадо Спрінгс, відповідає за планування, організацію і здійснення оборони території та цивільних місій підтримки в кордонах континентальної частини США, Аляски і територіальних вод. Воно також координує співпрацю у сфері безпеки з Канадою і Мексикою. Тихоокеанське командування США відповідає за оборону території та підтримку цивільної влади на Гавайях і на територіях, у володіннях і в державах Тихоокеанського регіону, що вільно приєдналися.<sup>65</sup> Бінаціональне Північноамериканське командування аерокосмічної оборони відповідає за захист повітряного простору над США і Канадою. Стратегічне командування США відповідає за планування, інтеграцію і координацію дій глобальної протиракетної оборони, а також задля підтримки протиракетної оборони, включаючи забезпечення щодо попередження про ракетну атаку всіх бойових командувачів, і здійснення військово-космічних і інформаційних операцій та операцій в комп'ютерних мережах. Військові департаменти організують, навчають і оснащують війська США стосовно оперативних сфер і складають основу можливостей міністерства оборони, які можуть бути потрібні для цивільної підтримки і безперервності дії уряду. Міністерства оборони також вносить внесок в оборону території збором розвідданих, аналізом і встановленням пріоритетності, оцінкою можливостей, наглядом за відповідною політикою, поставками, доставкою, готовністю і фінансовими питаннями.

Оскільки армія США — це урядова організація, що несе головну відповідальність за національну оборону, природно чекати, що збройні сили гратимуть важливу роль у внутрішній безпеці. Натомість, воєначальники дуже чітко знають, що їх сили захищатимуть територію, але у внутрішній безпеці відіграватимуть тільки роль підтримки цивільних органів. Як визначено міністерством оборони, відмінність між двома термінами полягає в тому, чи діє DoD в підтримку політики (*внутрішня безпека*) або очолює оборону (*територія*). Військова система командування США все ще проходить через міністерство оборони (не через міністерство внутрішньої безпеки) до Президента як головнокомандувача. Міністр внутрішньої безпеки може, проте, звертатися до міністра оборони для отримання військової підтримки. Пентагон можна покликати, щоб зробити деякі тимчасові або проміжні дії згідно з положенням Федерального плану реагування, що визначає функціональні обов'язки і федеральну підтримку подолання наслідків, якщо перевищені можливості державних і місцевих органів, та замало сценаріїв передбачає верховенство військових на власній території країни. Часто цитується Акт "Posse Comitatus", що забороняє військовим активну участь у виконанні або забезпеченні цивільних юридичних справ, як законна підстава для обмеження ролі армії в діях на власній території.<sup>66</sup> Проте ці положення не перешкоджають армії відігравати в операціях на території країни допоміжну роль і дозволяють за певних обставин безпосередню участь. Більше значення для армії має небажання її самої бути залученою на внутрішні ролі, ніж правові обмеження. Уряди штатів і місцеві органи влади можуть запрошувати військову підтримку на своїй території у ряді випадків, перерахованих у рубриці

<sup>65</sup> Гуам и Американське Самоа, Співдружність Північних Маріанських островів, держави, що вільно приєдналися згідно з відповідними договорами, серед яких Федеральні Штати Мікронезії, Республіка Маршаллових Островів, Республіка Палау; а також володіння: Уейк, Мідуей, Джонстон, Бейкер, Гоуланд и Джарвіс, Атол Пальміра и Ріф Кінгмэн.

<sup>66</sup> "Кожний, окрім випадків і обставин, що чітко визначені Конституцією або Актом Конгресу, хто свавільно використовує будь-яку частину армії або військово-повітряні сили як поліцейські загони або іншим чином діє не виконуючи закон, повинен бути оштрафований згідно з цією статтею або позбавлений волі терміном не більше двох років, або перше і друге" (Title 18, US Code, Section 1385).

“Військова допомога цивільним властям”, зокрема для невідкладних дій, підтримку сил охорони правопорядку, допомоги при цивільних заворушеннях і подоланні наслідків, приміром, від руйнівного нападу за допомогою вибухового пристрою або хімічної, біологічної, радіологічної або ядерної атаки. У військовослужбовців США достатньо досвіду ведення спільних військово-цивільних дій<sup>67</sup>, але немає ентузіазму для такої роботи. Є і бюрократичні, і культурні проблеми, що лежать в небажанні військових залучатися до цивільних справ. Поколіннями американські військовослужбовці виконували обов’язки стосовно державної безпеки через проєкцію сили, здійснюючі операції на території супротивника. Армія в цілому залишалася поза внутрішньою сферою, залишаючи повноваження підтримання правопорядку в країні поліцейським силам і федеральним агентствам, наприклад, ФБР, Бюро з питань обігу алкоголю, тютюну і вогнепальної зброї. Зовнішньо-внутрішній розподіл праці був визначальною особливістю американських відносин між цивільними і військовими, що зміцнилася з часу післяв’єтнамського скасування строкової служби, що перетворило військову службу на професійну добровільчу силу, доповнену великим добровільним резервом. Цивільна сфера фінансує військові програми, технологічні інновації для переваги на полі бою, надає моральну підтримку збройних сил; військова сфера надає свою компетентність у науці застосування сили та мистецтві стратегії.

При всіх своїх багатствах і бюджеті понад 400 млрд. поділ., Пентагон відчуває брак ресурсів для досягнення перемоги в двох одночасних середніх регіональних конфліктах (СРК) за кордоном. Визнаючи це, “Чотирирічний оборонний огляд” (Quadrennial Defense Review) став ґрунтуватися більше на можливостях, ніж на загрозі. Така стратегія закликає армію вести боротьбу в паралельних конфліктах на основі підходу “перемога-стоп-перемога”, а не просто досягаючи швидкої перемоги. З військової точки зору, власна країна є третій СРК. Таким чином, переважна практика армії нести битву на територію супротивника — “гра на виїзді” — конкурує стосовно ресурсів з “грою на своєму полі” проти терору. Баланс між державними внутрішніми і віддаленими пріоритетами є предметом особливої турботи національної гвардії, зважаючи на її подвійну роль на рівнях федеральному і штатів. Губернатори штатів розглядають національну гвардію як мізерний ресурс для внутрішньої безпеки та іншої військової допомоги цивільним властям. Федеральне використання гвардії за кордоном віднімає у штатів ці важливі засоби. З того часу, як почалася операція “Свобода Іраку”, військова мобілізація залишила ряд штатів без достатніх ресурсів, коли їм слід було упоратися з природними катастрофами. Крім того, заміна гри на своєму полі грою на полі чужому ускладнюється демографією гвардії та резерву. Багато хто з гвардійців або резервістів у цивільному житті є поліцейськими, пожежниками і медпрацівниками, і, таким чином, вони складають передову лінію при викликах внутрішньої безпеки, наприклад в усуненні наслідків.<sup>68</sup>

Такі проблеми в Європі розглядаються і розв’язуються абсолютно по-іншому. Європейські країни виконують місії внутрішньої безпеки десятиріччями, навіть якщо діапазон таких місій не так виразний, як в США. Європейський післявоєнний досвід з безпеки до завершення холодної війни зосереджувався на захисті суверенітету, який сьогодні втрачає значення. Оскільки самі європейські країни не вбачають загрози ззовні, вони скоротили територіальну оборону. Німеччина, наприклад, проголосила доктрину безпеки, з якої випливає, що оборона німецької території більше не складає вищий пріоритет для Бундесверу: оборона країни має починатися за кордоном. Крім того, як результат зниження важливості територіальної оборони суверенітету, це завдання в цілому більше не виконується силами дійсної військової служби. Натомість, здебільшого, її зведено до завдань сил резерву. Проте в той же час в більшості європейських країн відбулося також і загальне скорочення резервних сил, навіть в тих, які покладаються на поліційну систему, наприклад, у Фінляндії, Австрії і Швейцарії.

<sup>67</sup> Операції проти наркоторговців і придушення масових заворушень, ліквідація наслідків ураганів і врегулювання імміграційних криз — на кшталт поселення кубинських емігрантів в бухті Гуантанамо, або виконання обов’язків з цивільних справ, що відігравало роль в односторонніх інтервенціях, як в Панамі та на Балканах, і в численних гуманітарних місіях за кордоном.

<sup>68</sup> Davis J. Call-ups Sap Homeland Security Strength; Safety Agencies Lose Workers as Reservists Go on Active Duty // The Atlanta Journal and Constitution. — 2003. — 12 March. — P. 6A.

Більшість європейських країн зберігає залишкову здібність до повітряної оборони, і деякі продовжують закуповувати літаки, що придатні для виконання цих завдань, але, як у випадку з територіальною обороною, цьому надають меншого значення або ж компенсують двосторонніми угодами, що дозволяють військовій авіації суміжних країн діяти в суверенному повітряному просторі інших.<sup>69</sup> В той же час, відродився інтерес до протиракетної оборони і до сумісних заходів з балістичної протиракетної оборони, оскільки європейські країни визнають уразливість до ракетних атак і стали свідками рішучості США у відновленні розгортання системи протиракетної оборони.<sup>70</sup>

Відмінності також помітні стосовно оборони космосу і кіберсистем, а також відповідному щодо цього розподілу праці. Очевидна в США сфера діяльності міністерства оборони — оборона космосу і кіберсистем — ще навіть не стала проблемою більшості європейських дискусій з безпеки. Якщо це можна частково зрозуміти зважаючи на відносно незначність європейських військово-космічних систем, то такий підхід залишається нез'ясовним щодо кіберсистем, інформації та діяльності комп'ютерних мереж. В Європі захист кіберсистем залишається головним чином функцією органів охорони правопорядку. Тільки декілька міністерств оборони, якщо такі є взагалі, знаходять вірогідні можливості для керівництва операціями у сфері інформації і комп'ютерних сітей.

Різні підходи існують до проблеми інфраструктури. Європейські сили безпеки і оборони мають довготривалий досвід в забезпеченні безпеки для ключових урядових і інших об'єктів. Європа також має критично важливі, але надзвичайно уразливі системи, від яких залежить функціонування сучасних держав. З тих пір, як ці системи стали уразливішими, навіть якщо і виграли в ефективності завдяки автоматизації і електронній обробці даних, вони стали спокусливою метою для терористів. Головна відмінність в підході до захисту критичної інфраструктури полягає в тому, що діапазон потенційної мети значно більший в американському уявленні, ніж в більшості європейських країн. Крім того, США розрізняють *критичну (найважливішу) національну інфраструктуру* і *критичну (найважливішу) інфраструктуру оборони*. Остання включає інформаційні засоби, а також можливості і засоби проєкції сили. Критичні інформаційні засоби — це командні та контрольні мережі, комп'ютерні мережі оборони і засоби розвідки і контролю. Засоби проєкції сили включають мобілізаційні об'єкти, такі, як морські порти і аеропорти, військово-транспортні засоби і певні стратегічні військові об'єкти. В США *національна критична інфраструктура* включає: сільськогосподарські і продуктові системи; фінансові та банківські системи; системи транспорту; водопостачання; сферу життєво важливих послуг; енергосистеми. Хоча більшість європейських країн, визнаючи важливість і вразливість цих засобів, лише небагато наблизилися до проблеми всебічно. В Європі відповідальність за захист критичної інфраструктури часто розподіляють між декількома міністерствами і агентствами, у багатьох випадках з юрисдикцією, що взаємно перекривається.

Додаткова відмінність полягає в тому, в Європі мало робиться помітних зусиль, щоб забезпечити безперервність влади і діяльності, швидше за все з огляду на те, що багато європейських урядів так і не зрозуміли потенціал катастрофічної загрози тероризму. Внаслідок цього, багато урядів власне зробили висновок, що вимога підтримувати такий потенціал вже не актуальна.

## Військова підтримка цивільної влади

В США військова підтримка включає федеральні війська, кар'єрний цивільний і контрактний персонал міністерства оборони, а також здатність міністерства оборони і його підрозділів негайного реагування; військову підтримку цивільним органам охорони правопорядку; військову допомогу при цивільному безладді; підтримку внутрішніх контртерористичних операцій; секретні операції з підтримки; оперативну підтримку боротьби з наркотиками; усунення наслідків тероризму; військову

<sup>69</sup> Швейцарія, наприклад, уклала такі угоди з командуванням ВВС Франції, Німеччини, Австрії та Італії.

<sup>70</sup> Taverna M. Fresh Look at BMD: Hostility to US' Iraq Policy Doesn't Mean Europe Isn't Worried About Weapons of Mass Destruction // Aviation Week. — 2003. — 31 March. — P. 54–55.

підтримку цивільній владі<sup>71</sup>. Все це підпадає під категорію *військової допомоги цивільній владі* (MACA), і завжди у допоміжній ролі.<sup>72</sup> Роль Міністерства оборони відносно військової допомоги правоохоронним органам і військової допомоги при масових заворушеннях може розглядатися тільки в екстраординарному контексті, з правовими і адміністративними бар'єрами, що обмежують роль, яку можуть відігравати збройні сили США.

Європейський досвід місії із залученням військової підтримки цивільної влади набагато багатший в тому значенні, що діапазон дій ширший, а обмеження не такі суттєві. У більшості європейських країн місії військових не розподілено за категоріями у такий же спосіб, а доктрини там загалом не такі жорсткі.<sup>73</sup> Наприклад, Франція та Італія, все ж дають військовим силам особливі повноваження підтримувати цивільні власті, але відсутні недоліки добре розробленого підходу з урахуванням конкретних аспектів завдань. В більшості країн внутрішнє використання збройних сил не завжди вважається останнім засобом; їх участь, швидше, вважається звичайною справою. Ряд збройних сил мають обов'язки, які передбачають підтримку цивільної влади під час катастрофи. Багато що пояснюється високоцентралізованою природою більшості європейських держав. Навіть держави з федеральною структурою не мають сил такого типу, який вбачається в національній гвардії США. Крім того, є велика кількість прецедентів для посилення: цивільна влада настільки часто просила збройні сили про підтримку цивільним властям, що їх допомога сприймається як належне.

Інша відмінність полягає в тому, що в Європі повноваження — наказати військам допомогти цивільним — загалом, більш безпосередні. На відміну від США, де для використання військ дійсної служби і формувань національної гвардії на своїй території потрібні президентські повноваження, європейські країни в цілому мають набагато простіші вимоги і делеговані повноваження. Більшість збройних сил може бути задіяні для виконання цих завдань владою міністра оборони, а не президента або прем'єр-міністра. Крім того, в Європі немає правових перешкод на кшталт американського Акту "Posse Comitatus". Національні закони або не враховують внутрішнього використання військ, або ж містять тільки узагальнені передумови їх залучення. Тільки в Німеччині є чимало більш формальних заборон на внутрішнє використання військ. Але навіть там військової авіації дозволяється забезпечити оборону від авіації, що використовується терористами.

Допомога при катастрофах і надзвичайних ситуаціях вважається просто частиною завдань армії. Таким чином, в Європі звичайною справою є військові частини, що забезпечують проведення міжнародних заходів, на кшталт спортивних і культурних подій, великих виставок або навіть ярмарків. Підтримка цивільних органів охорони правопорядку ще більш звичайна, оскільки європейські збройні сили у цілому мають ширший діапазон участі в такій діяльності. Специфічною областю, в якій війська звичайно виконують завдання, є нарощування важливих служб: забезпечення служб, що вважаються найважливішими на період порушень, наприклад, при природних катастрофах, терористичних атаках і виробничих страйках. Прикладами є служби пожежогасіння і масові перевезення упродовж трудових конфліктів, як це постійно відбувається у Франції. В ці життєво важливі сфери військові сили зрештою включалися як додаток до цивільних служб або навіть замість них.

Наступна область, до якої часто залучаються збройні сили, це підтримка цивільних сил безпеки кордонів. В країнах, де немає повнокровних сил прикордонної варти, наприклад, в Австрії, військові здійснюють велику частину заходів щодо безпеки кордону. В Швейцарії корпус прикордонної варти посилено на постійній основі військовим персоналом і засобами розвідки. Хоча це і зв'язано із значним

<sup>71</sup> Допомога під час стихійних лих, військова співпраця з цивільними агентствами, реагування під керівництвом інших властей на вилив нафтопродуктів або небезпечних матеріалів, зокрема радіологічних, або інші надзвичайні події, потреби в аварійному водопостачанні, реагування на затоплення, лісові пожежі, масова імміграція і транспортна підтримка.

<sup>72</sup> Директиви Міністерства оборони 3025.1, 3025.12, 3025.15.

<sup>73</sup> За винятком Великобританії, де є подібний діапазон категорій: 1) військова допомога цивільним властям; 2) військова допомога іншим урядовим органам; 3) військова допомога цивільному співтовариству. Ці категорії, втім, не складають пряму паралель американськими.

витрачанням військових ресурсів, такого роду використання збройних сил виявилось популярним і розглядається як рентабельне рішення проблеми. Підтримка армії під час надзвичайних ситуацій загалом також не викликає протестів. В більшості європейських країн навіть розраховують на те, що армія відграватиме в цьому випадку ключову роль, як війська Німеччини і Австрії під час повені 2002 р. Відмінність Європи полягає у використуванні для цієї мети військ дійсної служби, на противагу використанню національної гвардії і резервних формувань в США. Що стосується реагування на цивільне безладдя, європейський підхід відрізняється тільки в тому відношенні, що Європа останнім часом зіштовхувалася з великомасштабними заворушеннями. Більшість випадків яких була такого розмаху, який не виходив за рамки можливостей реагування державної поліції та воєнізованих поліцейських формувань.

### **Сили виконання завдань внутрішньої безпеки**

На відміну від США з їх федеральною структурою і децентралізованою відповідальністю за охорону правопорядку, європейські уряди загалом володіють великими можливостями для виконання завдань внутрішньої безпеки. Додатково до військ є багато різних видів поліцейських сил, зобов'язаних забезпечувати внутрішню безпеку. Європейські країни тривалий час використовували свої війська дійсної служби і резервні сили для здійснення завдань внутрішньої безпеки. Більшість держав все ще містять на власній території значну кількість військових формувань. В порівнянні з США, європейські країни мають більший показник у співвідношенні збройних сил і чисельності населення. З огляду на те, що багатьом європейським країнам доведеться ще здійснювати серйозні перетворення, слід зазначити, що там залишилося для цього ще достатньо військ. Багато з них, як, наприклад, легка піхота, добре підходять для цієї мети; інші, наприклад танкові формування, звичайно, не так добре пристосовані до нового діапазону завдань, але це звичайно не перешкоджає їх використанню у разі потреби.

Здебільшого, європейські країни в здійсненні оборони території і завдань цивільної підтримки залежать від своєї постійної армії. Ці сили розглядаються як придатні для значних заходів з модернізації та трансформації; дійсно, в деяких випадках їхня нинішня роль мислиться як основа для збереження виправданості рівнів сили. Після того, як багато європейських країн розпустили значну частину своїх резервів, обумовлюючи це відсутністю зовнішньої загрози, ще менше подібних завдань покладається на резервні сили. Внаслідок цього, відсутній потенціал нарощування на випадок катастрофічної терористичної атаки. Німеччина, наприклад, після закінчення холодної війни розпустила свої бригади територіальної оборони. Вони, як і інші резервні та добровільні структури, були б головними кандидатами для здійснення завдань особливо у галузях внутрішньої безпеки і військової підтримки в надзвичайних ситуаціях.

Відмінність від США полягає в тому, що ряд європейських країн мають спеціалізовані поліцейські сили, що здатні виконувати широкий діапазон функцій внутрішньої безпеки. Деякі країни мають воєнізовані поліцейські сили, що володіють належним досвідом виконання завдань, які пов'язані з боротьбою з тероризмом, наприклад, захист інфраструктури і забезпечення безпеки через особливі заходи, а також несуть головну відповідальність за внутрішні контртерористичні операції. Хоча Бельгія розпустила свою *Rijkswacht Gendarmerie* в 2001 р., а Австрія нещодавно об'єднала свою *Bundesgendarmerie* з поліцією, формування на зразок французької *Gendarmerie Nationale*, італійської *Carabinieri*, іспанської *Guardia Civil*, нідерландської *Koninklijke Marechaussee*, португальської *Guarda Nacional Republicana*, турецької *Jandarma* і румунської *Jandarmeria* представляють зразки сил, які у багатьох аспектах майже ідеальні для завдань внутрішньої безпеки: високомобільні, добре озброєні і оснащені, добре підготовлені до охорони порядку та ролі у суспільній безпеці. Ці сили також досить численні, приміром, у Франції, Італії і Португалії, вони конкурують за чисельністю з регулярною армією. Є й таке, ці воєнізовані сили, які номінально підпорядковуються міністерству оборони, постійно співпрацюють з міністерствами внутрішніх справ і юстиції у здійсненні загальної охорони порядку і виконанні функцій кримінального розслідування, в основному в сільських районах. Тому



вони добре розбираються в місцевій ситуації безпеки і можуть швидко знайти зміни в ній, і, таким чином, здійснювати свого роду розвідку, що дуже корисна у місіях внутрішньої безпеки.

Як доповнення до цих воєнізованих поліцейських сил, завдання з внутрішньої безпеки виконують також і різні види поліції. На відміну від США, в багатьох європейських країнах є національні поліцейські сили додатково до муніципальної та місцевої поліції. Нерідко ці національні поліцейські сили мають невеликі, високоспеціалізовані підрозділи, що здійснюють внутрішні контртерористичні операції. Крім того, в деяких країнах є низка спеціальних поліцейських сил із завданнями, які можуть включати функції внутрішньої безпеки. Представниками таких спеціальних поліцейських сил є французькі *Compagnies Republicaines de Securite* і спеціалізовані підрозділи під контролем *Groupement Speciale d'Intervention de la Gendarmerie Nationale* (GSIGN), італійська *Guardia di Finanza*, німецька *Bundespolizei* (до останнього часу і *Bundesgrenzschutz*) і *Grupo Especial de Operaciones* іспанської Національної поліції. *Compagnies Republicaines de Securite* є головним резервом національної озброєної поліції і часто притягуються для забезпечення безпеки особливих заходів і охорони критичної інфраструктури, а GSIGN є осередком французьких антитерористичних підрозділів. *Guardia di Finanza* є спеціальною італійською поліцією, підпорядкованою Міністерству економіки, і є частиною як збройних сил, так і державних цивільних сил. Окрім першочергової функції забезпечення безпеки кордонів, вона має й завдання з внутрішньої безпеки. Знаменита GSG-9 німецької Федеральної поліції є головним контртерористичним підрозділом в Німеччині, що має у своєму складі спеціалізовані підгрупи для виконання морських і повітрянодесантних протитерористических завдань. *Grupo Especial de Operaciones* є контртерористичним підрозділом іспанської Національної поліції.

## Розвідка

Захист США від всіх видів загроз XXI сторіччя вимагає, щоб апарат розвідки відновив свої агентурні розвідувальні можливості, особливу увагу при зборі розвідданих надав вірогідним загрозам оборони країни і продовжував нарощувати можливості розвідки, рекогносцировки і технічних засобів спостереження. Міністерство оборони забезпечує оборону країни і можливості цивільної підтримки, необхідні для забезпечення виконання “*Стратегії національної безпеки*”, “*Національної стратегії внутрішньої безпеки*”, “*Національної стратегії оборони*” і “*Стратегії оборони країни і цивільної підтримки*” розвитку основного потенціалу, необхідного для досягнення максимальної обізнаності про загрози.<sup>74</sup> Апарат розвідки пристосовується до мінливого стратегічного ландшафту і нових загроз, щоб відповідати потребам внутрішньої безпеки країни. Заснування посади Національного директора з розвідки, також Національного контртерористического центру, Директората з аналізу інформації і захисту інфраструктури Міністерства внутрішньої безпеки і Об’єднаної розвідувальної комісії по боротьбі з тероризмом Міністерства оборони служить прикладом таких змін.<sup>75</sup>

Розвідка, що дає підстави для дій — це найважливіший ресурс для завдань внутрішньої безпеки. Ключовими проблемами, які належить вирішити, є забезпечення доступності будь-яких розвідувальних можливостей, необхідних у зв’язку із завданням, що виконується, і координація всіх розвідувальних заходів щодо конкретних місій. Досягнення об’єднання і скоординованості дій вимагатиме новаторських методів, у межах закону і регламентів, що необхідні для долання загальновідомих, з розслідування Конгресу щодо подій 11 вересня, бар’єрів на шляху отримання ґрунтовних розвідданих. Майбутнє покаже, чи упорається з цими завданнями нещодавно призначений *Національний директор з розвідки США*. Набагато легше це зробити в Європі, не тільки тому що Європа має значний

<sup>74</sup> Сюди входять чотири основні характеристики: 1) відповідна до завдань і гнучка архітектура розвідки; 2) збір, аналіз і оцінка потенційних загроз; 3) виявлення, встановлення і відстежування загроз, що виникають, в усіх оперативних сферах; 4) розповсюдження відомостей про ситуацію в апараті Міністерства оборони і передача їх партнерам у своїй країні та за кордоном.

<sup>75</sup> Strategy for Homeland Defense and Civil Support / Department of Defense, Washington D.C., June 2005.— P. 20–24.



досвід обміну розвідданими як складової частини контртерористичних заходів, але і тому що там доведеться координувати роботу набагато меншого числа розвідслужб, ніж в США. Вдалим прикладом є розвідувальна система, що існує у Франції, де Генеральний секретаріат національної оборони координує зусилля судової та виконавчої гілок влади, і де починає здійснюватися міжвідомча координація з питань внутрішньої безпеки.

## **Висновок**

Через існуючі відмінності в організації боротьби з тероризмом в США і в Європі, можливі різні підходи до розподілу праці. США долають непросту проблему пристосування своєї політики і інститутів до *загроз катастрофічного тероризму*. Європейські країни за минулі десятиріччя зіткнулися з різноманітними терористичними загрозами, виробили низку відповідей і створили спеціалізовані організації. Як і США, вони зараз також відчувають небезпеку *катастрофічних терактів*. Вони, таким чином, мають пристосувати свої інститути і поліцію, що відповідали минулим терористичним загрозам, до нових умов. Європейські сили оборони і сектору безпеки мають суттєвий оперативний досвід у справі внутрішньої безпеки. Крім того, Європа створила організації на кшталт воєнізованої поліції, які можуть бути надзвичайно корисними не тільки для завдань територіальної оборони, але і для цілої низки завдань щодо стабілізації, відновлення і встановлення миру, з якими США зараз мають справу за кордоном. Інституційний, організаційний, і доктринний підходи, які вироблені США і європейськими країнами, можуть скласти основу для розробки норм і процедур, що стануть ефективними за умов наростання терористичної загрози. Зокрема, аналіз належної ролі *сил сектора оборони і безпеки* в питаннях *внутрішньої безпеки*, може привести до отримання кращого практичного досвіду у забезпеченні безпеки території та її захисті.

# Демократичний контроль за оборонною діяльністю

д-р Ганс Борн

### Введення

Сьогодні демократії стоять перед дедалі зростаючими викликами, і мета сучасної політики безпеки розширюється. Крім традиційних завдань захисту незалежності та територіальної цілісності, все більше уваги приділяється багатостороннім діям на підтримку врегулювання кризових ситуацій, встановлення стабільності та боротьби з тероризмом.<sup>1</sup> Для дієвого демократичного контролю діяльності в секторі оборони слід зважати на деякі фундаментальні засади. В контексті цього розділу термін “демократична підзвітність” означає, що той, хто зобов’язаний або уповноважений ухвалювати рішення в галузі політики безпеки і здійснювати її, підзвітний вибраним представникам або безпосередньо народу.<sup>2</sup> Також має здійснюватися нагляд і контроль парламенту за оборонною діяльністю. Така оборонна діяльність включає, в контексті цієї статті діяльність армії, поліції, прикордонників, воєнізованих частин, розвідслужб і приватних охоронних організацій. Парламенти мають розробити всебічну політику безпеки, а також спостереження за всіма такими організаціями сектора безпеки. Парламентський нагляд є повним тільки тоді, коли в полі його зору знаходяться п’ять головних аспектів оборонної діяльності, тобто політика, особовий склад, фінанси, придбання оснащення і систем озброєнь.

В Європі питання демократичного і парламентського контролю над оборонною діяльністю відроджується.<sup>3</sup> Є ряд причин, чому ця тема зараз увійшла до політичного і наукового порядку денного багатьох європейських країн: по-перше, з відміною військового обов’язку в декількох європейських країнах (наприклад, Нідерландах, Бельгії, Франції, Угорщині, Італії, Іспанії, Португалії) виникли критичні дебати про демократичний контроль над збройними силами, оскільки є побоювання, що повністю професійну армію важче демократично контролювати, ніж армію, що складається з призовників. По-друге, за останнє десятиліття відбулося загальне скорочення збройних сил, але розширилися завдання, що стоять перед ними. Такі вимоги щодо бюджету і особового складу викликають напруження у стосунках між політиками і військовими. По-третє, із збільшенням міжнародної військової діяльності, демократичний і парламентський контроль за міжнародною військовою співпрацею і установами стає дедалі більш доречним. Це особливо справедливо для малих держав-членів ЄС і НАТО. До того ж, “демократичний і цивільний контроль”, як його визначають міжнародні організації,

<sup>1</sup> Див.: W. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, in H. Born, P. Fluri, and S. Lunn (eds.), *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*, DCAF Document No. 4, 2003.

<sup>2</sup> Див.: H. Born, *Democratic Control of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, in K. von Wogau (ed.), *European Defence for the 21st Century*, 2003. Accountability deals mainly with three issues: money, activities and results with the two former dealing with the process of governmental activity and the latter with its outcome. Див., наприклад R. D Behn, *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: The Brookings Institution. 2001.

<sup>3</sup> Див. далі: H. Born, K. Haltiner, M. Malesic (eds.), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, Nomos Vergasgesellschaft, Baden-Baden, 2004.

наприклад, НАТО і ОБСЄ, вимагає поліпшення політико-військових і цивільно-військових стосунків згідно з демократичними принципами як умовою для інтеграції або членства. Це особливо актуально для посткомуністичних країн у Центральній-Східній Європі, яким довелося переглядати політико-військові стосунки з погляду демократичних засад. Перед реформуванням сектору безпеки, перехідні суспільства прийняли нові конституції, збільшили повноваження законодавчої влади і встановили цивільний міністерський контроль за армією. Таким чином, демократичний (і цивільний) контроль над оборонною діяльністю вважається необхідним для інституційного будівництва, належного управління і безпеки як на міжнародному, так і на національному рівнях. У цьому розділі ми зупинимось на принципах демократичного контролю, які проголошуються на міжнародному рівні, а потім розглянемо механізми і принципи демократичного контролю на національному рівні.

## Демократичний контроль як міжнародна норма

В обстановці безпеки, що постійно змінюється в усьому світі, необхідно, щоб демократичний контроль над діяльністю оборони в кожній державі був чітко окресленим і таким, що реально здійснюється. На міжнародному рівні головна мета полягає у створенні умов стабільності, за яких можуть процвітати економічний розвиток і співпраця,<sup>4</sup> мир і злагода. З огляду на ці завдання, міжнародними органами було розроблено норми і стандарти, що визначили параметри здійснення оборонної політики у світовому співтоваристві. Хоча в цілому такі визначення застосовуються до державної влади взагалі, в деяких з них особливо згадується сектор безпеки (див. табл. 1).

В системі ООН особлива увага приділяється визначенню важливості “демократизації безпеки з метою запобігання конфліктам і встановлення миру” (*Доповідь про розвиток людського потенціалу за 2002 р.*). Спираючись на тезу про демократичний мир, яка стверджує, що демократії не йдуть війною одна на одну, ООН підкреслює найважливішу роль демократичного контролю за армією, поліцією та іншими силами безпеки для розвитку людського потенціалу і безпеки особистості; до того ж, вона визначає ряд принципів демократичного управління в секторі безпеки.<sup>5</sup>

Демократичний контроль над оборонною діяльністю чітко сформульований як політичний стандарт також цілим рядом регіональних організацій і форумів, таких як, наприклад, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи і процес Американського самміту. Програма НАТО “Партнерство заради миру” (ПРМ, *PfP*) і Рада Європи зробили “демократичний контроль за силами оборони” *непорушною умовою* членства.<sup>6</sup> Європейський Парламент з нагоди затвердження Копенгагенських Критеріїв вступу конкретизував у резолюції “Agenda 2000”, що від країн-кандидатів вимагається забезпечити “правову відповідальність поліцейських, військових і секретних служб [...] і прийняти принцип відмови від військової служби на переконання. Щодо Туреччини ЄС наполіг на тому, щоб не починати переговори про вступ, поки ця країна не відповідатиме Копенгагенським критеріям, у тому числі щодо проведення необхідних політичних реформ, зокрема, заборонаю втручання армії в політичні рішення<sup>7</sup>. В червні 2005 р. на розгляд Ради Парламентської Асамблеї Європи було винесено рекомендацію стосовно “Демократичного нагляду над сектором безпеки в державах-членах, де вимагається особливий демократичний контроль над поліцією, службами безпеки і прикордонною службою.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> W. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, in Bom et al, 2003. (див. посилання 1).

<sup>5</sup> UNDP, *Human Development Report 2002*, pp 85–100.

<sup>6</sup> Див. Рамковий документ “Партнерства заради миру” від 10 січня 1994 р., на сайті: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b940110b.htm>; Доповідь Ради Європи від 12 червня 2002 р. — AS/POL (2002) 07REV.2, пункт 34 (відносно заявки щодо членства Сербії та Чорногорії).

<sup>7</sup> Див. також: EC Backs Turkish Curbs on Power of Military // *Financial Times*. 2003. 30 липня.

<sup>8</sup> Ця ініціатива прямо посилається на роботу Женевського центру демократичного контролю над збройними силами. Див.: Парламентська Асамблея Ради Європи. (AS/Pol(2005)15 22 квітня 2005 р.

**Таблиця 1: Норми і стандарти демократичного управління сектором безпеки<sup>9</sup>**

Організація	Норма / стандарт	Джерело
Агентство з питань біженців ООН (UNHCR)	“Забезпечення збереження підзвітності військових демократично обраному цивільному уряду”	Резолюція 2000/47 (2000 р.)
Генеральна Асамблея ООН	“Забезпечення збереження підзвітності військових демократично обраному цивільному уряду”	Резолюція 55/96 (2000 р.)
Програма розвитку ООН (UNDP)	Демократичний цивільний контроль за армією, поліцією і іншими силами безпеки (звіт перераховує принципи демократичного управління в секторі безпеки)	Доклад про розвиток людського потенціалу (2002 р.)
ОБСЄ	“Демократичний політичний контроль над військовими, воєнізованими і внутрішніми силами безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією (конкретизований детальними положеннями)”	Кодекс поведінки щодо військово-політичних аспектів безпеки (1994)
Рада Європи (Парламентська Асамблея)	“Контроль над службами внутрішньої безпеки в державах-членах Ради Європи”	Рекомендація 1402 (1999 р.)
НАТО “Партнерство ради миру” (PfP)	“Забезпечення демократичного контролю за силами оборони” (одна з п'яти завдань, виділених в програмі PfP)”	Рамковий документ (1994 р.)
ЄС (Європейський Парламент)	Конкретизація Копенгагенських критеріїв вступу шляхом включення положення: “правова відповідальність поліцейських, військових і секретних служб [...] і визнання принципу відмови від військової служби через переконання”	Agenda 2000 § 9
“Самміт Америк”	“Конституційне підкорення озброєних сил і сил безпеки законним властям наших держав є фундаментальним для демократії”	Квебекський план дій (2001 р.)
Співтовариство демократій	“Цивільний, демократичний контроль над армією повинен бути встановленим і гарантованим”	Варшавська декларація (2000 р.)
Мадридський Клуб	“Цивільний контроль за армією і оборонною політикою, і чітке розмежування збройних сил і поліцейських органів та функцій”	Підсумкова заява (2001 р.)

ОБСЄ просунула далі за інших, ухваливши у 1994 році “Кодекс поведінки щодо військово-політичних аспектів безпеки”, яка містить багато новаторських положень стосовно “демократичного політичного контролю над збройними і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальних служб і поліції”.<sup>10</sup> Цей “інструмент, який політично зобов’язує”, — єдиний документ, де формулюється сутність демократичного управління сектором безпеки. У VII і VIII розділах він визнає основні компоненти демократичного контролю над оборонною діяльністю, до яких відносяться:

- Неодмінне домінування демократичної конституційної цивільної влади над військовим командуванням;
- Підпорядкування збройних сил нормам міжнародного гуманітарного права;
- Повага прав людини і основних свобод особового складу збройних сил;
- Співвідношення внутрішнього застосування сили з реальними потребами надзвичайних ситуацій і заборона застосування сили, що спрямована на обмеження мирного і законного здійснення прав людини або позбавлення людей їхньої індивідуальної або колективної ідентичності.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Source: H. Hdggi and T. H. Winkler (eds.), *Challenges of Security Sector Governance*, LIT, Münster, October. 2003. p 14.

<sup>10</sup> Цит.: Y.-V. Ghébal, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994): A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and Use of Armed Forces)*, DCAF Document No. 3, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, March 2003. p. 17.

<sup>11</sup> Там само.

Неможливо навести приклад чіткого визначення або єдиної моделі демократичного контролю над оборонною діяльністю, однак вкажемо на ряд загальних принципів і "найкращого практичного досвіду". Ґрунтуючись на документі "Доповідь про розвиток людського потенціалу за 2002 г.", опублікованому в 2000 році Департаментом міжнародного розвитку Великої Британії, ООН підсумовує ключові принципи демократичного управління оборонною діяльністю таким чином:

- Вищі повноваження з ключових питань безпеки мають надаватися обраним представникам;
- Організації безпеки мають діяти згідно з міжнародним і конституційним правом і поважати права людини;
- Інформація про плани і ресурси у сфері безпеки має бути широко доступною, як для уряду, так і для громадськості. Сферою безпеки слід керувати, використовуючи всебічний, упорядкований підхід. Це означає, що сили безпеки мають діяти за тими ж принципами управління державним сектором, що й інші виконавчі структури, з урахуванням конфіденційності, притаманній національній безпеці;
- Стосунки між цивільними і військовими повинні ґрунтуватися на чіткій ієрархії повноважень, на взаємних правах і обов'язках цивільних властей і сил оборони, а також на стосунках з громадянським суспільством, яке ґрунтується на прозорості та повазі прав людини;
- Цивільна влада повинні мати у своєму розпорядженні можливість здійснювати політичний контроль за діяльністю і фінансуванням сил безпеки;
- Громадянське суспільство повинне мати у своєму розпорядженні засоби і можливості для контролю за силами безпеки і брати конструктивну участь у політичних дебатах з питань політики безпеки;
- Особовий склад служб безпеки має бути підготовлений до професійного виконання своїх обов'язків, має відбивати різноманітність суспільства, включаючи жінок і представників меншин;
- Творці політичного курсу мають виходити з високої пріоритетності збереження миру в регіоні і на місцевому рівні.<sup>12</sup>

Ці ключові принципи демократичного контролю, хоча й складні для здійснення, але цілком доступні як чинники, що зміцнюють довіру, сприятимуть національній і міжнародній стабільності. Проте хоч міжнародні інститути ухвалюють усе більше рішень щодо оборонної діяльності, у тому числі щодо застосування сили, забезпечення нагляду за урядом кожної держави-члена залишається за національним парламентом. Роль парламенту особливо важлива для забезпечення демократичної підзвітності національних збройних сил у миротворчих операціях під егідою ООН, НАТО, ЄС та одно-разових коаліцій.<sup>13</sup> Влада парламенту має залишатися центром підзвітності для будь-якого урядового рішення щодо оборонної діяльності, як на національному, так і на міжнародному рівні.

## Роль парламенту в оборонній політиці

Уїнстон Черчилль якось сказав, що парламент — це майстерня демократії, і саме в цій майстерні встановлюються межі державної влади, необхідні їй повноваження і контроль за її діяльністю, зокрема оборонною. Хоча діапазон парламентів тягнеться від декоративних до таких, що суттєво визначають владу, всі вони мають деякі загальні особливості, що містять виконання трьох основних функцій: представництво народу, створення (або перегляд) законів, і здійснення нагляду. Парламенти виражають сподівання людей розробляючи нові закони і здійснюючи нагляд за їх належним

<sup>12</sup> UNDP, Доповідь з людського розвитку 2002. Див. також: Департамент Великої Британії з питань міжнародного розвитку. Реформування сектора безпеки та керування військовими витратами. 2004. стор. 46.

<sup>13</sup> Термін "миротворчі операції" використовується для визначення усіх видів операцій щодо збереження та встановлення миру. Див.: Н. Born, and H. Hänggi, *Governing the Use of Force under International Auspices: Deficits in Parliamentary Accountability*, in *SIPRI Yearbook, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press. 2005.

виконанням, а також за втіленням політики уряду. Тому парламент — посередник між урядом і народом.<sup>14</sup>

Хоча ми приймаємо як даність той факт, що сучасний уряд має бути демократичним у значенні отримання своїх повноважень безпосередньо або опосередковано від народу, держави відрізняються щодо оформлення законодавчо-адміністративних стосунків. До того ж, універсальних стандартів або кращих методів для парламентського нагляду не існує, а методи, законні процедури і парламентські структури, прийняті в одній сталій демократії, важко застосувати для другої. Хоча немає єдиних норм для стосунків між цивільними і військовими, є загальна угода, що демократії дотримуються принципів демократичних стосунків між армією і громадянським суспільством. Парламентський нагляд над сектором безпеки — це *неодмінна* умова для демократії.

Парламентський нагляд залежить насамперед від трьох чинників:

- 1) законності повноважень парламенту вимагати від уряду звітності;
- 2) здатності парламенту здійснювати нагляд;
- 3) наявність у парламентаріїв критичного підходу, щоб зберігати підзвітність уряду.

Разом узяті, ці три чинники утворюють “критерій трьох А” дієвого парламентського нагляду (повноваження, здатність, відношення — *Authority, Ability, Attitude*).

Перший чинник — законні повноваження або влада для здійснення нагляду — ґрунтується на конституційному і правовому каркасі країни. Найвища влада парламенту полягає в тому, щоб розпустити уряд (механізм виразу недовіри), заблокувати бюджет, зупинити або відкласти ухвалення нових законів.<sup>15</sup> Загалом, вотум недовіри характерний тільки для парламентських політичних систем, оскільки в президентських системах, президент обирається безпосередньо народом, а не парламентом. З цієї влади (і довіри щодо її використання) виникають усі інші повноваження урядових закладів. Точніше, стосовно сектора оборони, ми можемо виділити такі парламентські повноваження щодо нагляду за обороною:

1. *Загальні повноваження*: сюди входять повноваження, що взагалі застосовуються до всіх сфер уряду. В більшості країн ці повноваження включають: право ініціювати закони або приймати поправки до них; піднімати питання; викликати членів виконавчої влади і співробітників цих апаратів для свідчень; збирати представників громадянського суспільства; право на доступ до секретної інформації, право робити парламентські запити і право проводити слухання;
2. *Контроль над бюджетом*: право розподіляти і перерозподіляти оборонні бюджетні фонди – на рівні програм, проектів і постатейних предметів; право схвалювати або не схвалювати будь-які додаткові (упродовж бюджетного року) пропозиції щодо бюджету оборони і мати доступ до всіх відповідних документів бюджету оборони.
3. *Операції з підтримки миру*: право санкціонувати або не санкціонувати відправку військ за кордон, їх мандат, бюджет, ризик для особового складу, правила введення у дію, командування або контроль, тривалість місії та право відвідувати війська, що дислоковані за кордоном.
4. *Оборонні поставки*: причетність парламенту до рішень уряду щодо контрактів, уточнення потреб у новому оснащенні, відбір виробників; оцінка пропозицій щодо компенсації та відшкодування.
5. *Політика безпеки і планування*: право затверджувати або не затверджувати концепцію політики безпеки, концепцію оборони, концепцію врегулювання кризових ситуацій, армійську структуру або планування, військову стратегію та вносити зміни до них.
6. *Особовий склад армії*: затверджувати або не затверджувати план управління людськими ресурсами оборони, максимальну чисельність особового складу в системі міністерства оборони й армії; право вислухати доповідь міністра оборони про призначення на найвищі військові посади і затверджувати на посадах найвищих військових командирів.

<sup>14</sup> “Уряд” в різних країнах має різне значення. В цій статті цей термін більше стосується “керівництва країною”, тобто відноситься до найвищого політичного рівня, який включає президента, прем’єр-міністра і міністрів, а також очолювані цими міністрами відомства.

<sup>15</sup> M. Laver, and K. Shepsle, *Government Accountability in Parliamentary Democracy*, in A. Przeworski, S. Stokes, and V. Manin, 1999, op. cit. p. 281.



У цілому ці засоби контролю охоплюють найважливіші аспекти існування будь-якої армії, що полягають у плануванні, діяльності, фінансах, людях, оснащенні та політиці.

Як уже згадувалося, додатково до цих повноважень парламентський нагляд також ґрунтується на *готовності та здатності* вимагати від уряду звіту. "Готовність" відноситься до обов'язку парламенту гарантувати підзвітність уряду, незважаючи на прихильність та політичні комбінації. Парламентська "здатність" має на увазі парламентський персонал, бюджет, бібліотеку і інфраструктуру, тобто парламентські ресурси.

## Парламентські повноваження з нагляду

Питання полягає в тому, чи справді парламент має повноваження нагляду і в якій мірі, про що йшлося у попередньому розділі. Для відповіді на це було вибрано 16 демократій євроатлантичного регіону, щоб проілюструвати діапазон варіювання, повноваження і здатності органів парламентського нагляду на прикладі цих країн. Вибрані країни, як в Західній, так і в Східній Європі, а також Канада і Сполучені Штати, є прикладами як президентських, так і парламентських демократичних структур (див. таблицю 2).

**Таблиця 2: Особливості політичних систем і парламентських комітетів з оборони у вибраних державах**

	Політична система (форма правління)	Головнокомандуючий	Наявність військового обов'язку (повинності)
Канада	парламентська	Парламент	О
Чехія	парламентська	Президент	О
Данія	парламентська монархія	Парламент	Х
Франція	президентська	Президент	О
Німеччина	президентська	Президент	Х
Угорщина	парламентська	Президент	О
Македонія	парламентська	Президент	Х
Нідерланди	парламентська	Парламент	О
Польща	президентська	Президент	Х
Румунія	президентська	Президент	Х
Іспанія	парламентська монархія	Король	О
Швеція	парламентська монархія	Парламент	Х
Швейцарія	плебісцитно-парламентська	Тільки під час війни чи військового стану, обраний парламентом	Х
Туреччина	парламентська	Парламент	Х
Великобританія	Вестмінстерсько-парламентська	Парламент	О
Сполучені Штати	президентська	Президент	О

Х: в країні є військовий обов'язок.

О: в країні немає військового обов'язку.

Джерело: DCAF/NATO PA research 2002.

Дані запозичені зі всебічного дослідження парламентського нагляду в країнах-членах НАТО і асоційованих державах. Ці дослідницькі дані є результатом спільної діяльності, здійсненої в 2002 р.<sup>16</sup>, Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКВС, DCAF) і Парламент-

<sup>16</sup> Дані по Румунії було зібрано в червні 2005 р. Ми вдячні пані Теодорі Фуїор, раднику Комітету із оборони, громадського порядку і національної безпеки, Палата Депутатів Румунії.

ської Асамблеї НАТО в Брюсселі.<sup>17</sup> Вони надані парламентаріями і персоналом парламентського комітету з оборони (або аналогічної структури) і показують, як парламентарі сприймають свої повноваження наглядю.

Таблиця 2 вказує на загальні характеристики деяких держав, до яких входять п'ять президентських демократій (Франція, Польща, Німеччина, Румунія і Сполучені Штати) і шість парламентських демократій (Канада, Чехія, Угорщина, Македонія, Нідерланди і Туреччина). Аналізуються три парламентські монархії (Данія, Іспанія і Швеція); проте в Данії та Швеції монарх відіграє переважно церемоніальну роль, і з цієї причини як головнокомандувач армії вказаний парламент, а не конституційний монарх. Швейцарія охарактеризується як така, що має плебісцитно-парламентську систему, оскільки парламентський контроль значною мірою здійснюється через референдуми.

Порівняння політичної системи показує, що в президентських демократіях контроль над збройними силами належить президенту, тоді як у парламентських демократіях керівництво розподілено між більшою кількістю членів кабінету (наприклад, прем'єр-міністр і міністр оборони), або ж, як властиво східноєвропейським державам, як "новим парламентським демократіям", роль глави держави і головнокомандувача зберігається за президентом, наприклад, у Чехії, Угорщині та Македонії.

Не зважаючи на владу, яку має президент, у президентських системах правління парламенти не обов'язково слабкі, коли мова заходить про політику оборони. Завдяки системі розділу гілок влади, Конгрес США має сильну позицію у стосунках з виконавчою владою. Це особливо помітно, коли президентська опозиція володіє більшістю в одній або в обох палатах; вона тоді може реально перешкоджати політиці президента. Крім того, у Франції, де президент традиційно має широкі повноваження щодо питань оборони і безпеки, він отримує повну владу тільки у тому випадку, коли його партія є правлячою. В іншому випадку парламент може обмежити владні повноваження президента. В Швеції парламент має вельми сильну позицію, враховуючи останні 26 років керування урядами, сформованими парламентською меншиною. Оскільки такий кабінет надто залежить від законодавчої влади парламенту, виконавча влада не може розраховувати на домінування над парламентом.<sup>18</sup>

Інша особливість, що посилює позицію глави держави в президентських системах, полягає у тому, що президент є Головнокомандувачем. Так ведеться у Франції, Польщі та США. Цікаво, що на відміну від решти країн, Швейцарія в мирний час не має головнокомандувача.<sup>19</sup> Швейцарський військовий головнокомандувач обирається парламентом у разі мобілізації більшої частини резерву. У воєнний час цьому виборному генералу надаються значні повноваження.<sup>20</sup> Крім того, Стаття 16 Швейцарської конституції забороняє будь-якій центральній владі тримати регулярну (професійну) армію (на федеральному рівні), дозволяючи кантонам робити саме це (до 300 чол., особливо для потреб поліції). Стаття 19 конституції свідчить, що федеральна армія складається з "військ кантонів". Отже, кожний кантон має міністра і міністерство оборони.<sup>21</sup> Крім того, в Швейцарії референдуми<sup>22</sup> впливають на виконавчу і законодавчу владу, обмежуючи їх роль.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Особлива подяка д-ру Віму Ф. Ван Ікелену, члену Сенату Нідерландів і Віце-президенту Парламентської Асамблеї НАТО, а також апарату Парламентської Асамблеї НАТО, членам Парламентів і апарату парламентських комітетів Конгресу США, парламентів Франції, Швейцарії і Швеції за їхню неоціненну підтримку.

<sup>18</sup> A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*, Yale University Press 1999. p. 136.

<sup>19</sup> Крім того, в Швейцарії немає глави держави або прем'єр-міністра, а існує церемоніальна посада президента, який щорічно змінюється.

<sup>20</sup> K. Haltiner, *Civil-Military Relations: Separation or Concordance? The Case of Switzerland*, paper presented at the conference on 'Redefining Society-Military Relations from Vancouver to Vladivostok', University of Birmingham, UK. 1999. p. 4–5.

<sup>21</sup> Там само. Стр. 4.

<sup>22</sup> Референдуми проводилися з питань придбання винищувачів F/A-18 (1993), остаточної відмови Швейцарії від ядерних озброєнь, розпуску армії (1993), дозволу миротворцям носити зброю. (2001) тощо.

<sup>23</sup> W. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, in Born, et al, 2003, p. 72, see note 1.

### Парламентські комітети із оборони

У всіх 16 вищезгаданих країнах є парламентський комітет, що спеціалізується на проблемах оборони, зі своїм парламентським допоміжним персоналом і бюджетом для здійснення своєї діяльності (див. таблицю 3). Парламентські комітети є найвпливовішим фактором парламентської роботи у питаннях оборони і безпеки. Таким комітетам дозволяється вносити запити з нагальних проблем і розглядати питання детально, можливостями, якими парламент загалом, не володіє.

**Таблиця 3: Організація і ресурси парламентського комітету із оборони**

	Члени парламентського комітету із оборони	Переобрано членів	Допоміжний апарат парламентського комітету із оборони	Чи від опозиції голова?	Періодичність засідань	Бюджет комітету із оборони (євро)
Канада	16	5	3	О	один раз на тиждень	-
Чехія	19	10	4	Х	двічі на місяць	-
Данія	17	9	3	О	один-два рази на місяць	33 333
Франція	72	32	11	О	один раз на тиждень	130 000
Німеччина	38	-	8	О	раз на тиждень	
Угорщина	15	10	2	Х	тричі на місяць	4 000
Македонія	9	0	1	О	один-два рази на місяць	-
Нідерланди	30	15	5	О	один раз на тиждень	≈ 25 000
Польща	18	5	3	О	тричі в місяць	-
Румунія	22	5	6	О	двічі на тиждень	0
Іспанія	40	12	4	О	один-два рази на місяць	-
Швеція	17	8	5	Х	двічі на тиждень	500 000
Швейцарія	25	8	2	О	менше двох разів на місяць	-
Туреччина	25	10	3	О	один-два рази на місяць	130 000
Великобританія	11	2	7	О	більше одного разу на тиждень	-
Сполучені Штати	25	17	50	Х	більше одного разу на тиждень	5 800 000

X: Так

O: Ні

- : Немає даних або не застосовується

Джерело: DCAF/NATO PA research 2002.

Різниця між комітетами залежить від рівня засобів (особливо інформації та можливості досліджень) і отримання експертної підтримки.<sup>24</sup> Аналізуючи комітети з оборони цих країн, помічаємо, що середня їх чисельність — близько 25 членів, але з відносно великою стандартною погрешністю. Чисельність коливається від відносно нечисленних комітетів у Македонії (9 членів) і Великобританії (11 членів) до дуже численних в Іспанії (40 членів) і Франції (72 члени). Стосовно допоміжного персоналу комітетів, то його чисельність варіюється від 1 штатного співробітника в македонському парламентському комітеті оборони до 50 штатних співробітників, що працюють для Сенатської Комісії зі збройних сил США. Співробітники апарату зазвичай готують і організують засідання комітету, підтримують контакти з урядовими посадовцями і працівниками оборонного відомства, збирають

<sup>24</sup> W. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, in Born, et al, 2003, p. 72, see note 1.

інформацію і допомагають інтерпретувати інформацію уряду. Отже, вони необхідні для дієвої роботи комітету, і можна припустити, що велика чисельність апарату забезпечує суттєву допомогу, а отжеб, більш дієвий нагляд за сферою оборони. Такі ж взаємостосунки можна вивести між бюджетом комітету з оборони і дієвістю нагляду. Чим більше бюджет, тим більше можливостей для подачі парламентських запитів, організації слухань і найму як штатних співробітників, так і зовнішніх експертів. Сенат США має доступ до найбільших фінансових ресурсів (5,8 млн. доларів в 2002 р.), тоді як угорський парламентський комітет із оборони має бюджет всього лише 4 тис. євро. Цікаво, що французький комітет із оборони має менший бюджет, ніж відповідний шведський комітет, хоча можна вважати, що французький комітет спостерігає за набагато більшою армією. Втім, зі всіх даних парламентів, комісія Сенату США з питань збройних сил, здається, є найкраще фінансованим комітетом стосовно допоміжного штату і бюджету.<sup>25</sup>

Періодичність засідань комітетів різна. Більшість з них збирається один-два рази на місяць, але у Великобританії, США, Швеції, Канаді, Румунії, Франції, Німеччині та Нідерландах комітети збираються частіше. Швейцарська комісія з оборони відповідає найменшому показнику з менш ніж одним засіданням на місяць. Під час даного дослідження в більшості країн головою комітету був член правлячої партії (окрім Чехії, США, Швеції та Угорщини). Аналіз щодо членів парламентського комітету показує, що з 14 країн, які відповіли на питання, чи які-небудь члени парламентського комітету з оборони обрані на другий термін, Македонія була єдиною державою, де не було переобраних членів комітету. В середньому 38,91 відсотки членів комітету обрано повторно, згідно з передбаченим законом періодом свого членства. Відсоток повторно обраних членів представлено в таблиці 4:

**Таблиця 4: Відсоток переобраних членів парламентського комітету із оборони**

Країна	% переобраних членів парламентського комітету з оборони
Канада	31,25
Чехія	52,63
Данія	52,94
Франція	44,44
Німеччина	-
Угорщина	66,66
Македонія	0
Нідерланди	50
Польща	27,78
Румунія	22,73
Іспанія	30
Швеція	47,06
Швейцарія	32
Туреччина	40
Великобританія	18,18
Сполучені Штати	68

#### *Загальні повноваження парламентського нагляду*

Класифікація "загальних повноважень" парламенту щодо нагляду над обороною включає повноваження: ініціювати розробку і прийняття законів щодо оборони; ставити питання міністру оборони; викликати військових та інших державних службовців на засідання комітету для свідчень; розглядати питання оборони. Ці "загальні повноваження" парламенту очевидні у більшості з цих держав.

<sup>25</sup> Дані по США, не враховують, що Комісія Сенату США із збройних сил може залучати Дослідницьку службу Конгресу, в якій працює приблизно 800 штатних співробітників, а також штат і ресурси Бібліотеки Конгресу.

Таблиця 5: Загальні повноваження Парламенту

	Ініціювати законодавство з питань оборони	Ставити питання міністру оборони	Викликати військових та інших державних службовців на засідання комітету для свідчення	Одержувати документацію від міністра оборони і збройних сил	Заслухувати питання оборони
Канада	X	X	X	X	X
Чехія	X	X	X	X	X
Данія	X	X	X	X	X
Франція	X	X	X	X	X
Німеччина	X	X	X	X	X
Угорщина	X	X	X	X	X
Македонія	X	X	X	X	O
Нідерланди	X	X	X	X	X
Польща	X	X	O	X	O
Румунія	X	X	X	X	X
Іспанія	X	X	X	X	X
Швеція	X	X	X	X	X
Швейцарія	X	X	X	X	X
Туреччина	X	O	X	X	O
Великобританія	O	X	X	X	X
Сполучені Штати	X	X	X	X	X

X: парламент володіє повноваженнями.

O: парламент не володіє повноваженнями.

- : Немає даних або не застосовується.

Джерело: DCAF/NATO PA research 2002.

У всіх вибраних державах, крім Великобританії, парламент має повноваження ініціювати нове законодавство. Також парламент може змінити або переглянути законодавство з питань оборони. Повноваження розробити та ініціювати оборонне законодавство є одним з найбільших повноважень, які може мати парламент у визначенні політики оборони країни. Маючи нагоду впливати на те, де і коли буде потрібно нове законодавство або які зміни вносяться в існуюче законодавство, парламентарій має повноваження для спостереження, значною мірою, за напрямком розробки і втілення оборонної політики. За винятком Туреччини всі парламенти можуть ставити питання міністру оборони, викликати представників збройних сил і цивільних службовців на засідання комітету або пленарні парламентські засідання для свідчень є звичайним повноваженням законодавчої влади в усіх цих державах, крім Польщі. В усіх цих державах без винятку парламенту надано повноваження отримувати документи від міністерства оборони та/ або збройних сил. Це важливе повноваження, яке веде до створення прозорості та підзвітності уряду, військових рішень і дій. У більшості держав парламенту надано повноваження робити запити з проблем оборони і проводити слухання з цих проблем. З трьох парламентів, які не мають такого загального повноваження (Македонія, Польща і Туреччина), дві (Польща і Туреччина) позбавлені інших загальних повноважень, що мають місце в більшості держав, а саме, в Польщі — повноваження викликати військових і інших державних службовців на засідання комісії та для свідчень, а в Туреччині — повноваження ставити питання міністру оборони.

#### *Парламент і контроль за бюджетом*

“Право гаманця” — це серцевина парламентського контролю. Більшість країн виробила або виробляють систематичний підхід до оцінки і схвалення пропозицій щодо бюджету, наприклад,

“Планування, Програмування, Складання бюджету і Система Виконання бюджету” (PPBES). Основні особливості сучасної урядової системи оборонного бюджету включають<sup>26</sup>:

- Законність: усі витрати і діяльність мають відповідати закону;
- Повноваження корекції і розподілу: парламент повинен мати право коригувати і розподіляти фонди бюджету оборони;
- Прозоре складання оборонного бюджету: парламент повинен мати доступ до всієї необхідної документації, щоб забезпечити прозоре ухвалення рішень. Остаточний бюджет оборони має бути доступним не тільки для парламентського комітету з оборони, а й для пленарного засідання парламенту і громадськості в цілому;
- Конкретність: кількість та описи кожного предмета в бюджеті повинні забезпечувати чіткий розгляд урядових витрат. Парламент має контролювати бюджет на трьох рівнях: оборонних програм, проєктів і постатейному. Оборонні програми діляться на проєкти, які зазвичай характеризуються датою закінчення виділення коштів у межах даного бюджету; останній може надалі групуватися з конкретних постатейних елементів.

**Таблиця 6: Контроль за бюджетом оборони**

	Має право вносити зміни і розподіляти фонди бюджету оборони	Має доступ до всіх документів щодо бюджету оборони	Контролює бюджет оборони за програмами	Контролює бюджет оборони за проєктами	Контролює бюджет оборони постатейно
Чехія	X	X	O	O	O
Канада	X	X	-	-	-
Данія	X	X	X	X	X
Франція	X	X	X	X	X
Німеччина	-	X	X	X	X
Угорщина	X	X	-	-	-
Македонія	X	O	-	X	-
Нідерланди	X	X	X	X	-
Польща	X	X	X	X	X
Румунія	X	X	-	-	X
Іспанія	-	X	X	X	X
Швеція	X	X	X	X	O
Швейцарія	X	X	X	X	O
Туреччина	X	X	X	X	X
Великобританія	O	O	O	O	O
Сполучені Штати	X	X	X	X	X

X: парламент володіє повноваженнями.

O: парламент не володіє повноваженнями.

- : Немає даних або не застосовується.

Джерело: DCAF/NATO PA research 2002.

Наш аналіз показує, що майже в усіх країнах парламенту надано важливих повноважень і здатність коригувати і розподіляти бюджетні фонди оборони (за винятком Великобританії, де парламент не має повноважень контролю за оборонним бюджетом). Це повноваження обмежено в декількох державах заборону контролювати бюджет також і через його розподіл за програмами, проєктами чи по-

<sup>26</sup> Парламентський контроль і нагляд над збройними силами. За ред. Г. Борна, Ф. Флурі, С. Ланна. стор. 131– 132, прим. 1.



статейно. Зокрема парламент у Чехії не має контролю над тим, як бюджет оборони розподіляється за програмами, проектами та постатейно. Хоча більшість країн надає парламентський доступ до всіх документів бюджету оборони, рівень контролю за бюджетом варіюється. Крім Чехії, обмежують можливість своїх парламентів контролювати бюджет Швеція, Швейцарія, Великобританія, не надаючи їм права контролю над постатейним змістом. Це означає, що парламент у цих країнах не може переміщувати кошти з однієї статті в іншу в межах бюджету оборони. Проте парламенти в трьох з цих чотирьох країн (окрім Великобританії) все-таки можуть відхилити бюджет оборони, якщо вони вважають неприйнятними деякі його елементи. Наприклад, якщо вони не погоджуються на придбання транспортних літаків або на інші оборонні витрати, то інформують міністра оборони про те, що парламент ухвалить бюджет тільки у тому випадку, якщо ці статті буде вилучено. Парламентами з найповнішими повноваженнями контролювати бюджет з питань оборони є парламенти Данії, Франції, Польщі, Румунії, Туреччини і Сполучених Штатів.

### Парламент і миротворчі операції

Щодо миротворчих операцій, то можна розрізнити три важливі парламентські повноваження.<sup>27</sup> Перше повноваження з парламентського нагляду стосується отримання достатньої та точної інформації. Миротворчі операції підлягають міжнародним рішенням на рівні ООН, що вимагають конфіденційності, але які часто доводиться приймати в умовах обмеженого часу, не кажучи вже про технічний бік справи.<sup>28</sup> Тому миротворчі операції складно контролювати національним парламентаріям, які зазвичай залежать від інформації виконавчих органів і світових засобів масової інформації. Важливо, щоб парламенти мали і використовували свої конституційні та правові повноваження, щоб змусити уряд забезпечити парламент усією необхідною інформацією щодо миротворчих операцій. Ці повноваження включають право опитувати відповідних членів виконавчої влади, право заслуховувати їхні свідчення під присягою, повноваження проводити розслідування і слухання, право отримати будь-який документ виконавчої влади і право відвідувати війська за кордоном. Друга група повноважень відноситься до конституційних або правових повноважень парламенту схвалювати або не схвалювати участь у миротворчій операції завчасно; вони відображені в табл. 7. Таке законне положення додає парламенту могутній інструмент і гарантує його поінформований про дії військ, розгорнутих за кордоном, точно і своєчасно. Крім того, парламент може мати право обговорювати і оцінювати найважливіші політичні проблеми миротворчих операцій, зокрема мандат, ризик для військ, що виділяються для цієї мети, правила вступу у бойові зіткнення, система командування, а також тривалість миротворчих операцій. Хоча парламенти можуть не мати нагоди ухвалювати рішення щодо мандата, правил вступу у бойове зіткнення і системи командування (переважно це вирішується на рівні ООН), вони можуть враховувати це при обговоренні участі в миротворчих операціях і відповідному голосуванні. Третє повноваження парламентського нагляду — це контроль за бюджетом миротворчих операцій. Як уже зазначалося, “право гаманця”, загалом, вважається одним з найстаріших і найвишальніших повноважень парламенту. “Право гаманця” застосовується як до регулярного річного бюджету оборони, включаючи участь у миротворчих операціях, так і до повноважень схвалити або відкинути додаткові оборонні асигнування на миротворчі операції. Затвердження додаткових асигнувань важливо, оскільки миротворчі операції часто здійснюються несподівано. Навіть якщо у парламенту немає права схвалювати або відкидати рішення уряду направити війська за кордон, він може перешкоджати політиці уряду, не санкціонуючи додаткові бюджетні запити. Голосування з питання додаткових бюджетних запитів на миротворчі операції може розглядатися як голосування з приводу рішення уряду, чи відправляти війська за кордони країни для миротворчих операцій.

<sup>27</sup> Про парламентські повноваження див., напр. Вон Бейме, 2002; Норто, 1998; Олсон. 1994.

<sup>28</sup> Assembly of the WEU (2001), *National Parliamentary Scrutiny of Intervention Abroad by Armed Forces Engaged in International Missions: the Current Position in Law*, Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs Troncho, Rapporteur Document A/1762, 4 December.

Таблиця 7: Повноваження щодо миротворчих операцій

	Схвалює відправку військ за кордон	Мандат місії	Затвердження бюджету місії	Тривалість місії	Оперативні питання: правила вступу в бойове зіткнення, командування / роль, оцінка ступеня ризику	Парламентське право відвідувати війська, що здійснюють місію за кордоном
Канада	О	О	О	О	О	Х
Чехія	Х	Х	Х	Х	О	Х
Данія	Х	Х	Х	Х	Х	Х
Франція	О	О	О	О	О	Х
Німеччина	Х	Х	Х	Х	Х	Х
Угорщина	Х	-	Х	-	-	-
Македонія	Х	Х	Х	О	О	Х
Нідерланди	Х	Х	Х	Х	Х	Х
Польща	Х	О	О	О	О	-
Румунія	Х	О	О	О	О	Х
Іспанія	О	-	Х	О	О	Х
Швеція	Х	Х	Х	Х	О	Х
Швейцарія	Х	О	Х	Х	О	Х
Туреччина	Х	О	О	О	О	О
Великобританія	О	Х	Х	О	О	Х
Сполучені Штати	Х	Х	Х	Х	Х	Х

Х: парламент володіє повноваженнями.

О: парламент не володіє повноваженнями.

- : Немає даних або не застосовується.

Джерело: DCAF/NATO PA research 2002.

Наші дослідження показують, що в США, Німеччині, Данії і Нідерландах парламент залучено до всіх згаданих аспектів миротворчих операцій, зокрема від санкціонування відправки військ за кордон до мандата, бюджету, тривалості та оперативних питань. Можливо, в цих країнах повноваження парламенту відносно цих завдань ґрунтуються не стільки на спеціальних нормах, скільки на "праві гаманця" (див. табл. 6). Наприклад, конгресмени США можуть використовувати "право гаманця" для запобігання, обумовлення або навіть припинення участі США в місіях з установами миру. Конгрес США, проте, дуже рідко використовує ці повноваження. За часів В'єтнаму ("неоголошеної війни"), в 1973 році, Конгрес США прийняв Закон про військові повноваження (War Powers Act), який вимагає, щоб президент консультувався з Конгресом щоразу, як плануються військові дії, докладав Конгресу кожного разу, коли збройні сили залучатимуться до військових дій за кордоном і, що найважливіше, закон забороняє продовжувати розгортання військ, поки Конгрес не дасть згоди. Якщо Конгрес не погоджується протягом 60 діб, Президент повинен відкликати війська протягом 30 діб.<sup>29</sup> Хоча американські президенти підкорялися цьому закону, вони відмовилися визнати будь-яке формальне зобов'язання одержувати дозвіл Конгресу на розгортання військ за кордоном.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 50 U.S.C par. 1542–1544. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/warpower.htm>.

<sup>30</sup> Див. далі: сайт Американської спілки громадянських свобод: <http://www.aclu.org>.

В більшості розглянутих нами держав парламент має повноваження підтверджувати розгортання військ за кордоном. У Швеції, наприклад, відповідно до норм конституції збройні сили можуть бути направлені за кордон тільки згідно зі спеціальним законом, що встановлює підстави для таких дій, а також міжнародним договорам і зобов'язанням.<sup>31</sup>

Аналіз свідчить, що нові демократії Румунії, Туреччини і Польщі відводять парламенту відносно миротворчих операцій дуже незначну роль. Парламент причетний тільки до первинного схвалення відправки військ за кордон. Проте цей обмежений контроль можна вважати безпосередньо пов'язаним з вимогами відповідності до стандартів НАТО. Нові члени НАТО вважають, що участь в операціях НАТО не є предметом парламентських дебатів. Тільки Македонія, Швеція і Швейцарія не є членами НАТО, проте повноваження, надані парламенту, мають тільки статистичне значення, оскільки в цих трьох державах парламент схвалює бюджет місії, але не має контролю над їх оперативними питаннями.

Угорщина представляє інтерес у тому відношенні, що конституція вимагає більшості у дві третини голосів парламентарів (Конституція Республіки Угорщини, 1949, Ст. 19 [3] і [6]). Відправлення військ за кордон є одним з декількох питань, вирішення яких має спиратися на кваліфіковану більшість в парламенті. Це також один з небагатьох випадків, коли парламентська опозиція має нагоду вплинути на політику уряду, оскільки її співпраця необхідна для досягнення більшості у дві третини. Оскільки у минулому важливу роль відігравали внутрішні проблеми, а зовсім не конкретне відправлення підрозділів за кордон, НАТО чинило тиск на Угорщину для зміни цієї процедури, бо вона неконструктивна, особливо якщо вимагається співпраця країни в діях поза межами регіону.<sup>32</sup> Це, однак, вимагає змін у конституції, що є тривалим і складним процесом і вимагає затвердження кваліфікованою більшістю.

У Франції миротворчі операції є беззаперечною справою виконавчої влади, в якій парламент відіграє дуже обмежену роль. Згідно з французькою конституцією 1958 р., стосовно військ за кордонами Франції<sup>33</sup> не передбачається жодної процедури попереднього парламентського дозволу. Проте, міжнародні угоди, і серед них ті, що стосуються розгортання військ за кордоном, повинні бути представлені парламенту.<sup>34</sup> Згідно з докладом французького парламентського комітету із оборони, протягом 90-х років, за винятком Першої війни в затоці 1991 р., Президент Франції не вимагав попереднього парламентського дозволу на розгортання військ в Югославії (UNPROFOR, IFOR і SFOR), в Албанії (операція "Альба" в 1997 р.), а також в Косово (союзні війська і KFOR з 1999 р.), які здійснювалися виключно виконавчою владою без будь-яких рішень парламенту.<sup>35</sup>

Навіть якщо парламент не має конституційних або правових повноважень, щоб контролювати миротворчі операції, він може здійснювати нагляд через контроль за бюджетом миротворчих операцій (наприклад, у Швейцарії). Більшість парламентів, крім Канади, Франції, Польщі та Туреччини, у змозі обговорювати, схвалювати або відкидати бюджет миротворчих операцій і, таким чином, здатні блокувати рішення своїх урядів щодо дислокації військ за кордоном відмовою в асигнуваннях. Це трапилося, наприклад, з військовим контингентом США під час миротворчої місії ООН в Сомалі. В 1993 році з першими втратами, Конгрес США припинив фінансування участі військ США в цій миротворчій місії, після чого вони в 1994 році були відкликані.<sup>36</sup> "Право гаманця" є однією з причин, чому Сенат США є дуже могутнім, оскільки обидві палати мають значний контроль над бюджетом. Як

<sup>31</sup> Конституція Швеції, розділ 10, стаття 9, §§ 1–3.

<sup>32</sup> Бесіда з угорським експертом з питань безпеки та оборони (липень 2003).

<sup>33</sup> F. Lamy, *Le Contrôle Parlementaire des Opérations Extérieures*, Rapport 2237, Onzième Legislature, Paris, 2000.

<sup>34</sup> Французька конституція 1958 р. Стаття 53.

<sup>35</sup> Lamy, *op cit*.

<sup>36</sup> L. F. Damrosch, *The Interface of National Constitutional Systems with International Law and Institutions on Using Military Forces: Changing Trends in Executive and Legislative Powers*, in C. Ku and H. Jacobsen (eds.), *Democratic Accountability and the Use of Military Force in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. стор. 49.

загальне засідання Сенату, так і засідання його Комісії зі збройних сил “можуть здійснювати “право” для запобігання або припинення участі в місіях”.<sup>37</sup> Хоча “право гаманця” лише частково компенсує відсутність конституційного повноваження попереднього дозволу. Після того, як війська відправлено за кордон для участі у миротворчій операції, відкликати їх на ранній стадії місії проблематично. Така дія може поставити під загрозу миротворчу операцію або зашкодити міжнародній репутації країни, що виділила війська, а також означати катастрофу для інших, можливо, набагато слабкіших учасників коаліції.

Після схвалення рішення про відправлення військ за кордон, визначення мандата і бюджету місії, дуже мало парламентів продовжуватимуть здійснення якого-небудь контролю з оперативних питань місії, наприклад, відносно правил вступу в бойові зіткнення, командування і контролю, оцінки ступеня ризику. Тільки в Данії, Німеччині, Нідерландах і Сполучених Штатах парламент має якийсь контроль з цих оперативних питань. Аналіз показує, що ці ж країни мають найбільші повноваження, зокрема від попереднього схвалення відправлення військ за кордон до права відвідувати ці війська за кордоном. Питання про тривалість місії виявляється безпосередньо пов'язаним з повноваженнями схвалення бюджету. Наприклад, ті держави, чиї парламенти схвалюють тривалість місії, мають і повноваження схвалювати бюджет місії. Проте ця залежність не має зворотної сили. Крім Швейцарії, чий парламент не має повноважень визначати мандат місії, решта держав з повноваженнями схвалювати тривалість місії визначатимуть також її бюджет і мандат.

Зрештою, право відвідувати національні війська, залучені до миротворчої місії за кордоном — це загальне право парламентів цих країн. За винятком Туреччини, у країнах це право надавалося членам комітету з оборони або всім парламентарям.

### *Парламент і оборонні поставки*

Оборонні поставки — це важливий крок у послідовності дій, що потрібні для підготовки і здійснення будь-якої політики безпеки. Парламент відіграє істотну роль у забезпеченні того, що рішення про поставки прийматимуться щодо найважливіших питань, і що неправильні тенденції або неправильні вчинки, якщо матимуть місце, будуть виправлені. Парламент має брати участь і усьому процесі поставок, від фази підготовки, упродовж процесу поставок і після них, протягом життєвого циклу програм. У країнах, що розглядаються нами, надання парламенту яких-небудь повноважень у визначенні поставок устаткування, товарів, боєприпасів і послуг зазнає багато варіацій. Проте був визначено і ряд важливих принципів, що стосуються безпосередньо поставок, актуальних для усіх країн:<sup>38</sup>

- Передбачення: за винятком екстреної необхідності, всі рішення мають прийматися з погляду майбутніх вимог;
- Ефективність: автор рішення відповідальний перед нацією за її досягнення;
- Простота: оборонне оснащення призначене для використання в екстремальних умовах, і часто воно обслуговується персоналом, який, незважаючи на належну підготовку та освіту, не має інженерного фаху і дуже високої технічної кваліфікації;
- Спільність: ніхто не працює і не б'ється поодиночі, а в групі;
- Купівельна спроможність: країна має бути спроможною сплатити це, не порушуючи інших сегментів національного економічного і суспільного життя, національного бюджету і оборонних програм;
- Збереження боєздатності: не повинне бути великих або непередбачених додаткових витрат оборонного бюджету;
- Прозорість: в ухваленні усіх рішень.

<sup>37</sup> Зі слів співробітника апарата Комісії США зі збройних сил, 2002.

<sup>38</sup> A. Faupin, *Defence Procurement Decision-Making and Lobbying: A West European View in Democratic Oversight of the Security Sector: Turkey and the World*, DCAF and TESEV Series in Security Sector Studies, No. 1, Istanbul: TESEV, 2005. Ha сайті: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/DemOversight\\_Turkey/Faupin%20English.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/DemOversight_Turkey/Faupin%20English.pdf).

Хоча з ліберальної точки зору пряме залучення держави до економіки неприйнятне, а оборона відноситься до справ державної відповідальності, прозорість і підзвітність у справах оборонних поставок гарантують ступінь контролю, який має усунути можливість корупції та інших негативних проявів.

Наші результати свідчать, що, загалом, парламент має обмежений контроль над урядовими рішеннями щодо поставок. Найпомітнішим це в Данії, Македонії, Румунії та Іспанії, де парламенту немає чого сказати взагалі. Тільки в чотирьох з вибраних держав парламент має право відхилити контракти, що укладені урядом (Німеччина [відносно контрактів на суму понад 25 млн. євро], Нідерланди, Польща і Сполучені Штати). В тих же країнах, включаючи Швейцарію і Великобританію, міністр оборони зобов'язаний забезпечити парламент детальною інформацією щодо рішень про поставки. Відсутність цього права позбавляє парламент можливості схвалювати або не схвалювати конкретні проекти оборонних поставок.

Декілька парламентів залучено до процесів визначення потреб у новому оснащенні. Так йдеться в Канаді, Чехії, Франції, Німеччині, Нідерландах, Швеції, Швейцарії і США. Порівняння різних пропозицій і заключний вибір виробника і продукції здійснюється парламентом тільки в Чехії, Нідерландах і США; судячи з аналізу, в інших країнах це є прерогативою виконавчої влади. Тільки в тих же трьох країнах парламент бере участь в оцінці пропозицій щодо компенсації.

**Таблиця 8: Парламентські повноваження впливати на урядові рішення про поставки**

	Право парламенту відхилити контракти	Міністр оборони зобов'язаний забезпечити парламент інформацією щодо рішень стосовно поставок	Причетність парламенту до визначення потреб в новому оснащенні	Причетність парламенту до вибору виробника	Причетність парламенту до оцінки пропозицій по компенсації і відшкодуванню
Канада	О	О	Х	О	О
Чехія	О	О	Х	Х	Х
Данія	О	О	О	О	О
Франція	О	О	Х	О	О
Німеччина	Х (> 25 млн. євро)	Х (> 25 млн. євро)	Х	-	-
Угорщина	-	-	-	-	-
Македонія	О	О	О	О	О
Нідерланди	Х	Х	Х	Х	Х
Польща	Х	Х	О	О	О
Румунія	О	О	О	О	О
Іспанія	О	О	О	О	О
Швеція	О	О	Х	О	О
Швейцарія	-	Х	Х	О	О
Туреччина	О	О	О	О	О
Великобританія	О	Х	О	О	О
Сполучені Штати	Х	Х	Х	Х	Х

Х: парламент має повноваження.  
 О: парламент не має повноважень.  
 -: Немає даних або не застосовується.  
 Джерело: DCAF/NATO PA research 2002.

У випадку США повноваження Конгресу США ґрунтуються на Конституції США, що надає Конгресу “владу формувати армію”, і на цій підставі саме Конгрес (Сенат і Палата представників) США має

схвалювати всі рішення про поставки. Хоча він має ці повноваження, він їх часто делегує міністерству оборони, але при бажанні “Конгрес США міг би вказати армії, скільки саме олівців купувати щороку”.<sup>39</sup> При різних повноваженнях всіх парламентів, головним чином саме “право гаманця” дає або не дає парламенту можливість впливати на урядову політику поставок.

### *Парламент і політика безпеки і оборони*

В оформленні політики безпеки і оборони ми бачимо деякі цікаві відмінності між парламентами. Незначній більшості парламентів надані повноваження визначати концепцію політики безпеки і оборони. Проте ця більшість скорочується, коли мова йде про військово-технічну політику — повноваження, що у цілому залишилися за армією.

**Таблиця 9: Парламентські повноваження відносно політики безпеки і оборони**

	Концепція політики безпеки	Концепція оборони	Структура сил і планування	Військова стратегія
Канада	О	О	О	О
Чехія	Х	Х	Х	Х
Данія	О	О	О	О
Франція	Х	Х	О	О
Німеччина	Х	Х	Х	Х
Угорщина	Х	Х	-	-
Македонія	Х	Х	О	О
Нідерланди	Х	Х	Х	Х
Польща	О	О	О	О
Румунія	Х	О	Х	О
Іспанія	О	О	О	О
Швеція	Х	Х	Х	О
Швейцарія	Х	Х	Х	Х
Туреччина	О	О	О	О
Великобританія	О	О	О	О
Сполучені Штати	О	О	О	О

- Х: парламент має повноваження.
- О: парламент не має повноважень.
- : Немає даних або не застосовується.

Джерело: DCAF/NATO PA research 2002.

Можна припустити, що Конгрес США має бути сильним парламентом у питаннях щодо формування політики. Насправді виявляється протилежне, на відміну від Чехії, Німеччини, Нідерландів, Швеції і Швейцарії, чиї парламенти відіграють важливу роль у формуванні політики. Однією з причин може бути те, що повноваження Конгресу США з нагляду ґрунтуються головним чином на законодавчій діяльності та “праві гаманця”. Оскільки концепція політики національної безпеки не має в США і в більшості інших країн ані статусу закону, ані прямих фінансових наслідків, класичні повноваження нагляду (законодавча діяльність і контроль бюджету) не поширюються на формулювання політики. Проте в тих країнах, чиї парламенти відчувають брак повноважень для спостереження за формуванням політики (Канада, Данія, Польща, Іспанія, Туреччина, Великобританія і США), ці повноваження компенсуються “правом гаманця”. Таким чином, нові політичні ініціативи можуть блокуватися за допомогою відхилення бюджету. Це трапляється, наприклад, у США, де уряд виробив нову

<sup>39</sup> Зі слів колишнього співробітника апарата Комісії США зі збройних сил.



програму розвитку ядерного потенціалу країни (без постановки її на голосування в Конгресі), але Конгрес блокував розробку нового покоління ядерних бомб.<sup>40</sup>

У Франції і Македонії парламенти впливають на загальнополітичні документи, але не на документи військово-технічної політики. Чотири (Німеччина, Румунія, Швеція і Швейцарія) з шести країн (включаючи Чехію і Нідерланди) з парламентськими повноваженнями щодо структури сил і планування є також тими країнами, де є військовий обов'язок. Взагалі, чим менше ступінь парламентських повноважень щодо політики безпеки і оборони, тим більшими повинні бути повноваження щодо контролю за бюджетом з оборони.

#### *Парламент і особовий склад армії*

Як видно, Конгрес (Сенат) США значною мірою причетний до проблем особового складу армії. На відміну від решти парламентів, Конгрес має повноваження затверджувати призначення цивільних посадовців (заступника міністра і вище), а також виробництво у вищій військовій званні (більшістю голосів).<sup>41</sup> Парламентського впливу на присвоєння найвищих військових звань немає в жодній державі, крім США. В цілому, парламентські повноваження щодо особового складу армії обмежені в усіх країнах, за винятком Франції, Німеччини, Швеції, Швейцарії та США, де парламент відіграє, принаймні, мінімальну роль у визначенні чисельності та якості збройних сил, а також у призначенні на найвищі генеральські посади. У Франції, Швеції і США парламент схвалює кадрові плани армії, а в Німеччині, Румунії і Швейцарії парламент схвалює також і межі чисельності особового складу армії. Це повноваження діє і у Румунії, Швеції, Швейцарії і Німеччині, де існує військовий обов'язок, а також в США.

**Таблиця 10: Парламентські повноваження відносно особового складу армії**

	Парламент дає згоду на вищі військові призначення	Парламент схвалює кадрові плани армії	Парламент схвалює межі чисельності особового складу армії
Канада	О	О	О
Чехія	О	О	О
Данія	О	О	О
Франція	О	Х	Х
Німеччина	-	-	Х
Угорщина	-	-	-
Македонія	О	О	О
Нідерланди	-	-	-
Польща	-	-	-
Румунія	О	О	Х
Іспанія	О	О	О
Швеція	О	Х	Х
Швейцарія	О	О	Х
Туреччина	О	О	О
Великобританія	О	О	О
Сполучені Штати	Х	Х	Х

Х: парламент має повноваження;  
 О: парламент не має повноважень;  
 -: немає даних або не застосовується.  
 Джерело: DCAF/NATO PA research 2002.

<sup>40</sup> W. Pincus, *Rumsfeld Tries to Revive Burrowing Nuclear Bomb*, Washington Post, 1 February 2005, page A02.

<sup>41</sup> Це повноваження надано тільки Сенату Конгресу США, а не Палаті представників.

## Висновок: контроль як розділення відповідальності

Важливо усвідомлювати, що парламент і уряд розглядаються не як супротивники з протилежними цілями, а як такі, що розділяють відповідальність стосовно зовнішньої політики і політики безпеки. Ідея “розділеної відповідальності<sup>42</sup>” має на увазі, що взаємовідносини між парламентом, урядом і найвищими воєначальниками характеризуються довірою, відкритими лініями спілкування, співпрацею і взаємним запрошенням до обміну думками. Якщо конкретно, це означає, що уряд поважає парламент як найвище джерело законності. Крім того, парламент зважає на відповідальність уряду за керівництво армією і з тим, що сектор безпеки має деякі особливі функціональні вимоги (секретність і швидке ухвалення рішень у військових діях). В наслідок цього парламент, уряд і воєначальники потрібні один одному для того, щоб досягти дієвості політики безпеки, яка відповідає військовим і суспільним вимогам. Отже, демократичний нагляд не тільки має на увазі команди і накази, а й включає діалог і взаємне спілкування між політичними лідерами і генералами.

Демократія (а, отже, демократичний контроль) не може бути якимсь подарунком. Щоб досягти демократії, як ми її розуміємо, доведеться боротися. Історія вчить нас, що більшість країн була вимушена битися за те, щоб стати демократичними і скинути своїх авторитарних правителів, будь це власний диктатор або закордонний. Те ж відноситься і до демократичного нагляду. Як у нових, так і в старих демократіях, ні уряди, ні організації сектору безпеки не надто схильні поступатися (принаймні частково) своїми повноваженнями і привілеями. Впровадження найкращого практичного досвіду або виключення невідповідної практики — справа не тільки знання і кваліфікації, а й рішучості та переконань.

На міжнародному рівні принципи визначено. Очікується, що країни мають теоретично і на практиці здійснювати принципи демократичного контролю над своєю оборонною діяльністю. Втім, здійснення дієвого демократичного контролю має відбутися спочатку на національному рівні.<sup>43</sup> Значення демократичного контролю над збройними силами — гарантія того, що збройні сили та їх вимоги займають відповідне місце в пріоритетах нації, що вони не поглинають надто багато національних ресурсів, не здійснюють надмірного впливу на розробку політики. Демократичний нагляд, отже, вельми важливий, не залежно від того, є країна президентською чи парламентською демократією, демократією “старою” або “новою”.

На практиці демократіям в їх прагненні до демократичного контролю над оборонною діяльністю протистоять багато викликів. На шляху до парламентського нагляду перешкодою є особливі виклики:

- Закони секретності можуть перешкоджати зусиллям щодо збільшення прозорості в секторі безпеки. В демократіях або постконфліктних країнах, що розвиваються, закони про секретність можуть особливо обмежити парламентський нагляд над сектором безпеки або поставити його під загрозу; це пов'язано також з відсутністю законодавства про свободу інформації;
- Сектор безпеки — це надзвичайно складна галузь, в якій парламенти мають стежити за придбанням зброї, контролем над озброєннями і готовністю / підготовленістю військових частин. Не всі парламентарії мають достатні знання і досвід, щоб упоратися з цими завданнями ефективно. Їм може також бракувати часу і можливості придбати цих знань і досвіду, оскільки їхнє перебування в парламенті обумовлено терміном, а доступу до ресурсів експертизи в межах країни і за кордоном може бракувати;
- Акцент на міжнародній співпраці у сфері безпеки може впливати на прозорість і демократичну законність політики безпеки країни, якщо парламент залишається поза цим процесом. Тому дуже важливо, щоб парламент був здатний включитися у дебати зі ухваленням рішень міжнародного рівня, а потім реалізувати їх.

Щоб подолати ці виклики, усі причетні до цього дійові особи та виконавці мають бути переконані у тому, що парламентський нагляд відповідає інтересам демократії і безпеки. В цьому відношенні

<sup>42</sup> D. Bland, *A Unified Theory of Civil-Military Relations*, Armed Forces and Society, Vol. 26, No. 1, 1999.

<sup>43</sup> S. Lunn, *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice*, in Born et al, 2003, note 1, at p. 19.

політична воля окремих парламентаріїв особливо важлива. Чи ретельно парламентарії стежать за дотриманням своїх повноважень по нагляду? Чи належним чином парламентарії використовують ці повноваження щодо нагляду, зокрема, коли їхні "політичні друзі" при владі в уряді? Чи готові вони докладати зусиль, щоб ознайомитися з поточними комплексними проблемами? Чи готові вони витрачати час, енергію і політичну волю на створення системи доброго управління сектором безпеки? По відповідях на ці запитання можна багато чому навчитися від парламентів в старих і нових демократіях. Проте не можна навчитися політичній волі належно чинити.

Зрештою, є багато аспектів, яким як старі, так і нові демократії можуть повчитися від інших демократій. Можливо, найважливішими серед них є:

1. Політична готовність парламентаріїв має першорядне значення для здійснення реформи як державного / парламентського устрою, так і сектору безпеки. Якщо парламентарії не хочуть використовувати своїх повноважень для збереження підзвітності уряду, від їхніх конституційних або правових повноважень користі мало.
2. У багатьох випадках парламентарії мають повну свободу у діях і здатні здійснювати нагляд за урядом і його органами, навіть зважаючи на відсутність людських і бюджетних ресурсів. Такі ресурси, як, наприклад, парламентський штат, забезпечують парламентам вельми важливу здатність здійснювати нагляд.
3. Політична і парламентська реформи передують реформі сектору безпеки. В іншому випадку реформування сектору безпеки стає подібним водінню автомобіля без рульового колеса.

Політичні і військові лідери розділяють відповідальність за реформування сектору безпеки, оскільки реформа має задовольняти як функціональні, так і суспільні вимоги.

# Стосунки між цивільною та військовою владами і формування політики безпеки

д-р Віллем Ф. ван Ікелен

Демократичні революції в Східно-Центральній Європі набули епохального значення. Вони свідчили про кінець ідеологічної боротьби, яка упродовж сорока років розділяла континент і отримала страхітливий військовий вимір. На Заході страх перед несподіваним масованим нападом призвів до появи концепції колективної оборони. На Сході військовий чинник і одержимість діалектичною єдністю сил надмірно впливали на формування зовнішньої політики. Мислення там виключало ситуації типу “перемога за перемогою”, і коли здавалося, що супротивник набуває впливу, зосереджувалося на арифметичних обчисленнях передбачуваних втрат.

Після 1989 р. тривала трансформація була змістовною і складною, та не зводилася просто до розпаду комуністичної системи і Радянського Союзу.<sup>1</sup> Якщо колишнім членам Варшавського договору і СРСР випадав шанс вступу до західних організацій на зразок Ради Європи, НАТО і Євросоюзу, їм доводилося відповідати новим стандартам. Усі вони наполягали на дотриманні умов верховенства права, плюралістичної демократії, ринкової економіки і добросусідства. В цьому контексті стосунки між цивільною і військовою владою розглядалися як елемент демократичної відповідальності при парламентській системі, що визнає примат політичної влади над військовою і будь-якою іншою складовою частиною державної влади.

### Демократичний контроль над армією

Європейська норма полягає в тому, що збройні сили однозначно підпорядковувалися законно призначеному правлячому кабінету міністрів, і командування збройних сил не має права голосу в суспільних справах поза межами своєї професійної галузі. Така, загалом, ситуація є в усій Європі. Армія повинна берегти вірність державі, а не діючому уряду, а глава держави звичайно є номінальним головнокомандувачем. Проте щодо цієї практики слід підкреслити дві важливі передумови: коли влада законним чином змінюється, збройні сили, підкоряючись присязі, служать новим політичним лідерам, а завдання армії полягає в охороні *національної* безпеки, а не безпеки *режиму*. Ускладнення можуть виникнути там, де глава держави обирається всенародно, внаслідок чого з'являються два центри політичних владі. Ці повноваження можуть бути рівними, створюючи необхідність “співіснування”. В тих державах-членах ЄС і державах-кандидатах на членство, де складається така ситуація, може виникати тертя — як, наприклад, час від часу у Франції та Румунії, — але це нормальне явище. Це має наслідки для взаємостосунків між армією і виконавчою гілкою влади. Субординація збройних сил та їх верховного командування (або Генерального штабу) вимагає, щоб вони були надійно підпорядковані цивільному політичному керівництву. В розвинутих демократіях такий “контроль” зазвичай здійснюється не главою уряду особисто, а, як і в інших галузях управління, міністром

<sup>1</sup> Jeffrey Simon, *Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion*, Institute for National Strategy Studies, National Defence University, Washington DC, 1995.

(хоча начальники штабу можуть мати право прямого доповіді за певних обставин прем'єр-міністру, як, наприклад, у Великобританії). Це типова європейська практика. По всьому Євросоюзу такий "контроль" зовсім не номінальний. Найвищі воєначальники категорично не є "законом самі для себе" у питаннях вироблення оборонного політичного курсу, планування, складання програм і бюджету та витрат коштів. Насправді в сьогоdnішньому світі у них немає повної свободи маневру навіть в оперативних питаннях.

З огляду на належне демократичне управління, третій вимір стосунків між цивільною і військовою владою (роль законодавчої влади) є особливо важливим; тут ключовими словами є підзвітність і прозорість. В У сфері безпеки, як у будь-якій іншій, обов'язок виконавчої влади полягає в розкритті, поясненні та виправданні зробленого (політична підзвітність) і витраченого (фінансова підзвітність). Обов'язкова прозорість вельми важлива для виконання цього подвійного обов'язку. Збереження підзвітності уряду в обох значеннях є відповідальністю законодавчої влади. Відносно витрат це застосовано не тільки *ex ante*, тобто відносно розгляду бюджету або планових витрат, але і *ex post*, тобто відносно розгляду розрахунків або витрат, що мали місце. Щоб здійснювати дієвий нагляд, обрані представники мають користуватися своїм правом знати, як уряд веде свої справи, що означає наполягати на всебічній прозорості. Для виконання необхідні відповідні структури, наприклад, компетентна комісія або комісія фахівців, а для контролю за витратами — незалежне ревізійне бюро. Потрібні також відповідні процедури, зокрема регулярні відкриті "слухання" або запити, що супроводжуються публікацією матеріалів, а також процедура формальної сертифікації рахунків.

Взаємостосунки між армією і місцевим співтовариством безпеки — аналітиками, вченими, журналістами, групами, об'єднаними загальним інтересом, та іншими організаціями громадянського суспільства є додатковим четвертим виміром стосунків між цивільною і військовою владою. Тут також дуже важлива прозорість. За відсутності інформації, так би мовити, "відкритого" уряду, не може бути широкого суспільного нагляду за сферою оборони, який є ознакою належного управління в розвинутих демократіях.

Нарешті, термін "стосунки між цивільною і військовою владою" охоплює — або має охоплювати — взаємостосунки між військовими і суспільством у цілому. Методи поповнення і переміщення, організації військової освіти, відношення народу до збройних сил — ці та багато інших чинників визначають, чи добре армія інтегрована в суспільство, чи вона існує як "державна в державі". Зрозуміло, що перше краще за друге.

Узагальнення належної практики у відносинах між цивільною і військовою владою, як вона мислиться в ЄС і НАТО, виглядає таким чином:

- Чіткий розподіл повноважень між главою держави, главою уряду і міністрами сектору безпеки, зафіксований у конституції або суспільному праві, який однозначно описує ролі та відповідальність щодо контролю за армією (включаючи, між іншим, статус і права збройних сил і хто саме забезпечує адміністративне управління, хто здійснює найвищі призначення, хто має надзвичайні повноваження під час криз і хто має повноваження оголошувати війну);
- Урядове (виконавче) керівництво генеральним штабом і командуючими в мирний час через міністерство оборони, з чіткою відповідальністю останнього за всі ключові рішення щодо чисельності, організації, оснащення і розгортання збройних сил (і з відповідальними цивільними посадовими особами, що мають право вирішального голосу);
- Ефективний законодавчий нагляд за організацією оборони з метою гарантії законності і підтримки громадськості, що здійснюється насамперед, хоча й не виключно, через "право гаманця", який а) не зводиться до поверхневого розгляду і більш-менш автоматичного (штапованого) схвалення пропозицій виконавчої влади; б) привертає через комітети, головні опозиційні партії; в) підтримується добре поінформованим парламентським штатом і "зовнішньою експертизою";
- Максимальна прозорість і відвертість завдяки залученню аналітиків, вчених, груп, об'єднаних спільними інтересами, активних і допитливих представників засобів масової інформації та інших організацій громадянського суспільства, які доповнюють нагляд виборних представників;

- Останнє, але не менш важливе: відчуття суспільством того, що існує цивільний і демократичний контроль над збройними силами з чіткою підзвітністю військового апарату цивільним посадовцям, які самі є чітко підзвітними владі суспільства у цілому.
- Дзеркальним відображенням цього останнього елемента є, звичайно, переконаність громадськості, що військові на дійсній службі не мають ніякого особливого “голосу” в суспільних справах поза межами свого фаху. Те, що виникає з цього не менше важливо. В межах цієї сфери професійна кваліфікація військових має визнаватися, а їхні поради щодо політики — братися до уваги.

## Зміна ролей армії

Під впливом розпаду Югославії та розпаду етнічного і релігійного конфлікту роль армії змінюється, відповідно змінюються її стосунки з урядом. Це стало новим феноменом, що зачіпає як старі, так і нові демократії. Упродовж холодної війни військові зосереджувалися на своїй головній функції збереження незалежності та територіальної цілісності своєї країни і держав-союзниць. Якби почалися битви, військові дії мали б вестися без особливого втручання цивільних властей. У правилах вступу у бойове зіткнення були передбачені деякі “брандмауери”, що відносяться переважно до розгортання наступальних операцій та використання ядерної зброї. Все змінилося, коли армія отримала нові завдання щодо відновлення миру і стабільності за кордоном. Військові залучалися до дій для збереження миру і в період холодної війни, але здійснювалися вони тільки за згодою зацікавлених сторін і за умов домовленості про припинення вогню і встановлення миру.

Після 1989 р. миротворчі операції стали новим завданням, яке наклало глибокий відбиток на стосунки між цивільною і військовою владою. Передусім військова професія стала небезпечною. Упродовж холодної війни жодного пострілу не пролунало у прямому протистоянні між Сходом і Заходом, і боротьба за вплив велася у країнах третього світу. По-друге, виникли нові проблеми законності. Як можна виправдати втручання? Це стало завданням політиків. Що ж до військових, їх кваліфікацію довелося розширювати — від традиційних професійних до комплексних функцій. Їм потрібно було вести переговори з місцевими органами влади, бути посередником між етнічними групами, допомагати у відновленні і завойовувати серця людей, яким вони хотіли принести стабільність у процес постконфліктної консолідації. За виразом Густава Деникера, новому військовому довелося перетворитися з воїна на “солдата-вартового, який повертає людей до нормального життя”.

Для окремого солдата миротворчі операції відрізняються від національної оборони і в інших аспектах. Ці операції зазвичай відносяться до нижньої частини спектру насильства, але можуть виникнути як наслідок дій бунтівних груп, терористів або протестуючих громадян. Проте наголос завжди робитиметься на застосуванні мінімальної сили і відновленні умов, що дозволяють суспільству нормально функціонувати. Це впливає на особисту кваліфікацію солдата, вимагаючи не тільки невійськових навиків, але й особливої професійної поведінки. Він діє у складі менших підрозділів, іноді ізолювано, часто у складі багатонаціональних формувань. Тому автономність його дій зростає, незважаючи на усі сучасні засоби зв'язку з командуванням, а особисті якості набувають найбільшого значення.

Зросла роль професійного солдата певною мірою компенсує негативний вплив скасування військової повинності у розумінні його інтеграції в суспільство. З погляду соціології, військова повинність відгравала позитивну роль завдяки змішуванню хлопців з різних прошарків суспільства і місцевостей, прищепленню їм дисципліни і сприяння їхньому фізичному розвитку. Поповнення професійними солдатами пов'язане з ризиком залучення “крутих хлопців” і відсутності у середовищі військовослужбовців “зрізу суспільства”. Підготовка до операцій з підтримки миру матиме позитивний ефект для виправлення таких недоліків.

Досвід югославської війни був найневдалішим. Не тільки зважаючи на варварство, що виявлялося усіма ворогуючими сторонами, людьми, яким раніше вдавалося мирно співіснувати, а й через недостатні заходи щодо запобігання подальшій ескалації. Військові отримали двозначні повноваження без необхідних засобів для їх виконання. Спочатку перед ними стояло завдання підтримувати мир, коли



було вже ясно, що миру для підтримки не існує. Навпаки, деякі сторони не хотіли миру, а намагалися розширити свої території. Потім було створено “безпечні гавані”, які виявилися далекими від безпеки, тому що не вистачало ані можливостей їх захищати, ані волі, щоб їх використовувати. Не дивно, що стосунки між цивільною і військовою владою постраждали через серйозну відсутність координації, що ще більш ускладнювалося масою неурядових організацій, що здійснювали гуманітарну діяльність.

Разом з Деникером ми формулюємо наступне питання цивілізованим людям завтрашнього дня: чи готові ми, крім самооборони і захисту життєвих національних інтересів, гарантувати, що в XXI столітті при координованих діях і використанні всіх доступних, а при необхідності і військових засобів агресії та неприкритого насильства з’являтиметься дедалі менше? Чи готові ми забезпечити, що ті, хто чинить таке насильство, не отримає жодного шансу ані всередині країни, ані на міжнародному рівні, добитися успіху і втекти неушкодженими? Чи готові ми принести необхідні жертви і прийняти як належне ті жертви серед наших (добровольчих) експедиційних сил, які будуть неминучі, коли усі ненасильницькі зусилля щодо відновлення миру залишаться даремними?

Якщо люди на все це згодні, вони мають бути в змозі гарантувати, що їх збройні сили здатні здійснювати таку подвійну функцію, тобто, національну самооборону і наднаціональну підтримку миру зі усією необхідною відповідальністю, як інтелектуальною, так і матеріальною.<sup>2</sup> Щоб бути ефективними, військовослужбовцям та цивільному населенню однаково доведеться домовитися про нові засади використання збройних сил:

1. Збройні сили мають бути здатними прийняти на себе функції запобігання війні, інтервенції та оборони; їх функції стримування і ведення бою стануть вторинними.
2. Військова перемога буде все більшою мірою ставати тактичною метою. Стратегічна мета полягатиме у створенні сприятливих умов для нового комплексного і стійкого мирного життя разом з колишніми супротивниками.
3. Кінцева мета майбутніх військових доктрин — не “знищення” і не “виснаження”, а “припинення опору супротивника”, може також полягати у “покаранні”, “підриві бойового духу ворога”, “нейтралізації” або “роззброєнні” збройних сил супротивника, але врешті-решт — у “замиренні”.
4. Кожний план бою, таким чином, має бути пропорційним, тобто він має спрямовуватися, крім іншого, на мінімізацію втрат — не тільки власних військ, але і військ супротивника.
5. Майбутнє військо мислення і дія не мають більше замикатися тільки на військових категоріях. Навіть в деталях доведеться враховувати головну мету постконфліктного відновлення.
6. Гнучкість і багатофункціональність важливі в такій же мірі, як вогняна потужність і мобільність на полі бою.
7. У XXI столітті місія солдата полягатиме в тому, щоб захищати, допомагати і рятувати. Його поведінка буде все в більшій мірі визначатися призначенням, дієвим внеском в підтримку або відновлення миру і задачею забезпечення гідного життя для всіх.

Ці завдання зближують військових і цивільних, роблять необхідною інтенсивну співпрацю.

## Роль цивільних

Сферою потенційних розбіжностей є роль цивільних у міністерстві оборони (МО). Стандартна особливість більшості західних демократій полягає в тому, що міністр оборони приходить з цивільного середовища. Для цього є цілий ряд причин, а особливо та, що цивільний вважається більш здатним враховувати широкий спектр проблем політики і віянь в колегіальному кабінеті, краще пристосованим для відстоювання інтересів МО у змаганні за ресурси.

Не йдеться про те, що військові не можуть мати такі ж здібності, щоб зайняти посаду міністра. Проте західний досвід припускає, що цивільне середовище більше підходить для охоплення усього діапазону завдань, що диктуються цією посадою. Якщо офіцер знімає форму і надягає цивільний

<sup>2</sup> Gustav Däniker, ‘The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces’, *UNIDIR Research Paper*, No. 36, 1995, p. 89.

костюм, він приречений на непрості відносини з начальником штабу оборони відносно розподілу обов'язків. В декількох нових демократіях такий крок зроблено для згладжування переходу, але там переважно швидко перейшли до цивільної відповідальності. Там було потрібно більше часу для створення добрих стосунків між міністром і вищими офіцерами. Більшість, хоча й не всі, західних міністерств оборони залучають багато цивільних для роботи пліч-о-пліч з офіцерами в організації та веденні справ міністерства. Використання цивільних має явні переваги, оскільки вони приносять досвід адміністрування, менеджменту і фінансів, якими військові професіонали часто не володіють. Проте багато цивільних працюють також у сфері політики, тому без чіткого розмежування може виникнути напруження.

Більшість країн Східно-Центральної Європа з цих службовців — колишні офіцери. Так відбулося, частково зважаючи на брак потрібної кваліфікації у цивільних в посткомуністичних країнах, але також і через залишкове переконання в приматі військових у питаннях оборони. Відповідні ролі цивільних і особового складу на дійсній службі спричиняють до ширшої проблеми, чи виробляє служба тільки військовий підхід, що постійно впливає на методи роботи офіцера, звужуючи його майбутню професійну придатність. Очевидно, багато що залежить від особи. Багато військових переходять на цивільні політичні посади, наприклад, у НАТО, без помітних ускладнень. Проте основний виклик полягає у тому, що важливо максимізувати конкретні навички як цивільних, так і військових, професіоналів або відставників, і забезпечити, щоб вони доповнювали і підкріплювали один одного.

Тут ми підходимо до центральної проблеми — як розділити компетенцію і відповідальність між політичною і військовою сторонами — проблема, яка пронизує всі аспекти демократичного контролю. Чи є там сфери тільки військові, де військовослужбовцям слід дозволити займатися своєю справою безперешкодно, без втручання політиків? Здоровий глузд диктує ствердну відповідь: так, наприклад, розробка доктрини, тактики, освіти і підготовки збройних сил, які слід надати військовим професіоналам. У конфліктних ситуаціях має бути розуміння, що здійснення операцій має керуватися професійною військовою думкою. Проте досвід показує, що існує обмаль військових сфер, вільних від політичного втручання або нагляду. Ситуація може загострюватися, якщо державний устрій країни передбачає ротацію старших державних службовців з кожною зміною складу уряду. Краще, якщо компетентна цивільна служба матиме імунітет до політичних змін і служитиме лояльно будь-якому уряду.

## Невійськові служби безпеки

Військово-морські флоти, армії та військово-повітряні сили не беруть участі у постійних бойових операціях, а коли беруть, то звичайно за кордоном, далеко від повсякденних контролюючих поглядів своїх громадян. Поліція і розвідслужби, навпаки, займаються своєю оперативною діяльністю постійно і здебільшого на власній території, маючи справу з населенням власної держави.<sup>3</sup> Це накладає деякі обмеження на прозорість їх повсякденної діяльності, але, з другого боку, привертає увагу населення до обговорення їх ефективності та чесності.

Наприкінці 90-х років суспільна довіра до поліції знаходилася на дуже низькому рівні. Поліція виявилася не в змозі захистити громадськість, мали місце викриття посадових злочинів і корупції. Це зумовило потребу в більшій відповідальності перед законом і громадською думкою, а також у силах, здатних продемонструвати, що вони роблять середовище безпечнішим, ведуть свої справи ефективно і до громадян ставляться справедливо. Передусім внаслідок зовнішнього тиску, поліцейські організації стали відповідно надавати більше інформації та статистики про свою роботу і ефективність. В той же час юрисдикція вимагала від поліції розділити відповідальність за підтримку належного рівня дисципліни з новоствореними цивільними наглядовими органами. Внаслідок цього, поліція втратила свою монополію на визначення, чи обходилися її службовці з громадянами коректно. Дієва поліцейська охорона ґрунтується на суспільній надії та довірі. Це вимагає прозорості та підзвітності незалеж-

<sup>3</sup> David Greenwood and Sander Huisman (eds.), *Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligence Agencies*, Sofia: Procon, 2004, p.12.

ним органам нагляду. У вкрай важливій сфері боротьби із злочинністю необхідно гарантувати, що розслідування має бути вільним від професійної неспроможності та політичного впливу. Водночас вельми важливо, щоб контролюючі органи були добре забезпеченими і належно укомплектовані ефективно працюючим і знаючим персоналом. Крім того, установи нагляду будуть по-справжньому дієвими у своєму впливі на поліцейську практику тільки в тому випадку, якщо вони користуються повагою та авторитетом, працюють разом з внутрішніми дисциплінарними і саморегульовальними процесами.

Підзвітність і прозорість розвідувальних служб має інше значення і мету, ніж заходи для правоохоронних органів. Теоретично розвідка існує тільки для підтримки тих, хто створює політику. Процес розвідки визначається їх вимогами. Оскільки розвідслужби діють у сфері, яка значною мірою закрита від громадськості, від законодавчої і, в меншій мірі, від виконавчої влади, це середовище можна легко перетворити на приховане і таке, що опікується тільки власними інтересами, де засоби розвідки стають самодостатньою метою. Це посилює потребу в постійному незалежному нагляді та дієвій підзвітності, а також у спільній відповідальності виконавчої та законодавчої влади.

Події 11 вересня перенесли проблему міжнародного тероризму на верхній рядок порядку денного і посилили розвиток взаємозв'язків у багатьох сферах:

- Збільшилася міжвідомча співпраця і координація (що отримали головний імпульс у США, який призвів до створення міністерства внутрішньої безпеки).
- Розширилася влада установ, залучених у боротьбу з відмиванням грошей (зокрема у рішеннях завдати удару по фінансових ресурсах організацій на зразок Аль-Каїди).
- Надано функцію охорони правопорядку інститутам, що не завжди розглядаються як частина сектору безпеки (наприклад, митній та імміграційній службами).
- Розширено повноваження з контролю правоохоронних і розвідувальних служб, особливо за сферою комунікацій.
- Зросла міжнародна співпраця, включаючи не тільки обмін інформацією, а й екстериторіальні операції, які допоможуть уникнути розголосу (наприклад, допит агентами ЦРУ підозрюваних у тероризмі в інших країнах).

## Поліцейська співпраця в Євросоюзі

Європейці віддають перевагу своєму центру — Європолу, організації, що має у своєму розпорядженні великі ресурси і, як вважають, краще упорядкована для забезпечення розширеної співпраці органів правоохорони (і деяких розвідувальних) в Європі, ніж Інтерпол. Частина "третьої опори" ЄС, Європол загалом займається поліцейською співпрацею з метою запобігти і перешкодити транснаціональній організованій злочинності і міжнародному тероризму. Конвенція про Європол 1995 р., що набула чинності в 1999 р., налічує такі його функції: підтримка національних органів кримінального розслідування і безпеки; створення баз даних; центральний аналіз й оцінка інформації; порівняння і аналіз національних програм щодо запобігання, заходів з подальшої підготовки, досліджень, питань судової експертизи і введення даних з кримінальних справ. Конвенція не надає Європолу повноважень виконувати завдання щодо охорони правопорядку.

Останніми часом, однак, держави-члени ЄС виявили бажання збільшити правові, фінансові та технічні ресурси Європолу, а також його повноваження. В 2001 р. його бюджет було збільшено майже на 50%. Важливо також, що Конвенцію з Європолу було відредаговано з метою надати цій організації оперативних повноважень і більшої свободи дій. Він уже став найбільшим центром двосторонніх і багатосторонніх обмінів інформацією і центральною базою розвідданих ЄС. Європол перестає бути тільки координуючим органом, він також братиме участь у спільних заходах і навіть ініціюватиме кримінальні розслідування в державах-членах. Зрештою, держави-члени ЄС дедалі більше перетворюють Європол на силу, що забезпечує могутній стимул до загальних процедур роботи та інформування щодо організованої злочинності та тероризму. Серед інших останніх розробок, що підкреслюють "європеїзацію" охорони правопорядку і (кримінальної) розвідки, угоди держав-членів

ЄС щодо введення єдиного ордеру на арешт, ухвалення спільного визначення тероризму і складання загального переліку терористичних організацій. Є також плани надати європейським урядам можливість доступу до особистої електронної інформації, що міститься в базах даних.

Проте політичне спостереження в системі Європолу поки що присутнє у мінімальному обсязі, а незалежний нагляд взагалі відсутній. Європейський Парламент не надто впливає на процес ухвалення рішень. Рада Європейського Союзу запропонувала, щоб майбутні виправлення Конвенції з Європолу потребували надалі не ратифікації національними парламентами, а тільки одноголосного схвалення Ради міністрів. Це може дати Європолу потрібну гнучкість, але не вирішує проблему демократичного контролю за такою делікатною матерією, як міжнародна поліцейська діяльність.

Європейська Конституція зробила в судовій співпраці з кримінальних питань наступний крок, щонайменше, концептуально. На практиці для поліцейської влади, що віддає перевагу неформальним двостороннім контактам, зберігаються труднощі, зокрема пов'язані з різною культурою здійснення арештів, кримінальних процесів і роботи з доказами. Проте зростання транснаціональної злочинності посилює потребу у швидких інформаційних системах і спільних діях у боротьбі з міжнародними злочинними організаціями. Чим очевиднішою є ця необхідність, тим більше вона впливатиме на національну практику і сприятиме реформам у секторі безпеки. Це стосується не тільки стосунків між цивільною і військовою владою, але і спричиняє до руйнування стін, що розділяють діяльність прокурорів, митників і прикордонників від поліції та армії. Нові загрози тероризму і організованої злочинності будуть серйозним аргументом на користь більш тісної співпраці та більшої прозорості.

Основним принципом для судової співпраці ЄС є взаємне визнання вироків і судових рішень, а також зближення законів і норм у конкретних сферах "особливо серйозних злочинів, що мають міжнародний характер". Стаття III-172 Конституції наводить їх перелік: тероризм, торгівля людьми і сексуальна експлуатація жінок і дітей, незаконний обіг наркотичних препаратів, незаконна торгівля зброєю, відмивання грошей, корупція, підробка платіжних засобів, комп'ютерна злочинність, організована злочинність. Те, що професійний жаргон більше не користується терміном "організована злочинність", а використовує більш чітке визначення "серйозна злочинність", значення не має.

Після Європолу ЄС заснував Євроюст для посилення координації та співпраці між національними органами слідства і звинувачення щодо серйозних злочинів, що зачіпають дві або більше держави-члени. Європейські закони повинні визначити структуру Євроюсту, дію, сферу повноважень і задачі. Згідно із Статтею III-174 Конституції ЄС, ці задачі можуть включати:

- ініціації кримінальних розслідувань, а також пропозиції ініціювати судові переслідування, що здійснюватимуться компетентною національною владою, особливо відносно злочинів проти фінансових інтересів ЄС;
- координацію розслідувань і судових переслідувань злочинів, вказаних у першому пункті;
- посилення юридичної співпраці, зокрема розв'язання конфліктів юрисдикції та тісною співпрацею з Європейською Судовою Мережею.

Європейські закони мають також визначити угоди щодо залучення Європейського Парламенту і національних парламентів держав-членів для оцінки активності Євроюста.

Конституція ЄС відкрила можливість заснування на базі Євроюста Європейської прокуратури. Щоб це здійснити, Рада має одноголосно ухвалити рішення після отримання відповідної згоди Європейського Парламенту. Нове відомство гаряче обговорювалося упродовж вироблення Конвенції, що готує Конституцію ЄС. Найменше до цього були схильні англосакські країни з їх системами загального права і слухання справ у суді присяжних. Втім, їх турбота здавалася безпідставною, оскільки зрозуміло, що прокурор, повинен буде поважати кримінальні процеси країни, де він порушуватиме справу. Нова Стаття III-175 обмежила його компетентність боротьбою зі "злочинами, що порушують фінансові інтереси Союзу", але залишила відкритою можливість згодом поширити його повноваження на серйозні злочини, що мають трансграничний вимір. Це вже передбачалося у визначенні відповідальності відомства за:

*"Розслідування, переслідування і залучення до суду, по можливості у контакті з Європолем, осіб, що скоїли серйозні злочини, що зачіпають більш ніж одну державу-член, і*

*порушують фінансові інтереси Союзу, як це визначено Європейським законом у параграфі 1, а також їхніх співників. Воно має виконувати функції обвинувачення в компетентних судах держав-членів щодо таких порушень”.*

Стосовно поліцейської співпраці, Конституція ЄС не вийшла за межі, встановлені у 90-і роки. Місією Європолу залишилася допоміжна роль для посилення дій поліцейської влади держав-членів. Повністю статтю III-177 відтворено в додатку разом із статтею III-178, де йдеться про умови, за яких влади однієї держави-члена можуть діяти на території іншої.

Через нелегальну діяльність, що зачіпає фінансові інтереси Союзу, Конституція також має загальне положення щодо заходів захисту і боротьби з шахрайством з метою здійснення дієвого та адекватного захисту в державах-членах і всіх установах Союзу (стаття III-321). Європейська Комісія при могутній підтримці Європейського Парламенту, заснувала в 1999 р. Європейське бюро з боротьби з шахрайством (OLAF). Наступного року Комісія затвердила ряд базових принципів щодо загального стратегічного підходу до шахрайства<sup>4</sup>. Там визначено чотири виклики: правова основа з акцентом на запобіганні, виявленні, контролі та покаранні; адміністративні та фінансові наслідки; нова культура оперативної співпраці з державами-членами; міжінституційний підхід до запобігання і боротьби з шахрайством. OLAF швидко виріс у статусі і надав особливу увагу корупції в установах ЄС і державах-кандидатах. Комісія також виступила з ініціативою щодо відомства Європейського Прокурора, яке, врешті-решт, стало конституційною нормою.

Поза сумнівом, мав місце прогрес, але остаточний вигляд європейської сфери свободи, безпеки і справедливості все ще нечіткий. Франція і Великобританія чинять опір “колективізації” поліцейської співпраці і не сприяють діяльності Європолу. Важливо об’єднати бази даних Шенгенського юридичного простору і Європолу і більш тісно співпрацювати з OLAF і Євроюстом. Поки, проте Оперативна робоча група керівників департаментів поліції працює сама по собі і має незначні стосунки з Радою Європейського Союзу з юстиції та внутрішніх справ. Міцніший зв’язок з цією Радою не вельми обтяжливий для країн з централізованою поліцейською системою, але важкий для країн з децентралізованими поліцейськими службами. Лінія розділу між державами-членами проходить різним чином, залежно від даної проблеми.

В контексті цієї праці заслуговують подальшої уваги взаємостосунки між Європолем і поліцейськими елементами миротворчих сил. Спірне питання полягає в тому, чи може збереження миру і постконфліктне відновлення поєднуватися зі збиранням кримінальної інформації. В Боснії співпраця між поліцією і військовими була далекою від ідеалу, але це положення може змінитися, тому що обидві операції зараз здійснюються Євросоюзом. Ускладнення, які відчувають США в Іраку, також вказують напрямок об’єднаної цивільно-поліцейсько-військової діяльності.

## Нові виклики

Грінвуд і Хьюзмен узагальнили нові виклики, що породжуються катастрофічним тероризмом, серед яких:

1. Дедалі міцніший взаємозв’язок між внутрішньою і зовнішньою безпекою, що свідчить про те, що відмінності зникають. Внаслідок цього дедалі тіснішою стає співпраця між: а) органами правоохорони і розвідслужбами і б) армією. Виникає проблема дублювання завдань і боротьба за територію між міністерствами внутрішніх справ і оборони. На остаток зазначимо, що транснаціональний і недержавний характер тероризму ставить під питання деякі з основних передумов роботи організації сектору безпеки. Тероризм кидає виклик цій інституційній і правовій дихотомії, поєднуючи риси внутрішньої і зовнішньої загрози тому, що діє на незручному стику між ними.
2. Існує спільність завдань, покладених безпосередньо на органи правоохорони, що приводить до розмивання службових меж. Те ж саме можна сказати про стосунки між силами правоохорони і розвідслужбами. Все більше розвідслужб поширюють свою діяльність на сферу поліцейських

<sup>4</sup> COM (2000) 358 and Bulletin 6-2000, point 1.7.10.



функцій (наприклад, боротьби з організованою злочинністю). Багато поліцейських служб здійснюють розвідувальні операції (наприклад, прослуховування телефонних розмов). Тут має бути тісна міжвідомча співпраця і координація, але часто вони відсутні. Крім того, ці процеси переважно відбувалися без активної участі та нагляду з боку національних парламентів.

3. Існують урядові органи, чия діяльність має правоохоронний характер наприклад, установи, що розслідують відмивання грошей, а також митна та імміграційна служби, але відповідальність за цю діяльність чітко не визначено. Крім того, політики готові розширити повноваження таких служб, знову ж таки без забезпечення відповідного законодавчого нагляду.
4. Подібні аргументи застосовуються для розширення наглядових повноважень правоохоронних і розвідувальних служб, задовольняючи законодавців і схилиючи їх до мовчазної згоди.
5. Приватні організації безпеки ростуть як гриби, доповнюючи і місцями навіть підміняючи регулярну поліцію. Але вони не настільки підзвітні, як "справжня" поліція.
6. Інтернаціоналізація і "європеїзація" приводять до більш тісної транснаціональної співпраці правоохоронних і розвідувальних служб, до фактичного або потенційного порушення прозорості та процедур підзвітності та санкціонування наприклад, при здійсненні екстериторіальних операцій.

Головне, що системи підзвітності неадекватні. Існує "дефіцит" нагляду над старими інституціями і практиками охорони порядку, збору розвідданих і контррозвідки. Є нульовий або близький до нульового контроль приватних сил безпеки і урядових організацій з додатковими повноваженнями з правоохорони. Недостатня увага приділяється міжнародній співпраці правоохоронних та розвідувальних організацій. Така недбалість може залишати без нагляду дедалі більш сфер діяльності і негативно впливає на легітимність служб, які їх здійснюють, що, врешті решт, призводить до зниження суспільної довіри до інститутів.

Проблему ускладнює той факт, що підзвітність поліції часто замикається на місцевому або регіональному рівнях уряду. Великобританія, незважаючи на останні кроки до централізації, одна з небагатьох європейських країн, що не мають деяких традиційних поліцейських відомств. Взагалі, поліцейська охорона, тобто діяльність, щоб забезпечити співтовариства, більше не є справою тільки урядів. Приватні охоронні компанії з'явилися скрізь, від аеропортів до служб нічного чергування. Це також піднімає питання нагляду і підзвітності. В ідеалі відповідальність за боротьбу з транснаціональною злочинністю і за безпеку має бути передана на центральний рівень, а відповідальність за боротьбу з масовими заворушеннями і дрібними злочинами — на місцевий рівень. Але між двома рівнями мають функціонувати адекватні інформаційні зв'язки, оскільки безліч дрібних злочинів часто пов'язані з міжнародною наркоторгівлею або іншими формами організованої злочинності.

Поліція створила власні міжнародні інформаційні системи. Шенгенська інформаційна система у другій фазі свого розвитку досягла значно більшої місткості. Інтерпол має глобальну систему поліцейських комунікацій, яка дає змогу здійснювати перевірки у режимі реального часу і в кодованому середовищі. В ЄС для дактилоскопії претендентів на притулок було створено Євродак. З появою Міжнародної асоціації начальників поліції та відрядженням сотень офіцерів із зв'язку по всьому світу для управління потоками інформації зростає всесвітнє "інформаційне співтовариство полісменів". Поліцейські професіонали віддають перевагу системам співпраці, що базується на неформальних рівнях керівництва, але центральні уряди вважають, що їх важко регулювати і контролювати.<sup>5</sup>

Рада Європи в 2001 р. прийняла Європейський Кодекс поліцейської етики.<sup>6</sup> В преамбулі було висловлено необхідність створити загальноєвропейські принципи і керівні принципи загальних завдань, діяльності та відповідальності поліції щодо охорони безпеки і прав індивідуума в демократичних суспільствах, які керуються владою закону. Кодекс містить 66 параграфів і місткий "Пояснювальний

<sup>5</sup> Prof. Dr. Monica den Boer, 'Out of the Blue: Police Perspectives on Europe, Governance and Accountability'. Inaugural address at the Free University of Amsterdam, 24 November 2004.

<sup>6</sup> Рекомендацію (2001) 10, було прийнято Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. 1-й Генеральний директорат з юридичних справ. Рада Європи приділяє постійну увагу цій темі з моменту ухвалення "Декларації про поліцію" в 1979 р. (резолюція Парламентської Асамблеї № 690). Кодекс включив принципи, сформульовані в Кодексі поведінки ООН для посадовців правоохоронних органів.



меморандум”. У фундамент етичних норм закладено питання щодо цінностей, яким служить поліція як організація, та їх належного застосування. Усі ключові поняття в поліції — вірність, згода, неупередженість, обачливість і професіоналізм — мають отримати користь від введення загальної системи співвідношення і чітких особистих стандартів поведінки. Кодекс служив багатьом цілям. Він дає громадськості необхідну гарантію належної поведінки поліції, а отже сприяє довірі. Він також може відігравати роль засобу регулювання внутрішньої організації поліції здійсненням якісного контролю за поліцейською організацією (включаючи цивільний персонал), допомагаючи в керівництві та спостереженні, сприяючи більшій відповідальності старших офіцерів і забезпечуючи норми для тих, хто приймає рішення щодо складних внутрішніх розбіжностей. В багатьох країнах Кодекс став наріжним каменем підготовки поліцейських. За ним розпочалося обговорення випадків, що створюють дилеми для особистої цілісності. Він стане важливим внеском у відновлення суспільної довіри до служби, яка, за визначенням, в нормальних обставинах, володіє фактичною монополією законного застосування сили усередині країни.

Практика “сторонньої діяльності”, що зростає, зазвичай пов’язана з оборонною організацією, виявляє інший виклик демократичному контролю. Дотримуючись сучасних ділових моделей, міністерства оборони зосереджуються на своїх головних функціях і укладають контракти на надання послуг, які міг би виконувати однаково добре, якщо не краще, приватний сектор. Діяльність щодо технічного обслуговування довірено виробникам оснащення, а медичне обслуговування армії здійснюють цивільні лікарні. Принципи такої діяльності доволі прості і викликають питання тільки відносно надійності під час війни або за надзвичайних обставин. Проблема контролю виникає більш виразно, якщо приватним охоронним компаніям довіряється участь у миротворчих операціях або у війні. В Іраку такі компанії використовувалися для виконання обов’язків з караульної служби та матеріально-технічного забезпечення.<sup>7</sup>

Рекомендується на початку таких дій переконатися, що країна, яка наймає зовнішніх агентів на таку діяльність, є відповідальною за поведінку компаній та їхнього персоналу, що залучається. Це особливо стосується їхньої поведінки по відношенню до громадськості, ув’язнених і дотримання прав людини. Така відповідальність має чітко передбачатися мандатом ООН на миротворчі операції.

## **Зрощення зовнішньої та внутрішньої безпеки**

У миротворчих місіях роль армії за кордоном нагадує функції поліції вдома. Армія перебуває там, щоб зберігати мир і правопорядок; вона стримує своєю присутністю; вона відповідним чином підготовлена і готова застосувати силу, якщо це необхідно для виконання її місії. Це не означає, що місію можна було б покласти на поліцію. Деякі поліцейські Так само підрозділи жандармського типу будуть здатні зробити значний внесок за непередбачуваних обставин, наприклад придушення хвилювань або арешту військових злочинців. Але потреба в армії збережеться для забезпечення зовнішнього прикриття, під яким можуть функціонувати інші. В цьому відношенні все ще діє старий принцип: збереження миру — не обов’язково справа солдатів, але тільки солдати можуть це робити. Але це так, якщо вони належним чином підготовлені щодо навичок, що вимагаються новим середовищем безпеки. І якщо місія вимагає справжнього підкріплення миру, війська явно незамінні.

Атаки 11 вересня на Центр світової торгівлі та Пентагон були інспіровані з-за кордону, але здійснені в місцевій обстановці. США реагували ударом по владі талібів і витісненням їх з Афганістану, але більшість заходів, ужитих у “війні проти тероризму”, відносилися до національного рівня. Було посилено розвідку і охорону стратегічних об’єктів. Суворіше контролювалася імміграція, ретельніше відбирався особовий склад. В окремих країнах було дозволено здійснювати арешт без належної юридичної процедури. На користь безпеки було обмежено особисту свободу.

Боротьба з тероризмом важка, оскільки загрозу погано визначено. Тероризм — це метод досягнення мети. Якщо мета переслідується рихлою і майже невідчутною організацією на зразок Аль-

<sup>7</sup> Fred Schreier and Marina Caparini, ‘Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies’, *DCAF Occasional Paper*, No. 6, March 2005.

Каїди, їй важко протистояти. Якщо мета настільки загальна, як знищення західного способу життя, переговори неможливі, а традиційні заходи боротьби з викраденнями літаків і взяттям заручників, що здійснюються у першу чергу, щоб виграти час, доводиться переглянути.

Нові контрзаходи переважно відносяться до цивільної сфери: заборона підозрілих організацій, блокування фінансових потоків і протидія відмиванню грошей, міжнародна співпраця поліцейських і розвідувальних служб, перевірка персоналу і пасажирів, захист ядра інфраструктури і комунальних об'єктів тощо. Внутрішня роль армії дуже обмежена. У кращому разі вона може забезпечувати підкріплення поліції додатково до посиленого спостереження за повітряним і морським простором.

Це піднімає питання, чи відіграють війська все ще яку-небудь роль вдома, крім як при відсутності необхідності територіальної оборони. На обох шальках терезів аргументи різні. У середовищі військових відчувається значний опір "повзчим місіям", які не дадуть їм правильно нести військову службу. На думку цивільних, роль військових удома вважається недоречною, тому що солдатів не готують для ролі на внутрішній сцені, крім як при оголошенні облогового або військового стану. Вони загрожують порушенням системи стримувань і противаг, що властива охороні правопорядку всередині країни. З другого боку, в багатьох країнах громадськість має більше довіри до армії, ніж до поліції та інших служб безпеки, які можуть бути більш схильними до корупції і незаконних дій.

Боротьба з тероризмом усередині країни має на увазі застосування сили, тому виникає питання, кому дозволено дати на це дозвіл, і хто буде це виконувати. Урядам доведеться роз'яснити, як застосовуватиметься "право на постріл", тобто чи потрібен спеціальний дозвіл міністра юстиції, і за яких обставин буде дозволено надання надзвичайних повноважень. Поліція, жандармерія і збройні сили формують спеціальні команди для арешту або нейтралізації небезпечних осіб. До них входять снайпери і команди ближнього бою. Очевидно, важливо, щоб командні вертикалі були чіткими та ефективними. Час — критичний чинник, але кількість узгоджень на усіх рівнях влади залишається значною. В США для поліпшення координації було ухвалено рішення утворити спеціальне міністерство внутрішньої безпеки. Інші країни також розглядали питання створення міністерств безпеки на додаток до традиційних міністерств юстиції та внутрішніх справ. Вирішальний чинник — чи можуть вертикалі влади і лінії зв'язку, що існують в нормальних умовах, використовуватися і в надзвичайних ситуаціях. Додаткова координація завжди несе небезпеку дублювання і затримок. Отже, проблема зводиться до того, "хто робить що, коли і як", і до забезпечення, що кожний знає своє місце в цій структурі. Парламентарі мають взяти на себе важливе зобов'язання підштовхувати свій уряд до чітких командних вертикалей, які гарантуватимуть, що коли криза вимагатиме вищих рівнів підтримки і застосування сили, то будуть задіяні усі потенційні дійові особи.

## Безпека особистості

Безпека в "епоху тероризму"<sup>8</sup> набуває специфічного людського виміру. Захист індивідуального громадянина — це основний обов'язок демократичної держави. Він стає дедалі складнішою і важчою справою, коли загроза тероризму сприймається серйозно і створює атмосферу страху і невпевненості. Концепцію особової безпеки було висунуто ще до терористичних атак 2001 року Серед її головних прихильників був Ллойд Екворті, міністр закордонних справ Канади в 1995–2000 роках, а згодом спеціальний посланець Генерального Секретаря ООН в Ефіопії та Ерітрее. Він вважав, що важливіше боротися із загрозами окремим особам, ніж із загрозами національним державам. Весною 2003 року Комісія з особової безпеки дійшла ряду масштабних висновків, які вийшли далеко за традиційні, більш обмежені поняття безпеки. Дехто вважав, що розмах висновків був надто широким, тому що рекомендації, якщо їх дотримуватися, сприяли б більш легкому сприйняттю багатьох речей, які нині у світі вважаються поганими або непорядними. Проте їх варто повторити, щоб показати, що й

<sup>8</sup> Див.: Dr Theodor H. Winkler and Sergei Orzhonikidzhe, 'State and Human Security in the "Age of Terrorism": The Role of Security Sector Reform', Geneva: UNOG and DCAF, 26 January 2004. Більше інформації є на сайті: [http://www.dcaf.ch/news/past\\_2004/ev\\_geneva\\_040126.cfm](http://www.dcaf.ch/news/past_2004/ev_geneva_040126.cfm)

військовим, й цивільним однаково доводиться діяти в абсолютно іншій системі, ніж раніше. Перелік показує глибоко пережиті емоції Експорті:

1. Захист людей у жорстокому конфлікті. Це нагадує основні норми Міжнародного гуманітарного права із закликом робити більше для поширення основних принципів, що містяться в Женевській конвенції.
2. Захист людей від поширення зброї. Тут мається на увазі не тільки зброя масового знищення (стратегічного і тактичного призначення), але у значній мірі й розповсюдження ручної зброї і легкого озброєння, зокрема мін.
3. Збереження безпеки людей, які змінюють місце проживання. Це важливий пункт стосується слабкості міжнародних правових інструментів у сфері мігруючого населення.
4. Створення перехідних фундацій особової безпеки для постконфліктних ситуацій. Тут Комісія з особової безпеки приєднується до Брахімійської платформи і Міжнародної комісії з інтервенції та державного суверенітету, в підкресленні важливості відновлення суспільств, що пережили війну. Підписання мирних угод недостатньо: мир має увійти до душ і сердець людей через динаміку примирення, прощення і справедливості. Доступність фінансових коштів — обов'язковий інструмент політичного і фізичного відродження.
5. Заохочення взаємовигідної торгівлі та ринків на користь найбідніших, питання, що обговорюються головним чином у Всесвітній торговій організації. До цієї проблеми міжнародної торгової системи тут звертаються з позиції численних критичних питань, щодо порядку денного урядів після V Міністерської конференції ВТО 2003 році в Канкуне.
6. Забезпечення у будь-якій точці земної кулі мінімальних стандартів життя. Це дуже важлива сфера: боротьба з широко поширеною бідністю. Діяльність у цьому напрямку повинна апелювати до глобальної комунікації, з чесним діалогом, за широкої участі, щоб привести до багатобічних рішень. Світові держави мають також погодитися на свою частку у витратах і систематично брати участь в розподілі цього тягара.
7. Надання вищого пріоритету забезпеченню загального доступу до базової охорони здоров'я. Важливо відзначити поширення пандемічних хвороб, таких як туберкульоз і поліомієліт, які вже вважалися викоріненими. ВІЧ/СНІД має бути доданий до них як абсолютний пріоритет. Слід також мати на увазі раптову появу інфекційних хвороб, як, наприклад, атипова пневмонія. Але це питання зачіпає стільки ж делікатних проблем у міжнародних переговорах, як боротьба навколо прав на інтелектуальну власність: апеляція до урядів у цьому відношенні повинна стосуватися кращої внутрішньої координації між міністерствами в межах країн, а також чіткої і гнучкої політичної лінії на полегшення долі незабезпечених верств населення у різних частинах світу.
8. Розроблення ефективної та справедливої всесвітньої системи патентних прав. Наголос на слові "справедлива".
9. Надання всім людям загальної базової освіти. Це основне право людини є настільки очевидним, що не вимагає коментарів, а лише простого нагадування про важливість вивчення історії, щоб усвідомити помилки минулого. Для того, щоб оцінити історію, потрібна базова освіта. Дві тисячі літ тому Цицерон сказав про важливість історії, що "не знати того, що до нас робилося у світі, означає завжди бути немовлям. Якщо ніякої користі не приносять праці колишніх поколінь, світу доведеться завжди залишатися в дитинстві знання".
10. Роз'яснення потреби у всесвітній людській ідентичності, поважачи свободу індивідуумів мати різноманітні ідентичності і приналежності.

Хоча ніхто не ставив під сумнів мотиви Експорті, його підхід критикували за розмах, який зв'язував безпеку майже з усім.<sup>9</sup> Згодом виробилися два напрямки: один зосередився на аспекті свободи-від-

<sup>9</sup> Keith Krause, 'Human Security: An Idea Whose Time Has Come?', S+F Security and Peace, 23rd year, 2005, No. 1. Автор цитує коментар Денієли Девбні (1999 р.) щодо політики в області навколишнього середовища: "Якщо все, що викликає зниження людського благополуччя, вважати загрозою безпеки, термін втрачає яку-небудь аналітичну придатність і стає довільним синонімом "поганого"".

страху з практичною сферою діяльності, що включає міни, дітей-солдатів, гуманітарне право і стрілецьке і легке озброєння; інше, що спонсорувався японською Довірчою фундацією особової безпеки, використовував широкий підхід і підтримував такі різні проекти, як продовольча безпека фермерів або рибалок, безпека здоров'я і будівництва шкіл.

Термін "особова безпека" володіє певною привабливістю, оскільки робить зрозумілим, що, зрештою, безпека громадянина має значення і повинна бути першочерговим завданням держави. В цьому контексті слова "реформа сектору безпеки" звучать надто прохолодно, щоб стимулювати спонтанну підтримку. Проте мета у них однакова, тому що тільки демократичне належне управління може цього досягти. Як правильно писав Краузе, боротьба за створення легітимних і представницьких політичних установ пов'язана з історичним прагненням виключити загрозу сили і насильства з повсякденної людської взаємодії. Цю думку чітко висловлено у доповіді Міжнародної комісії з інтервенції і державного суверенітету "Обов'язок захищати" за 2001 рік, і вона потрапила через доповідь Комісії Високого рівня в грудні 2004 р. до містких рекомендацій Генерального Секретаря ООН Кофі Аннана в його доповіді "В більшій свободі: до розвитку, безпеки і прав людини для всіх" при підготовці Асамблеї ООН у вересні 2005 р. Проте розмах запропонованих ним реформ був такий широкий, що на їх всебічне втілення напевно чи можна було чекати, не будь навіть складної проблеми розширення Ради Безпеки. Щодо особової безпеки доклад Аннана містив загальні і приватні питання; він поєднував свободу від потреби із свободою від страху і додав свободу жити гідно. Вісім сторінок проекту рішення для глав держав і урядів може бути занадто багато, щоб переварити за один раз, але вони породжують деяку надію на ухвалення менш спірних і більш практичних рекомендацій. У будь-якому разі, матеріал залишиться на порядку денному. Його важливість полягає у тому, що коло питань безпеки виходить за межі традиційного запобігання і вирішення конфліктів. Та все ж, треба буде ще подивитися, чи виявляться країни, що розвиваються, у змозі позбутися своїх підозр, що постановка суверенітету і законності залежить від того, як держава ставиться до власних громадян, є новою формою втручання в їх внутрішні справи. Розв'язати проблему можна наданням більших повноважень регіональним організаціям.

## Сектор безпеки й основні права

Найважливіші основні права демократії включають свободу об'єднань і зборів, а також свободу самовираження. Ці основні права загально визнані та зафіксовані в Європейській Конвенції захисту прав людини, Європейській Суспільній Хартії і в Хартії Європейського Союзу про основні права, урочисто проголошеній на самміті у Ніцці як політично зобов'язуючий документ. Нова Конституція ЄС, підписана у жовтні 2004 році, але ще не ратифікована, включає Хартію, а отже робить її обов'язковою для виконання. На рівні європейського співтовариства Європейський Суд уже визнав існування основних прав на ранній стадії та постійно їх розвиває. Згідно з юрисдикцією Європейського Суду, до цих прав природно відносяться свобода об'єднань і свобода слова.

Проте багато військовослужбовців в Європі, є також "громадянами в уніформі", які у різний спосіб позбавлені цих визнаних основних прав: деякі держави-члени ЄС і НАТО у принципі не допускають використання своїми військовослужбовцями деяких вищезгаданих основних прав. В інших випадках європейські правові системи надають загальний виняток для військовослужбовців або залишають такі норми на розсуд окремих держав. Особливо це стосується права на об'єднання, тобто права військовослужбовців організовуватися в об'єднання з метою представляти свої інтереси перед державними інститутами.

Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла рекомендацію щодо права на об'єднання для кадрових військовослужбовців збройних сил<sup>10</sup> 3 вересня 2002 року. Вона вважає, що із скасуванням військової повинності в багатьох країнах особовий склад армії все більше стає "звичайними праців-

<sup>10</sup> Див. розділ 25 "Сприяння демократичним цінностям в секторі безпеки" у кн.: *Парламентський нагляд над сектором безпеки: механізми і найкращий практичний досвід*. Женева-Київ. 2006. Стор 149–158. Довідник доступний на сайті: [http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3)

никами”, чийм роботодавцем є міністерство оборони. Тому вони повинні мати повні права працюючих по найму, встановлені Європейською Конвенцією із захисту прав людини і Європейською Суспільною Хартією. Рекомендація прийняла заборону права на страйк, однак особливо відзначила право вести переговори з питань заробітної платні та умов зайнятості, а також право бути членами легальних політичних партій. Вона також запропонувала створити офіс омбудсмена, до якого військовий персонал міг би звертатися з питань індивідуальної праці та інші служби з розв'язання суперечок.

Сьогодні вимагається, щоб військовослужбовці захищали і обороняли права і свободи своїх співгромадян по всьому світу, ризикуючи власним життям. Цивільні права в збройних силах можуть обмежуватися тільки в тій мірі, в якій цього, поза сумнівом, вимагають їх військові завдання.

На цьому фоні Європейська організація військових асоціацій Євроміл<sup>11</sup> оголосила своєю метою захист соціальних прав усіх військовослужбовців перед Євросоюзом і НАТО. Це стосується і кандидатів на вступ в ЄС і НАТО, а також Росії й України. До Євромілу зараз входять 33 асоціації з 21 країни. Він готує довідник про свій багатонаціональний склад і складає перелік базових елементів, які можуть увійти до загальноєвропейського військового права. Інший проект досліджує можливості і проблеми об'єднаних військово-поліцейських місій.

Усі члени Євроміл згодні з тим, що свобода при демократії не є необмеженою. Кожний військовослужбовець усвідомлює, що права спричиняють за собою і обов'язки. З одного боку, Євроміл передбачає право на страйк, з другого боку, вона нагадує всім про спільну відповідальність, визначення і самовираження всіх військовослужбовців. Діяльності організації отримала додатковий імпульс завдяки повідомленням про жорстке поводження з призовниками, особливо в колишніх комуністичних країнах — з боку їхніх начальників або стосовно жорстоких звичаїв поводження з новачками.

Мета Хартії Європейського Союзу про основні права полягала в тому, щоб узагальнити вже існуючі основні права, в Союзі, і зробити їх більш прозорими. ЄС не мав власного специфічного переліку основних прав, висловлених у письмовій формі. Проте Європейський Суд визнав існування основних прав на рівні співтовариств вже на ранній стадії і відтоді постійно їх розвиває. У своїй юрисдикції він визнає принцип рівних прав, свободу об'єднань, свободу релігії і віру, захист конфіденційності, право на власність, свободу вибору заняття, пошану до сімейного життя, принцип змагальності, недоторканність житла, свободу самовираження і гарантію права на суд. Крім того, Ст. 6 § 2 Договори про Європейський Союз встановлює, що ЄС зобов'язаний дотримуватися основних прав, гарантованих Європейською конвенцією з захисту прав людини, і які походять<sup>12</sup> з об'єднаних конституційних традицій держав-членів як загальні принципи права Співтовариства. Сюди входять, зокрема, право на життя, свободу, цілісність і безпеку особи, право на належний судовий розгляд, право на пошану приватного і сімейного життя, право на свободу думки, совість і релігію, право свободи самовираження і зборів, а також заборону тортур, рабства і примусової праці. Втім, ці основні права не застосовуються необмежено, оскільки мають певні межі.

### *Формування хартії*

Рада Європи на своєму засіданні у Кьольні висловила думку, що попередній проект Хартії з основних прав людини має бути розроблений незалежними органом, і, як відомо, заснувала для цього спеціальний Конвент. До цього органу увійшли представники глав держав, урядів і президента Єврокомісії, а також члени Європейського парламенту і національних парламентів. Головою Конвенту було обрано колишнього президента Німеччини Романа Герцога

<sup>11</sup> 'Social Policy for Servicemen in Europe', *Euromil Publication*, No.1, Brussels 2001. EUROMIL presented its Accountability Report 2000–2004 and strategy document to its Congress in Budapest on 15 October 2004.

<sup>12</sup> Європейську конвенцію із захисту прав людини і фундаментальних свобод було підписано у Римі в 1950 р. державами-членами Ради Європи. Контроль дотримання прав, що надаються державами-членами, покладено на Європейський Суд з прав людини з резиденцією у Страсбурзі, Франція.



## Основні права

Хартія з основних прав ЄС і Європейська конвенція із захисту прав людини гарантують основні права і права людини для громадян ЄС і громадян держав, що її підписали. Згідно із Статтею 52 § 3 Хартії, основні права Хартії мають те ж значення і сферу застосування, що й права людини і свободи, що зафіксовані Європейською конвенцією із захисту прав людини. Це має місце за умов, що права, які ґрунтуються на Хартії, і права з Конвенції відповідають одне одному. На додаток до вищенаведених основних прав і прав людини, Хартія включає права громадян, свободи, права рівності, процедурні права, а також основні соціально-економічні права.

Хартія починається Преамбулою, за якою йдуть сім розділів<sup>13</sup>. "Загальні Положення", що згадуються у сьомому розділі важливі, оскільки містять основні соціальні права, зокрема:

### 1. Свобода самовираження та інформації

Ст. 1 Хартії містить основні права, що відносяться до свободи самовираження та інформації. Сюди входять право одержувати і розголошувати інформацію без втручання державної влади і незважаючи на кордони. Свобода самовираження та інформації надається без якого-небудь обмеження, оскільки Ст. 11 Хартії сама не передбачає яких-небудь обмежень цих основних прав. Проте обмеження все-таки виникають із загальних доповнень Ст. 52 Хартії стосується всіх основних прав. Згідно із Ст. 52 § 1 Хартії, обмеження Ст. 11 можливі, якщо вони встановлюються законом, і якщо вони не зачіпають сутність свободи самовираження та інформації.

Крім того, ці обмеження мають відповідати принципу пропорційності, тобто мають бути необхідними і реально відповідати загальній меті, визнаній Союзом, або необхідності захисту прав і свобод інших. Ще одне обмеження ґрунтується на Ст. 52 § 3 Хартії, що повторює Ст. 10 § 2 Європейської Конвенції із захисту прав людини, які встановлюють, що обмеження, принаймні свободи самовираження, можливі з наведених там міркуваннях, наприклад, з огляду на національну безпеку, територіальну цілісність та безпеку суспільства.

Норми, що містяться в Ст. 11 Хартії не представляють якого-небудь прогресу для інтересів особового складу армії і поліції порівняно з нормами, що містяться в Ст. 10 Європейської конвенції із захисту прав людини. Навіть якщо обмеження по суті можливі тільки при дотриманні принципу пропорційності, в посиланні, що міститься в Ст. 52 § 3, приводиться той же спектр відповідних основних прав, як в Європейській конвенції із захисту прав людини. Єдиним новим положенням у Ст. 11 Хартії є чітке включення свободи інформації до переліку основних прав.

### 2. Свобода зборів і об'єднань

Ст. 12 Хартії стосується свободи зборів і об'єднань. Вона передбачає, що кожний має право збиратися з іншими вільно і мирно і займатися цим на всіх рівнях, зокрема в політичній, профспілковій і суспільній сферах. Сюди входить право кожної людини сформувати професійний союз і стати до його лав з метою захисту своїх інтересів. Стаття також забезпечує так зване право на об'єднання. Згідно з формулюванням цієї статті, права на збори і об'єднання гарантовано без яких-небудь обмежень. Після тривалого обговорення, фундаментальне запитання, чи відноситься європейське соціальне законодавство також і до особового складу збройних сил, було недавно вирішено ухвалою Європейського Суду про те, що військовослужбовці — це працівники в категоріях європейського соціального законодавства і тому не виключені з нього. Тепер виникає питання про застосування Ст. 12 Хартії до військовослужбовців.

Їхні права на збори і об'єднання обмежено за Ст. 52 Хартії, де йдеться, що обмеження основних прав з Хартії мають здійснюватися згідно з законом, дотримуватися принципу пропорційності та залишатися в межах, встановлених Європейською конвенцією із захисту прав людини. Ст. 11 Європейської Конвенції із захисту прав людини містить чіткі обмеження для особового складу збройних сил, поліції та державної адміністрації, але ЄС має можливість запропонувати ширший захист прав.

<sup>13</sup> У конституції статті було перенумеровано, і статті 11–12 стали статтями II-71 і II-72.



Євроміл вважає, що положення Ст. 12 Хартії не представляють будь-якого прогресу порівняно з вже існуючими положеннями Європейської Конвенції про захист прав людини. Для того, щоб зрівняти військовослужбовців з іншими особами у сфері їх прав, Євроміл запропонувала поправку до Ст. 12 Хартії. Можна підібрати формулювання, зумовивши, що будь-яке обмеження застосовується тільки у тому випадку, коли це необхідно для виконання державних функцій. Проте Євроміл добре усвідомлювала той факт, що доведеться враховувати специфічні умови, що виникають з природи обов'язків армії і поліції, особливо відносно права на страйк і права на об'єднання у контексті військових оперативних проблем. Європейський кодекс поліцейської етики, що обговорювався раніше, підходить до проблеми позитивно і свідчить у параграфі 31: "Поліцейський персонал має, як правило, користуватися тими ж цивільними і політичними правами, як і інші громадяни. Обмеження можуть мати місце тільки у тому випадку, коли вони необхідні для виконання функцій поліції в демократичному суспільстві".

### 3. Обмеження основних прав

Ст. 52 Хартії містить умови обмеження основних прав. Її назва дуже широка, оскільки вона не містить яких-небудь конкретних меж цих обмежень окрім принципів пропорційності і захисту прав і свобод. Вона також посилається на національні правові обмовки і "практики", яким в юридичному сенсі дуже важко дати належне визначення і які можуть бути різними в державах-членах. Слід мати на увазі, що це положення не гарантує однакового застосування основних прав. Буде зрозумілим, чи розвинеться у цьому відношенні юрисдикція національних судів, Європейського Суду і Європейського Суду з прав людини взагалі і, якщо так, то яким чином.

Слід пам'ятати, що Хартія основних прав говорить про стосунки між громадянином та інститутами Євросоюзу і не виходить за межі застосування права Союзу. За наполяганням Великобританії це положення було підкреслено у формулюванні статей 51 і 52 Статуту, які стали статтями II-111 і II-112 Конституції. Оскільки законодавство Союзу навряд чи стосуватиметься положення військовослужбовців, їх захист залишиться передусім справою національних урядів і парламентів.

## Політичне керівництво

Реформу сектору безпеки може надихати і здійснювати тільки політичне керівництво.<sup>14</sup> Необхідно, щоб це було поступовим процесом, тому що вона впливає на взаємостосунки різних гілок влади, особливо коли сектор безпеки відіграє роль у контролі за громадянським суспільством. Ця роль ослабиться тільки за умови переконливої гарантії стабільності держави, а зміна стане результатом виключно методичного процесу.

В перші роки незалежності від колоніальної влади або радянського домінування армія і поліція нерідко мали позитивний імідж як таких, що модернізують державу. Цей імідж, коли передбачуваного швидкого розвитку не відбулося, зник, проте армія зберегла непомірний вплив на формування політики. На Заході виникло усвідомлення зв'язку між безпекою і розвитком: без забезпечення безпеки значна частина розвитку пропаде марно. Координація між міністерствами закордонних справ, співпраця у розвитку, безпеці та обороні придбала новий вимір, спрямований на вироблення злагодженого підходу до конкретних країн і регіонів. Цей новий акцент супроводжувався наполегливою вимогою "належного управління" в розумінні поваги прав людини і боротьби з корупцією. В Європі ЄС вимагав, щоб країни-кандидати прогресивно інтегрували європейську модель до власних структур. Крім того, НАТО постійно підкреслювала, що членство і співпраця мають ґрунтуватися на спільності цінностей. "Пакт про стабільність" в Південно-Східній Європі заснував під егідою ОБСЄ "Робочий стіл з проблем безпеки" з метою полегшити інтеграцію країн регіону до європейських і євроатлантичних структур. Порядком денний "Столу" включав питання безпеки кордонів і проблеми торгівлі стрілецькою зброєю, а також реформи сил безпеки. Угода про співпрацю, підписана ЄС з країнами Африки,

<sup>14</sup> Dr Theodor H. Winkler, 'Managing Change: The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order', DCAF Occasional Paper No. 1, Geneva, October 2002, p.10.

Карибського басейну і Тихоокеанського субрегіону (АКР) в Котону 23 червня 2000 р., також зосередилася на політичному вимірі розвитку в набагато більшій мірі, ніж попередня Угода в Ломі. Нова угода явно провела зв'язок між розвитком і рішучістю. Цього питання торкалася заява від 11 квітня 2001 року, зроблена в контексті Загальної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС. В доповненні Європейська Комісія зобов'язалася відігравати дедалі активнішу роль у секторі безпеки наданням допомоги в поліпшенні поліцейських служб, підтримкою конверсії, роззброєння і нерозповсюдження ядерної зброї, а також допомогою в організації навчання усього сектору безпеки з питань прав людини.<sup>15</sup>

## Як сприяти цивільному впливу

Мета цієї статті — показати, що реформа сектору безпеки стосується не тільки парламентського контролю над міністерством оборони і рештою служб, що здатні застосовувати силу, але набагато глибше. Вона відноситься до їх місця в суспільстві та способів, якими суспільство на них впливає. Істинна ознака демократії — це єдність низхідних і висхідних процесів, які у сфері оборони і безпеки сприяють зміцненню національного консенсусу щодо життєвих інтересів і способів їх захисту.

Одним з принципів демократії є примат політики в структурі урядового обов'язку розкрити, пояснити і виправдати. Без прозорості та здорових дебатів щодо рівня амбіцій нації оборона буде не в змозі розраховувати на підтримку народу. Це ще більш справедливо в реальних умовах, коли ускладнюється визначення потреб країни з огляду можливостей. Ми бачили зсув від оборонних заходів, що визначалися загрозами, до таких, що визначаються можливостями, але, на жаль, виникнення тероризму призвело до зміни найпотрібніших можливостей. Перетворення армії у напрямку можливостей воювати “мережецентрично” якоюсь мірою втратило привабливість, коли досвід в Іраку засвідчив непорушне значення “ніг на землі”.

У всіх країнах-членах НАТО і ЄС широко визнана необхідність демократичного цивільного контролю, але практика дуже різноманітна. Щоб конкретизувати загальний погляд на “найкращий практичний досвід”, рекомендується таке:

- Правові і конституційні механізми, що прояснюють взаємостосунки між главою держави, урядом, парламентом і збройними силами в категоріях розподілу влади, командування і підпорядкування, як у мирний час, так і при виникненні війни; а також визначають роль відповідних інститутів, а також статус і права збройних сил;
- Координація між структурами, що формують політичний курс і процеси в зовнішній політиці і політиці безпеки, визнання, що політика безпеки має бути частиною зовнішньої політики. Це вимагає тісної координації між двома урядовими відомствами і спільної позиції у поясненні і відстоюванні політичних рішень. Кращий спосіб це забезпечити, крім контакту в робочому порядку, полягає у проведенні періодичних засідань підкомісії Кабінету для вироблення позиції уряду. До проблем, які належить вирішувати в такій ембріональній Раді національної безпеки, відноситься позиціонування в багатонаціональних організаціях (ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС) і участь у конкретних миротворчих місіях. Міністерства закордонних справ мають тенденцію обіцяти більше, ніж вважає здійсненним міністерства оборони. Міністри оборони відчувають відповідальність за чоловіків і жінок на військовій службі і дотримуються більш твердої думки оцінюючи шанси на успіх операції, можливості її підтримки і потрібні засоби. Крім того, їм доведеться переконати парламент, що в світлі необхідності операції з відновлення миру і безпеки виникає прийнятний ризик;
- Чіткий політичний примат у міністерстві оборони; підзвітність армії демократично вибраним парламентаріям. Це означає, що армія не відіграє ніякої власної ролі у виробленні політичного курсу. Їх професійну думку слід враховувати, і міністерство не має вдаватися до мікроменеджменту. Це вимагає частих і структурованих зустрічей в міністерстві, на яких представлені всі

<sup>15</sup> Jane Chanaa, 'Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects', *Adelphi Papers*, No. 344, Oxford: OUP for IISS, June 2002, p.19, 23–24.

служби - як військові, так і цивільні. Не завжди необхідно на цих зустрічах ухвалювати рішення, міністру може знадобитися більше часу, щоб на що-небудь зважитися. Найважливіше, проте полягає в тому, щоб остаточне рішення було ясным і щоб належним чином про нього було повідомлено усіх, кого це стосується;

- Дійсний парламентський нагляд, до здійснення якого залучаються парламентарії, що мають відповідну підготовку і відчуття відповідальності щодо збереження підзвітності армії. Зазвичай представництво з питань оборони додає мало голосів, голосів, але це може змінитися із зростанням значення предмету для звичайного громадянина, стурбованого безпекою на вулицях і проблемою організованої злочинності. Парламентарії можуть підвищити свою кваліфікацію, беручи участь у частю в асамблеях багатобічних організацій (НАТО, ЗЕС, ОБСЄ), які не здійснюють демократичний контроль у точному значенні слова, але важливі своєю роллю в створенні консенсусу;
- Немає жорстких правил щодо чисельності цивільних службовців у міністерстві оборони. Протягом холодної війни військові займали непропорційно велике число посад, щоб можна було перевести їх у резервні частини під час мобілізації. В професійній армії цей аргумент навряд чи має значення. У фінансовому відношенні слід більшу уваги приділяти цивільним, тому що у військових вище платня, і на пенсію вони виходять раніше. Цивільні службовці неодмінно мають виконувати функції, пов'язані з управлінням у загальній політиці (окремо від Генерального штабу) та з фінансовим контролем. Вони також повинні разом з своїми військовими колегами брати участь в управлінні з поставок і особового складу, і ця роль, ймовірно, зростатиме, тому що процедури придбання і умови праці зближуються з практикою в цивільному секторі;
- Наявність у національних парламентах досвідченого професійного штату, щоб тримати парламентаріїв повністю в курсі ключових проблем безпеки. Більшість парламентських демократій має постійні комітети із оборони, але їх практика розгляду бюджетів різна. Саме тут цивільна кваліфікація найбільш потрібна. Те ж відноситься до рішень по оснащенню, де тільки експерти можуть оцінити достоїнства альтернативних варіантів. Ряд парламентів встановлює ліміти фінансової вартості проекту, перевищення яких вимагає обов'язкової згоди парламенту;
- Підбір експертів у сфері політики безпеки з публічної сфери, що спеціалізуються на різних проблемах безпеки і здатних публікаціями і газетними статтями ініціювати суспільні дебати. Більшість країн має інститути стратегічних досліджень при університетах або як незалежні наукові центри, зокрема, у Великобританії — Четем-Хаус, Об'єднаний Королівський інститут служб (RUSI) і Лондонський Королівський Коледж, у Франції — Французький інститут міжнародних відносин (IFRI), в Німеччині — Фундація науки і політики (Stiftung Wissenschaft und Politik), в Італії — Інститут міжнародних відносин (IAI), в Нідерландах — "Клінгендаль", у Бельгії — Королівський інститут міжнародних відносин (IRRI). На міжнародному рівні слід згадати Міжнародний інститут стратегічних досліджень у Лондоні, Стокгольмський Міжнародний інститут мирних досліджень та Інститут дослідження проблем безпеки Європейського Союзу в Парижі;
- Передбачені структури перевірки для запобігання корупції, шахрайству і зловживанню суспільними ресурсами. Якщо міркування секретності виявляються обмежуючим чинником, слід розробити положення про внутрішню перевірку, виходячи з того, що жоден адміністративний орган не може сам себе перевіряти. Ці функції мають виконувати цивільні фахівці;
- Прозорість процесу складання бюджету оборони з метою зберегти вплив зацікавлених груп на сприйняття військовими потенційних загроз. Переважний сценарій для вирішень щодо придбання обговорюється в окремій статті. Тут же слід зробити загальне зауваження, що військові зобов'язані ретельно оцінити загрозу, але судити про неї та прийняти відповідальність за розподіл ресурсів — завдання політиків. Вони повинні врівноважити потреби оборони з іншими урядовими обов'язками і співвіднести їх з відповідними внесками своїх союзників і партнерів по НАТО і ЄС;
- Підготовка й освіта збройних сил щодо ролі армії в демократичному суспільстві, включаючи дотримання прав людини. Це виходить за межі Женевських угод, які торкаються поведінки в міждержавних конфліктах, і мають включати поведінку персоналу в операціях з підтримки миру. За словами Гарета Еванса, сьогодні відповідальність держави включає обов'язок захищати, що

підрозділяється далі на обов'язок запобігати, реагувати і відновлювати.<sup>16</sup> Проблема прав людини важлива не тільки для армії, а й для поліції та інших служб безпеки, які часто мають більш тісний контакт з населенням, ніж армія;

- Прекрасна і дієва військово-юридична система, яка підтримує встановлені стандарти поведінки і дисципліни, а також передбачає процедури оскарження. Оскільки солдат стає "громадянином у формі", цивільні норми мають застосовуватися в якомога більшій мірі.<sup>17</sup> Військова дисципліна має власні правила і процедури підтримки, але кримінальні процеси мають дотримуватися цивільного права в максимально можливій мірі. Багато країн заснували посаду обмудсмена для прийому скарг. Проміжний варіант — військовий генерал-інспектор, який звітує перед парламентом;
- Відкриті дебати не виникають самі собою, а мають інспіруватися цивільним суспільством. Слухання — річ добра, якщо тільки вони організовані, щоб виробити серйозний коментар і альтернативні рішення. Дебати можуть бути структуровані постановкою завдання урядовим і неурядовим органам виробити консультативні думки, які публікуються і складають основу кваліфікованого обговорення. В цьому контексті Нідерланди виробили два механізми, які поєднують коментар і думки. Спочатку кожний законодавчий проект після затвердження кабінетом міністрів передається до Державної ради, яка зобов'язана надати звіт, який може містити рекомендації по редагуванню або навіть негативні думки. Кабінет зберігає можливість запропонувати закон парламенту, але має пояснити, чому він не врахував думку Державної Ради. Другий механізм закладено у функціях Наукової ради з урядової політики та окремої Консультативної ради із закордонних справ. Обидва призначені для акумуляції думок про довготривалі проблеми. Їх звіти публікуються, Кабінет на них реагує, і його позиція може обговорюватися у відповідному парламентському комітеті або на пленарному засіданні;
- Більше прозорості, більше дебатів і велика потреба у міжвідомчій координації в уряді. Пози урядом доведеться говорити в унісон, але досягнення консенсусу щодо змісту повідомлення буде нелегке, особливо у федеральних системах. Необхідна передусім агрегація: як думки окремих відомств можуть злитися в єдину картину, яка може бути підтриманою всіма і має зберегти своє значення як основа конкретної політики. Всім відомі приклади тривалих воєн за сфери впливу, які закінчилися нічим, тому що всі робили власні ставки. Отже, потрібне чітке розмежування обов'язків відомств, і визначення, хто виносить остаточне рішення і приймає на себе відповідальність за нього;
- Відкриті і ґрунтовні національні дебати, які провадять перед прийняттям головних рішень з безпеки та інших військових питань. Найкращий шлях добитися цього полягає в публікації всеосяжних "Білих книг", що визначають національні інтереси, міжнародні зобов'язання, рівень амбіцій і можливостей, потрібних для їх здійснення. Парламентський комітет із оборони має організувати слухання експертів і неурядових організацій. Його штат проводить попередній аналіз зроблених пропозицій і вірогідних спірних питань. Преса, радіо і телебачення зазвичай підхоплюють такі питання без зволікання;
- Відправлення військ за кордон повинно вимагати чіткого затвердження парламентом. Це вже стало правилом в окремих країнах, включаючи Німеччину і Нідерланди. В нідерландському випадку розроблено місткий контрольний перелік критеріїв як алгоритм ухвалення рішення. За своєю суттю, він відноситься до наявності нідерландських інтересів у врегулюванні конфлікту, участі інших країн, шансів на успіх та вірогідної тривалості;
- Аргумент, що для консультацій з парламентом може бракувати часу, не надто вагомий. Він відноситься до таких випадків, коли потрібно евакуювати співвітчизників з країн, де відбувся

<sup>16</sup> 'The Responsibility to Protect', Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001. Див: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. Див. також: 'A More Secure World: Our Shared Responsibility', Report of the Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, December 1, 2004. Див.: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>

<sup>17</sup> У Нідерландах усі кримінальні злочини військовослужбовців підлягають розгляду цивільним судом, який доповнюється військовим експертом.

переворот або виник хаос іншого плану, але цей виняток має бути виправданий і загальноприйнятій. Крім того, в цих випадках можна було б швидко проконсультуватися з парламентськими лідерами. В інших ситуаціях рішення повинні відноситися до високої політики і заслуговувати парламентського схвалення. Це стає все більш необхідним, тому що парламентарі приділяють дедалі більшу увагу до ризиків і безпеки особового складу, пов'язані з операцією. Уряди мають пояснювати, чому необхідна операція і переконувати, що ризики не виходять за рамки необхідності. Парламентам доведеться звикнути до факту, що війська відправляються саме зважаючи на наявність ризику. Якби ризику не було, проблему можна було б вирішити в інший спосіб;

- Демолітизування ролі армії в суспільстві, але також і мінімальне політичне втручання у професійні справи військових. У цієї проблеми декілька сторін. Як пояснювалося вище, завдання армії полягає не в забезпеченні стабільності конкретного режиму. Так само ми відкинули політичний мікроменеджмент. Але чи виключають ці аргументи членство особового складу армії в політичних партіях або професійних організаціях? Ми бачили аргументи Євроміл на користь визнання основних прав усіх громадян, включаючи і тих, хто у формі. В них є раціональне зерно. На практиці визнання цих прав, ймовірно, залежить від зрілості демократії в конкретній країні, що виключає ризик військового перевороту або недоречного тиску на уряд. Очевидно, особовий склад армії не повинен мати права на страйк, але він повинен мати право ставити питання про умови своєї служби іншим організованим способом. Джерело дії тут може бути тільки цивільне суспільство;
- Цивільне суспільство може бути досить нецивілізованим. Суспільство складається з багатьох різноманітних елементів, що підтримують різні або навіть суперечливі суспільно-політичні образи дії.<sup>18</sup> В Південній Африці ми бачили чудовий процес національного примирення, якого, на жаль, не вистачає багатьом країнам з тих, що пережили війну. У Боснії реформа обумовлюється і обмежується зусиллями по створенню міцних взаємостосунків заборони між мусульмансько-хорватською федерацією і Республікою Сербською. Між складовими сектору безпеки цих трьох етнічних груп все ще майже немає діалогу і обміну. Поки переважає відчуття, що головний ворог все ще внутрішній, співіснування залишиться проблематичним. Єдина надія полягає в політичному відновленні дружніх відносин на суспільному рівні, що поступово зменшить значення військового чинника у стосунках.

## Висновок

Прозорість — це ключ до демократії. Вона є єдиним шляхом до кваліфікованого обговорення питань безпеки і отримання нарешті суспільної підтримки політики безпеки. Очевидно, ці дебати мають виникати в політичному контексті, переважаючому в конкретний час. Та все ж зрозуміло, що їх можуть організувати тільки цивільні особи, привертаючи урядові органи, парламент і цивільне суспільство. Від військових очікується надання необхідної інформації, але зовсім не домінування в дебатах. Прозорість балансує між свободою доступу і захистом інформації. Вона також відображає культуру ухвалення рішень і відповідальність, може служити мірилом здоров'я суспільства, рівня адміністративної ефективності та задоволення громадянського суспільства і ділових кіл.<sup>19</sup>

Створення прозорості залежить від відповідної національної освіти з питань безпеки, яка створює співтовариство професіоналів, як цивільних, так і військових. Порівняння кращих методів у міжнародному масштабі буде могутнім стимулом досягнення вищих стандартів. У цьому відношенні багатообіцяючим є Консорціум академій оборони та інститутів з досліджень в галузі безпеки, початок якому було покладено у 1998 році спільною американо-німецько-швейцарською ініціативою у контексті "Партнерства заради миру". На жаль, він втратив сконцентрованість, і академічні дебати

<sup>18</sup> Jane Chanaa op. cit p. 52–54.

<sup>19</sup> Velizar Shalamanov, 'Transparency Needs More IT and New Education' in *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, Todor Tagarev (ed.). DCAF and G.C. Marshall, Bulgaria, 2002.



загрожують витіснити аналітичне передбачення.<sup>20</sup> Подібним чином парламентські асамблеї НАТО, ОБСЄ і ЗЕС відіграють важливу роль у створенні консенсусу між парламентаріями, спільно працюючи над звітами і резолюціями. Досвідчений штат чудовими звітами зробив великий внесок в підвищення рівня інформації та поширення знань між усіма європейськими країнами.

Головний висновок цього розділу, проте стосується зміни ролі армії як головного чинника поліпшення відносин між цивільною і військовою владою і більшого цивільного внеску у формування і здійснення політики безпеки. Примат політики над армією є істотним елементом західної демократії, що зміцнився і визнаним. Він має діяти в розпал військових дій при конфлікті, що зачіпає національну незалежність або територіальну цілісність, але в сучасному середовищі безпеки облоговий або військовий стан оголошуються рідко. Сьогодні армія теж потребує цивільного внеску для ефективного функціонування.

Політика безпеки виросла за масштабами і суттєво виходить за межі військового виміру. Армія має першою це визнати. Має значення баланс довіри, який забезпечує належне місце професійній військовій думці. Природно, що міністерства оборони і закордонних справ розглядають національні інтереси глобально в набагато більшому обхваті, ніж інші урядові відомства. Тому вони мають бути здатними вийти за межі локальних інтересів, якщо хочуть зберегти своє місце в демократичному суспільстві.

Головне питання полягає у тому, чи повинні в майбутньому середні та невеликі країни зберегти міністерство національної оборони. Можливо, ми рухаємося у напрямку міністерства національної безпеки, яке охоплює увесь сектор безпеки. Стирання меж між внутрішньою і зовнішньою безпекою може бути аргументом на користь такого поглинання, яке усуне дублювання і боротьбу за сфери впливу. У будь-якому випадку, інтернаціоналізація політики безпеки зажадає набагато більшої співпраці, якщо не інтеграції, всіх служб у спектрі сектору безпеки. Це неодмінно збільшить значення цивільного внеску в процес.

## ДОДАТОК

### Стаття III-177 (колишня Стаття 30(2) Договору про Європейський Союз)

1. Місія Європолу полягає в підтримці та посиленні дій поліцейської влади держав-членів і інших правоохоронних служб, їх взаємної співпраці в запобіганні і боротьбі з серйозною злочинністю, що має відношення до двох або більше держав-членів, тероризмом і видами злочинності, що зачіпають загальні інтереси, які відносяться до політики Союзу.
2. Європейські закони мають визначати структуру Європолу, діяльність, сфери застосування і задачі. Ці завдання можуть включати:
  - а) збір, зберігання, обробку, аналіз і обмін інформацією, що передана, зокрема, властями держав-членів, або третіми країнами, або органами;
  - б) координація, організація і здійснення розслідувань і оперативних дій, що проводяться спільно з компетентною владою держав-членів або у контексті об'єднаних слідчих груп, де це можливо у контакті з Євроюстом.Європейські закони мають також встановити процедури нагляду за діяльністю Європолу з боку Європейського Парламенту, разом з національними парламентами держав-членів.
3. Будь-яка оперативна дія Європолу має здійснюватися в контакті і погодженні з владами держав-членів, чию територію вони зачіпають. Застосування примусових заходів повинне бути винятковою прерогативою компетентної національної влади.

### Стаття III-178 (колишня Стаття 32 Договору про Європейський Союз)

Європейське право або рамкове право Ради визначає умови і обмеження, при яких компетентні влади держав-членів, згадувані в Статтях III-171 і III-176, можуть діяти на території іншої держави-члена у контакті та за погодження з владою цієї держави. Рада повинна діяти погоджено після консультації з Європейським Парламентом.

<sup>20</sup> Dr Theodor H. Winkler op. cit. p. 23. Автор відстоює широку платформу, що містить усі діючі об'єкти сектору безпеки.



# Законодавчий нагляд над сектором безпеки

*Д-р Віллем Ф. ван Лікелен*

### Введення

Народи Грузії і України завдали удвох гучного удару у боротьбі за демократію, не прийнявши результати фальсифікованих виборів. Їхні протести продемонстрували безпрецедентну хоробрість і наполегливість у вимозі вживання європейських стандартів. Всупереч колишньому досвіду, вони не видихалися, а набрали силу, показавши, таким чином, що є межа корумпованого правління. За інших обставин народ Іраку був готовим піддати ризику свої життя, йдучи на виборчі ділянки на перших за п'ятдесят років плюралістичних виборах. Їх пошук демократичного самовираження був здатний зачепити навіть найскептичнішого спостерігача. В трьох випадках було підтверджено старе прислів'я, що хоч і можна обдурювати деяких людей певний час, але неможливо обдурювати весь народ весь час. Ми є свідками фундаментальних змін, які в Європі можуть позначити закінчення процесу, що розпочався у Хельсінкі в 1975 р. ухваленням нових принципів поведінки у відносинах між державами і способу їх поводження з власними громадянами. Тепер цей рух необхідно підтримати. Демократичні вибори надзвичайно важливі для набуття відчуття довіри між людьми, але самі по собі вони тільки представляють витоки більшої підзвітності уряду. Після падіння комунізму багато країн Східної Європи стали жертвами мафіозних методів і корупції, оскільки народи не змогли зрозуміти, що ринкова економіка не означає безладну сутичку без жодних правил і норм. Навіть деяким країнам, що недавно прилучилися до Європейського Союзу, все ще доводиться справлятися з укоріненою корупцією і їх суспільствах.

Належне правління — це фанфари наступної фази. При демократії законний уряд має завдання розкрити, пояснити і виправдати. Розкрити те, що він робить; пояснити, чому він хоче це зробити, і виправдати це в дебатах з обраними представниками народу. Існує підзвітність уряду з одного боку, відповідальність і серйозна експертиза парламенту, з другого.

В Європі різна практика, і єдиної моделі немає. Основний принцип: уряди одержують легітимність з вільного волевиявлення своїх громадян, що відбивається у безлічі різних парламентських практик. Навіть концептуальна відмінність трьох головних функцій влади (законодавчої, виконавчої та судової), визначених Монтеск'є як "Trias Política", нечасто виливається у повне розділення влади. В багатьох країнах члени виконавчої влади засідають і в парламенті. В США розділення між законодавчою і виконавчою владою є найбільш суттєвим. Президент має широкі повноваження; його міністри (звані секретарями) не підзвітні Конгресу. Проте це спрацьовує через складну систему стримувань і противаг, що зачіпає як законодавство, так і бюджетні асигнування. У Франції президент республіки розглядає закордонні справи і оборону як свою особливу сферу, де кабінет, не кажучи вже про парламент, має обмаль впливу. Спільна особливість західної демократії, проте полягає в її плюралістичному характері, при якому народ обирає своїх представників і має вибір між різними політичними партіями. В деяких випадках рішення, що приймаються у парламенті, підлягають затвердженню на референдумі як формі прямої демократії.

Демократія — це щось більше, ніж просто демократичні інститути. Демократична культура припускає певну міру загальної ідентичності, толерантності та довіри, які дають можливість змиритися з тим, що на наступних виборах може перемогти опозиція. При демократії індивідууми і меншини відчувають себе в безпеці, оскільки їх основні права поважаються і захищаються нормами права. Демократія — це система, в якій законотворчість і управління прозорі і створюють максимальні можливості для кожного громадянина висловити свою думку і підлягають кваліфікованому контролю через вибори, на яких є справжні та життєздатні альтернативи. Без опозиції перспектива самовдосконалення втрачається. Демократія функціонує краще всього, коли суспільство не поляризоване надмірно, і є здоровий середній клас. Вона не має зводитися до парламентських виборів кожні три або чотири роки, але прагнути долучити всіх громадян до усіх рівнів урядової діяльності, що представляють для них інтерес. Тому потрібна певна форма децентралізації функцій уряду або на користь провінцій, регіонів або ще нижче, муніципалітетів. Для закордонних справ і оборони це складає проблему, бо ці питання відносяться до національного інтересу у цілому і переважають над місцевими міркуваннями. Таким чином, центральний уряд відіграє в цих сферах діяльності домінуючу роль, а демократичний контроль може здійснюватися тільки національним парламентом. Це неминуче створює певну дистанцію між парламентарем і виборцем.

Мета сучасної політики безпеки стала набагато ширшою, ніж будь-коли, завдання захисту незалежності і територіальної цілісності, які дедалі більше зосереджуються на багатосторонніх діях на користь врегулювання криз, зміцнення стабільності і (останнім часом) боротьби з тероризмом. Парламентський нагляд необхідно адаптувати до цих мінливих обставин у декілька способів. Політика безпеки має бути всебічною і інтегрованою в послідовну зовнішню політику. Відправлення солдатів на місії втручання в справи за кордоном, включаючи розмежування ворожих сил в етнічних або релігійних конфліктах, накладає на парламентарів дедалі важчий політичний і моральний тягар, ніж просто патріотичне завдання захисту від агресії власної країни. Проте навіть за обставин, що змінюються, можуть бути сформульовані деякі загальні керівні принципи щодо парламентського контролю над політикою оборони, рішеннями з бюджету і оснащення.

## Парламентський контроль

Парламентський контроль має поширюватися на всі сектори державної діяльності, особливо в тому, що стосується бюджетних асигнувань. Проте слід зазначити, що безпека і оборона мають особливі риси. Ще з часів Платона виникло питання, як контролювати вартових. Армія була для правителя джерелом влади, але також і потенційної загрози. При феодализмі сам король був польовим командиром, а його васали були зобов'язані підтримувати його своїми військовими контингентами. Коли армії почали покладатися на найманців, вірність останніх залежала від міри, в якій предводителі були в змозі фінансувати кампанію. Все це змінилося з появою армій, заснованих на військовій повинності, що поширювалася майже на всіх громадян, але призвело також і до виникнення офіцерського корпусу з його власним професіоналізмом, традиціями і культурою. Армія стала інтегрованою у суспільство, але зростаюча складність підготовки, екіпіровки, тилу і постачання створили провалля між політичною метою і військовими потребами. Військові прийняли примат політики, але відчували, що уряди не забезпечували їх засобами для виконання покладених на них завдань. І навпаки, політики стали все більше замислюватися про користь збройних сил, як у значенні їх контролю над бюджетом, так і на моральному і правовому ґрунті. Дедалі зростаюча руйнівна потужність нових технологій поставила проблеми заборони, оборони і захисту цивільного населення. Останнім часом маятник знов гойднувся назад від армій, скомплектованих за призовом, до добровольчих професійних військ, зважаючи на ускладнення, пов'язані з відправлення призовників на виконання місій з підтримки миру та інтервенції. Формування добровольчих частин з призовників могло б обійти цю проблему, але навіть тоді залишаються питання, чи достатньо часу їх служби для оволодіння необхідними технологічними навичками та іншими вміннями? І, що ще важливіше, чи справедливо залучати тільки частину підходящих для цього хлопців, коли армія більше не потребує їх усіх?

Слід говорити скоріше про демократичний контроль над збройними силами, ніж просто про цивільний контроль. Звичайно, політиками мають бути цивільні. Після Сталіна, Тіто і Піночета тільки президент Хорватії Туджман носив форму, будучи главою держави, і то лише епізодично. Однак цивільне керівництво не обов'язково є демократичним. У Радянському Союзі був примат політики. Політбюро визначало політику, а міністри представляли виконавчу владу. Демократичного контролю не було. Що приводить нас до наступного запитання. Наскільки глибоко має поширюватися демократичний контроль? Розвідка і військове планування часто не підлягають повному розголошенню. Під час кризи важливо швидко ухвалити рішення, а фактичне керівництво діями має бути наскільки тільки можливо надано військовому командуванню, але після точного визначення кола їх повноважень і правил вступу у бойову зіткнення. У цьому відношенні афоризм, якого приписують Клемансо — «війна — це надто серйозна справа, щоб довіряти її військовим» — вимагає певної поправки. Не слід вдаватися до хитрощів, зіставляючи військових і цивільних, справа тут у приматі політики. Хоча військові справді мають перебувати під демократичним контролем (у таких питаннях, як загальна політика безпеки, вимоги безпеки і рішення щодо застосування сили), мікроменеджмент — завдання не для політиків. Зокрема генерали мають визнати примат демократичної політики і зберігати підзвітність за свою поведінку в межах кола своїх повноважень. Успішна оборонна політика дуже залежить від клімату взаємної пошани, визнання професійної компетентності і прозорих процедур ухвалення рішення, що відображають і військові, і політичні внески. Врешті-решт політика переважатиме, але військові мають бути впевнені, що їхня думка була взята до уваги.

Межа між делегуванням повноважень з одного боку, відповідальністю і підзвітністю з другого, є одним з найважливіших питань сучасної демократії, потоком інформації, що акцентується, з усіх боків: від уряду, преси, неурядових організацій і лобі. Постійний виклик для кожного парламентаря полягає у тому, щоб дотримуватися постійного курсу при щоденній спокусі втрутитися через заголовки у вранішніх газетах. Цей виклик навіть більше в справах безпеки, де людські емоції збуджуються легко і нерідко зважаючи на неповну інформацію, але невдале рішення щодо відправлення солдатів є справою життя і смерті.

При парламентській демократії уряд — тобто глава держави і кабінету — функціонує під контролем парламенту. За сторіччя парламентські повноваження дуже зросли. Спочатку вони полягали в дозволі царському правителю ввести податки, а згодом розвинулися в рівновагу — часто нестійку — між правами і обов'язками монарха та його громадян. Сьогодні вони покривають широкий спектр суспільних питань, який в європейських країнах вельми різноманітний, але може бути окреслений таким чином:

- Надавати підтримку уряду на основі передвиборних партійних платформ або угод, згідно з якими сформовано коаліцію. Коли новий уряд приходить до влади і робить політичну заяву (яка включає питання оборони), звичайно, потрібен вотум довіри або дебатуються ініціатива щодо недовіри.
- Законодавчі повноваження із законопроектів, що пропонуються урядом або окремими парламентаріями і супроводжуються меморандумом пояснення. Проекти розглядаються в постійних комісіях, ставляться також письмові запитання. Іноді організуються слухання. Схвалення надається після дебатів на пленарному засіданні, де розглядаються поправки і пропозиції, що підлягають голосуванню. Іноді дозволяється дати усні пояснення щодо майбутнього голосування.
- Повноваження з контролю за виконавчою владою, які можна розділити на політичний контроль (чи користується уряд, як і раніше, довірою парламентської більшості?), контроль за політикою (розгляд за допомогою усних і письмових запитів або більш істотних засобів інтерполяції конкретного політичного кроку), контроль за бюджетом і, нарешті, підзвітність на підставі звітів ревізійної комісії про виконання бюджету. У випадках, коли трапилося серйозне порушення, Парламент має повноваження провести формальне розслідування. Парламентське розслідування нагадує суд, що діє згідно з нормами статутного і загального права, оскільки може викликати свідків і допитати їх під присягою, вилучити документацію тощо.
- Контроль за політикою за допомогою права вимагати інформацію при широкому використанні наближає парламенти до виконавчої функції уряду. В більшості західних парламентів у наяв-

ності є тенденція до переходу від контролю по факту до участі в процесі ухвалення урядових рішень навіть перш, ніж кабінет надасть формальну пропозицію. У деяких випадках обговорюванні парламентом рішення вимагають попереднього вивчення.

## Виклик

Виклик полягає у виборі методу, яким конституційна роль законодавчої влади може здійснюватися доцільно і професійно. Якщо метод не формалізовано, парламентському контролю загрожує перетворення на політичну риторику, яка залишає бюрократії та армії дуже багато можливостей йти своїм шляхом. Модель циклу вироблення політики і контролю може бути такою<sup>1</sup>:

Дослідження й оцінка проблем і варіантів політики:

- визначення усієї сукупності зовнішніх проблем безпеки, що стоять перед країною: визначення необхідних політичних рішень, щоб упоратися з ними; розробка методів визначення пріоритетів серед виявлених проблем;
- визначення методів, структур і процедур щодо здійснення політики, спостереження, перегляду і контролю, уточнення політики; накопичення інформації та даних з варіантів політики; накопичення інформації та даних з альтернативних методів здійснення політики;
- Розгляд політичних альтернатив: передбачення альтернативних сценаріїв і оцінка методів здійснення альтернативної політики; ретельне дослідження для розгляду впливу альтернативної політики на кожний альтернативний сценарій; аналіз сильних і слабких сторін кожної політики і можливостей, які вони надають розвитку національної безпеки і суспільства.

Вироблення і здійснення рішень:

- рішення з політики і визначення відповідальності, ресурсів і інтервалів часу для здійснення;
- вибір методів для контролю і перегляду політики, для підтримки змін або уточнень в політиці;
- визначення рішень, потрібних для здійснення політики, і завдання мети.

Оцінка і перегляд політики:

- періодичний ретельний розгляд мети і результатів; контроль ефективності в плані витрат і корисності; оцінка результатів для визначення ефективності здійснення;
- перегляд здійснення політики, методів, ресурсів і пріоритетів, оцінка впливу політики на проблеми;
- метаоцінювання — перевірка процесу самої оцінки, щоб вивірити мету політики, методи, посилки і підтверджуючі дані і процеси.

Повторна оцінка політики, уточнення або припинення:

- рішення про продовження політики; виправлення виконавчою владою;
- рішення про модифікацію політики — значні поправки і уточнення;
- рішення про припинення політики. Рішення припинити політику означає перехід до нової політики, що приводить до повернення на другу стадію 2.

## Що формує сектор безпеки?

Вузьке зосередження на звичайних західних діючих суб'єктах безпеки, таких, наприклад, як збройні сили, поліція і розвідувальні служби, не охоплює різноманітність суб'єктів безпеки в інших країнах. В Африці є цілком звичними формування типу президентської гвардії і ополчення, також часто з'являється цілий ряд приватних суб'єктів безпеки унаслідок колапсу державних структур безпеки. Так само в державах Центрально-Східної Європи є велика різноманітність сил внутрішньої безпеки, часто підпорядкованих міністерствам внутрішніх справ, що конкурують з армією в плані чисельності та впливовості.

<sup>1</sup> Ravinder Pal Singh (ed.), *Arms Procurement Decision Making*, Vol. 2, Oxford University Press, 2000, pp. 4–5.

Зрозуміло, що на управління політикою безпеки у всіх країнах, у тому числі у розвинутих індустріальних державах, впливає ряд неформальних норм і практик, що сформовані національними політичними, культурними і соціальними умовами. Це одна з причин існування складної сукупності установ і взаємодій, які впливають на стосунки між організаціями, що уповноважені державою застосовувати силу, і тими, хто має право контролювати ці організації і формулювати політику безпеки. Сектор безпеки складається з таких елементів:<sup>2</sup>

*Формування, уповноважені застосовувати силу:* збройні сили; поліція; воєнізовані сили; президентська гвардія; розвідувальні служби (включаючи як військові, так і цивільні органи); секретні служби; берегова охорона; прикордонна варта; митна служба; резервні формування і місцеві підрозділи безпеки (сили цивільної оборони, національна гвардія, ополчення тощо).

*Органи управління і контролю над безпекою:* апарати президента і прем'єр-міністра; консультативні органи національної безпеки; законодавча влада та її спеціальні комісії; міністерства оборони, внутрішніх справ, закордонних справ; звичайні та традиційні органи влади; органи фінансового управління (міністерства фінансів, бюджетні управління, фінансовий аудит і підрозділи планування); неурядові організації (комісії цивільного контролю, громадські комісії з розгляду скарг тощо).

*Інститути юстиції і правоохорони:* судова система; міністерства юстиції; пенітенціарна система; служби кримінальних розслідувань і підтримка судового звинувачення; системи звичайного і традиційного права (неписані, неформальні норми, що походять з місцевих, родових і кланових традицій, культури і вірувань, часто більш могутні або обов'язкові, ніж писані, формальні правила і норми, встановлені центральною державною владою).

*Нестатутні сили безпеки:* визвольні армії; партизанські армії; загоны приватних охоронців; приватні охоронні компанії; ополчення політичних партій. Парламентарям слід всеосяжно розглянути регламенти цих інститутів та їх поведінку на практиці. Сектор безпеки — частина більш широкого суспільного і політичного контексту і не може функціонувати ефективно, якщо адміністративний і правовий каркас істотно ослаблений або знаходиться у занепаді.

### **В чому відмінність оборони<sup>3</sup>**

У всіх сферах правління деяка напруженість між виконавчою владою і законодавцями неминуча, зважаючи на їх визначені функції. Потрібно розділити владу і підзвітність, що, з одного боку, гарантує ефективну дію виконавчої влади без потенційно небезпечного зосередження повноважень а, з другого боку, гарантує народну підтримку через участь законодавчої влади, але без ризику паралізувати дії. Досягнення цього балансу між "діяльністю" і "демократією" дуже важливо для гарантії ефективного правління, що особливо помітно у сфері оборони.

Потреба у створенні такого балансу у сфері оборони одночасно і більш важлива, і більш важка, ніж в інших сферах діяльності. Оборона — це не тільки ще одна галузь, що витрачає кошти. Вона має певні особливості та якості, які ускладнюють стосунки між виконавчою владою і парламентом, збільшують внутрішній потенціал тертя між двома гілками. Є декілька причин, чому відносно оборони все це стає дедалі важчим.

По-перше, тому, що оборона безпосередньо пов'язана з безпекою нації та є головним засобом, за допомогою якого держава здійснює монополію на законне застосування сили. Отже, вона пов'язана з рішеннями, що вимагають віддати обороні держави життя і кошти. Такі значущі рішення накладають на політичне керівництво додатковий тягар відповідальності за правильне розуміння речей і забезпечення того, що рішення і політика отримають підтримку народу.

<sup>2</sup> Dylan Hendrickson and Andrzej Karkoszka, 'The Challenges of Security Sector Reform', *SIPRI Yearbook*, 2002, p. 179.

<sup>3</sup> Цей розділ написано за матеріалами книги Саймона Ланна. *Демократичний контроль над збройними силами: принципи і практика*. За ред. Г. Борна, Ф. Флурі, С. Ланна. Брюссель, Женева-Київ 2004. Див.: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/sourcebk\\_ssr/Lunn.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/sourcebk_ssr/Lunn.pdf)

По-друге, тому що оборона пов'язана із сутністю збройних сил. В будь-якому суспільстві армія займає особливу і характерну позицію переважно як головний власник зброї та бойової техніки. До того ж армія є високоорганізованою і дисциплінованою групою, що згуртована традиціями, звичаями і ustalеними порядками, але понад усе необхідністю діяти спільно і залежати один від одного під час кризи і конфлікту — залежність, яка буквально може означати різницю між життям і смертю. Це створює міцні узи і вірність, вимагає такого ступеня згуртованості, яка властива мало кому з представників інших професій. Саме ці якості — дисципліна, відданість і вірність — відрізняють військову професію і певним чином відділяють її від суспільства.

Існує думка, що природа війни і мінливі суспільні тенденції зменшують ці унікальні особливості. Тут недоречно обговорювати цю проблему детально, за винятком припущення, що ці цінності продовжують утворювати стрижень військової справи і того, з чого складається військова роль в арміях більшості країн Альянсу.

Крім того, високоорганізований і структурований характер військового життя створює у військово-службовця вельми прямолінійний і нескладний погляд на світ, погляд, що контрастує і часто суперечить складнішому і порівняно з ним явно “похмурішому світу” політики. Поняття “вчинок” і “компроміс”, важливі для того, щоб збалансувати і узгодити конкуруючі інтереси у внутрішній і міжнародній політиці, навряд чи уживаються з ясністю і прямою оцінкою і рішенням, важливими особливостями ефективно діючого військовослужбовця. Це може призвести до вельми різного сприйняття однієї і тієї ж проблеми і стати джерелом тертя між військовою і політичною сторонами. Як мінімум, таке тертя зведеться до галасу на офіцерських зборах на адресу вчинків “наших політичних лідерів”. В самому крайньому випадку воно може вилитися у втручання військових в справу існуючого уряду або відкрити непокору йому. Коли таке траплялося, то нерідко саме тому, що військові люди берегли вірність більш високому покликанню — нації, конституції, а не скороминущому уряду.

Більшість наших урядів за свою історію коли-небудь та відчували у той чи іншій мірі військову “непокору”. У деяких членів Альянсу — Туреччини, Греції, Іспанії і Португалії — виникали такі проблеми у відносно недавньому минулому.

Сьогодні жодна із сталих демократій не має серйозних тривог із цього приводу. Відповідні ролі військових і цивільних зміцнені та зрозумілі, хоча, як буде показаний нижче, є деякі області, де лінія розділу розмивається дедалі більше і легше. Значення демократичного контролю в іншому — в тому факті, що у будь-якому суспільстві армія представляє могутню корпорацію, здатну впливати на політику і розподіл ресурсів. Значення демократичного контролю над збройними силами полягає в гарантії того, що вони і їх вимоги посідають відповідне місце в пріоритетах нації, що вони не поглинають надмірну частку національних ресурсів і не надто чинять тиск на розробку політики.

Із цих причин важливо гарантувати, щоб оборона була організованою і керованою у такий спосіб, що максимально сприяє зростанню військового професіоналізму і ефективності, а також гарантує політичний контроль і підтримку народу. Є ще один бік справи, чому такого важко досягти. Серед військових є думка, що військові справи краще надати людям військовим. Це зрозуміло, оскільки справа збройних сил — готуватися до конфлікту і потенційної втрати життя. Зважаючи на це втручання сторонніх або непрофесіоналів є справою вельми делікатною і далеко не завжди доречною.

## Парламентська практика

Концептуально парламент є верховною владою. Він затверджує і контролює оборонний бюджет, приймає законодавство і забезпечує відповідальність виконавчої влади за розробку оборонної політики і політики безпеки, її здійснення і підзвітність щодо неї. Парламент також причетний до оголошення і скасування надзвичайного, або військового стану. Парламентська практика, проте далека від односторонності.

Парламенти країн НАТО мають різний ступінь впливу і здійснюють його по-різному. Всі вони мають постійні комітети із закордонних справ і оборони, багато хто також і у справах Європи і з питань розвідки. Німеччина, ймовірно, має найретельніший контроль над оборонним бюджетом. У Франції діє



інститут доповідача (*rapporteur*). Виявлений ним стан справ стає предметом загальних дебатів. Законодавчий процес Нідерландів передбачає декілька кіл письмових відгуків і запитів від усіх сторін, на які уряд інтенсивно реагує, перш ніж розпочнуться усні дебати.

Є відмінність між тими, хто має формальні повноваження дорадчого і вирішального голосу, і тими, чий вплив опосередковано здатністю вимагати підзвітності виконавчої влади вже "постфактум". Один з полюсів представляє Конгрес США, який при розподілі влади зберігає жорстку підзвітність з боку Міністерства оборони, нерідко дріб'язкову. І Сенат, і Палата представників та їх члени володіють незрівнянними ресурсами у вигляді штатного персоналу і ресурсів забезпечення.

Протилежну крайність представляє британський парламент, чий прямиий нагляд виявляється в щорічному голосуванні щодо суми оборонного бюджету у цілому і різних дебатах. Уряду немає необхідності отримувати парламентське схвалення рішень щодо конкретних витрат. Парламент має незначний вплив на розробку британського оборонного бюджету, яка зосереджена в руках виконавчої влади. Знову слід сказати, що такі стосунки склалися у Великобританії історично, і розвиток сильної виконавчої влади засновано на високопрофесійній і відносно замкнутій державній цивільній службі.

Функцію британського парламенту і його спеціального Комітету із оборони слід розглядати в іншому контексті. Він відіграє головну роль у підготовці громадської думки і забезпеченні більшої прозорості оборони через спеціалізовані слухання і звіти. Таким же чином національне Бюро аудиту, що докладає парламенту, постійно створює напругу для уряду глибоким оцінюванням і аналізом різних програм саме з огляду на ефективність проведених витрат.

Більшість інших парламентів має значно більший безпосередній вплив, ніж британський, але до рівня Конгресу їм далеко. Німецький бундестаг, нідерландський і датський парламенти представляють більш адекватні моделі, оскільки вони користуються формальними дорадчими повноваженнями з таких питань, як придбання оснащення і розгортання військ.

У межах цієї загальної відмінності між прямим і опосередкованим впливом парламентську діяльність можна розділити на три широкі сфери: підзвітність, нагляд і прозорість.

### *Підзвітність*

Усі парламенти забезпечують підзвітність свого уряду за допомогою щорічного голосування стосовно необхідних фондів, незалежно від того, чи це завершення довгого процесу перевірки чи тільки формальне затвердження. При будь-якій моделі, "право гаманця" вимагає від кожного уряду пояснити і виправдати свої запити на витрати. Підзвітність також досягається за допомогою слухань або заснування спеціальних комітетів для розгляду конкретних проблем. Прикладами останнього стали розслідування парламентом Канади поведінки канадських солдатів у Сомалі і розслідування парламентом Бельгії подій, які призвели до загибелі бельгійських миротворців у Руанді.

### *Нагляд*

Важливе значення має ступінь, в якому нагляд втілюється на реальний вплив стосовно рішень виконавчої влади. Парламентська санкція є важливим інструментом впливу. В багатьох країнах парламентська санкція потрібна для придбання основних систем озброєння, що на практиці дорівнює участі в ухваленні рішення.

Декілька парламентів Альянсу користуються конституційною вимогою інформувати їх про розгортання військ за кордоном, деякі мають право брати участь у цьому через формальне санкціонування. Нові місії підвищують вимогу до невідкладності інформування парламентів і консультацій з ними щодо умов розгортання.<sup>4</sup> Це стане подальшим випробуванням балансу між демократією і бое-

<sup>4</sup> Порівняльний огляд повноважень парламентів щодо операцій з підтримки миру див.: Hans Born and Marlene Urscheler, 'Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of Multinational Peace Support Operations: Powers and Practices of Parliaments in 17 Countries', paper presented at 'The Fourth PCAF Workshop Strengthening Parliamentary Oversight of International Military Co-operation / Institutions in Euro-Atlantic Area', Brussels, 12-14 July 2002. Див.: [http://www.dcaf.ch/news/past\\_2002/ev\\_brussels\\_02071214\\_BORN\\_URS.pdf](http://www.dcaf.ch/news/past_2002/ev_brussels_02071214_BORN_URS.pdf)

здатністю, а також використанням військ в умовах, наближених до війни. Потребу у цьому демонструють повітряна кампанія проти Югославії та недавні операції в Афганістані та Іраку. Проте в усіх країнах Альянсу, незалежно від формальних дорадчих повноважень, парламентська підтримка є передумовою причетності до таких ситуацій.

Більшість парламентів також відповідальні за ратифікацію договорів, включаючи, природно, розширення НАТО. Справжнє питання полягає в тому, наскільки глибоко парламенти мають втручатися в розробку оборонної політики і керівництва збройними силами, наприклад: чи слід інформувати їх або консультуватися з ними з оперативних питань, або ж щодо розробки стратегії та доктрини, або ж з питань поставок?

Знову виникає питання про розмежування військового і політичного. Як зазначив Саймон Ланн, здоровий глузд припускає, що є багато сфер, де парламенту не слід безпосередньо розказувати військовим, як їм виконувати свою справу. З другого боку, парламент повинен залишатися цілком поінформованим за допомогою регулярних і своєчасних консультацій. Усі сфери мають бути відкритими для парламентського нагляду і спостереження; виконавча влада має бути достатньо міцною, щоб користуватися повноваженнями відповідально, але завжди пам'ятати, що парламент не спить.

### *Прозорість*

Парламентські дебати і звіти допомагають зробити оборону більш прозорою і підвищити суспільну обізнаність про стан оборони. Вони відіграють важливу роль у створенні суспільного консенсусу, важливого для оборони. Парламентська діяльність у сфері оборони має складати важливу частину загального середовища безпеки і створення оборонного співтовариства, в якому безпека обговорюється вільно і відкрито та більше не є надбанням і прерогативою небагатьох.

Обговорення ролі парламентів не можна завершити, не згадавши їх роль у більш широкому контексті стосунків між цивільними і військовими. Парламентарії утворюють природний зв'язок між збройними силами і суспільством. Багато парламентаріїв мають особливі зв'язки, зважаючи на наявність в їх виборчих округах військових об'єктів або оборонних підприємств, або ж зважаючи на власну військову біографію. Комітети з оборони часто проявляють активність у турботі про благополуччя і права солдатів.

Що ж перешкоджає ефективній парламентській участі? При будь-якій моделі і ступені участі, парламентська ефективність залежить від інформованості і загального рівня знань парламентаріїв. Проте знову унікальні особливості оборони роблять досягнення необхідного рівня компетентності проблематичним.

Як явище, оборона завжди тяжіла до секретності (в тому розумінні, що надання адекватної інформації часто обмежувалося міркуваннями державної безпеки) і винятковості. Із закінченням холодної війни цей чинник став менше перешкоджати, але конфіденційність все ще обмежує потік істотної інформації небагатьма компетентними особами. Нерідко виконавча влада уникає відкривати доступ до необхідної інформації на підставі її делікатного характеру. Членство в міжнародних організаціях, таких як НАТО, часто використовується як причина для відмови в інформації, зважаючи на правила організації, що неодмінно спрацьовує на рівні більшості тих, хто розуміється на безпеці. Парламенти по-різному стикаються з проблемою конфіденційності. Більшість з них працює за принципом "потрібно знати", хоча саме виконавча влада визначає "потребу". Щоб задовольнити такі вимоги, деякі парламенти проводять закриті слухання.

### **Особливі завдання комітетів із оборони**

Щодо політики безпеки:

- розглядати будь-яку значну політичну ініціативу, висунуту міністерством оборони, і докладати про неї;
- щорічно докладати про відповідність діяльності міністерства оборони меті національної військової стратегії / стратегії безпеки;

- періодично розглядати виконання міністром оборони його/її політичних обов'язків;
- тримати під пильним контролем дотримання міністерством оборони законодавства про свободу інформації і якість інформації, що надається ним парламенту;
- проводити розслідування і заслуховувати звіти парламенту з усіх проблем, що вимагають особливого ставлення (це можливо в Бельгії, Угорщині, Німеччині, Італії, Канаді, Норвегії тощо, проте відсутнє серед повноважень комітету в таких країнах, як Польща і Туреччина);
- розглядати петиції і скарги військового персоналу і цивільних осіб, які мають відношення до сектору безпеки.

#### За законодавством:

- розглядати будь-який законодавчий проект, пропонування урядом і переданий йому на розгляд парламентом, і докласти про нього;
- парламент має визначати чисельність, склад, структуру, проміжний і довготривалий розвиток збройних сил. Він має також приймати (або приймати до відома) Білі книги з оборони або подібні документи, закони про правовий статус особового складу армії (зокрема щодо прав осіб, які відмовляються від служби через переконання), поповнення, присвоєння звань і кар'єрні перспективи;
- розглядати міжнародні або регіональні договори і угоди, що відносяться до сфери відповідальності міністерства оборони, і звертати увагу парламенту на ті, які піднімають конкретні питання політики, де потрібні дебати або інші розгляди: ратифікації чи приєднання відповідно до політики і законодавства, бюджетних асигнувань;
- за необхідністю ініціювати нове законодавство, висуваючи перед міністром оборони вимогу надати відповідний законопроект або зробити це самостійно (як у випадку з комітетами з оборони або національної безпеки Бельгії, Угорщини, Італії, Канади, Норвегії, Польщі, Туреччини тощо).

#### З витрат:

- перевіряти загальні кошториси і щорічні витрати міністерства оборони і докласти про них;
- розглядати кожний додатковий кошторис, представлений міністерством оборони, і докласти парламенту у разі потреби у подальшому розгляді;
- періодично докласти про вплив ефективної економії на поточні витрати міністерства оборони;
- якщо необхідно, давати компетентним органам влади вказівку провести перевірку.

#### Щодо управління та адміністрації:

- розглядати звіти і рахунки кожного виду збройних сил і періодично докласти, чи виникають які-небудь проблеми, що вимагають особливої уваги;
- розглядати і, якщо потрібно, вимагати матеріали і докласти про кожне вище призначення, що здійснено відповідною виконавчою владою (вищих воєначальників, вищих державних службовців);
- розглядати внутрішню організацію сектору оборони, через зовнішні органи, що мають відношення до парламенту (наприклад, омбудсмени), і звертати увагу парламенту на можливі порушення функціонування.

## Судові аспекти

Становище солдата як громадянина у формі відрізняється від становища його цивільного колеги у багатьох аспектах. Виконуючи свої обов'язки, він іде на більший ризик, і це означає, що його життя наражається на небезпеку. Він має підкорятися законним наказам і військовій дисципліні, яка набагато жорсткіша, ніж умови праці будь-якої іншої професії. В нинішньому середовищі безпеки пріоритети військовослужбовця полягають менше в захисті незалежності та територіальній обороні держави, а набагато більше — у відновленні правопорядку за кордоном. Парадоксально, але його професія

стала більш небезпечною. Під час холодної війни він міг загинути, якщо вона стане “гарячою”, але вірогідність стати “гарячішою” була низькою. Сьогодні окремих солдат в операціях з підтримки і встановлення миру більше вразливий і несе більшу відповідальність за застосування сили у складних ситуаціях, коли супротивник може бути будь-де. Крім того, він має проводити значну частину часу служби далеко від дому.

Замість цих особливих обставин солдату дано право мати чітко прописаний в законах своєї країни статус. Потрібні закони, що регулюють умови служби солдата-добровольця, військовослужбовців запасу (включаючи умови призову в армію) і, де потрібно, призовників. Ці закони і правила мають стосуватися усього, де правове положення військового відрізняється від статусу цивільного службовця. Зокрема, це стосується таких питань, як платня, пенсійне забезпечення, процедури оскарження, військова дисципліна і кримінальне право, компенсації за поранення або загибель. У грошовому змісті вважаються доплати за службу за кордоном або за особливо небезпечні місії. В пенсійному забезпеченні військові мають особливий статус з огляду на те, що вони зазвичай виходять на пенсію раніше, ніж цивільні службовці, і необхідно вжити заходів на перехідний період їх ресоціалізації. В деяких країнах солдат залишає службу, якщо він не отримав наступного звання в межах певного часу (система “вгору або геть”), але у цьому випадку він має знати, як виглядатиме його фінансовий стан.

Військова дисципліна і кримінальне право — це особлива стаття. Загальноприйнято, що начальник уповноважений визначати покарання, але межі його влади обмежуються трьома чинниками, які варіюються від країни до країни. Перший полягає в обмеженні санкцій, які йому дозволяється застосувати, другий — у праві апеляції покараного солдата наступному за старшинством прямому начальнику, а третій зобов’язує його передавати злочини, що визначені у військовим кримінальному кодексі, на розгляд військового трибуналу. Начальник зобов’язаний повідомити про цю подію вище командування, яке може зажадати передати справу до трибуналу, навіть якщо він уже наклав дисциплінарну санкцію.

Чи всі злочинні дії, скоєні військовослужбовцями, повинні розглядатися військовим трибуналом, є спірним питанням. У більшості країн закон власної країни поширюється на військовослужбовця навіть тоді, коли злочин вчинено за кордоном. Тут закон слідує за прапором. Якщо військовослужбовці розміщуються за кордоном, буде укладено угоду про “статус сил”, що регулює цю юрисдикцію. Чи з’явиться він/вона перед військовим або цивільним судом, залежить від законодавства його власної країни. В Нідерландах військовий кримінальний кодекс застосовується тільки до злочинів, що стосуються основного завдання збройних сил. Щодо усіх інших злочинів застосовується цивільний кримінальний кодекс. Усі справи, пов’язані з військовослужбовцями, передаються до цивільного суду, який у цих випадках засідає в особливому складі з двох цивільних суддів і офіцера.

Військові суди мають великий недолік, пов’язаний із сумнівами в їх неупередженості та незалежності.<sup>5</sup> Їх судді належать до військового істеблішменту і можуть піддаватися внутрішньому тиску, що впливає на їхню службу і перспективи кар’єри. Через це в деяких країнах військові суди було скасовано. Норвегія зробила це ще в 1955 році із тієї причини, що кількість кримінальних подій була надто малою, щоб виправдати окреме судочинство. У Франції уряд Міттерана також їх скасував, але зберіг військові суди для військ, розташованих за кордоном, і для військово-морського флоту поза французьких територіальних вод (для тих, чії справи іншим чином не могли розглядатися згідно з цивільним і кримінальним кодексами). Німеччина і Нідерланди розв’язали проблему спеціалізації для розгляду справ військовослужбовців установою військових колегій декількох цивільних судів. Судді цих колегій одержують додаткову підготовку щодо військового кримінального права і статутів, що відносяться до збройних сил.

Питання незалежної інспекції є делікатним у будь-якій організації, але особливо в закритій організації на зразок збройних сил. Командуючі видами збройних сил схильні вважати це грубим втру-

<sup>5</sup> Цікавий аналіз надано Йованом Бутуровичем. Див.: Jovan Lj. Buturović, ‘Military Courts and Human Rights’ in *Protection of Human Rights in the Army and the Police*, Centre for Civil-Military Relations in Belgrade, 2003, pp 101–120.

чанням в їх внутрішні справи. Проте це є істотним елементом демократії. Щоб бути в змозі судити, чи здійснюється його політика правильно, і чи відповідає рівень управління сучасним стандартам, міністр оборони потребує незалежних консультацій у своєму міністерстві. Для цього потрібен генерал-інспектор, рівний за званням командувачам видів збройних сил і з повноваженнями проводити раптові інспекції. Він також може проводити розслідування за запитом міністра, наприклад, у випадках, коли у пресі з'явилися скандальні заяви. Наявність незалежного звіту, навіть якщо він підготовлений усередині міністерства, укріплює довіру до політичного управління міністерством. З випадками корупції краще розбиратися зовнішньому урядовому Суду аудиторів, але внутрішні процедури мають бути прозорими, щоб скоротити до мінімуму ймовірність афери.

Дедалі більше країн фундували посаду омбудсмена, щоб розбирати скарги громадськості щодо рішень, дій або упущень державної адміністрації. Цей посадовець обирається парламентом або призначається главою держави або уряду за консультації з парламентом. Роль омбудсмена полягає в захисті людей від порушення прав, зловживання влади, помилок, недбалості, несправедливого рішення і поганого управління, щоб удосконалювати державну адміністрацію і зробити дії уряду відкритішими, а уряд і його службовців більш відповідальними перед суспільством. Служба омбудсмена може бути зафіксованою в конституції країни і підтримуватися законодавством, або ж створена актом законодавчої влади.

Щоб захистити права людей, омбудсмен має різні повноваження:

- розслідувати, чи не здійснюється урядове управління протизаконно або несправедливо;
- якщо об'єктивне розслідування викриває неналежне управління, дати рекомендації щодо ліквідації неналежної управлінської поведінки;
- докласти про свою діяльність в особливих випадках уряду і подавати скаргу законодавчій владі, якщо зроблені у конкретному випадку рекомендації не були прийняті урядом. Більшість омбудсменів також робить щорічний звіт про свою роботу законодавчій владі і громадськості в цілому.<sup>6</sup>

Омбудсмен дає рекомендації, але не може виносити зобов'язуючі рішення. Проте той факт, що знайдене ним стає надбанням громадськості, є могутнім чинником на користь їх здійснення. Це відноситься і до тих менш численних випадків, коли існує окремий омбудсмен для оборони. Під різними назвами така офіційна особа діє в Австралії, Німеччині, Канаді, Португалії, Фінляндії і Швеції. В Німеччині Парламентський комісар в озброєних Силах є членом законодавчого органу з необмеженим доступом на і оборонні об'єкти. Його подвійне завдання полягає в охороні основних прав особового складу озброєних сил і допомоги бундестагу в розвитку парламентського контролю. В цьому випадку він не може зробити виявлене надбанням широкої публіки, але його діяльність забезпечує важливий зв'язок між парламентом і оборонним істеблшментом.

## Введення норм в ОБСЄ

Нарада з безпеки і співпраці в Європі поклала початок політичному консультативному процесу, в якому беруть участь усі європейські держави, США і Канада. Його засновано на Заключному Акті угод Хельсінкі 1975 року, який вимагає трирічні переговори і формулює важливі принципи міждержавної поведінки. Крім того, в розпал холодної війни він позначив заходи щодо створення довіри, особливо у політико-військовій сфері, і сприяв повазі до прав людини і основних свобод. Ініційовані Радянським Союзом як спроба зберегти статус-кво в Європі, включаючи розділ Німеччини, положення Заключного Акта стали підтримкою для всіх, хто хотів змін і повернення до демократичних принципів. Комуністичні країни не могли більше чинити опір обговоренню поведження з їх громадянами на тій підставі, що це

<sup>6</sup> Інформаційний буклет міжнародного інституту омбудсменів. Цит. згідно з: *Парламентський контроль над сектором безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти*. Посібник для парламентарів №5. За ред. Ф.Флурі і Х. Борна. 2006. Женева-Київ. Стор 90–93. На сайті: [http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3)



було втручанням в їх внутрішні справи. Важливим було визнання Москвою, що всі народи мали право вільно визначати свій політичний статус, як внутрішній, так і зовнішній.

21 листопада 1990 року самміт СБСЕ прийняв Паризьку хартію для нової Європи, заснувавши Раду Міністрів закордонних справ як центральний орган для регулярних політичних консультацій, підготовчий Комітет старших посадовців (у 1994 році перейменований на Сеньйорен-конвент), Центр із запобігання конфліктам у Відні і Бюро з демократичних інститутів і правах людини (*ODIHR*) у Варшаві. В червні 1991 року в Берліні відбулося перше засідання Ради, що погодило механізм для консультацій і співпраці при надзвичайних ситуаціях у сфері СБСЕ, стосовно колишньої Югославії і Нагірного Карабаху.<sup>7</sup> Згодом усі незалежні держави, що виникли на території колишнього Радянського Союзу, отримали запрошення приєднатися. Подальше засідання в Хельсінкі (липень 1992 року) укріпило інститути СБСЕ заснуванням посади Верховного комісара з національних меншин (яку спочатку займав Макс Ван дер Штель з Нідерландів, а нині — Рольф Екеус з Швеції) і розвитком структури для раннього попередження, запобігання конфліктів і врегулювання криз, що включали завдання з виявлення фактів і доповіді про це. Декількома місяцями пізніше, в грудні 1992 року, у Стокгольмі, Рада міністрів закордонних справ прийняла Конвенцію з примирення і арбітражу. В 1994 році Будапештський самміт перетворив СБСЕ на організацію, відому як ОБСЄ. Було засновано постійну Раду, що засідає у Відні, як регулярний орган політичних консультацій і ухвалення рішень. Нарешті, в 1999 року у Стамбулі, було створено Підготовчий комітет і Оперативний центр для планування і розгортання польових операцій ОБСЄ.

ОБСЄ продовжувала важливу роботу з контролю озброєнь і “Заходів із створення довіри і безпеки”. На відкритті самміту СБСЕ в Парижі, у листопаді 1990 року, 22 члени НАТО і (тоді ще) Варшавського договору підписали Договір про звичайні збройні сили в Європі (ДОВСЕ), що обмежував звичайні озброєння від Атлантичного океану до Уралу. Двома роками пізніше, у Хельсінкі було підписано ДОВСЕ-1А, який ввів обмеження за чисельністю особового складу і додаткові заходи щодо стабілізації. У той же час, у Відні було засновано Форум із співпраці в області безпеки, під патронатом якого повинен був продовжуватися діалог з безпеки, а також почалися переговори з контролю над озброєннями і із заходів щодо забезпечення безпеки і довіри (*CSBM*). Було проведено переговори з кількох “Віденських документів”, і останній з них, в 1999 році, склав самий всебічний політично зобов’язуючий документ щодо *CSBM* в Європі. В 1999 році, у Стамбулі, було укладено адаптований Договір про звичайні збройні сили в Європі, підписаний 30 країнами, але його ратифікацію було поставлено в залежність від виводу російських військ з Грузії і Придністров’я (Молдови).

## Кодекс поведінки ОБСЄ

Кодекс поведінки ОБСЄ, погоджений на Будапештському самміті 1994 р., заслуговує на більшу увагу, ніж йому зазвичай приділяють, оскільки він втілює прогрес, якого було досягнуто з часу Заключного Акта угод Хельсінкі. В 1975 році бушував поєдинок інтелекту між двома несумісними системами, і було трохи справжньої співпраці. В 1994 році ОБСЄ здійснила свою мету щодо впровадження “норм відповідальної та кооперативної поведінки у сфері безпеки”. Вони затвердили всеосяжне поняття безпеки, підтримки миру, з повагою прав людини і основних свобод. Вони також об’єднали економічне і екологічне співробітництво з мирними міждержавними відносинами (§ 2). Сторони, що підписали документ, виразили переконання, що безпека неподільна, і що безпека кожної з них невіддільно поєднується з безпекою всіх інших; вони не мають посилювати свою безпеку за рахунок безпеки інших держав (§ 3). Вони мають проводити невідкладні консультації з державою, що звертається за допомогою в індивідуальній або колективній самообороні (§ 5), але визнають суверенне право кожної держави-учасника визначати власні інтереси безпеки (§ 10), входити або не

<sup>7</sup> СБСЕ впритул наблизилася до миротворчої місії в Нагірному Карабаху. На Будапештському самміті в 1994 р. держави-члени засвідчили політичну волю спрямувати багатонаціональний миротворчий контингент після досягнення угоди сторін про припинення озброєного конфлікту.



входити до міжнародних організацій, або ж зберігати нейтралітет (§ 11). Кожна держава має підтримувати тільки такі військові можливості, які відповідали б потребам її безпеки (§ 12), і визначати їх на основі національних демократичних процедур (§ 13). Розміщення збройних сил на території іншої держави-учасника має бути дозволено відповідно до їх вільно виробленої угоди, а також відповідно до міжнародного права (§ 14).

Кодекс поведінки зорав цілину тим, що присвятив цілий розділ (VII §§ 20–33) демократичному контролю над армією, воєнізованими формуваннями і силами безпеки, вважаючи це “обов’язковим елементом стабільності і безпеки”<sup>8</sup>. Держави повинні чітко визначити роль і завдання таких сил (§ 21), передбачити законодавче затвердження оборонних витрат (§ 22), забезпечити політичний нейтралітет своїх озброєних сил (§ 23), остерігатися випадкове або несанкціоноване використання військових засобів (§ 24), забезпечити їх відповідність правам людини і основним свободам (§ 27), відобразити в своїх законах права і обов’язку особового складу збройних сил (§ 28), забезпечити широкий доступ до міжнародного гуманітарного військового права (§ 29), проінструктувати особовий склад щодо особистої відповідальності за свої дії (§ 30) і того, що відповідальність начальників не звільняє підлеглих від будь-якої їхньої особистої відповідальності (§ 31).

Наступний розділ, VIII, встановив обов’язок командування готувати і оснащувати збройні сили відповідно до Гаазької і Женевської конвенцій і Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї (§ 34), щоб забезпечити відповідність оборонної політики і доктрини міжнародному праву (§ 35), а визначення внутрішніх завдань безпеки — конституційним процедурам (§ 36). Держави-учасниці не повинні використовувати свої збройні сили ані для обмеження мирного і законного використання прав людини і цивільних прав особами як індивідуумами або як представниками груп, ані для позбавлення їх національної, релігійної, культурної, мовної або етнічної ідентичності.

Кодекс поведінки набув чинності 1 січня 1995 року як документ з політичними обов’язками. Кожна держава має забезпечити відповідні до його імплементації виправлення в законодавстві на основі рекомендацій, прийнятими Форумом із співпраці в області безпеки в 1998 році. В своєму місткому аналізі Кодексу Віктор-Ів Гебалі і Олександр Ламберт підсумовують “ноу-хау” демократичного контролю збройних сил у чотирьох пунктах:

- Примат демократичної конституційної цивільної влади над збройними силами;
- Підкорення збройних сил нормам і розпорядженням міжнародного гуманітарного права;
- Повага прав людини і основних свобод особового складу збройних сил;
- Регулювання використання збройних сил на користь внутрішньої безпеки.

Співавтори всеосяжно розглянули відповіді на рекомендації ОБСЄ, які вони не могли застосувати для конкретних країн. Вони вказали, що у відповідях переважало надання фактичної інформації по інститутах і формально-правовим даним. Надана інформація свідчить, що більшість держав-учасниць встановила демократичні стандарти відносин цивільної і військової влади внесенням змін у відповідні конституційні і правові положення. Цікаво, що якщо в усталених і традиційних демократіях, принцип демократичного контролю над збройними силами зазвичай не присутній у конституційній і правовій структурі, деяких з нових демократій Центрально-Східної Європи ввели правові положення про демократичний і цивільний контроль.

Втім, заходи, що вживаються демократіями, що народжуються, загалом, відносяться до так званих “заходів щодо реформування сектору безпеки першого покоління”, таких, як введення демократичного цивільного контролю над збройними силами. В порівнянні з цим, обмаль з наданої інформації

<sup>8</sup> Проблема не була для ОБСЄ абсолютною новиною. В Копенгагенському Документі людського виміру (29 червня 1990 р.) було визнано, що крім багатьох інших елементів верховенство закону вимагає, щоб “збройні сили і поліція були підконтрольними цивільній владі і підзвітні їй” (§ 5.6). Рік потому, у Московському Документі від 3 жовтня 1991 р. були погоджені деякі загальні обов’язки щодо забезпечення того, щоб сили безпеки підлягали ефективному управлінню і контролю з боку відповідних цивільних властей (§ 25.1) і створенню ефективного законодавчого нагляду. Див.: Victor-Yves Ghebalı and Alexander Lambert, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Anatomy and Implementation*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2005, p. 420.

відносилось до імплементації “реформ другого покоління”,<sup>9</sup> а також до стратегій, за допомогою яких держави-учасниці прагнуть ефективної імплементації і, зрештою, втілення цих норм. Окремі національні звіти насправді свідчили про необхідність подальших інституційних заходів на парламентському рівні.

Існує певна тенденція в деяких державах-учасницях до постійного “оцивілення” їх міністерств оборони, а також інших (раніше воєнізованих) органів сектору безпеки, але самого по собі цивільного контролю недостатньо, щоб гарантувати “демократичний політичний контроль”. Деякі держави-учасниці, стали демократії, акцентували у зв’язку з цим на доцільності постійного як парламентського, так і цивільного контролю над збройними силами. В багатьох національних звітах особливо виділялася наявність цивільного міністра оборони. Якщо деякі демократії, що зміцнилися, підкреслювали, що це було введено вже давно, новоутворені демократії прийняли відповідне законодавство лише недавно. Інша тенденція у новоутворених демократіях полягає в постійному збільшенні числа цивільних службовців у міністерствах оборони.

Більшість держав-учасниць доповіли про компетенцію і відповідальність конституційно встановлених органів влади, зокрема парламенту, судової влади, уряду, президента (глави держави) і, зокрема, міністерства/міністра оборони і начальника генерального штабу. Їх доклади свідчать, що деякі знов встановлені демократії Центрально-Східної Європи тяжіють до того, щоб “скопіювати стандарти стосунків західного типу між цивільною і військовою владами. Вони не тільки представили фактичну інформацію, схожу з інформацією демократій, що встояли, а й повідомили про ухвалення особливого законодавства для забезпечення демократичного контролю над озброєними силами.

Одна з країн, яку нещодавно було прийнято в НАТО, підкреслила, що принцип демократичного контролю над збройними силами є одним з основних принципів демократичного суспільства і має бути твердо закріплений у конституції, передбачаючи чітке розділення відповідальності між головними гілками конституційних органів влади. Принцип демократичного контролю за збройними силами надалі було детально розроблено в Законі про оборону в трьох головних аспектах: законодавчий (парламентський) контроль, контроль виконавчої влади, контроль з боку громадян. Оскільки звіт був зразковий у своєму роді і навіть об’ємнішим і докладнішим, ніж звіти багатьох міцніючих демократій, його було зведено в таблицю, відтворену як додаток 1 до цього розділу.

Деякі країни надали інформацію про те, як вони долають напругу, що існує між цивільними і військовими керівниками. Одна з міцніючих демократій, відзначила у цьому контексті, що тертя між виконавчими органами влади і парламентом звичайне й у стосунках цивільних і військових. Інша країна також підкреслила, що національна правова структура гарантує значну автономію начальнику штабу оборони, як відносно підзвітності, так і оперативних вимог. Хоча зазвичай він докладає міністру оборони, він може звертатися безпосередньо і до прем’єр-міністра. Начальник штабу оборони має певний ступінь незалежності від прем’єр-міністра і навіть від парламенту в ситуаціях “допомоги цивільній владі” (щодо надання допомоги у разі національних цивільних або гуманітарних катастроф), коли він має повноваження негайно реагувати на запити цивільних органів регіональної влади.

Кодекс діє вже десять років і, поза сумнівом, приносить користь. Він виявився безпрецедентним нормативним документом, який впливає на дії, якого слід дотримуватися національним урядам. Проте він має кілька недоліків:

- він не торкався судової гілки влади;
- в ньому не було уявлення про солдата як громадянина в уніформі з своїми правами і обов’язками;
- він не містив положення про невизнання узурпованої влади;
- не було зв’язку з Віденськими Документами щодо заходів із забезпечення безпеки і довіри;
- він слабкіший за Женевські угоди з гуманітарного права;

<sup>9</sup> Реформа сектору безпеки другого покоління включає підготовку і навчання його як військового, так і цивільного персоналу з питання управління людськими ресурсами, а також участі суб’єктів громадянського суспільства в процесі реформи.

- він слабкий відносно воєнізованих сил, не регулював їх використання у надзвичайних ситуаціях;
- рекомендації не містили зобов'язання надавати інформацію про внутрішнє застосування сили;
- не було оперативних положень про розвідувальні служби і поліцію.

Незважаючи на ці дефекти, Розділ VIII про внутрідержавну поведінку залишився новаторським внеском у демократичний контроль над сектором безпеки. Інформаційний обмін 2003 року додав новий пункт про роль і завдання збройних сил щодо запобігання тероризму і боротьбі з ним. В 2004 році додалася інформація про витрати на оборону. Це змістило центр уваги Кодексу з демократичного контролю. Як засіб відновлення балансу, було запропоновано прийняти окремий кодекс поведінки щодо тероризму.

### Новий порядок безпеки денний

Дедалі осяжніше коло питань, що входять до порядку денного безпеки, включає запобігання конфліктів, демократизацію, захист прав людини і людського розвитку. Кажучи конкретніше, найближча мета включає вдосконалене управління витратами на безпеку, переговори про усунення військових від формальної політичної ролі, відмежування їх від внутрішньої безпеки, демобілізацію і повернення в цивільний статус надмірного особового складу. Всі вони можуть бути згруповані за такими категоріями:<sup>10</sup>

- Професійні сили безпеки. Професіоналізація охоплює вдосконалення теоретичної підготовки і навичок, технічну модернізацію, розуміння важливості підзвітності та верховенства закону;
- Здатна до відповідальності цивільна влада. Відповідним цивільним органам у виконавчій і законодавчій гілках влади потрібно мати нагоду розвивати політику безпеки, керувати сектором безпеки і контролювати його;
- Вищий пріоритет захисту прав людини. Повага прав людини має існувати і в середовищі цивільного населення, і серед співробітників сил безпеки;
- Здатне до відповідальності громадянське суспільство. Громадянське суспільство повинне бути здатним контролювати сектор безпеки, підтримувати зміни і впливати на владу у питаннях безпеки;
- Прозорість. Хоча деякі аспекти безпеки вимагають конфіденційності, основна інформація про політику безпеки, планування і ресурси має бути доступною як для цивільної влади, так і для громадськості;
- Відповідність міжнародному і внутрішньому праву. Сектор безпеки має діяти відповідно до міжнародного права і конституційного права країни;
- Регіональний підхід. Країни в конкретному регіоні мають багато спільних проблем безпеки, і безпека окремих країн і осіб у цих країнах виграє від регіонального підходу.

Рішення про оборону і безпеку стали більшою мірою політичними, отже, привертають більшу парламентську увагу. Участь у миротворчих операціях не носить механічний характер, а є предметом широкого аналізу. Питання стабільності та міжнародного правопорядку мають першочерговий характер. Грубі порушення прав людини, або навіть геноцид, створюють необхідність міжнародних дій міжнародних організацій або "коаліцій готових". Участь визначається національним сприйняттям своїх інтересів і все більшою мірою рівнем амбіцій. Чим країни готові пожертвувати в плані витрат, і який ступінь ризику вони готові розділити? І яку частину національного пирога вони готові виділити миру і безпеці в жорсткій конкуренції з іншими завданнями уряду, що безпосередньо стосуються громадян, подібно охорони здоров'я, освіти та соціального страхування? Усвідомлення дедалі зростаючого зв'язку між внутрішньою і зовнішньою безпекою, піднесло предмет на вершину політичного порядку денного, але конкретні дії залишаються справою делікатною.

Не вдаючись до надмірної академічності, варто звернути увагу на те, що сучасне західне суспільство прийшло до нового парадоксу, який стосується різниці між міжнародною співпрацею,

<sup>10</sup> SIPRI Yearbook, 2002, p. 181.

заснованою на цінностях і зацікавленості, і плутанини, що існує в цінностях і нормах. Цінності первинні, а норми виникають з них. В західній організації стало нормою розділення верховної влади, але цінність полягає в розділенні ризику. Мета миру стала більше процесом і менше продуктом. Парадокс полягає в тому факті, що наше суспільство набуло антипатію до ризику, і вправний менеджмент зайняв місце великих ідеалів. Результатом з'явилися постійні дебати про будь-який вибір, зв'язані з відсутністю точних критеріїв для підтримки рівнів сил і відповідної фінансової напруги. Все підлягає оцінці, і кожному загрожує небезпека збитися з шляху.

За таких обставин парламентарії повинні спробувати зберегти всеосяжний і послідовний підхід, чітко слідуючи встановленим процедурам засідань комітету із оборони і пленарних дебатів. По-перше, їхній уряд має представити свою концепцію безпеки і політику безпеки, парламентарям також доведеться оновлювати її. Вони мають конкретизувати потреби оборони у прямому розумінні слова, тобто збереження незалежності та територіальної цілісності, що буде супроводжуватися процесом оцінювання загроз.

По-друге, має бути визначено рівень амбіцій для участі в міжнародних операціях з підтримки миру, з визначенням конкретного внеску в категоріях військових частин і навичок, а також готовності до розгортання за межами країни.

По-третє, рівні особового складу і оснащення потрібно привести у відповідність до цих амбіцій, включаючи підготовку, тилове забезпечення і домовленості про співпрацю. Переважним вибором повинне бути формування "силових підрозділів", тренуваних та готових до розгортання, як тільки виникне криза, і буде ухвалене політичне рішення про участь в операції.

По-четверте, НАТО і ЄС слід більше уваги приділяти планам союзників і партнерів щодо поставок. Програма планування і аналізу процесів НАТО (*PARPS*) передбачає всеосяжну оцінку військовим командуванням. ЄС дотримується добровільного процесу знизу-вгору, в якому бракує низхідного процесу пропозиції коригувань країнам-членам. Недостатньо виявити недоліки і сподіватися на те, що хтось їх виправить. Заповнити пролом могла б оцінка Європейського агентства з оборони.

По-п'яте, парламентарі мають забезпечити практичне виконання урядами демократичного процесу "розкрити, пояснити і виправдати" також до сектору постачання. З огляду на оборонний бюджет, парламентарії повинні переконатися, що буде достатнім фінансування запропонованих їм планів, не тільки в поточному році, але і протягом всього циклу придбання і експлуатації. Уряди мають тенденцію у довгострокових проєктах недооцінювати зростання цін і оптимістичніше відноситися до майбутніх ресурсів, ніж до таких, що наявні в поточному році. Німеччина і Румунія явили приклади планування закупівель, які вони не змогли б здійснити. З огляду на статистику, оцінки повних витрат проєктів завжди занижувалися, причому іноді навмисне. Часто трапляється перевитрата, бувають затримки, а супутні програми виявляються більш дорогими, ніж передбачено в бюджеті. Оскільки оборонні поставки пов'язані з довгим часом реалізації, важливо оцінити довгострокові перспективи розвитку, щоб з'ясувати, наскільки гармонійно нове оснащення вписуватиметься у склад збройних сил. Нинішній наголос на "спільність" робить це ще більш необхідним. Так само слід приділити увагу витратам на утримання нових систем, включаючи обслуговування, модернізацію і необхідний для роботи з ними персонал.

Аспекти секретності і запобігання корупції ставлять важкі запитання. У сфері оборони секретність неминуче грає більшу роль, ніж в інших областях. Очевидно, що детальні оперативні плани слід зберігати в таємниці, як для оборони, так і для підтримки миру. Те ж саме відноситься до певних характеристик зброї, але потребу в секретності не слід перебільшувати. Більшість практичних подробиць стає надбанням громадськості через професійні журнали, реклами компаній та інші засоби масової інформації. Якщо вибір залежить від секретних деталей, парламентські комітети мають отримувати конфіденційні роз'яснення за закритими дверима. Аспекти секретності і запобігання корупції ставлять важкі питання.

Корупція представляє проблему через те, що її важко на сто відсотків виявити. Чи є надана перевага результатом ґрунтовної оцінки всіх важливих чинників, або ж на неї вплинули протекція, надмірна гостинність, подарунки або явні хабарі? Міністерства оборони для боротьби з корупцією серед свого персоналу повинні мати спеціальні органи з доступом до всіх документів, що відносяться до справи.

До парламентарів шукають підходів компанії у спробі в жорсткій конкуренції добитися їхнього прихильного голосування. Іноді це приймає форму внесків у партійні каси, як траплялося в Бельгії та Німеччині. Найкращий спосіб зберегти об'єктивність парламентаріїв при зіставленні пропозицій — відвідувати оборонні підприємства не самостійно, а разом з колегами з інших політичних партій.

Є певне напруження між вимогами військових, які хочуть усього найкращого і перебувають під впливом традиційних зв'язків збройних сил і промисловими оборонними компаніями певної країни, часто США, і політиками, яким слід ширше дивитися на політичні та економічні інтереси своєї країни. Якщо національна або спільна європейська продукція відповідає вимогам, чом би не узяти її на озброєння, навіть якщо американська система й краще? Такі міркування відіграють особливу роль в країнах, що мають істотну власну військову промисловість. В інших виявляються могутні аргументи на користь придбання новітнього шедевра, не віддаючи перевагу європейській індустрії. Вагомість економічних міркувань варіюється від країни до країни, але загалом зростає порівняно з тими роками, коли пріоритетність колективної оборони просто вимагала кращого. В усякому разі, інтереси створення робочих місць удома завжди відіграли велику роль у парламентських дебатах.

Парламентський контроль над обороною — справа національних парламентів. Проте парламентські асамблеї НАТО і ЗЕС відіграли важливу роль в забезпеченні міжнародного виміру дебатів. Їх звіти є високоякісним і корисним джерелом інформації для парламентарів, преси і громадськості у цілому. Обговорення звітів, вироблення і постановка на голосування спільних резолюцій підвищує рівень усвідомлення в процесі, якому краще всього підходить назва "будівництво згоди". Повертаючись додому, до власних парламентів, парламентарі отримують користь з цієї загальної оцінки (або різних), коли їм доводиться брати слово в національних дебатах.

## ДОДАТОК

### КОМПЕТЕНЦІЇ І ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ДЕРЖАВИ, ЯКУ БУЛО ПРИЙНЯТО У ЧЛЕНИ НАТО<sup>11</sup>

#### ПОКАЗОВИЙ ЗРАЗОК ЗВІТУ

Національні збори:

- Є: головним органом політичного керівництва і контролю над збройними силами, що здійснюється безпосередньо або через контроль за урядом, відповідно до правових і конституційних норм;
- Приймає: закони, що стосуються збройних сил; Концепцію національної безпеки і військово-доктрину;
- Контролює: дії уряду, зокрема за допомогою парламентського запиту; складання і витрати оборонного бюджету, розміри, структуру і чисельність особового складу збройних сил;
- Оголошує: війну і мир, військовий або надзвичайний стан на території країни; відправлення військ за кордон і використання їх там; прибуття іноземних військ і розміщення їх на національній території;
- Ратифікує: міжнародні договори (військового або політичного характеру).

Парламентський комітет із національної безпеки:

Відповідає за: робочі контакти і консультації з інститутами виконавчої гілки влади.

<sup>11</sup> Складено В.-І. Гебалі і А. Ламбертом. Там само. стор. 387–389.

Президент (у своїй компетенції Верховного головнокомандувача збройних сил):

Схвалює: стратегічні плани збройних сил;

Призначає: (і зміщує з посад) вищий командний склад збройних сил;

Головує: в Консультативній раді національної безпеки;  
уповноважений оголошувати стан війни, військовий або надзвичайний стан  
упродовж періоду між сесіями Національних зборів.

Рада міністрів:

Здійснює: найсуворіший контроль над загальним функціонуванням збройних сил. Під-  
звітна парламенту в питаннях безпеки і оборонної політики держави. Будучи  
центральною органом виконавчої влади, координує діяльність підлеглих орга-  
нів, що відносяться до оборони і безпеки. Конституція чітко визначає компе-  
тенції уряду щодо забезпечення громадського порядку, національної безпеки і  
загального керівництва збройними силами.

Відповідно до Закону про оборону, уряд:

Приймає: нормативні акти по обороні;

Схвалює: структуру армії;

Пропонує: призначення старшого командного складу Президенту.

Рада національної безпеки<sup>12</sup>:

Очолується: прем'єр-міністром, як консультативний орган з національної безпеки;

Забезпечує: допомогу Раді Міністрів;

Складається з: міністра і заступника міністра закордонних справ; міністра і заступника міністра  
оборони; міністра внутрішніх справ і головного секретаря міністерства внут-  
рішніх справ; начальника Генерального штабу збройних сил; директорів Націо-  
нальної розвідувальної служби; директора Служби національної безпеки;

Резюмує: аналізує і складає висновки на основі всієї доступної інформації щодо можливих  
ризиків для національної безпеки і пропонує можливі дії. Рішення Ради безпеки  
можуть представлятися прем'єр-міністром і схвалюватися урядом, коли існує  
потреба в ухваленні нормативного акту;

Взаємодіє: тісно з іншими органами, компетентними в національній безпеці, наприклад, у  
разі підготовки щорічного Звіту уряду про стан національної безпеки країни.  
Робота Ради безпеки заснована на консенсусі цивільної і військової влади і  
додатковим засобом ефективного демократичного контролю за збройними  
силами в кризових ситуаціях.

Міністр оборони:

Є: цивільною особою;

Забезпечує: демократичний контроль згідно із законом;

Відповідальний за: здійснення оборонної політики;

Здійснює: загальне керівництво озброєними силами. Міністр оборони;

Відповідає за: кадрову політику збройних сил;

Призначає: зміщує, підвищує і звільняє офіцерів на військовій службі;

Розподіляє: оборонний бюджет;

Виробляє: загальну економічну і соціальну політику міністерства оборони.

---

<sup>12</sup> Заснована урядом відповідно до Концепції національної безпеки.



Начальник Генерального штабу:

Допомагає: міністру оборони у виконанні його обов'язків разом із заступником міністра оборони.

Рада оборони:

Очолюється: міністром оборони;

Діє: як консультативний орган для заснованого на консенсусі ухвалення рішень на міністерському рівні.

Конституційний Суд:

Здійснює: цивільний контроль через свої рішення і тлумачення конституційного права, стосовно збройних сил.

## Розділ 5

# Загроза й безпека

*д-р Яан Арведс Трапанс*

### Вступ

У цьому розділі йдеться про розробку державної безпеки в рамках визначення загроз, оцінки ступеню ризику і формування стратегій. З цієї послідовності помітно, як здійснюється процедура, створена, головним чином, з військових цілей, і що вона все ще несе відбиток, накладений походженням. Як би там не було, ця процедура може використовуватися і використовується в невійськовій меті, а також при невійськових загрозах, потенційних надзвичайних ситуаціях на зразок великомасштабних природних катастроф; навіть приватний сектор використовує цей підхід для розслідування і протистояння потенційним загрозам для комунікаційних систем.

Ми розглянемо аналіз загрози за допомогою опису військових аспектів процесу із трьох причин. По-перше, це дає нам найоб'ємнішу версію процесу, що починається з інформації, переходить в оцінку загрози і закінчується напрацюванням стратегій. З цієї точки зору окремі частини, що входять до методології, можуть бути обкреслені більш чітко. По-друге, країнам, які переходять від авторитарного правління і командних економік до демократичних систем та економіки вільного ринку, необхідно знайти новий підхід до безпеки й оборонного планування. По-третє (більш вузько, але не менш важливо), конкретні методи аналізу загроз і створення стратегій оборони й безпеки є тими речами, які дуже потрібні політикам “держав перехідного періоду”, що особливо сподіваються на вступ до НАТО і ЄС, яким потрібно їх осягнути, засвоїти та інтегрувати в політичну й військову поведінку своїх країн і суспільств.

Сучасний демократичний підхід до стратегії було розроблено як метод виявлення загроз і ризиків для вживання відповідних заходів під час холодної війни. “Захід виробив Концепцію національної безпеки, яка має на увазі, що безпека нації включає оборону, але не ґрунтується тільки на військовій силі. Вона є спробою досягти балансу між економікою, суспільством і військовою потужністю, а також визнає неодмінну необхідність радитися з народом і потребу брати до уваги відношення сусідів”. Оскільки кожна країна розробляє і документує свою стратегію безпеки відповідно до давніх політичних звичаїв, не існує єдиного Західного шаблону і проекту. Але істотні елементи — стратегічне оточення країни, її відносини з міжнародними організаціями, її зовнішня політика й економічні можливості — складають у кожному випадку концептуальне ядро.

### Інформація й розвідка

Перша стадія процесу пов'язана з інформацією і розвідувальними даними. Слова “інформація” і “розвіддані” подібні, але коли йдеться про оборону і військове планування, то мають різне, чітке значення. Інформацію одержує низка організацій із багатьох джерел. Інформацію, як правило, продукують розвідувальні служби. Отримана інформація оцінюється й аналізується, в процесі чого вона стає “розвідданими”. Розвіддані є сукупністю оціненого матеріалу, який визнаний корисним і таким, що заслуговує на довіру. Вони накопичуються, підсумовуються і творці політики використовують їх як основу для визначення політики. Вони є засобом для виявлення джерел загроз і оцінок ступеня ризику.

Розвідку можна класифікувати в різний спосіб. Є внутрішня розвідка, яка необхідна для забезпечення безпеки й захисту держави та суспільства; є зарубіжна або зовнішня розвідка, яка має справу із зовнішніми ризиками, небезпеками, загрозами тощо; є контррозвідка, яка прагне запобігти діям іноземних розвідок і, останнім часом, націлена проти нової загрози — тероризму. Розвідслужби здобувають і оцінюють сиру інформацію, аналізують і перетворюють на розвіддані, зводять їх у доповіді про ситуації, оцінки, прогнози та інструктажі. Інший спосіб класифікувати розвідку — розділити її на розвідку стратегічну й оперативну. Оперативна розвідка використовується для визначення неясної та прогнозованої можливості програми або операції на поточній основі і не виливається в довгострокові прогнози. Це те, чого потребує і що одержує військовий командувач. Стратегічна розвідка надає творцям політики інформацію, яка потрібна, щоб додати національній політиці або рішенням довготривалу значущість. Вона звичайно ведеться тривалий час і як результат має розвиток аналізів та оцінок розвідданих. Вона інтегрує інформацію відносно політики, військових справ, економіки, суспільних взаємодій і технічного розвитку.

Це допомагає зрозуміти, як йде справа з повідомленнями про загрози. Розвідка збирає інформацію, використовуючи три методи — агентурний, технічний і через відкриті джерела, потім інформація компіюється в донесення розвідки, аналізується і згодом розвідувальний продукт розповсюджується серед політики найвищого щаблю та урядових служб. Оскільки кількість донесень величезна, то лише мала частина досягає вищих посадовців уряду. Оскільки деякі з них засекречені, розповсюдження обмежено. Проте посадовці уряду, члени парламенту, деякі цивільні службовці і навіть члени деяких суспільних установ, чії експерти мають відповідні допуски, отримують деякі з них, якщо не всі. У такий спосіб “розвідувальне співтовариство” повідомляє про обстановку про загальні загрози.

У західних дослідженнях безпеки й оборонного планування йдеться про “розвідувальні організації” та “розвідувальне співтовариство”. У кожній країні є ряд розвідувальних організацій, які мають визначені функції й законні права. У сучасній обстановці безпеки, де з'являються і множаться нові ризики, загальна кількість урядових організацій, які залучені до добування розвідданих, швидко зростає. Сполучені Штати розвернули найбільшу кількість таких організацій, яких за останніми підрахунками налічується 15. Деякі з них усі свої зусилля спрямовують виключно на розвідку і забезпечення безпеки, інші можуть мати спеціальні відділення або підрозділи, що зайняті цим, але всі вони належать до “розвідувального співтовариства”. Є також організації, які в значній мірі, хоча й не повністю, фінансуються урядом, але працюють автономно. Вони є надзвичайно важливими і впливовими членами “розвідувального співтовариства”, їхній досвід використовується для проведення аналізів по безпеці й обороні, в деяких випадках надзвичайно секретні (найбільш відома серед них “RAND Corporation”). Таким чином, “розвідувальне співтовариство” складається з офіційних “розвідувальних організацій” і деяких інших.

Процес збору інформації, розвідданих і визначення загрози не відрізняється точністю функціонування і часом може потерпіти надзвичайну поразку. Національна комісія стосовно терористичних атак на Сполучені Штати розглянула недавню чи не найсуттєвішу невдачу розвідувальних служб, яка мала надзвичайно згубні наслідки, про що й було зазначено в її Заключному звіті (“Звіті Комісії по 11 вересня”). Вона досконально досліджувала всю сукупність дій уряду по збору інформації, внутрішньому роботі, у донесень розвідки, визначення загрози до рекомендованих контрзаходів. Звіт заслуговує на ретельне вивчення.

## **Аналіз загрози: процес**

Аналіз загрози є усталеним, оформленим методом. Його можна представити й пояснити схематично, подібно формулі. Елементами є загроза, вразливість, наслідки й ризик. Загроза — це вірогідність того, що надзвичайна ситуація для безпеки трапиться у визначеному інтервалі часу або за конкретних умов. Мішень загрози або вразлива, або не готова до небезпеки. Вразливість — це вірогідність того, що загрозу (наприклад, військовий напад) чекає успіх. Наслідки визначаються як оцінки збитку для безпеки нації, економіки або населення. Ризик оцінюється як поєднання загрози, вразливості й

наслідків. Ризик визначає міру, надає керівництво до дій, до яких уряду потрібно вдатися, щоб мінімізувати його. Маються на увазі підрахунки, коли йдеться про що-небудь таке, з чим уряд міг би упоратися чи ні, або це якось можна б мінімізувати за допомогою контрзаходів, через які може зрости якийсь інший ризик. Уряд міг би зважитися на створення ядерної загрози, щоб компенсувати брак великих звичайних збройних сил, які дуже дорогі (НАТО прийняла таке рішення під час холодної війни).

Утім, звичайні війська можна скоротити тільки до певної міри, бо їхня слабкість може вилитися в неспроможність оборони протистояти навіть обмеженому вторгненню й створити ще гіршу конфігурацію ризику. Вимірювання ризику є доволі складним, бо це пов'язане із загрозою, вразливістю і вартістю, що є категоріями, які можна конкретно оцінити. Загрози — це “конкретні події”, які описуються вірогідністю; вразливості — також “вірогідність”; наслідки оцінюються в людських і матеріальних категоріях; у результаті всього цього виходить ризик, що визначається на професійному жаргоні фахівців як “вірогідність несприятливих наслідків за умов деякої загрожуючої події, яка звичайно розглядається як військова (хоча це і не обов'язково)”. Наведемо два приклади, один — теоретичний, а інший — конкретний, щоб більш наочно окреслити процес оцінки загрози-і-ризиків і до чого він призводить.

Як теоретичний приклад, ми використовуємо простий, гіпотетичний аналіз, що був умовно зроблений міністерством оборони Канади. Це сценарій загрози, що припускає повномасштабний військовий напад Сполучених Штатів з використанням всіх сил і озброєнь, які є у розпорядженні американців: ядерних і звичайних, сухопутних, морських і повітряних. Очевидно, Канада не могла б успішно протистояти такого роду нападу. Військовий опір був би дуже недовгим. Збиток для країни й суспільства був би величезним. Але перспектива (або вірогідність) такого нападу фактично рівна нулю. Таким чином, ризик для Канади також нульовий. Він не вимагає вдатися до яких-небудь контрзаходів. Міністерству оборони Канади не потрібно розробляти плани будівництва збройних сил, змінювати структуру їхніх видів, готувати відповідні плани оборони й просити парламент схвалити значне збільшення оборонного бюджету. Парламент — остання інстанція, що розглядає загрозу й аналіз ризику, оскільки остаточне рішення відноситься до витрат, які, принаймні, під час холодної війни розглядалися як витрати на оборону проти зовнішніх загроз.

Плановики оборони рідко опиняються в щасливій ситуації, коли вони можуть припускати, що загроза або вірогідність такої нульова чи наближається до нуля. Наприклад, остання Стратегія безпеки НАТО, яку було прийнято на Вашингтонському самміті в 1999 р., свідчить: “Незважаючи на позитивні процеси в стратегічному оточенні й той факт, що великомасштабна агресія звичайними засобами проти Альянсу дуже маловірогідна, можливість виникнення такої загрози в більш тривалій перспективі існує”. Таким чином, загроза під час формулювання визнана вкрай малоімовірною. Стратегічна концепція допускає можливість, що з часом вона могла б поновитися. Тому середовище безпеки періодично необхідно переглядати, щоб розпізнати появу або відновлення загроз у тривалій перспективі.

Таким чином, все зводиться до кваліфікованої думки. Ніколи немає одиночного ризику, а є їхні групи. У сучасному середовищі безпеки виникає все більше ризиків і терористи представляють найзапекліший та найнебезпечніший з них. Загрози виникають з реакційних економічних, політичних і суспільних ситуацій і посилюють одна одну. Екстремістські політичні організації, як відомо, пов'язані з кримінальними організаціями. Вони можуть дестабілізувати суспільство, виплеснутися через кордони та піддати небезпеці цілий регіон. Для оцінки поєднання ризиків у всій повноті потрібні:

- ефективний збір інформації та об'єктивний процес оцінки;
- введення інформації до процесу аналізу, в результаті чого має з'явитися розвідувальний продукт;
- адекватний підготовлений і досвідчений персонал для проведення аналізу;
- процедура, яка гарантує, що ті, хто приймає політичні рішення, забезпечені аналізом загроз.

Аналіз загроз використовується для розробки стратегій безпеки і в західному процесі планування проводиться згідно зі встановленим зразком. Існує аналіз загроз, що оцінює ризики, стратегія (або концепція) національної безпеки, на базі яких формується національна оборонна політика, а потім національна військова стратегія. Ми опишемо процес із посиланням на те, як це зараз здійснюється в Сполучених Штатах.

## Ієрархія планування й нові загрози

Сполучені Штати зіткнулися 11 вересня 2001 року з новою і дуже руйнівною загрозою. Після цього вони оголосили глобальну війну тероризму і вели дві війни — в Афганістані та в Іраку. Тут наша мета полягає в описі того, що відбувалося під час оцінки загроз і формулювання стратегії. Оцінка загроз, яка підготовлена Національною комісією, вже згадувалася. Крім того, Сполучені Штати переглянули і виправили своє стратегічне планування, що керується трьома головними документами: Стратегією національної безпеки, Національною стратегією оборони і Національною військовою стратегією.

Білий дім у 2002 році видав Стратегію національної безпеки. Головна ідея полягала у “війні проти тероризму” і нова стратегія визнавала вищий пріоритет у протистоянні ризикам для внутрішньої безпеки. Це зажадало активних дій проти транснаціональних терористичних організацій, країн-вигнанців і агресивних держав, що мають зброєю масового знищення або розробляють її. Стратегія підкреслює необхідність удосконалювати можливості запобігання атакам проти Сполучених Штатів, працювати спільно з іншими державами та багатонаціональними організаціями й трансформувати інститути національної безпеки Америки.

Офіційним більш деталізованим документом є Національна стратегія оборони, що розроблена міністром оборони, остання редакція якої оприлюднена в 2004 році. Стратегія оборони підкріплює Стратегію національної безпеки, визначаючи сукупність найголовніших задач оборони, спрямовуючи діяльність міністерства у сфері безпеки. Мета останнього служить ланками зв'язку між військовими видами діяльності й діяльністю інших органів уряду. Стратегія оборони включає діяльність міністерства “з операцій, які переконують союзників і друзів, а також потенційних супротивників, стримують агресію, протистоять насильству та вражають супротивників”. Діяльність міністерства у сфері безпеки спрямовують чотири загальні оборонні задачі. Вони полягають у таких заходах: захистити Сполучені Штати від прямого нападу; забезпечити стратегічну доступність і зберегти глобальну свободу дій; створити умови безпеки, що сприятимуть мирному міжнародному порядку; укріпити альянси і партнерства з метою дати гідну відсіч будь-яким викликам. Стратегія оборони за своєю природою і політична, і військова.

Третім документом є Національна військова стратегія, що була оприлюднена Комітетом начальників штабів також у 2004 році. Вона керується задачами і метою Стратегії національної безпеки президента і служить для здійснення Національної стратегії оборони міністра оборони. Вона описує план діяльності збройних сил для досягнення військової мети в найближчі терміни і забезпечує їхню актуальність у майбутньому. Національна військова стратегія забезпечує зосередженість військової діяльності визначенням комплексу взаємопов'язаних військових задач для начальників відповідних служб; вказує на бажані можливості та функції — застосування сили, розгортання і підтримка військового потенціалу, забезпечення бойового простору й досягнення вирішальної переваги. Також існує окрема Національна стратегія з боротьби проти зброї масового знищення — ядерної, біологічної та хімічної, — яку мають у своєму розпорядженні ворожі держави й терористи та яка представляє один з найбільших викликів безпеці Сполучених Штатів. Змістовна стратегія протистояння цій загрозі є невід'ємним компонентом Стратегії національної безпеки США.

Ці стратегії мають бути тісно взаємопов'язані. Планування є ієрархічним, що просувається від загальної, всеосяжної національної стратегії до більш обмеженої оборонної стратегії, а потім до конкретної, детальної військової стратегії. Коли повертається великий штурвал національної стратегії, він приводить у рух великі шестерні захисної стратегії, а потім рухає малі зубці військової стратегії, принаймні, теоретично. На практиці, в значенні процесу й результатів, як рухається робота і до чого це призводить, справа йде інакше. Апарат стратегічного планування ніколи не функціонує абсолютно точно. Механізм постійно потребує ремонту, він забруднюється й політиками й військовими і в кожній країні це відбувається по-різному. Проте вищенаведений опис дає нам загальне уявлення, як це все працює.

У демократичних державах у парламентів є що сказати про безпеку. Новим демократіям часто радять, що стратегії національної безпеки слід обговорювати і схвалювати в парламентах. Сполучені Штати виробили інший підхід. Президент схвалює Стратегію національної безпеки, а Конгрес має непряму, але велику владу над нею (і над військовою, і над оборонною стратегіями) через затвер-

дження бюджету й досконалий контрольний механізм комітетів, слухань та інших процедур. Крім того, кожні чотири роки Конгрес одержує від Міністерства оборони Аналіз (огляд) питань національної оборони (Quadrennial Defence Review), що характеризує розмір і структуру армії. Конгрес могутній, добре поінформований і проникливий. Відносно військової стратегії цивільна і військова відповідальності розподіляються за такими пунктами:

- Які ризики для державної безпеки?  
(головним чином, військова проблема за умов цивільного контролю)
- Як може нація зменшити ризики?  
(головним чином, цивільне рішення, що узгоджується з військовими)
- Який має бути розмір національних збройних сил з погляду загроз?  
(головним чином, цивільна проблема узгоджується з військовими)
- Яким має бути склад збройних сил, сухопутних, морських і повітряних військ, їхня структура?  
(головним чином, військова проблема за умов цивільного контролю)

Сьогодні Конгрес розглядає результати новітньої військової стратегії. Вона не зводиться до протистояння терористичній загрози; на ній ґрунтуються три окремі, могутні процеси. По-перше, холодна війна закінчилася і відбулися зміни в обстановці безпеки й структури сил Сполучених Штатів. По-друге, відбувається революція у військовій справі, ядром якої стає комп'ютеризована війна. Збройні сили мають стати високотехнологічними, мостом у майбутнє. По-третє, звичайно, йде війна з тероризмом. Усі три чинники є невід'ємними частинами новітньої військової стратегії, яка, як основа протистояння ризикам, переглядається Конгресом. Немає ані можливості показати взаємне проникнення пов'язаних з цим проблем, ані потреби в цьому. Усі стратегії, аналізи, прикидання витрат і експертні оцінки є у вільному доступі в друкованому і електронному вигляді.

### **Ризик і оцінка загрози: великі держави і малі країни**

Міжнародні інститути і великі держави проводять оцінку загрози й ризику і малі країни не відстають від них. Ми окреслимо стан справ з обороною трьох балтійських держав, що виникло незабаром після відновлення їхньої незалежності. В описі йдеться не про планування конкретної країни, а про узагальнення всіх трьох випадків. Основними елементами їхньої оцінки загрози і ризику є геостратегія (місце-знаходження країни); можливості (економіка і населення); політична обстановка: міжнародна, регіональна і внутрішня. У геостратегічному відношенні в них є жадібний сусід на Сході, море на Заході, але три країни дружні і, за традицією, підтримують одна одну. Всі оборонні плани мають бути ретельно співвіднесені з економічними і демографічними ресурсами для безпеки, що є у розпорядженні суспільства. В їх положенні ніколи не може бути достатніх ресурсів ані кадрових, ані матеріальних для самодостатньої оборони. Малі країни змушені найкращим чином розпорядитися доступним.

Оборона, у військовому значенні, означає, що мала країна зобов'язана перешкодити досягненню агресором мети, вдаючись на власній території до тривалих, маломасштабних дій. Велика держава прагне швидкої військової перемоги, примушуючи того, хто обороняється, капітулювати у військовому і політичному сенсі. Відповідь малої держави полягає в стратегії територіальної та тотальної оборони. Територіальна оборона є децентралізованою, але ретельно організованою злагодженою бойовою активністю. Вона здійснюється малими, активними силами високої готовності, що підтримуються резервними контингентами, відносно непомітними і мобілізованими на місці. Агресор має зустрітися з тривалим військовим опором по всій території країни. Тотальна оборона включає пасивний опір цивільного населення. Якщо мала країна може швидко мобілізувати відносно достатньо оснащені сили, що підтримуються населенням, вона може чинити опір до того часу, поки політичні та економічні витрати агресора не перевищать стратегічні вигоди, зважаючи на вживання рішучих економічних і політичних заходів. Потенційний агресор оцінить наслідки своїх передбачуваних дій (тобто проведе аналіз ризику) і дійде висновку, що він втрачає більше, ніж міг би отримати.

Обмежені економічні та демографічні ресурси малих країн накладають обмеження на розмір збройних сил. Проте їхня готовність може бути поліпшена. Але якщо вони почали розвивати свої



силові структури, то їх важко змінити. Плановикам необхідно визначити реальні плани із самого початку. Якщо гроші було витрачено на невірні пріоритети, помилки не можуть бути виправлені упродовж тривалого часу. Великі держави із значними ресурсами можуть дозволити собі зробити неправильний вибір або загальмувати розвиток свого військового потенціалу. Сполучені Штати, коли зіткнулися з раптовою кризою, досягли надзвичайного напруження енергії нації й залучили величезні ресурси, щоб за короткий час укріпити національну безпеку. Мала країна не може змінити курс розвитку. Таким чином, час — ще один чинник, який з'являється в оцінці ризику.

## Розширення НАТО і нові стратегії

НАТО після холодної війни двічі розробляла нові стратегії — в 1991 й 1999 роках. Обидві вплинули на сучасну європейську безпеку, і ми маємо пригадати зміст першої перед тим, як розглянемо значення другої. Стратегічну концепцію НАТО 1991 р. було розроблено під час радикальних змін у політичній і військовій обстановці Європи. Вона була створена Групою стратегічного огляду і була чимось новим. Раніше такою роботою займався Військовий комітет. До того ж стратегія була публічним документом; всі попередні були секретними. Нова концепція мала окремі військову і політичну частини. Вона все ще була документом військового планування, але багато що в ній стосувалося політики. “Керівні принципи для оборони” входили у військову частину; “широкий підхід до безпеки” склав політичну частину.

У військовому відношенні Альянс мав виключно оборонне призначення; природа безпеки була колективною; трансатлантичний зв'язок був важливим, та її потрібно було зберегти. НАТО мусило зберігати першорядну роль у безпеці Євроатлантичного регіону, тобто Альянс міг бути життєздатним з військової та з політичної точки зору до того часу, поки Америка була його могутнім компонентом. Жодна держава не могла бути в змозі злякати або до чого-небудь примусити будь-яку європейську націю. Потужність Радянського Союзу прийшла у занепад, і колишня військова загроза значно зменшилася, хоча залишки її зберігалися, що обумовлювалися силою збройних сил Росії з тисячами стратегічних ядерних боєголовок і великим атомним флотом. Повернення радянських збройних сил до Центрально-Східної Європи було вкрай неймовірним; радянська держава зав'язнула в болоті внутрішніх проблем. Але вона не могла бути списаною з рахунку раз і назавжди.

Упродовж холодної війни ядерні сили відіграли головну роль у стратегії гнучкого реагування Альянсу. НАТО вирішило зберегти деяку ядерну зброю, хоча її кількість було значно скорочено. Ядерний потенціал виявився запобіжним заходом проти можливості відродження ворожої Росії. Але, в першу чергу, він був призначений стати засобом проти наслідків розповсюдження ядерної зброї та появи зброї масового знищення в руках непередбачуваних диктаторів з агресивною політикою. Ядерна загроза разом з відповідним поєднанням звичайних можливостей створювала справжню невпевненість у будь-якої країни, яка могла б обдумувати отримання військової або політичної переваги загрозою або використанням зброї масового знищення.

Альянс мав дві оборонні місії. Перша полягала в тому, щоб “стримувати і захищати” від будь-якої агресії, що загрожує території держави-члена НАТО. Друга полягала в збереженні рівноваги сил в Європі. Колективна оборона більше не була основним обґрунтуванням НАТО. У минулому в Центрально-Східній Європі були ймовірними нові ризики безпеки і маломасштабні конфлікти. Вони могли виникнути з хаотичних умов, що утворилися в постсоціалістичних суспільствах. У 1990 р., в Лондоні, НАТО обговорювало заміну “передової оборони” (своєї позиції сили) “скороченою передовою присутністю”. Вона також обговорювала модифікацію гнучкої стратегії реагування і розробку “нових силових планів, що мають відповідати революційним змінам у Європі”.

На Вашингтонському самміті 1999 року НАТО прийняло до своїх лав трьох нових членів: Чеську Республіку, Угорщину і Польщу. Організація підтвердила, що Альянс продовжуватиме прийом нових членів без уточнення коли або кого. Вона представила новий План дій по підготовці до членства в НАТО (ПДПЧ; Membership Action Plan, MAP), детальний і обов'язковий регламент для країн, які сподіваються на ухвалення. Вона прийняла нову Стратегічну концепцію замість колишньої, 1991 року.

Серед її найважливіших нових положень було врегулювання криз, тобто того, що в термінології Альянсу називається ситуаціями “поза Статтею V”. Це означає, що нова Стратегічна концепція НАТО передбачає операції за межами зони відповідальності або ж “місії поза Статтею V”. Раніше сили, що належали НАТО і країнам “Партнерства заради миру”, розвернули контингенти для операцій IFOR і SFOR. Але рішення, що було прийняте в 1999 році, істотно відрізнялося. Північноатлантична Рада вирішила, що Альянс може вести війну проти Сербії за Косово і це перша його резолюція такого роду. Через декілька місяців він вів війну на Балканах.

НАТО потребувало нових можливостей, які впливали б на весь спектр військових задач, від врегулювання криз, що загрожують безпеці членів Альянсу, до малоймовірної можливості широкомасштабного конфлікту. Вона мала відповідно розроблену техніку аналізу загроз, але ця техніка ґрунтувалася на сценаріях, що представляють оперативні варіації можливого нападу з боку Варшавського договору. Із військових і політичних причин сили Альянсу вимагали реорганізації, щоб відповідати вимогам нового середовища безпеки. У військовому відношенні великі бронетанкові формування НАТО, що знаходилися в стані підвищеної готовності, більше не були потрібні. Із внутрішньополітичних причин всі країни НАТО скорочували оборонні витрати, чисельність призову до збройних сил і витрачали менше коштів на підготовку. НАТО тепер володіло меншими силами, значна частина яких знаходилася на знижених рівнях готовності. Це вимагало більшої гнучкості, підвищеної здатності нарощувати війська підкріпленнями, мобілізацією і поверненням у війська, зростання ролі багатонаціональних сил.

Розширення НАТО потребувало збереження згуртованості та ефективності. Новим та майбутнім членам потрібно було погодитися на колективну оборону чи місії “Статті V”, а також на нові операції за межами зони відповідальності або місії “поза Статтею V”. Хоча колективна оборона залишилася ядром Альянсу, більшість майбутніх операцій потрібно було спрямовувати на врегулювання криз. Розширення мало б великий стратегічний сенс, зберігаючи базові компетенції Альянсу. Трансформація вимагала менших, але високомобільних, сильних і передових у технічному відношенні збройних сил, високоспеціалізованих та здатних до негайної взаємодії, що засновані на концепції об’єднаних оперативних з’єднань.

Потрібно було включити перших новачків до політичної й військової частини НАТО. Вони спробували досягти різних завдань і вимог членства, але безуспішно. Обидві сторони, НАТО і Центральна Європа, недооцінили політичні та економічні труднощі, що виникають при фундаментальній реорганізації оборонних установ Варшавського договору. З цієї причини було розроблено і представлено у Вашингтоні План дій по підготовці до членства в НАТО (ПДПЧ). Він вимагав від кандидата в члени виділити достатні кошти на реформування і зміст збройних сил, включитися у програму “Партнерство заради миру”, сприяти регіональній безпеці й брати участь у міжнародних миротворчих операціях. ПДПЧ — дуже вимогливий документ. Кожна з держав-претендентів зобов’язана представити щорічні національні плани, що відображають весь діапазон їхньої діяльності по підготовці до членства в НАТО. Ці плани включають не тільки військові заходи, що розроблені для вдосконалення військ, щоб дати їм можливість відповідати положенням нової Стратегічної концепції, але й деталі управління оборонними ресурсами, політичні реформи і економічну політику. Виконання умов не гарантувало членство; невиконання було законною причиною відкласти прийом.

## **Словаччина: перегляд загроз у новій обстановці безпеки**

Словаччина дотримувалася невизначеного курсу у внутрішній і зовнішній політиці, ухиляючись від демократичної реформи і членства в НАТО, а потім повертаючись до цього перед Вашингтонським саммітом. Зважившись вступити до НАТО, Словаччина підготувала нову Стратегію безпеки, Стратегію оборони й Військову стратегію. Їхні істотні особливості полягали в такому поясненні. НАТО було єдиною дієвою організацією, здатною гарантувати безпеку й мир у Європі. Повне членство Словаччини в ній (і в ЄС) було її найважливішим інтересом, оскільки це представляло оптимальний шлях забезпечення її безпеки та оборони. Після прийому до НАТО Чехії, Польщі і Угорщини більш ніж на 90 відсотків Словаччина була оточена країнами НАТО або ЄС і, внаслідок цього, вірогідність будь-якої

прямої зовнішньої військової загрози була низькою. Продовження процесу розширення й надалі мало знизити цей поріг. Довготривала перспектива, проте, не виключала виникнення широкого збройного конфлікту. У нестабільних регіонах могли виникнути соціально-економічні, релігійні, національні або інші конфлікти — конфлікти, які могли б перерости в озброєну боротьбу. Словаччина мала бути готовою реагувати за допомогою застосування свого оборонного потенціалу, особливо за допомогою використання своїх збройних сил.

Розвал державних структур і соціально-економічний колапс у нестабільних державах Південно-Східної і Східної Європи, що викликані етнічною, релігійною та соціальною напруженістю, могли б вилитися у масову нелегальну міграцію через територію Словаччини. Іншими невійськовими загрозами були терористична діяльність, нелегальний обіг зброї, у тому числі ядерної, хімічної або біологічної, міжнародна організована злочинність і багато інших видів діяльності, які, якщо їм не перешкодити, могли б призвести до збройних конфліктів. Природні та техногенні катастрофи по своїй природі, розмаху і наслідкам могли б завдати істотної шкоди середовищу, життю й здоров'ю населення, а також майну. Брак основних продуктів харчування міг би породити кризову ситуацію, яка могла б створити значну загрозу державній безпеці.

Головні стратегічні вимоги полягали в забезпеченні ефективної оборони Словаччини власними силами; гарантувати своєчасне досягнення відповідності політико-військовим критеріям вступу Словаччини до НАТО і в подальшому створенні умов для її ефективної участі. Словаччина не мала ресурсів для будівництва збройних сил, достатніх для виконання будь-якої задачі. Загрози були розподілені за ймовірністю їхнього виникнення й прогнозованим попередженням. Доступна структура сил зажадала б ухвалення деяких ризиків, як коротко показано нижче.

Загроза	Вірогідність	Дія на життєві інтереси
широкомасштабний збройний конфлікт	мала ймовірність	значна
регіональний збройний конфлікт	помірна ймовірність	помірна/значна
загальні невійськові загрози	висока ймовірність	помірна/незначна
природні катастрофи	непередбачувано	мала/помірна
екологічні (техногенні) катастрофи	непередбачувано	мала/помірна

При малій ймовірності загрози великомасштабного збройного конфлікту, при тому, що час попередження і час на підготовку могли б бути досить довгими, при вірогідності того, що для протидії йому можуть бути швидко утворені альянси з іншими демократичними країнами, Словаччина прийняла високий рівень ризику, оскільки створила сили оборони, які були призначені перш за все не для великомасштабного збройного конфлікту, а для колективної оборони.

Регіональний збройний конфлікт поблизу Словаччини був серйозною військовою загрозою. Проте він був відносно легко прогнозованим і не міг виникнути непередбачено. Словаччина могла прийняти помірний рівень ризику і змогла б розробити структуру сил, здатних протистояти такому конфлікту в односторонньому порядку. Рівень ризику міг бути зменшений утворенням спеціальних альянсів або коаліцій з іншими зовнішніми організаціями безпеки для протистояння цій загрозі.

Загальні невійськові загрози мали високу ймовірність, але їхня дія на суспільство Словаччини розглядалася як помірне або незначне. Збройними силами потрібно було зберігати таку структуру для виконання першочергових місій і реагування на невійськові загрози, що вимагають оснащення й досвіду, яких звичайно не мають війська, призначені для виконання бойових задач. Таким чином, потрібно було піти на ризик, що збройні сили не зможуть своєчасно реагувати на всі ці невійськові загрози або ж не матимуть відповідну задачам організації.

Природні катастрофи та масштабні екологічні (техногенні) аварії були невійськовими загрозами. Вони були найвірогіднішими і найменше прогнозованими. Справлятися з ними планується у тісній співпраці з іншими державними властями. Збройні сили мають бути готовими забезпечити підтримку невійськовим службам держави або інших країн.

## Оновлена концепція безпеки Росії: зовнішня загроза

Подібно Словаччині, Росія розробила нову Концепцію безпеки, яка була опублікована в 2000 р. після Вашингтонського самміту. Вона розглядала державну безпеку як “безпеку особи, суспільства й держави від зовнішніх та внутрішніх загроз, стійкість до впливу руйнівних чинників, збереження таких зовнішніх і міжнародних умов життя, які забезпечать можливість стійкого, всебічного прогресу суспільства й громадян”. Концепція національної безпеки характеризувалася як “сукупність офіційно прийнятих поглядів на шляхи, засоби й механізми захисту національних інтересів держави, законних з точки зору міжнародного права в політичній, економічній, військовій, гуманітарній, екологічній та інших сферах, як від внутрішніх, так і від зовнішніх загроз”.

Концепція визнала такі загрозливі основні моменти: критичний стан економіки, внутрішню соціальну і політичну нестабільність чинниками, які загрожують національній безпеці; дедалі зростаюче ослаблення державних інститутів, викликане прогресуючою злочинністю; занепад наукових і технічних можливостей країни; провали в промисловості та сільському господарстві; дезинтеграцію структури суспільства, що викликається наркотиками й алкоголізмом. Тероризм є загрозою, яка в Росії “придбала багатоплановий характер і представляє серйозну небезпеку державі. Відкриту кампанію проти Росії, що спрямована на дестабілізацію ситуації на Північному Кавказі і відрив цього регіону від Росії, було розв’язано міжнародними терористами, що створило пряму загрозу цілісності держави”.

Утім, якщо йдеться про справжню та явну небезпеку, зовнішні загрози виглядали серйозно. Політичними засобами Росія спробувала зупинити розширення НАТО на Схід і потерпіла невдачу. НАТО скористалося війною, щоб здійснити свою політику на Балканах. Концепція національної безпеки Росії так визначила головні загрози: посилення військово-політичних блоків і альянсів і, перш за все, розширення НАТО на Схід; можлива поява іноземних військових баз і значна військова присутність у безпосередній близькості від російських кордонів; розповсюдження зброї масового знищення і засобів її доставки; ослаблення інтеграційних процесів у Співдружності Незалежних Держав; раптове виникнення і ескалація конфліктів поблизу державних кордонів Російської Федерації та зовнішніх кордонів держав СНД.

Коли до НАТО була прийнята Чеська Республіка, Угорщина й Польща, Альянс підійшов до кордону Росії в Калінінграді. Коли НАТО продовжило просування на Схід і включило балтійські держави, Естонія і Латвія додали чимало кілометрів кордону між Росією і НАТО. Польща і Литва оточили Калінінград. Після успішної повітряної кампанії НАТО за Косово, без залучення яких-небудь сухопутних військ, Росія втратила впевненість, що здатна витримати відносно обмежений напад за допомогою звичайних озброєнь. Ця загроза була врахована в сценарії маневрів влітку 1999 р., який відтворював атаку НАТО на Калінінград. За їхніми результатами, російські звичайні сили були нездатними протриматися більше трьох днів і щоб уникнути поразки, Росія застосувала ядерну зброю.

Росія ніколи не виключала використання ядерної зброї (як і НАТО). У попередньому стратегічному документі, якого було опубліковано в 1997 р., йшлося, що “Росія залишає за собою право на застосування всіх сил і засобів, які є в її розпорядженні, включаючи ядерну зброю, у випадку, коли збройна агресія створить загрозу самому існуванню Російської Федерації як незалежної суверенної держави”. Проте за новою внутрішньою концепцією ядерна зброя більше не призначалася для використання в крайніх випадках; вона могла використовуватися в маломасштабній війні, яка не обов’язково загрожувала існуванню Росії. Армія змушена була “використовувати всі сили і засоби, що є в її розпорядженні, включаючи ядерну зброю, у разі потреби відбити збройну агресію, якщо всі інші заходи виходу з кризового положення були вичерпані або виявилися неефективними”. Постійні збройні сили мирного часу були призначені для локальної війни, що визначалася як військовий конфлікт найменшого масштабу за участю Росії та іншої держави. Організація й дислокація збройних сил мирного часу “мала бути здатною надійно захистити країну від повітряного нападу, діяти спільно з іншими військовими частинами та об’єднаннями, щоб відбити агресію у локальній війні (або збройному конфлікті), і здійснити стратегічне розгортання для виконання задач у великомасштабній війні”. Війна більшого розмаху вимагала стратегічного розгортання.

Важливим моментом оновленої концепції є переконання, що НАТО застосувало силу для досягнення своєї мети й може виявити намір застосувати її проти Росії у стратегічній конфронтації. Було також зафіксовано, що звичайні сили Росії ослаблені, відступили на невідгідні позиції та нездатні чинити опір широкомасштабній атаці з боку НАТО із застосуванням звичайних озброєнь. Ядерна зброя виявилася єдиним надійним засобом утримати НАТО від застосування сили проти Росії. Жорстка політична мова різних офіційних документів, поза сумнівом, була розрахована на політичні елементи НАТО.

### **Загроза і ризик у військово-політичному рівнянні: Балтика**

У випадку балтійських держав розробка концепції безпеки розподіляється на три чіткі стадії і кожна з них ознаменована рішеннями НАТО. На першу, в 1991—1994 роках, припадає базова організація збройних сил цих країн і формування оборонної політики. Балтійські концепції національної безпеки, що засновані на оцінках загроз, по суті, базувалися на аналізі національної та регіональної обстановки безпеки того часу. Наступна стадія почалася з рішення НАТО про розширення, а саме з “Дослідження по розширенні НАТО”. Закінчилася вона членством Прибалтики в НАТО і ЄС і обидва відбулися майже одночасно, з чого і почалася третя стадія. Якщо упродовж першої стадії загроза і аналіз ризику були відносно простою річчю, згодом здійснювалися аналізи загрози; переглядалися концепції державної безпеки; вироблялася оборонна політика й військові стратегії; виникла ієрархія планування, що спирається на довгострокові, орієнтовані на можливості плани розвитку сил. Третя, сучасна стадія, характеризується повною інтеграцією до євроатлантичних структур з відповідними змінами в загрозах і ризиках, оновленими концепціями державної безпеки й новими задачами сил оборони.

У ситуації Прибалтики, в оцінці військово-політичних загроз і ризику, політична частина є дуже вагомою. Прибалтійська національна безпека заснована на обороні або на військовому компоненті, хоча значна увага й приділяється іншим чинникам безпеки. Ми розглянемо її з урахуванням чотирьох основних керівних принципів в оцінці співвідношення загрози і ризику, що властиві прибалтійській ситуації:

- збільшення розміру і/або готовності збройних сил;
- переговори про двосторонні і багатосторонні угоди;
- вступ до колективного оборонного альянсу;
- вироблення заходів по створенню взаємної довіри з сусідами.

Аналіз загроз безпеки, з якими стикалися прибалтійські держави, показує, що військова загроза була головною, але, ймовірно, не найактуальнішою небезпекою. Гіршим сценарієм (потенційний військовий напад) не можна було нехтувати, і готовність безпеки мала була також включати елементи стримування і оборони. Головна загроза вбачалася в залученні назад до політичної, економічної та військової сфери російського впливу. Військове втручання перетворювалося на небезпеку тільки у тому випадку, якщо б не вдалося досягти мети подолання цієї загрози. Безпека, таким чином, залежить від захисту проти політичних, економічних і кримінальних загроз, а також деяких специфічних чинників, наприклад, нелегальної міграції, нелегальної діяльності антиурядових груп та іноземних розвідслужб.

Упродовж цього часу прибалтійські збройні сили мали ядро з призовників, яке було підкріплене великим добровольчим резервом. За типологією професійних військ Західної Європи вони є силами легкого та стрілецького озброєння, переважно сухопутними, але з морськими й повітряними компонентами, певною мірою мобільними. Західні фахівці з оборони підраховували, що, коли ці країни застосують методи національної служби Фінляндії, вони могли б мобілізувати приблизно 100 000 чоловік діючого особового складу, більше в Литві, менше в Естонії. На практиці цього рівня можна досягти за десятиріччя, якщо можливо взагалі. Обмежуючими чинниками стали матеріальні ресурси — озброєння, оснащення і постачання, — а також вимоги інфраструктури. При їхній економічній і демографічній ситуації прийнятним рішенням були б малі професійні збройні сили, що підкріплені великим резервним компонентом. У мирний час збройні сили мають забезпечити стримування демонстрацією своєї готовності та здатності захистити національну територію, територіальні води й



повітряний простір. Вони мають підтримувати цивільні власті за надзвичайних ситуацій на зразок природних катастроф. При загрозі війни або у військовий час вони захистять національну територію, повітряний простір, територіальні води й ключові адміністративно-політичні центри спільно з іншими інститутами національної безпеки.

Прибалтійські держави співпрацювали в питаннях своєї оборони з моменту відновлення незалежності. Першим великим проектом став Прибалтійський миротворчий батальйон (БалтБат). Із самого початку батальйон мав політичну мету й військове призначення. У політичному відношенні прибалтійські держави могли б претендувати на помітне місце в міжнародних миротворчих операціях і, як суверенні держави, робити свій внесок у міжнародну безпеку. Батальйон був першою ланкою в сукупності регіональних заходів безпеки; за ним йшли Прибалтійська морська ескадра (BaltRon), Прибалтійська мережа повітряного спостереження (BaltNet) і Прибалтійський оборонний коледж. Усі три країни розвивали однакові командні, контрольні та інформаційні системи, матеріально-технічне забезпечення, управління ресурсами і концепції підготовки, що засновані на досвіді НАТО. Але найважливішим із цих елементів були міжнародне визнання приналежності Прибалтики до Європейської родини націй і розвиток життєздатної економіки із західними торгівлею та інвестиціями. Вступ до НАТО був головною задачею, і підрозділи Прибалтійського батальйону брали участь в IFOR, SFOR і KFOR.

Віддання пріоритету міжнародній меті може підпорядкувати національні вимоги порядку денному НАТО. Міжнародна консультативна Рада з оборони прибалтійських держав, що складається із західних вищих військових і цивільних посадовців у відставці, визнала, що прибалтійські уряди проявили найбільший ентузіазм як члени "Партнерства заради миру" і сприяли міжнародним миротворчим операціям, таким чином демонструючи свою готовність забезпечувати безпеку інших, як і добиватися її для себе. "Але ми робимо попередження, відзначила Рада, про небезпеку дозволити, щоб переваги міжнародної співпраці споживали непропорційну частку обмеженого оборонного бюджету на шкоду внутрішньому розвитку". Вимоги керіваних НАТО операцій могли б зіштовхнути націю на шлях розвитку сумісних з НАТО військ. Але вони такі дорогі, що для їхнього створіння країні слід було б залучити й без того недостатні ресурси національної оборони за рахунок інших напрямків. Для країн, що не впевнені, чи зможуть вони зрештою приєднатися до НАТО і, у зв'язку з цим, які відчувають, що у майбутньому вони можуть знову мати мотив побоюватися вторгнення великого сусіда, це є чимось на зразок азартної гри, як зауважив вищий урядовець НАТО. Підготовка ПДПЧ може насправді скоротити здібність до незалежної оборони, сподіваючись на майбутній захист з боку Альянсу. Якщо ця надія не здійсниться, програш в такій грі може виявитися дуже великим.

Ми можемо оцінити прибалтійську ситуацію загрози і ризику за чотирма основними принципами, що вказані вище. Що стосується збільшення розміру й готовності збройних сил, то це має бути поступовий процес, який дещо знижуватиме ризик загрози. Але прямий військовий напад не був ймовірним упродовж значного часу. Для мети аналізу потенційна військова загроза Латвії на коротку й середню перспективу могла б прийняти форму кампанії із дестабілізації, навмисно створеної кризи і військового втручання під приводом відновлення порядку. Якби агресору довелося враховувати всі три прибалтійські держави разом, те відносне зрівнювання сил виключило б швидкі військові дії. Прибалтійська регіональна співпраця у сфері безпеки, втім, завдяки багатостороннім і двостороннім угодам, просувалася швидко, обходилася недорого і забезпечувала значну безпеку. Що ж до вступу в колективний оборонний альянс прибалтійські держави в певному сенсі збільшували майбутній військовий ризик (не будучи членами НАТО), зосереджуючись на пошуках політичного рішення (добитися прийому до неї).

Ми можемо завершити цей розділ порівнянням наслідків розширення НАТО з погляду штаб-квартири НАТО і різних столиць Центрально-Східної Європи. З погляду Брюсселя, розширення було важливою частиною широкої стратегії зміцнення безпеки Європи, розповсюдження стабільності на Схід. З погляду Словаччини, покрокове просування Альянсу на Схід, що було проаналізоване за допомогою оцінки загрози і ризику й виражене в її стратегіях безпеки й оборони, мінімізувало великі небезпеки спочатку оточенням Словаччини зоною зовнішньої безпеки, а потім включенням туди Словаччини. Проте воно не усунуло деякої регіональної загрози. Хоча вони відносяться до віддалених, все одно могли б мати наслідки й для Словаччини. Косово залишалася областю нестабіль-



ності, а безпека Македонії була глибоко підірвана війною та її наслідками. З погляду Москви, просування НАТО на Схід розглядається в негативних категоріях. З погляду прибалтійських держав, НАТО обіцяє великі перспективи стосовно безпеки і ступеня ризику. Прийом до НАТО в значній мірі усуває головну загрозу. Відмова означає, що прибалтійські держави передаються у вічну "сіру зону" або сферу впливу Росії. Їхнє рішення полягає в енергійній підготовці до членства. У певному значенні, якщо порівняти це з обачливою азартною грою в безпеку, прибалтійські держави зіграли своїми картами політики безпеки вміло і забрали виграші на Празькому самміті.

## Новий діапазон загрози

Сучасні дослідження з безпеки і концепції безпеки визнають діапазон загроз. На одному полюсі знаходиться традиційна військова загроза, що дедалі знижується, на іншому — загроза тероризму, що посилюється. Загрози з'являються, змінюються, присуваються або відступають; їхній діапазон не є фіксованим або постійним. Близькість, вірогідність і потенційна небезпека змінюються від регіону до регіону, від суспільства до суспільства. Традиційна загроза, військовий напад через кордони країни, відступила подалі від одних країн, менше від інших. Бельгія може припустити, що більше немає великої потреби у витратах на звичайну територіальну оборону і що їй можна відповідно реорганізувати свою оборону. "Нелегко переконати поляків або естонців, що це так, і нереально чекати від таких країн, чия географія і недавня історія все ще є достатній над їх мисленням у сфері безпеки, відмови від традиційних військових концепцій оборони і безпеки". Схема загроз, що використовується для Словаччини, розподіляє їх за п'ятьма категоріями: великий збройний конфлікт, регіональний збройний конфлікт, загальні невійськові загрози, природні катастрофи та екологічні (техногенні) аварії. Більшість "нових загроз" зібрана до категорії "загальних невійськових загроз" і деякі з них перетікають в "регіональний збройний конфлікт". Остання загроза розцінювалася як така, що має "помірну вірогідність", а ризик визначався, як "помірний /високий". Для країн на зразок Македонії, як вірогідність, так і ризики будуть "високими", і Македонія може включити в потенційні загрози тероризм.

## Тероризм

Сучасні концепції національної безпеки визначають тероризм як загрозу, часто називаючи це "глобальним тероризмом". Всеосяжне позначення явища, яке виявляється в різних місцях з різними учасниками і метою, може плутати, неточно позначати його специфіку. Сполучені Штати оголосили глобальну війну тероризму. Він може вразити американську "батьківщину" з різних частин земної кулі, тому Сполучені Штати піддадуть атаці будь-яке місце, де знаходять притулок терористи (або яке вважається притулком). Для США "катастрофічну загрозу" представляє організація Аль-Каїда, її союзники та їхня ідеологія. Незадовго перед атакою "9/11" американська розвідка попереджала, що Аль-Каїда не "є якоюсь вузькою, малою терористичною проблемою, яку слід включати в більш широку регіональну політику". Але для Македонії "мала терористична проблема" є найголовнішою загрозою, загрозою регіональною, оскільки Македонія має справу з терористами як воєнізованими, діючими регіонально, радикальними політичними групами, що загрожують з-за кордону Косово.

Остання Концепція національної безпеки Естонії вважає, що тероризм, терористичні організації та екстремістські групи не представляють "особливої загрози для країни". Проте існування тероризму слід визнати, щоб розвивати міжнародну співпрацю. Концепція національної безпеки Болгарії не згадує тероризм, але її оборонна політика (у Болгарії вона називається "військовою доктриною") і військова стратегія згадують його й оцінюють вірогідність терористичної атаки на Болгарію як низьку. Проте вони беруть до уваги "ризик для безпеки і територіальної цілісності країни через дестабілізуючий вплив обмежених військових і/або збройних формувань і/або терористичних груп". Криза могла б виникнути через воєнізовано-терористичну діяльність у регіоні, що охоплює Македонію, Косово і Албанію, яка могла б перейти через кордони Болгарії.

Тероризм — це тактика. Радикальні групи, що визначаються як терористичні, різноманітні. Вони розміщуються у відомих місцевостях на зразок Чечні і діють з них, одержуючи певну зовнішню підтримку від організацій типу Аль-Каїди. База їхніх дій відома, а їхня структура воєнізована. Частіше за все вони одержують підтримку від кримінальних угруповань. У деяких латиноамериканських країнах є зв'язки між терористичними та екстремістськими групами, що нападають на державні установи, відомі й організації наркоторговців, що допомагають фінансувати терористів. Подібного роду відношення існують у місцях на зразок Косово. У Македонії в 2001 р. озброєні албанські бійці Національно-визвольної армії (NLA) почали збройне повстання за права меншини. Західні спостерігачі приписали NLA інші мотиви, включаючи підтримку злочинності та затвердження політичного контролю над цими областями. NLA не була кримінальною організацією. Проте на ній є тавро злочинності та контрабанди наркотиків. Більш вузький або більш широкий кримінальний прошарок можна знайти в багатьох радикальних формуваннях.

### **Загрози з боку кримінальних організацій**

Незаконна торгівля зброєю надзвичайно прибуткова. Вона купується в одній країні, переправляється через іншу і продається в зоні конфлікту. Деякі постсоціалістичні країни, на зразок України, залишилися з величезними складами радянської зброї, якої їх збройні сили, що зменшилися за останній час, не могли використовувати. Українська парламентська комісія встановила, що в 1992 р. військові запаси склали вартість близько 90 млрд. дол. США і що за наступні шість років майно на суму близько 32 млрд. було розкрадено й продано за кордон. Зброя з України, Росії та інших держав транспортувалася в зони конфліктів і громадянських воєн на Балканах, Кавказі, Близькому і Дальньому Сході, в Африці і Південній Америці.

Кримінальні групи або конгломерати надають різноманітні нелегальні товари — наркотики, контрабанду й людей. Таким чином, між традиційною військовою й останніми глобальними терористичними загрозами розміщуються: корупція, організована злочинність, ненадійні кордони, нелегальна торгівля зброєю та наркотиками, контрабандою й людьми, нелегальна міграція, етнічні та релігійні конфлікти. Вони більш стійкі та важкі для протидії, тому що часто поєднуються один з одним. Кримінальні організації надійно влаштувалися в сусідніх країнах. Вони організовані в регіональному масштабі й діють через кордони. Організована злочинність і корумповані державні службовці в посткомуністичному світі не визнають державних кордонів

### **Уламки і “псевдокраїни”**

З розпадом Радянського Союзу та Югославії деякі країни (наприклад, прибалтійські держави) відновили незалежність, інші, як Україна, стали повністю незалежними в категоріях міжнародного права і міжнародного визнання вперше. Між ними існують уламки: Придністров'я між Україною і Молдовою, Косово на Балканах, Калінінград, що входить до Росії, але є анклавом між Литвою й Польщею. Є й інші уламки — на Кавказі. Вони виникли, частково зважаючи на обставини історії та національної ідентичності, а частково зважаючи на великодержавну політику Росії. Калінінград і Придністров'я підтримуються Росією. Косово продовжує своє сумнівне існування певною мірою через те, що НАТО і ЄС не можуть вирішити, що з ним робити.

Придністров'я (уламок, що відколовся від Молдови) не є державою, але функціонує на зразок цього. Це називається “псевдодержавою”. Воно надає фальшиві митні та інші документи, що використовуються для нелегальних перевезень через українські порти Одеського регіону. Величезна кількість зброї, що транспортується через Чорне море, переконливо свідчить про співучасть деяких українських офіційних осіб. Уламки і псевдодержави є середовищем для народження нових загроз. Молдова — місце, через яке йде нелегальна торгівля зі Сходу, Придністров'я, на Захід і Молдова додає свою частину кримінального товарообігу. Албанія, Македонія й Косово мають кордони, які важко контролювати; за ними важко навіть спостерігати.

## Регіональне співтовариство безпеки

Заборона і зведення до мінімуму загроз з боку транснаціональних кримінальних організацій представляє нові та виняткові утруднення. Вони організовані в регіональному масштабі та здійснюють комплекс незаконних дій, кожне з яких загрожує суспільству й підриває стабільність. Вони представляють багатоаспектну загрозу безпеки, якій слід протидіяти розвідкою, контррозвідкою, поліцією, прикордонним контролем, фінансовим наглядом та в інший спосіб. Це мають бути зусилля, які об'єднують відповідні міністерства, що звичайно мають справу з внутрішніми проблемами країни, зокрема, міністерством внутрішніх справ, фінансів, юстиції, а також відповідальні за зовнішні питання: міністерства закордонних справ та оборони. Таким чином, кожній країні слід розвинути тісну співпрацю між різними міністерствами і відомствами, що їм підпорядковуються.

Оскільки більше неможливо упоратися з явними загрозами з одного або з іншого боку державного кордону, то більше неможливо й чітко розмежувати зовнішню та внутрішню безпеку. Оскільки уряди починають усувати перешкоди між їхніми власними міністерствами, департаментами і відомствами, їм доведеться підготувати фахівців у нових галузях спеціалізації, які зможуть працювати в своїх країнах і зі своїми колегами в сусідніх країнах. З огляду на те, що нові загрози безпеки виходять від нелегальних організацій, що діють через кордон, урядам доведеться одержувати інформацію від своїх сусідів і ділитися з ними інформацією. Служби безпеки слід повністю реорганізувати, щоб зустріти нові загрози з фундаментальними змінами щодо задач, структури і компетенції цих служб. Перебудова сектора безпеки з його рядом інститутів, реформа і переорієнтація яких взаємозв'язана, неодмінно виявиться об'ємним і складним заходом.

У сфері оборони, проте, такі зусилля були успішно ініційовані як регіональні заходи безпеки. Наприклад, існує Південно-Східноєвропейська бригада (SeeBrig), яка була створена в 1998 році міністрами оборони Македонії, Албанії, Болгарії, Греції, Італії, Румунії й Туреччини. Штаб бригади, що складається з національних підрозділів, що постійно перебуває на території своєї країни, проводить спільні вчення і тренування з їх залученням, знаходився в Пловдиві (Болгарія) і потім кожні чотири роки переміщався в іншу державу. SeeBrig могла б використовуватися для запобігання конфлікту та миротворчих операцій згідно з мандатом ООН або ОБСЄ, що здійснюється під командуванням НАТО. Є й інші Південно-Східноєвропейські ініціативи.

## Західний вплив і допомога

Процес формулювання концепції національної безпеки та його продовження в оборонних концепціях або стратегіях і військових стратегіях був описаний вище. Концепції національної безпеки в усіх державах на перехідній стадії включають нові невійськові загрози. Проте вони не породжують конкретних стратегій і процедур на зразок тих, що розроблені з питань оборони й армії. Певною мірою, це упущення виникло, хоча і без наміру, через західні організації та їхні програми допомоги. Дотепер західну увагу й допомогу було спрямовано на реформу й реорганізацію збройних сил у "перехідних державах", у значній мірі ігноруючи невійськовий сектор безпеки.

Було багато зовнішніх програм допомоги з питань політики (демократичний контроль над збройними силами), економіки (управління ресурсами), військової реформи (зміна структур збройних сил) і процедур НАТО (сумісність). У конфліктних регіонах (а саме, на Балканах) було розгорнуто багатонаціональні військові оперативні сили із залученням НАТО й країн, що не є членами НАТО. Збройні сили були готовими взятися за місії зі взаємозв'язаною політичною і військовою метою, наприклад миротворчі операції, цивільна безпека, кризове реагування й управління, гуманітарна допомога. Розширення небойових або бойових задач низької інтенсивності вимагає нових якостей: гнучкості, ініціативності, довготривалої підтримки боєздатності та можливості координувати зусилля з власними чи іноземними цивільними й політичними владами.

Але збройні сили не можуть скласти першу лінію оборони проти нових загроз і нелегальних організацій, хоча в певних випадках їх доведеться спрямовувати проти воєнізованих організацій.

Нинішня турбота західних держав полягає в тому, як спорудити міцні державні кордони, бар'єри, що будуть стримувати потік на Захід кримінального товарообігу. Причина цього, принаймні, певною мірою, полягає у тому, що зі своїм розширенням ЄС і НАТО наближаються або вступають у контакт з державами, які породжують або експортують нові загрози. Важко уявити, як спроби спорудити більш міцні перепони на кордоні могли б блокувати загрози. Кордони слабкі, через них відносно легко проникнути, а їхнє зміцнення вимагає багато часу і сил. Тому виникає потреба глибокої оборони, яка має створюватися за регіональною, транскордонною співпрацею інститутів безпеки.

Загалом інститути національної безпеки держав "Трансатлантичного співтовариства", тобто, держав-членів міжнародних інститутів НАТО і ЄС, все ще такі ж, що були створені для перемоги в холодній війні. Їхні збройні сили організовані, перш за все, для оборони проти загрози територіального вторгнення або для проекції сили, як це було в Афганістані та Іраку. Західні розвідувальні організації, особливо гігантський, складний і надзвичайно дорогий американський апарат, не відповідали потребі мати справу з новими загрозами і ефективно не реструктуровані для цього. Нинішні загрози змальовуються лініями, якими помічені тріщини в суспільствах. Їх не можна прослідити по кордонах, що розділяють суверенні держави.

### **Нові загрози екології**

Метод розрахунку загрози (ймовірності—вразливості—ризик) не надто ефективний стосовно нових загроз, подібно до традиційних. Проте у наявності ініціативи для досягнення цієї ефективності, принаймні, в деяких сферах. НАТО почало програму за визначенням, обміном і аналізом поточного стану досліджень, включаючи моделі та політичні підходи до поточного співвідношення екологічних змін і безпеки. НАТО пропонує виробити критерії загрози безпеки, визначення ризику та його оцінки, розглядаючи екологічні проблеми й тенденції в категоріях їхнього впливу на політику безпеки з метою загального розподілу за категоріями конфліктів, що викликані екологічною деградацією або таких, в яких екологічна деградація є головним чинником.

Основою для оцінки будуть регіони, що відносяться до інтересів безпеки НАТО, і екосистеми в категоріях їхнього взаємозв'язку з головними екологічно проблемними областями. При використанні оцінки загрози матиме місце розробка аналізу ризику, що сполучає традиційні методи оцінки ризику НАТО для оцінки ризиків, що цілком або частково викликані екологічною деградацією. Ризики оцінюватимуться в глобальному або регіональному контексті, у співвідношенні з іншими чинниками потенційного конфлікту та з визначенням пріоритетності ризиків, беручи до уваги НАТО, "Партнерство ради миру" й регіональні пріоритети.

Існує кризовий менеджмент. Західні інститути мають справу з кризами, користуючись засобами, що тягнуться від попереджувальної дипломатії до проекції сили. Це положення включено до Стратегічної концепції НАТО 1999 р. для місії "поза зони Статті V". З погляду НАТО урок минулого десятиріччя в Південно-Східній Європі зрозумілий. Раннє попередження про загрозу кризи є життєво важливим. Але дізнатися про те, як Альянс може долучитися до виникаючої кризи, важко. Членам Альянсу слід ухвалити політичне рішення, а це вимагає часу. Проте в Південно-Східній Європі криза є небезпечною подією, яка виникає раптово і загрожує життю значної частини населення, соціальній структурі, політичній системі, навіть суверенітету й територіальній цілісності країни. Мінлива ситуація в одній країні могла б з легкістю викликати ефект доміно на сусідні країни. Жоден уряд не може чекати, поки НАТО або якийсь інший міжнародний орган обдумає, що можна зробити й слід зробити.

### **Кризове управління**

Регіональний збройний конфлікт є загрозою, яку включено до багатьох концепцій національної безпеки, особливо в Південно-Східноєвропейських країнах. Регіональний конфлікт піддає небезпеці країну і завдасть великих збитків, якщо виплеснеться через кордони. Але походження регіональних конфліктів і криз змінюється. Упродовж 90-х років епіцентром конфліктів на Балканах був Белград.

Балканські війни часто затінювали перспективи менших, але більш вірогідних криз. Коли в 1997 р. в Албанії звалилася величезна шахрайська фінансова схема, там виникли політичні бунти, напади на поліцію і військові склади зброї, наближався колапс політичної системи. Уряд не знав, як упоратися з кризою; військове командування коливалося, яке рішення прийняти. Потоки біженців досягли Італії і, зрештою, Західноєвропейський Союз спробував стримати кризу. Те, що трапилося в Албанії, було ситуацією крихкої держави, яка піддалася дії раптового різкого удару.

Ми можемо обмірковувати кризову ситуацію, використовуючи сценарій-концентрат різних загроз (такий сценарій було дійсно розроблено для аналізу регіональної кризи учасниками з Центральної Європи). Він починається з екологічної та гуманітарної катастрофи. Ядерний реактор руйнується в області, де сходяться кордони трьох країн. Масові потоки переляканих людей кидаються через кордони регіону, що є спірним між двома з них. Повідомляється, що розгублені прикордонники однієї країни відкривають вогонь по прикордонній варті іншої. Безпосередньо перед уявним інцидентом друга країна оголошує мобілізацію резервів, щоб перекрити проникнення біженців через межі. Усі країни відчайдушно волають до НАТО, ЄС і ОБСЄ про допомогу, проте вони не вказують, чого потребують і як гостро. Звичайно, не кожній країні могли б загрозувати саме такі події. Але у великому регіоні від Калінінграда на Балтиці до Чорного моря жодну можливу кризу не можна вилучити із списку.

Кризове управління на порядку денному реформи сектора безпеки має стояти вище за плани мобілізації та розгортання збройних сил країни проти можливої зовнішньої загрози. Чим менше уряд робить відповідних приготувань до цих загроз розвитком ефективного потенціалу кризового управління і капіталовкладеннями в правильний тип і якість сил безпеки (збройні сили, поліцію, розвідку), тим більш серйознішою стає небезпека, що загрози виникнуть самі по собі. Стосовно міжнародних інститутів безпеки кризи є подіями поза зоною відповідальності, а засоби управління тягнуться від попереджувальної дипломатії до проєкції сили.

Країни перехідного періоду мають закони і адміністративні норми, доречні у кризовій ситуації. У цілому, їм бракує ефективних механізмів координації, які можна привести у дію. Це могло б мати серйозні негативні ефекти, якби система потрапила у напружену ситуацію або зважаючи на підвищення зовнішнього ризику, або ж зважаючи на надзвичайну ситуацію в суспільстві. Є необхідність створити, впровадити і застосовувати на регулярній основі механізми, що потрібні для дієвого функціонування уряду під час кризи або надзвичайної ситуації. Вивчення і розуміння майстерності кризового попередження, запобігання і управління, як усередині країни, так і з партнерами, має стати вищим пріоритетом на найближче майбутнє. Механізми управління, щоб бути адекватними, мають бути створені із самого початку. Реформа сектора безпеки має передбачати три сфери: національну, регіональну та міжнародну. При національному плануванні необхідно визначити місце (можливо, кабінет, можливо, рада національної безпеки) центру управління. Сусіднім країнам потрібно співробітничати, структури управління і процедури в сусідніх країнах мають бути дуже схожими і здатними на регіональну взаємодію. Цивільній владі та військовим установам однієї країни доведеться спілкуватися зі своїми колегами через кордони. Необхідні належні комунікації між західними і східними центрами кризового управління.

На національному рівні кризове управління потрібно розвивати, з урахуванням трьох вимог. Перша полягає в здатності збирати і аналізувати інформацію про те, які ризики і загрози можуть виникнути і наскільки швидко. Друга відноситься до функціонування структури управління. Управління не вимагає великої, постійно укомплектованої персоналом структури. Постсоціалістичні уряди мають тенденцію до розробки бюрократичних планів, які швидше можуть перешкодити швидкій реакції, ніж їй сприяти. Третя вимога відноситься до права. Уряду може бути потрібним застосування надзвичайних засобів. Цивільні права суспільства за необхідністю обмежуються, наприклад, встановленням комендантської години або іншими заходами. Але постсоціалістичні офіційні особи мають тенденцію розглядати безпеку й реакцію на надзвичайні обставини в категоріях внутрішньої, поліцейської влади. Регіональному кризовому управлінню необхідно прагнути розпізнавання, заборони і ліквідації криз на їхніх початкових стадіях. Його призначення полягає в ранньому попередженні і стримуванні, поки міжнародні організації не будуть готовими до дії.



# Демократія, безпека і оборонне планування

*д-р Яан Арведс Трапанс*

### Введення

Міністерство — це організація, яку міністр використовує для здійснення політики, що вироблена урядом і схвалена парламентом. У цьому значенні міністерство оборони має майже такі ж обов'язки, що й інші міністерства. Але міністерство оборони має і значні відмінності. Деякі з них властиві самій суті оборони. Воно контролює і спрямовує велику, могутню й автономну організацію, збройні сили. Багато було написано про проблему демократичного контролю над збройними силами й багато що з цього має безпосереднє відношення до ситуації, в якій опинилися нові демократії.

Міністерства оборони стикаються з багатьма проблемами — новими, великими й складними. Збройні сили зменшуються, реорганізуються, реструктуруються й приймають на себе абсолютно нові задачі. Після холодної війни обстановка безпеки змінилася, але для країн за межами Західної Європи вона не стабілізувалася. Міжнародні інститути, НАТО та ЄС, розширюються. Вони прийняли до своїх лав декілька країн; вони наближаються до інших; вони мають широкую мережу інституційних відносин, яка залучає країни до їхнього шляху. З'явилися й нові загрози, внутрішні, регіональні та міжнародні. Серед усіх урядових міністерств міністерство оборони займається більшою кількістю нових питань і проблем, ніж будь-яке інше. Всередині кожної країни та уряду політичні інститути в міру свого пристосування до демократичних систем економіки, вільного ринку й відкритого суспільства переповнюють великомасштабні бурхливі зміни. І якщо міністерства оборони розробляють структури і процедури, щоб упоратися з цілою низкою нових завдань, то цим зайняті й інші установи, наприклад, нові парламенти. По-перше, це проблема співпраці в оборонному співтоваристві між цивільними і військовими властями, що спочатку намічена в конституціях і законах, а потім вироблена на практиці. По-друге — відносини між міністерством і парламентом. Останній, ще частково невпевнено, починає захоплювати нові та незнайомі важелі демократичної політичної влади. По-третє — розділення на управління ресурсами і оборонне будівництво, найважливіша проблема, що вимагає компетентності не тільки від міністерства оборони та збройних сил, але також і від інших гілок влади, зокрема від парламенту. По-четверте — сам уряд, кабінет, де офіційні особи міністерства оборони представляють свої програми, відстоюють свої пріоритети, підтримують свої запити й намагаються чітко виділити свою частину відповідальності за питання внутрішньої та регіональної безпеки, в які втручаються все більше й більше міністерств. По-п'яте — суспільство. Міністерству оборони слід розглядати суспільство в цілому; стикатися йому потрібно з одним конкретним та організованим сегментом, тобто "цивільним суспільством", а рахуватися й мати справу переважно доводиться з пресою. І, нарешті, — міжнародне оточення, "наближення Заходу", що пропонує багато програм, які вимагають більшої уваги й більшої роботи від міністерства оборони й інших відомств.

Обов'язки та функції міністерства оборони будуть розкриті лише тоді, коли міністерство буде розвивати свої відносини з різними суб'єктами, що згадані вище, з особливою увагою до організації внутрішніх структур міністерства. Опис супроводжуватиметься посиланням на практику й приклади з



досвіду нових демократій. Розглядатиметься функціонування: як були впроваджені деякі структури, що спрацювали належним чином, і що спрацювало не надто справно. У манері, властивій у наші дні західним експертам, ми відзначимо “належне управління” там, де воно насправді є.

Ми включаємо опис того, якою має бути влада й роль міністра оборони в новій демократії, яка прагне реформ і перетворень у новій армії, що орієнтована на нові загрози й ґрунтується на новому суспільному договорі, який вимагає сильної політичної волі й спрямованості. Зважаючи на це, потрібен цивільний міністр оборони із сильним міністерством. Саме він і його міністерство — а не збройні сили — відповідають перед урядом і парламентом за забезпечення тієї оборонної політики, стратегії, структур і діяльності, що зосереджені на пріоритетах безпеки громадськості (та її вибраних парламентських представників) і відповідають ресурсам, які суспільство готове витратити. Коли очікування перевищують рівень фінансування (що є звичайною справою), саме міністр зобов'язаний забезпечити обізнаність суспільства (та його політичних представників) і прийнятність для нього переваг і ризиків. Він мусить також відповідати за здійснення політики, віддання наказів генералам і контроль над виконанням цих наказів. Це вимагає механізмів перевірки сприяння й політичної авторитетності, що заснована на підтримці з боку виконавчої влади й парламенту. Сила цієї підтримки відображає силу “оборонного консенсусу” між політичними силами суспільства. Там, де такого оборонного консенсусу немає, міністр змушений докласти всіх зусиль, щоб його створити, бо в іншому випадку він програє.

## Міністерство оборони в новій демократії

Урядові структури представницьких політичних систем створюються за конституціями й законами, які ставлять міністерство оборони в належний стан і забезпечують необхідними повноваженнями для виконання обов'язків. Міністерство оборони — незвичайний інститут, дещо відмінний від інших міністерств. Воно багато в чому відповідає за ефективність збройних сил. Проте збройні сили є автономною, згуртованою ієрархічною організацією. Зважаючи на свою природу і задачі, вони не можуть бути демократичними. Вищий рівень збройних сил — це Генеральний штаб, очолюваний начальником штабу. З одного боку, вищий військовий командуючий підкоряється міністру оборони й, таким чином, підлягає демократичному (й парламентському) контролю. З іншого боку, відповідно до демократичної практики, глава держави, президент, є головнокомандувачем збройних сил. Президентські повноваження визначені в конституції й відрізняються один від одного в мирний час, у кризових ситуаціях і під час війни. Проте у будь-якому випадку президент має певну владу над збройними силами. Таким чином, армія має дві лінії субординації. Як члени кабінету, міністри оборони підпорядковані прем'єр-міністрам. Оскільки збройні сили скорочуються, реформуються і пере націлюються, що є дорогим довгостроковим заходом, міністри оборони мають або мусять мати особливо тісні зв'язки з парламентами.

Міністерство оборони стоїть на політичному перетині цивільних і військових справ, і влада міністра ґрунтується на фундаментальному принципі — демократичному контролі над збройними силами. Суть демократичного контролю було описано в багатьох аналітичних дослідженнях. Армія не може впливати на внутрішню політику, не може виступати як політична організація, оберігаючи свої привілеї та вагу і мусить визнати демократичне цивільне керівництво оборонною політикою. Уряди вносять пропозиції, а парламенти ухвалюють рішення по оборонних витратах, стосовно структури військ та поставкам і всього, що відноситься до цих справ. Солдати мусять бути “нейтральними аполітичними підлеглими” внутрішньому, цивільному керівництву; їхня роль має бути обмеженою виконанням загального політичного вибору цього керівництва. Проте, як іронічно помітив військовослужбовець високого рангу з великим досвідом служби в західних країнах і в державах на перехідній стадії, “Це все дуже просто, коли висловлено в академічній манері, але на практиці життя ніколи не є таким простим”.

Усталені демократії мали нагоду налагоджувати відносини армії та суспільства сторіччями. Результат можна підсумувати під заголовком “демократичний контроль над збройними силами”. Сьогодні в світі багато “нових демократій” або “держав перехідного періоду”; отже, їхні збройні сили мають бути поставлені під “демократичний контроль”. Крім того, структура і технологія демократичного

контролю має бути по суті такою ж, як в країнах НАТО і ЄС (де існує також ОБСЄ та інші органи). Розширюючись, ці два головні інститути видають переліки критеріїв для країн, які прагнуть приєднатися до них або всього лише задовольнятися тісною співпрацею. Маса критеріїв відноситься до демократичного контролю над збройними силами, вимога про те, що міністр оборони мусить бути цивільною особою, відноситься до першочергових.

Нові демократії встановлюють відповідальність президента, міністерства й Генерального штабу перед законами та іншими нормативними актами. Закони встановлюють відповідальність міністерства й Генерального штабу. Загалом, міністерства відповідальні за оборонне управління, військове будівництво, а також підтримують збройні сили відносно фінансування та інших ресурсів відповідно до вимог, що визначаються Генеральним штабом. Генеральний штаб відповідає за оперативне командування, контроль та оборонне планування. У країнах перехідного періоду вистачає законів. Як правило, їх більше, ніж потрібно. Створеним та ухваленим недосвідченими законодавцями багатьом законам, нормативним актам і офіційним концепціям бракує чіткості. Подібно своїм авторитарним або радянським попередникам вони ясно вказують на відповідальність, але не відповідають на всі адміністративні питання. Вони часто містять заплутаний виклад і структуру, суперечливі положення і нечітку термінологію. Неоднозначні закони про безпеку й оборону приводять до суперечливих тлумачень президентами або прем'єр-міністрами своєї політичної ролі та влади. Але армія, як правило, утримується від залучення до політики.

Західний проект припускає, що міністерства оборони очолюються цивільними особами і в значній мірі ними ж укомплектовані. Такого ще не склалося в нових демократіях, хоча є і кілька помітних винятків. У країнах перехідного періоду бракує кваліфікації національного уряду, цивільних осіб, які в цілому компетентні у формуванні оборонної політики й оборонному плануванні. Демократичний цивільний контроль, сфери відповідальності міністерства оборони й Генерального штабу, оборонна реформа — ось три значні перешкоди, які новим демократіям належить подолати без особливої затримки. Мабуть, як тільки затвердяться механізми, загальноприйнята практика й демократичні звички, поведінка тих, хто формує політику в нових демократіях, стане не гіршою й не кращою, ніж людей цього ж кола в старих демократіях. Очевидне утруднення полягає в тому, що час, відведений для затвердження таких речей, не терпить і вимірюється десятиріччями, а не століттями. Кожна оборонна установа має бути ретельно реформованою як у політичному, так і у військовому аспектах. Реформа вимагає реформаторів. За західними поглядами, вони мусять бути цивільними особами і будуть очолюватися цивільним міністром. Але при погляді на те, що мало місце в тих Центрально-європейських країнах, де оборонна реформа пустила корені і тепер здатна досягти успіху, очевидно, що це був процес, який керувався кількома вищими військовослужбовцями, які мали відповідне бачення, хоробрість, рішучість і технічні знання. Вони змогли надихнути підлеглих слідувати за собою і залучити зовнішніх експертів. Крім того, їм пощастило мати сильну політичну підтримку, захист і заохочення. Сильна політична підтримка забезпечується цивільним міністром оборони, але військовослужбовці були в цих випадках рушійною силою.

Ми можемо проілюструвати це відповідними обов'язками цивільних осіб і військовослужбовців по звичайному західному методу взаємопов'язаного планування безпеки. Звичайно це робиться таким чином. Послідовність складається із сприйняття загрози, концепції національної безпеки, оборонної політики, військової стратегії, планів військового будівництва й підготовки, доктрини та ін., що деталізуються в планах і практиках. Без взаємопов'язаного процесу планування військовим дуже важко підтвердити запити на людські і матеріальні ресурси, фонди, поставки, технічні та інші ресурси, а також розробити плани підготовки й розгортання. Без ясного визначення й пріоритетності загроз важко підрахувати потребу в людських і матеріальних ресурсах, що потрібні для виконання певних задач, та визначити типи систем зброї, якими слід оснастити війська, і показники оцінки рівня готовності до виконання задач.

Взаємозв'язок між концепцією безпеки, концепцією оборони і військовою стратегією було показано в іншому розділі; перша концепція приводить в рух інші. Міністр оборони й міністерство беруть участь у формуванні концепції безпеки; начальник штабу виступає радником міністра. Наступним кроком є

концепція оборони, яка має поєднати концепцію національної безпеки з процесом вироблення структури сил. Її розробляють у міністерстві оборони, де, за західним зразком, участь цивільних і військових більш врівноважена.

Належні ефективні робочі відносини міністерства оборони з Генеральним штабом існують тоді, коли обидва органи можуть розробити практичні рішення про те, що творці політики (цивільні особи) зможуть досягти і що експерти (військовослужбовці) вважають за потрібне для досягнення першого. У мирний час область повноважень міністерства оборони має включати підготовку оборонного бюджету, доступ до розвідданих, участь у стратегічному й оборонному плануванні, включаючи вироблення структури військ, придбання озброєння, розгортання, кадрову політику й присвоєння військових звань. Ефективна підтримка для міністра вимагає партнерства й співпраці між Генеральним штабом, військовослужбовцями міністерства оборони і штатом цивільних фахівців міністерства. Оборонне будівництво за демократії є процесом, в якому уряд перетворює загальні потреби безпеки, що сприйняті суспільством, в оборонну мету; плановики перетворюють їх на оптимальну мету, якої можна досягти; військові та цивільні експерти з оборони переробляють їх у коротко-, середньо- і довгострокові плани, виносять їх на схвалення політичних діячів у парламенті.

У демократичних системах з роками роль цивільних осіб в оборонному плануванні зростає. Проте солдати також просунулися за лінію, яка звичайно розділяє військові та невійськові відповідальності. Офіцери Генерального штабу доводиться брати участь в адміністративних засіданнях, готувати документи урядової політики, а іноді свідчити перед парламентськими комітетами. НАТО розширюється, і сучасний військовий професіоналізм вимагає знання міжнародних організацій, міжвідомчих хитрощів і процедур багатонаціональної цивільно-військової бюрократії. Нинішньому професійному військовослужбовцю потрібно бути військовим адміністратором і військовим дипломатом у тій же мірі, як і військовим командиром. У деяких випадках, солдати мають виконувати розпорядження, що раніше були зарезервовані для цивільних.

## **Міністерство й парламент**

Демократії контролюють свої збройні сили і здійснюється цей контроль їхніми парламентами, тому що вони вирішують, скільки грошей отримає уряд і яка їхня частка може бути витрачена на оборону. У демократичних політичних системах парламенти встановили методи й процедури роботи з урядами. Вони дещо відрізняються в різних країнах, але по суті своїй однакові. Парламентське "право гаманця" спричиняє собою вимоги прозорості та підзвітності, на яких ґрунтуються механізми парламентського контролю — організація і функції комітетів, проведення слухань, запити міністрів тощо. У нещодавно встановлених демократичних системах законодавцям довелося скласти демократичні конституції, ввести в дію закони, створити нові політичні структури й виробити поведінку та рутинні процедури повсякденної роботи. Парламентам довелося просуватися, крок за кроком, від політичної теорії до інституційного будівництва й налагодження роботи в комітетах, проведення слухань і затвердження бюджетів. З одного боку, їм було необхідно зробити все це дуже швидко, за лічені роки, тоді як у старих демократій було набагато більше часу. З іншого боку, якби вони не виробили політичної поведінки й рутинних процедур, могло б і не відбутися розповсюдження демократичного контролю над збройними силами або реформи останніх, а також встановлення демократичного контролю багато над чим іншим.

Конституція й закони визначають та розмежовують відповідальність міністерства оборони й парламенту. У принципі, між відповідальністю і обов'язками міністра оборони та інших міністрів різниці немає. Усі члени кабінету, як правило, змушені доповідати перед відповідними комітетами, від них може вимагатися присутність на слуханнях, де їм слід відповідати на запити. У повсякденній практиці відносини міністра оборони з парламентом є предметом особливо складним і таким, що вимагає узгодженості. Парламенти мають постійні комітети, і комітет із справ оборони звичайно відноситься до найважливіших. Нові демократії істотно змінюють свої збройні сили, а це складний, довготривалий і дорогий процес.

У принципі, демократичні структури, що встановлені Конституцією та законами, й насправді цілком демократичні. Уряди й парламенти погодилися прийняти і взаємно дотримуватися відповідного розподілу влади й відповідальності. Можна було передбачати, що на практиці виявиться багато недоліків. Труднощі в країнах на перехідній стадії зустрічаються завжди і деякі з них полягають у тому, що мало хто з парламентарів має достатню кваліфікацію, щоб працювати з оборонними проблемами у важливих комітетах на зразок комітетів бюджетного чи з оборони. Це не є недооцінкою їхніх здібностей. Західні парламентарі мають досвідчений штат і для комітетів, і для окремих членів — державних службовців, що володіють знаннями, майстерністю й засобами підтримки обраних представників так, щоб вони могли забезпечувати підзвітність посадовців оборони й армії. У парламентах країн на перехідній стадії немає таких переваг. Проте наявність кваліфікованого штату є першочерговою вимогою і деякі парламенти у нових демократіях виконали його належним чином.

Описуючи політичні реалії оборонної реформи, Крістофер Доннеллі писав: “Наприклад, немає нічого гарного в твердженні “у нас хороший демократичний контроль”, якщо в країні армія в занепаді, ніхто в уряді насправді не знає, скільки лікарняних ліжок за вартістю рівні танковому батальйону або якщо не можуть визначити, скільки танків потрібно, щоб захистити країну. Рішення мають стати взаємним балансом відповідальності між політиками й фахівцями з оборони”. Міністерства оборони можуть дійти висновку (як вже дійшли деякі з них), що їм було б краще не спрямовувати свою увагу на ті інститути — президентство, національну безпеку, Рада оборони і різні міністерства (особливо міністерство фінансів), — які мають вплив на оборонне будівництво. Урешті-решт, міністерство оборони відповідає за невідкладні реформи, а не за упушення парламенту. Це обмежений погляд на речі. Без компетентності парламенту в тій самій мірі, що й міністерства оборони, без досвідченого штату державних службовців в обох інстанціях, без непорушної співпраці між співробітниками обох установ не може бути належного застосування влади парламентом або ефективного планування міністерством.

Також важливим є глибоке розуміння парламентом виправданих потреб збройних сил. Без цього Міністерство оборони могло б просто надати всі планові документи, документацію з бюджету та іншу інформацію, яку західні міністерства представляють на розгляд своїм парламентам, і так неначебно виконати вимоги прозорості. Доки парламент не здатен зрозуміти, які ресурси потрібні та як вони використовуються, не може бути ані прозорості, ані підзвітності. Це на користь збройних сил і міністерства оборони в такому ж ступені, як і парламенту. У парламенті, а також у міністерстві оборони мають бути компетентні цивільні особи, які можуть мати справу з проблемами оборони на рівних умовах. Не може бути демократичного контролю, поки парламент неефективний.

Потребу в компетентному парламентському персоналі визнали і почалася робота із створення цього ресурсу, але це вимагає часу. Женевський центр демократичного контролю над збройними силами видав “Посібник для парламентаріїв. Парламентський нагляд над сектором безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти”, що призначені для використання в нових демократичних державах. Довідник дає опис того, як парламенти мають здійснювати свою роботу. У ньому багато йдеться про відносини між парламентами і міністерствами оборони. “Посібник” є корисним матеріалом для членів парламенту та їхнього штату. Діяльність відносно налагодження політичної співпраці між посадовцями оборони і парламентарями може бути ініційованою в міністерстві, її не обов’язково починати в парламенті. Демократичний контроль породжує відповідальність військових за освіту цивільних осіб в уряді, парламенті та пресі з військових справ і вимагає від цивільних службовців готовності вчитися, щоб цивільні особи й військовослужбовці могли ефективно співпрацювати.

Для того, щоб бути готовим до цих вимог у зіткненнях між міністерством оборони і парламентом, від бюджетних та інших комітетських слухань і до парламентських запитів, міністерству слід мати відповідну організаційну структуру, підрозділи якої спеціально призначено для спілкування із законодавцями, що підкріплені штатом, який призначено саме для цієї задачі, що “принципи, механізми й практичні аспекти” працюють, як належить. Кожне міністерство оборони в нових демократичних державах мусить мати відповідно укомплектований персоналом відділ, який призначено для зв’язку з парламентом і керованого відповідним високопоставленим урядовцем, наприклад, парламентським заступником міністра. Їхній міністерський штат має співпрацювати з парламентськими комітетами та

парламентським штатом, налагоджуючи рутинні, повсякденні робочі відносини, добровільно надаючи інформацію, не чекаючи, коли її вимагатимуть. Важливою для довготривалого оборонного планування є надійна оцінка того, на яке фінансування може Міністерство оборони розраховувати упродовж кількох років.

Це вимагає від оборонної організації роботи з парламентом. По-перше, щоб довести свою правоту відносно річного бюджету. По-друге (але не менш важливо), щоб інформувати, пояснити і виправдати середньострокові програми і довгострокові плани. Потік інформації має бути постійним, не епізодичним. Від міністерства оборони, наприклад, чекатимуть випуску періодичних оглядів середньо- або довгострокового оборонного розвитку; регулярних, щорічних або дворічних звітів про оборонну політику, плани й виконання; досконалого представлення річного бюджету (фактів, цифр і пояснень) з певним матеріалом пояснення; своєчасних компіляцій або доповідей про загальну статистику збройних сил; даних про матеріальні ресурси й оснащення (надходження, запаси, витрати); інформації з проблем, які турбують й суспільство й законодавців.

Деякі Міністерства оборони видають періодичний “Звіт міністра оборони парламенту”, який неформально називають “Білою книгою”. Ми розповімо про одну з них, що поширюється міністерством оборони Латвії. Згідно із законом від міністра не вимагається готувати цей “Звіт”; Міністерство вирішило, що це буде корисним. “Звіт міністра” дає детальне уявлення про діяльність міністерства з оборонної реформи: пріоритети і методи планування, структуру військ і плани їхнього розвитку, що передбачені оборонним бюджетом, міжнародною і регіональною співпрацею, оцінкою іноземних експертів; відносини між збройними силами і суспільством. “Звіт” також розповсюджується по інших міністерствах і серед громадськості, щоб продемонструвати, як міністерство оборони витрачає суспільні гроші та з якою метою. Англійська версія розсилається до установ НАТО, оборонні відомства Заходу і експертам різних інститутів публічної політики. З формою, змістом і списком розсилки цього “Звіту” було б корисним ознайомитися іншим міністерствам оборони.

Важливе значення для довгострокового оборонного планування має надійна оцінка, на які об’єми фінансування Міністерство оборони може розраховувати упродовж ряду літ. Це вимагає від оборонного керівництва роботи з парламентом, по-перше, щоб обґрунтувати щорічний бюджет, по-друге (але не менш важливо), щоб висловити, пояснити і виправдати середньострокові програми й довгострокові плани. Так, щоб міністр був готовим чи виступити перед парламентом, до комітетських слухань або до парламентських запитів, Міністерству слід мати організаційну структуру. Без компетентності в парламенті в тому ж ступені, як і в міністерстві оборони, без досвідченого цивільного персоналу обох, без постійної співпраці між службовцями обох інститутів не може бути ані належного застосування влади парламентом, ані ефективного планування в міністерстві. Не має значення, наскільки гарні в теорії демократичні структури контролю, якщо в міністерстві оборони немає компетентних цивільних осіб, які були б у змозі представити в парламенті виправдані потреби збройних сил і поки парламент не має компетентного штату, щоб мати справу з цивільними службовцями в міністерствах.

## **Військова розбудова й планування, що зорієнтовані на ресурси**

Три чинники визначають трансформацію збройних сил. По-перше, міжнародна і регіональна природа безпеки, згідно з якою розширення НАТО є найважливішим, хоча не єдиним чинником. По-друге, загальна національна безпека країни й оборонна політика, що заявлена в її концепціях безпеки, оборони і у військовій концепції. По-третє, оборонна економіка: скільки грошей міністерство оборони отримує в річному оборонному бюджеті і скільки йому можна чекати за певний період. Ці чинники взаємодіють, проте для багатьох держав на перехідній стадії третій є найважливішим. Бюджет — ключ, і цей ключ в руках цивільних творців політики.

Цивільні і військові виробляють концепцію оборони, котра, як йшлося вище, має ясно визначити оборонні аспекти загроз національній безпеці, оцінити ризики та встановити стратегічні уявлення і допущення, які спрямовуватимуть трансформацію збройних сил, визначатимуть структуру військ, створюватимуть ролі, місії та вимоги до потенціалу. Парламенти, як правило, схвалюватимуть кон-



цепції оборони і, затвердивши їх, прийматимуть на себе відповідальність за їхню підтримку. Концепції надає керівництво для оборонного планування в значенні пріоритетів і дає основу для оцінки витрат і пріоритетів фінансування так, щоб поступове перетворення оборони було належним чином підтримано відповідними бюджетними витратами. Доки оборона не одержує достатнього фінансування, плани мало чого значитимуть. Завжди існують альтернативні претензії на дефіцитні засоби, і рішення про розподіл цих ресурсів відноситься до політичних рішень, що приймається на урядовому рівні.

Реальне положення з підтримкою планування та фінансування було дуже важким. Досвід збройних сил у колишніх соціалістичних країнах протягом більшої частини 90-х років був майже однако-вим — досвідом періодичного, жорстокого браку фінансування. Їм довелося видиратися з-під розвалин командної економіки. У 1999 р. група західних високопоставлених радників з оборони вказала, що частка ВВП, яка виділяється на оборону в прибалтійських державах, була настільки малою, що це могло зірвати внутрішню військову розбудову. Для зміцнення прибалтійських економік уряди виділили на оборонні витрати таку частку їхнього ВВП, яка наблизилася до середньої по НАТО величини близько 2%. З політичної точки зору, це був надзвичайно потрібний знак їхнього серйозного наміру вступити до НАТО.

Оборонне фінансування в інших країнах було проблематичним. Міністерства оборони готують річні заявки на бюджет, які Парламенти мають тенденцію урізувати без особливого розгляду або обговорення. Державні доходи менше очікуваного і казначействам хронічно не бракує засобів. Результатом є стійка дилема для збройних сил, які роблять з бюджетами виживання те, що можуть і нездатні провести необхідну реформи структури армії, інфраструктури і оснащення. Явним показником простого виживання збройних сил є їхні витрати на особовий склад та утримання майна у відсотках річного бюджету. Якщо ця частина бюджету складає 80% або більше, збройні сили переживають значні труднощі. У наявності дилеми були винуваті військові, тому що намагалися зберегти старі великі військові формування. Міністерство оборони України заявило у 2002 р., що їм залишилося “не більше п’яти років до саморуїнації”. Цивільні діячі, особливо парламентарії, розділяють провину. Міністр оборони може тільки робити все, що може, для того, щоб переконати творців політики, що збереження недостатнього фінансування, в кращому разі, призведе до застою, а в гіршому — до розвалу.

Ми можемо, проте, припустити, що розрив між вимогами і асигнуваннями буде зменшено, якщо не усунуто цілком. Коли напрямок, в якому рухатиметься країна стосовно створення нових збройних сил, загалом, злагоджено і прийняті рішення за чисельністю і структурами армії, то швидкість, з якою вони можуть бути побудовані, залежить від рівня фінансової підтримки, яку вони одержують. Щонайперша річ, якщо йдеться про міністра оборони, — бути впевненим, що міністерство отримає суму, яка обіцяна йому в річному бюджеті. Можуть бути деякі зміни, але за умов, що вони не дуже серйозні. Крім того, має бути обґрунтована впевненість, що рівень фінансування може бути стабільним протягом тривалого часу. Рівень визначатиметься безпосередньо цивільними творцями політики й побічно — темпом економічного зростання країни. Якщо оборонні витрати пов’язані з валовим національним продуктом і уряд ухвалив рішення, що це є частиною плану вступу до НАТО, тоді можна здійснювати довгострокове планування.

Для належного використання фондів уряду потрібна відповідна функціонуюча система управління ресурсами. Це так же важливо, як наявність реалістичних планів структури військ; фактично, це невіддільно від планів, які можуть бути ефективно здійснені. У країнах, що пережили авторитарні політичні системи й командні економіки, існують великі утруднення. Уже наголошувалося, що соціалістичні держави з командними економіками здійснювали оборонне планування у вигляді детальних, послідовних державних планів, які були засновані на розподілі ресурсів, і це було дієвим підходом до спрямування економічних і демографічних ресурсів країни на задоволення військових вимог. Проте це просто не працює в країнах з економіками вільного ринку й демократичними системами, де питання, скільки грошей отримують збройні сили, вирішують парламентарі.

Старших офіцерів попросили здійснити фундаментальний переворот своєї військової філософії. У всіх країнах Варшавського договору існував дуже дієвий підхід відносно спрямування економічних та демографічних ресурсів країни на задоволення військових вимог. Якщо розглядати в категоріях



ефективності, це є кращим рішенням для військового планування, ніж будь-що винайдене Заходом. Останнє, зі всіма своїми складнощами й тяганиною, метушною між міністерствами, урядовими засіданнями й парламентськими комітетами, із заплутаним управлінням ресурсами, яке може бути порушеним політичними компромісами й затримками, м'яко кажучи, було неефективне. Досліджуючи реформу безпеки й оборони України, два досить підготовлені західні спостерігачі зазначили, що була потрібна повна реформа системи, щоб привести її в більшу відповідність з ринковими механізмами й монетарною економікою. Україна відчайдушно потребує оборонних плановиків, належної оборонної фінансової системи й такого ж бюджетно-планового процесу, який розуміє справжні витрати, забезпечує передбачливе складання бюджету, встановлює пріоритети й створює співвідношення між потребою, вартістю та ефектом. Система мусить ліквідувати розрив між планами та бюджетами, краще враховуючи наявність ресурсів у процесі планування на всіх рівнях.

Західні оборонні плановики виробили систему планування й складання програм та бюджету, яка звичайно позначається "PPBS". Систему, розроблену в Сполучених Штатах і пристосовану для європейських умов, НАТО допомогло ввести в Центральній Європі. Вона оперує короткими, середніми й тривалими термінами; звичайними є однорічні, п'ятирічні та десятирічні часові відрізки. Короткий, однорічний термін передбачений для бюджету, середній термін — для розробки програм, і тривалий — для планування. Три періоди планування ресурсів сполучаються з військовим будівництвом, яке також розподіляється по короткочасних, середньострокових і довгострокових категоріях, з періодом планування до десяти років. PPBS — не проста річ, і її не можна легко засвоїти. Реципієнти мають визнати, що в них немає кваліфікації для введення PPBS власними силами і мусять шукати допомоги ззовні. Прибалтійські держави користувалися зовнішніми командами експертів, а Міністерство оборони України у сфері фінансування, довгострокового планування, складання програм, бухгалтерської системи міжнародного стандарту, фінансового контролю й аудиту отримало допомогу від Данії.

Огляд досвіду міністерств оборони різних країн стосовно впровадження "системи планування, складання програм і бюджету" показує такі результати. Вона затвердилася як основний засіб інструментального управління ресурсами для забезпечення ефективного використання доступних ресурсів з відповідними повноваженнями, відповідальністю й підзвітністю на всіх рівнях оборонної організації. Було визначено наступну мету: виправлення структури фінансового управління, що розмежує ролі та відповідальність; коригування і впровадження фінансових процедур, таких як фінансовий контроль і фінансовий нагляд, інвестиційна оцінка й нова система управлінської інформації. Має бути створена чітка бюджетна процедура з керівними органами на відповідних рівнях та вищим керівництвом, що призначається міністром оборони. Крім того, парламенту й відповідним органам уряду слід постійно сповіщати про досягнутий прогрес, оновлені розрахунки й пріоритети, уточнені оцінки середньо- та довгострокових потреб.

Національна економіка і оборона знаходяться в більш тісному взаємозв'язку, ніж інші області урядової діяльності. Оборонні плани мають бути тісно взаємопов'язані із суспільними економічними й демографічними ресурсами. Таким чином, імперативом є ретельний підхід до управління оборонними ресурсами. Для економіки й оборони має значення не тільки доступна сума грошей. По-перше, міністерствам оборони, на відміну від деяких інших міністерств, на підставі потреби доводиться складати довгострокові плани, в Албанії, наприклад, до 2010 р. Ті, кому доводилося брати участь у цьому об'єднаному плануванні ресурсів і сил, знають, що ця справа вимоглива, з далекими перспективами й комплексними аналізами. По-друге, весь концептуальний каркас оборонного планування є абсолютною новиною для колишніх соціалістичних країн. Їм доводиться використовувати "підхід вільного ринку" до оборонної економіки, що тісно пов'язаний з "демократичним, політичним" підходом. Оскільки нові демократії невпевнено просуваються до економіки вільного ринку, оборонні запити слід оцінити з погляду грошових витрат бюджету уряду, а потім направити його до Парламенту на підтвердження і, коли "політичні пани" винесуть своє рішення, перевести з грошового виразу в зміст особового складу, зброї, оснащення, постачання, підготовки тощо.

У Міністерстві оборони в Центрально-Східній Європі були великі труднощі із здійсненням ефективною системою планування, складання бюджету й управління ресурсами. Після багатьох десятиріч

командної економіки колишні соціалістичні країни не володіють дієвими методами оборонного менеджменту. Навіть за умов переорієнтації оборонних плановиків на роботу в новій політичній обстановці їм слід засвоювати нові методи управління ресурсами.

## Міністерство й уряд

Міністерство оборони веде внутрішню роботу з професійними військовими, перш за все у взаємодії з Генеральним штабом. Це потрібно для вироблення стійких взаємовідносин з парламентом. Міністр є також і членом кабінету, слідує вказівкам прем'єр-міністра й координує здійснення політики з колегами по кабінету з інших міністерств. У сучасній обстановці безпеки сфера прямої та загальної відповідальності Міністерства оборони істотно збільшилася і відповідно зросла потреба у скоординованій політиці. Це можна проілюструвати на прикладах із зовнішньої та внутрішньої сфер.

У зовнішніх справах міністерство оборони вимушено мати справу з наслідками розширення НАТО. Проте проблему представляє і ЄС. Ми можемо припускати, що метою політики країни є приєднання до обох або хоча б однієї з цих організацій. Таким чином, залучаються міністерство оборони, закордонних справ та інші. Міністри оборони їдуть за кордон і виконують важливі політичні задачі. Міністерство має постійні цивільно-військові представництва в міжнародних установах, таких як Штаб Верховного головнокомандувача об'єднаних збройних сил НАТО в Європі (SHAPE). Демаркаційна лінія, що відділяє "військове" від "політичного", втрачає чіткість. НАТО, військово-політичний альянс, робить більший наголос на політичних питаннях. Тим часом, Європейський Союз дедалі займається безпекою й оборонними справами. Міністерство закордонних справ у кожній країні є осередком взаємовідносин з ЄС. Щоб розробляти й проводити політику, йому слід працювати з іншими міністерствами, особливо з міністерством оборони.

Ми окреслимо багаторічну програму оборонного будівництва, що здійснюється міністерствами оборони різних країн під керівництвом НАТО. Це компендіум річних програм трьох країн. Жодна з них не була включеною до Плану дій з підготовки до членства. Усі вони мають намір увійти до НАТО і ЄС. Вони взялися досягти такої мети, продовжуватимуть удосконалювати громадський порядок та ринкову економіку, надаючи особливу увагу боротьбі проти корупції. Вони заохочуватимуть і розвиватимуть повагу до прав людини, в тому числі до прав меншин, укріплюватимуть демократичні інститути та їх роль в суспільстві, створюватимуть дієве державне управління, налагодять цивільний демократичний контроль над збройними силами, збережуть результати, що отримані шляхом економічної реформи, особливо в області приватизації. Вони продовжуватимуть політику добрих відносин із сусідніми державами, особливо у здійсненні регіональних програм, також цілком займуться внутрішнім контролем над зброєю і роззброєнням. Переліки задач міністерства оборони дуже подібні тим, які виконуватимуть міністерства закордонних справ, маючи на увазі ЄС.

Можна було б припустити, що між двома міжнародними організаціями у Брюсселі має існувати значна координація загальної політики, особливо з огляду на те, що вони неодноразово заявляли про розробку в процесі свого розширення детально продуманих спільних заходів безпеки. Це, проте, не так. НАТО, втім, займається оборонними інститутами в країнах, що приєднуються до неї. Програми НАТО переважно військові по суті й розробляються в рамках ПДЧ і "Партнерство заради миру". ЄС надає значну експертну допомогу й фінансову підтримку для багатьох країн. Але не надто багато робиться для координації його зусиль. Оскільки ЄС не має високорозвинутих міжнародних механізмів координації, зусилля представництва у кожній країні мають тенденцію до обмеженості. Крім того, незважаючи на офіційно проголошену турботу про безпеку кордонів та інші нові загрози, ЄС мало що зробив для ініціації програм безпеки в невійськових частинах сектора безпеки.

Відносно того, як уряд та міністерство оборони можуть координувати політику, можна придивитися до досвіду, успіхів, утруднень та уроків інших країн. З ухваленням рішення про додаткові зусилля до вступу в НАТО, міністерство оборони Латвії заснувало посаду Виконавчого секретаря НАТО і окремий департамент інтеграції в НАТО. Воно також створило Раду інтеграції в НАТО на урядовому рівні, глава якого призначається прем'єр-міністром, а членами є міністри оборони, закордонних справ, транс-

порту й фінансів. Коли це було потрібним, у роботі департаменту брав участь командувач збройними силами, а також представники інших міністерств. Словаччина ввела систему "Підготовка до членства в НАТО", яка включала в себе координацію й оглядові засідання кабінету. Румунська Національна комісія з інтеграції в НАТО засідала щомісячно на робочому рівні й щоквартально на рівні Держсекретаря, щоб забезпечити координацію, оцінку і політичні пропозиції для Національної ради оборони.

Такого роду система координації необхідна, але може виявитися складною. Є багато органів координації вищого рівня. Де б не існували комітети, задачі яких дублюються, там існує небезпека виникнення бюрократичного лабіринту, в якому може загубитися відповідальність за досягнення бажаної мети. Словаччина і Латвія — малі країни з маленькими урядами, та їм пощастило отримати групи кваліфікованих консультантів ззовні. Дилема розміру й складності переводить великі західні організації, особливо багатонаціональні, як, наприклад, НАТО і ЄС. У країнах перехідного періоду дилема набагато глибше, оскільки все ще відчувається спадщина авторитарного минулого. Є помітна тенденція створювати великі, багаторівневі, вкрай громіздкі комітети. Наявність дуже великої кількості фахівців на вищих адміністративних посадах зобов'язала причетні міністерства й відомства витрачати час та ресурси на підтримку механізму координації, а не на виконання роботи. Присутній психологічний пережиток авторитарної культури, де міжвідомчі й міжміністерські канали зв'язку були малі й рідко використовувалися, де вниз спускалися директиви, а вгору відправлялася містка й незрозуміла документація, й де затягували час бюрократи. Небажання ділитися інформацією вельми перешкоджає координації на робочому рівні. Такого роду низхідна вертикальна субординація, що прозвана "димарем", перешкоджає роботі та породжує погано сфокусовану політику.

Вивчення процесу підготовки концепції національної безпеки, ключового документа для спрямування політики, виявило в трьох країнах велику схожість. Концепцію було розроблено на довгий час. По суті, кожна була компендіумом інтересів і загроз, представлених всіма міністерствами або відомствами, що мали якесь відношення до безпеки, місткий документ, що перераховує багато проблем, але без пріоритетів та конкретних рішень. Не дивлячись на колективні зусилля, концепції були мало чим корисні як документи планування. Наклала свій відбиток небезпека проявів ініціативи з боку старої системи, та усталений в офіційному середовищі передбачливий і повільний спосіб реагування. У західному міністерстві доручили б основну роботу добірній, відносно малій групі, яка за потребою вимагала б допомоги більш широкого кола експертів. Міністри ознайомилися б з чорновим продуктом, внесли б виправлення й затвердили б його. У нових же демократіях цим усім займаються громіздкі комітети. Головний урок для міністерств полягає в тому, що слід виділяти кваліфікований персонал для зосередження всіх зусиль. Персонал мусить мати нагоду працювати офіційно з колегами в міністерствах і управліннях. Цьому загальному персоналу належить не просто виконання шаблонних задач, від нього слід чекати підготовки відповідних документів для засідань міністрів. Коли вимагається, вони змушені надати аналіз та варіанти політичних рішень.

Другою сферою урядової координації є невійськова політика безпеки, тобто сфери діяльності міністерств внутрішніх справ, прикордонної служби, органів поліції, юридичних служб тощо. Нові демократії реорганізують свої сили безпеки. У багатьох країнах внутрішні війська перетворюються з військ на сили жандармського типу, по суті, модифіковану державну поліцію. Державні установи безпеки позбавляються функцій звинувачення. Для реагування у випадку природних та техногенних катастроф створюються цивільні сили надзвичайних ситуацій. Прикордонні сили більше не призначають для військових дій, але вони перебирають на себе задачі боротьби з порушниками кордону й контрабандою, одночасно сприяючи законній торгівлі. Принципом, що охоплює ці зміни, є демілітаризація, додання статусу й відповідальності, якими володіють такі організації в "Євроатлантичних суспільствах". Розширення міжнародних інститутів дуже впливає на "новий ландшафт безпеки". Для них межі між державами мають менше значення і деякі з них стираються з карти, як в зоні ЄС інші послаблюються. Росте значення регіональної безпеки в Прибалтиці, на Балканах і Чорноморському регіоні. Регіональна співпраця в області безпеки є головною проблемою безпеки.

Минуле десятиріччя засвідчило появу нових загроз безпеки не військових, а регіональних за суттю і таких, що не стримуються кордонами. Вони пов'язані з корупцією, організованою злочинністю,

нелегальною торгівлею зброєю, наркотиками, людьми, контрабандою і нелегальною міграцією. Є великі загрози етнічних і релігійних конфліктів, тероризму і розповсюдження зброї масового знищення. Це веде нас до реформи невійськового сектора співтовариства безпеки: поліції, розвідки, прикордонної служби та інших служб, які займають найважливіше місце в порядку денному реформування безпеки. Лінії, які розмежовують області прихованої небезпеки, більше не проходять уздовж кордонів, з військовими угрупованнями по обох їхніх сторонах. Нові загрози багатоаспектні, в них політичний екстремізм поєднується з організованою злочинністю й корупцією. Вони розділяють суспільства й не стримуються державними кордонами. Їм слід протистояти регіонально, з урядовою співпрацею на широкій основі, і стримувати обороною від проникнення вглиб.

Тепер безпека вимагає координації з міністерствами внутрішніх справ, фінансів, юстиції та іншими, що традиційно мають внутрішні функції. Службам, що їм підпорядковуються, необхідно співпрацювати в питаннях безпеки кордонів, поліцейських повноважень, розвідки і контррозвідки, фінансових розслідувань, кризового управління і, можливо, заходів при катастрофах. Проте оскільки безпека має бути забезпечена на регіональній основі, вона вимагає зусиль міністерств оборони й закордонних справ. Більше неможливо провести чітку відмінність між зовнішньою безпекою та внутрішньою безпекою. Поняття безпеки й стабільності в Європі за останнє десятиріччя змінилося.

Небезпеки, що обумовлені взаємопов'язаними новими загрозами, були визнані й новими демократіями, й країнами "Євроатлантичного регіону". Той факт, що існує потреба в узгодженості зусиль на міжвідомчій і на регіональній основі, очевидний. Був відзначений деякий прогрес у напрямку до внутрішньої та трансграничної співпраці. У цій області міжнародні інститути, НАТО і ЄС, хоча і часто заявляли про свої наміри, зробили відносно мало. НАТО працювало у сфері військової реформи. У своїй сфері ЄС усуває кордони, хоча й стурбований безпекою на своєму периметрі. Його заклопотаність росте з наближенням і навіть зі сполученням периметра з областями, де виникають нові загрози.

Усі концепції національної безпеки нових демократій визнають нові загрози. Парламенти ухвалили закони відносно деяких з них, наприклад, положення про кризове управління у відповідь на можливу небезпеку, що пов'язана з великомасштабним внутрішніми заворушеннями, які відбуваються поблизу кордонів країни або що розповсюджуються через неї. Проте концепції національної безпеки не були доповнені більш конкретними й більш детальними концепціями та доктринами на зразок національних оборонних доктрин і національних військових стратегій для збройних сил.

Певною мірою, цей недолік є породженням західних інститутів і тих програм розвитку, які вони ввели в нових демократіях. Вони принесли складний і багатоаспектний процес оборонного планування, який починається з концепції національної безпеки й крок за кроком переходить до військового будівництва управління, що орієнтоване на ресурси, і процедур складання річного оборонного бюджету.

Подібного, чітко розробленого процесу не існує для вироблення контрзаходів стосовно нових загроз безпеки. Окремі елементи або методи ідентифікації та протистояння загрозам пристосовані для врахування нових загроз. Наприклад, метод оцінки загрози й ризику включено до процесу планування безпеки, про яке йшлося в іншому розділі. Метод у деякій мірі є корисним. НАТО розробила кризове управління. По суті, воно зводиться до політичних рішень відносно того, коли, як і чи буде взагалі НАТО брати участь у врегулюванні кризи. Воно не включає механізм швидкого реагування, який міг би реагувати негайно, а це саме те, що потрібно урядам нових демократій.

Загрози були визначені, уряди, міністерства та підлеглі їм відомства обізнані про них, контрзаходи здійснюються, але немає загального проекту, немає ані конкретних національних програм, ані перспективної мети, як у випадку з оборонним будівництвом для учасників "Партнерства заради миру" і членів ПДЧ. Немає негайної відповіді на це утруднення. Країни, зважаючи на нові небезпеки, що їм загрожують, могли б, проте, ініціювати загальну стратегію, починаючи з національних "оглядів безпеки", що здійснюються за планом вже встановленого процесу "оборонних оглядів".

Така діяльність, як, наприклад, консолідація річного бюджету Міністерства оборони, вимагають значної міжвідомчої координації. Корисною ілюстрацією може служити міністерський план підготовки. Потрібно майже дев'ять місяців, перш ніж кабінет надасть план на розгляд парламенту як частину річного бюджету. Те, що відбувається, відображене на схемі нижче. Це повторюваний процес з

неодноразово передачею матеріалів “туди-сюди” між Генеральним штабом і міністерством, потім між міністерствами оборони, фінансів та економіки, що завершується неодноразовим розглядом у Кабінеті. Усе це відбувається перед тим, як бюджет прямує до парламенту.

Ми вже писали, чому міністерство оборони потребує ефективного методу управління ресурсами — PPBS. Недостатньо, щоб ця система обмежувалася внутрішнім функціонуванням на власну користь міністерства. Інформація з управління ресурсами має бути інтегральною частиною робочих взаємостосунків з іншими секторами уряду та парламенту. У ній мають розбиратися ключові міністерства (міністерства фінансів та економіки) й парламентські комітети. Це особливо важливо для співробітників парламенту із двох причин. По-перше, хоча парламент і розглядає річний оборонний бюджет, він мусить розуміти, як річні потреби співвідносяться з великим проектом середньо- й довгострокового оборонного будівництва. Від парламентського персоналу (та експертів інших міністерств) не вимагається володіти усім хитросплетінням методології PPBS, але їм необхідно зрозуміти її основні елементи.

### **Міністерство та суспільство**

У західних працях про основи безпеки й оборони неодноразово зустрічається твердження, що концепції національної безпеки мають бути відомі суспільству й сприйматися ним у цілому так, щоб воно схвалило підсумкові вимоги безпеки й оборони. Те, як суспільство думає про безпеку країни й оборонну політику, вплине на рішення, що приймаються творцями політики. Суспільні погляди можуть не робити негайного впливу, але зрештою їх не можна ігнорувати.

Нелегко з точністю розпізнати, “що суспільство думає” у будь-яку конкретну мить. Але в більшості держав перехідного періоду, де опитами громадської думки виявляються суспільні відносини, є установи, які здійснюють кваліфіковані опитування й публікують результати. Для міністерств оборони вивчення цих результатів виявиться вельми цінним. Поверхневий огляд деяких опитувань, що були зроблені за останні два роки в прибалтійських державах, деяких балканських країнах і в Україні, свідчить про схожі результати. Загалом, суспільство довіряє збройним силам. Часто більшість респондентів вважає, що оборонні бюджети неадекватні. Хоча суспільство позитивно відноситься до збройних сил як до представника нації, громадська думка має тенденцію віддавати перевагу малим, професійним силам і чинити опір військовій повинності. У ряді випадків на питання про членство в НАТО значна частина респондентів вказує, що вони недостатньо інформовані з чим це пов'язано і про наслідки членства.

Особливо важливі для міністерств оборони погляди на бюджет і структуру військ, тобто малі професійні збройні сили. Хоча про позитивне відношення до збройних сил приємно читати, важливою є саме громадська думка про оборонні потреби, тобто про бюджет. Міністерство оборони може й зобов'язане готувати опитування громадської думки, що проводяться професійними, поважними установами. Міністерство, звичайно, не приводить свою політику у відповідність до результатів опитувань. Парламенти, проте, дійсно реагують на суспільні погляди. Мета вивчення громадської думки полягає у визначенні довготривалих тенденцій. Проте належно організовані опитування можуть виявити інформацію, яку міністерство оборони мусить негайно врахувати. Наприклад, відповідно до опитування, проведеного в 2002 р. Українським центром економічних і політичних досліджень, майже 40% респондентів вважали інформацію стосовно оборонної реформи “недостатньою”, близько 40% вважали, що “від нас насправді приховують надійну інформацію”, а лише трохи більше 4% вважали, що “запланований процес реформи має місце”. Фактично, міністерство оборони тоді визначало напрямки реформи. Якщо посадовці оборони знаходять великі порожнини в суспільній інформованості, вони мають вжити заходів, щоб виправити стан справ.

Кожне міністерство оборони мусить пояснити суспільству оборонні вимоги й оборонну політику. Зміст інформації має бути змістовним та об'єктивним. Міністерства повинні поширювати документи по урядових установах і в парламенті. Вони мають робити те ж саме в пресі й суспільстві, в друкованому й електронному вигляді. Щоб творці політики й широка публіка могли стежити за розвитком збройних сил та розуміти його мету, кожному міністерству оборони слід забезпечити безперервний потік



інформації. Він має містити документи відносно концепції національної безпеки, оборонні концепції, військові доктрини та плани структури військ; документи з міжнародної політики, зокрема стратегії інтеграції в НАТО та багато іншого. Звіт парламенту або вже згадувана "Біла книга" є частиною цього потоку інформації. Для оборонного відомства корисно надавати таку інформацію, оскільки добре поінформована громадськість зрозуміє й підтримає зусилля міністерства та Генерального штабу.

Наскільки відповідною є, загалом, діяльність нових демократій у цій царині? Ситуація змінюється, але, у більшості випадків, у кращому разі, діяльність є неадекватною. Навіть випадкові спостерегачі можуть помітити недоліки міністерських домашніх інтернет-сторінок, ресурсу, до якого люди, які цікавляться оборонним будівництвом, звертаються в першу чергу. Вони не надають багато конкретної інформації, хоча там не бракує офіційних фотографій посадовців міністерства оборони у формі та з медалями. Деякі документи, які в західних міністерствах буденно розповсюджуються серед цивільних та військових співробітників, у нових демократіях засекречуються або ховаються. Проте міністерство оборони передає ті ж документи з оборонної реформи до штаб-квартири НАТО; їх читають у всіх державах-членах НАТО, яких тепер 25. Брюссель, мабуть, поширює на англійській мові більше основних документів з оборони країн-членів ПДЧ і "Партнерства заради миру", ніж їхні власні міністерства оборони. У кожній країні й кожного демократичного уряду будуть свої секретні документи та документи для службового користування, але серед них не може бути концепцій національної безпеки. Для цього немає розумної причини. Вони мають бути відкритими документами, якщо розроблені урядом, обговорюються та ухвалюються парламентом і відомі громадськості. Дослідження з прозорості та підзвітності в країнах, які мають намір вступити до НАТО, стверджують: "Певні уряди здаються розкутішими відносно інформування про свої оборонні справи порівняно з іншими урядами (й міжнародними організаціями), ніж відносно інформування своїх власних законодавчих властей, неурядових установ суспільства і населення в цілому. Такого не може бути. Не можна заохочувати держави, які більше розкривають чужоземцям, ніж своєму власному народу".

Міністерство оборони мусить виробити далекоглядну стратегію інформації та зв'язків з громадськістю із зовнішніх і внутрішніх причин. Брюссель звертає значну увагу на громадську думку з питань членства. Урядам, що плекають "кандидатські" надії, необхідно заохочувати обґрунтоване суспільне обговорення зобов'язань про членство й пов'язані з ним витрати, слід розуміти необхідність довготривалої підтримки. Коли НАТО в другому раунді свого розширення оцінювало досягнення тих країн, які сподівалися на прийняття до Альянсу, областю інтересів були відносини між суспільством і творцями оборонної політики. Нідерландському міністерству закордонних справ доручили провести дослідження "Оцінка кандидатів на членство в НАТО". Відносно Латвії дослідження довело, що її міністерство оборони надало "більш ніж достатньо інформації" і що "величезна кількість офіційних документів була доступною на інтернет-сторінці", яку визнали найпрозорішою й найповнішою серед усіх прибалтійських міністерств оборони та закордонних справ.

У міністерствах оборони було засновано служби по зв'язках із громадськістю та інформації. Була вироблена стратегія зв'язків із громадськістю з такою довготривалою метою: добитися розуміння суспільством необхідних витрат ресурсів, пріоритетів розбудови оборони й рішень існуючих проблем; створити суспільну довіру й підняти престиж збройних сил. Ця служба також була покликана допомогти укріпити демократичний розвиток суспільства шляхом відкриття доступу до оборонної інформації й через розширення ознайомлення з концепцією цивільного контролю над збройними силами. Нарешті, що не менше важливо, вона була призначена для залучення національного уряду, а також місцевих адміністрацій і неурядових організацій в обговоренні потреб суспільства в обороні, її вартості й завдання.

Усе це мало підкріпити необхідне психологічне сприйняття, якого вимагає оборона в демократичному суспільстві. Енергійні програми по зв'язках з громадськістю сформували громадську думку, а опитування засвідчило зростаючу підтримку збройних сил та оборонних витрат. Недавня публікація з реформи безпеки в Україні й Молдові доповнює розділ "Порядок денний для України" спостереженням: "Далекоглядна інформаційна політика прагнути не обмежувати інформацію, а створювати довіру". У цьому випадку відповідними синонімами слова "далекоглядний" є "мудрий" і "проникливий".



Творці політики України мають засвоїти, як це вже засвоїли інші, основну різницю між диктаторськими й демократичними політичними системами. Диктатури вважають, що сила ґрунтується на приховуванні інформації, а демократи знають, що вона стоїть на вільному розповсюдженні інформації.

Ми мали справу з суспільством у цілому й можемо тепер розглянути "громадянське суспільство". Громадянське суспільство, як ємний вираз, включає неурядові організації, пресу, науки та ділові кола та інші суб'єкти. Узагальнено описати громадянське суспільство можна було б так: "Це частина суспільства, яка цікавиться суспільними справами, суспільним добробутом і робить свою думку відомою усім громадянам і політичним лідерам нації, щоб змінити хід подій на краще". Громадянське суспільство служить посередником між владою та суспільством; воно повідомляє про турботи суспільства владі й розтлумачує дії влади суспільству. Західні суспільства усвідомлюють, що крім щоденної роботи, яка виконується політиками, солдатами і експертами з політиці, рішення, що пропонуються урядами, мають бути прийняті суспільством у цілому. Його згоду можна вгледіти в публічному дискурсі, в пресі, академічному співтоваристві, в неурядових організаціях і, особливо, в суспільних політичних інститутах, які є незалежними, але, при необхідності, притягуються урядами для надання своїх експертиз. Вони є характерною особливістю громадянського суспільства.

Для міністерства оборони особливий інтерес представляють суспільні політичні інститути, які мають справу з питаннями безпеки й оборони. Вони працюють з аналогічними установами за кордоном, і це важливо для суспільств перехідного періоду. Громадянське суспільство відіграє найважливішу роль, надаючи інформацію й підтримку з широкого кола питань: політики національної безпеки, військової стратегії, придбання зброї, права військовослужбовців, пільги відставників тощо. Політичні інститути можуть також бути джерелом цивільних експертів для посадовців уряду, роботи за конкретними аналітичними проектами, неупереджених рекомендацій і нових перспектив. Сьогодні в кожній країні є такі установи, в одних більше, в інших менше. Деякі з них, хоча й малі, часто працюють у взаємодії зі своїми більшими аналогами на Заході. Їхня поява й робота має позитивне значення. Хоча діяльність лише небагатьох з них пов'язана головним чином з оборонною сферою, вони часто проводять дослідження й аналіз належної діяльності. Для міністерств оборони вони стануть дуже корисними, не в останню чергу через те, що мають зв'язки з могутньою міжнародною родиною політичних інститутів Заходу.

І, нарешті, преса. У міністерства оборони немає комфортних відносин з пресою, але це звичайна ситуація як для старих демократій, так і для нових. Преса критикує посадовців оборони за неохоче надання інформації й спроби приховати всі події, які могли б представити збройні сили або міністерство в несприятливому світлі. Міністерства оборони схильні критикувати пресу за сенсаційність, упередженість, відсутність інтересу до основних проблем оборони й розуміння їх. Докори з обох боків багато в чому справедливі. Проте суспільні політичні інститути, преса й громадськість у цілому, принаймні, у деяких випадках, стали розвивати зацікавлені, критичні суспільні обговорення оборонної реформи. Міністри оборони мають власні прес-центри та представників і в їхніх інтересах налагодити процес інформування й освіти преси. Проте деякі інноваційні підходи можуть виявитися корисними. Збройні сили Латвії виділили спеціальний День преси, коли деякі її представники отримують безпосередній досвід життя простого солдата. Вони день і ніч перебували на тренувальній базі, спали в казармах, їли те, що їли солдати, спостерігали їхню підготовку, носили форму, шоломи і зброю (незаряджену). Обидві сторони заявили, що захід був успішним, корисним і що його слід повторювати регулярно.

## **Міністерство й наближення Заходу**

Просування НАТО та ЄС на Схід порівняли з повільним приливом, що охоплює ближні країни, за яким на відстані спостерігають інші. Але питання приєднання країни — це політика уряду, рішення парламенту й вибір суспільства. Країна може мати намір вступити до Альянсу або коливатися в ухваленні рішення чи вважати за краще встановити відносини, які не припускають членство як остаточну мету. Для цих різних ситуацій НАТО розробило докладні програми, починаючи з "Парт-

нерства заради миру". Вони призвели до інтенсивної співпраці з багатьма країнами. Проте інтенсивність участі країни й успіх у досягненні різної мети самі по собі не приносять членства. Міністерства оборони є провідними урядовими органами у взаємодії країни з НАТО. Вони відповідальні за повсякденні робочі стосунки, а збройні сили є установою, що найбільш тісно залучена до них.

З огляду на своє збільшення, НАТО змінилося, по-військовому реагуючи на зміну обстановки безпеки. Коли починалося зовнішнє просування, НАТО мало "Стратегічну концепцію", розроблену в 1991 р. У 1999 р. на Вашингтонському самміті було прийнято виправлену концепцію, що визначила нові ризики й загрози визнала головною проблемою кризове управління, а також включила закордонні місії до зони відповідальності "поза межами Статті V". Територіальна оборона залишилася основною функцією Альянсу. Але НАТО просто більше не може захистити свою безпеку без протистояння потенційним загрозам, які виникають на відстані від нього, й радикальної реорганізації своєї процедури планування дій і генерації сил для нових задач. Всім країнам-претендентам, що мають намір увійти до НАТО, необхідно гармонізувати свої оборонні установи із структурою Альянсу, але без повного їхнього копіювання.

Що стосується політичних вимог, то вони вперше були висунуті в "Дослідженні з розширення НАТО" в 1995 р. Країна, що сподівається на приєднання до НАТО, має дотримуватися певних правил поведінки у внутрішній політиці та у відносинах з сусідами. Вона повинна мати чіткий цивільний контроль над армією й виділяти необхідні кошти для реформування та утримання своїх збройних сил. Є і керівництво стосовно оборонних приготувань до членства. Держави, що мають етнічні суперечності та конфліктні територіальні вимоги, мають вирішити свої розбіжності мирним шляхом. Країні слід брати участь у навчаннях "Партнерства заради миру", сприяти регіональній безпеці й включитися до міжнародних миротворчих місій. Виконання цих умов не обов'язково гарантувало членство. Рішення мають прийматися за принципом "від випадку до випадку".

Подальший План дій з підготовки до членства або ПДЧ 1999 р. містить більш деталізовані вимоги, ніж "Дослідження". ПДПЧ прагне вдосконалення оборонного планування майбутніх членів. Кандидат представляє щорічні національні оборонні плани до НАТО, в деталях визначену діяльність по оборонній реформі. Вона включає планування розвитку збройних сил, управління оборонними ресурсами, економічну політику й удосконалення сумісності збройних сил так, щоб вони могли здійснювати місії, які визначені в "Стратегічній концепції НАТО". НАТО здійснює оцінку прогресу, досягнутого країною, забезпечує технічне й політичне керівництво та надає експертизу з оборонного планування. Допомогу призначено для подолання відсутності досвіду співпраці цивільних і військових властей в оборонному плануванні й посилення секторів, де цивільна та військова кваліфікація в деяких областях недостатня.

НАТО ухвалює політичне рішення прийняти країни в ПДЧ, хоча це рішення не є остаточною обіцяркою майбутнього членства. Проте, хоча країні може й не пропонуватися членство в ПДЧ, але вона могла брати участь у різних програмах оборонної співпраці, дуже інтенсивних і вимогливих. Йдеться про Україну. У 2002 р. Україна сподівалася на ухвалення в ПДЧ, але отримала сурогат, "План дій Україна-НАТО". Його мета полягала в чіткому визначенні стратегічної мети України й пріоритетів у здійсненні її прагнень до повної інтеграції до Євроатлантичних структур безпеки. Він був сформульований, щоб надати стратегічний каркас для існуючих і майбутніх відносин України й НАТО. З Плану дій виникли два "Цільові плани Україна-НАТО", на 2003 і 2004 роки. По суті, вони були дуже подібні за змістом до щорічних планів, які готуються країнами ПДЧ. Вони перераховують загальну мету й конкретні дії, які Україна має здійснити. Цільовий план на 2004 р. включає 64 мети та 229 дій.

Ще до "Плану дій" Україна навіть розробила на диво ґрунтовну програму діяльності через своє членство в "Партнерстві заради миру" й у Процесі планування та огляду. НАТО оцінило збройні сили України й надало інформацію про оборонну політику, демократичний контроль над збройними силами й відповідні фінансові та економічні плани. Об'єднана робоча група з оборонної реформи є постійним консультативним механізмом України, що націлений на співпрацю в обороні та у реформі сектора безпеки. Вона служить форумом для України й союзників НАТО для проведення загальних реформ, наприклад, оборонного планування. Об'єднана робоча група сприяла ратифікації Угоди щодо статусу

сил “Партнерства заради миру”, створення Угоди з безпеки “Україна-НАТО”, підписання Україною Угоди про підтримку з боку країни-господаря й створення Підготовчого центру партнерства. Вона також консультувала Державну програму реформи й розвитку збройних сил. Україна зосередилася на цивільному плануванні на випадок надзвичайних ситуацій як однієї з більш конкретних областей співпраці з НАТО.

Саме по собі число програм не обов'язково означає значний прогрес. План отримав неоднозначні оцінки. Дослідження стосовно програми “Україна-НАТО” дійшло висновку, що План дій Україна-НАТО і річні Цільові плани не надто перспективні документи. За планами криються недостатній аналіз стану України, брак чітко визначеної мети й неадекватні програми виконання. Діяльність має тенденцію зводитися до процедур “успішного завершення”, тобто механізму проведення конференцій, вироблення пропозицій і ухвалення законів.

Багато що з Плану дій вироблено в Міністерстві оборони України, але й переглянуто та схвалено НАТО в Брюсселі. Головною структурою для напрямку діяльності є Комісія Україна-НАТО. Вона приймає річний Цільовий план, який містить “взаємно погоджені принципи й мету”. Вона здійснює моніторинг прогресу. Вона має п'ять об'єднаних робочих груп Україна-НАТО, які складають річні Цільові плани: з оборонної реформи, з економічної безпеки, з цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій, з науки і захисту середовища, з озброєнь. Справа в тому, що НАТО — це бюрократія, за природою і за необхідністю. Ця величезна споруда з міжнародним та військовим персоналом, дирекціями, підрозділами і управліннями. Кожний з них просуває проекти й програми, які підходять до їхніх конкретних річних програм та бюджетних асигнувань, не обов'язково аналізуючи пріоритетні вимоги країни-одержувача.

Бували проблеми з радами підтримуючих держав і НАТО — предмет, який рідко згадується в західних публікаціях. Наступна думка належить бригадному генералу датської армії Клеммесену. Він є начальником Балтійської академії оборони, а перед цим служив військовим аташе в країнах Балтії. Він знає оборонну реформу в колишніх соціалістичних державах глибоко й давно. На думку Клеммесена, радники й офіцери підтримки проектів прибувають, прагнучи добре працювати протягом місяців свого перебування тут. Проте вони, на жаль, швидше за все не мають попереднього знання або розуміння місцевих оборонних проблем. Вони знають тільки свою власну систему, яка відбиває розвиток їхніх власних військ, політико-економічні та геостратегічні вимоги їхньої власної держави останніх років. Більшість залишається на місці дуже мало часу, щоб бути в змозі навчитися іншому, а для інших важко прийняти те, чому вони вчать. Здається, що багато офіцерів підтримки мають дуже мало знань про більш ранні ініціативи з підтримки і консультацій. Там, де такі знання є, виконана раніше робота дуже часто відкидається з порога.

Вся ця західна допомога має благі наміри, дещо з неї може бути цілком корисним, велика частина її не скоординована, та її може виявитися надто багато. Оскільки вимоги до нових демократій розрослися, різні західні програми допомоги збільшилися в багато разів. Вони багатобічні, двосторонні та іноді потрапляють у поле зору як ініціативи незалежних західних інститутів. Наприклад, в 2001 р. Україна мала близько 250 багатобічних та 500 двосторонніх програм з союзниками НАТО. До них додалися цільові плани НАТО. Прибалтійські держави також були залиті хвилею експертів ззовні. Згідно з експертною оцінкою цього вторгнення експертів балтійським цивільним і військовим фахівцям у їхніх Міністерствах оборони завжди не допомагав у роботі ані надлишок порад і допомоги, часто неузгоджених та короткочасних, що пропонувалися підтримуючими державами й організаціями, ані потік відвідувачів, про яких необхідно було піклуватися, ані зовнішні засідання, на яких необхідно бути присутніми.

Зі вступом до Альянсу багатьох нових держав-членів кількість людей, цивільних і військових, безперервно збільшується і додаються нові дирекції та підрозділи. Упродовж наступних років те, що відбудеться, буде зіткненням двох бюрократій — у Брюсселі та в столицях нових демократій. Обидві мають різний менталітет і способи поведінки. Можна відноситися до бюрократії поблажливо, але вона залишається інститутом, у якому й через які ми ведемо наші справи. Таким чином, міністерству оборони необхідно ретельно вивчити звички й процедури західної бюрократії, досліджувати НАТО й

ЄС у значенні їхньої особливої інституційної поведінки. У наш час ми часто чуємо про стратегії, грандіозні каркаси для досягнення далекосяжних внутрішніх або міжнародних змін. Тактики, рідко згадувані, важливі в тій самій мірі, якщо не більше.

Це не означає, що міністерство оборони не зобов'язане привертати допомогу західних експертів, зовсім навпаки. Саме досвідчений старший командир або державний службовець може дати не-оціненну пораду уряду й міністерству оборони. Кращим, найуспішнішим прикладом є Міжнародний оборонний консультативний комітет, фондований під головуванням генерала сера Гарі Джонсона в 1995 р. на прохання міністрів закордонних справ та оборони Естонії, Латвії й Литви з метою запропонувати стратегічні консультації урядам прибалтійських держав в області реформування сектора безпеки. До комітету дозволялося увійти по одному члену від низки країн, найбільше близьких до прагнень прибалтійських держав: окрім Великобританії, такими вважалися Сполучені Штати, Німеччина, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія й, пізніше, Франція. Усі члени були старшими й поважними національними діячами, що мали в минулому різне відношення до сектора безпеки. Колективний послужний список комітету відображав досвід вищого рангу в міжнародних організаціях, таких як ООН і НАТО, в усіх функціях армії й сфері безпеки, у дипломатії, в області політики неурядових організацій та інститутів.

Комітет працював на стратегічному рівні, звітуючи безпосередньо перед головами держав та міністрами приймаючих націй. Була висунута умова, щоб жоден член комітету не займав посаду в урядових службах власної країни, таким чином, дозволяючи порадами, пропонуваннями комітетом, бути незалежними, об'єктивними й не обумовленими національними інтересами підтримуючих держав. Не потрібно було постійного офісу, секретаріату, а канцелярська робота зводилася до мінімуму. Фінансування комітету здійснювалося просто: підтримуючі держави змушені були покрити витрати їхнього члена комітету, а приймаючі держави зобов'язані були фінансувати витрати всередині країни під час комітетських візитів. Комітет здійснював регулярну програму візитів у приймаючі країни з інтервалом від місяця до шести тижнів. Ця установа дієво й чітко працювала в Прибалтійських державах, де програму було доведено до кінця в 1999 р. До цього часу процес реформування було виконано, а три держави повністю встали на шлях до членства в НАТО та ЄС.

# Заходи і правила щодо забезпечення відповідності загальноприйнятим міжнародним нормам і практиці у сфері оборони

д-р Віктор-Ів Гебали

### Вступ

Щодо військово-політичного виміру своєї всебічної програми безпеки ОБСЄ розробив вражаючу кількість норм, зобов'язань і практик, пов'язаних із сектором оборони. Цей пакет документів створює глобальний режим, вимагає від держав, відповідно до вимог “спільного підходу” ОБСЄ, певних самообмежень, прозорості та взаємної відповідальності.<sup>1</sup> За усталеною традицією, всі елементи цього пакету є “політично зобов'язальними нормами”, але реальне значення цього поняття не завжди є чітко зрозумілим. У міжнародних відносинах державна поведінка зараз регулюється як правовими, так і неправовими угодами. Укладаючи неправові угоди, держави мають намір, як правило, ухвалити їх і чекати такої ж поведінки одна від одної. Практика доопрацювання і процедур імплементації для таких документів також враховує це допущення.<sup>2</sup> Політично зобов'язальні угоди, пропонують урядам ряд переваг. Їх немає необхідності подавати на парламентське схвалення і легше контролювати.<sup>3</sup> Водночас, їх гнучкість дає змогу урядам зберегти “певну можливість виходу з положення, коли ситуація залишається нестабільною”.<sup>4</sup> Так чи інакше, ці міжнародні домовленості, не маючи юридичного статусу, що зобов'язує до виконання, однак можуть слугувати певними політичними нормами.<sup>5</sup>

Різні існуючі документи мають вигляд “Принципів”, “Кодексу” або “Документа” (або навіть тільки “Рішення”) Форуму із співпраці в сфері безпеки (ФСБ) — спеціалізованого органу ухвалення рішень ОБСЄ. Вони були розроблені в основних сферах контролю над озброєнням, заходів зміцнення довіри

<sup>1</sup> В ОБСЄ немає формального визначення “спільної безпеки”. Втім, зазвичай під цим розуміється такий підхід, що виключає конфронтацію, вияви гегемонії та односторонності, рекомендує рівне партнерство, взаємну довіру і відповідальність, солідарність, дії, спрямовані на попередження, самообмеження і військову прозорість. Наприклад, Лісабонська декларація про загальну і всебічну модель безпеки для Європи XXI століття (1996 р.) затверджує, що спільний підхід до безпеки “виключає будь-яке прагнення до домінування” (§ 3) і спирається на “рівне партнерство”, “солідарність” і “прозорість” (§ 9).

<sup>2</sup> Michael Bothe, “Legal and Non-Legal Norms — a Meaningful Distinction in International Relations”, *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XI, 1980, pp. 68 and ss.

<sup>3</sup> Peter Koopmans, “The Code and International Law”, *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*, Gert de Nooy (ed.), The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 35 and 37.

<sup>4</sup> Bothe, *op. cit.*, p. 91.

<sup>5</sup> Koopmans *op. cit.*, p. 34.

і безпеки (ЗДБ) і управління сектором безпеки. Хоча ОБСЄ слід віддати належне за істотні і навіть нормативні досягнення першопроходців щодо ЗДБ й управління сектором безпеки, її внесок у контроль над озброєнням і роззброєнням після холодної війни мав переважно обмежувальний характер, у зв'язку з тим, що Договір про звичайні збройні сили в Європі (ДОВСЕ) 1992 р. і Договір щодо "Відкритого неба" 1992 р. не є режимами ОБСЄ. Хоча переговори й велися під егідою ОБСЄ, перший документ повинен стосуватися тільки НАТО і країн колишнього Варшавського договору, які розвиваються незалежно від ОБСЄ. Другий стосувався тільки 31 держави-члена ОБСЄ. Тут пропонується аналітичний огляд усього ряду військово-політичних нормативних текстів і оперативних механізмів ОБСЄ,<sup>6</sup> а також як і головних напрямків їх імплементації в зоні ОБСЄ.

**Таблиця І: Документи ОБСЄ, що стосуються сектору оборони**

Контроль над озброєнням	ЗДБ	Управління сектором безпеки
Керівні принципи передавання звичайного озброєння (1993)	Глобальний обмін військовою інформацією (1994)	Кодекс поведінки у військово-політичних аспектах безпеки (1994): Розд. VII і VIII
Керівні принципи нерозповсюдження (1994)	Віденський документ щодо ЗДБ (оновл. 1999): весь текст	Віденський документ щодо ЗДБ: Розд. II (Оборонне планування)
Рішення Форуму щодо співпраці з питань безпеки (ФСБ) щодо Запитальника для процесу ратифікації Конвенції з хімічної зброї 1993 р. (1996)		
Рішення ФСБ щодо Запитальника, що стосується протипіхотних мін (1997 і 2004)		
Документ щодо стрілецького та легкого озброєння (2000), додаткові рішення ФСБ		
Документ про запаси звичайних боєприпасів (2003) і додаткові рішення ФСБ		

### Документи з контролю над озброєнням

Документи ОБСЄ, що прийняті в сфері контролю над озброєнням, стосуються: передавання озброєнь, нерозповсюдження, хімічної зброї, протипіхотних мін, стрілецької зброї і легкого озброєння (СЗЛО; легка і стрілецька зброя, ЛСЗ) і запасів боєприпасів. Ці документи включають деякі положення щодо особової безпеки.<sup>7</sup> За одним винятком ("Керівних принципів нерозповсюдження"), всі вони стосуються звичайної зброї. У цілому, вони визначають три різні види політично зобов'язальних норм:

**Складання звітів про процеси ратифікації документів з контролю над озброєнням.** Декларацією 1994 р. про "Керівні принципи нерозповсюдження" держави-учасниці висловлюють рішучість здійснити відповідні міжнародні заходи, пов'язані з ядерною, хімічною і бактеріологічною зброєю. До них

<sup>6</sup> Аналіз виключає три *субрегіональні* інструменти управління МДБ/контроля над озброєнням, що створені відповідно до Дейтонської рамкової мирної угоди 1995 г., Віденської угоди з МДБ в Боснії і Герцеговині (26 січня 1996 р.), Флорентійської угоди про субрегіональний контроль над озброєнням (14 червня 1996 р.) і Віденський заключний документ з контролю над озброєнням всередині і навколо Югославії (18 липня 2001 р.). Не враховуються також часткові режими, розроблені між двома або більш державами в зоні ОБСЄ. Повний огляд субрегіональних і двосторонніх режимів, що існують в зоні ОБСЄ, див.: FSC.GAL/50/05 of 3 May 2005.

<sup>7</sup> Деякі експерти вважають, що Принципи передавання звичайної зброї, Документ з легкого та стрілецького озброєння, Документ про запаси звичайних боєприпасів містять положення, що мотивується міркуваннями власної безпеки. Див.: Вечера, Г. Майбутнє політико-військових стосунків: від контролю зброї до контролю сили. Див.: Heinz Vetschera, "The Future of the Politico-Military Dimension — From Arms Control to Force Control", *The Reform of the OSCE Fifteen Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks*, Victor-Yves Ghebalı and Daniel Warner (eds.), Geneva, HEI/PSIO (forthcoming).



відносилися: Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ) 1968 року; Женевський протокол про заборону використання задушливих, отруйних або інших газів і бактеріологічних засобів ведення війни 1925 року; Конвенція про заборону розроблення, виробництва і накопичення біологічної та токсичної зброї та щодо їх знищення (BTWC) 1972 року; Конвенція про заборону хімічної зброї (CWC) 1993 року.; а також Режим контролю над ракетними технологіями (MTCR) 1987 року, про передачу носіїв бактеріологічної зброї та ракет-носіїв. Держави-учасниці також погодилися зафіксувати відповідні міжнародні норми у своєму національному законодавстві, регламентах і процедурах.<sup>8</sup> Мета документа полягала не у створенні міжнародного режиму контролю, а лише у заохоченні розроблення ефективніших національних механізмів контролю, заснованих на загальноприйнятих керівних принципах.<sup>9</sup>

Держави-учасниці зробили подальший крок, коли в 1996 році вирішили встановити щорічний обмін інформацією (за допомогою стандартного запитальника) про статус процесу ратифікації Конвенції з хімічної зброї.<sup>10</sup> Незабаром вони ухвалили подібне рішення, як вираз прихильності до Оттавської Конвенції про заборону застосування, накопичення, виробництва і передавання протипіхотних мін і про їх знищення, а також у 1996 р. додали Протокол II про міни, міни-пастки та інші пристрої до Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї (CCW або "Негуманна зброя") 1980 року.<sup>11</sup> В 2004 році запитальник про протипіхотні міни було оновлено з метою включити до нього *добровільну інформацію* про просування до ратифікації Протоколу V про вибухонебезпечні предмети, що залишаються після війни (ERW) 2003 р., яким було доповнено Конвенцію про звичайну зброю 1980 р.<sup>12</sup> Ухвалення таких мінімальних зобов'язань щодо хімічної зброї та мін найкраще пояснюється різницею у позиціях, які посідають держави-учасниці ОБСЄ з обох питань.

**Обмін інформацією про актуальні угоди і політику.** Держави-учасниці ОБСЄ погодилися обмінюватися важливою інформацією щодо передавання звичайних озброєнь і незаконної торгівлі стрілецькою зброєю і легкими озброєнням (СЗЛО). У 1993 році, в декларативному тексті під назвою "Керівні принципи передавання звичайних озброєнь", вони обіцяли дотримуватися принципів самообмеження і прозорості щодо передавання такої зброї (включаючи відповідну технологію) і відобразити їх у своїх національних політичних документах.<sup>13</sup> Згідно з висновками Семінару ОБСЄ щодо цього питання, під час якого мав місце обмін спеціальною інформацією, ФСБ вирішив зробити цей захід щорічним і використовувати стандартний запитальник.<sup>14</sup> З 1998 року також було погоджено, що відповідна інформація повинна доводитися за категоріями і формами, що встановлені (добровільним) Регістром звичайних озброєнь ООН.<sup>15</sup> Надалі, держави-учасниці ОБСЄ щорічно обмінюються інформацією щодо семи категорій основних звичайних озброєнь: бойові танки, ББМ (броньовані бойові машини), артилерійські системи великого калібру, бойові літаки, штурмові вертольоти, кораблі (включаючи підводні човни), ракети і пускові установки, які нині складають основу всесвітньої торгівлі озброєнням. Цей режим є колективним внеском ОБСЄ до Регістру звичайних озброєнь ООН.<sup>16</sup>

У наступному десятиріччі, стурбовані надмірним і дестабілізуючим накопиченням і безконтрольним розповсюдженням ручної та легкої зброї, держави-учасниці прийняли "Документ щодо стрілець-

<sup>8</sup> Текст "Керівних принципів нерозповсюдження" ОБСЄ складає Розділ VI "Будапештських рішень 1994 р."

<sup>9</sup> Див.: Zdzislaw Lachowski, *Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004, SIPRI, Research Report No 18, p. 103.

<sup>10</sup> FSC.DEC/5/96 of 26 June 1996.

<sup>11</sup> REF FSC.DEC/14/97/Corr. of 3 December 1997.

<sup>12</sup> FSC.DEC/7/04 of 24 November 2004.

<sup>13</sup> Текст "Керівних принципів передавання звичайних озброєнь" ОБСЄ див.: FSC's Journal No 49 of 24 November 1993. Annex 3

<sup>14</sup> FSC.DEC/14/95 of 19 July 1995.

<sup>15</sup> FSC.DEC/13/97 of 16 July 1997 and FSC.DEC/8/98 of 4 November 1998.

<sup>16</sup> Регістр ООН було засновано відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї про "прозорість в озброєнні", яку було прийнято 6 грудня 1991 р. (A/RES/46/36/L). Відтоді вже 164 держави хоча б один раз надавали необхідну інформацію.

кої зброї та легкого озброєння” (2000 року).<sup>17</sup> Як відомо, проблема не стосувалася виключно зони інтересів ОБСЄ. Проте країни, які є головними світовими виробниками й експортерами СЗЛО, входили до зони інтересів ОБСЄ, як і надмірні запаси, що залишилися з часів холодної війни. До того ж, кілька держав-учасниць (зокрема, Албанія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Грузія, Молдова і Таджикистан) серйозно постраждали від цієї біди.<sup>18</sup> Документ ОБСЄ встановив необхідні норми, принципи і заходи: виробництво, маркування, облік, критерії контролю над експортом, комерційний і некомерційний імпорту, документацію і процедури експорту, види посередницької діяльності і контроль безпеки державних запасів. Його положення доручили державам-учасницям гарантувати, що СЗЛО виробляються, передаються і зберігаються тільки відповідно до “законних потреб національної та колективної оборони, внутрішньої безпеки й участі у миротворчих операціях згідно із Статутом ООН або в межах ОБСЄ” (ст. I.3.ii), а також відповідно до міжнародних і регіональних експортних критеріїв, починаючи з поданих у Принципах ОБСЄ щодо передавання звичайних озброєнь 1993 р. Конкретніше, це вимагало від них боротьби з незаконною торгівлею за допомогою ефективного державного контролю над виробництвом (Розділ II), експортом (Розділ III) і розпорядженням запасами (Розділ IV).

Враховуючи, що третина світової торгівлі СЗЛО йде по незаконних каналах, Розділ II стосується виключно виробництва, належного маркування і точного обліку СЗЛО; по суті, його мета полягає в забезпеченні можливості відстежити шлях будь-якої одиниці зброї, виготовленої на території держави-учасниці або поза нею. З 30 червня 2001 р. вони обмінялися інформацією про національні системи маркування. Маючи на увазі законне передавання і незаконний реекспорт, Розділ III пропонує загальні критерії, наказуючи уникати експорту в країни, де СЗЛО могли б використовуватися для утиску прав людини, продовження або посилення існуючих збройних конфліктів, сприяння регіональній нестабільності, для підтримки або заохочення тероризму.<sup>19</sup> Для того щоб запобігти втрат через розкрадання, корупцію або халатність, Розділ IV зобов’язав держав-учасниць гарантувати, що їхні запаси ручної та легкої зброї (включаючи списану або виведену з ладу) підлягають відповідному — але організованому за власним розсудом — національному обліку майна, процедурам і заходам з контролю. Водночас, підтверджуючи право кожної держави вільно оцінювати, чи є на складах її надлишки, його положення чітко передбачають, що надмірні запаси СЗЛО, як і вилучені державними органами через спробу їх незаконного продажу, повинні переважно знищуватися (Ст. IV.C.1).

На додаток до заходів національного рівня документ передбачає “заходи прозорості” за допомогою комплексної серії базових, щорічних і нерегулярних (коригувань) багатосторонніх обмінів інформацією, яка стосується: національних систем маркування (II.D.1); імпорту від іншого учасника ОБСЄ і експорту до нього (III.F.1); експортної політики, процедур і документації; контролю над посередництвом (III.F.2); кількості конфіскованої та знищеної зброї (IV.E.1); національних процедур управління і безпеки запасів (IV.E.2); нарешті, методів і процедур знищення (IV.E.3). У 2002 році, враховуючи уроки перших інформаційних обмінів, ОБСЄ прийняла “Шаблон доповіді” як свій регіональний внесок до “Програми дій ООН із запобігання і викорінювання незаконної торгівлі стрілецькою зброєю і легкими озброєннями в усіх її аспектах і боротьбі з нею”<sup>20</sup>.

Відразу після атаки терористів проти Сполучених Штатів 11 вересня 2001 року режим “Документа щодо СЗЛО” було посилено рішеннями ФСБ, спрямованими на зниження ризику відтоку СЗЛО на нелегальний ринок, у тому числі з терористичною метою. В 2003–2004 роках два наступні рішення містили заходи проти загроз, що пов’язані з несанкціонованим розповсюдженням і використанням

<sup>17</sup> Текст див.: FSC.DOC/1/00 of 24 November 2000.

<sup>18</sup> Про Албанію див.: FSC.DEL/103/00 of 3 April 2000, FSC.DEL/121/00 of 4 April 2000, FSC.DEL/393/00 of 13 September 2000 і FSC/AIAM/01 of 1 March 2001. Про Молдову див.: FSC.DEL/133/00 of 5 April 2000.

<sup>19</sup> Нині головний недолік положень Розділу III полягає в тому, що він вимагає доповідати тільки про “експорт до іншої держава-учасниці та імпорту з неї”, тоді як значна частина ручної та легкої зброї експортується поза зоною ОБСЄ.

<sup>20</sup> FSC.DEC/9/02 of 3 July 2002. Насправді Документ ОБСЄ (листопада 2001 р.) було прийнято незадовго перед Програмою ООН (грудень 2001 р.). Його положення в основному схожі з останньою, а часом містять набагато більш широкі зобов’язання щодо контролю над експортом і постконфліктного відновлення.

переносних зенітно-ракетних комплексів (ПЗРК), що ґрунтувалися на принципах контролю над експортом ПЗРК, зафіксованих у Вассенаарській угоді “Елементи контролю над експортом переносних протиповітряних систем”<sup>21</sup>. У 2004 році інше рішення ФСБ передбачило “стандартні елементи сертифікатів кінцевих користувачів і процедури перевірки для експорту СЗЛО”<sup>22</sup>. Воно супроводилося рішенням щодо “принципів контролю за діяльністю посередників стосовно продажу СЗЛО”, яких засновано на відповідних положеннях “Протоколу ООН проти незаконного виробництва і торгівлі вогнепальною зброєю, її частинами, компонентами і боєприпасами” (2001 рік) і які доповнюють Конвенцію ООН щодо боротьби з транснаціональною організованою злочинністю.<sup>23</sup> ОБСЄ також випустило збірку з восьми керівництв (кожне з яких було складене одною або декількома державами-учасницями), що відбиває структуру “Документа щодо СЗЛО” і заохочує до обміну інформацією.<sup>24</sup> Збірка запропонувала зразки методів як приклад для формування національної політики і заохочення переходу на вищі загальні стандарти практики в зоні ОБСЄ.

**Таблиця II: Обмін інформацією, яка потрібна згідно з “Документом по СЗЛО ОБСЄ”**

Базові дані (2001), які оновлюються за необхідністю	Щорічний обмін інформацією
Національні системи маркування, що використовуються у виробництві і/або імпорті СЗЛО (Ст. II. D.1).	Експорт СЗЛО до іншої держава-учасниці ОБСЄ та імпорт звідти упродовж попереднього календарного року (Ст. III.F.1).
Національне законодавство і поточна практика в експортній політиці щодо СЗЛО, процедури, документація і контроль за діяльністю посередників (Ст. III. F.2).	Категорія, підкатегорія і кількість СЗЛО, що визначених як зайві і/або вилучені та знищені на території держав-учасниць ОБСЄ упродовж попереднього календарного року (Ст. IV.E.1).
Національні процедури управління запасами і забезпечення їх безпеки (Ст. IV.E.2).	
Методи і процедури знищення СЗЛО (Ст. IV.E.3).	

Нарешті слід згадати, що, приймаючи “Документ” 2000 року, держави-учасниці визнали, що накопичення і безконтрольне розповсюдження СЗЛО може перешкоджати запобіганню конфліктів, ускладнювати їх розв’язання і дестабілізувати обстановку безпеки в постконфліктній ситуації. У результаті Розділ V “Документа” інтегрував проблему СЗЛО до діяльності ОБСЄ щодо врегулювання конфліктів, дозволивши ОБСЄ надавати (у відповідь на конкретні прохання) допомогу з управління запасами і забезпечення їх безпеки, з метою подальшого скорочення запасів та утилізації СЗЛО, надавати консультації щодо прикордонного контролю, спрямованого на ліквідацію незаконної торгівлі та ін. У 2002 році ОБСЄ прийняла рішення, що встановлює для такої мети конкретні процедури за допомогою координованих дій ФСБ і Постійної Ради.<sup>25</sup>

**Допомога державам, які стикаються з ризиками безпеки, пов’язаними із запасами звичайних боєприпасів.** Підтримуючи спільну франко-нідерландську ініціативу, ФСБ розробив новітній документ ОБСЄ з контролю над озброєнням: “Документ про запаси звичайних боєприпасів” (2003 року)<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> FSC.DEC/7/03 of 23 July 2003 and FSC.DEC/3/04 of 26 May 2004.

<sup>22</sup> FSC.DEC/5/04 of 17 November 2004.

<sup>23</sup> FSC.DEC/8/04 of 24 November 2004.

<sup>24</sup> *Handbook of Best Practices on SALW*. OSCE, 2003, p. 137. Див.: [http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/10621\\_29\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/10621_29_en.pdf)

<sup>25</sup> FSC.DEC/15/02 of 20 November 2002 (“Expert advice on implementation of Section V”).

<sup>26</sup> Текст документу див.: FSC.DOC/1/03 of 19 November 2003. Франко-нідерландські пропозиції див.: FSC.DEL/568/02 of 22 October 2002 and FSC.DEL/568/02/Rev.1 of 12 November 2002.

Причина появи документа була подвійною. З одного боку, існування в зоні ОБСЄ (точніше, на пострадянському просторі) великої кількості військового майна, зайвого і/або такого, що чекає на знищення, зважаючи на свій термін придатності, було для країн-господарів очевидною загрозою безпеці і середовищу, а також стосувалося й решти держав-учасниць зважаючи на можливе потрапляння такого майна до терористів і кримінальних угруповань. З другого боку, очікувалося, що новий документ заповнить пролом у режимі “Документа із СЗЛО”, який (хоча і містив положення про управління запасами зайвої зброї) виключав боєприпаси з свого базового визначення “стрілецька зброя і легке озброєння”. Документ 2003 не пропонував конкретних норм. Він тільки створював добровільний механізм, в рамках якого держави-учасниці могли на вимогу одержувати міжнародну технічну і фінансову допомогу для знищення і/або більш безпечного управління своїми запасами звичайних боєприпасів, вибухових речовин і детонувальних пристроїв систем озброєння наземного, повітряного і морського базування, а також боєприпасів для СЗЛО, основних систем озброєння й оснащення (включаючи ракетні), ракет і мін.

**Таблиця III: Зміст “Довідника щодо найкращого практичного досвіду стосовно легкої та стрілецької зброї” ОБСЄ (2003)**

Заголовок і посилання	Автор (автори)
Керівництво з найкращого практичного досвіду в сфері національного контролю за виготовленням легкої та стрілецької зброї: (FSC.GAL/43/03/Rev.3/Corr.1, 19 вересня 2003)	Російська Федерація
Керівництво з найкращого практичного досвіду щодо маркування, обліку і відстежування легкої та стрілецької зброї: (FSC.GAL/64/03/Rev. 2/Corr.2, 19 вересня 2003)	Франція
Керівництво з найкращого практичного досвіду в сфері національних процедур управління запасами і забезпечення їх безпеки: (FSC.GAL/14/03/Rev. 2/Corr.1 19 вересня 2003)	Іспанія, Швейцарія і Великобританія
Керівництво з найкращого практичного досвіду в сфері національного контролю за діяльністю посередників (ФСБ.GAL/63/03/Rev.2/Corr.1 19 вересня 2003)	Німеччина і Норвегія
Керівництво з найкращого практичного досвіду в сфері контролю за експортом легкої і стрілецької зброї (FSC.GAL/4/03/Rev. 1/Corr.1 19 вересня 2003)	Фінляндія
Керівництво з найкращого практичного досвіду в сфері визначення надлишків легкої та стрілецької зброї і показників їх наявності (FSC. GAL/36/03/Rev. 3 19 вересня 2003)	Німеччина
Керівництво з найкращого практичного досвіду в сфері визначення надлишків легкої та стрілецької зброї і показників їх наявності (FSC. GAL/26/03/Rev. 2/Corr.1 1 жовтня 2003).	Канада, Нідерланди і США
Керівництво з найкращого практичного досвіду в сфері легкої та стрілецької зброї в процесах роззброєння, демобілізації і реінтеграції (РДР) (FSC. GAL/79/03/Rev. 1 30 вересня 2003)	Швеція

Хоча і визнаний новим видом колективної угоди, спрямованої на вирішення проблем, що нещодавно ще сприймалися як внутрішні справи, документ 2003 року піддався жорсткій критиці з боку деяких експертів.<sup>27</sup> По-перше, він не забезпечував будь-якого обов'язкового обміну інформацією. Відповідно, його внесок у “прозорість” контролю над озброєнням є, м'яко кажучи, мінімальним. По-друге, при тому, що кількості озброєння, потрібного для терористичної мети “звичайно не порівняти із запасами боєприпасів або вибухових матеріалів, які підлягають ліквідації з міжнародною допомогою” (і зонайменше могли бути вилучені з регулярних запасів за умов надійних заходів безпеки), він

<sup>27</sup> Heinz Vetschera, “A Missed Chance — The OSCE Document Regarding the Security Risks Arising from Stockpiles of Ammunition and Explosive for Use in Conventional Armaments in Surplus and/or Awaiting Destruction in the OSCE Area”, *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*, Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), Geneva, HEI/PSIO, 2005, pp. 142–151.

практично мало чим корисний для вирішення проблеми тероризму.<sup>28</sup> По-третє, він, на жаль, недостатньо доповнює “Принципи з передавання звичайних озброєнь” і “Документ по СЗЛО ОБСЄ”, оскільки не торкається проблеми нерозповсюдження боєприпасів для звичайної зброї та систем озброєння. Вважаючи це втраченою можливістю, Гейнц Вечера прямо заявив: “можна дійти цинічного висновку, що [документ] дозволяє державам розпродавати надлишки боєприпасів анонімним покупцям, у тому числі тим, кому на законних підставах відповідні системи зброї заборонено експортувати, [і] якщо до кінця дня вони більше не зможуть знайти покупця на залишки свого боезапасу, вони вільні звернутися до інших держав-учасниць ОБСЄ за фінансуванням його утилізації”.<sup>29</sup>

## Документи щодо заходів стосовно зміцнення довіри і безпеки

У цій галузі головним досягненням ОБСЄ є “Віденський документ про заходи щодо зміцнення довіри і безпеки” 1999 р. Він доповнюється окремим і спеціальним режимом “Всесвітнього обміну військовою інформацією” (GEM), який було встановлено у 1994 р.

**Віденський документ щодо ЗДБ.** Прийнято у 1990 р. і згодом оновлено у 1992, 1994 і 1999 роках, режим Віденського документа є, звичайно ж, найскладнішим серед усіх військово-політичних зобов'язань ОБСЄ.<sup>30</sup> Він пропонує різноманітні заходи, що стосуються “основних аспектів” військових загроз безпеки в Європі.<sup>31</sup> Відповідно до своєї конкретної мети, ЗДБ можуть бути згрупованими за чотирима категоріями. Перша категорія складається з того, що можна було б назвати “інформаційно-орієнтованими ЗДБ”, тобто заходами, які забезпечують регулярний потік військової інформації. Їх значення — поліпшити розуміння національних військових стратегій/доктрин і передбаченість військових намірів держав. За допомогою “Щорічного обміну військовою інформацією” держави-учасниці ОБСЄ надають початкові дані щодо чисельності, структури (організації) і підготовки збройних сил, основних систем озброєння й оснащення, а також планів розгортання таких систем.<sup>32</sup> Як указує Лачовські, більшість даних, якими обмінюються по цій лінії, традиційно вважалися цілком таємними.<sup>33</sup> Крім того, слід представити дані щодо оборонного планування і військовим бюджетам з категорій, визначених в “Документі ООН із стандартизованого складання міжнародних звітів про військові витрати”; держави-учасниці повинні повідомляти про свої оборонні витрати за попередній фінансовий рік, а також цифри бюджету на майбутній фінансовий рік, два фінансові роки, що йдуть за майбутнім фінансовим роком і останні два роки з майбутніх п'яти фінансових років.<sup>34</sup> Відповідно до тієї ж основної мети відвертості, відбувається обмін також і “річними календарями” запланованої військової діяльності.<sup>35</sup> Нарешті, держави-учасниці зобов'язані повідомляти (від випадку до випадку) про фактичну військову діяльність, що вписується у визначені параметри масштабів і залученого оснащення.<sup>36</sup>

Друга категорія стосується “комунікаційно орієнтованих ЗДБ”, іншими словами, до заходів, що встановлюють різні форми прямих контактів між військовими установами з метою дати урядам

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>30</sup> Текст Віденського Документу див.: Annex to FSC.JOUR/275 of 16 November 1999. Віденський Документ є розширеною версією Стокгольмського Документа 1986 р. (часів холодної війни). Аналітичний огляд Віденського режиму див.: Lachowski's book (*op. cit.*) and Henning Spiess, “Vienna Document 1999 : Review, Status and Perspectives”, *The Politico-Military Dimension of the OSCE : Arms Control and Conflict Management Issues*. Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), Geneva, HEI/PSIO, 2005, pp. 65–107.

<sup>31</sup> Spiess, *op. cit.* p. 79.

<sup>32</sup> Віденський Документ 1999. Розділ I.

<sup>33</sup> Lachowski, *op. cit.* p. 47.

<sup>34</sup> Віденський Документ 1999. Розділ II.

<sup>35</sup> Там само. Розділ VII.

<sup>36</sup> Там само. Розділ V.



взаємну можливість правильно інтерпретувати їхні цілі. Прикладами таких видів діяльності є: спостереження за військовою діяльністю на місці; відвідини постійних авіабаз мирного часу; обміни візитами між представниками збройних сил на всіх рівнях; спільні військові навчання або підготовка; демонстрація нових типів основних систем озброєння й оснащення.<sup>37</sup>

Третя категорія складена з “ЗДБ кризового управління”, чия можлива реалізація ґрунтується на механізмах “зниження ризику” щодо проявлення “незвичайної (тобто не запланованої) військової діяльності” та “небезпечних інцидентів військового походження”, а також здійснюється шляхом добровільного прийому делегацій, щоб розвіяти стурбованість військовою активністю.<sup>38</sup>

Остання категорія — “ЗДБ обмеження”, є гібридом ЗДБ і контролю над озброєнням, оскільки вона накладає часові обмеження на планування і фактичне здійснення військової діяльності. Згідно з такими заходами, упродовж трьох календарних років може мати місце не більше як один великомасштабний військовий захід, що підлягає обліку (понад 40 тис. чол. або 900 бойових танків), що упродовж календарного року можуть проводитися не більше шести військових заходів, що підлягають обліку (із залученням 13–40 тис. чол. або 300–900 бойових танків), і що за один календарний рік можна провести не більше трьох що підлягають обліку військових заходів (за участю 13 тис. чол. або 300 бойових танків).<sup>39</sup>

**Таблиця IV: Типологія заходів зміцнення довіри і безпеки (ЗДБ)  
згідно з Віденським Документом 1999 р.**

Тип ЗДБ	Конкретні ЗДБ
Інформаційно орієнтовані ЗДБ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обмін інформацією про війська до бригадно-полкового або відповідного рівня включно.</li> <li>2. Дані, що стосуються основних озброєнь і оснащення.</li> <li>3. Інформація про плани розгортання основних озброєнь і оснащення.</li> <li>4. Щорічні календарі запланованої військової діяльності.</li> <li>5. Попереднє повідомлення про військову діяльність, що охоплює щонайменше 9 тис. чол. бойових підрозділів, або 250 бойових танків, або 500 ББМ, або 250 артилерійських систем (якщо їх зведено у дивізійну структуру чи принаймні у дві бригади/полки)</li> </ol>
Комунікаційно орієнтовані ЗДБ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Відвідини постійних авіабаз мирного часу (принаймні, один раз на п'ять років).</li> <li>2. Програма військових контактів і співпраці.</li> <li>3. Демонстрація нових типів основних систем озброєння й оснащення.</li> <li>4. Спостереження військової діяльності, що охоплює щонайменше 13 тис. чол. бойових підрозділів, або 250 бойових танків, або 500 ББМ, або 250 артилерійських систем</li> </ol>
Обмежуючі ЗДБ	Обмеження часу на планування і фактичне здійснення військової діяльності
ЗДБ кризового управління (механізми зниження ризику)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Механізм консультацій і співпраці відносно незвичайної військової діяльності.</li> <li>2. Співпраця відносно небезпечних інцидентів військового походження.</li> <li>3. Добровільний прийом делегацій, з метою розвіяти стурбованість у зв'язку з військовою активністю</li> </ol>

Чотири категорії ЗДБ підлягають перевірці за допомогою спостереження на місці, інспекцій і оцінних візитів.<sup>40</sup> Вони застосовуються по “всій Європі, а також у прилеглий акваторії та повітряному просторі”.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Там само. Розділ IV.

<sup>38</sup> Там само. Розділ III. ОБСЄ також прийняла (на суто добровільній основі) документ про “Заходи щодо стабілізації локалізованих кризових ситуацій” (FSC/2/96 of 25 November 1993).

<sup>39</sup> Там само. Розділ VIII.

<sup>40</sup> Там само. Розділ VI (спостереження), Розділ IX (інспекція та оцінка). Варто зазначити, що спостереження також належить до категорії “ЗДБ прямого зв'язку”.

<sup>41</sup> Там само. Додаток I. Застосування заходів, які стосуються оборонного планування і не обмежуються зоною застосування ЗДБ, що визначені у Додатку I.



Хоча “вся Європа” зазвичай розуміється як зона, що тягнеться від Атлантики до Уралу, поняття “прилеглої акваторії і повітряного простору завжди було (і залишається) для держав-учасниць спірним питанням.<sup>42</sup> З 1994 року питання про дотичні сфері держав-учасниць, які мають спільні кордони з неєвропейськими державами, що не беруть участі (зокрема, п'ятьма центральноазійськими республіками), також не було вирішене.<sup>43</sup> Інформація, що вимагається згідно з Віденським документом (а також з ДОВСЕ і Договором з “Відкритого неба”), передається через “Мережу зв'язку ОБСЄ”, яка з'єднує столиці майже всіх держав-учасниць.<sup>44</sup>

**Всесвітній обмін військовою інформацією (GEMI).** Він набув чинності 1 січня 1995 р., і є змістовнішим за режим Віденського документа, оскільки стосується як необхідної інформації, так і географічної зони застосування.<sup>45</sup> Він зобов'язує держав-учасниць ОБСЄ щорічно надавати дані не тільки про наявність найважливіших звичайних озброєнь і оснащення, особовий склад звичайних збройних сил і командну структуру (як у Щорічному обміні військовою інформацією згідно з Віденським документом), але також і про *морські озброєння*. Крім того, режим застосовується по всій зоні *ОБСЄ і світу*, а це означає, що (на відміну від *Віденського документа*) він розповсюджується на озброєння, оснащення й особовий склад держав-учасниць у Північній Америці і Сибіру, а також розташовані на території будь-якої держави, які не беруть участі. Інформація, якою обмінюються за режимом GEMI, вимагає вищих порогових значень, ніж ті, що вимагаються режимом Віденського документа: цифри повинні бути на дивізійному або рівноцінному рівні для сухопутних військ і на армійському рівні (або еквівалентному) для інших сил. Інша помітніша відмінність між двома режимами полягає в тому, що GEMI не може, згідно з § 1 власної сфери дії, “бути схильним до обмежень, скорочень або перегляду”. Проте, як невід'ємна частина пакетів обов'язків ОБСЄ, він може бути причиною особливих вимог “роз'яснення” (§ 7.2) і, природно, обговорюватися на сесіях Щорічного засідання за оцінкою виконання.

## Документи управління сектором безпеки

Виходячи з подвійного наміру: відкоригувати Декалог 1975 р. Хельсінкі і спонукати колишні комуністичні держави ввести у військових організаціях демократичні стосунки між цивільними і військовими властями, що сприятиме культурі верховенства права, прав людини і міжнародного гуманітарного права, ОБСЄ прийняла в 1994 р. “Кодекс поведінки з військово-політичних аспектів безпеки”.<sup>46</sup> Цей документ, який набув чинності 1 січня 1995 р., є одним з найвидатніших нормативних досягнень ОБСЄ. Окрім підтвердження великої кількості попередніх принципів, норм або зобов'язань ОБСЄ, Кодекс пропонує ряд бажаних нововведень, як, наприклад: принцип солідарності (§ 5); підтримка військового потенціалу відповідно до потреб індивідуальної або колективної безпеки (§ 12); відмова від військового домінування в сфері ОБСЄ (§ 13); нерозміщення збройних сил на території іншої держави-учасниці без добровільно виробленої угоди з державою-господарем (§ 14). Крім того, є контртерористичні положення (§ 6). Проте цей додаток міститься в Розділах VII–VIII. Присвячені демократичному контролю над збройними силами (DCAF), їх положення зазіхають на прерогативи

<sup>42</sup> Додаток I ухвалює, що відносно прилеглих акваторій і повітряного простору заходи ЗДБ “застосовуватимуться до військової діяльності всіх держав-учасниць, що має місце скрізь, де ця діяльність стосується безпеки Європи, а також складає частину діяльності, що має місце в усій Європі, як про це йдеться вище, яку вони погодяться враховувати”, і що “необхідні конкретизації” будуть зроблені за допомогою подальших переговорів з ЗДБ. Ці “необхідні конкретизації” ніколи не матеріалізувалися.

<sup>43</sup> Додаток V відображає згоду, що “аспекти імплементації ЗДБ у випадку дотичних областей держав-учасниць, зазначених у Додатку I, які мають спільні кордони з неєвропейськими державами, що не беруть участі, можуть обговорюватися на майбутніх Щорічних засіданнях за оцінкою імплементації”.

<sup>44</sup> Все ще невідключеними державами є Азербайджан, Киргизстан і Туркменістан, а також Андорра, Ватикан, Монако і Сан-Марино.

<sup>45</sup> Текст документа щодо GEMI див.: FSC/5/96 of 28 November 1994.

<sup>46</sup> Кодекс поведінки складає Розділ IV “Будапештських рішень 1994 р.”.

державної влади, що дотепер розглядалися “як свята святих”. Режим DCAF Кодексу, який не має відповідності у жодній універсальній або регіональній організації безпеки, ґрунтується на чотирьох головних опорах:<sup>47</sup>

- *примат демократичної конституційної цивільної влади над військовим командуванням*. Кодекс зобов'язав держави-учасниці ОБСЄ гарантувати, що за будь-яких обставин конституційно встановлені органи влади, які керуються демократичною законністю, забезпечать і збережуть ефективне керівництво і контроль над своїми військовими і воєнізованими силами і силами безпеки (§ 21). Його основний принцип у цьому аспекті полягає в тому, що військова установа повинна бути і залишатися “політично нейтральною” (§ 23).
- *підпорядкування збройних сил нормам і розпорядженням міжнародного гуманітарного права*. Кодекс підкреслює обов'язок держав-учасниць поважати корпус міжнародного гуманітарного права, яким повинні керуватися збройні сили на рівнях командування, укомплектування особовим складом, підготовки й оснащення, як у мирний час, так і під час війни (§§ 29, 34–35). Він наказує урядам поширювати знання цього корпусу у військовій організації та серед населення (§§ 29 і 30). Він також нагадує, що всі військовослужбовці, що скоїли серйозні порушення, як командири, так і підлеглі, повинні відповідати за свої дії згідно з національним і міжнародним законодавством (§§ 30 і 31).
- *повага прав людини й основних свобод особового складу збройних сил*. Кодекс вважає, що права людини не повинні залишатися за порогом казарм, і це означає, що військовослужбовці є громадянами і мають право на переваги цивільних прав (§ 23). Отже, він наказує, щоб кожна держава-учасниця ОБСЄ гарантувала особовому складу його збройних, воєнізованих сил і сил безпеки можливість мати громадянські права і користуватися ними й основними свободами відповідно до міжнародного права і зобов'язань ОБСЄ (§ 32) і, зокрема, що набір або призов військовослужбовців відповідає зобов'язанням і обов'язкам щодо дотримання прав людини й основних свобод (§ 27). Держави-учасниці ОБСЄ також зобов'язані закріпити у своєму законодавстві або інших відповідних документах права та обов'язки особового складу збройних сил (§ 28), а також забезпечити відповідні правові та адміністративні процедури для захисту цих прав (§ 33).
- *регламентація використання збройних сил у справах внутрішньої безпеки*. Кодекс встановлює, що внутрішнє використання збройних сил має залишитися суб'єктом норм права, і що положення міжнародного права і міжнародного гуманітарного права повинні виконуватися під час такого використання військ, як у разі міждержавних збройних конфліктів. Він диктує чотири умови, які регламентують внутрішнє використання армії: конституційно законні рішення, повага до норм права під час виконання завдання, помірне і пропорційне використання заходів щодо примусу і прагнення уникнути надмірної шкоди для цивільного населення і його майна (§ 36). Роблячи крок далі, він забороняє внутрішнє використання сили, якщо воно спрямоване на обмеження прав людини і громадянських свобод, якщо вони здійснюються мирно і законно, або для позбавлення людей їх індивідуальної чи колективної ідентичності (§ 37).

Як і Віденський документ щодо ЗДБ, Кодекс також наголошує на прозорості та гласності оборонних і військових витрат, проте, з важливим додатковим елементом: він зобов'язує держави-учасниці ОБСЄ “виявляти *стриманість* у [своїх] військових витратах” (§ 22). Водночас, він вимагає від них “гарантувати, що [їх] оборонна політика і доктрина відповідають міжнародному праву, стосовно використання збройних сил, у тому числі у збройному конфлікті, і відповідним зобов'язанням цього Кодексу” (§ 35).

Наприкінці 1995 року деякі держави-учасниці оголосили про здійснення заходів з перекладу Кодексу на національні мови і включення його до військових програм підготовки. З подальшим розвитком цієї практики зростає потреба в регулярному обміні інформацією. Нарешті, в липні 1998 року ФСБ вирішив, що держави-учасниці ОБСЄ повинні щорічно подавати звіт щодо фактичного впровадження Ко-

<sup>47</sup> Докладно див.: Victor-Yves Gheblali and Alexander Lambert, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. Anatomy and Implementation*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2005 xxi-428 p.

дексу у стандартизованому форматі, а саме, по запитальнику, який містить 10 рубрик, з яких 7 пов'язані з демократичним контролем над збройними силами. Після атаки терористів на Сполучені Штати 11 вересня держави ФСБ раціоналізували анкету, скоротивши її до 7 пунктів і розширивши Питання №1, щодо тероризму.<sup>48</sup> Варто згадати, що виконання Кодексу не тільки оцінюється (як усі норми і зобов'язання, що вироблені у військово-політичному вимірі ОБСЄ) на сесіях Щорічного засідання за оцінкою виконання, але також і на коротких додаткових конференціях, що скликаються з цього приводу.<sup>49</sup>

Внесок ОБСЄ у вирішення ширшої проблеми управління сектором безпеки не обмежується нормами DCAF. До нього також входять оперативна діяльність і пов'язаний з нею найкращий практичний досвід щодо поліцейської підготовки і управління кордонами. ОБСЄ все більше залучається до обох справ, особливо після реструктуризації його програми діяльності у відповідь на терористичну атаку 11 вересня.<sup>50</sup>

**Поліцейська підготовка.** У 1998 році ОБСЄ погодився взяти на себе моніторинг поліцейської діяльності в Придунайській області Хорватії, області Східної Хорватії, доти керованою UNTAES (Тимчасовою адміністрацією ООН у Східній Словенії).<sup>51</sup> Держави-учасниці незабаром усвідомили важливість контролю діяльності місцевої поліції в межах врегулювання конфлікту, зокрема, на стадії постконфліктної реабілітації.<sup>52</sup> У 1999 році, згідно з § 44 Стамбульської хартії, вони вирішили повернути ОБСЄ до моніторингу цивільної поліції, поліцейської підготовки (у тому числі для боротьби з контрабандою), охорони громадського порядку і формування мультіетнічної поліції. Вони також підтвердили, що розбудова демократичних і професійних поліцейських сил не могла відбутися за відсутності політичних і правових рамок, в яких поліція могла б виконати свої завдання відповідно до демократичних принципів і правових норм. Відчувалася потреба у незалежних юридичних системах, здатних вживати заходів проти порушень прав людини, а також провадити консультації і надавати допомогу у реформуванні пенітенціарної системи (§ 45). В грудні 2001 року, Бухарестський самміт Ради Європи, як частину стратегії протистояння новим загрозам безпеки, вирішив посилити можливості ОБСЄ в наданні своїм державам-учасникам згідно з їх запитом технічної допомоги з поліцейських справ. Він також рекомендував проведення регулярних зустрічей поліцейських експертів з національних служб і спеціалізованих загальних і регіональних організацій. Нарешті, було дано завдання Постійній Раді щорічно розглядати діяльність ОБСЄ, що стосується поліції, на основі спеціального звіту, який щорічно повинен подаватися Генеральним секретарем<sup>53</sup>.

У кінці 2002 року Секретаріат ОБСЄ було посилено *Відділом стратегічних питань поліції (SPMU)*. Відділ нині складається з восьми представників міжнародного персоналу (включаючи Старшого поліцейського радника як голову), які реагують на часті запити держав-учасниць щодо оцінювання потреб поліції та планування. До їхньої діяльності залучаються експерти Ради Європи, відповідні неурядові організації і, де це можливо, міжнародні поліцейські академії. Експерти SPMU беруть участь у кількох польових місіях ОБСЄ, зокрема у чотирьох довготривалих місіях, що здійснюються в Південно-Східній Європі. SPMU також залучено до роботи на Кавказі та в Центральній Азії. Відділ розглядає питання створення бази даних із поліцейських проблем, ініціатив, методів, дій, програм допомоги, можливостей фінансування, отриманих уроків і найкращих зразків практичної діяльності.

<sup>48</sup> FSC.DEC/16/02 of 27 November 2002.

<sup>49</sup> До цього часу, три додаткових конференції відбулися у Відні у 1997, 1999 і 2002 роках (відп. "Consolidated Summary": FSC.GAL/15/97 of 30 September 1997, FSC.GAL/82/99 of 9 July 1999 and FSC.GAL/122/02 of 8 October 2002).

<sup>50</sup> Стратегія, яка вироблена ОБСЄ для боротьби з новими загрозами безпеки, мала на увазі чотири головні мети: припинення фінансування тероризму, боротьбу проти всіх видів незаконної торгівлі (людьми, наркотиками, СЗЛО і т. п.), поліпшення роботи сил поліції і більш ефективне управління кордонами.

<sup>51</sup> PC.DEC/239 of 25 June 1998.

<sup>52</sup> Про службу поліції див.: *International Peacekeeping* (Volume 6, No 4, Winter 1999).

<sup>53</sup> MC(9).DEC/9 of 4 December 2001. Щорічна доповідь зі справ поліції див.: SEC.DOC/2/02/Rev.2 of 12 December 2002 і SEC.DOC/2/04/Rev.1 of 11 June 2004. Перша щорічна зустріч поліцейських експертів відбулася у Відні в 2003 р.

Таблиця V: Поліцейська діяльність ОБСЄ<sup>54</sup>

<b>Кавказ</b>
<p><b>Вірменія:</b> Створення в Єревані сучасної системи поліцейського реагування у надзвичайних ситуаціях; втілення моделі комунальної поліції в одному з районів Єревану; надання підтримки центру підготовки поліцейських новобранців інвестиціями для придбання сучасних засобів навчання, комп'ютерного устаткування, доступу до інтернету і для стажування інструкторів у провідних установах поліцейської підготовки в кількох країнах.</p> <p><b>Азербайджан:</b> Спільне з Міністерством внутрішніх справ складання програми допомоги для підготовки поліцейських новобранців; втілення моделі комунальної поліції; удосконалення можливостей розслідування у сфері боротьби з наркотиками за допомогою аналітичної підтримки.</p> <p><b>Грузія:</b> Підготовка концепції дій і графіка всебічної реформи Міністерства внутрішніх справ.</p>
<b>Центральна Азія</b>
<p><b>Казахстан:</b> Тематична технічна оцінка аналізу кримінальної розвідки.</p> <p><b>Киргизстан:</b> Програма допомоги з метою підвищення якості поліцейських розслідувань і здатності поліції до припинення наркоторгівлі; заснування ефективного поліцейського центру реагування на виклики при надзвичайних ситуаціях; заснування національної системи аналізу кримінальної інформації; надання системи радіозв'язку для поліцейських слідчих; вдосконалення можливостей поліції щодо припинення суспільних заворушень; введення методів комунальної поліції як пілотний проект і розширення програми Національної поліцейської академії.</p> <p><b>Таджикистан:</b> Інспекція прикордонної поліції, що розпочалася, але була призупинена після старту програми Європейської Комісії з управління кордонами для Центральної Азії (ВОМСА).</p> <p><b>Узбекистан:</b> Підготовка з прийнятих у міжнародному співтоваристві методів розслідування і відповідних кримінальних процедур і законодавства; зміцнення Поліцейської академії в Ташкенті (розвиток кафедри досліджень прав людини).</p>
<b>Південно-Східна Європа</b>
<p><b>Македонія:</b> Набір і підготовка поліцейських кадетів, що відібрані серед етнічної албанської меншини; допомога поліції у колишніх кризових регіонах у здійсненні виконавчого керування.</p> <p><b>Хорватія:</b> Допомога міністерству внутрішніх справ щодо методів поповнення і відбору кадрів, варіантів реструктуризації, трансграничної співпраці, захисту свідків, врегулювання етнічних інцидентів і припиненні злочинів на ґрунті ненависті, координації донорських програм і діяльності комунальної поліції.</p> <p><b>Косово</b> (в рамках UNMIK): Оновлення і переобладнання Косівської школи поліцейської служби; упровадження професійних міжнародних поліцейських стандартів, прав людини, сучасних методів боротьби з домашнім насильством і торгівлею людьми, комунальної поліцейської служби.</p> <p><b>Сербія і Чорногорія:</b> Сприяння створенню професійної поліцейської служби і вдосконалення її підзвітності та ефективності; координація міжнародної допомоги поліцейській реформі в Сербії; впровадження мультиетнічного поліцейського елемента в муніципалітетах Прешово, Медведья і Буяновац (Південна Сербія).</p>

**Управління кордонами.** З 1998 року ОБСЄ займалася через своє Бюро з питань демократичних інститутів і прав людини (БДІПЧ) низкою проектів стосовно допомоги прикордонним службам країн Південного Кавказу і Центральної Азії.<sup>55</sup> Вона також здійснювала операції з контролю кордонів в рамках своєї діяльності з урегулювання конфліктів в Македонії, Албанії та Грузії. Справа набула нового імпульсу після атаки терористів 11 вересня. На Маастрихтському самміті Ради Європи 2003 р. держави-учасниці прийняли "Стратегію боротьби із загрозами безпеки і стабільності у XXI столітті", в якій підкреслили необхідність відповідати на виклики, що виникають на ґрунті взаємозв'язку між

<sup>54</sup> Див.: SEC.DOC/2/04/Rev.1 of 11 June 2004.

<sup>55</sup> ODIHR.GAL/31/0430 April 2004. Про проблему прикордонної варті у цілому див.: Alice Hills, "Consolidating Democracy. Professionalism, Democratic Principles and Border Services", DCAF Working Paper No. 27, Geneva, July 2002. Див. також: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/WP27.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/WP27.pdf); Alice Hills, "Border Control Services and Security Sector Reform", DCAF Working Paper No. 37, Geneva, July 2002. Див. також: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/WP37.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/WP37.pdf)

тероризмом та організованою злочинністю, у тому числі шляхом розроблення “Концепції безпеки й управління кордонами ОБСЄ” (§ 35). В 2004 році, на зустрічі в Софії, міністри ухвалили рішення, що Концепція повинна створюватися на базі кількох керівних принципів, деякі з них безпосередньо пов’язані з управлінням сектором безпеки, наприклад, як вдосконалення управління кордонами і забезпечення безпеки, не перешкоджаючи законному вільному пересуванню (осіб, товарів, послуг та інвестицій); запобігання тероризму, організованій злочинності, нелегальній міграції, корупції, контрабанді та незаконній торгівлі; укріплення співпраці між національними прикордонними службами.<sup>56</sup> Передбачається, що розроблення Концепції буде завершено до кінця 2005 року<sup>57</sup> Тим часом у 2003 році у складі Центру запобігання конфліктам було створено невелику команду експертів, з метою стати центром усього, що стосується цієї справи, включаючи (за запитом) здійснення інспекцій в районах дій. Експерти знайомлять посадовців прикордонної служби країн, де сектор безпеки недостатньо розвинутий або не функціонує (Кавказ, Центральна Азія, Східна і Південно-Східна Європа), з найкращим практичним досвідом управління кордонами, що засновані на стандартах прав людини (розвиток правосвідомості щодо прав мігрантів) і транскордонній співпраці (переговори про угоди щодо реадмісії, розробка засобів збору точних даних про міграційні потоки і спільне управління ними тощо.). Вони також надають допомогу у реформі системи підготовки прикордонної служби, включаючи аспекти професіоналізації та демілітаризації. ОБСЄ також почала здійснювати в руслі Охридського Документа “Шлях вперед” (травень 2003 р.) Програму транскордонної співпраці, щоб задовольнити найневідкладніші потреби Південно-Східної Європи на регіональних і субрегіональних рівнях (OSCCP).<sup>58</sup>

## Врахування виконання і невиконання

У системі ОБСЄ держави-учасниці зобов’язані щорічно взаємно надавати солідну різноманітну військово-політичну інформацію відповідно до визначених термінів. Залишаючи осторонь особливі випадки грубого порушення, існує три поточні проблеми виконання: спізнення зі звітом (ненадання його в установлений термін), неповнота звіту (часткові або неточні дані) і постійне ненадання звіту за один або більше календарних років. Головні причини цього часто пов’язані з виконавчою некомпетентністю або з бюрократичними бар’єрами. Щоб упоратися з цими процедурними проблемами, ФСБ створив в 1998 році. “Механізм оголошення і нагадування”, що складається з двох елементів. По-перше, за два місяці до відповідного кінцевого терміну Центр запобігання конфліктам отримує завдання поінформувати всіх держав-учасниць про їхні обов’язки, а також про можливу технічну або адміністративну допомогу щодо своєчасного виконання. По-друге, держава, яку це стосується, повинна самостійно направити до ФСБ, не пізніше ніж за два тижні після пропущеного кінцевого терміну, письмове пояснення (що надсилається й усім іншим державам-учасницям) щодо затримки і вказати дату, коли зобов’язання буде виконане. За відсутності такого пояснення, Голова ФСБ направить країнам, які не виконали своїх зобов’язань, лист-нагадування (що також розсилається усім іншим державам)<sup>59</sup>. В 2001 році механізм було вдосконалено додатковим кроком: якщо лист з поясненням не поступає упродовж чотирьох тижнів після нагадування, Голова ФСБ вступає в прямий контакт з державою-порушницею, щоб з’ясувати причину тривалого мовчання, про перешкоди виконанню і/або проблеми з ним, а також можливу потребу в допомозі та порадах<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> MC.DEC/2/04 of 7 December 2004.

<sup>57</sup> Про сучасний стан переговорів див.: SEC.GAL/228/04/Rev.1 of 28 October 2001.

<sup>58</sup> Про перші результати програми OSCCP див.: SEC.GAL/228/04/Rev.1 of 28 October 2001.

<sup>59</sup> FSC.DEC/10/98 of 25 November 1998.

<sup>60</sup> FSC.DEC/10/02 of 10 July 2002. Центр запобігання конфліктам, як складова Секретаріату ОБСЄ, має кілька функцій, серед яких роль пункту зосередження інформації щодо здійснення ЗДБ.



**Таблиця VI: Перелік кінцевих термінів для щорічної звітності і обміну інформацією<sup>61</sup>**

15 квітня	Обмін інформацією щодо Кодексу поведінки (FSC.DEC/4/98 від 8 липня 1998 р.)
30 квітня	Всесвітній обмін військовою інформацією (FSC. Journal 94 від 3 грудня 1994 р., FSC.DEC/7/95 від 8 березня 1995 р. і FSC.DEC/22/95 від 15 грудня 1995 р.)
31 травня	Запитальник про міни (FSC.DEC/7/04 від 24 листопада 2004 р.). Попередній FSC.DEC/14/97/Согг. від 3 грудня 1997 р. Було відмінено
30 червня	Запитальник щодо політики, практики або національних процедур стосовно передавання звичайної зброї (FSC.DEC/20/95 від 29 листопада 1995 р.)
30 червня	Обмін інформацією про передачу звичайних озброєнь відповідно до Регістра ООН із звичайних озброєнь (FSC.DEC/13/97 від 16 липня 1997 р. і FSC.DEC/8/98 від 4 листопада 1998 р.).
30 червня	Обмін інформацією з експорту СЗЛО до інших держав-учасниць ОБСЄ та імпорту з них за попередній календарний рік (Ст. III.F.1 Документа щодо СЗЛО)
30 червня	Обмін інформацією з категорій, підкатегорій і кількості СЗЛО, що визнаються надлишками і/або вилученої та знищеної на території держав-учасниць ОБСЄ упродовж попереднього календарного року (Ст. IV.E.1 Документа щодо СЗЛО)
1 вересня	Запитальник з процесу ратифікації Конвенції про заборону хімічної зброї 1993 р. (FSC.DEC/5/96 від 26 червня 1996 р.). Примітка: На 2003 р. усі держави-учасниці ОБСЄ ратифікували Конвенцію
15 листопада	Щорічні календарі та обмежуючі умови військової діяльності, що враховується (§§ 61–67 і 67–71 Віденського документа із ЗДБ 1999 р.)
15 листопада	Інформація про програми військових контактів і співпраці (§§ 36–37 Віденського документа із ЗДБ 1999 р.)
15 грудня	Щорічний обмін військовою інформацією про чисельність, основних систем озброєння і оснащення, а також про плани їх розгортання (§§ 9–14 Віденського документа щодо ЗДБ 1999 р.).
Не пізніше, ніж через три місяці після ухвалення військового бюджету наступного року	Обмін інформацією з оборонного планування і військового бюджету (§ 15 Віденського документа із ЗДБ 1999 р.)
Встановлюється за необхідністю (первинний обмін відбувся 30 червня 2001 р.)	Обмін інформацією з національних систем маркування, що використовуються у виробництві і/або імпорті СЗЛО (Ст. II. D.1 Документа щодо СЗЛО).
Встановлюється за необхідністю (первинний обмін відбувся 30 червня 2001 р.)	Обмін інформацією щодо національного законодавства і поточної практики в експортній політиці, процедурах, документації та контролі посередницької діяльності щодо СЗЛО (Ст. III. F.2 Документа щодо СЗЛО)
Встановлюється за необхідністю (первинний обмін відбувся 30 червня 2002 р.)	Обмін інформацією про національне управління запасами і процедури безпеки (Ст. IV.E.2 Документа щодо СЗЛО)
Встановлюється за необхідністю (первинний обмін відбувся 30 червня 2001 р.)	Обмін інформацією про техніку і процедури знищення СЗЛО (Ст. IV.E.3 Документа щодо СЗЛО)

Виконання військово-політичних зобов'язань ОБСЄ регулярно перевіряється і обговорюється в рамках Щорічного засідання з оцінок виконання (AIAM), органу, що відповідає за виконавчу дисципліну.

<sup>61</sup> FSC.GAL/20/05 of 22 February 2005.



ліну з 1991 року. AIAM виконує два головних завдання: розгляд стану з виконанням кожного конкретного зобов'язання (або низки зобов'язань) і пропозиції щодо можливих заходів для вдосконалення виконання.<sup>62</sup> Останні є також джерелом ініціативи для розроблення ФСБ нових зобов'язань. Хоча діяльність AIAM нетривала (два дні), її не варто недооцінювати. Зважаючи на участь експертів високого рівня із столиць, воно надає рідкісну можливість для зустрічей безпосередніх виконавців у своїх країнах і дипломатів, які працюють у Відні. Під час цієї дискусії-взаємодії в загальній атмосфері відсутності конфронтації<sup>63</sup> піднімаються питання і часто даються відповіді. Мета полягає не у критиці, а у спільному пошуку відповідей і досягненні ясності, щоб визначити, зрозуміти і, по можливості, розв'язати проблеми, що стосуються невиконання або недостатнього виконання. Згідно з "Quarterly Surveys", що видавався у минулі роки Центром запобігання конфліктам за даними, які були представлені державами-учасницями, можна встановити ряд головних порушень виконавчої дисципліни.<sup>64</sup>

**Режими контролю над озброєнням.** Стосовно документів, про своє просування у ратифікації яких уряди погодилися повідомляти, стан є, так би мовити, безпроблемним стосовно хімічної зброї. Усі держави ОБСЄ ратифікували Конвенцію про заборону хімічної зброї 1993 р. (CWC).<sup>65</sup> Не настільки успішно йдуть справи з мінами, сферою, в якій усі три країни Кавказу і більшість Центральноазійських держав (а також кілька інших країн, включаючи Російську Федерацію і Сполучені Штати) ще не перебрали на себе міжнародних зобов'язань. У сфері передання звичайних озброєнь і СЗЛО держави-учасниці вважали за краще виконувати вимоги про доповіді — за винятком Центральноазійських республік (окрім Казахстану), Боснії та Герцеговини. Проте деякі експерти відзначають, що питання відповідності експорту озброєнь повазі до прав людини в державах-одержувачах рідко обговорюється під час оцінювання виконання.<sup>66</sup> Сюди ж слід віднести зосередженість цієї оцінки на кількості знищених або конфіскованих СЗЛО, на програмах допомоги щодо скорочення СЗЛО, і лише зрідка на критеріях, яким повинен відповідати експорт.<sup>67</sup> Нарешті, цікаво відзначити, що механізми допомоги щодо надмірних звичайних боєприпасів не залишилися недіючими. Досі п'ять держав-учасниць скористалися (невідкладно) процедурою допомоги: Україна, Беларусь, Російська Федерація, Таджикистан і Казахстан.<sup>68</sup> Комісія з оцінювання виконання дійшла висновку, що у Таджикистані значною є кількість СЗЛО і звичайних озброєнь (спадщина кровопролитного конфлікту 1992–1997 років), що було по-справжньому ризикованим для населення через погані умови зберігання, і збройні сили держави потребували серйозної підготовки для того, щоб дієво удосконалити надійність і безпеку сховищ. Виходячи з оптимістичних всесвітніх підсумків, Софійській саміт Ради Європи дав завдання ФСБ надати проміжний звіт щодо подальшого виконання Документа до самміту 2005 р.<sup>69</sup>

<sup>62</sup> Огляд пропозицій, що були надані AIAM після 1996 р., див: REF.SEC.218/96 of 24 April 1996, REF.SEC/199/97 of 27 March 1997, FSC.AIAM/50/98 of 26 March 1998, FSC.AIAM/42/99 of 23 March 1999, FSC.AIAM/47/00 of 28 March 2000, FSC.AIAM/41/01/Rev.1 of 11 April 2001, FSC.AIAM/43/02 of 27 March 2002, FSC.AIAM/53/03/Rev.1/Corr.1 of 1 April 2003, FSC.AIAM/41/04 of 6 April 2004 і FSC.AIAM/53/05/Rev.1 of 20 April 2005.

<sup>63</sup> За деякими винятками, зокрема, традиційних суперечностей Туреччини стосовно Греції (зміцнення Егейських островів), а також Кіпру.

<sup>64</sup> Останній "Quarterly Survey" Центру запобігання конфліктам: FSC.GAL/73/05 of 5 July 2005.

<sup>65</sup> Інформація взято з веб-сайту, що присвячений ООН: (<http://disarmament2.un.org/TreatyStatus.ns>), де наводяться більш свіжі дані, ніж в "Quarterly Survey" ОБСЄ.

<sup>66</sup> See Vetschera, "The Future of the Politico-Military Dimension — From Arms Control to Force Control", *op. cit.* (forthcoming).

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Див.: FSC.DEL/536/03 of 17 December 2003, FSC.DEL/75/04 of 9 March 2004 (Беларусь), FSC.DEL/192/04 and 193/04 of 19 May 2004 (Росія) and FSC.DEL/346/04 21 July 2004 (Таджикистан).

<sup>69</sup> MC.DEC/5/04 of 7 December 2004.

**Таблиця VII: Держави-учасниці ОБСЄ, все ще не зв'язані зобов'язаннями міжнародних конвенцій з мін**

Додатковий Протокол II 1996 р. про міни, міні-пастки та інші пристрої до Конвенції 1980 р. про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї	Оттавська Конвенція 1997 р. про заборону застосування, накопичення, виробництва і передавання протипіхотних мін і про їх знищення
Держави Кавказу: Вірменія, Грузія, Азербайджан	Держави Кавказу: Вірменія, Грузія, Азербайджан
Центральноазіатські держави: Казахстан, Киргізстан і Узбекистан	Центральноазіатські держави: Казахстан, Киргізстан і Узбекистан
Інші держави: Сербія і Чорногорія, Ісландія, Андорра, Сан-Марино	Інші держави: Російська Федерація, США, Фінляндія

**Режими ЗДБ.** У цій сфері тільки механізми “зниження ризику” Віденського документа (*ЗДБ кризового управління*) залишилися практично добровільними.<sup>70</sup> Процедури, що пов'язані з іншими категоріями ЗДБ, нині використовуються, та їх виконання може у цілому вважатися задовільним.<sup>71</sup> *Комунікаційно орієнтовані ЗДБ*, зокрема військові контакти і співпраця, як вважають, істотно сприяють подоланню у військових організаціях пережитків ментальності холодної війни.<sup>72</sup> Розглядаючи *інформаційно орієнтовані ЗДБ*, цікаво відзначити, що мало які з військових заходів не досягають установлених порогів чисельності особового складу або озброєнь. Проте найважливіші дані, що потрібні при щорічному обміні військовою інформацією, звичайно надаються усіма державами-учасницями, за винятком Туркменістану, Боснії і Герцеговини. Ці держави разом із трьома кавказькими країнами є головними порушниками правил відносно надання даних з оборонного планування. Нарешті, виконання режиму GEMI також у цілому є задовільним, знову-таки через погані показники Центральноазійських держав (окрім Казахстану), Боснії і Герцеговини.

**Режими Кодексу поведінки.** Порівняно з іншими документами ОБСЄ, що були проаналізовані вище, Кодекс поведінки єдиний, що виконується із значними порушеннями. Незаконне розміщення іноземних збройних сил (турецьких на Кіпрі, російських у Молдові і Грузії) зберігається всупереч § 14 Кодексу. Непропорційне і нерозбірливе використання сили мало місце в Хорватії (1995 рік) і Чечні (особливо з 1999 року) з явним порушенням § 36. Крім того, військове втручання НАТО в Косове в 1999 р. було розцінено Росією і Беларуссю як порушення декількох принципів і розпоряджень, закладених в Кодексі<sup>73</sup>. І навпаки, вимоги щорічного обміну інформацією з Кодексу поведінки, загалом, виконувалися.<sup>74</sup> Тільки Киргізстан не подав жодного звіту, тоді як деякі інші Центральноазіатські держави ухилилися від представлення звітів за один рік або декілька років. В конкретному випадку Республіки Боснія і Герцеговина, окрема інформація була надана Федерацією Боснії та Герцеговини і Республіки Сербської тільки з 2002 року. Ретельний аналіз відповідей на Запитальник веде до невтішного висновку, що держави-учасниці мають тенденцію надавати більше значення пункту про тероризм, ніж стосовно демократичного контролю над збройними силами.

<sup>70</sup> Механізм стосовно незвичайної військової активності було приведено до дії на першій стадії югославської кризи (1991–1992). Докладніше див.: Lachowski, *op. cit.*, pp. 90–92.

<sup>71</sup> Докладніше див.: Lachowski, *op. cit.*, pp. 46–84.

<sup>72</sup> Spiess, *op. cit.*, p. 75.

<sup>73</sup> Про наслідки Чеченської та Косівської кризи див.: Lachowski, *op. cit.*, pp.92–96.

<sup>74</sup> Детальний і критичний аналіз невиконання: Victor-Yves Ghebal and Alexander Lambert, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. op. cit.*, Part II.

## Висновок: відкриті питання і потреба в раціоналізації

У Євроатлантичній і Євразійській зоні ОБСЄ, норми, зобов'язання і практика, що пов'язані з сектором оборони, утворюють багато режимів, які є одночасно і загальними, і конкретними в плані членства, а також такими, що по суті справи доповнюють і перекривають один одного. Окрім утруднень, пов'язаних із зростаючим фінансовим і бюрократичним тягарем, що накладається необхідністю постійно доповідати та обмінюватися інформацією, справжньою проблемою є раціоналізація за допомогою більш уніфікованого або інтегрованого підходів. З цього погляду можуть виникнути три значні проблеми: розширення зони дії Договору ВІВСІ, перегляд Віденського режиму ЗДБ і можливе ухвалення інтегрованої концепції ОБСЄ з управління сектором безпеки.

**Розширення зони дії Договору ВІВСІ.** Звично розцінюваний експертами як “наріжний камінь” європейської безпеки, Договір ВІВСІ є окремим режимом, оскільки він об'єднує тільки 30 з 55 держав-учасниць ОБСЄ. У договорі не беруть участь держави Південно-Східної Європи (найменш стабільного європейського субрегіону), Балтійського регіону (сфері інтересів безпеки Росії) і п'ять європейських країн із статусом нейтралітету або які дотримуються практичного нейтралітету: Австрія, Ірландія, Фінляндія, Швейцарія і Швеція. До того ж, за винятком Казахстану (частина якого лежить на Європейському континенті), усі колишні радянські центральноазіатські республіки не входять до договору.

Таблиця VIII: Держави-учасниці ОБСЄ, що перебувають поза режимом Договору ВІВСІ

Південно-Східна Європа (6): Албанія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Македонія, Сербія і Чорногорія, Словенія.
Прибалтійські держави (3): Естонія, Латвія, Литва.
Нейтральні європейські держави або такі, що дотримуються нейтралітету (5): Австрія, Фінляндія, Швеція, Швейцарія, Ірландія.
Інші європейські держави (7): Андорра, Кіпр, Ватикан, Ліхтенштейн, Мальта, Монако, Сан-Марино.
Центральна Азія (4): Киргізстан, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан.

У листопаді 1999 року нова версія документа (“Угода про адаптацію Договору ВІВСІ”) була завершена і підписана. Набувши чинності, вона стане відкритою за принципом “від випадку до випадку” для держав, що не беруть участі, чиї землі лежать у Європі в географічній області між Атлантичним океаном і Уральськими горами. В сучасних умовах поширення режиму ДОВСЕ на всі держави-учасниці ОБСЄ малоімовірно. Малі держави, чиї оборонні системи ґрунтуються головним чином на непостійних збройних силах, важливій оборонній інфраструктурі та сховищах (Австрія, Фінляндія, Швеція і Швейцарія), вважають, що приєднання було б непродуктивним з двох міркувань. По-перше, враховуючи затримку, звичайно потрібну для будь-якого процесу переведення резервів у бойову готовність, фіксація жорстких національних лімітів для категорій озброєння, згідно з Договором ВІВСІ, обмежить здатність їх оборонних озброєних сил реагувати під час кризи. По-друге, нав'язливі процедури перевірки, що передбачені режимом ДОВСЕ, на ділі обернуться розкриттям важливих елементів їх децентралізованих оборонних систем.

Адаптований Договір ВІВСІ ще не набув чинності. Про це жалкує Росія, що чекає від його виконання деяких очевидних переваг, а саме обмеження і контрольованості наслідків дестабілізуючого сучасного і майбутнього розширення НАТО, зокрема, накладенням законних обмежень на Балтійські фланги НАТО.<sup>75</sup> Дотепер (до осені 2005 року) адаптований документ ратифікували тільки Росія, Україна, Казахстан і Беларусь. Західні учасниці утримуються від наслідування цього прикладу на підставі колективного рішення, прийнятого у Флоренції саммітом Північноатлантичної Ради 24 Травня

<sup>75</sup> Докладніше див: Hans-Joachim Schmidt, “The Uncertain Future of CFE Between Istanbul Commitments and NATO-Enlargement”, *The Politico-Military Dimension of the OSCE : Arms Control and Conflict Management Issues*, Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), Geneva, HEI/PSIO, 2005, pp. 155–156.

2000 року, яке пов'язало ратифікацію із згодою Росії на нові флангові обмеження ДОВСЕ (Адаптований ДОВСЕ) і з виконанням політично зобов'язувальних Стамбульських вимог про скорочення і вивід російських військ з Молдови і Грузії.<sup>76</sup> Не зважаючи на те, що Москва привела своє обмежене договором оснащення на Північному Кавказі у відповідність до флангових обмежень Договору, але вона не виконала всіх своїх Стамбульських зобов'язань.<sup>77</sup> Переважна більшість учасників ДОВСЕ розглядає повне виконання їх як передумову для просування справи ратифікації. Проте Росія відкидає такий зв'язок. Вона стверджує, що російсько-грузинські і російсько-молдовські угоди, яких було досягнуто у Стамбулі, мають двосторонній характер і відсутні будь-які правові зобов'язання відносно третіх країн. Вона оголошує зв'язок “нелегітимним” і вважає, що запізнювання з ратифікацією під таким “безгрунтовним приводом” не служить європейській безпеці.<sup>78</sup> Наслідки такого застою полягають у тому, що, як показав Ганс Йоахим Шмідт, “старий Договір ВІВСІ все ще в силі, не зважаючи на той факт, що у листопаді 1999 р. було підписано адаптований Договір ВІВСІ, і, водночас, деяких його нових національних лімітів, схоже, дотримуються усі держави-учасниці. Це, на жаль, означає “гібридну ситуацію із застарілим договором, що залишається в силі, та застосуванням певних елементів нового договору, яке почалося без введення його в силу”.<sup>79</sup> Усі логічні рішення, що пропонувалися для подолання застою, за визнанням їхніх власних прихильників, не підходять політично.<sup>80</sup> Залишається подивитися, чи зможе наступна Конференція за оцінкою виконання ДОВСЕ, яку призначено на травень 2006 року, знайти творчий вихід з положення.

**Перегляд Віденського режиму ЗДБ.** За всіх своїх відомих переваг, Віденський режим явно потребує певного коригування. З одного боку, діапазон можливих ЗДБ, що застосовуються в період політично “гарної погоди”, схоже, вичерпався. Потреба в ЗДБ, що придатні для політично “поганої погоди” — під час кризи, — постійно зростає. Хоча і фешенебельний із загальної і абстрактної точки зору, він дотепер не проявив потенціал для операціоналізації. До того ж, як вже згадувалося, ті ЗДБ, яких було розроблено спеціально для “зниження ризику” в надзвичайній ситуації, залишилися практично невикористаними. З другого боку, ціла низка нових викликів (внутрідержавна дестабілізація, тероризм, транснаціональна організована злочинність, загрози безпеці поза зоною відповідальності ОБСЄ тощо) Віденським режимом не враховуються. Зараз немає згоди ані стосовно ініціації процесу перегляду, ані з коригування або навіть точного настроювання по суміжним документам, зокрема, ДОВСЕ і Договору по “Відкритому небу”.<sup>81</sup>

Дійсно, коли в 1992 році було створено ФСБ, “Програма негайної дії” включала пункт про “гармонізацію” зобов'язань держав-учасниць згідно з існуючими міжнародними документами, що застосовуються для контролю над звичайними озброєнням, роззброєнням і ЗДБ в Європі, зокрема, стосовно обміну інформацією, перевірок і рівнів сили.<sup>82</sup> Це мало на увазі розробку загального глобального режиму, що включає основні положення Віденського документа, Договору по “Відкритому небу” і

<sup>76</sup> Див.: § 51 of M-NAC-1 (2000) 052 of 24 May 2000 (Final Communiqué of the Florence Ministerial Meeting of the North Atlantic Council). The decision was initiated by the United States under pressure from Senator Jesse Helms. See Schmidt, *op. cit.*, p. 154.

<sup>77</sup> Виконання Росією флангових обмежень було визнано НАТО в § 15 Декларації Празького самміту 21 листопада 2002 р.

<sup>78</sup> Див., напр., заяву Росії на Софійському самміті Ради міністрів ОБСЄ: MC(12).JOUR/2 Annex 9 of 7 December 2004.

<sup>79</sup> Schmidt, *op. cit.*, p. 153.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pp. 166–172.

<sup>81</sup> Договір про “Відкрите небо” 1992 р. було вироблено з метою підтримати режим перевірки Договору ВІВСІ, що відноситься до контролю над озброєнням ОБСЄ і документів ЗДБ. Докладніше див.: Ernst Britting, “The Concept of the Open Skies Treaty and its Potential for the Support of Verification Regimes”, *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*. Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), Geneva, HEI/PSIO, 2005, pp. 189–229.

<sup>82</sup> Хельсинські рішення 1992 г.: § 12 Розділу V і пункт 1 “Програми негайної дії”.

Договору ВІВСІ (зважаючи на його щонайвищі стандарти). Не кажучи вже про істинні причини технічного характеру (трудність раціоналізації комплексу юридично і політично зобов'язувальних режимів, з різним членством і різними географічними зонами застосування), "гармонізація" незабаром виявилася нездійсненою задачею через заперечення, висунуті малими країнами, що побоюються (як згадувалося вище) зниження ефективності своїх оборонних систем, заснованих на непостійних арміях, зважаючи на ретельні процедури перевірки.<sup>83</sup> Проте, прийнятий в грудні 1996 року документ "Основа контролю над озброєнням", що оновлює "Програму негайної дії ФСБ", удосконалив поняття "гармонізації" за допомогою положень, що рекомендують ФСБ створити з міркувань нероздільності безпеки, "мережу взаємозв'язаних і взаємно підкріплюючих юридичних і політичних зобов'язань і обов'язків з контролю над озброєнням" безвідносно до того, чи всі держави-учасниці є сторонами відповідних документів або державами, що їх підписали.<sup>84</sup> На додаток до ДОВСЕ і Договору по "Відкритому небу", "Основа" припускала, що до мережі має бути включеним ряд додаткових елементів, зокрема Заключний акт переговорів про чисельність звичайних збройних сил в Європі (ДОВСЕ-1А) 1992 року і, стосовно ОБСЄ, Принципів передавання звичайних озброєнь, Принципів нерозповсюдження ядерної зброї, режиму GEMI і "Кодексу поведінки". Концепція "мережі документів з контролю над озброєнням" розумілася в набагато більш гнучких і прагматичних категоріях, ніж "гармонізація". І дійсно, вона спричиняла за собою "дослідження шляхів, які можуть виробити держави-учасниці шляхом переговорів за умов вільного входження до переговорного процесу і на основі рівності прав, нових заходів для підтримки спільних підходів і врахування міркувань безпеки і потреб, що вказані в "Основі контролю над озброєнням". Існувала думка, що "такі заходи, які можуть розрізнятися по своїй суті і географічному масштабу, можуть бути призначені для всієї ОБСЄ, регіональні або двосторонні вони стануть невід'ємною частиною мережі і сумісними один з одним, а також з метою і методами, що встановлені Основою контролю над озброєнням".<sup>85</sup> Як і у випадку з "гармонізацією", проект мережі дотепер не здійснено.

**Обґрунтування інтегрованої концепції ОБСЄ для управління сектором безпеки.** "Кодекс поведінки" передбачає режим демократичного контролю, що обмежується збройними силами. У своєму заключному Звіті, виданому в червні 2005 року ("Загальна мета. До більш ефективної ОБСЄ"), Група високо посадовців була уповноваженою обдумати підвищення ефективності ОБСЄ, і у зв'язку з цим рекомендувала, щоб ОБСЄ віддав пріоритет "заохоченню підготовки поліції, управління кордонами, верховенства права і демократичного контролю над збройними силами".<sup>86</sup> Оскільки зараз щодо кожного з цих аспектів ОБСЄ ведеться велика діяльність, логічним кроком стала б розробка інтегрованої концепції ОБСЄ для управління сектором безпеки. Це спричинило б за собою формулювання загальних норм і керівних принципів в зведеному тексті — оновленому "Кодексі поведінки" або в окремому документі. Цю ініціативу краще було здійснити в співпраці з Європейським Союзом і НАТО, для того, щоб мати можливість виробити деякі загальні правила. В цьому контексті варто згадати, що Копенгагенські Критерії вступу до Європейського Союзу 1993 р. (що створені раніше за Кодекс поведінки ОБСЄ) фіксують ряд умов, до яких входять стабільність інститутів забезпечення демократії, верховенство права, права людини, повага і захист прав національних меншин. Що стосується НАТО, то Рамковий документ "Партнерства заради миру" (січень 1994 року) зобов'язав держави, що підписали угоду, "обмінюватися інформацією про кроки, що зроблені або робилися ними для заохочення прозорості в оборонному плануванні і складанні оборонного бюджету, а також у забезпеченні демократичного контролю над збройними силами" (передостанній пункт § 6) без згадки

<sup>83</sup> Докладно про проблему гармонізації див.: Lachowski, *op. cit.*, pp. 35–38.

<sup>84</sup> FSC.DEC/8/96 of 1 December 1996.

<sup>85</sup> Розділ III Рішення про "Розробку порядку денного Форуму співпраці з питань безпеки" (FSC.DEC/9/96 of 1 December 1996).

<sup>86</sup> CIO.GAL/100/05 of 27 June 2005 : § 15 f.



Кодексу<sup>87</sup>, щодо якого тоді йшли переговори. В усякому разі, ряд уточнень, можливо, можна було б внести безпосередньо до режиму Кодексу демократичного контролю над збройними силами, як, наприклад:

- а) *Зміцнення взаємозв'язку між Кодексом і Віденським документом щодо ЗДБ.* Хоча деякі положення Кодексу пов'язані з оборонними витратами (§ 22) оборонною політикою і доктринами (§ 35), там немає концептуального або оперативного зв'язку між Кодексом і розділом Віденського режиму про оборонне планування. Прозора інформація про процес оборонного планування, особливо, якщо порівняти її за час і за умови правильної передавання, є корисним показником ефективності демократичного контролю над збройними силами. І навпаки, процедури перевірки ЗДБ могли б використовуватися для оцінки міри виконання Кодексу. Таким чином, доклади з перевірок і оцінювань могли б скласти звіт про це виконання. Інструктажі при проведенні інспекцій і оцінювання могли б включати зобов'язання повідомляти про виконання Кодексу на інспектованому об'єкті. Нарешті, інспектованій або оцінюваній державі можна було б доручити представити програму підготовки новобранців, яка дала б уявлення про практичний вплив Кодексу.
- б) *Розширення обхвату інформаційного обміну, що вимагається по Кодексу.* В цьому руслі могла б надаватися інформація про категорії воєнізованих сил і, більш точно, про ступінь залучення цих сил до системи парламентського контролю. Була б також доречною інформація про чисельність, організацію, роль, задачі та види діяльності збройних сил, які залучаються до виконання місій з внутрішньої безпеки.
- в) *Визначення деяких керівних принципів використання приватних охоронних фірм* також стало б відчутним проривом.
- г) *Залучення судових властей до управління сектором безпеки.* Хоча Кодекс рекомендує здійснювати демократичний контроль над збройними силами на виконавчому і законодавчому рівнях, він чітко не передбачає контролю судовою владою. Цю лакуну можна було б заповнити за допомогою положень Копенгагенського 1990 року і Московського 1991 року Документів щодо ролі судової влади у широкому контексті верховенства права.
- д) *Специфікація (на основі найкращої на цей час національної практики) основних прав і обов'язків особового складу збройних сил.* У цих рамках Кодекс міг би включити нове положення, що рекомендує заснувати в державах-учасниках поза військовим командуванням неупереджений інститут, призначений для розгляду скарг на дії військовослужбовців і армійські порядки, інакше кажучи, військового омбудсмена.

Незважаючи на негативні тенденції, що виявилися в нератифікації Адаптованого Договору ВІВСІ, неадаптації Віденського документа щодо ЗДБ і невдачі всіх спроб раціоналізації паралельних режимів, справді важливим є те, що найфундаментальніші документи, вироблені в зоні ОБСЄ (ДОВСЕ, "Відкрите небо", Віденський Документ), поза сумнівом створили, завдяки збільшеним рівням відкритості та прозорості, "регіональну зону миру, відзначену новою культурою взаємних військових заборон у Європі".<sup>88</sup> Незважаючи на разючі зміни військово-політичного ландшафту, режими ОБСЄ зберігають своє значення. У разі недотримання, вони забезпечують сигнали раннього попередження або дію запобіжних механізмів проти можливого відновлення військової напруженості.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Прямі посилання на Кодекс з'являються у таких документах НАТО, як Робоча програма "Партнерства заради миру" на 2000–2001 роки (пункт 6) і План дій щодо підготовки до членства в НАТО 1999 г. (§§ "c" и "d" Розділу III). Докладніше див.: Maria Caparini, "Security Sector Reform and NATO and EU Enlargement", *Challenges of Security Sector Governance*, Hainer Hänggi and Theodor H. Winkler (eds.), Geneva, DCAF, 2003, pp. 55–84 and David Law, "Security Sector Reform in the Euro-Atlantic Security Region: Unfinished Business", *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden and Hainer Hänggi (eds.), Geneva, DCAF, 2004, pp. 21–43. Див. також: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/bm\\_ssr\\_yearbook2004\\_2.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/bm_ssr_yearbook2004_2.pdf)

<sup>88</sup> Schmidt, *op. cit.*, p. 157.

<sup>89</sup> Heinz Vetschera, "The Future of the Politico-Military Dimension — From Arms Control to Force Control", *op. cit.* (forthcoming).



# Принципи і практика кадрової політики на прикладі Сил Оборони Угорщини

Д-р. Ференц Молнар

### Вступ

Кадрові зміни в угорських збройних силах були логічними наслідками, з одного боку, *процесу демократизації*, а з іншого — *нового простору безпеки* в Центрально-Східній Європі, а значить, і в Угорщині. Демократизація вимагала, крім іншого, застосування верховенства права в питаннях людських ресурсів, навчання особового складу демократичним нормам і зміни ставлення до суспільства. Обстановка безпеки, що змінилася, вимагала створення нової національної політики безпеки, стратегії та структур. У першому випадку соціальний і політичний консенсус сприяв відносно швидкому успіху. Другий же випадок був одним з найміцніших горішків, оскільки перед політиками і суспільством стояло багато інших невідкладних і складних проблем, таких як економічні труднощі та громадянська безпека. Проте процес демократичної консолідації та зовнішня політика змусили сформулювати відповідну кадрову політику, стратегію і практику для угорських збройних сил.

Процес демократизації закликав відмовитися від попередніх політичних пріоритетів у кадровій політиці, що виявлялися в системі *комісарів* і участі в житті збройних сил комуністичної партії, особливо в питаннях комплектування, освіти і кар'єрного просування. Більше того, було потрібно змінити мислення стосовно особового складу, щоб ставитися до службовців як до громадян, у яких, окрім обов'язків, є певні права. Хоча наприкінці 80-х років угорська армія була однією з найменш політизованих і найбільш професійних армій Варшавського договору, демократизація виявилася справжнім викликом оборонному сектору Угорщини. Результатом перетворень стала як демократична процедура ухвалення рішень за чисельністю армії, системою набору, співвідношення різних службових категорій, бюджету, так і цивільні права (у тому числі для особового складу Сил Оборони), що підкріплені актами демократично обраного парламенту.

Хоча фундамент демократичної процедури було закладено із самого початку перехідного періоду,<sup>1</sup> процес скорочення, викликаний змінами простору безпеки і серйозними бюджетними обмеженнями, разом з необхідністю збільшення можливостей, змусили Угорщину виробити точнішу кадрову політику і відповідні дієві механізми. В середині країни процес підтримувався перманентним скороченням армії (законними процедурами), збільшенням частки добровольців (за чітко вписаних умов набору) і прагненням до євроатлантичної інтеграції (для оволодіння необхідними навичками). Крім того, усе більш свідоме поведінка службовців як громадян та їх майже профспілкові організації також змусили міністерство оборони виробити більш чіткіші та прозоріші вимоги щодо особового складу. На міжнародній арені цьому, в першу чергу, сприяли вимоги НАТО та інші міжнародні зобов'язання (ООН, ОБСЄ).

<sup>1</sup> Ferenc Molnár, 'Civil Society and Democratic Civil Military Relations — the Case of Hungary', DCAF Working Paper No. 101 (2002): 66. Див. також: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/WP101.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/WP101.pdf).

Людські ресурси угорської армії вперше стали темою обговорення в процесі деполітизації організації, пізніше — в період підготовки до вступу в НАТО, а нині — як невід’ємна частина переходу до повністю добровільних, професійних збройних сил і діяльності з повної інтеграції в НАТО. Ці періоди супроводжувалися значними змінами в законодавчому, структурному і культурному аспектах кадрових питань.

Мета статті — підкреслити деякі основні моменти цих змін, що є ключовими для вироблення більш демократичного і професійного способу управління людськими ресурсами. Проблеми, які потрібно досліджувати: юридичні засади, політика і стратегія, певні правила набору, кар’єрне зростання і захист цивільних прав військовослужбовців. У статті також описуються кроки, що були зроблені у сфері військової освіти і підготовки до подальшої інтеграції в НАТО, а також щодо забезпечення дотримання міжнародного гуманітарного права.

### **Роль парламенту: цінності і закони**

У демократичній системі вільно обраний парламент відіграє ключову роль у визначенні основ збройних сил, у тому числі кадрових питань.<sup>2</sup> Він у конституційному порядку визначає як власті, що мають право закладати основи функціонування механізму збройних сил і проводити у вищій військовій званні, так і базові демократичні цінності.

Парламент ухвалює рішення щодо чисельності, складу (співвідношення генералів, офіцерів, контрактників, призовників і цивільних фахівців) і структури вищого командування збройними силами, а також основні цілі середньо- і довгострокового розвитку збройних сил, у тому числі кадрові питання. Крім того, парламент приймає акти, що детально визначають юридичний статус, права і обов’язки професійних солдатів і призовників (наприклад, у разі Угорщини, це СХ Оборонний Акт 1993 р.<sup>3</sup> і ХСВ Акт про юридичний статус професійних солдатів і контрактників 2001 р.<sup>4</sup>)

Вищезазначені акти мають різну мету. По-перше, вони акцентують увагу на тому, що військовослужбовці є “громадянами в уніформі” і невід’ємною частиною демократичного суспільства<sup>5</sup>. По-друге, ці акти визначають усі необхідні специфікації та обмеження, необхідні для їх виконання. Це особливо характерно для Акту про юридичний статус, який стосується гарантування верховенства права, внутрішнього порядку і стабільності військової організації. Цей Акт дуже докладний у визначенні всіх юридичних питань щодо статусу військовослужбовців, від принципів до об’єднань, доходів, соціальної політики і виходу на пенсію. Ось деякі важливі елементи Акту:

#### **Розділ II: Принципи служби**

- Обмеження законних обов’язків військовослужбовців (щоб уникнути перевищення влади, утисків та ін.)
- Заборона дискримінації та ін.

#### **Розділ III: Правила дотримання фундаментальних прав**

- Обмеження індивідуальних свобод, свободи слова (ті, хто ухвалює рішення, повинні ретельно обмірковувати мінімальний рівень обмеження прав, необхідний для правильного функціонування служби або виконання завдання)
- Право голосу
- Свобода віросповідання та ін.

<sup>2</sup> *Парламентський нагляд над сектором безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти.* Під ред. Г. Борна, Ф. Флурі, Дж. Андерсена. Посібник для парламентарів №5. Женева-Київ.МПС/ ДКВС. 2006: стор. 181. На сайті: [http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3).

<sup>3</sup> <http://www.complex.hu/kzldat/t9300110.htm/t9300110.htm>.

<sup>4</sup> <http://www.complex.hu/kzldat/t0100095.htm/t0100095.htm>.

<sup>5</sup> Див. німецьку концепцію: [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/orga/03organs/06armforce/armfor05\\_2.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/06armforce/armfor05_2.html)

<b>Розділ IV: Профспілкові організації та захист інтересів</b>
<b>Розділ V: Встановлення службових відносин.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Правила набору</li> <li>– Випробувальний термін</li> <li>– Система висунення на вищі посади</li> <li>– Так званий “неприєднаний статус” (посада, що займається максимум упродовж року тими, хто вчиться або служить за кордоном, або тимчасово не посідає посади і/або перебуває на курсах перепідготовки. Дуже важливий в період реструктуризації або скорочення збройних сил) та ін.</li> </ul>
<b>Розділ VII: Закінчення служби</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Звільнення</li> <li>– З взаємної згоди</li> <li>– Демобілізація і відповідні виплати</li> <li>– Несумісність (наприклад, підлеглі родичі)</li> <li>– Декларація власності та ін.</li> </ul>
<b>Розділ VIII: Зміст службових відносин</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Загальні правила підвищення</li> <li>– Вимоги до освіти, здоров'я, фізичного стану</li> <li>– Правила оцінювання діяльності, і т.п.</li> </ul>
<b>Розділ IX: Доходи</b>
<b>Розділ X: Додаткові заохочення</b>
<b>Розділ XI: Нагороди, подяки</b>
<b>Розділ XII: Дисциплінарна відповідальність</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Правила застосування покарань</li> <li>– Процедури у випадку злочину та ін.</li> </ul>
<b>Розділ XIII: Відповідальність за завдання шкоди</b>
<b>Розділ XIV: Соціальне страхування</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Вихід на пенсію, достроковий вихід на пенсію</li> <li>– Медичне страхування та ін.</li> </ul>
<b>Розділ XV: Позов, апеляція і правова змагальність</b>
<i>(Вибране з Акту про юридичний статус професійних солдатів і контрактників 2001 р. ХСV)</i>

У результаті процесу демократизації угорське законодавство визначило структури, права і правила демократичного нагляду за збройними силами разом із внутрішнім розпорядком збройних сил. Тоді як конституція гарантує дотримання прав і основних свобод усіх громадян, Оборонний Акт і Акт про юридичний статус військовослужбовців обмежує ці права військовослужбовців, хоча військовослужбовці, у принципі, мають такі самі права, як решта громадян, оскільки є “громадянами в уніформі”. Крім того, законами також визначені основи професійної кадрової політики і менеджменту. Якщо бути точним, закон визначає принципи й основні правила, які свідчать, що військовослужбовців слід набирати і просувати, ґрунтуючись на їхніх заслугах і якостях, які вони виявили у справі.

### **Зміни у кадровій політиці та керівництві**

Усю систему кадрової політики і керівництва особовим складом слід було змінити не просто через процес демократизації, але також через зміну соціального, економічного стану і ситуації безпеки.

Водночас, як законодавство періодично задає загальні кількісні (тобто чисельність, бюджет) і якісні (склад, співвідношення видів збройних сил і родів військ<sup>6</sup>) параметри збройних сил, конституція та інші закони гарантують основи структур командування і контролю, демократичні права і правила внутрішнього розпорядку збройних сил, їх кадрову політику, у той час правильне організаційне керівництво в основному залежить від міністерства оборони (МО) і Генерального штабу (ГШ).

Відділ гуманітарної політики при МО було організовано в кінці 1990-х років для професійного реагування на нові виклики кадрової політики. Він мав ключове значення в умовах тиску мінливої соціальної та економічної ситуації та обстановки безпеки, членства в НАТО, переходу до повністю добровільної системи.

Нова обстановка безпеки (регіональні та субрегіональні конфлікти і тероризм постійно стоять на порядку денному), членство в НАТО<sup>7</sup> і нові соціокультурні<sup>8</sup> реалії вимагали менших за чисельністю і професійних збройних сил. Крім того, обмеження ринкової економіки вимагали ефективних у фінансовому плані рішень щодо захисту національних і державних інтересів. Враховуючи все це, збройні сили повинні були змінити свої погляди на кадрову політику.

Раніше в організаційній філософії та політиці переважали обов'язкова служба і довічна військова професійна діяльність. У системі масових збройних сил текучість на рівні рядових солдатів була інтенсивною, а в молодшому командному складі і в офіцерському корпусі — низькою. На практиці кар'єрні (професійні) солдати вірно служили, оскільки одержували постійне працевлаштування, дохід, інші пільги і пенсію. Зовнішні чинники, такі як стрімкі соціальні та економічні зміни, мало вплинули на їх кар'єру, і старшинство було важливим стимулюючим елементом цієї системи. В Силах Оборони Угорщини ця політика радикально змінилася.

У новій політиці переважала так звана ідея "вгору або геть": той, хто не зможе за певний проміжок часу піднятися в ієрархії вище, залишає організацію. Така переважуюча, але не виняткова ідея, визначає нову систему. Існує певна група посад, на яких ти можеш залишатися обмежений час, а потім повинен або піднятися вище (якщо відповідаєш наперед визначеним умовам), або піти у цивільний сектор як пенсіонер або солдат-резервіст. Існує інша (менша) група місць, що вимагають певних знань, досвіду і тренування, на яких можна залишатися до досягнення загальної вікової межі або до закінчення терміну контракту.

Важливо зазначити, що з переходом на добровільну систему армія стала діючим суб'єктом на ринку праці як один з найбільших роботодавців, оскільки вона набирає працівників з доступних трудових резервів, навчає і тренує їх, і повертає більшість назад у цивільне суспільство, знову-таки на ринок праці. Для завершення цього складного завдання в кінці 90-х років невідкладною необхідністю стало створення кадрової стратегії та системи управління людськими ресурсами. Ця стратегія базується на принципах Національної стратегії безпеки, Військової стратегії безпеки і на існуючих умовах. Виконання цієї стратегії гарантується законами, а також регулюванням і управлінням діяльністю стратегічного і виконавчого командування. У цій системі МО виробляє стратегічні документи, а Генеральний Штаб несе відповідальність за введення їх у дію.

Динаміка питань, що впливають на військову організацію, має на увазі послідовне керівництво. Стратегічний підхід вимагає тривалого *оцінювання, планування й упровадження*. Перші два стосуються аналізу внутрішньої та зовнішньої організаційної обстановки і формування відповідної політики, планів і стратегій, а останнє — управління поточними завданнями. *Основними принципами* цього підходу є:

---

<sup>6</sup> Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, (Cambridge: Harvard University Press, 2000), p. 534.

<sup>7</sup> Членство в НАТО вплинуло на концепцію національної оборони і, таким чином, на кадрову політику в декількох аспектах. Наприклад, як країні-союзниці необхідно було виробити кадрову сумісність (загальні процедури, мова, знаки і сигнали, робота іноземного персоналу та ін.); після Празького самміту надбання певних можливостей призвело до змін не тільки в структурі збройних сил, але й у навчанні і тренуваннях.

<sup>8</sup> Наприклад, суспільство було менш толерантне до обов'язкової військової служби; розширення прав жінок привело до того, що збройні сили також стали надавати жінкам кар'єрні можливості.

- гармонізація задач, умов і людських ресурсів, які постійно змінюються;
- підтримка професійного зростання і розвитку необхідних навичок особового складу;
- збільшення “гуманізації” керівництва і діючих механізмів армійської організації;
- постійна ревізія організаційної мети відповідно до змін обстановки та інтеграція відповідних рішень в армію.

Усе це вимагає кадрової стратегії, що тримається на трьох китах:<sup>9</sup>

1. *Система планування людських ресурсів*, що забезпечує, разом з ухваленням рішень, зв'язок між внутрішньоорганізаційними і зовнішніми умовами. Вона ставить діагнози, виробляє рішення і інтегрує їх у процедури ухвалення кадрових рішень. Це складова системи планування оборони Міністерства оборони Угорщини.
2. *Управління людськими ресурсами*, діяльність якого ґрунтується на системі планування і визначає необхідну мету і способи внесення змін. Воно уважно стежить за: цивільними й особистими правами, дотриманням організаційних норм захисту людей, впровадження системи реінтеграції в цивільне суспільство, гарантування сприятливих робочих умов і надання можливості індивідуального розвитку. У рамках цієї системи зв'язка МО—ГШ породжує потребу армії в людських ресурсах, формулює вимоги до кандидатів, підтримує систему тренувань і кар'єрного просування в мирний і військовий час, пропонує способи перепідготовки кадрів.
3. *Система розвитку людських ресурсів* дає систему базової освіти і підготовки для всіх військово-вотслужбовців, підтримує індивідуальні амбіції для вертикальної і горизонтальної мобільності в збройних силах, забезпечує згуртованість армійських груп і організаційну культуру.

У результаті застосування вищезазначених концепцій і стратегій ситуація з управлінням персоналом в угорських збройних силах істотно поліпшилася. Істотну частину юридичних, організаційних і досягнень “ноу-хау” було впроваджено і помітним є її прогрес. Проте і в концепціях, і на практиці існують труднощі та невдачі. Деякі з них пов'язані з попереднім тривалим періодом, в якому переважали фіскальний погляд і спонтанне скорочення, інші стали наслідками невдалого управління.

Згадаємо деякі з них, оскільки це стане в пригоді для майбутніх висновків і уроків:

- У 90-ті роки багато високоосвічених офіцерів і сержантів, не маючи чіткого бачення майбутнього збройних сил, а значить, їх особового складу, пішли з армії.<sup>10</sup>
- До 2001 року умови життя солдатів у збройних силах сильно відставали від пропонованих ринковим сектором, тому швидке зростання економіки викликало відплив кадрів, які мали відповідні знання і досвід.
- Систему набору було розроблено наприкінці 90-х років, проте введення у дію інших елементів системи, які могли допомогти утримати особовий склад (кадетів, молодих офіцерів, молодших командирів і рядових) було відкладене через фінансові причини, що призвело до розтрати матеріальних/фінансових і людських ресурсів.
- Урізування бюджету привело втрату служб, які забезпечували відпочинок і згуртованість (“кастовий дух”).
- Що стосується найбільш обговорюваного в Угорщині питання — переходу до повністю добровільної системи, — збройним силам належать серйозні випробування. Хоча рішення ухвалене і підготовлена більшість основних документів і концепцій, схоже, що втілити у життя деякі елементи складніше, ніж здавалося раніше. Кандидати хочуть значних поліпшень умов праці і життя і більш широких можливостей на ринку праці після закінчення служби (їх думка буде надзвичайно важлива в майбутньому, коли кількість кандидатів, імовірно, знизиться).

<sup>9</sup> *Людська стратегія і Сили Оборони Угорщини*. Стор. 5.

<sup>10</sup> В 1990 році чисельність особового складу збройних сил була 143000, в 2003 році — 37000, при тому, що в 2006 році планується довести її до 30000, до 2010 — до 28000, а до 2013 — до 26500. Джерело: Úton a XXI. Század hadserege felé, ‘Creating a New Military for the 21<sup>st</sup> Century’, p. 34, Budapest: MoD, 2003.

## Забезпечення кадрами

Для забезпечення збройних сил необхідною кількістю особового складу потрібна дія ефективної системи набору. При створенні такої системи важливо враховувати демократичні вимоги (такі як рівність можливостей і прозорість), демографічні та економічні чинники, ситуацію на ринку праці країни, а також специфічні потреби військової організації. В Угорщині систему було створено відповідно до швидких змін, що мали місце під час переходу від обов'язкової до повністю добровільної військової служби, до нового співвідношення між службовими категоріями і взагалі до оновленої структури армії.<sup>11</sup>

Окремою статтею військового набору є "зовнішній набір" (на ринку праці). Проте підтримка "внутрішнього заміщення" (з військової організації), тобто відбір придатних для подальшої служби, також дуже важлива. Поставлені завдання може виконати професійно організована система набору, що підтримується масштабною маркетинговою і рекламною діяльністю.

**Стратегічне завдання військового набору:** задоволення потреби збройних сил у людських ресурсах, починаючи з молодших вікових груп, в тісній співпраці з іншими діючими суб'єктами угорського ринку праці.

**Задача набору:** для виконання стратегічної задачі військового комплектування система повинна бути здатною забезпечити чисельність особового складу, яка необхідна для виконання задач, що виникають з основної місії збройних сил. Вона також повинна надавати підтримку тим, хто йде зі збройних сил, для їх реінтеграції в ринок праці, і допомагати їм отримати бажану роботу.

Відбір і підготовка до військової служби, які є органічними частинами набору, включають:

- загальну фізичну підготовку особового складу;
- медичний, психологічний і фізичний контроль;
- підготовку до першого бойового завдання.

Оголошені загальні *вимоги* відбору, як і *запропоновані умови*, широко публікуються і є загальнодоступними. Кожний громадянин може дізнатися про вимоги на призовних пунктах, що організовані в кожній області. Обов'язки призовних пунктів не обмежуються одним лише набором (також торкаються оборонної адміністрації, мобілізації і т. п.) і в основному визначені Оборонним Актом.<sup>12</sup> Детальніша інформація доступна в Інтернеті<sup>13</sup>, брошурах міністерства оборони і періодичних рекламних оголошеннях у пресі.

Досягнення поставленої мети вимагає постійної співпраці всередині міністерства і поза ним (із системою шкільної освіти, коледжами, університетами, компаніями, агентствами з працевлаштування та інститутами, що відстежують ринок праці, демографічні тенденції, систему освіти та ін.), якому просто необхідно здійснювати піар-акції для підтримання позитивного емоційного іміджу, пов'язаного із захистом батьківщини.

**Збереження і розвиток особового складу (кар'єрні програми).** Основним принципом сучасного управління людськими ресурсами є ефективне використання наявних ресурсів. Цього можна досягти виключно шляхом створення і підтримання оптимальних робочих умов з метою забезпечення якомога тривалішого використання розумових і фізичних здібностей особового складу. Утримання особового складу неможливе, доки не досягнуто балансу між цінностями, матеріальними і нематеріальними

<sup>11</sup> Окрім переходу на повністю добровільну систему, Угорщині доводилося враховувати зміну потреби і людських ресурсах у зв'язку з узятими в Празі зобов'язаннями (саміт НАТО в Празі, 21–22 листопаду 2002 р.).

<sup>12</sup> Парламент Угорщини прийняв новий Оборонний Акт (2004 CV. Act) для підтримання переходу до повністю добровільної системи. Основні зміни в законі стосуються громадянських оборонних обов'язків, оскільки обов'язкову військову службу в мирний час було скасовано. Також змінилися деякі супутні елементи оборонної адміністрації.

<sup>13</sup> <http://www.honvedelem/recruitment>.



перевагами відповідно до угоди між членами особового складу й організацією, що є не просто економічним контрактом, а й психологічною угодою.<sup>14</sup>

Неодмінною умовою формування і підтримки нового типу структури особового складу є вироблення відповідного кар'єрного іміджу, на якому може ґрунтуватися існування особового складу протягом короткого або тривалого періоду. В основі цього лежить задоволення людських потреб, що можна здійснити шляхом виконання професійних завдань і підвищення в званні.

Формуючи кар'єрну модель Сил Оборони Угорщини, слід було врахувати економічні можливості, соціальні традиції, норми цивільної сфери і типові риси ринку праці, а також при формуванні спільними з урядом зусиллями принципів військової кар'єри слід врахувати традиції кар'єри цивільних службовців. Іншою невід'ємною частиною є розростання кар'єрної моделі, вимог до формування і планування просування так, щоб вони включали не тільки державних, а й цивільних службовців.

Зробити різні вимоги добре відомими і роботодавцеві, й особовому складу збройних сил, і висловити їх у документах — ось єдина умова підвищення на посаді та чині. Ці вимоги включають необхідний рівень освіти, військово-професійну підготовку і практику на певній військовій посаді, високоякісну службу на цій посаді, психологічні, фізичні та медичні кондиції та інші можливі вимоги, визначені законодавством.

### Загальні принципи підвищення в званні

- Підвищення ґрунтується на ієрархії посад і військових звань, структурованих відповідно до закону. Підвищення в званнях реалізується шляхом призначення на більш високі посади.
- Підвищення ґрунтується на регулярному (щорічному) оцінюванні, на підготовці до наступної посади і, звичайно, на закінченні певного курсу.
- Один рівень посад відповідає тільки одному військовому званню і — в мирний час — підвищення може бути виключно поступовим. Зазвичай воно відбувається в період між мінімальним і максимальним періодами очікування, відповідно до посади.
- У кар'єрній моделі як для офіцерів, так і для молодших командирів слід із самого початку передбачити можливість служби за кордоном.
- Вищі командні посади мають бути доступними тільки через складну систему міжнародних, штабних та інших професійних посад.
- Перехід із рядового складу в молодший командний склад є природним способом заміни, проте перехід з молодшого командного складу в офіцерський має відбуватися лише у виняткових випадках.
- Підвищення офіцерів повинне супроводжуватися територіальною мобільністю, але щодо інших звань ця вимога стосується виключно уоррент-офіцерів.

Система підвищення по службі повинна поєднувати всі різні риси родового і службового підвищення. Тому має сенс діяти в межах як загальної, так і особливої системи підвищення в званні<sup>15</sup> (при цьому слід забезпечити перехід між двома системами).

<sup>14</sup> Детальний опис психологічної угоди див.: Dan L. Costley and Ralph Todd, *Human Relations in Organizations* (St. Paul: West Publishing Company, 1987), pp. 43–44.

<sup>15</sup> *Загальна система підвищення у званні*: одному конкретному посадовому рівню (категорії) відповідає одне звання, для якого визначені мінімальний і максимальний періоди часу. До вичерпання мінімального періоду очікування і після максимального періоду очікування можливість якого-небудь підвищення виключена. Військовослужбовці, для яких підвищення виключене, залишають збройні сили двома шляхами. Їх можуть відправити до резерву або, якщо військовослужбовець не відповідає установленим законом вимогам, він може звільнитися із служби. *Спеціальна система підвищення в званні*: одному конкретному посадовому рівню (категорії) відповідають кілька звань, для кожного з яких наперед визначений період очікування. До вичерпання мінімального періоду очікування можливість якого-небудь підвищення виключена. Присвоюються щонайвище з досяжних на цій посаді звань, відповідне до неї. Для тих, хто обіймає таку посаду, служба може тривати до закінчення їх контракту або до досягнення вікової межі. Проте особлива посада, що стосується вищих військових звань, може займатися виключно у відповідності до правил загальної системи підвищення в званні.

## Система оцінювання

Оцінювання діяльності особи, безумовно, необхідне і в організації збройних сил, і зазвичай існує в двох формах: формальній і неформальній. При неформальній формі оцінювання начальство формує думку про когось із підлеглих, і відповідно до цієї оцінки вони отримують підвищення або інші переваги. Відповідно, має місце абсолютна суб'єктивність такої оцінки. Формальний спосіб оцінювання розробляється організацією і функціонує систематично відповідно до фіксованих правил та проголошених цінностей. У добре функціонуючій організації результати формального і неформального оцінювань повинні збігатися.

Система всебічного оцінювання як програма збільшення кадрової ефективності є виключно важливим елементом раціонального управління людськими ресурсами у збройних силах. У разі Угорщини вона визначається Актом про юридичний статус солдатів.

Функціонування системи оцінювання визначається філософією управління ресурсами Сил Оборони Угорщини; стратегією управління людськими ресурсами, що забезпечує порядок виконання; і основними принципами системи підвищення у званні як невід'ємної частини згадуваних вище структур.

**Мета оцінювання:** насамперед забезпечити об'єктивність підвищення, обіймання вищих посад і розвитку індивідуальної кар'єри; збільшити персональну віддачу; сформувати трудову культуру; надати інформацію для визначення вимог до підготовки і для виправлення набору вимог до посади.

### Основні принципи системи оцінювання:

- оцінювання торкається всього особового складу МО і Міністерства внутрішніх справ;
- оцінювання регулярно, впорядковано і повинне фіксуватися письмово;
- оцінювання слід проводити щороку;
- оцінювання має бути раціональним, об'єктивним і не може бути загальним.

### Вимоги, яким повинна відповідати система оцінювання:

- Рівною мірою відповідати вимогам Сил Оборони Угорщини та індивідуальним очікуванням (підтримуючи і збільшуючи віддачу і досягнення, формуючи і збільшуючи індивідуальні ролі);
- Орієнтуватися на майбутнє (хоча вона торкається минулих результатів, її основне завдання — спільна об'єктивна ідентифікація);
- Має містити об'єктивну інформацію на основі регулярно збираних даних;
- Бути уніфікованою, прозорою і піддаватися чіткій логіці;
- Сприяти встановленню порядку на основі якостей;

Система оцінювання є основою для підвищення у званні, оскільки забезпечує оцінювання якості чисі-небудь діяльності взагалі і на певній посаді. Ця система, з урахуванням вищезазначених принципів і вимог, поєднує об'єктивне вимірювання з суб'єктивною думкою начальства. Вона складається з трьох елементів:

1. *оцінювання діяльності* (щороку, для кожного звання), що здійснюється командиром;
2. *кваліфікація* (коли особа прослужила в даному званні необхідний мінімальний термін (1–6 років) або в особливо обумовлених законом випадках; коли це торкається молодших командирів, уоррент-офіцерів, офіцерів і генералів), вироблювана командиром підрозділу;
3. *оцінювання дій начальників* (щороку, тільки для певних командних посад), що здійснюється старшим начальником.

В усіх випадках оцінювана особа повинна підписати і погодитися з оцінкою або зробити до неї зауваження (у випадку 3 кожний начальник також оцінює дії цієї особи).

Ці оцінки є загальною підставою для планування призначень (у тому числі навчання і посад в НАТО) і підвищень. У разі нових призначень і підвищень комісія ранжирує солдатів на основі оцінок.

Більш того, оцінювання лежить в основі системи управління кадровими ресурсами всієї організації, оскільки експерти можуть одержувати детальну інформацію про "місця" й "осіб".

Важливо відзначити, що введена система оцінювання, скорочення армійської організації та збільшення кількості посад (головним чином у НАТО) та іноземних місій (ООН, ОБСЄ, НАТО) викликало серед солдатів певне змагання. Все більша кількість солдатів хочуть відвідувати школи, спеціальні курси і мовні курси. Усе це також позитивно вплинуло на створення більш прозорої та економічної системи управління кадровими ресурсами й індивідуальну діяльність.

Існує як мінімум три важливі попередні умови ефективної роботи цієї системи. Найважливішою моральною умовою є те, що система повинна застосовуватися до кожного члена збройних сил без винятку. Ті, кого не було відповідно оцінено, не мають жодних шансів отримати нову посаду або підвищення. Є також технічна умова роботи такої комплексної системи, оскільки вона вимагає поліпшеного інтегрованого *інформаційного технологічного фону*. Це має на увазі створення нової системи кадрових процедур і навчання адміністрації. Тому члени угорської кадрової адміністрації регулярно відвідують спеціальні курси, конференції і майстер-класи з нової кадрової системи, і особливо, із системи оцінювання.

Міністр контролює цю діяльність і звітується про її виконання у своїх щорічних директивах про кадрову політику відносно роботи управлінців по кадрах. Мета цих курсів і заходів — сформувати систему професійного управління кадрами, що здатна *юридично* гармонізувати організаційні завдання, інтереси та існуючі робочі умови. Отже, все це надає актуальну інформацію про організаційні завдання, структури, вимоги і зміни юридичних основ менеджменту персоналу.

Міністр несе відповідальність за діяльність збройних сил, у тому числі їх управління кадровими ресурсами, відповідно до букви закону. Тому міністр мусить так організувати систему управління персоналом, щоб вона виконувала свої обов'язки, ретельно дотримуючись законів. Громадяни, які служать у збройних силах, та їхні профспілкові організації уважно стежать, як армія вирішує кадрові питання. Проте час від часу спірні питання доводиться вирішувати в суді.

## Захист прав

Однією з основ демократичного суспільства є гарантія дотримання людських і цивільних прав усіх громадян, у тому числі особового складу збройних сил. Однак усі розуміють, що деякі права військово-службовців слід обмежити зважаючи на особливий характер їхньої роботи.<sup>16</sup> Як уже йшлося у цьому розділі, права і їх обмеження у разі особового складу збройних сил закладені в конституції і інших законах.

Правила служби і підготовки командного складу повинні відповідати цим задекларованим нормам. З одного боку, практику, що забезпечує виконання прав військовослужбовців, розвивають військові статuti і підготовка. Проте тільки статuti і командири не можуть гарантувати верховенство права. З другого боку, демократичні уявлення персоналу піднімають рівень знань щодо прав і обов'язків і додають їм педантичності і готовності захищати свої права.

Можна подумати, що це створить труднощі ефективним діям армії, проте слід також урахувати демократичні цінності і виключно практичні підходи:

- армія є частиною демократичного суспільства і перебуває під демократичним контролем (у цьому відношенні це означає захист суспільства від армії), і передбачає демократичний спосіб мислення військовослужбовців;<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Ділеми, що стосуються цього питання, а також призову, розглядаються у праці Ілони Кісс. Див.: Ilona Kiss, 'Rights of Conscripts in Peacetime: Obstacles to and Opportunities for Providing Judicial and Non-Judicial Solutions in East European and Central Asian Countries', Geneva (2001): 14. In Biljana Vankovska (ed.), *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies*, (Belgrade: DCAF-CCMR, 2001): 209.

<sup>17</sup> Hans Born, Marina Caparini, Karl Haltiner, *Models of Democratic Control of the Armed Force: a Multi-Country Study Comparing Good Practice of Democratic Control*, DCAF Working Paper 47, July 2002. Див. також: [www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/47.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/47.pdf).

- для певних військових місій, наприклад операцій з підтримання миру, потрібні військовослужбовці, які піклуються про людські і цивільні права та юридичні норми взагалі;
- забезпечення участі є одним з інструментів поліпшення діяльності організацій.<sup>18</sup>

В Угорщині процес формування нині існуючих прав військовослужбовців, структур і механізмів захисту їх прав був довгим, іноді переростаючи в запеклі дебати.<sup>19</sup> Не вдаючись до подробиць, ця стаття фокусується на основних характеристиках і діяльності солдатських представницьких організацій.

Як і в багатьох європейських країнах,<sup>20</sup> дозволяється створювати представницькі об'єднання і/або профспілки працівників — у тому числі військовослужбовців — Сил Оборони Угорщини. Хоча міжнародні документи декларують/рекомендують дотримання прав особового складу Сил Оборони шляхом створення представницьких об'єднань,<sup>21</sup> у випадку Угорщини це з'явилося результатом скоріше внутрішнього процесу демократизації.

Організації з охорони прав солдатів і цивільних службовців<sup>22</sup> функціонували з 1991 року в результаті ухвалення законів, що зробили це можливим, і виникнення потреби, викликаній скороченням збройних сил. З 1995 року інтереси солдатів захищав Союз "Гонвед",<sup>23</sup> Він зіграв важливу роль в створенні Акту про юридичний статус військовослужбовців, який закріплює права солдатів на створення представницьких організацій і членство в таких організаціях.

Союз "Гонвед" задекларував свої переконання відносно представництва і чітко заявив: "Людина має стільки прав, скільки вона відстоює!" Мета Союзу така:

- надання можливостей для узгодження і захисту інтересів і прав військовослужбовців.
- участь в попередній законотворчості і внутрішніх регуляторних процедурах, розширюючи цивільні свободи.
- співпраця з міжнародними і національними представницькими організаціями для поліпшення своєї діяльності.
- забезпечення прозорості та публічності для військовослужбовців.

В основі діяльності Союзу лежить принцип "військовослужбовці — громадяни в уніформі". В його інтерпретації це означає, що цивільні та військові мають принципово однакові права; проте цивільні права військовослужбовців слід обмежити хоча б на час виконання військових обов'язків. Громадяни в уніформі повністю погоджуються з військовими правилами, дисципліною і підкоренням, а їхня діяльність у складі об'єднання не спрямована проти командирів або начальства. Проте Союз виступає проти надобмежень прав солдатів у тому разі, якщо обмеження не походять безпосередньо з функцій збройних сил. Крім того, Союз переконаний, що військовослужбовці мають право на плавну реінтеграцію у цивільне суспільство.<sup>24</sup>

Союз встановлює певні принципи й інструменти для досягнення своєї мети. Найважливішими з них є:

<sup>18</sup> Robert Blake and Jane Srygley Mouton, *Productivity: The Human Side, A Social Dynamics Approach*, (New York: AMACOM, 1981): 4–7.

<sup>19</sup> Fapál László, 'Polgári és politikai jogok korlátozása a honvédség hivatásos állományánál' (*Заборона здійснення політичних прав професійних військовослужбовців Угорської Армії Оборони*), *Acta Humana*, 28–29 (1997): стор. 47–53.

<sup>20</sup> *Парламентський нагляд над сектором безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти*. За ред. Г. Борна, Ф. Флурі, Дж. Андерсена. Посібник для парламентарів №5. Женева-Київ. МПС/ ДКВС. 2006: стор. 181. Див. також: [http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3).

<sup>21</sup> Європейська Конвенція з основних прав і свобод людини (ст.11). Рада парламентської асамблеї Європи (рекомендація 1572).

<sup>22</sup> Асоціація товариських організацій (BEOSZ), Союз цивільних службовців (HODOSZ), Ліга захисту прав солдат (KESZ), і Союз "Гонвед".

<sup>23</sup> Союз "Гонвед" входить до національної та міжнародної мережі захисту громадянського суспільства. Він бере участь у роботі Асоціації працівників сфери безпеки (FRDESZ) і Європейської організації військових об'єднань (EUROMIL, <http://www.euromil.org>).

<sup>24</sup> <http://www.hsz.hu>.

- виховання у військовослужбовців відчуття авторитетного відстоювання їхніх інтересів перед державою, політичними і суспільними організаціями і деякими іншими форумами;
- ініціація виправлення доопрацювання або скасування законів чи норм, що не виправдано порушують або обмежують права військовослужбовців;
- ініціація систематизації та проголошення прав і обов'язків військовослужбовців та їх неухильного дотримання. Якщо необхідно, звертання із спірних питань до суду;
- вимога допуску до процедур ухвалення рішень;
- підтримка діяльності омбудсмена з цивільних прав;<sup>25</sup>
- вираження інтересів військовослужбовців і боротьба за рівність можливостей і проти привілеїв;
- створення фондів для підтримування членів збройних сил.;
- поширення актуальної інформації про права військовослужбовців.

Результатом діяльності представницьких організацій стали *регулярні консультації* між ними і МО і вищим командуванням збройних сил. Загальну юридичну базу консультацій було закладено в Трудовому кодексі, проте тепер Акт про юридичний статус військовослужбовців дає більш конкретний опис процесу переговорів. Отже, Акт формує дуже детальний каркас прав військовослужбовців щодо представництва і діяльності представницьких організацій, у тому числі:

- військовослужбовці мають право створювати організації для захисту і вираження їхніх прав і інтересів або бути членами таких організацій;
- представницькі організації можуть діяти в суспільстві також вільно, як і інші подібні організації, але їм не дозволяється організовувати страйки або перешкоджати правильній роботі збройних сил і виконанню ними поставлених завдань;
- умови для обговорення питань, що стосуються особового складу, повинен проводитися у присутності міністра, начальника штабу і представників відповідних представницьких організацій.

Форум (HOVET, з 1998 р. HEF) збирався кілька разів для обговорення невідкладних питань, навіть термінів служби. Основна мета представницьких організацій на "Форумі 2002" була такою:

- забезпечення постійного спілкування між представницькими організаціями, міністром і начальником штабу;
- гармонізація інтересів у представницькому співтоваристві для максимально ефективного використання можливостей, наданих законодавством.
- обмін інформацією між представницькими групами для досягнення угоди.

Отже, існують різні виміри та інструменти захисту цивільних прав і свобод членів збройних сил. Внутрішнє законодавство, від Конституції до Акту про юридичний статус військовослужбовців і військових статутів відповідає міжнародним договорам і рекомендаціям щодо забезпечення прав і свобод. Солдатів, і особливо командирів, навчають бути педантичними щодо дотримання громадянських свобод. Хоча ці механізми і, в загальному випадку, "вертикальний демократичний контроль" за сферою оборони забезпечують верховенство права, представницьким організаціям дозволяється створюватися і діяти ради поліпшення захисту прав і інтересів військовослужбовців. В Угорщині Союз "Гонвед" просуває демократичні повноваження в тому розумінні, що результатом його діяльності є все чіткіше формулювання прав і обов'язків "громадян у формі" разом з регулярним "Форумом" між міністерством, ГШ і представниками військовослужбовців. У разі виникнення невіршених спірних питань звертаються до суду або до омбудсмена з цивільних прав.

<sup>25</sup> В багатьох інших країнах існують спеціальні армійські омбудсмени, які здійснюють контроль над сферою оборони і, таким чином захищають права солдатів. Див. [http://www.dcaf.ch/publications/bg\\_military\\_ombudsman.cfm?nav1=4&nav2=1](http://www.dcaf.ch/publications/bg_military_ombudsman.cfm?nav1=4&nav2=1). В Угорщині омбудсмен з цивільних прав ([www.obh.hu](http://www.obh.hu)) час від часу перевіряє обстановку в силових структурах, у тому числі в армії. Омбудсмен контролює головним чином юридичну коректність; повагу до людської гідності; рівність можливостей і відсутність дискримінації; свободу і особисту безпеку; право на працю, відпочинок і звільнення; право на юридичні диспути і звернення до суду; свободу віросповідання, свободу слова, свободу представництва. Певні організації — серед них профспілки — мають право вимагати контролю з боку омбудсмена. Кожен громадянин також має на це право, коли решту законних можливостей вичерпано.

## Навчання і тренування для поглиблення інтеграції в НАТО

Альянс і його члени просували різні форми навчання і підготовки угорських офіцерів і цивільних співробітників МО (і МІДа). Ці допоміжні програми фокусувалися на демократичних стосунках між військовими і цивільними<sup>26</sup> і процедурах НАТО, і сприяли поширенню сумісної з НАТО військової практики. Освітні програми НАТО і інститути країн-учасниць сприяли накопиченню певної кількості армійських офіцерів, здатних служити в міжнародних штабах і поширювати свої знання про НАТО. Підготовка Угорщини до вступу в НАТО явно поліпшилася з того часу, як тренування доповнилися міжнародними освітніми програмами і “Партнерством заради миру”.<sup>27</sup>

Сили Оборони Угорщини активно і вдало використовували можливості для навчання й орієнтації, що надані “Партнерством заради миру”. Це, поза всяким сумнівом, зіграло значну роль в тому, що Угорщину включили в першу хвилю розширення, і в 1999 році вона стала повноправним членом Альянсу.<sup>28</sup> Проте збройним силам належало зробити ще багато що для досягнення повної сумісності з НАТО, яке також сильно перетворилося з початку 1990-х років.

Членство Угорщини в НАТО надало унікальну можливість трансформувати збройні сили. Зрозумівши це, уряд у липні 1999 року організував стратегічну перевірку всієї сфери оборони. На основі цієї стратегічної перевірки у тому ж році була прийнята ухвала уряду, що містить пакет невідкладних заходів. Документ забезпечував входження ГШ до складу МО, скорочення кількості рівнів командування, скорочення особового складу в результаті зміни структури збройних сил і краще економічне функціонування організації та фінансування збройних сил.

Хоча перевірка 1999–2000 років і оголошена військова реформа спробували закласти міцні основи модернізації угорської армії, вона не змогла відмовитися від попередньої практики. Але основна проблема полягала в тому, що навіть така реформа не могла змінити підхід, що розглядав трансформацію угорської армії з погляду фінансових обмежень, замість того, щоб зосередитися на можливостях, необхідних для виконання завдань. Вона вірно і твердо дотримувалася принципів традиційної територіальної оборони в період, коли принципи національної політики безпеки дедалі більше схилялися у бік домінування інтересів і цінностей.

Іншою серйозною проблемою було те, що хоча пріоритетність поліпшення житлових і робочих умов була виправдана з погляду фізичної та моральної ситуації і мотивації військовослужбовців, здійсненню модернізації в цьому аспекті заважало виконання союзницьких зобов'язань. На додаток до обстановки безпеки Угорщини, що радикально змінилася після 1999 року, а коли до влади прийшов новий уряд у 2002 році, частково через вищезгадані проблеми він наказав провести ще одну перевірку збройних сил влітку того ж року. Хоча нова перевірка намагалася врахувати результати попередньої, вона могла ґрунтуватися на них лише незначною мірою через три основні причини.

По-перше, відмовившись від позиції та методів попередніх перевірок, ця підійшла до трансформації збройних сил з погляду потенціалу, необхідного для виконання завдань розвитку угорських збройних сил. Друга причина полягала в тому, що з 1999 року ситуація безпеки Угорщини істотно змінилася (у жовтні 2000 року Югославія пішла демократичним шляхом; 11 вересня 2001 року США атакували терористи; стало зрозуміло, що другий етап розширення НАТО охопить сім країн, три з яких — Румунія, Словаччина і Словенія — межують з Угорщиною), а це зі все більшою очевидністю показало, що суворя прихильність до територіального принципу оборони була помилкою. Третьою причиною

<sup>26</sup> Ferenc Molnár, ‘NATO Influence on Democratisation of Civil-Military Relations in Hungary’, *Euro Atlantic Integration and Ukraine* (2004): 19.

<sup>27</sup> Програма “Партнерство заради миру” стартувала на самміті НАТО 10–11 січня 1994 р. в Брюсселі.

<sup>28</sup> Ferenc Végh, ‘The Hungarian Defence Forces: From Preparation to Full Interoperability’, *Hungary: a Member of NATO* (1999): 41–49.



була поява нового чинника, а саме Празьких зобов'язань, згідно з якими Угорщина зобов'язалася добитися поліпшень у цій сфері.<sup>29</sup>

За наслідками останньої перевірки урядової програми і зобов'язань Угорщини перед НАТО, були ухвалені рішення стосовно, крім усього іншого, переходу до повністю добровільної армії та подальшої інтеграції в НАТО. За результатами перевірки було створено програми, наприклад, інтеграції в НАТО і підвищення професіоналізму з метою кращого виконання головним чином позарегіональних операцій. Вона також вплинула на багато аспектів управління кадровими ресурсами, у тому числі навчання і підготовку.

*Останні розробки з інтеграції в НАТО.* Хоча з 1990-х років Угорщина виконала більшість вимог НАТО, у тому числі стосовно структури, функціонування різнорівневих механізмів і особистих навичок, потрібна подальша адаптація. Основною метою програми інтеграції є досягнення до 2010 року взаємодії на середньому для країн-членів НАТО рівні. На практиці це означає, що угорські збройні сили зможуть ефективно співробітничати з іншими членами Альянсу у різноманітних операціях НАТО.

Програма підтвердження інтеграції служить цьому шляхом вибору чотирьох сфер:

- планування оборони і застосування сили;
- навчання;
- підготовка;
- маневри.

Процес інтеграції — на основі переговорів з Командуванням об'єднаних сил НАТО в Південній Європі — відбуватиметься в чотири етапи: визначення необхідного потенціалу і відповідних перевірок; підготовка специфічних національних планів і планів НАТО; виконання завдань, поставлених програмою інтеграції; оцінювання, модифікація і реструктурування.

Що стосується навчання, то воно завжди було важливою частиною інтеграції в НАТО з 1997 року, коли Угорщину запросили приєднатися до Альянсу. Крім уже згадуваних міжнародних курсів, було запропоновано різні внутрішні мовні, підготовчі та орієнтовані на НАТО курси для різних рівнів офіцерів, уоррент-офіцерів і молодших командирів.<sup>30</sup> Проте на ранніх етапах навчання, зорієнтованого на НАТО, не прогресувало належним чином. Тому були ухвалені рішення з метою:

- організувати центр навчання мовам<sup>31</sup> для поліпшення рівня володіння мовами і розвитку військових мовних навичок;
- створити комісію з доктрин НАТО, що має стежити за використанням доктрин у навчальних програмах;
- призначити старших інструкторів, відповідальних за застосування в певних предметах стандартів НАТО (STANAG);
- забезпечити, щоб військові школи кожні три місяці доповідали про дії та досягнення щодо інтеграції в НАТО.

У результаті з 2001 року система військового навчання Угорщини розвивалася згідно зі стандартами НАТО. Зараз для забезпечення безперервності навчання і гнучкості особового складу система поступового навчання військовослужбовців була доповнена спеціальними курсами і курсами з перепідготовки.<sup>32</sup> Це були як традиційні, так і дедалі частіше дистанційні курси. Всі вони ретельно організовані й контролюються згідно з вимогам НАТО.

Що стосується угорської системи підготовки, то вона зазнає зміни в світлі переходу до повністю добровільних збройних сил і змін завдань збройних сил у новій обстановці безпеки країни. Тепер

<sup>29</sup> Zoltán Szenes, *Hungary's Five Years in NATO* (Budapest: Zrínyi, 2004): 81–93.

<sup>30</sup> József Holló, 'Humán intézményrendszer — kompatibilitás' (Холло, Дж. *Людський вимір сумісності*. Збірка Інтеграція в НАТО і ЄС і сектор безпеки. 1999. стор. 75–82).

<sup>31</sup> <http://www.zmka.hu/tanszekek/bknyk/>.

<sup>32</sup> Нову систему введено в дію загальним указом адміністративного державного секретаря МО і розділом ГШ номер 17/2003 (НК.7).

солдати протягом служби тренуються значно більше, ніж раніше (інші обов'язки, наприклад прибирання і караульна служба, солдати-добровольці не виконують), і підготовку більшою мірою зосереджено на міжнародних операціях під егідою НАТО або інших, в основному на операціях з підтримання миру. В новій системі підготовка до операцій з підтримання миру (ОПМ) для кожного солдата починається з базових тренувань, оскільки кожний із них повинен у будь-який момент бути готовим до участі в таких місіях.

Хоча солдати проходять навчання і тренування відповідно до натовських та інших міжнародних операцій з підтримки миру, ті, кому належить брати участь у них, повинні пройти спеціальні курси. Для забезпечення такого спеціального навчання і тренувань в 2004 році було створено тренувальний центр операцій з підтримки миру.<sup>33</sup> Кожний солдат і підрозділ, яким належить участь у місіях під егідою НАТО, ООН, ЄС та інших, повинні пройти різні курси в цьому центрі.

Курси присвячено специфічним проблемам майбутньої місії, що залежить від того, чи проводиться вона під егідою НАТО, ООН, ЄС, і від місця проведення. На цих курсах солдатам детально роз'яснюють міжнародне право (гуманітарне і військове). Важливо зазначити, що в Угорщині міжнародне право є невід'ємною частиною кожного рівня військової освіти.

## Міжнародне гуманітарне право в навчанні і тренуваннях

Після холодної війни різко зросла потреба інтегрувати міжнародне право у військові повчальні програми і тренувальні плани. Хоча до 1990 р. угорські солдати брали участь у кількох ОПМ, з того часу кількість таких місій різко зросла.

Важливою особливістю більшості сучасних військових операцій є те, що солдати застосовують силу, лише коли неможливо цього уникнути. Сили, що беруть участь в операції, намагаються заручитися підтримкою місцевих общин, ЗМІ, національних та інтернаціональних неурядових організацій. Більше того, кожна військова діяльність може мати локальне або міжнародне політичне значення.

Через це в процесі навчання і тренування потрібен дедалі більш систематичне викладання міжнародного права і міжнародних угод. Відповідно до Кодексу поведінки ОБСЄ, ці документи і норми складають невід'ємну частину програм навчання у збройних силах Угорщини.

- Усі казарми і установи збройних сил мають бібліотеку, де за наказом начальника штабу міститься підборка свіжих законів, у тому числі гуманітарних.
- Угорські зведення правил містять найважливіші статті міжнародного права.<sup>34</sup> Базова військова підготовка включає теоретичні уроки і практичні заняття (польові вправи) з міжнародного права.
- Подальше навчання і тренування рядових солдатів, сержантів, уоррент-офіцерів і офіцерів включає значний обсяг занять (30–52 години) і тренувань за міжнародними угодами і міжнародним правом.

Навчання кар'єрних військовослужбовців в основному торкається таких основних тем: зв'язок міжнародного гуманітарного права з правами людини; принципи і визначення міжнародного гуманітарного і військового права; права військовополонених; відповідальність командирів щодо міжнародного регламенту і відповідальність підлеглих за здійснення військових злочинів.

## Висновок

Проблеми кадрового забезпечення здаються довготривалими і складними для реагування через фінансові причини, через брак ноу-хау і політичної волі. Усе це призвело до істотної затримки створення в цій області сучасних професійних структур і діючих механізмів. Проте наприкінці 1990-х

<sup>33</sup> [http://www.honvedelem.hu/honvedseg/szarazfold/mh\\_beketamogato\\_kikepzo\\_kozpont](http://www.honvedelem.hu/honvedseg/szarazfold/mh_beketamogato_kikepzo_kozpont).

<sup>34</sup> Наприклад, основний Звід правил (розділ I, XII) містить і роз'яснює особисту відповідальність солдатів і командирів відносно дотримання міжнародного права; всі угорські зводи бойових правил включають розділи, що присвячені регламенту бойових дій згідно з міжнародним правом.

років прийшов час одкровення, що відповідні кадрові інститути, політики і практики життєво необхідні для розвитку ефективного, економічного і надійного сектора оборони, у тому числі армії.

Угорщина вирішила удосконалити всю кадрову систему армії в цілому шляхом подальшої *демократизації* і повної *професіоналізації*. Проте цей процес обмежується розвитком суспільства й економіки в цілому.

Підбиваючи підсумки прикладу Угорщини, відзначимо, що парламент та інші цивільні власті визначають кадрову політику і менеджмент збройних сил за допомогою законів, розвинутих демократичних структур і прозорих процедур, що гарантують усе це. Документи МО і ГШ ретельно дотримуються принципів і норм, визначених законами і рішеннями парламенту стосовно ключових рис збройних сил. Кадрова стратегія збройних сил ґрунтується на військовій стратегії і стратегії національної безпеки. В Угорщині зміни в системі управління кадрами безумовно відповідають демократичним і, все більше і більше, професійним вимогам.

### Окремі поточні процеси

Сили Оборони Угорщини в 2002 р.	Сили Оборони Угорщини в 2006 р.
Радше масові збройні сили	Професійні збройні сили
Традиційна армія	Експедиційна армія
Традиційна структура	Модульна структура
Орієнтація на непольову службу	Орієнтація на польову службу
Часткова результатозалежність	Повна результатозалежність
Відносно погані робочі умови	Належні робочі умови
Децентралізоване управління персоналом	Централізоване управління персоналом
Слаборозвинене використання інформаційних технологій в управлінні персоналом	Широке використання інформаційних технологій в управлінні персоналом
Довготривалі визначені знання і уміння	Широкомасштабні гнучкі знання і вміння (спеціалізація в кінці навчання)
Роль іноземних мов невелика	Комунікабельність і знання іноземних мов дуже важливі
Рентабельність освіти не враховується	Рентабельність освіти пріоритетна

Навчання і тренування військових кадрів Угорщини все більше відповідає вимогам НАТО і розширює можливості збройних сил згідно з узятим у Празі зобов'язанням. Супутні структури і програми, організовані МО і ГШ, націлені на досягнення повної сумісності збройних сил з НАТО і ефективної участі в операціях з підтримання миру. В їх числі інтегрована система навчання і тренування відповідно до доктрин і стандартів НАТО і міжнародного законодавства й угод.

# Фінансове планування і розподіл ресурсів у сфері оборони

д-р Харі Букур-Марку

### Введення

Фінансове планування і розподіл ресурсів у сфері оборони є подвійним процесом: хоча його традиційно розглядають як частину виконання циклу оборонного планування, вони зберігають особливості ухвалення рішення. Рішення, що прийняті під час розподілу ресурсів, можуть посилити усі дії щодо оборонної стратегії чи трансформації армії, максимально ефективними або ж звести їх на нівець. По ходу виконання, принаймні, в сучасних суспільствах, вони також натрапляють на дилему відповідальності: яка відповідальність важливіша: відповідальність за фінанси і чесність чи відповідальність за виконання, тому ефективній виконавчій діяльності?<sup>1</sup>

Оборонні витрати відіграють важливу роль в національній економіці та суспільстві, а також є поясненням військових результатів національної безпеки. Звичайно, в обороні зайнято близько 2% активного населення, на неї витрачається більше 1% валового внутрішнього продукту (ВВП) або понад 4% всіх урядових витрат. Прямий вплив оборонних витрат на економічне зростання в різних державах не однаковий і залежить від багатьох чинників, наприклад, чи створюють поставки сприятливі умови для національної промисловості, чи відвертає оборонна індустрія ресурси від інших секторів, на зразок охорони здоров'я або освіти.<sup>2</sup>

Закінчення холодної війни призвело до порушення балансу між державою, ринком і громадянським суспільством,<sup>3</sup> змінивши обстановку, в якій діють органи влади, у тому числі міністерство оборони. Громадськість, а також міжнародні діючі суб'єкти, з явним інтересом до конкретної держави вимагають вищих стандартів етики, прозорості та відповідальності в оборонному секторі і розглядають вимогу належного управління силами оборони як частину прийняттого процесу розвитку.

Випущений 91-м Пленарним засіданням Спеціального комітету Форуму СБСЕ по співпраці у сфері безпеки (Будапешт, 1994) Кодекс поведінки у військово-політичних аспектах безпеки свідчить у статті 22, що "кожна держава-учасник забезпечить законодавче затвердження оборонних витрат. Кожна держава-учасник, при належному відношенні до вимог національної безпеки, виявляє стриманість у військових витратах і забезпечує прозорість та доступ громадськості до інформації, що пов'язана зі збройними силами"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Див: Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, p. 7.

<sup>2</sup> Докладно про співвіднесення між оборонними витратами і економічним зростанням див J. E. Payne and A. P. Sahu (eds.), *Defence Spending & Economic Growth*, Westview Press, Oxford, 1993.

<sup>3</sup> N. Caiden, "Public Service Professionalism in Performance Management and Evaluation", in *Public Service in Transition: Enhancing its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards*, United Nations, 1999. Див. також: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000385.pdf>.

<sup>4</sup> Кодекс поведінки ОБСЄ у військово-політичних аспектах безпеки. Програма негайних дій. No. 7, 3 December 1994. Див. також: <http://www.osce.org/docs/english/pia/epia94-2.pdf>.

Питання, яке варто поставити з самого початку, полягає в тому, які процедури найкраще співвідносяться як з належним фінансуванням, так і з належним управлінням в області оборони. Єдиний спосіб, у який держава може відповісти на це питання, полягає в “придбанні” необхідних знань в іншій державі, де нові або навіть класичні процедури виявилися успішними. Це здається надто прямолінійним рішенням і на практиці може виявитися складнішим, ніж очікувалося.<sup>5</sup>

Інша специфічна особливість процесів, які ми тут обговорюємо, полягає в тому, що це непродуктивна сфера. У широкому сенсі це означає, що хоча ми можемо виміряти витрати (фінансові та людські ресурси), продукцію виміряти дуже важко. Оборонною продукцією має бути військова потужність, оборонний потенціал, тобто здатність битися і перемогти у війні, але в більшості випадків, війна, якщо її доведеться вести, з'явиться перевіркою продукції тільки в останній інстанції, коли нічого вже не можна буде зробити, щоб удосконалити цей процес. Якщо перспективи війни у найближчому майбутньому примарні, держава може витратити гроші на оборону з меншою турботою про фактичний бойовий потенціал.<sup>6</sup>

Крім того, немає прямого зв'язку між оборонними витратами і військовою потужністю. Будь-яке граничне зростання оборонних витрат не може безпосередньо призвести до граничного зростання військового потенціалу держави.

У більшості держав-партнерів упродовж тривалого часу оборонний бюджет був секретною і централізованою справою, як часто й увесь бюджет уряду. Тому потреба в реформі все ще існує, як це визнано у документі Стамбульського самміту НАТО по Євроатлантичному партнерству — “Переспрямування і оновлення”.<sup>7</sup>

У цьому розділі йдеться про процедури, що призначені для підвищення дієвості та ефективності планування фінансів і розподілу ресурсів як частини більш відповідального і прозорого процесу оборонної політики і управління. У термінах та поняттях, що стають загальноприйнятими, йдеться про кодекси поведінки, найкращу практику та належне управління. У першому підрозділі розповідається про структуру, в якій здійснюється планування фінансів і розподіл ресурсів, в другому підрозділі обговорюються принципи, якими мусить керуватися будь-яка відповідальна система планування фінансів і розподілу ресурсів, в третьому підрозділі йтиметься про головні кроки, які треба зробити в процесах планування фінансів, і в останньому — про дилему розподілу ресурсів.

## Структура для планування фінансів і розподілу ресурсів у сфері оборони

Із самого початку слід визнати, що планування фінансів і розподіл ресурсів є частиною оборонного планування, яке не обов'язково є простим поняттям, оскільки держави Євроатлантичного регіону різним чином використовують оборонне планування для закладки основ своїх оборонних установ. У “Робочому документі ДКВС” Даніель Нельсон стверджує, що навіть саме це поняття викликає непорозуміння і повинне бути замінене на більш широке поняття планування безпеки.<sup>8</sup> Навіть документ ОБСЄ з оборонного планування унікає визначення поняття, затверджуючи тільки, що областю інтересів оборонного планування для держав-учасників є “наміри держави на середньострокову і довгострокову перспективу відносно чисельності, структури, підготовки і оснащення його збройних сил, а також оборонної політики, доктрин та бюджетів”.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Про труднощі запозичення чужого досвіду див.: Політ, С. *Реформи громадського керування: Надійні знання і міжнародний досвід. OECD Journal on Budgeting*. Т. 3, 2003. № 3.

<sup>6</sup> Про оцінку політики витрат державного сектора див.: Ке-янг Чу та ін.: Ke-young Chu and others, *Unproductive Public Expenditure: A Pragmatic Approach to Policy Analysis*, IMF Pamphlet Series, No. 48, Washington: International Monetary Fund, 1995.

<sup>7</sup> НАТО, *Євроатлантичне партнерство — перегляд і оновлення*. Див. також: <http://www.nato.int/docu/basicct/b040623e.htm>.

<sup>8</sup> Daniel Nelson, “Beyond Defense Planning”, DCAF Working Paper No. 72, August 2002.

<sup>9</sup> ОБСЄ, оборонне планування. Програми для негайної відповіді. No. 4, 25 Nov 1993.

Для загальних потреб ми можемо вважати, що оборонне планування є організаційним та інституційним комплексом, що містить в собі три головні області: формулювання політики, планування сил і розподіл ресурсів. Його головна завдання полягає в створенні такої міри військової потужності, яку нація вважає достатньою для досягнення своєї національної мети.

Якщо оборонне планування є головною структурою для планування фінансів і розподілу ресурсів, то структурою, в якій функціонує оборонне планування, є демократичний політичний контроль над армією. Кожна держава-учасник ОБСЄ погоджується за допомогою Кодексу поведінки у військово-політичних аспектах безпеки "забезпечувати і підтримувати ефективне керівництво армією і контроль над нею конституційно встановленими органами влади, що дотримуються демократичної законності."<sup>10</sup>

Якщо ми збираємося обговорювати, якими шляхами можна більш істотно вдосконалити здійснення планування фінансів і розподілу ресурсів в контексті оборонного планування, ми мусимо спочатку звернути увагу на організації та установи, яких залучено до цього процесу. Якщо поняття організації в якійсь мірі є зрозумілим і має на увазі суб'єктів, що організовані в колектив для досягнення загальної мети, сприйняття поняття інституту в різних культурах не однаково. Одні можуть навіть ототожнювати організації та інститути, тоді як інші можуть вважати, що інститути управляють поведінкою організацій через закони, політику і культуру.<sup>11</sup>

У будь-якому даному порядку, головні організації, що залучаються до оборонного планування і, принаймні, частково до планування фінансів для оборони — це законодавчий орган зі своїми спеціалізованими комітетами, уряд з ключовими міністерствами, що мають відношення до планування, фінансів і розподілу ресурсів, міністерство оборони, як автономний суб'єкт, із своїми головними департаментами і армією. У багатьох випадках в оборонному плануванні може брати участь і особлива організація, яка об'єднує в справах безпеки і оборони більшість суб'єктів, згаданих вище, і звичайно підпорядкована главі держави (раді національної безпеки/оборони).

Відносини між цими організаціями складні за своєю суттю, оскільки кожна з них володіє певною формою і рівнем потужності. Перш ніж представити інститути, які управляють ними, ми мусимо погодитися з Вімом ван Ейкеленом, що "успішна оборонна політика дуже залежить від клімату взаємної поваги, визнання професійної компетентності і прозорих процедур ухвалення рішення, які відображають як військовий, так і політичний внески".<sup>12</sup>

Головні інститути, що управляють цими організаціями, можна описати як формальні інститути і неформальні. Формальні інститути — це правові рамки оборонного планування (звичайно, закон або ряд законів та норм, що описують систему і розподіляють відповідальність між організаціями, які входять до неї), правові рамки планування і складання бюджету на національному рівні, інші регулятивні, підкріплюючі або перевіряючі механізми загального характеру, котрі можуть бути застосованими також і до оборонного сектора. Неформальні інститути — це звичаї і традиції, що встояли, в управлінні і обороні.

Ми також можемо погодитися з Департаментом міжнародного розвитку (DFID) Уряду Великої Британії, що будь-яке організаційне удосконалення може мати успіх тільки в тому випадку, якщо це дозволяють і роблять можливим ці інститути.<sup>13</sup> Якщо ми приймаємо це саме так, давайте стисло розглянемо організаційні та інституційні рамки вдосконалення планування фінансів і розподілу ресурсів в області оборони.

<sup>10</sup> ОБСЄ, кодекс поведінки у політико-військових аспектах безпеки. Section VII, Art. 21.

<sup>11</sup> Див.: DFID. *Просування інституційного і організаційного розвитку*. March 2003. Див. також: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/inst-org-guidelines.pdf>.

<sup>12</sup> Wim F. van Eekelen, "Democratic Control of Armed Forces: the National and International Parliamentary Dimension", DCAF Occasional Papers No. 2, DCAF, October 2002.

<sup>13</sup> DFID, *Promoting Institutional & Organisational Development*, p. i.



Із багатьох причин наприклад, вимога демократичного контролю над армією або потреба прозорості в складанні оборонного бюджету<sup>14</sup>, правові рамки оборонного планування потрібні для того, щоб забезпечити функції будь-якої державної або урядової організації, яка причетна до оборонних справ. Ці правові рамки можуть враховувати впровадження загальної системи планування і складання бюджету або можуть обмежитися розподілом ролей і відповідальності, а також встановленням часових рамок.

У своєму довіднику “Складання бюджету уряду і елементи контролю витрат: теорія і практика”, Премчанд пише про розвиток і особливості різних систем планування та складання бюджету з історичної перспективи.<sup>15</sup> Є деякі спостереження загального характеру, які мають привернути увагу будь-якої урядової організації, яка зацікавлена у нововведеннях. Національна система планування і складання бюджету може змінюватися з часом, оскільки в інших країнах вводяться нові й новаторські методи і за певних умов може виникнути міжнародна потреба в реформі.<sup>16</sup> Як часто і в якому напрямку відбуваються зміни — питання, на яке можна знайти стільки ж відповідей, скільки розглядається держав. У всякому разі, основна рушійна сила реформи має нарощувати як ефективність, так і продуктивність процесу, де під ефективністю ми розуміємо співвідношення між метою і результатом, а під продуктивністю — кількість виділених ресурсів у співвідношенні з досягнутими результатами.<sup>17</sup>

Одне з основних питань полягає в тому, чи може система планування і складання бюджету бути впровадженою на урядовому рівні, зокрема у міністерстві оборони, або ж вона має бути незалежним і окремим процесом на рівні оборонного відомства? Однією з відповідей може бути, що для великої і комплексної оборонної установи рекомендується окрема, але не обов’язково відділена система, тоді як для менших оборонних установ зусилля стосовно здійснення і оновлення незалежної системи є дуже складним досвідом. Інша можлива відповідь полягає в добре відомому “ну, як сказати”. Це до того, що обставини та умови настільки різні в різних державах, що не можна запропонувати рішення, виходячи тільки з величини і складності оборонного сектора. Однією з таких підстав є стадія і темп реформ в конкретній державі. Цілоком може виявитися, що міністерство оборони, вважаючи, що воно більш ґрунтовно організовано, і що потреба у реформі на рівні оборонного відомства більш нагальна, а також зважаючи на саму природу безпеки, першим виступить ініціатором змін у системі планування та складання бюджету, звичайно, у вигляді складової частини реформи оборонного планування, перш ніж уряд буде до цього готовим. Може трапитися і так, що міністерство оборони виявиться найконсервативнішою організацією в уряді і надто стійкою до змін і що тільки повна зміна процедур на національному рівні виявиться спроможною здійснити необхідну реформу на рівні оборонного планування.

Ми можемо знайти деякі корисні рекомендації про те, на що має бути схожа система планування і складання бюджету, в наступній вільній інтерпретації Кодексу належної практики МВФ.<sup>18</sup>

Рамки оборонного планування (як в організаційному, так і в інституційному вимірі) слід відрізнити від решти урядового сектора, так само як урядовий сектор слід відрізнити від решти суспільного сектора та від решти економіки. Для цього ролі політика і управління в оборонному плануванні мають бути чіткими і відкритими для публіки. Ці вимоги засновані як на принципі демократичного контролю

<sup>14</sup> ОБСЄ, Кодекс поведінки у політико-військових аспектах безпеки. Розділ VII. IMF. Перегляд Кодексу щодо належної практики з фіскальної прозорості. 2001. Розділ I.

<sup>15</sup> Премчанд, А. *Урядове бюджетування і контроль над витратами: теорія і практика*. Вашингтон. 1989. Стор. 319–354. Порівняльний погляд на системи керування фінансами з погляду сімейства систем. Див.: *Моделі суспільного бюджетування і реформа звітності. OECD Journal on Budgeting*. 2002. Т. 2, додаток 1.

<sup>16</sup> A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1989, pp. 319 – 354. For a comparative look at financial management systems from a family of systems point of view, see: OECD, *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2/Supplement 1, 2002.

<sup>17</sup> Premchand, *Op. Cit.*, p. 325.

<sup>18</sup> IMF. Revised Code of Good Practice on Fiscal Transparency. — 2001.

над армією, так і на принципі фінансової прозорості та служить меті вдосконалення управління обороною.

Структура і функції різних організацій у суспільному секторі й усередині уряду мають бути чітко конкретизованими. Має бути ієрархія задач і відповідальності: які організації включаються до стратегічного планування, до оперативного планування і до виконання. На стратегічному рівні визначаються стратегічна мета, часові рамки для її досягнення, і які ресурси нація готова виділити для її досягнення. Звичайно, головним документом на стратегічному рівні є стратегія національної безпеки/оборони, що затверджена главою держави і схвалена законодавчим органом (парламентом).<sup>19</sup> На рівні оперативного планування, де виконується планування фінансів, стратегічні завдання транслюються в оперативні, формулюються задачі оборони, розробляється структура сил і розподіляються ресурси за різними програмами на багаторічній основі. На цьому рівні головними документами є військова стратегія і керівництво з оборонного планування, звичайно розроблені на рівні міністерства оборони і затверджені урядом. Управління виконанням виконується на цьому ж рівні, а парламент, уряд і міністерство оборони виконують керівні ролі.

Для цього відповідальність різних рівнів влади, а також виконавчої, законодавчої та судової гілок має бути чітко визначеною. Роль парламенту — приймати закони і процедури для встановлення прозорості та відповідальності, надання парламенту повноважень посилювати прозорість і відповідальність,<sup>20</sup> гарантувати доступність всіх документів бюджету й ухвалювати чи не ухвалювати бюджет або внести до нього поправок. Роль виконавчої гілки, уряду — сформулювати політику і добитися компромісу між різними секторами відносно розподілу ресурсів. Його відповідальність розповсюджується на політику оборонних поставок, вибір між військовим обов'язком та професіоналами, і на те, скільки урядових коштів слід витратити на оборону в порівнянні із секторами охорони здоров'я, освіти та іншими суспільними благами.

Мають бути встановлені чіткі механізми координації та управління бюджетною і позабюджетною діяльністю. Ці механізми мають включати не тільки методи і процедури у фазі виконання, але також процедури ухвалення рішень і відповідальність. Справа першорядної ваги — встановити, хто формулює стратегічну оцінку та варіанти політики, в яких часових рамках, хто санкціонує і контролює виконання рішень. Як це сформулював Вім ван Еекелен відносно парламентського контролю, “якщо не сформовано точний метод, парламентському контролю загрожує перетворення на політичну риторику, залишивши дуже багато можливостей для бюрократії та армії піти своїм шляхом”.<sup>21</sup>

Відносини між урядом і організаціями неурядового суспільного сектора мають ґрунтуватися на чітких домовленостях. В оборонному секторі дедалі більше суто військових видів діяльності виводяться за його межі, тому масштаби взаємодії між урядом і неурядовими організаціями зростають у багатьох державах, виливаючись у більшу кількість контрактів на поставки, харчування, оздоровчі та інші послуги, навіть на охорону військових об'єктів. Без ясних домовленостей цей тип діяльності може створити підстави для розбещеності та навіть для корупції. Усі види діяльності мусять здійснюватися на основі чітких правил і процедур, що впроваджуються не дискримінаційним шляхом.

Всеосяжні бюджетні закони і адміністративні правила у відкритому доступі мають регулювати будь-яку передачу або витрату суспільних фондів. Дуже важливо створити чіткі методи санкціонування оборонних витрат згідно із затвердженим бюджетом і злагодженими програмами, як, наприклад, встановлення рівня витрат, що санкціонуються на різних рівнях системи. Чіткі правила мусять покривати всі контракти, що укладаються в оборонному секторі.

<sup>19</sup> Див: деякі думки щодо повноважень парламентського нагляду: Hans Born, ‘Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland’, DCAF Working Papers No. 102, October 2002, pp. 4–6.

<sup>20</sup> Hans Born, ‘Learning From Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector’, DCAF Working Papers No. 1, March 2002.

<sup>21</sup> van Eekelen, *Op. Cit.*, p. 8.

Етичні стандарти поведінки посадовців мусять бути ясними і широко відомими. В оборонному секторі представлені два абсолютно різні корпуси посадовців: цивільний персонал і військовослужбовці. За традицією, вони працюють за окремими, але твердо усталеними регламентами, що вони можуть, і чого вони не можуть робити згідно зі своїми обов'язками. У деяких країнах інші інституційні документи на зразок кодексів поведінки (включаючи службові кодекси моральних цінностей і маніфести про стандарти), маніфести про задачі організації і постійні регламенти діяльності ще не ввійшли до місцевої організаційної культури. Регулювання поведінки цивільних службовців і військовослужбовців — це тільки одна з складових процесу впливу на їх поведінку, для її управління мусять бути встановлені високі стандарти. За традицією, військовослужбовці мають систему керівництва, що включає постійні органи для дотримання етичних вимог і застосування санкцій за порушення армійських норм поведінки, тоді як поведінка цивільних службовців звичайно контролюється в тій же структурі, що й співробітників решти видів державної служби. Можна чекати якісної практики і від військових, і від цивільних, якщо робочі умови, включаючи чесну кадрову політику і пільги по соціальному забезпеченню, включаються в цю керівну структуру. Велика частина літератури з етики державних службовців зачіпає заходи по боротьбі з корупцією, і це питання актуальне також для оборонного сектора уряду. Але ключовим тут є той факт, що ще більш важливим встановлення високих стандартів поведінки військових і цивільних службовців є для отримання від їх роботи бажаного результату, оскільки фактичний результат не завжди легко зміряти.

Інша особливість інституційної та організаційної структури, в якій здійснюється планування фінансів і розподіл ресурсів на оборону, полягає в усе зростаючій потребі в підході до управління урядової діяльності взагалі і обороною зокрема як до бізнесу. Головним результатом такого підходу є те, що вся система планування і складання бюджету має бути орієнтованою на результат, не тільки на стратегічному рівні, але і в значенні повсякденного управління. Літератури на цю тему за рік додалося, велика її частина ґрунтується на міжнародному досвіді. В недавньому випуску своїх Робочих документів "IMF" Джек Деймонд підсумував уроки, отримані в країнах з середнім доходом.<sup>22</sup> Припускаючи, що кінцева мета – "отримати системи співвіднесення витрат з діяльністю, виміряти продуктивність цієї діяльності, виробити стандарти продуктивності та порівнювати витрати і продуктивність із стандартами" — він розрізняє шість кроків у розробці системи управління продуктивністю: вдосконалення складання програм і визначення їхньої мети; забезпечення більш міцного зв'язку між бюджетним споживанням і підсумками програм; забезпечення конкретною інформацією про продуктивність; отримання інформації про продуктивність на постійній основі; стимуляція використання менеджерами інформації про продуктивність; розробка системи контролю над менеджментом програм.

Слід з обережністю віднестися до визначення, хто саме розроблятиме таку систему, оскільки нерідко кожна категорія осіб, що залучаються, може мати упередження, пов'язані з колишніми заняттями. Якщо її розроблятиме група, що складається, головним чином, з економістів, то результати можуть вийти продиктованими економічним мисленням у збиток мисленню організаційному. Якщо в групі переважатимуть юристи, то норми можуть запанувати над організаційними і економічними механізмами.

## Принципи планування фінансів і розподілу ресурсів в обороні

Існує багато шляхів наближення до теми принципів планування фінансів — від вузівських підручників до практики у великих корпораціях або уряді. Оскільки виявилось, що в усіх бібліографічних джерелах перелік принципів, а особливо коментарі та приклади, спеціально підганяється під уявного читача і обумовлюється особистим досвідом авторів, то цей розділ ґрунтується швидше на здоровому глузді, ніж на наукових визначеннях.

<sup>22</sup> Jack Diamond, *Establishing a Performance Management Framework for Government*, IMF Working Paper/05/50, International Monetary Fund, 2005.

Початковим пунктом планування фінансів і розподілу ресурсів повинне бути розуміння, що оборона — це виключно суспільний товар,<sup>23</sup> і в цьому відношенні “продукція” оборони має специфічні особливості. Ціна, яку нація готова заплатити за свою оборону, не формується ринковим балансом попиту та пропозиції, оскільки завжди буде тільки один покупець — держава, яка визначає цю ціну, оскільки вона визначає якість і кількість оборонного “продукту”. Той факт, що оборона є чисто суспільним і державним продуктом, зобов’язані усвідомлювати люди, що займаються оборонним управлінням і плануванням, а також вони мусять розуміти, що діють в умовах, відмінних від звичайних ринкових відносин.

Вічний принцип полягає в тому, що мета і посилки планування мають бути вимірними в значенні специфікацій кінцевої продукції або статусу готовності, тимчасових рамок для досягнення цієї мети, і в значенні обмежень по вартості.

Якщо мета полягає в створенні для армії вертолітного підрозділу, фінансовий плановик повинен знати тип вертольотів в підрозділі (штурмові, транспортні, універсальні), кількість кожного типу, коли підрозділ повинен бути готовим до бою, який ліміт загальних витрат, що армія може виділити для оплати за підрозділ, скільки екіпажів і команд технічного обслуговування має служити в цьому підрозділі, тривалість розгортання для ведення бою, скільки вильотів і за яких польотних умов підрозділ повинен бути готовим виконати за визначений проміжок часу, які типи боєприпасів використовуватимуться і в якій кількості, скільки годин нальоту повинен набрати пілот або екіпаж для боєготовності та ін. Без таких детальних описів мети може виявитися вельми вірогідним, що потік фінансових і людських ресурсів для її досягнення матиме значні проміжки, що перешкоджатиме вертолітному підрозділу виконувати свої задачі.

Особи, які приймають рішення, і плановики зобов’язані розуміти фінансові та нефінансові наслідки кожного фінансового рішення, іншими словами, вони мають бути обізнаними про повну вартість певної програми.

Наслідки фінансових рішень для справ оборони не завжди очевидні. Наприклад, якщо ухвалюється рішення скоротити чисельність особового складу армії на дійсній службі, то це рішення не спричинить економії у витратах на утримання особового складу понад суми платні, що не буде сплачуватися, оскільки потрібними будуть додаткові витрати на перепідготовку цього особового складу. Або ж закриття військової бази вимагатиме додаткових витрат на рекультивацию полігону та інших частин об’єкту, що потерпіли від військової діяльності. Розуміння фінансових рішень особливо важко досягти менеджерам нижчого рівня, зважаючи на недостатню або неповну інформацію. Більшу частину часу командири підрозділів контролюватимуть або керуватимуть тільки малою часткою всіх ресурсів, які потрібні для виконання їхньої задачі. Дуже часто їм доводиться подавати заявки на оплату у верхній ешелоні — за товари і послуги згідно з договорами та за витрати по цих контрактах, які з’явилися на стадії виконання, і не планувалися із самого початку.

Для середньо- і довгострокових програм раннє визначення повних витрат має першорядне значення. Воно має включати витрати на обслуговування, запчастини і витратні матеріали для військового оснащення, витрати на підготовку особового складу для використання цього оснащення та ін. Інакше, оборонний сектор може не отримати користі від нового оснащення, тому що або бракуватиме підготовленого персоналу для його обслуговування, або не вистачить запчастин, або з’являться інші витрати, не передбачені спочатку й, у зв’язку з цим, не заплановані на першій стадії програми.

Інший важливий принцип полягає в періодичній переоцінці стану фінансування певної програми як на стратегічному, так і на оперативному рівні. Стратегічні плани звичайно довгострокові, на п’ять або

<sup>23</sup> Фундаментальними працями з теорії суспільного продукту див.: see James M. Buchanan and Gordon Tullock, *Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962; M. Buchanan, “Public Goods in Theory and Practice: A Note on the Minasian-Samuelson Discussion”, *Journal of Law and Economics*, No. 10, 1967, pp. 193–197; M. Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, 1968. Див. також: <http://www.econlib.org>; Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives in Public Choice*, Cambridge, CUP, 1997; Paul A. Samuelson, “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economic Statistics*, No. 36, 1954, pp. 387–389 and “Pitfalls in the Analysis of Public Goods”, *Journal of Law and Economics*, No. 10, 1967, pp. 199–204; Joe B. Stevens, *The Economics of Collective Choice*, Boulder, Westview Press, 1993.

більше років, і вимагають періодичного оновлення. Один із способів оновлення стратегічних планів полягає в складанні середньострокових бюджетів. Цей спосіб дозволяє перевизначити перелік пріоритетів програми і тим зумовити зміни в русі коштів для фінансування кожної програми. Другий спосіб пов'язаний з підсумковою інформацією, що надається щорічним переглядом планів виконання певної програми. Інформацією щодо оцінювання досягнутого прогресу співтовариство фінансових плановиків має обмінюватися, принаймні, щорічно.

Цей принцип важливий, оскільки початкові умови планування або обставини можуть з часом змінитися. Ще більшою мірою позначається те, що програми мають тенденцію зажити своїм власним життям і, проявляючи інстинкт самозбереження, вбирають ресурси, навіть якщо їхня значущість меркне зважаючи на зміну обстановки. Періодичні перегляди фінансового статусу програми (або, на стратегічному рівні, всіх програм) можуть виявити витрати, які можна скоротити, виплати, які можна відстрочити, або ж застій у потоці ресурсів для високопріоритетної діяльності. У консервативному середовищі планування фінансів можна знайти безліч прикладів програм, які, навіть будучи більше непотрібними, все ще фінансуються тільки із тієї причини, що їх фінансували в минулому.

Принципу уникнення незапланованих витрат дуже важко дотримуватися у плануванні фінансів уряду взагалі та в оборонних витратах зокрема. Як і на рівні ухвалення політичних рішень, властиво вважати, що заощаджене цього року має бути наступного року урізаним у розподілі фінансів. Урядові органи прагнуть витратити будь-які гроші, які є у них в сейфах, перед закінченням бюджетного року, навіть якщо ці гроші виплачуються за незаплановану діяльність. Такої ситуації можна уникнути, якщо ввести багаторічний цикл складання бюджету, який дозволяє передавати заощаджене з одного року на інший.

Планувати витрату суспільних грошей на непередбачений випадок також важко, але життя показує, що під час використання фінансів більш ніж часто виникали потреби у додаткових засобах. Найзагальнішим прикладом є задача врегулювання нової і непередбачуваної кризи, яка перевищить ліміт оперативних витрат оборонного сектора. Іншою випадковістю може стати непередбачуваний стрибок інфляції або обмінних курсів. Які рішення фінансовий плановик має знайти для дотримання цього принципу, у значній мірі залежить від цивільної або організаційної культури. Одна з хитрощів — запланувати фінансовий потік для низькопріоритетної програми. Якщо трапиться непередбачене, фінансування для цієї програми можна легко відстрочити, якщо ж ні, то цій програмі поталанить.

І принцип, і попередження полягає в тому, що важливо розуміти, кого процес планування фінансів має задовольнити. Є декілька категорій людей і установ, які плановик мусить мати на увазі. У будь-якому порядку переваги ми можемо віднести сюди “споживачів” оборони, тобто націю у загальному розумінні та політичних представників народу у значенні практичному, потім менеджерів всіх ешелонів, і, нарешті, ревізорів.

Природна тенденція — задовольнити, в першу чергу, ту категорію, яка може застосувати найстрогіші санкції, будучи незадоволеною, і в більшості систем це — ревізор. Проблема полягає в тому, що ревізори задоволені повним дотриманням правил витрат і далеко не обов'язково — продуктивністю і ефективністю оборонних витрат. Якщо сама система не орієнтована на продуктивність, ми можемо сказати, що навіть менеджери можуть бути набагато більш задоволеними максимально можливим накопиченням фінансових ресурсів, ніж рішенням витратити ці ресурси продуктивно і ефективно.

І, нарешті, хороший принцип полягає в інвестуванні в компетентність, щоб заощадити гроші. Компетентність можна привернути на постійній основі, за допомогою створення рад або комісій у міністерстві і на рівні видів збройних сил, або інших постійних консультативних органів усередині організації. Експерти з дослідницьких і наукових інститутів можуть бути запрошені як члени цих форумів або притягуватися від випадку до випадку. Або ж міністерство оборони може укласти договір з консультативними фірмами чи дослідницькими інститутами для проведення експертизи з конкретного питання. Найвдаліше рішення залежить від специфіки середовища планування. Навіть усередині міністерства оборони, на різних рівнях і в різних органах можна знайти різницю в якості і деталізації процедур планування. Компетентність має бути пристосованою до конкретного середовища і конкретних проблем. Задача для менеджерів хоч політичних, хоч військових — оцінити



внутрішній рівень компетентності, щоб сформулювати вимоги або запити на експертизу і знайти краще рішення для надання фінансовим плановикам того рівня компетентності, в якому вони мають потребу для виконання своїх задач за вищими стандартами.

## Кроки до прозорого та дієвого планування фінансів

Широка мета планування фінансів полягає в ефективному контролі фінансових витрат, досягненні дієвості в наданні оборони, тобто, у виробництві продукції по найнижчій можливій вартості або у виробництві максимальної продукції з даними ресурсами, у визначенні найвигіднішої структури оборонних витрат, тобто в досягненні щонайвищого можливого рівня бажаної продукції, виходячи з потреб і вимог бойових частин, сформульованих відповідно до політичної мети та пріоритетів.

Перший крок у плануванні фінансів — визначити і розглянути фінансову інформацію. Це може виявитися дуже складним і часто хворобливим завданням, оскільки об'єм фінансових ресурсів, доступних в певний період часу, легко не виявляється.

Огляд фінансової інформації має місце як на стратегічному, так і на оперативному рівнях. Найзагальніша інформація відноситься до того, яким має бути прийнятний рівень оборонних витрат, що слід розглядати як напруження усіх сил країни. Це рішення приймає форму політичної заяви в головному документі оборонної політики (Національна стратегія безпеки або/і оборони, Біла книга по обороні і ін.), що оголошує частку валового внутрішнього продукту (ВВП), що виділяється на оборону. Виражена як в категоріях частки ВВП, так і в номінальній вартості у валюті (або по поточному обмінному курсу) країни, це щонайперша інформація по обороні, яка не тільки цікавить фінансових плановиків, але і відображається звичайно в звітах міжнародних спостерігачів.<sup>24</sup>

Частка ВВП на оборонні витрати не обов'язково є прямою відповіддю на загрози і ризики як об'єкт протистояння чи заборони або на національні інтереси, які потрібно захищати. Це швидше “суспільний контракт”, а також розуміння національних і міжнародних суб'єктів.

Є декілька чинників, які впливають на підсумкову цифру і визначають її. Один з них можна називати чинником компромісу. У “Робочих документах ОЕСР” Пол Аткінсон і Пауль ван ден Ноорд засновують свій політичний аналіз на тому, як декілька країн ОЕСР керують своїми суспільними витратами по трьох категоріях урядових функцій: суспільні товари і послуги, престижні товари і послуги, економічні послуги.<sup>25</sup> Суспільні товари визначаються як ті “товари і послуги, які не можуть розподілятися ціновим механізмом і, таким чином, не поставлятимуться в достатніх кількостях, якщо для їхнього надання використовувати ринок”. У цю категорію вони включають національну оборону, загальні суспільні послуги, адміністрування, законодавство і регулювання та інші послуги. Престижні товари визначаються як ті “товари, які в принципі могли б (і в більшості країн до деякої міри так воно і є) розповсюджуватися через ринок. У багатьох випадках надання урядом таких товарів і послуг виправдовується переконанням, що у гіршому випадку їх буде менше, ніж потрібно, з огляду на те, що значному числу споживачів бракує необхідної купівельної спроможності, тоді як зовнішні ефекти додають цим товарам і послугам елемент суспільних товарів”. В цю категорію автори включають освіту, оздоровчі та інші суспільні послуги. Нарешті, термін “економічні послуги” відноситься “до надання урядом або участі уряду у фінансуванні приватних товарів або послуг. Бажаність інтервенції часто виявляється на ринках товарів і послуг, що пов'язані з природними монополіями, де передбачалося, що зовнішні впливи можуть призвести до недостатніх поставок, якщо надання буде покладено виключно на ринки, або ж конкретні групи постачальників будуть в змозі гарантувати

<sup>24</sup> Див., напр.: Central Intelligence Agency, “The World Fact Book”, available at <<http://www.cia.gov/cia/publications/fact-book/>>; Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbooks*. Див. також: <http://www.sipri.org/contents/publications/yearbooks.html>.

<sup>25</sup> Paul Atkinson and Paul van den Noord, *Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues And A Framework For Analysis*, Economics Department Working Papers No. 285, OECD, 2001. The authors note that this breakdown has been introduced by Oxley and Martin (1991).



допомогу". Вони включають комунальні послуги і фінансову підтримку конкретних видів діяльності. Компроміс має визначати, скільки має бути виділено на оборону, і скільки — на інші суспільні товари, можна підходити з погляду моделі прихованих витрат. Відома модель "гармати або масло" базується на допущенні, що оборонні витрати не допускають перерозподілу на користь охорони здоров'я або освіти.<sup>26</sup>

Ще одним чинником є співвідношення між часткою ВВП і часткою загальних повних витрат уряду. Держави мають різні підходи і політику щодо загальних витрат, які є у розпорядженні уряду від національного багатства. Якщо, наприклад, загальні урядові витрати складають 20% ВВП, а оборонні витрати — 2% ВВП, це означає, що оборона одержує 10% загальних витрат уряду, а в порівнянні з іншими державами витрачають ті ж 2% ВВП на оборону, а якщо загальні повні витрати уряду при цьому складають 30% ВВП, то оборонні витрати складатимуть тільки 6% загальних повних витрат уряду. Ми можемо припустити, що вимога узяти якомога більше з урядової суми більш переконлива у тому випадку, коли обороні реально потрібно більше, ніж тоді, коли їй реально потрібно менше. Звичайно ця угода має місце, коли процес розподілу асигнувань висхідний, тобто, коли спочатку подають заявки міністерства, а потім найвищі органи надають більшу або меншу частину ресурсів, що вимагаються. Для фінансового плановика це означає жити у невпевненості, поки заявка не задоволено, і все ще продовжувати планування. Інституційне рішення цієї проблеми полягає у "введенні планки витрат зверху-вниз, що відповідають рамкам середньострокових витрат, а вибрані посадовці зберігають важливу роль у складанні загального проекту бюджету і затвердженні пріоритетності витрат".<sup>27</sup>

Ще один чинник визначення частки ВВП, що виділяється на оборону — міжнародні детермінанти. Якщо держава залучена до процесу переговорів з Міжнародним валютним фондом, Світовим банком або іншим органом міжнародної допомоги або фінансування, то рівень оборонних витрат, швидше за все, стане предметом переговорів.

Навіть якщо частка ВВП надійно визначена на тривалий проміжок часу, переважно з довготривалим або, принаймні, середньостроковим горизонтом, інформація про фінансові ресурси може не бути достатньо точною, тому що, як одна з причин, сам ВВП може не бути достатньо точною величиною. Більш надійні дані може надати номінальна вартість оборонних витрат. Але кращу інформацію дає загальний бюджет уряду. З багатьох практичних причин рекомендується, щоб бюджет був багаторічним. Середньострокове складання бюджету дасть фінансовим плановикам необхідну інформацію, достатній запас часу для розробки відповідних заходів для належного виконання стратегічних задач.

Інформація в бюджеті традиційно розподіляється по рядках бюджету. Рівень деталізації оборонних витрат у повному бюджеті, схваленому парламентом, різний в різних державах, і інформація про повні асигнування відповідно відрізняється. Принаймні, при складанні звітів<sup>28</sup> головними категоріями мають бути експлуатаційні витрати, придбання і будівництво, дослідження і розробка. Під експлуатаційними витратами більшість держав розуміє витрати на персонал, окремо на призовників та на інший військовий персонал, цивільний персонал, діяльність і обслуговування, з подальшим підрозділом на поточні витрати, обслуговування і ремонт, придбання послуг, витрати на оренду та ін. Це залежить від національного бюджету, системи затвердження асигнувань і витрат бюджету, що подається на утвердження до парламенту, від того, чи рівень деталізації глибший за потрібний для міжнародних звітів. Наскільки деталізовані статті оборонних витрат у повному бюджеті також має представляти інтерес, тому що можлива переорієнтація фінансових потоків за умов схвалення цього парламентом, який раніше затвердив бюджет як закон.

Навіть коли планування фінансів розглядається як захід оперативного рівня, вся ця інформація стратегічного рівня дуже важлива для планування фінансів, але не достатня. Щоб відповісти на

<sup>26</sup> Див., напр.: UNICEF, *The State of the World Children 1996*, available at <http://www.unicef.org/sowc96/8military.htm>; Catalina Perdomo, *Tables of Public Expenditure*, (a comparison of military and social expenditure) SIPRI, 2005, available at <http://www.sipri.org/contents/publications/yearbooks.html>.

<sup>27</sup> Atkinson and van den Noord, 2001, *Op. Cit.*, p. 40.

<sup>28</sup> Інструменти ООН стосовно звітності про військові витрати див: <http://disarmament2.un.org/cab/milex.html>

питання, які засоби потрібні для виконання відповідних задач і, особливо, задач організаційних, фінансовий плановик мусить також зібрати інформацію про ціни, кредити і додаткові фінансові ресурси – все, що відноситься до завдань, які виникають у циклі планування, а також про державні цінні папери та ін.

На рівні міністерства оборони фінансовий плановик має оцінити всі похідні з політики програми, розглянути їхні витрати, з'ясувати обмеження, визначити, якими мають бути середньострокові рамки, визначити фінансові показники, надані урядом, і встановити приблизні асигнування або ліміти витрат для видів збройних сил.

Плановик мусить бути впевненим, що він правильно зрозумів завдання організації, не дивлячись на спосіб, яким вони сформульовані офіційно. Якщо вони мають більш загальний характер або політичні директиви поверхневі, він зобов'язаний задати вищим посадовцям стільки питань, скільки йому потрібно для отримання глибокого розуміння. Найпростіше рішення — запитати опис кінцевого стану процесу виконання: у що все це матеріалізується, коли процес буде завершено.

Потрібно також зібрати інформацію про потреби і запити різних родів військ і служб. Навіть якщо процес здійснюється по низхідній моделі, фінансовому плановику не слід випускати з уваги, на які ресурси можуть розраховувати окремі види збройних сил і нижчі формування для виконання своїх задач. Потрібно також зібрати інформацію про потреби і запити різних родів військ і служб. Навіть якщо процес здійснюється за низхідною моделлю, фінансовий плановик не має права випустити з уваги на які ресурси можуть розраховувати види збройних сил і нижчі формування для виконання своїх задач.

Наступна важлива частина інформації, яку мусить знати плановик, відноситься до рівня деталізації, якій має відповідати його план. Є керівники, які вважають за краще мати завершену і детальну картину фінансового потоку, аж до якнайменшого предмета устаткування, який повинен бути закуплений для найнезначнішої служби. Вони вважають, що плановики зобов'язані дійти в своїх фінансових планах до рівня подробиць. Інші можуть бажати отримати тільки загальну картину, залишаючи деталі низьким ешелонам. У такій ситуації завдання плановика — рекомендувати рішення тільки для такого рівня.

Наступний крок у плануванні фінансів — виробити та обґрунтувати рекомендації фінансового планування і альтернативні варіанти для відповідного керівника, офіцера на командній посаді або високопоставленого цивільного службовця.

Майже той же процес має місце як у фазі приготування бюджету, а саме в проханні перетікання для наступного бюджетного циклу, так і у фазі виконання бюджету. Фінансові плановики випускають рекомендації щодо того, як організаційні завдання виконуватимуться з погляду ресурсів.

Головна умова для фінансового плановика в цьому відношенні — мати достатньо інформації про ту мету і політику, яку керівник формулює для своєї організації стосовно, того яким чином їх досягти. Для цього, принаймні, фінансовий плановик повинен володіти більшою кваліфікацією і знаннями в області науки управління, ніж у бухгалтерській справі. Належний комплекс рекомендацій вимагає збалансованого поєднання новаторського мислення із строгим підходом до фінансів. Плановику слід оволодіти, принаймні, основним набором інструментів і методів для аналізу, оцінки і прогнозування, а також у значній мірі покладатися на колективну працю. Процес планування фінансів, якщо він і не інтегрований з організаційним плануванням, повинен, принаймні, бути процесом партнерським.

Рекомендації слід починати з посилки планування, заснованих на доступній у цей момент інформації. Ці посилки мають враховувати невизначеності і ризики, які могли б вплинути на фазу виконання бюджету. Як здійснюватиметься фінансовий потік протягом бюджетного циклу, чи будуть які-небудь зміни в пріоритетному списку програм і видів діяльності, чи є які-небудь зовнішні обставини, які можуть вплинути на фазу виконання і викликати витрати, — ось деякі основні питання, на яких плановик має передбачити відповіді.

Рекомендації мають включати відповідні шляхи досягнення мети, оцінку впливу, який можуть зробити фінансова та інші види організаційної діяльності, пріоритетність різних напрямів дій, аналіз співвідношення витрат і результатів, а також докладні плани діяльності з кожного напрямку. Розвиток

альтернативних напрямків дій вимагає множинних сценаріїв, врахування непередбачуваних обставин і методів порівняння різних рішень. Моделювання може виявитися могутнім методом випробування запропонованих рішень за різними сценаріями.

Згадані вимоги стосуються фінансових плановиків в оборонних організаціях, орієнтованих на досягнення продуктивності в здійсненні оборонних планів. Нам слід визнати, що в більшості оборонних організацій цими вимогами з безлічі причин нехтують, і планування фінансів зводиться до формулювання пропозицій по бюджету і бухгалтерським методам. Частіше навіть відсутнє організаційне планування, ніж створюється функціональний пролом між метою і складанням бюджету.

У той же час ми змушені усвідомлювати, що кількісний аналіз або, в даному випадку, будь-який науковий і методологічний підхід до підготовки рішень не повинен підмінити військово-політичну думку або домінувати над нею.

Для будь-якої передбаченої проблеми плановик має включити в рекомендації ряд альтернативних рішень. Не йому вирішувати, яке з них потрібно прийняти; ясно, що це залишається на розсуд керівництва.

Склавши рекомендації і визначивши альтернативні рішення, фінансовий плановик зобов'язаний погодити їх з особою, яка відповідальна в цій організації за ухвалення рішень, щоб допомогти йому/їй зрозуміти їх в такому ступені, щоб ця особа могла ухвалити обґрунтовані рішення. Цей процес представлення і обговорення рекомендацій і альтернативних рішень варто повторити стільки раз, скільки буде потрібно, поки і керівник, і плановик не засвоять всю інформацію і не буде ухвалено остаточне рішення. Фінансовому плановику варто порадити почати "планувати" принаймні, з ще одного обговорення з керівником, оскільки нерідко виявляється, що не всі міркування і застереження, вказані керівництвом, були враховані в рішенні із самого початку. Інша порада полягає в тому, що перелік альтернативних варіантів рішення має бути вичерпним. Плановику не потрібно припиняти визначення альтернативних варіантів, коли йому здається, що найвірогідніші варіанти вже передбачені, або що перелік вже достатньо довгий.

Дуже бажано, щоб цей процес був прозорим. Чим вище ешелон влади, тим важливіше прозорість процесу. Це дасть ключовим членам організації та підлеглим, що беруть участь у процесі на ранній стадії і плановикам нижніх ешелонів хороші можливості для отримання інформації, в якій вони мають потребу для розробки власних планів. Прозорість має бути також властивою вищим ешелонам, існувати по відношенню до людей ззовні, якщо це можливо, то по відношенню до широкої громадськості, гарантуючи, що процес розподілу ресурсів чесний і служить вищій меті. Разом із зосередженістю на політичних програмах прозорість має на увазі дуже активну роль департаментів на цій стадії процесу планування.

За умови здорової оборонної політики і чітко встановленої мети, задач і завдань в стратегічних документах, різним департаментам можуть бути надані децентралізовані ролі, щоб ухвалювати рішення з розподілу або перерозподілу фінансування програм у загальному фінансуванні згідно з оборонним бюджетом. Проте децентралізація рішень про розподіл засобів має бути частиною складної, але чітко регульованої системи, що охоплює визначення пріоритетів, стратегічне і оперативне планування, складання бюджету і планування фінансів, управління виконанням програм і фінансами.

Є специфічні процедури для здійснення рекомендацій по плануванню фінансів. Ця специфіка задається правилами виконання бюджету і виконання програм, які можуть розрізнятися не тільки у різних державах, але навіть у різних службах усередині одного міністерства оборони. Теоретично етап реалізації відноситься до фінансового управління, а не до планування фінансів. Проте в структурі багаторічної системи планування фінансовим плановикам можуть стати потрібними середньострокові контрольні рубежі, щоб виправити й удосконалити свої плани, зважаючи на швидку зміну в обстановці.

У всякому разі, менеджер зобов'язаний виконувати функцію періодичного перегляду фінансового плану, оскільки досягнення продуктивності є процесом політичним. Повна відповідальність за рівень продуктивності, що досягається процесом розподілу ресурсів, лежить на централізованому органі ухвалення рішень, звичайно міністерстві оборони, під політичним наглядом парламенту, принаймні,

на рівні спеціалізованих комітетів. Звіти, які підготовлено з цією метою, мають враховувати чіткі зіставлення запланованих у бюджеті і фактичних результатів, а також включати інформацію про розподіл і перерозподіл ресурсів, які було здійснено відповідно до повноважень департаментів. Цю умову легше виконати, якщо законні або нормативні положення включають структуру середньострокового складання бюджету, тобто, багаторічний цикл складання бюджету. Такі положення збільшують відповідальність за рішення з розподілу засобів, полегшуючи порівняння бюджетних показників за попередній рік і фактичних підсумкових витрат у поточному році, а також між торішніми попередніми оцінками і розподілом бюджету цього року. Це коригування також важливе, оскільки упродовж більшої частини часу не буде повної відповідності між стратегіями, військами і бюджетами, а також між злагодженими компромісами і фактичними результатами. Протягом чітко встановленого багаторічного циклу упущення попереднього року можуть бути ефективно подоланими за допомогою середньострокових коректив.

### Дилеми розподілу ресурсів

Існує багато літератури з теоретичного підходу щодо розподілу ресурсів і практики складання бюджету усьому світі.<sup>29</sup> Тут не місце і не час вступати в дискусію ані про те, який теоретичний підхід є найбільш відповідним, ані про те, у чому полягає краща практика управління ресурсами на загальноурядовому рівні. У цьому підрозділі ми спробуємо врахувати деякі загальні ідеї про процес розподілу дефіцитних ресурсів між конкуруючими споживачами в оборонній організації. Дилема розподілу полягає не в тому, як може показатися на перший погляд, щоб ухвалити, який з видів збройних сил отримає більше і, відповідно, який вид збройних сил отримає менше. Вона полягає в тому, що саме має задовольнити процес розподілу: запити видів збройних сил та інших служб і департаментів чи мета, що встановлена поточною політикою. І вона полягає також і в тому, як досягти компромісу між експлуатаційними витратами і витратами на освоєння.

Часто мовиться, що бюджет є віддзеркаленням політики. Цю метафору можна тлумачити двома способами: по-перше, що бюджет може виявити фактичну мету керівника організації при погляді на те, куди йдуть гроші, а по-друге, що при складанні бюджету йдеться про важкі альтернативи, що за природою є політичним процесом. На практиці, останнє тлумачення виявиться більш правдоподібним, ніж перше. Зіткнувшись з важким вибором, більшість тих, хто приймає рішення, прагнуть відкласти своє рішення до останнього моменту, тобто відстрочити оплату витрат, які їм доводиться сплатити, звичайно, за вищою вартістю для їх організації. У традиційній висхідній бюджетній системі, де бюджет готується на підставі запитів підлеглих ешелонів, така поведінка неодмінно приведе до невиправданих рішень. У більшості випадків сумарні запити, що спрямовані підлеглими, перевищують доступні ресурси, і при неадекватному ухваленні рішення щодо цих заявок легко випустити з уваги важливі статті, і довільно здійснити неминучі скорочення. У кращому випадку і залежно від рівня повноважень або обачливості в структурі формування бюджету, особа, яка ухвалює рішення, може оголосити підлеглим про свої наміри і попросити їх сформулювати нові запити, що мають ґрунтуватися на загальній сумі коштів, яку вони збираються отримати тільки за декілька днів до відправки бюджету на утвердження. Підлегли спішно вноситимуть виправлення, абсолютно нехтуючи будь-якою науковою методологією процесу ухвалення рішення.

Як можна уникнути такої ситуації? Крім зміни бюджетних правил, рішення керівника може полягати в установленні обмежень розподілу із самого початку, що означає, що підлегли із самого початку отримають ліміти, які не можуть бути перевищеними при складанні запитів. Це означає, що верховний

<sup>29</sup> Див., напр.: OECD, *Budgeting and Decision Making*, SIGMA Paper No. 8, 1996 (a "reference book and a training manual for public administrators in the transitional economies, and in particular for officials with budgeting and policy-making responsibilities"); Barry H. Potter and Jack Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management*, International Monetary Fund, 1999 (on merits and limitations of different budgeting systems at general government level); Adrian Fozzard, *The Basic Budgetary Problem*, ODI Working Paper No. 147, Overseas Development Institute, London, 2001 (on different theoretical approaches to budgeting).

керівник міністерства оборони встановить обмеження витрат стосовно видів збройних сил, які від-повідають пріоритетам оборонної політики, перед передачею пропозицій по бюджету. Цей низхідний підхід дасть командуючим видів збройних сил достатньо часу для формулювання своїх запитів, які мають бути засновані на здоровому аналізі та оцінці. В ідеалі, процес має завершуватися механізмами повторення процедур і узгодження. Ключова умова здійснення такої процедури — прозорість в процесі ухвалення рішення по бюджету.

У висхідній бюджетній системі запити підлеглих організацій і служб можуть і не бути підкріплені чіткою інформацією про достоїнства кожної програми або діяльності, на користь яких робиться заявка. Основне пояснення цієї ситуації полягає в тому факті, що організації, які витрачають кошти, не мають стимулу пропонувати добровільні скорочення витрат, знаючи, що їхні запити потрапляють на процес змагання, де доцільно запитати більше, ніж потрібно, щоб отримати очікуване. Як часто трапляється, в попередній фазі циклу складання бюджету обговорення між організацією, що витрачає бюджетні кошти, і творцями рішення, відноситься тільки до початкових даних без будь-якого зіставлення з очікуваними результатами. У переговорах за принципом нульової суми сторони зосереджуються на прагненні до збільшення одержуваного одним командуючим, що пов'язано у той же час з утиском інтересів іншого командуючого. Щоб мати більше шансів на успіх, сторони прагнуть ввести в переговори сторонні критерії на зразок лобювання або використання політичного впливу. Кращий спосіб скоротити негативні наслідки цієї дилеми — застосувати критерії заслуг або виконання на більш ранній стадії, тобто при підготовці бюджету.

Фаза "торгівлі" при підготовці бюджету виявляє також суперечливі інтереси служб. Конфлікт інтересів особливо виявляється між видами збройних сил і вивільняє простір для маневру, коли обстановка ведення переговорів не розташовує до співпраці. Найнебезпечніша ситуація виникає, коли результатом компромісу виявляється недофінансування ключової об'єднаної програми. Компромис сам по собі може бути неефективним, як і розподіл скорочень порівну між усіма службами або виділення більших ресурсів, ніж може обіцяти міністерство, шляхом заниження вартості довгострокових зобов'язань. Якщо національна фінансова обстановка має нестабільний характер упродовж бюджетного циклу наприклад, якщо інфляція дуже висока, прийнято вводити середньociкличний перегляд бюджету, що також дає можливість отримати більше ресурсів. Така ситуація може бути могутнім стимулом для тих, хто ухвалює рішення, щоб його прийняття замість того, щоб із самого початку шукати компромісу. Вплив конфлікту інтересів на переговори з бюджету можна зменшити ясним і чітким нагадуванням головної оборонної мети і задач, а також за допомогою створення згуртованості суб'єктів, проведення переговорів навколо цієї мети.

"Торговля" між експлуатаційними витратами і поставками, між витратами на утримання особового складу, з одного боку, забезпеченням діяльності і обслуговуванням — з іншого, відноситься до найважливіших рішень, які міністру оборони, в багатьох країнах, необхідно приймати. У результаті або "доходів від миру", або уповільнення, або навіть припинення економічного зростання, оборонні бюджети скорочуються. Потреба у модернізації, що вбачається у введенні нового оснащення, завжди є важливою політичною метою, особливо якщо запит на таке оснащення має бути адресованим вітчизняній промисловості або стратегічним партнерам. Рівень добробуту особового складу стає постійною турботою. Потреба в краще підготовлених військах існує завжди як істинний інтерес командирів. Усі ці проблеми створюють безліч протилежних дій на міністерство оборони. В результаті, ми можемо побачити національні збройні сили, які витрачають понад 70% свого бюджету на особовий склад або понад 80% на експлуатаційні витрати.<sup>30</sup>

Цю дилему можна вирішити чітко сформульованою оборонною політикою, яка об'єднує політичне бачення і політичні рішення парламенту, президента, уряду, армії та громадянського суспільства. Засноване на такій політиці рішення про скорочення витрат на особовий склад за допомогою демо-

<sup>30</sup> Об'єктивна інформація стосовно військових справ, включаючи прозорість військових витрат: доповідь Генерального секретаря. 30 липня 2004. Див. також: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/447/73/PDF/N0444773.pdf?OpenElement>



білізації і перенавчання, про скасування військової повинності, про підвищення платні військового і цивільного персоналу, про придбання нового оснащення, про участь у дорогих заходах, про відправку військ за межу у складі коаліцій або місії із збереження миру мають бути цілком виправданими і легко сприйматися армією і суспільством.

Якої б форми він не мав, документ оборонної політики має враховувати деякі основні елементи, що безпосередньо впливають на процес розподілу ресурсів. Політична мета і стратегічні військові задачі мають бути чіткими і заснованими на політичних повноваженнях та інституційних вимогах згідно з конституцією і основними законами, що регламентують оборону. Ця мета має супроводжуватися містким описом бажаних результатів, сформульованих не тільки в категоріях чисельності особового складу і оснащення, але також і в категоріях боєздатності та можливостей її підтримувати. Політичний документ має також продемонструвати тактику, за допомогою якої можуть бути досягнуті ці результати, і доповнюватися описом дій і процесів, які підтримають тактичні заходи. Політичний документ також не може вважатися закінченим без докладної оцінки вартості такої політики.

## Висновок

У будь-якій оборонній організації є простір для вдосконалення, і у жодній галузі будь-які удосконалення не виявляються більш помітними, ніж у фінансуванні оборонного сектора. Вважається, що структурні, організаційні, функціональні та інституційні зміни додають процесу оборонного планування досконалішого характеру, від формулювання політики до дійсного збільшення військової потужності. Більшість змін вимагають часу, ресурсів і необхідного вищого ступеню управлінської майстерності та політичної рішучості, щоб здійснити ці зміни.

Будучи умовою створення довіри у міжнародному співтоваристві і критерієм рекомендованого і визнаного демократичного контролю над армією, прозорість оборонного планування і, особливо, складання оборонного бюджету є могутніми стимулами для урядів і міністерств оборони, щоб піклуватися про введення критеріїв продуктивності в будівництві оборонних інститутів.

З усіх шляхів вдосконалення продуктивності оборонного сектора, інституційні та поведінкові зміни є найшвидшими й дешевими, особливо, якщо вони здійснюються в ключових областях оборонного планування, включаючи планування фінансів і розподіл ресурсів.

Головна межа, що відрізняє оборону від інших урядових секторів і додає специфіки у планування фінансів і складання бюджету, полягає в тому, що оборона — виключно суспільний, громадський товар. У той саме час більшість принципів, що керують цими процесами, мають більш загальний характер, а краща практика і належні методи управління можуть бути запозичені з досвіду інших секторів або навіть з приватного бізнесу. Для держав, які є одержувачами міжнародної допомоги, доцільно бути слідувати рекомендаціям кодексів поведінки, що приймаються міжнародними донорами.

Будь-який підхід до планування фінансів і розподілу ресурсів має бути контекстуальним і враховувати специфіку середовища оборонного планування в даній державі. Планування фінансів і складання бюджету, якщо здійснюються належним чином, можуть стати значною частиною машини перетворення армії, але ці області мають підтримувати той ж темп, що і оборонна політика і стратегія. Те ж саме відноситься і до планування військ, що є не тільки частиною цієї ж області, але й частиною цієї ж культури.

Роль експерта у сфері планування фінансів має зрости. Ціна введення наукового підходу до ухвалення рішення в оборонному управлінні завжди буде менше ніж переваги, ним створювані, але потрібно усвідомлювати, що експерт не замінює ані військової, ані політичної думки командувача чи міністра при ухваленні рішень.

Немає ані універсальних рішень, ані готових методів для введення кращої продуктивності в цих областях. У цьому розділі було зроблено спробу поглибити розуміння значних напрацювань, що накопичені міжнародним науковим співтовариством стосовно фінансового планування, а також як колишнім, так і свіжим досвідом багатьох держав в тому, що стосується введення нових концепцій і методів розподілу ресурсів.



# Економічно ефективне управління і витрати на оборону

*Міхалі Замборі*

“Найважливіше питання в сучасних суспільствах — гроші. У демократичних суспільствах важливіша лише одна проблема — урядові гроші”.

*Шаба Ласло, колишній міністр фінансів Угорщини*

### Вступ

Держава і уряд відповідають за виконання задач, що відносяться до оборони країни. Якщо бути точним, за це відповідально Міністерство оборони. У співпраці з іншими міністерствами воно організовує і забезпечує оборону батьківщини. Оборонна економіка — це частина національної економіки, яка споживає оборонні ресурси, професійно їх використовує і перетворює на оборонні можливості. Основним джерелом фінансування оборони є основний державний бюджет, і планування витрат на оборону — невід’ємна частина планування державного бюджету.

При плануванні бюджету оборони можна виходити або з реальних потреб, або з наявних ресурсів. Перший підхід означає, що з реальними задачами і метою ототожнюються необхідні ресурси. В іншому випадку брак ресурсів визначає планування і, таким чином, поточні задачі та цілі. Процес планування в Угорщині — добрий приклад використання другого підходу. У цій статті ми покажемо, як оборонне планування, процеси постачання і механізми бюджетного контролю можуть поліпшити управління витратами бюджету.

### Оборона, бюджет і держава

У різних країнах процес планування бюджету протікає по-різному. У багатьох країнах можна спостерігати використання двовекторного методу, так званої методики “згори-донизу”. Це означає, що потреби і “наріжний камінь” визначаються на вищому рівні. На підставі цього на нижніх рівнях виробляються бюджетні оцінки, які потім прямують назад в органи центрального планування, де їх зводять до загальних оцінок. Згідно з нормами закону і досвіду створення бюджету країни можна розробити власну структуру річного бюджету оборони. Загальною межею є розділення витрат на особовий склад і обслуговування, а також на дослідження і розробку (R+D).

Також звичайним явищем при оборонному плануванні є допоміжна роль різних концепцій розрахунку часу. Довгострокові оборонні концепції суттєво розрізняються часовими рамками (від 6 до 20 років), деталями і формою. Середньострокові плани, як правило, вже містять конкретні ідеї розвитку й постачання. Їхні часові рамки охоплюють від трьох до шести років і чітко визначають наступні фази програм. Короткострокові річні (або дво або трирічні) витрати на оборону є звичайним інтервалом для довго- і середньострокових концепцій. У демократичних державах кожна копійка витрат на оборону має пройти через “гарячі парламентські дебати” (в комітетах, одній або двох палатах і на пленарному

засіданні). Після урядового і парламентського схвалення оборонний бюджет не засекречується, тому, принаймні теоретично, кожна зацікавлена сторона може отримати до нього доступ. Використання оборонного бюджету постійно контролюється, а зміна задач означатиме зміну оцінок. Більш того, звичайною практикою є ретельні піврічні та щорічні перевірки використання бюджетних засобів.

Як йшлося вище, витрати на оборону — складова державного бюджету, який наповнюється переважно за рахунок оподаткування громадян. Як наслідок, його планування і використання визначаються правилами держави і необхідними умовами прозорості, ефективності та економії коштів, проте підсистема оборонних витрат державної бюджетної системи має свої особливості. Ці особливості викликані, головним чином, природою завдань. Оборонне планування на основі виділених коштів повинне забезпечити оборону країни, територіальну цілісність і суверенність держави, захист національної економіки і, не в останню чергу, виконання союзницьких зобов'язань. У цьому контексті оборона насправді є загальною потребою, рівень якої визначають політики, а реалізація покладена на армію. Політики визначають можливий розподіл ресурсів у “морі” державних задач, а військово-службовці зобов'язанні за рахунок виділених коштів максимізувати забезпечуваний рівень безпеки і несення служби.

Іншими особливостями є оборонні аспекти національної безпеки, і у цьому випадку повна прозорість, що є одним з основних принципів системи управління державою, має бути обмеженою. Необмежена відкрита ринкова конкуренція стосовно матеріального забезпечення оборони, як основний принцип публічного процесу закупівель, також не може бути успішною у повній мірі, якщо потрібно забезпечувати безпеку виробничих потужностей.

Тепер можна поставити питання: що потрібно цій службі, зокрема, для підтримки національної безпеки на належному рівні? Що таке “належний рівень”? Підготовка документів із національної безпеки — завдання військових, але їх мають схвалити політики, а потім законодавчий орган. Згідно з пропонованими документами з безпеки політики ухвалюють рішення з урахуванням потрібного рівня безпеки громадян країни. У їхню компетенцію також входить виділення ресурсів на здійснення прийнятої концепції. Військові направляють свої побажання щодо інструментів і засобів, котрі необхідні для реалізації прийнятої концепції. Якщо вказані потреби перевищують виділені ресурси, мусять знову ухвалювати рішення про виділення додаткових коштів або ж змінити концепцію. Саме так, в принципі, функціонує угорська Система оборонного планування (СОП). Військові мають назвати політикам, що ухвалюють рішення, і фінансовим бюрократам в уряді кількість ресурсів, що вимагаються для досягнення бажаної обороноздатності, та його вплив на бюджет. Думаю, що саме це забезпечує пріоритетність витрат на оборону у порівнянні з іншими розділами державного бюджету і правильний спосіб витрачання грошей платників податків в умовах бюджетного планування при обмеженості ресурсів.

Системні політичні та економічні зміни в Угорщині відбувалися в умовах сильної обмеженості бюджету. Вже в самому початку масштабних змін військове командування усвідомило важливість оптимізації процесів планування, постачання і використання незначних бюджетних засобів. Командування зрозуміло, що необхідною умовою цього була модернізація системи оборонного планування.

Уже на початку 1990-х під час розробки першої концепції довгострокової програми і середньострокового плану модернізації армії стало очевидним, що в рамках однорічної системи планування державного бюджету неможливо сформулювати мету і задачі військової реформи і накопичити необхідну кількість ресурсів та засобів. Час показав, що так воно і є.

Угорщина стала членом НАТО 12 березня 1999 р., що не тільки дало їй широкі права і привілеї, але й вимагало виконання суттєвих зобов'язань. У світлі цих нових членських обов'язків в Угорщині усвідомили необхідність введення бюджетної системи, повністю сумісної із стандартами НАТО. У сфері витрат на оборону нова СОП була і залишається відповідальною за відповідність Угорщини стандартам НАТО.

## Система оборонного планування (СОП)

Заснування СОП Угорщини датується 1994–1995 роками, коли керівники міністерства оборони сформулювали вимогу, що СОП, крім задоволення специфічних потреб оборони, належить мати відповідний цивільний і парламентський контроль і злагодженість природної системи механізмів планування Альянсу. Становлення бюджетної системи Угорщини було нелегким, але воно увінчалось успіхом, хоча її апробація тривала до 2005 року. Результати і отриманий досвід можна підсумувати лише частково, оскільки їхній збір і аналіз продовжуються. Проте планування оборонного бюджету це лише один аспект управління витратами на оборону. Я маю на увазі, що створення ефективної системи постачання і реалізація економічного контролю також є дуже важливим. Оскільки ефективне постачання забезпечує економне використання добре продуманих джерел, то контроль забезпечує необхідний зворотний зв'язок з процесами. По своїй важливості вони не поступаються плануванню, оскільки джерела використовуються в рамках системи постачання, а система контролю постачає важливу для поліпшення планування і постачання інформацію, завдяки механізмам зворотного зв'язку. Ці два елементи також можна вважати окремими, крім СОП, системами, хоча в Угорщині інституціоналізація їх не відбулася. Принаймні, поки що.

## Важливість планування і принципи сучасного оборонного планування

*Орієнтованість на задачі — чутливість до витрат.* Бюджетні потреби слід прив'язати до конкретних завдань, а не до термінів. Для цього нам знадобляться такі показники задач, які роблять можливим роздільне планування взаємозв'язаних вартостей цієї задачі, покладаючись на об'єктивні кількісні та якісні показники. Для цього потрібна організація і функціонування інформаційної системи фінансового управління, відповідного підсумовування уніфікованими методами витрат на виконання цієї задачі в усьому спектрі національної економіки. За допомогою цього методу підрахунку вартості, окрім безпосередніх витрат, можна оцінити окрему частину загальних витрат, що пов'язані з цією задачею (звичайно в пропорціях непрямих витрат). У протилежність цьому витрати означають окрему платню за конкретний період, тому надто чутливе до витрат планування і вирівнювання приховують і спотворюють реальну вартість задач.

*Орієнтоване на задачі планування:*

- забезпечує необхідну чутливість до витрат на кожному рівні ухвалення рішення;
- робить неминучою відповідальність того, хто ставить задачу, за облік всіх її наслідків для бюджету.
- забезпечує належний зворотний зв'язок для уточнення вимог задачі на наступний період планування;
- дає можливість об'єктивно проаналізувати, оцінити і проконтролювати економічну діяльність тих, хто виконує задачу;
- робить прозорою бюджетну економічну діяльність, що пов'язана з виконанням задач;
- дає можливість здійснювати політичний і цивільний контроль, а також забезпечує відносну прозорість і підзвітність державі.

*Комплексність:* комплексне оборонне планування — система, яка ґрунтується на військово-політичних вимогах (що демонструють інтереси безпеки суверенної держави) і конкретних оборонних показниках, що постійно обновляються і законодавчо схвалені (широко обговорюються урядом). Таким чином забезпечується збалансоване, гнучке, мультиінтервальне планування.

Комплексність забезпечується за рахунок гармонізації всіх напрямків розвитку. Комплексність пред'явлення вимог гарантується, якщо рішення враховують усі складові політики безпеки (зовнішню, внутрішню, військову, економічну, соціальну). Початковою точкою логічної підпоследовності процесу планування є переклад потреб оборони у розрахунок, що вимагає встановлення механізму планування зворотного зв'язку, який здійснює виправлення. На всіх рівнях має бути закріплено, що постановка

задачі матиме місце тільки при виконанні необхідних умов. Більш того, слід зберегти методологічну відповідність з національним економічним плануванням, при цьому необхідні також постійні консультації з відповідними законодавчими і урядовими організаціями.

*Перспектива:* військове планування має охоплювати різні часові інтервали. Різномісячні плани спираються один на одного, що призводить до уніфікованої системи планів. Довгострокове планування (сім–десять років) потрібне для розробки систем озброєнь і військової техніки, прийняття їх на озброєння і зняття з нього; планування та реалізації істотних проектів щодо зміни інфраструктури; формулювання умов, за яких стане потрібною економічна мобілізація. Згідно з довгостроковими планами середньострокове планування (три–п'ять років) потрібне для: зміни особового складу і бойового розкладу армії; поставки певного військового устаткування і приготування до будівельних інвестицій; зміни в механізмах тренування і набору, системі соцзабезпечення, введення в дію нових методів тренування і нового устаткування. Програма бюджетного планування постійно враховує взаємозв'язані вартості. Короткострокове планування (один–два роки) потрібне у разі планування річного бюджету на основі поточних елементів річних, середньо- і довгострокових задач.

Метод програми бюджетного планування (МПБП), що акцентує на тому, що в основі задач знаходяться проекти) вірно служить принципу, що різномісячні плани спираються один на одного, оскільки підраховує очікуваний загальний і щорічний ефект багаторічних задач розвитку, тому робить можливим включати їх в різномісячні плани. Відповідність державного і військового планування може забезпечити функціонування системи середньо- і довгострокового планування державного управління.

*Гнучкість:* у процесі реалізації плану його терміни й умови можуть змінитися настільки, що доведеться вносити в план зміни. Постійний “техогляд” сусідніх періодів планування створює можливість “відступу”. Планування відступу представляє гнучкий спосіб упорядкувати короткострокові задачі згідно з їхнім ступенем реалістичності, після чого визначити і виконати середньо- і довгострокові плани.

*Прозорість:* природна вимога з боку політиків — мати нагоду чітко бачити, як потреби оборони враховуються при військовому плануванні. Щоб добитися підтримки і схвалення планів, слід наявно продемонструвати “продукт” військового планування. Краще всього зробити це через ЗМІ. Двома словами, демократичний контроль оборони держави вимагає, щоб платники податків чітко бачили, як держава витрачає їхні гроші. Це можна зробити шляхом синтезованого представлення планів, використання простої та зрозумілої мови, пояснення військових категорій і термінів, при цьому дотримуючись правил щодо військових і державних секретів. Представлення планів має дати можливість порівняти їх і проаналізувати.

*Концептуальні потреби військово-економічного планування:* в період модернізації армії слід врахувати кожний рівень практичної реалізації принципів планування, що відповідають відкритому і прозорому керівництву, яке необхідне для відповідного задоволення потреб планування.

В основі військового бюджету Угорщини знаходиться так звана “двоколова система” планування. Перший коло означає планування на рівні статей, а друге — на інституційному рівні. Плануванням статей керує міністерство фінансів. Інституційний бюджет збройних сил означає, що на основі його організаційної структури кожна військова організація, що має згідно із законодавством власний економіко-фінансовий відділ, складає бюджет інституту.

## **Минуле і сьогодні оборонного планування**

Проблеми оборонного планування соціалістичної епохи, позитивні та негативні наслідки зміни режиму і нинішні недоліки висувають потребу в реформі оборонного планування.

Протягом соціалістичного періоду в Угорщині головні умови військового планування визначалися членством Угорщини в керованому Радянським Союзом військовому союзі. Міжнародні організації (Варшавський договір як військово-політична організація і Рада економічної взаємодопомоги як економічний консультативний орган) призначалися для камуфляжу відкритого радянського впливу, робили можливим легальне підкорення національного суверенітету.

У військовому аспекті Генеральний штаб радянських збройних сил, відповідно до радянських політичних інтересів безпеки, визначав військові потреби, які надалі ділилися на рівні країн, що входили до блоку, штабом об'єднаних збройних сил (який керував арміями країн-членів Варшавського договору). Пропозиції (точніше вимоги) штабу об'єднаних збройних сил до кожної держави-члена містили, згідно із секретними стратегічними планами радянського військового керівництва, потреби військового будівництва щодо видів збройних сил, родів військ, служб, організаційних структур і військового оснащення. Ці "пропозиції" охоплювали п'ятирічні періоди.

Генеральні штаби країн-членів розвивали ці так звані пропозиції, включаючи їх у п'ятирічні плани армії. З угорського досвіду, ці вимоги штабу об'єднаних збройних сил були надмірні (перевищували межі національних ресурсів). Прийняті елементи вимог включалися до п'ятирічного плану армії, і тоді керівництво правлячої в державі партії забезпечувало схвалення плану на урядовому і законодавчому рівнях.

Командування армією було високим пріоритетом правлячої партії. Партія регулярно аналізувала задачі, розвиток, організаційний і кадровий аспекти, моральний статус та політичні настрої армії, ухвалювала прямі рішення, щоб мати можливість впливати на них. Головні проблеми цієї системи планування полягали в тому, що радянський вплив залишав мало простору для дотримання національних інтересів; незважаючи на існуючі в той час угоди, спостерігалася значна невпевненість у виконанні запланованих військових поставок матеріальної частини; жорстка система п'ятирічок утруднювала проведення необхідних коректив, щоб привести план у відповідність до фактичного стану; виконання встановлених і підвищених задач розвитку призвело до погіршення умов діяльності.

Загалом, хоча ця система завдавала збитків національним інтересам, не була гнучкою і перешкоджала нововведенням, вона була стабільною і дала можливість добре вивчити п'ятирічне військово-планування.

Після заміни режиму більш відповідальним правлінням і розпаду соціалістичної системи усунулися політичні, економічні та військові обмеження, а також було створено основу та необхідність для незалежного національного оборонного планування. Процес його зародження, проте, був повільним і сповненим невизначеностей частково у зв'язку з відсутністю традиції, досвіду і кваліфікації, повільною підготовкою військово-політичних планів та планів реформи, значним економічним занепадом початку 90-х років, нерішучістю переходу до демократичної політики і загальною відсутністю нових концепцій оборонного планування; будь-яка планова діяльність сприймалася як повернення до колишньої планової економіки, і Угорщина не поспішала із запитом щодо іноземних експертів.

Сумнівна, мінлива ринкова економіка також створювала проблеми для процесу оборонного планування, і той проміжок часу не увінчався заснуванням державної системи планування, яка мала б працювати у наступні майбутні роки. Керівництво фіскальних і фінансових сфер мало справу з оперативними (річними) планами через відсутність зрілих середньо- і довгострокових (три-, п'яти-, семирічних) концепцій, програм або планів, які відбивали б зобов'язання і відповідальність політичного керівництва. Відсутність системи національного економічного планування перешкоджала затвердженню раціональної системи оборонного планування.

Бюджетні джерела постійно скорочувалися в реальних обсягах, що відповідно до політичної мети привело до скорочення збройних сил. Проте кроки, які були зроблені по скороченню армії, диктувалися потребою, а не послідовною військовою реформою. Не було політичного рішення, заснованого на політичному аналізі безпеки, який визначав би армійську діяльність; крім того, не було ані економічного, ані фінансового планування для її здійснення. Рішенням у цій ситуації було (і є) створення системи оборонного планування.

## **Розвиток системи оборонного планування і поточні недоліки**

*Структурні недоліки:* Комітети Парламенту регулярно обговорюють, аналізують і оцінюють політичні чинники, що відносяться до національної безпеки, зовнішні і внутрішні політичні, суспільні, економічні, військові чинники оборони і формують свою точку зору. У їхній діяльності можна кри-

тикувати рівень складності та методологію роботи, і також їх військову і оборонно-економічну кваліфікацію. Економічні комітети володіють відповідальністю і правами тільки відносно деяких елементів політики безпеки. Оскільки елементи безпеки залежать один від одного, то потрібна комплексна оцінка, але структур для цього не існують ані в парламенті, ані в уряді.

В угорському контексті не існує механізму координації пов'язаних з обороною питань (на жаль, комітет з оборони парламенту не може це робити). Важливість координації можна побачити на декількох міжнародних прикладах (радник з питань національної безпеки в США, Рада національної безпеки в Німеччині, військові кабінети, що діють в деяких інших країнах). Існуючим структурам в Угорщині бракує необхідних для цього повної відповідальності та повноважень; таким чином, у сфері політики безпеки немає комплексного процесу аналізу.

*Проблеми економічної діяльності.* Економічна діяльність дуже вразлива, оскільки в Угорщині немає закону про господарську діяльність, крім Державного Акту щодо фінансів бюджетної діяльності; крім того, не проводиться аналіз потенційних економічних наслідків.

*Відсутність діяльності з координування.* План річного бюджету, що є основою державного планування, насамперед віддає перевагу фінансовим аспектам, а не стислим економічним оцінкам. Міністерство фінансів, що відповідає за зведення річного бюджету, не здатне до такої комплексної оцінки. Відсутність діяльності по координуванню на рівні апарату спричиняє за собою домінування політичних інтересів на міністерському і парламентському рівнях, приводячи в деяких випадках до упереджених та непрофесійних оцінок і відповідних результатів. Це ясно показують регулярні зміни прийнятих планів і заходів. Внутрішня структура річного бюджету угорського міністерства оборони мінялася чотири рази з моменту зміни режиму, що робить періодичний порівняльний аналіз неможливим.

*Відсутність погляду з позиції вартості.* Річне планування зосереджується на забезпеченні балансу витрат з централізованих джерел, так що воно засновано на висновках, які базуються на витратах, а не вартості. Вартість як підстава вимагала б такого аналізу і планування, де у центрі стояла б задача, мета. Деякі країни вже успішно використовували ці методи планування (планування з нуля, бюджети програм, що розділяють збереження стандартних витрат та їхнє вдосконалення), які складають методологічну основу попереднього. Ця практика робить детальний аналіз задач немислимим, на відміну від сучасних методів.

Огляд минулих і поточних проблем спонукає до заснування та впровадження такої військово-економічної системи планування, яка більш точно відбиває політичну мету безпеки і економічні можливості. Оновлення системи оборонного планування неминуче; Угорщина потребує абсолютно нової системи, яка, згідно із стандартизованими і програмними задачами, готує коротко-, середньо- і довгострокові плани, а також завдяки зворотному зв'язку контролює реалізацію та ефективність цих планів.

Загалом, розвитку СОП вимагали такі чинники:

- Через радянське панування Угорщина не мала власного оборонного планування, яке б ґрунтувалося на політиці безпеки незалежної, суверенної держави.
- Щорічне планування є особливим у кожному випадку, тому що зміна режиму не могла скласти відповідну економічну базу для планування більш довгострокових оборонних задач.
- Бюджет угорських збройних сил в 1990–1996 роках скоротився на 50% у реальних об'ємах. Цей менший бюджет вимагав переоцінки оборонних задач і виконання, скорочення і реструктуризації бойового розкладу, розробки середньо- і довгострокових планів розвитку.
- У сфері розвитку військового оснащення Угорщині потрібно прийняти програми, що охоплюють кілька років.
- Цивільний контроль вимагає збільшення прозорості.
- Впровадження планування, орієнтованого на завдання та цілі.
- Створити можливість аналізу вартості результату.
- Відповідати реформі бюджету і системі планування НАТО.



## Система оборонного планування

Вище військове керівництво і експерти вважали, що рішенням проблем була розробка в середині 90-х років Системи оборонного планування. СОП є комплексною військовою системою планування, що містить політичну мету оборони, військові задачі, що виникають з них (військове будівництво, міжнародні зобов'язання, вдосконалення боєготовності, підготовки, мобілізації, поповнення і т. д.), а також економічні плани, що забезпечують для них матеріальні (матеріально-технічні і фінансові) і людські ресурси.

Оборонне планування можна розділити на урядові і міністерські задачі:

- СОП на урядовому рівні визначає, відповідно до політичної мети безпеки, вимоги до захисту вітчизни та інші оборонні задачі;
- СОП на міністерському рівні ґрунтується на оборонних вимогах політики безпеки, що схвалена політичним керівництвом і оновлена на даний період.

СОП на цьому рівні дає в деталях (на певний період) напрямки структурного і технічного розвитку армії, особового складу і його співвідношень, і відповідно до цього необхідні бюджетні фонди головних поставок, розвитку і обслуговування. Формування цих елементів є задачею військово-економічного планування. Економічний зміст СОП полягає у забезпеченні відповідності військових потреб та економічних реалій і затвердженні їх політичними, військовими і економічними плануючими і директивними органами.

СОП консолідує військові потреби, аналізує доступні економічні інструменти і здійснює зворотний зв'язок з тими, хто формулює політичні вимоги армії та безпеки, і таким чином проводить реальні, скоординовані плани можливостей і потреб. СОП опосередкує бюджетна дія прямих військових витрат на національну економіку.

СОП є інтегральною частиною державної системи планування. До свого закритого процесу вона включає:

- Військове і економічне планування.
- Координацію планів і їхнє схвалення.
- Систему використання і бухгалтерської справи.

Створювана СОП консолідує в одну інтегровану систему:

- Оборонну стратегію.
- Оперативне використання і підготовку.
- Оборонний бюджет і необхідні ресурси військового обслуговування і розвитку.
- Системи планування функціональних задач армії.

СОП можна розділити на підсистеми і частини:

- Система стратегічного планування.
- Система оперативного планування.
- Система планування ресурсів.
- Система бюджетного планування.

### *Система стратегічного планування (ССП)*

Головне завдання системи стратегічного планування (ССП) — формулювати і оновлювати довгострокові програми і середньострокові плани щодо можливостей і структури майбутньої армії, беручи до уваги поточний стан збройних сил, основні оборонні документи і потенційні загрози. Вона також має формулювати потреби стратегічних ресурсів.

Ця підсистема також має справу зі всебічним аналізом і оцінками довгострокових процесів економічних умов та їхньої взаємодії, а також з розробкою і затвердженням економічної стратегії оборони.

Стосовно можливостей майбутньої армії та її економічних умов, довгострокові програми (15 років) і середньострокові плани (один—чотири роки) готуються щороку, і ці програми та плани регулярно оновлюються, завершуються та коригуються в циклах планування.

Ця система дає принципи та інформацію для оборонної політики і для визначення структури армії, задач командуючих, виконавчих і підтримуючих елементів, а також скоординовані напрямки розвитку.

### *Система оперативного планування (СОП)*

У системі оперативного планування (СОП) головна мета полягає в розробці планів підготовки діючої армії, внесенні в них змін по визначенню її потреб і задач у мирний час і при військовому стані, у загальному визначенні оперативних потреб для здійснення її функцій.

*Система планування використання армії* має у якості головної задачі визначення потреб збройних сил у мирний і військовий час, розробку і оновлення планів боєготовності. Плани оборони Угорщини містять використання угорських збройних сил і прикордонної служби в разі надзвичайної ситуації та непередбаченої агресії, потреби цивільної оборони і національної економіки, процес підйому по тривозі захищеної системи командування і управління.

Відповідно до статусу армії ця система надає дані і доводить вимоги стосовно підтримки оперативно-тактичних можливостей, підготовки армії до очікуваних бойових ситуацій і оперативних пріоритетів військового будівництва.

*Система планування готовності й підготовки.* Її задача полягає в досягненні стратегічної та оперативної готовності армії, уточненні керівних принципів, вимог і задач підготовки військ, в плануванні оперативно-стратегічної підготовки військового керівництва, командирів і штабів, в плануванні найбільших оперативно-тактичних навчань, у розробці системи підготовки резервістів і мобілізаційних планів, у підсумовуванні оперативних вимог на підставі підготовки військ.

Система забезпечує дані, встановлює вимоги і потреби відповідно до планування потреб та вартості людських, тилових та інших нормативних ресурсів, необхідних для здійснення планів і завдань підготовки.

### *Система планування ресурсів (СПР)*

*Система планування ресурсів (СПР)* включає визначення мети планування й обмежень у ресурсах, яке орієнтоване на задачі планування програмованого розвитку і нормативних потреб оперативного використання і технічного обслуговування, підготовку та затвердження рішень про розподіл ресурсів, завершення ресурсно-вартісних планів міністерства після затвердження бюджетних оцінок.

*Система планування програмованих потреб у ресурсах.* У цій системі можна, насамперед, знайти програми про головні, специфічні та одноразові завдання армії, точніше, стосовно людських ресурсів, розвитку і придбання оснащення, інвестицій в інфраструктуру.

Уряд затвердив як програму фінансування програм НАТО та "Партнерство заради миру" і підтримку громадських організацій. Доцільно перерахувати програми, що призначені для досягнення цілей військового будівництва НАТО.

Відповідно до їх планування і виконання, можна розрізнити:

- гуманітарні програми;
- програми з розвитку і придбання військового оснащення;
- будівельні програми;
- програми зв'язку.

Ці завдання можуть бути найвищим пріоритетом, цільовими або іншими інвестиційними програмами відповідно до їхньої важливості, класифікації і запланованих витрат. Система надає дані для планування, координації і затвердження оперативно-стратегічних потреб, включаючи потреби виконання мети військового будівництва НАТО, а також планування бюджету і нормативних потреб у ресурсах.

*Система планування нормативних потреб у ресурсах.* Вона планує потреби у ресурсах і вартість кадрової, матеріально-технічного забезпечення та інших (медичної, розвідувальної, медійної та ін.) секцій, що потрібні для підготовки, функціонування і обслуговування армії.

Планування провадиться централізовано. Ця система надає дані для коригування оперативнотактичних вимог, обслуговування і розвитку ресурсів та для планування бюджету.

#### *Система бюджетного планування (СБП)*

У контексті системи бюджетного планування (СБП) бюджетні організації армії здійснюють свою господарську діяльність згідно з їхнім ухваленим річним бюджетом, твердо дотримуючись умов, що зафіксовані у відповідних правилах. Військові організації згідно з бюджетною статтею міністерства оборони планують свої вимоги (які є підставою їхніх бюджетних оцінок) до коштів і ресурсів відповідно до цих умов.

Обґрунтування бюджетних оцінок продовжується підрахунком, потім плануванням ресурсів та їхньої вартості, що гарантує, з одного боку, кращу і переконливішу інформацію для уряду і парламенту, а з іншого те, що зміни в первинних задачах і оцінках під час законодавчої роботи можуть бути зведені до мінімуму.

Розробка бюджету МО, розрахунок річних (на два і більше років) бюджетних оцінок може бути розділеною упродовж бюджетного процесу планування на дві частини: директивну та законодавчу (ці частини чітко визначаються і в державній системі планування).

Директивна частина збігається з процесами планування ресурсів, розрахунку ресурсів і їхньої вартості, що орієнтовані на виконання завдань, підготовки рішень і затвердження потреб в ресурсах і витратах на рівні міністерства. Ці запити ресурсів і витрат, що орієнтовані на завдання окремих військових організацій, консоліднуються як вимоги Генерального штабу і після підсумовуються в потребах міністерства і готуються для вирішення.

Вище керівництво МО обговорює потреби армії в ресурсах і витратах та, відповідно до військово-економічних оцінок і попередніх керівних принципів центрального бюджету, ухвалює рішення про заплановані оцінки програм розвитку, задач вищої пріоритетності, діяльності та обслуговування.

Відповідно до цих рішень, міністр оборони представляє міністру фінансів пропозицію за головними керівними принципами оборонно-економічної політики і головними цифрами бюджету МО наступного року (і ще 2 роки) разом з поясненням. Потім, в період роботи парламенту, міністр оборони, відповідно до державних правил і бюджетних керівних принципів, представляє пропозицію щодо бюджетної частини.

Для схвалення бюджетних оцінок життєво важливо, що оборонні законопроекти повинні подаватися на розгляд парламенту перед розглядом бюджету, оскільки вони мають бути ухваленими ще до початку процесу його узгодження, щоб вплив оборонних законопроектів на оцінки міг бути врахований у законі про бюджет.

У процесі планування міністр фінансів, відповідно до резолюції уряду, встановлює наказом інструкції про планування річного бюджету.

Міністр оборони видає свій документ про запланований бюджет, який:

- визначає загальні та обов'язкові вимоги планування, методологію та інструкції;
- інформує про розподіл доходів і витрат;
- оголошує необхідні зміни в задачах та їхніх умовах;
- ухвалює рішення про чисельність та співвідношення особового складу, необхідного для економічного функціонування і оптимального виконання задач, про способи дії та обслуговування системи;
- висловлює методи врахування в запланованих визначальних показниках змін оцінок у поточному році;
- регулює перегрупування задач і пов'язані з ними оцінки поточного року між бюджетними організаціями.

Контролюючі організації середнього рівня консолідують бюджетні пропозиції бюджетних організацій з повними і частковими правами, що ґрунтуються на головних показниках міністерства, планах ресурсів та вартості. Ці пропозиції включають всі витрати і доходи, які:

- 1) Незалежно від своїх джерел пов'язані із задачами і видами діяльності даної організації і:
  - а) ґрунтуються на положеннях закону, зобов'язаннях за контрактами або угодами;
  - б) за звичайних умов надходять регулярно;
  - в) можуть очікуватися випадково.
- 2) пов'язані з дією і утилізацією їх ресурсів;
- 3) представляють фонди обслуговування високопріоритетного завдання, що ухвалене парламентом, урядом і визначене міністром оборони і начальником генерального штабу.

Бюджетні плани і пропозиції бюджетних організацій готуються відповідно до структури елементарного бюджету (порядок сторін рахунку і пунктів); в планах оцінки розділяються на нормальні та особливі (які не повторюються).

### **Система оборонних поставок**

Оборонні поставки, подібно процесам планування оборонних витрат і механізмам військово-економічного контролю, мають власну специфіку в порівнянні з іншими державними поставками. Причини для цього пов'язані з національною безпекою і питаннями секретності поставок; з особливими характеристиками товарів і послуг, що надаються; з вимогами до партнерів, які можуть поставити товар; з відносно незначним числом постачальників; з частою терміновістю конкретних придбань; з можливістю забезпечення промисловою підтримкою; із захистом національного ринку; з тривалістю поставок (декілька років) і їхньою величезною вартістю; зі спеціалізованими методами поставок (наприклад, компенсаторними).

Усі ці причини вимагали спеціального регулювання оборонних поставок, відмінного від державних поставок. Це перш за все означає дозвіл на вилучення з Акту про державні поставки, яке може бути надане компетентним комітетом парламенту в разі поставок військової матеріальної частини або секретної поставки. З другого боку, правила поставок міністерства зафіксовані у відповідній документації.

При новому уряді, в 1998 році, нове керівництво МО зажадало вищого рівня стосовно дозволів і рішень з усього спектру закупівельної діяльності міністерства. Спочатку кожне рішення ухвалював міністр оборони, але рік потому міністерською директивою (47/1999) було створено чотириступінчасту ієрархію ухвалення рішення (глава департаменту, заступник державного секретаря, державний секретар, міністр); проте надієрархічний характер системи управління перешкоджав реалізацію рутинної політики безперервних поставок. Після 2000 року як керівництво, так і співробітники, відповідальні за придбання, зажадали "посібника" з поставок, що привело до затвердження системи точних правил.

Найбільшим недоліком директиви МО, виданої в 2001 року, було те, що система поставок не була однорідно прозорим процесом; отже, не було можливо спланувати військові поставки завчасно. Навіть при поставках у зв'язку з великими процесами, незалежно діяли декілька організацій, так що загальна система загального процесу планування, придбання і введення в лад не була сформована.

Через систематичну надмірність ряд фактичних процедур придбання були непропорційними, що означало марнотратство міністерських людських і фінансових ресурсів. У виконавчих організаціях не було достатнього числа досвідчених юристів, через що й виникало багато процедурних порушень, і застосовувалося дуже багато правових санкцій. Тому намір уряду мати законні та прозорі поставки потерпів невдачу.

Досвід цих літ вимагав перегляду міністерських директив і утворення одноманітної структури поставок. У той же час, державна система поставок змінилася зважаючи на очікування вступу в ЄС, який висунув вимоги сумісності й відносно оборонних поставок. Виникла необхідність створити взаємозв'язок між системою поставок і результатами перегляду всього оборонного сектора та армії, керівними принципами нового акту про державні поставки, комплексною господарською діяльністю МО.

*Процес створення нових процедур поставок.* У липні 2003 р. адміністративний державний секретар міністерства оборони ініціював роботу з планування і кодифікації із залученням декількох організацій. Головна мета цієї роботи полягала в перегляді військових процедур поставок і підготовці правових норм (відповідно до нового акту про державні поставки, який також був тоді в розробці) для створення одноманітного процесу всіх типів поставок. Завданням також було створити можливість перегляду військових процедур поставок від виникнення потреб у плануванні через відповідні процедури й до виконання контрактів.

Формування уніфікованої законної процедури поставок вимагало розробки нової директиви по поставках і допомозі в роботі оборони виконавчої влади. Все це призначалося для законних, ефективних і прозорих військових поставок. Щоб мати нову директиву по поставках, було слід окреслити концепцію системи поставок. У створенні цієї концепції брали участь представники всіх плануючих, виконавчих і керівних організацій централізованої економічної діяльності міністерства.

Під час роботи з кодифікації було встановлено, що військові поставки здійснюються в рамках комбінованого процесу, і, таким чином, стало необхідним розробити комплексну систему поставок, яка відповідає б принципам права.

Ті, хто керував розробкою новою системи поставок, домовилися, що вона має бути:

- простою і зручною в управлінні;
- зрозумілою і легкою при ухваленні рішень;
- гнучкою аби поставки здійснювалися в реально необхідні терміни;
- такою, що відповідає законодавству;
- однозначною з метою виключити суперечності та неправильні тлумачення;
- універсальною, тобто такою, що враховує всі типи військових поставок;
- достатнє дієвою, щоб не гальмувати процедури;
- економною і такою, що запобігає надмірному використанню людських і матеріальних ресурсів.

Відповідно до цих вищезазначених керівних принципів було визначено такі стратегічні кроки створення нової системи поставок:

- необхідно визначити спосіб складання первинного переліку потреб;
- необхідно створити процес доведення потреб особам, що ухвалюють рішення;
- плани повинні бути скоординованими;
- сфери відповідальності мають бути визначеними чітко і скрупульозно;
- необхідно визначити компетентність тих, хто має право вирішувати;
- має бути вироблена система і відповідальності відносно контрастнації придбань;
- необхідне здійснення завдань внутрішнього контролю;
- потреба у детальній розробці системи обліку контрактів;
- необхідно відрегулювати спосіб здійснення процедур, що не увійшли до плану.

Утім, було важливо розділити на складові частини елементи та процедури економіко-закупівельних видів діяльності армії, і, таким чином, скрупульозно визначити тих осіб і організації, які беруть участь у поставках. Отже, під час роботи з планування було ясно, що діючу директиву МО (9/1998) стосовно системи центральної та відомчої економічної діяльності потрібно переглянути і вивірити наново.

*Нові процедури поставок.* Нові військові процедури поставок остаточно були врегульовані директивою МО 89/2004. Ця директива скасовувала колишню директиву по процедурах поставок (53/2001), але залишала в силі директиву стосовно процесів в інфраструктурі, зокрема по забезпеченню житлом (56/2001). Отже, правила військових поставок залишалися подвійними. У цій частині я хотів би показати зміни, введені директивою 89/2004.

Хоча дія директиви відносно особового складу тотожна дії колишньої, її матеріальний ефект — виключення інвестицій в інфраструктуру — обумовлений тим, що поставки здійснюються в рамках програми НАТО по інвестиціям у безпеку (NSIP).

Ця директива також містить багато зягнутих пояснювальних викладів, але загальний об'єм не перевищує колишнього. Це свідчить, що не відбулося зміни концепції вдосконалення внутрішніх регламентів і детальне керівництво не завершувалося конкретними правилами про деталі. Найвиднішою зміною пояснювальних викладів є визначення умов попереднього Річного плану поставок і Річного плану поставок, який передбачає появу важливого нового елемента правил.

Директива розрізняє централізовані поставки, що є вирішальними з погляду економічної діяльності армії, і поставки, що здійснюються як наслідок бюджетної оцінки установи. В обох випадках організаційне коло, що задіяне у процесі, насправді залишається без змін, але повноваження Управління поставок МО відносно централізованих поставок знизилися з колишніх 50 мільйонів форинтів до половини національного ліміту вартості державних поставок (тим самим знижуючи повноваження центральних організацій постачання). У разі поставок, здійснюваних внаслідок бюджетної оцінки установи, ситуація та ж сама: понад ліміт повноваження має Управління поставок, нижче за ліміт — військова організація, в той час, як ті організації армії, які ведуть особливу економічну діяльність (наприклад, Управління військової розвідки, Національний університет оборони і автономні міністерські управління) можуть здійснювати закупівлі в дебет їхніх затверджених бюджетів самостійно, незалежно від ліміту вартості.

Директива визначає задачі і повноваження Управління поставок, керівної організації з економічної діяльності (тобто Об'єднаного командування тилового забезпечення) і центральних організацій по постачанню. Нове явище полягає в тому, що під час процедур поставок спеціальні відділи відповідним чином представляють аспекти екологічного захисту і техніки безпеки.

Новим елементом правил є розробка планів поставок. Попередній річний план поставок консолідується перед затвердженням оборонного бюджету. Після затвердження бюджету міністр оборони підписує Річний план поставок, що містить всі необхідні зміни. Його роль полягає в спрощенні процедури дозволу, тому що ті закупівлі, які містяться в затвердженому плані, можуть розпочинатися без окремого дозволу. Такий спеціальний дозвіл потрібен тільки в тому випадку, якщо процедура поставки не включена в річний план або змінюються параметри.

Директива окремо регулює процедури, на які розповсюджується дія нового акту про державні поставки, і ті, що не потрапляють під його дію. У першому випадку вона віддає перевагу відкритим процедурам і наводить детальну інформацію та декларації, які має містити наказ. Здійснення централізованих поставок регулюється в цій же частині, але початок закупівель санкціонується більш вузьким колом уповноважених осіб: Управлінням поставок МО, Управлінням нерухомого майна МО та організацією, що безпосередньо підпорядковані командуванню і контролюються міністром оборони.

У разі поставок, які не зачіпає новий акт про державні поставки, директива посилається на урядові директиви про спеціальні оборонні поставки і регулює використання цих директив, виключаючи правила акту про державні поставки. Директива також стосується процедур контрактизації і реєстрації. Нова система набула чинності тільки восени 2004 р.

## **Економічний контроль оборонних витрат**

Головний інструмент комплексного інтегрованого, орієнтованого на результат обліку виконання задач є добре організована діяльність з контролю, яка безпосередньо керується вищим керівництвом.

Ця діяльність, з доцільним та інтенсивним спостереженням за здійсненням планів, аналізами досвіду, потім з розробкою альтернативних рішень могла б зробити наочною динаміку підготовки і виконання планів. Відображаючи кожну частину процесів, це могло б розкрити рух даних планування вона таким чином, сприяє формуванню думок лідерів про їх виправданість і доцільність. Сам факт постійної професійної "рентгеноскопії" міг би стримувати від кроків, які перешкоджають досягненню меті збройних сил.

Контроль за допомогою спостереження запланованих та незапланованих процесів, представлення їхніх наслідків керівництву і розробки альтернативних рішень міг би гарантувати, що воля лідерів до реалізації завдань професійно обґрунтована. Професійний зміст контролю — це



систематизована група тих питань, які зв'язані з роботою по спостереженню, збору, аналізу і пропозиціям. Ці питання включають первинні процеси військових, адміністративних і економічних задач міністерства, які потрібно підготувати для керівництва перед ухваленням рішень.

Процеси контролю оборонних витрат можна розділені на дві чіткі області: економічний і військовий контроль. Економічний контроль можна розглянути у сферах економічних задач обслуговування і діяльності армії, економічних задач військового будівництва, розподілу ресурсів і витрат.

*Економічні задачі обслуговування і діяльності армії* розглядають організацію, виконання й аналіз військового постачання, технічних і медичних матеріалів і послуг. Аналізи і оцінка процесів планування, поставок, зберігання, постачання, введення у дію, вилучення і ліквідація недостач включає:

- спостереження і оцінювання планування та розподілу ресурсів, що орієнтовані на виконання задач тилового забезпечення. Відповідно до централізованих принципів керування, реалізація задач і ресурсів є підставою пріоритетності в плануванні.
- відповідно до розподілу засобів здійснення пріоритетного, заснованого на задачах фінансування.
- забезпечення відповідності завдань тилового забезпечення з учбовими і бойовими задачами, повнота представлення останніх в планах тилового забезпечення; реальність і фінансові умови планів.
- підтвердження матеріальних і економічних планів тилового забезпечення відповідними професійними розрахунками і облік цього при розподілі засобів.
- гармонізація планів тилового забезпечення, їхня відповідність планам і звірка з іншими системами матеріального постачання.
- відповідність задач дій і обслуговування тим же вказаним потребам задач розвитку.
- як використання засобів тилового забезпечення гарантувало виконання задач, реалізацію можливостей, досягнення мети. Як скасовані або відкладені через відсутність засобів задачі вплинули на можливості.
- статус і раціоналізацію постачання військових організацій нерухомим майном.
- статус і дієвість використання і складу нерухомості.
- існування, сучасний статус і точність аналітичної системи обліку нерухомого майна та її дія.
- використання заснованого на задачах планування ресурсів в поєднанні з використанням нерухомого майна і, відповідно до цього, здійснення розподілу пріоритетних джерел.
- статус, законні аспекти і дієвість задач військового екологічного захисту. Співвідношення екологічного захисту і процесів забруднення.
- функціонування і результати секційних завдань національних програм захисту середовища.
- статус функціонування, повнота і реалізовані переваги інформаційної системи захисту середовища.

#### *Економічні завдання військового будівництва*

- Реалізація складності, повноти, орієнтації на задачі та встановлення пріоритетів організації в програми завдань військового будівництва. Існування розрахунків життєвого циклу, що використовуються для підготовки рішення, та їхня роль в ухваленні рішення.
- Існування, повнота (задача + ресурси + вартість + розклад), гармонійність документування планів програми військового будівництва; баланс і оптимізація ресурсів і фінансових коштів.
- Створення документальних основ планів програми за допомогою завершених і професійних розрахунків.
- Створення відповідності між початковими умовами та професійними потребами і розкладом реалізації програм.
- Розмежування планів програми на короткострокові плани і плани поставок.
- Оцінювання того, яка кількість виділених природних ресурсів та фінансових коштів була задовільною для реалізації програм і очікуваних можливостей.

- Які види програм було переупорядковано, зупинено, частково або повністю скасовано і як це вплинуло на реалізацію запланованих можливостей.
- Дія змін центральних концепцій по ходу виконання програм на їхню реалізацію, чи були плани змінені або оновлені.
- Пропорційний і абсолютний вираз згаданих вище змін програм по розподілу засобів.
- Відповідність виділених у поточному році засобів об'єму програм, пропорційне, дієве і економічне використання засобів, також фактичні та заплановані витрати, причина і результат цих відмінностей.
- Причини і наслідки появи завдань, не включених в план, їхня обробка і виділення додаткових коштів (для планування завдань, використання зовнішніх джерел і внутрішнього перерозподілу засобів).
- Вплив скасування фінансування на реалізацію завдань, вимоги здатності і шляхи подолання дефіциту коштів.
- Облік завдань, ресурсів і витрат на реалізацію програми, аналізи порівняння звітних даних.
- Причини збитків при реалізації завдання, вплив на завдання і витрати. Розрахунки планування, реалізації, зміни завдання, поставок, збитки.
- Розрахунок бюджету на кінець року і пояснення виправданості й походження надлишку. Належне використання повторно виділених надлишків минулого року. Обґрунтування належних відмінностей.

*Розподіл ресурсів і витрат включає такі пункти:*

- Виправдання, повнота і підтвердження запланованих ресурсів і витрат, потрібних для реалізації завдань; реальність потреб у ресурсах і витратах у порівнянні із завданнями; потреби в ресурсах і витратах у порівнянні з вимогами здатності; гармонізація запланованих і виділених ресурсів, витрат, робота стосовно додаткових потреб у ресурсах.
- Розподіл потреб у ресурсах і витратах пропорційно із завданнями, взаємозв'язок зміни завдань зі змінами розподілу, віддзеркалення впливу змін на ресурси і витрати при зміні завдань.
- Робота з потребами, що перевищують або не досягають планових показників щодо ресурсів і витрат у планах, перегрупування недостатніх або надлишкових ресурсів і витрат. Заснована на задачах реалізація зміненого розподілу ресурсів і витрат.
- Приведення розкладу вимог ресурсів і витрат у відповідність з переліком професійного виконання задач.
- Відповідність поставок запланованих ресурсів виділеним фінансовим джерелам, відповідність цього розкладу до вимог виконання завдання.
- Виправдання, орієнтація на завдання стосовно перегрупування ресурсів і витрат та їхній вплив на вимоги потенціалу, співвідношення між помилками планування, причин перегрупування, модифікацію центральних концепцій і змін початкових умов.

Існування ефективної, компетентної контрольної організації з необхідною кількістю і якістю інформації і експертів є, звичайно, головною необхідною початковою умовою, що дозволяє ефективну перевірку всіх цих областей.

## **Висновки**

Використання СОП має призвести до затвердження сучасної, дієвої військово-економічної системи планування з необхідним цивільним контролем. Проте слід підкреслити примат процедур, що властиві структурі.

Упродовж періоду початкового розвитку системи оборонного планування необхідно створити процедуру, як перший крок, який має закінчитися оформленням інституційної структури. Минулі та останні зміни доводять, що компетентні люди, здається, забувають про економічне планування та системний підхід, і думають переважно про силове планування.

На мою думку, СОП — система дієва і ефективна. Звичайно, її слід оновлювати з урахуванням умов, що можуть змінюватися щодня, але незалежно від цього, вона має функціонувати краще за поточні процеси. Не може навіть виникати сумнівів щодо впровадження цієї системи. Крім інших причин, необхідна сумісність із уніфікованим оборонним плануванням Альянсу, дієве управління оборонними витратами, політичні наміри забезпечити прозорість оборонного бюджету — ось найважливіші причини, кожна з яких вимагає використання СОП. Проте СОП піддається суворій критиці саме тепер, на кінцевій стадії впровадження, перед її випробуванням. Я не хочу мати справи з цими критиками, але я можу рішуче заявити, що не всі з них висловлюються справедливо і професійно. Політичне оточення, нові правила і вимоги членства в НАТО — все є викликом стосовно СОП, але вона достатньо гнучка, щоб упоратися з ними.

Ця система є результатом тривалої роботи багатьох співробітників, і, на думку британських експертів, вона може стати прикладом для багатьох членів НАТО. Вона є наріжним каменем нашої успішної співпраці з НАТО відносно того, як ми можемо виконати вимоги щодо планування в Альянсі. З добре функціонуючою системою, заповнення Анкети оборонного планування не представлятиме проблеми.

СОП є основою добре функціонуючої системи оборонних поставок і контролю, яка гарантує ефективне та економічно обґрунтоване використання засобів після ретельного планування бюджету. З новою СОП ми відчуваємо сумніви на порозі, але ми мусимо переступити цей поріг, який має означати якісний стрибок в оборонному секторі. Якщо ми зробимо це, ми можемо подати добрий приклад. Якщо ні, то все одно будемо змушені через обставини і наших союзників зробити це через декілька років. Але в цьому випадку, ми зможемо тільки плентатися в хвості інших, як ми іноді робили в минулому.

# Заходи щодо забезпечення добросусідських відносин у сферах оборони і безпеки

*д-р Пол Дуней*

### Вступ

Суспільні науки або, як вони називаються в деяких частинах миру, “мистецтво” (“art”) оперують не надто чітко визначеними категоріями. Якщо поглянути на заголовок цього розділу, можна дійти висновку, що він швидше відповідає працям із суспільних наук. Невизначеність панує у фундаментальних категоріях, що у ньому згадуються. Тому слід зробити вступ до теми, перш ніж зануритися у вибрані питання, з якими вона зв'язана.

Оборона і безпека взагалі традиційно були державною справою або суверенними прерогативами. Ці питання розв'язувалися верховною владою, будь то король чи який-небудь інший різновид абсолютного лідера (диктатора) чи законодавча влада. З цього виходить, що держави традиційно ухвалювали такі рішення незалежно від інших. Проте з цим підходом пов'язана одна велика проблема. А саме, якщо рішення з питань оборони і безпеки приймаються довільно, без ефективного дотримання інтересів інших суб'єктів, то в процесі максимізації власної безпеки держава може позбавити її інших суб'єктів. Саме тому неможливо максимізувати безпеку однієї держави без істотної мінімізації безпеки інших. Це одна з причин того, що безпека і оборона стали предметом міжнародного значення. Інша причина полягає в тому, що безпека, як складова міжнародних відносин, має забезпечуватися стосовно інших суб'єктів міжнародних відносин. Ними частіше за все є держави або їхні коаліції (альянси), незважаючи на останнім часом велику значущість недержавних суб'єктів міжнародної безпеки. Необхідно врівноважити інтереси безпеки різних суб'єктів. Якщо зробити цього не вдасться, забезпечити безпеку буде неможливо, оскільки деякі суб'єкти відчуватимуть себе в небезпеці та намагатимуться змінити несприятливе для себе співвідношення сил.

Частіше за все до зміни статус-кво приводить саме зміни на користь держав і співвідношенні сил між ними. На певному етапі першочерговою задачею держав є збереження статус-кво. Проте пізніше вони втрачуть зацікавленість у статус-кво і намагатимуться змінити його. Таким чином, статус-кво нестатичний. Держави докладають зусиль до забезпечення стабільності у міжнародній системі, гарантуванню власної безпеки і використанню переваг передбаченості. Вони не хочуть піддаватися несподіваним зсувам у співвідношенні сил. У їхньому розпорядженні є різноманітні засоби впливу на ситуацію. Деякі з них односторонні, а деякі можна застосувати у взаємодії з іншими. Національна безпека, або, у більш широкому сенсі, засоби, що є у розпорядженні держави, відносяться до перших. Будь-який різновид спільної діяльності — до других. Сюди відносяться як тимчасові, так і більш тривалі домовленості. Кожний з цих засобів служить або для збереження статус-кво, або, якщо це можливо, для зміни його на свою користь.

Безпека не є об'єктивною (або, в нашому випадку, вимірюваною) категорією. Люди спостерігають за реальністю, тому безпека є дилемою на основі суб'єктивного сприйняття. У кращому разі між ними (об'єктивною реальністю і сприйняттям) пролягає лише тонка межа. Хоча іноді буває й так, частіше за все їх розділяє прірва. Цю прірву не слід вважати філософською категорією. Це не предмет чи явище, якого політичні та військові установи фіксують і реєструють, не рефлексуючи. Суттєві недоліки безпеки, що помітні неозброєним оком, у безпеці є вирішальним приводом для змін. Якщо країна відчуває неповноцінність у порівнянні з іншими державами і вирішує, що це можна компенсувати, вона діятиме відповідно. Вона перерозподілить ресурси для забезпечення власної безпеки. Найцікавіше, що відчуття переваги також може спонукати до дій, зокрема, з метою скористатися моментом і закріпити його військовими методами самостійно або спільними зусиллями.

Ухвалення рішень по військовій безпеці займає певний час від виникнення питання до втілення рішення в життя. Це означає, що жодна країна не знаходиться в такому положенні, щоб впливати на стан своєї безпеки з отриманням негайного результату ані самостійно, ані спільно з іншими державами. Чим більше вимагається часу для зміни стану безпеки, тим більше держави прагнуть виявитися в безпеці при ухваленні рішень у питаннях безпеки і оборони. У цьому полягає одна з фундаментальних дилем, що стоять перед кожним урядом при складанні стратегії національної безпеки. Вона припускає, що потенційний суперник або ворог може конвертувати свою перевагу у військову швидше, ніж уряд зможе відреагувати. З цієї причини держави виділяють значні кошти на готовність реагувати на ворожі дії. Саме тому вони утримують готовий до бою особовий склад і накопичують зброю на маловірогідний крайній випадок. Розвідка (цивільна і військова) та інші засоби таємної війни служать, зокрема, для посилення цього, оскільки дають більше часу для підготовки відповіді на загрозу. Деякі спільні заходи до збільшення прозорості мають аналогічну дію. Загальновідомим є правило, згідно з яким для розробки і ухвалення рішення на придбання складної системи озброєння потрібно більше часу, ніж для простої. Щоб дійти такого висновку, достатньо порівняти меч з міжконтинентальною балістичною ракетою.

Починати приготування відповіді на потенційну військову загрозу може бути необхідним ще до того, як вона, власне, виникне або може бути достатньо точно визначеною. Таким чином, держави змушені ухвалювати рішення в умовах браку інформації і на довгострокову перспективу. Через це ухвалити рішення дуже складно, а ще складніше отримати підтримку деяких з них з боку населення. Обстановка, в якій відчувається високий рівень загрози, традиційно більш сприятлива для одностороннього ухвалення рішення на користь забезпечення і надання ресурсів сфері національної безпеки, ніж обстановка, що у цілому вільна від загроз. Перше, проте, не гарантує ухвалення адекватних рішень, а лише сприяє їхньому схваленню з боку населення. І хоча за останні десять років, а точніше з моменту закінчення холодної війни, ми багато чули про "збройні сили на основі можливостей держави", ідея так і не була реалізована. Сполучені Штати, які найбільш активно пропагували цю ідею, відмовилися від неї після 11 вересня, коли їм довелося сконцентрувати ресурси для протидії дійсним, а не потенційним загрозам. Більш того, слід взяти до уваги, що США в світі є найбільшою військовою державою, яка витрачає на оборону стільки засобів, скільки десять інших держав разом узятих, і що може застосовувати увесь спектр військових засобів. Якщо збройні сили на основі можливостей, а не загроз, не підходять США, як вони можуть реально підійти країнам, які не мають ані ресурсів для розвитку всього спектру можливостей, ані підтримки від населення для виділення ресурсів на потреби оборони за рахунок істотного зменшення фінансування інших сфер, зокрема соціальних?

Всі без виключення держави виконують оборонні програми в умовах серйозних ресурсних обмежень, з яких найбільш очевидні фінансові. Таким чином, держави зобов'язані визначати пріоритетні сфери використання ресурсів. Виділення ресурсів на оборону — одне з самих найделікатніших питань. Візьму на себе сміливість назвати три причини цього. 1) Як наголошувалося вище, рішення у сфері національної оборони приймаються на основі думок, оскільки йдеться про довгостроковий розвиток загрози або, в загальному випадку, міжнародного середовища. Якщо прогнози точні, на оборонні потреби слід виділити адекватну кількість ресурсів. 2) Через завісу секретності, яка все ще оточує рішення у сфері оборони, над багато ким з них (хай і не усіма) складно встановити відповідний

демократичний політичний контроль. Як показує досвід, законодавчі органи продовжують випробовувати проблеми при спробах оцінити усе “за і проти” того або іншого рішення, запропонованого виконавчою владою. 3) В обстановці з низьким рівнем загрози підтримка сфери оборони низька, а в обстановці з високим рівнем загрози — висока. Таким чином, підтримка сфери оборони залежить швидше від суспільного сприйняття, ніж якої-небудь раціональності. Вона залежить, серед іншого, від сприйняття того, чи знаходиться оборонний портфель замовлень в достатньо сприятливому ринковому положенні у порівнянні з іншими пріоритетами суспільства, що вимагають ресурсів, або ж ні.

Наведений вище виклад ролі оборони і армії навмисно однобоко. Воно залишає враження, що збройні сили відокремлені один від одного за національною ознакою. Як сказали б теоретики міжнародних відносин, вони виглядають засобами реалістичної політичної платформи, інструментами політики держави, що борються за вплив з конкуруючими країнами. Співробітничать вони рідко, хіба що в разі створення коаліції проти іншої держави або коаліції країн. Проте з того часу, як така характеристика оборони і збройних сил відповідала дійсності, світ і мир стали іншими.

Холодна війна викликала серйозні зміни у сфері міжнародних відносин. Структура міжнародних відносин стала двополюсною, коли, особливо у сфері міжнародних військових відносин, вирішальну роль відіграли два гравці. Їхні взаємостосунки визначали порядок денний більшості інших суб'єктів міжнародної системи. Саме тому холодна війна була глобальною системою, в якій країни, що не прилучилися до однієї із сторін, стикалися з величезними труднощами. “Третього шляху” не існувало.<sup>1</sup> Суперництво двох основних антагоністів і очолюваних ними союзів призвело до ігнорування інших конфліктних форм міжнародної системи. Конфлікт Схід—Захід визначив систему, а його динаміка сформувала її. Домінування цього конфлікту було настільки явним, що інші ендемічні конфлікти практично не мали шансів спливати на поверхню.<sup>2</sup> Хоча конфлікт був всеосяжним, його основа була військовою. Це була єдина область, в якій конкуренція двох таборів пережила еру холодної війни. Той факт, коли конфлікт, незважаючи на глобальний характер, концентрувався на військових аспектах, означав, що засоби, які покликані пом'якшити його, також мають безпосередньо пов'язуватися з військовим аспектом конфлікту. Саме тому контроль над зброєю в усіх своїх проявах був складовою частиною конфлікту. Існував і менш явний аспект холодної війни, а саме — використання сили оцінювалося дуже критично, коли його розвиток міг вийти з-під контролю географічно або призвести до використання зброї масового знищення. Таким чином, застосування сили обмежувалося дрібними випадками, що не загрожували некерованою ескалацією. Після кубинської ракетної кризи 1962 року воно обмежувалося війнами між третіми силами із строго контрольованим ескалаційним потенціалом і, про всяк випадок, взаємними завіряннями шляхом безпосереднього спілкування. Регіоналізм і сусідські відносини тьмарилися розділенням Схід—Захід. Регіональні відносини відіграли роль тільки у виняткових випадках і були вимушені залишатися вторинними стосовно конфлікту систем і вирівнювання згідно з логікою холодної війни.

Короткий огляд основ холодної війни був необхідний для зіставлення порядків після неї. Підбити підсумок “проекту в процесі”, природно, складніше. Також відкритим залишається питання про те, чи продовжується так звана “епоха після холодної війни” або їй на зміну прийшла нова ера, що почалася з терористичної атаки 11 вересня. Із зникненням двополюсності виникла нова система, в якій однополюсність співіснує з багатополісністю і елементами неполюсної кооперативної структури. По ходу справи США піднесли як держава-лідер завдяки, перш за все, комплексному фундаменту своєї потужності. Він включає військову перевагу — більше 20% світової економіки і ліберальну демократичну модель як приклад для наслідування. Ліберально-демократична модель пропагується США і багато ким з їхніх могутніх союзників. Кількість демократичних країн у світі збільшується, і демократич-

<sup>1</sup> Як приклад спроби не увійти до жодного з таборів достатньо пригадати Іран після Ісламської революції 1979 року.

<sup>2</sup> Саме тому конфлікти, що мали власні причини, які були відмінні від чинників конфлікту Схід—Захід, вважалися елементами основного конфлікту. Достатньо пригадати арабо-ізраїльський конфлікт 60-, 70- і 80-х років. Для ознайомлення з іншими причинами конфліктів і зневагою, з якою до них відносилися за часів холодної війни, див. фундаментальну роботу Дітера Зерхааса (Seghaas D. *Konfliktformationen im internationalen System.*— Frankfurt a. M., 1988).



ні ідеали набувають все більшого поширення. Винятковість США очевидна й у сфері оборони, оскільки вони володіють винятковою здатністю проводити широкомасштабні високоінтенсивні військові операції. У решті сфер, таких як світова економіка, міжнародна система в довгостроковій перспективі виявляє дедалі більшу багатополюсність. Серед джерел влади немає одностайності відносно застосування сили. Її використовували в різних ситуаціях. Більшість воєн в період після холодної війни була внутрішньою, а в міждержавних війнах у все більшій кількості ситуацій сила в міждержавних відносинах використовувалася з метою примушення. Міжнародна система інституціоналізована, хоча міжнародні організації більш розвинуті в сферах, що відмінні від безпеки. З моменту закінчення холодної війни розцвів регіоналізм, і рішення “високих політичних питань” та питань безпеки, наприклад, зовнішньої політики і оборони, все більше та більше переходять у компетенцію регіональних інститутів. Країни, які безпосередньо близькі або мають спільні кордони, усвідомили, наскільки штучним було розділення за часів холодної війни, і почали відновлювати раніше зруйновані зв'язки. Тенденції регіоналізму і регіональної інтеграції помітні не тільки в Європі, але й скрізь, де наслідують деяким (хоча далеко не всім) європейським процесам.<sup>3</sup>

Домінуючою силою в світі після холодної війни є демократичні держави. Переважаючими рисами міжнародної системи є (економічні) взаємозалежність і співпраця, не зважаючи на відмінність їхніх ролей у різних регіонах. Домінуючі риси системи роблять вирішальний вплив на її підсистеми. Таким чином, у міжнародній безпеці також переважає співпраця. Змінилася роль збройних сил. Вони продовжують виконувати свою класичну роль гаранта національної безпеки. У багатьох випадках це не вимагає особливих зусиль. Нові функції з'явилися у збройних силах не тільки в Північній Америці і в більшій частині Європи. Цей аспект також характерний для регіонів Латинської Америки й Азії. Збройні сили стали гарантами безпеки і змушені працювати на загальний добробут у глобальному або регіональному масштабі. Залишається відкритим питання, чи може ця функція отримати достатню легітимність у суспільстві. Можна прийняти за належне, що народ демонструє розуміння внеску збройних сил у підтримку стабільності. Дещо менш очевидно те, чи зберігається підтримка, коли ресурси для цієї мети виділяються за рахунок інших пріоритетів суспільства. Також виникає питання, чи залишається домінуючим таке ж позитивне відношення, коли збройні сили несуть втрати заради суспільного добробуту.

У дослідженнях з безпеки часто стверджується, що безпеку не можна обмежувати виключно військовими питаннями. Ця позиція особливо помітна, коли ситуація щодо внеску армії у безпеку в різних країнах істотно відрізняється. Стало загальноновизнаним, що існують різні аспекти безпеки (військова, економічна, екологічна і т. п.).<sup>4</sup> Саме так безпека стала широкою, безмежною, якщо взагалі не всеосяжною категорією. Експерти звертали увагу на небезпеці такого підходу (наприклад, так звані дебати про секьюритизації). Співтовариство безпеки зійшлося на тому, що безпеку не можна обмежувати військовими питаннями. Проте в питанні про питому вагу різних складових безпеки елементів згоди не має.

Структура аналізу має враховувати документи, які роблять можливою ефективну міжнародну співпрацю і сприяють підтримці добросусідських відносин у сферах безпеки й оборони. Основна послідовність цього розділу полягає в тому, що безпека і оборона стали частиною кооперативної міжнародної структури. Цьому сприяє широкий набір засобів. Спроба категоризувати їх може призвести до такого. Відмінність між регіональною співпрацею і двосторонніми угодами полягає в кількості діючих суб'єктів. Тоді як регіональна співпраця завжди багатостороння і пов'язує діяльність мінімум трьох країн, угоди про добросусідські відносини звичайно обмежуються двома країнами. Вони можуть розрізнятися рівнем амбіцій і часовими рамками. Держави можуть укладати спеціальні договори,

<sup>3</sup> Хоча це найбільш помітно в Європейському Союзі, де за короткий період часу було розроблено ОБПББ і ЕПББ, й ними цей процес не обмежується. Африканський Союз, ECOMOG, MERCOSUR і ASEAN ARF демонструють схожі тенденції прагнення до високої політики й регіональних оборонних питань.

<sup>4</sup> Див.: Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Sussex: Wheatsheaf Books Ltd, 1983).

обов'язкові або необов'язкові до виконання згідно з відповідними законами. Справа може доходити як до різних дій (від обміну інформацією до взаємних візитів), так і до співпраці військових відомств: від спільних навчань до спільного придбання систем озброєнь або їхньої спільної розробки і виробництва. Все це часові форми співпраці. Довгострокова співпраця також може набувати різних форм, від тимчасових коаліцій до постійних альянсів. Проте відразу варто помітити, що існує дуже мало постійних багатосторонніх альянсів. Це є результатом того, що висновки про той або інший альянс робляться на підставі декількох випадків. Це наближає аналіз до методу математичної індукції. А метод цей просто недостатньо придатний для достовірної думки про альянси.

Я вважаю, що, окрім описаної вище категоризації, існує ще одна дуже важлива і вагома диференціація. Через концентрацію влади в міжнародній системі і високій потребі забезпечити регіональну стабільність у різних частинах миру не кожна регіональна співпраця у сфері безпеки запропонована власне сторонами, що укладають угоду. Існують "доморослі моделі" співпраці, запропоновані самими сторонами. Існують моделі, що пропонуються зовнішніми гравцями, але які у результаті задовольнили усі сторони. Існують, нарешті, моделі співпраці, що нав'язані сторонам світом у цілому або однієї домінуючої силою "кооперативної структури". Трикутник "нав'язане—запропоноване—ініційована співпраця" гідний дослідження і може допомогти показати, чому одні моделі більш довговічні та вдалі, а інші — слабкі та тимчасові.

Не для світу в цілому, а швидше для одного Єв्रोатлантичного регіону, важливо те, що після закінчення холодної війни Захід і (у минулому) західні інститути досягли найбільших успіхів у створенні структур, що включають суб'єктів, які не є взагалі або поки не є членами відповідних інститутів. Приблизно за останні п'ятнадцять років основні зусилля НАТО, Європейського Союзу і Ради Європи були спрямовані на те, щоб уникнути винятків і (що не менше важливо) відчуття винятковості. Основний принцип концепції включення подвійний:

1. Демократичні держави — мирні і не шукають немирних шляхів розв'язання конфліктів. Завдяки своїй мирній природі вони стабільні та в довгостроковій перспективі заможні. Демократичні країни спонукають інші країни рухатися у бік демократії.
2. На держави краще впливати шляхом залучення, а не виключення. Без ефективної стратегії залучення їхня політична лінія залишиться непередбачуваною або менш передбаченою, ніж з нею.

Більшість політик, що розроблені Заходом, спрямовані на встановлення зв'язків між Заходом і сусідніми країнами. Проте поступово стало зрозуміло, що недостатньо просто створити зв'язки між західними демократіями і колишніми соціалістичними/комуністичними країнами. Не менше важливо відновити на новій підставі зв'язки між цими країнами, які раніше входили в сферу впливу Радянського Союзу і Варшавського договору як суверенні держави або складові частини колишнього Радянського Союзу. Для досягнення цього робилося декілька спроб. У кожному випадку зусилля поєднували два принципи: узагальнення і обумовленість.

Узагальнення означало надання відповідної моделі, що довела свої переваги, й залучення з її допомогою цих країн, навчаючи їх, таким чином, принципам її роботи. Залучення, проте, не було одностороннім. Зокрема, в перші роки після холодної війни це також означало, що Захід одержував у своє розпорядження привілейовані канали, щоб вчитися у своїх нових партнерів. Враховуючи те, як мало на Заході знали про менші країни Східної Європи, це було необхідним.

Обумовленість означала, що країни Східно-Центральної і Східної Європи можуть отримати доступ до запропонованих Заходом благ, якщо вони виправдають певні очікування. Тим, хто не зумів цього зробити, було відмовлено у доступі до безпосередніх і непрямих благ у ближній і середньостроковій перспективі. Так була встановлена диференціація між тими, хто активно співпрацював із Заходом і бачив себе в майбутньому його частиною, і тими, хто шукав якого-небудь "альтернативного майбутнього".

Захід визнав прагнення Сходу і сформулював очікування, які виявилися безпосередньо пов'язані з сферою безпеки в широкому значенні. На ранньому етапі він прагнув подавити конфлікти в регіоні. Серед джерел конфліктів, що вимагали придушення, Захід виявив два найважливіших: територіальні суперечки і конфлікти меншин. У той період вони здавалися тими, що дестабілізували. Виникнення

війни в колишній Югославії дало Заходу додаткові аргументи стосовно правильної ідентифікації потенційних джерел конфліктів. З другого боку, він проявляв набагато меншу активність у залученні країн Східно-Центральної Європи до активної співпраці один з одним, у тому числі у сфері безпеки. Мислення Заходу було настільки зосереджено на приєднанні сусідніх країн до західних демократій, де він би виступав у якості центру, що він ігнорував, принаймні якийсь час, внутрішньорегіональну і двосторонню співпрацю Сходу. Це було виправдано в тій мірі, що в Східно-Центральній Європі не спостерігалось більше просто зацікавленості, а ні локальної ресурсної бази для розвитку регіональної та двосторонньої співпраці.<sup>5</sup> Таким чином, у Європі були відновлені відносини центр—периферія. Це могло бути знайомо народам Центрально-Східної Європи, які раніше були членами Варшавського договору. Схожа ситуація, здається, починає оформлюватися у відносинах між Західними Балканами і ЄС та НАТО.

Аналіз основних структур добросусідських відносин і регіональної співпраці зосередився б на тих формах, які допомагають формувати Європу як цілісний континент. Також необхідно коротко згадати область 12 країн-наступників СРСР. Після довгих роздумів про напрям руху регіону здається, що Російська Федерація зібралася з думками та силами і вирішила стати епіцентром імперії, що колись курувалася з Москви. Це означає, що з Російською Федерацією на чолі розвивається окремий регіональний блок з метою збереження відносин, що історично склалися. Їхня зона впливу дещо зменшилася, оскільки країни, що пережили в 2003–2004 роках революції (Грузія і Україна), підтримують менш тісні зв'язки з іншими. Таким чином, Росія буде окрему регіональну структуру. Це абсолютно зрозуміло в світлі історичної спільності країн цього регіону. Цікавою та, можливо, гідної жалю характеристикою цих структур співпраці є те, що вони зв'язують країни, які відкрито або приховано урізують демократію. Москва, як крупна держава, забезпечує “прикриття” цим неліберальним, часто авторитарним, якщо не явно диктаторським, режимам у ході консолідації свого впливу в області “СНД-мінус”. Європа, судячи з усього, зараз не об'єднується навколо єдиних цінностей і принципів. Її швидше можна охарактеризувати як “асиметричну монополію двох конкуруючих компаній”.

Існують різні чинники, що визначають, який інститут та яка група країн могла б ефективно впливати на курс своїх сусідів і більш широкого периметра. Різні чинники визначають ситуацію. Серед них вплив інституту і його членів у регіоні, їхня готовність використовувати ті, що є у розпорядженні засоби, ресурси, що доступні для втілення зовнішньої політики, відповідне поєднання узагальнення й обумовленості. Останнє, але не менш важливе, що також грає роль, це те, чи одержують ті, які знаходяться під впливом, країни вигоду від упровадження політичної лінії “центру”. Хоча кожний з перерахованих чинників гідний всебічного аналізу, краще всього буде проілюструвати їх на прикладах. Тому я окремо згадаю тільки один аспект, який часто розуміють або тлумачать неправильно. Йдеться про ефект перспективи членства в різних інститутах. Часто підкреслювалося, що основною перевагою Ради/організації з безпеки і співпраці в Європі є всеосяжне охоплення даного регіону, тобто в ній бере участь кожна країна Європи. З часів закінчення конфлікту Схід—Захід і подальшого прагнення багатьох країн Сходу приєднатися до західних організацій було очевидне, що впливати на країни можна більш ефективно тоді, коли вони хочуть приєднатися до організації, ніж після їхнього вступу. Крім того, ті організації (вступити до лав яких є багато охочих) одержують більшу легітимність через подібні прагнення, аніж через членство.

Приклади, які будуть розглянуті в цьому розділі, покликані продемонструвати деякі ідеї відносно значущості та інструментів добросусідських відносин в “епоху після холодної війни”. Вони включають: 1) регіональний/субрегіональний контроль над озброєннями, 2) так званий Пакт про стабільність, 3) політику сусідства Європейського Союзу і 4) певні аспекти програми “Партнерство ради світу”.

<sup>5</sup> Завдяки довготривалій співпраці між республіками колишнього Радянського Союзу, в їхньому випадку такі висновки справедливі лише частково.

## Регіональний/субрегіональний контроль над зброєю як складова політики сусідства

Контроль над озброєннями — це інструмент, застосування якого досягло апогею в еру холодної війни. На те були дві причини: 1) конфлікт антагоніста двох основних гравців холодної війни, у тому числі їхня готовність використовувати в якості останнього аргументу військові засоби, 2) масштаб руйнувань, які можна було заподіяти наявними військовими засобами, включаючи ядерну зброю. Таким чином, наміри і можливості спонукали сторони звернути увагу на військовий конфлікт і знайти інструменти обмеження засобів, що можуть використовуватися. Заходи, що пропонуються в європейській моделі, спочатку розповсюджувалися на весь континент. Закінчення холодної війни і нові вимоги безпеки не призвели до перегляду цього підходу. Всі країни-учасниці, з невеликими відхиленнями, продовжували розробляти заходи для подальшого зростання довіри на території всієї Європи. Проте коли були запропоновані заходи реагування на нові загрози, а саме на непередбачуваність, що виникла на початку 1990-х років, ситуація змінилася. Угоди з контролю над озброєннями, що були укладені після закінчення війни в Боснії та Герцеговині і враховані специфічні потреби субрегіону, стали подальшим відходом від концепції вироблення заходів для всього континенту. Останній серйозний перегляд заходів, адаптованих для потреб всього континенту, відбувся в 1999 році, коли зміни у документах відносно дій зі зміцнення довіри і безпеки (ЗДБ) зробив можливим впровадження субрегіональних заходів.<sup>6</sup> З того часу в Європі субрегіональний контроль над озброєннями процвітав порівняно із аналогічними заходами, що розповсюджувалися на весь європейський континент.

Більшість авторів вітає такий розвиток подій, але не звертає увагу на найважливішу базову причину змін. Ті ж, хто це робить, часто співають осанну здоровому глузду. Слід задатися питанням, чи настільки неподільною є європейська безпека, як це часто декларується. Прості відповіді на це питання немає. З'явилися ознаки існування взаємозалежного ядра європейської безпеки, на користь чого свідчить підвищена увага всіх основних гравців континенту до будь-якого загострення ситуації. Як тільки виникає нестабільність, інститути і держави витрачають час і докладають дипломатичних зусиль, щоб вплинути на ситуації і утримати їх під контролем. Утім, відкритим залишається питання, чи є це достатньо переконливим доказом того, що європейська безпека насправді монолітна. Якщо застосувати інший підхід, можна дійти інших висновків. З часів закінчення війни в колишній Югославії, коли б не з часів холодної війни, більшість європейців жила у тихій безпеці, якщо не рахувати заморожені конфлікти на периферії континенту. Тривалий конфлікт у Нагірному Карабасі або безперервне насильство в Чечні не зачіпає, скажімо, бельгійців, норвежців і поляків. Утім, атаки терористів похвалили картину, і в тому, що стосується боротьби з тероризмом, європейська безпека дійсно неподільна. Однак європейська безпека не може вважатися монолітною, коли йдеться про тривалі регіональні (субрегіональні) конфлікти. У цьому значенні необхідно враховувати, що елемент роздільного стану безпеки в Європі також присутній.

## Заходи по подоланню непередбачуваності: механізм консультацій і співпраці відносно незвичайної військової активності

Систематичний аналіз загроз після закінчення холодної війни може вказати на той факт, що або в Європі конфліктів не буде, або, якщо вони виникнуть, їхнє джерело не можна буде передбачити. Ніхто не знав, що викличе конфлікт і чому. Саме таке відчуття переважало в кінці холодної війни. Виходячи з цього, заходи щодо зміцнення довіри, що були скоординовані ще під час холодної війни і спрямовані на зниження загрози несподіваного нападу і навмисних великомасштабних наступальних дій в контексті Схід—Захід, фактично втратили своє значення. Потрібно було розробити механізми, достатньо

<sup>6</sup> Визначитися з терміном "регіональний" складно. Він стосується територій рівнем нижче Європи/ОБСЄ. Формально, згідно з Розділом VIII Хартії ООН, ОБСЄ — це *регіональне формування*. Таким чином, декілька утворень у географічному просторі ОБСЄ слід вважати *субрегіональними*.

гнучкий для реагування на непередбачуваний розвиток подій. Було запропоновано декілька варіантів, у тому числі Московський механізм для вирішення проблем, що пов'язані з людським виміром, Берлінський механізм консультацій і співпраці у критичних ситуаціях та Віденський механізм відносно незвичайної військової активності.

Віденський механізм спеціально налаштований для реагування на невизначені військові ситуації. Це відображено у визначенні дій, які можуть призвести до залучення цього механізму. Він може застосовуватися у разі "будь-якої незвичайної та незапланованої активності значних з військової точки зору збройних сил за межами їхньої звичайної дислокації в мирний час".<sup>7</sup> З визначення ясно, що ситуація, в якій може бути запущений даний механізм, навмисно двозначна. Його можна використати у випадках, коли ситуація взагалі не має міжнародного характеру, наприклад, коли країна проводить передислокацію своїх збройних сил на своїй території. Залучення механізму може означати акцентування уваги до деякої активності, яка може припускати виникнення військового ризику, що може в довгостроковій перспективі погрожувати міжнародній безпеці. Саме двозначність визначення базової ситуації прагнули кодифікувати країни в умовах непередбачуваності.

У подібній ситуації будь-яка держава-член ОБСЄ може направити іншій державі запит відносно ситуації або незвичайної діяльності. Країна, до якої звернулися із запитом, зобов'язана дати відповідь упродовж 48 годин. "Запит і відповідь будуть негайно передані решті держав-учасниць".<sup>8</sup> Оскільки матеріали двосторонніх переговорів надаються всім іншим учасникам, процес називається "багатодостороннім".<sup>9</sup> Після цього, якщо держава, що робить запит, знаходить відповідь держави-респондента незадовільною, процес продовжується. У сторони, яка робить запит, є два варіанти. Вона може попросити про зустріч або з державою-відповідачем, або з усіма учасниками ОБСЄ. З тексту не зовсім зрозуміло, чи обов'язково перед скликанням усіх країн-учасниць проходити двосторонню фазу. І хоча викладена в тексті послідовність (і нічого більш) як би припускає цю вимогу, загальноприйнята практика не відповідає цій інтерпретації. Виключно від країни, що дає запит, залежить, який з варіантів (дво- або багатобічний) вона обере. Слід оцінити, чи настільки серйозною є ця загроза з тієї чи іншої незвичайної військової діяльності, що вона вимагає застосування механізму із залученням всього співтовариства ОБСЄ, чи може, буде достатньо двосторонньої зустрічі та інформування інших. Також слід оцінити, чи не призведе негайний, без попередніх двосторонніх переговорів, скликання багатосторонньої зустрічі до вичерпання всіх доступних варіантів і позбавить сторону, яка робить запит, можливості робити подальші кроки по "сходам ескалації" у разі подальшого продовження незвичайної військової діяльності.

З часів вступу в силу Віденський механізм було запущено лише кілька разів. Найчастіше його вмикали одразу після його запуску, а в 1999 р. його знову було використано за особливих умов. У 1991 році у зв'язку з війною в колишній Югославії ним дуже часто користувалися Австрія, Італія і Угорщина. Австрія та Італія ініціювали багатобічні зустрічі, проте Угорщина їх проігнорувала і здійснила двосторонній обмін з Белградом у Центрі по запобіганню конфліктів у Відні. Першого квітня 1999 р. Віденський механізм запустила Біларусь. Це стосувалося семи країн, що брали участь у операції в Косово або які розміщували на своїй території іноземні війська. У використанні Віденського механізму відносно незвичайної військової діяльності присутні два гідні згадки, елементи.

По-перше, за винятком двох випадків, кожного разу процес був багатостороннім за участю всіх країн-учасниць СБСЕ/ОБСЄ. Два виняткові випадки були ініційовані Угорщиною проти Югославії в 1991 р. і Біларуссю проти семи країн у 1999 р. У першому випадку Угорщина зажадала роз'яснень із приводу частих порушень її повітряного простору югославськими літаками. Оскільки в чомусь схожі

<sup>7</sup> Віденський документ 1990 року про Переговори з питань заходів відносно побудови довіри і безпеки, прийнятий згідно з заключними положеннями віденської зустрічі ОБСЄ. Відень, 17 листопада 1990 року. ОБСЄ Аналіз і базові документи. 1972–1993. Під ред. А. Блонда. Дордрехт, Бостон, Лондон. 1993. стор. 494–495.

<sup>8</sup> Пункт 17.1.4 Віденського механізму.

<sup>9</sup> Ghöali V.-Y. L'OSCE dans l'Europe post-Communiste, 1990-1996. Vers une Identité Paneuropenne de Sécurité.— Brussels, 1997.— стор. 42.



ситуації вимусили Австрію та Італію провести багатосторонні зустрічі, Угорщина також могла піти цим шляхом. Проте вона свідомо відкинула цей варіант і вибрала двосторонню зустріч. Можна захоплюватися тим, з якою ретельністю Угорщина прорахувала свою поведінку та й багато основних партнерів цієї країни робили так само. Метою двосторонньої зустрічі було “залишити багатосторонній варіант як резерв” на випадок повторних порушень суверенітету Угорщини.<sup>10</sup> Коли ж під час війни проти режиму Мілошевича навесні 1999 року механізм запустила Республіка Білорусь, вона навіть не провела зустрічі з тими сьома країнами, до яких було надіслано її запит про роз’яснення поточної незвичайної військової активності.<sup>11</sup> Білорусь поставила цілком доречні питання стосовно відповідності операції в Югославії нормам міжнародного права, чисельності підрозділів, що брали в ній участь, та її передбачуваної тривалості. Через два тижні білоруська делегація відзначила, що три держави не відповіли своєчасно на запит. Великобританія, Італія і Македонія перевищили встановлений Віденським документом про заходи зміцнення довіри і безпеки ліміт в 48 годин. Одна держава, Боснія і Герцеговина, не відповіла взагалі.<sup>12</sup>

По-друге, “непередбачена і незвичайна” військова активність, що вимагає ввімкнення Віденського механізму, сформульована двозначно. Під це визначення потрапляє безліч видів значних у військовому відношенні дій поза звичайних місць дислокації військових підрозділів у мирний час. У деяких оглядачів склалося враження, що основною ідеєю було “розкрити таємні операції, що можуть служити прикриттям підготовки до збройного нападу”.<sup>13</sup> Ця точка зору не є обґрунтованою. Ідея творців документа полягала в тому, щоб сформулювати все настільки однозначно, щоб механізм охоплював будь-яку значну активність. Дійсно очікувалося, що у присутності інших засобів контролю над озброєннями, що охоплюють багато неприкритих дій (крупні навчання, пересування військ і т. д.), дія Віденського механізму розповсюджуватиметься, у тому числі, й на масштабну приховану діяльність. Важливо пам’ятати, що Віденський документ не містить інструкції “повідомляти про незвичайну військову активність<sup>14</sup>”, якщо тільки вона не потрапляє під дію інших положень “Віденського Документа стосовно ЗДБ”. Проте реальність цих негласних очікувань не виправдала, і механізм був задіяний у всіх без виключення випадках прямої військової активності, в основному широкомасштабних маневрах військ Югославії та НАТО. Але передбачити це було неможливо, адже в 1990 році вважалося, що воєн у Європі за останні 45 років не буде і надалі. Як тільки з’ясувалося, що це припущення було помилковим, функції механізму змінилися.

Незважаючи на згортання його застосування, цей механізм дозволяє витягнути декілька важливих уроків із погляду сусідських відносин. Сам факт того, що після його введення до нього зверталися дедалі менше, показує, що ситуація з безпекою в Європі вже далеко не так невизначена, як на початку 1990-х років. У той час нестабільність виникала з двох чинників.

По-перше, невизначеним був сценарій розвитку подій, оскільки було незрозуміло, конфлікти яких видів можуть виникати на всьому просторі на схід від Європейського Союзу і НАТО. Кількість країн, в яких такі конфлікти могли виникнути, не обмежувалася декількома державами. У міру того, як Захід посилював свій вплив у Східно-Центральній Європі і починав розуміти відмінності між місцевими

<sup>10</sup> Формально причина була, звичайно, іншою. Факт проведення багатосторонньої зустрічі для обговорення порушення суверенітету країни не означає неможливість організувати таку ж зустріч із залученням усіх країн-учасниць у разі повторення аналогічної незвичайної діяльності. Проте з політичної та дипломатичної точок зору запускати знову і знову один і той же багатосторонній механізм справа невдячна.

<sup>11</sup> Цими сьома країнами були Франція, Німеччина, Італія, Великобританія, США, Македонія та Боснія і Герцеговина.

<sup>12</sup> Див.: Виступ глави постійної делегації Республіки Білорусь у ОБСЄ посла В. Н. Фісенко на спільному засіданні Постійної Ради ОБСЄ і Форуму із співпраці в області безпеки. PC.DEL/195/99, 16 April 1999, p. 1.

<sup>13</sup> Цит. по: Richard Weitz, ‘The CSCE and the Yugoslav Conflict’, *RFE/RL Research Report*, 31 January 1992, p. 25.

<sup>14</sup> Албанія нагадала про це Російській Федерації, коли Росія зажадала роз’яснень з приводу “незвичайної військової активності на території Албанії”. Див. пункт 1 записки 37/99 Е Постійного представництва Республіки Албанія Постійному представництву Російської Федерації в ОБСЄ від 12 травня 1999 року.



суб'єктами, ситуація змінювалася. Більш чітко визначилися джерела загрози (етнічна ворожнеча, територіальні претензії).

По-друге, кількість суб'єктів, які могли серйозно порушити норми міжнародної поведінки, також значно скоротилася. Як наслідок, змінилися власне закладені в основу механізму припущення. Вірогідність виникнення міждержавної ворожнечі на просторах ОБСЄ обмежується конкретними районами колишнього СРСР, також зберігається певна небезпека відновлення конфлікту на заході Балкан. Саме в цих районах подібний механізм може істотно посприяти запобіганню конфліктів і надати засоби завчасного попередження, якщо певні дії свідчатимуть про можливе відновлення насильства.

Є і менш приємний чинник, а саме: на відміну від минулих літ, коли за допомогою широкого набору інструментів робилися спроби умовити або замирити потенційно проблемні країни і окремих баламутів, такий м'який механізм, що не пропонує достатньо привабливих прямиків і не має в розпорядженні свого достатньо довгого батога, вже не розглядається як адекватний. Питання про те, чи ставали держави і лідери "вигнанцями" самі по собі або ж їх оголошували "країнами-вигнанцями"<sup>15</sup> зовнішні сили, залишається відкритим. Коли маєш справу з таким "вигнанцем", сенс мають тільки заходи, що підкріплені суттєвими санкціями. Саме так діяли відносно Слободана Мілошевича в Косовській операції 1999 року.

Підбиваючи підсумки, можна сказати, що практично непридатним цей механізм став у результаті двох основних тенденцій. З одного боку, більша кількість країн приєдналася до західної сфери впливу, зони демократичного миру, що не вимагає такого механізму для уникнення виникнення військової загрози або політичної нестабільності в інших країнах. З другого боку, в Європі є строго обмежена кількість суб'єктів, на яких неможливо ефективно впливати м'яким механізмом, що підкреслює певні "відхилення" від основних принципів і правил європейської співпраці. У такому разі Віденський механізм може залишатися необхідним, хоча і недостатнім для впливу на діяльність деяких держав.

## Постконфліктний контроль над озброєннями і зміцнення довіри

Співтовариство контролю над озброєннями докладало зусилля для припинення очевидного падіння рівня контролю, що супроводжувало закінчення конфлікту Схід—Захід. Щоб допомогти контролю над озброєннями вижити, було винайдено різні способи. Підкреслювалося, що контроль над озброєннями не закінчується підписанням договорів, а припускає виконання і перевірку. Таким чином, контроль над озброєннями зберігає свою значущість завдяки виконанню пакету договорів, укладених упродовж холодної війни. З тих моментів, з яких не вдалося прийти до згоди, потрібно було вести подальші переговори. За цим йшло обмеження чисельності особового складу в рамках процесу по створенню ВІВСІ, Договори по "Відкритому небу" і угоди з приводу подальших ЗДБ. Була запропонована і розглянута ідея гармонізації заходів щодо контролю над озброєннями, у тому числі розповсюдження дії цих домовленостей, яких було досягнуто між тодішніми членами НАТО та Організації Варшавського договору і на той час нейтральними й неприєднаними країнами. Контроль над озброєннями вважався частиною вирішення конфлікту і став частиною особової безпеки стосовно мін, стрілецької зброї та легкого озброєння.

Коли процес завершився, виявилось, що європейській безпеці загрожує вже не зіткнення двох військових блоків, а локальні і субрегіональні конфлікти. Виникло питання про роль контролю над озброєннями в постконфліктних відносинах. Один конфлікт вже дозрів для розв'язки — війна в колишній Югославії з акцентом на трьох основних гравцях в Боснії і Герцеговині (сама Боснія, Хорватія та існуюча тоді Федеральна Республіка Югославія). Розв'язка стала можливою завдяки укладенню миру в регіоні згідно з Дейтонською угодою і проведенням на цій території миротворчої операції. Пізніше стало очевидно, що стабілізації сприяли заходи по контролю над озброєннями і широкомасштабний моніторинг на місцях, особливо в тих випадках, коли ефективність моніторингу

<sup>15</sup> Пізніше Президент США Джордж Буш назве низку країн "вісью зла". В їх число не потрапить жодна країна-учасниця ОБСЄ. Список склали виключно країни, або, швидше, режими африканського і азійського континентів.

зростала завдяки постійній військовій присутності. Проте добитися стабільності, не усунувши причину конфлікту, не вдається. Частково це відбулося в 2000 році, коли деякі першорядні гравці, що брали активну участь у ситуації (Франьо Туджман, Алія Ізетбеговіч і Слободан Мілошевич), із тих або інших причин відійшли від влади. Також це відбудеться в другій половині першого десятиріччя XXI століття, якщо нинішній статус і питання державності республік колишньої Югославії будуть врегульовані до загального задоволення сторін без виникнення лавиноподібного ефекту дестабілізації.

Було підписано дві послідовні угоди. Перше — про заходи по зміцненню довіри — в січні 1996 року, друге — про обмеження озброєнь — у червні 1996 року. Перше, в основному, базувалося на документі ОБСЄ щодо ЗБД 1994 роки, друге — на Договорі ВІВСІ. Обидва постдейтонські документи повторювали деякі розділи перших двох. Виконання обох угод було дуже вдалим. Причиною цьому була, поза сумнівом, благотворна роль іноземних сил, що контролювали територію, на якій передбачалося провести часткове роззброєння і вжити заходи по збільшенню прозорості. Хоча можна сказати, що населення країн — колишніх сторін конфлікту — втомилася від насильства, і в цьому значенні конфлікт “дозрів для вирішення”, важливіше оцінити роль масштабної іноземної військової допомоги в упровадженні обмежень і заходів стосовно зміцнення довіри. Якщо дійти висновку, що ефективність таких заходів, які, поза сумнівом, сприяли б розвитку добросусідських відносин, залежала від іноземної військової присутності, ми отримуємо картину, що не надає в наше розпорядження надійних рішень для довготривалих (заморожених) конфліктів. Якщо ж укласти, що відносини сторін одного прекрасного дня нормалізувалися б і без зовнішньої (у тому числі військової) допомоги, висновки будуть абсолютно іншими.

Правомірним буде висновок, що розв’язання довготривалих конфліктів має тривалі наслідки для їхніх учасників. Це, поза всяким сумнівом, справедливо не тільки для колишньої Югославії, але й для деяких районів Південного Кавказу і т.п. Таким чином, зовнішні гравці (держави і міжнародні інститути) мусять допомагати нормалізовувати або відновлювати добросусідські відносини не тільки до формального вирішення конфлікту, але і після цього. У разі Боснії і Герцеговини, возз’єднання сторін, що сформували Федерацію, пройшло так успішно, що на підсумковій конференції в червні 2004 року сторони зійшлися на тому, що в обставинах, що змінилися, Угода виявилася непотрібною, вони негайно припиняють застосовувати більшість заходів і скасовують цю Угоду до 29 вересня 2004 року.<sup>16</sup> Ще одним свідченням возз’єднання є те, що швидко сформована загальна для двох суб’єктів Федерації армія.

У світлі успіху постдейтонського контролю над озброєннями в колишній Югославії експерти заявляють, що на підставі подібних домовленостей можна сформувати невід’ємну частину пакету угод по припиненню більшості конфліктів. Проте виникло питання про те, на які європейські конфлікти можна впливати, крім іншого, й заходами з контролю над озброєннями? Як зробити ці конфлікти “доспілими для розв’язання”? Хоча важливість заходів з контролю над озброєннями тому, що їх можна ефективно застосовувати тільки в деяких випадках,<sup>17</sup> однак внесок цього контролю у зміцнення добросусідських відносин і регіональної безпеки природно незначний. Звичайно, контроль над озброєннями може бути невід’ємною частиною дозволу міждержавних конфліктів. Але якщо не досягнуто політичного вирішення конфлікту, то для заходів, що включають контроль над озброєннями, просто немає місця. І хоча для добросусідських відносин ця обставина, може, і не трагедія, але вона може сприяти зниженню значущості контролю над озброєннями.

Контроль над озброєннями, у тому числі ЗДБ, продемонстрував, що він може відіграти важливу роль у постконфліктній стабілізації в колишній Югославії. Відомі приклади, коли ЗДБ могли проявити

<sup>16</sup> Див.: Heinz Vetschera, *Mission accomplished in Bosnia and Herzegovina: Agreement on Confidence- and Security-Building Measures declared obsolete*. *OSCE Magazine*, June 2005, pp. 28–30.

<sup>17</sup> Ґрунтуючись на досвіді Дейтонських угод, робиться висновок: “є причини вважати, що подібні угоди можуть мати схожий позитивний ефект на півдні Кавказу”. Див.: Neil Macfarlane, ‘Arms Control, Conflict and Peace Settlements: The Caucasus’, in Keith Krause and Fred Tanner (eds.), *Arms Control and Contemporary Conflicts: Challenges and Response*, (Geneva: HEI, 2001), p. 50.

свою здатність допомогти розрядити політичну атмосферу на стадії конфлікту. ЗДБ застосовувалися під час інтервенції в Косово, яка, принаймні, частково завершилася успіхом. Крок уперед зробила Росія в 2000 році, коли добровільно організувала одноразовий ознайомлювальний візит представників інших європейських держав у район військових дій у Чечні. Після цього Росія в своєму варіанті допрацьованого Віденського документа запропонувала процедуру його залучення при вирішенні кризових ситуацій, де можливий контроль ЗДБ. Інші країни чи не виявили бажання, чи не мали можливості скористатися такими заходами.

### **Майбутнє регіонального зміцнення довіри в Європі**

Коли в листопаді 1999 року на самміті в Стамбулі ОБСЄ востаннє погоджувала новий комплекс заходів по зміцненню довіри, найважливішим нововведенням цього документа була угода про регіональні заходи. Там йшлося про те, що "заохочується проведення державами-учасниками, у тому числі на основі окремих угод, в двосторонньому, багатосторонньому або регіональному контексті, заходів по зміцненню прозорості і довіри. Беручи до уваги регіональні аспекти безпеки, держави-учасники отримують право в добровільному порядку сприяти заходам у масштабах ОБСЄ по зміцненню довіри і безпеки шляхом проведення додаткових політично або юридично зобов'язуючих заходів, що враховують специфічні регіональні потреби<sup>18</sup>. Умови схвалення подібних регіональних заходів практично очевидні. Серед них: а) вони зобов'язанні відповідати базовим принципам ОБСЄ; б) сприяти зміцненню безпеки і стабільності регіону ОБСЄ, включаючи концепцію неподільності безпеки; в) сприяти прозорості та довірі; г) доповнювати (не повторюючи і не замінюючи) ЗДБ в масштабах ОБСЄ або угоди з контролю над озброєннями; д) не суперечити міжнародним законам і зобов'язанням; е) відповідати Віденському Документу; ж) не загрожувати безпеці третьої сторони в регіоні.<sup>19</sup> Єдиним елементом цього набору умов, що вимагає додаткових роз'яснень, є пункт про те, що ці регіональні (субрегіональні/двосторонні) ЗДБ мають "сприяти...монолітності безпеки".<sup>20</sup> Коли держави погоджують додаткові заходи з контролю над озброєннями в регіоні, де рівень зобов'язань відносно регіонального (загальноєвропейського) контролю над озброєннями найвищий в світі, частково це є проявом різних потреб у безпеці, а значить і, побічно, наслідком того, що європейська безпека не є монолітною. Більш того, очевидно, що цей пункт є результатом лише дипломатичного компромісу, спрямованого на посилення умов субрегіональних/двосторонніх ЗДБ.

Цей важливий крок держав-учасників можна інтерпретувати по-різному. Його можна вважати позитивним внеском у подальший розвиток ЗДБ в європейському контексті. Те, що країни ОБСЄ прагнули врахувати різні стани безпеки держав-учасників, можливо, навіть є більш важливим. Таким чином, було підкреслено, що, хоча потреба в ЗДБ існує в деяких районах регіону ОБСЄ, їхнє застосування не обов'язково.

Той факт, що ОБСЄ дала зелене світло регіональним ЗДБ, не означає, що вони не існували раніше. Не дивлячись на відчайдушні старання ОБСЄ представити значущість її контролю над озброєннями і використання існуючих регіональних ЗДБ, як своє досягнення, вона йшла дорогою, уторованою іншими ЗДБ. Мається на увазі Центральноазіатський договір 1997 року про взаємні обмеження на чисельність збройних сил у прикордонних районах, що охоплюють не територію держав регіону цілком, а лише безпосередньо прилеглу 100-кілометрову зону до колишньої радянсько-китайської кордону, також передбачений у межах зони застосування декілька особливих "делікатних зон". Цей договір зробив можливою формулу "Китай і Росія плюс три", одна із сторін якого представлена Росією спільно з Казахстаном, Киргизстаном і Таджикистаном. Цим підкреслювалася тодішня незрілість трьох центральноазіатських держав, яким не вистачало не тільки культури конт-

<sup>18</sup> Віденський Документ 1999 року стосовно Переговорів з питань заходів про побудови довіри і безпеки. FSC.DOC/199, 16 листопада. 1999.

<sup>19</sup> Там само. (142)

<sup>20</sup> Там само. (142.2)

ролю над озброєннями, розуміння і досвіду для самостійного дотримання різних пунктів договору, але навіть засобів для ефективного контролю власного кордону і, відповідно, території. Хоча цей проект не досяг рівня прозорості, звичного для контексту ОБСЄ, оскільки інформація про збройні сили в зоні застосування трималася в секреті від інших країн (і широкого загалу),<sup>21</sup> він показав, чого можна добитися введенням регіонального контролю над озброєннями.<sup>22</sup>

З подальшим розширенням НАТО за рахунок приєднання нових держав-членів, що прийняли її демократичні принципи і механізми партнерства, обґрунтовування заходів в масштабах ОБСЄ знало зміни. Ці держави вже не потребували додаткового зміцнення взаємної довіри (на відміну від таких давніх членів НАТО як Греція і Туреччина<sup>23</sup>). Якщо вони давали зрозуміти, коли потребують деяких особливих ЗДБ у двосторонньому або субрегіональному контексті, робився висновок, що, хоч вони і стали членами Альянсу, у них залишилися деякі конфлікти, які роблять їх потенційними джерелами загрози для загальної безпеки. Можна дійти до висновку, що ЗДБ придумані не для того, щоб служити показниками збереження загроз, а для зміцнення безпеки. Проте цей підхід дотепер не розділяється всіма. Можна також чекати, що в найближчі роки підуть у небуття деякі двосторонні угоди по ЗДБ, котрі були прийняті до вступу цих країн в НАТО (хорошим прикладом є розірвання в січні 2005 року угорсько-словацької угоди по ЗДБ; майбутнє розірвання румунсько-угорської двосторонньої угоди стосовно “Відкритого неба” також має це продемонструвати). Можна стверджувати, що розірвання після вступу до Альянсу двосторонніх і субрегіональних договорів по ЗДБ не може бути обов’язковим, і рішення про це змушені ухвалювати всі сторони. Зокрема, тому що існування між ними двосторонніх ЗДБ є не ознакою проблем із безпекою, а демонстрацією співпраці сторін у сфері безпеки. Більш того, такі двосторонні ЗДБ, як унікальний румунсько-угорський договір з “Відкритого неба”, можуть слугувати прикладом для країн в інших частинах світу. Немає підстав вважати, що формальний вступ до одного блоку усуває потребу в ЗДБ. Ідея того, що регіональні/двосторонні ЗДБ між сторонами, які приєдналися до одного блоку, не потрібні, пропагується деякими країнами, які помилково сприймають наявність усередині Альянсу діючих угод про контроль над озброєннями як ознаку наявності проблеми безпеки.

Державам-учасникам СБСЄ/ОБСЄ знадобилося десятиріччя, щоб ухвалити регіональні ЗДБ-рішення. Примара зруйнованої європейської безпеки і що збереглася серед союзників і партнерів НАТО з часів холодної війни звичка турбуватися про “класовий розділ” перешкоджали більш сміливим проектам. Проте копійка робота протягом 90-х років забезпечила СБСЄ/ОБСЄ заходами і інструментами, що дозволили елегантно пристосувати ЗДБ для субрегіонального і регіонального використання. З початку 90-х у Північно-Західній, Центральній-Східній і Південно-Східній Європі набули чинності більше 20 ЗДБ-подібних двосторонніх та субрегіональних угод і односторонніх ініціатив, спрямованих на розвиток прозорості, відвертості та довіри, налагодження військових контактів і співпраці, обмін більш детальною інформацією, ніж того вимагають європейські норми. Спонукальними мотивами цих заходів були, з-поміж інших, зосередження на специфічних проблемах безпеки і розрядка напруженості, наприклад, в сусідських відносинах; подолання історичних образ і, врешті-решт, усунення їх; заміна відсутніх у деяких субрегіонах обмежень Договору ВІВСІ; не в останню чергу, допомога державам-учасникам досягти відповідності політичним критеріям і критеріям у сфері безпеки НАТО і/або ЄС в рамках їхніх стратегій приєднання. Іноді також ставилася мета заохотити сусідні держави модифікувати свою політику в сфері безпеки (наприклад, спроби Росії перешкодити вступу у НАТО

<sup>21</sup> Інформація, що підлягає обміну згідно з Угодою ВІВСІ або в рамках ЗДБ в контексті ОБСЄ, широкій публіці також не доступна. Оскільки загальні дані публікуються на різних наукових форумах, у цьому випадку правильніше говорити про де-факто напівпрозорої системи.

<sup>22</sup> Питання застосування центральноазіатських ЗДБ див.: Dmitry Trofimov, ‘Arms Control in Central Asia’, in Alyson Bailes et al, *Armaments and Disarmament in the Caucasus and Central Asia*, SIPRI Policy Paper No. 3, Stockholm, July 2003, pp. 46–56.

<sup>23</sup> Матеріали двох угод по СДБ між цими двома країнами див.: see Zdzislaw Lachowski, *Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe*, SIPRI Research Report No. 18, (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 151–155.

країн Балтії). Та обставина, що в 2004 році членами НАТО стали країни, які межують із північно-західним кордоном Росії, може спонукати Москву зажадати введення підвищених ЗДБ (таких як раніше знехтувана пропозиція про підвищення прозорості відносно військової інфраструктури) з цими державами, окрім гарантій, що передбачені Договором ВІВСІ.

Регіональний вимір припускає можливість розширення через “чорний хід” рамок ЗДБ в такі сфери, яких не зміг досягти Віденський документ. Блокуюча дія довготривалого опору США морським ЗДБ, що підтримувався Росією і деякими державами, які не приєдналися (і навіть меншими країнами-членами НАТО), нині вживає заходів до поступового пробного впровадження проектів цього типу в Причорноморському регіоні або у двосторонніх фінсько-російських відносинах. Якщо подібні кроки виявляться вдалим, це може призвести до введення у майбутньому досконаліших морських режимів зміцнення довіри.

Не дивлячись на свої вигоди, регіональні угоди зв'язані з певними ризиками. Враховуючи дедалі помітнішу тенденцію сприйняття безпеки як чогось “допоміжного”, міжнародне співтовариство європейських держав мусить більше думати про те, як не припуститися підміни загальноєвропейського процесу зміцнення довіри і стабільності (і, можливо, перш за все, принципів ОБСЄ стосовно рівного застосування і прозорості) фіксованою і неоднорідною “мозаїкою” локальних схем. Проте шанси погоджувати загальноєвропейські заходи залишаються примарними. Більш ймовірно, що європейська програма й надалі збагатить введенням регіональних і двосторонніх ЗДБ, як це було в 1999 році, коли був прийнятий останній пакет ЗДБ ОБСЄ.

### **Субрегіональна співпраця в Європі в обстановці після холодної війни**

(Суб)регіональна співпраця у сфері безпеки і оборони включає декілька аспектів. Частково причиною тому є недоліки визначення термінів “безпека” і “регіональний”. Оскільки в європейському контексті термін “безпека” інтерпретується вузько і обмежується військовою сферою, а термін “регіональний”, всупереч елементарній логіці, позбавлений свого значення, бо означає “загальноєвропейський” і асоціюється з “субрегіональним”, з практики в останні 15 років можна зробити такі висновки. Структури співпраці розвинулися в Східно-Центральній і Східній Європі. Часто вони призначені для просування співпраці як такої. Поліпшення політичної атмосфери, природно, позначається на регіональній стабільності і, таким чином, безпеці.

Серед субрегіональних структур співпраці в Східно-Центральній і Східній Європі, що привертають найбільшу увагу, ніколи не було структур, власне, безпеки. Деякі з них на певних етапах свого існування включали безпеку як один з основних елементів. Йдеться про так звану Вишеградську групу, співпраця Чехословаччини (а надалі Чехії і Словаччини), Угорщини, Польщі і ГУАМ — об'єднання Грузії, України, Азербайджану і Молдови.

Вишеградська група була створена за ініціативою тодішнього прем'єр-міністра Угорщини Йозефа Анталла. У вересні 1990 року в інтерв'ю по радіо він виказав ідею організації постійної співпраці між Чехословаччиною, Польщею і його країною — державами, які, за його словами, випереджали інших у процесі перетворень.<sup>24</sup> Дійсно, якийсь час Захід посилював цей імідж, поводячись з цими країнами не так, як з іншими державами Східно-Центральної і Східної Європи. Як наслідок, одним з визначальних аспектів політики країн Східно-Центральної Європи, що виникли на початковому етапі цього процесу останнього десятиріччя, стала самодиференціація. Всі троє поділяли думку, що вони більш підготовлені до інтеграції із Заходом, їхня демократична система більш розвинута, а економічні показники найбільш вражаючі. Враховуючи, що на той момент країни Балтії ще не повернули собі незалежність і тому ці три країни могли порівнювати свої досягнення тільки з результатами Болгарії та Румунії, тому були причини вважати це твердження обґрунтованим.

<sup>24</sup> Цікаво, що Анталл фактично говорив про структуру, аналогічну ЗЕС. Це, зрозуміла справа, викликало деякі питання. У тому числі, чи повинна співпраця концентруватися на військових проблемах і чи має вона бути інституціоналізованою, таким чином, не доповнивши, а замінивши собою інші широкі структури співпраці, наприклад, прагнення інтегруватися в НАТО і ЄС.



Ідея не була сформульована достатньо конкретно і тому розвивалася у міру реалізації. Було очевидно, що у майбутній діяльності групи було два напрямки: *негативне* і *позитивне*. Коротко негативний напрямок можна описати як “позбавлення від пережитків минулого” з прицілом на формальну ліквідацію таких організацій, як Варшавський договір, і, в якійсь мірі, РЕВ, та завершення виводу радянських військ. Позитивним напрямком могло бути “зміцнення міжнародного іміджу країн, що сформували групу” з акцентом на координації їхньої західної інтеграції. Перше було невідкладною задачею, а друге — на перспективу.

Що стосується розірвання Варшавського договору, то три країни сходилися на тезі, за якою це мусило відбутися достатньо скоро. Після затвердження умов об'єднання Німеччини і здійсненого ФРН поглинання НДР, Польща стала розділяти устремління двох інших країн. Процес отримав ще один стимул у січні 1991 року, коли радянські війська відкрили вогонь по прихильниках незалежності Литви. Тижнем пізніше на зустрічі міністрів закордонних справ трьох країн було проголошено “якомога більш швидке розірвання Варшавського договору”.<sup>25</sup>

Це демонструвало радикалізацію позиції трьох сторін. Вслід за офіційною заявою групи ця тема переважала на порядку денному їхньої зустрічі у Вишеграді. Варшавський договір розпався, радянські війська були виведені з Чехословаччини та Угорщини, було обіцяно, що з Польщі їх також виведуть. Негативний порядок денний, що йшов корінням у минуле, був виконаним і тема вичерпаною. У другій половині 1992 р. виникли певні проблеми, які вплинули і на вишеградську співпрацю. Незабаром після парламентських виборів в Чехословаччині стало очевидним, що федерація розпадеться на дві складові частини. Ані прем'єр-міністр Республіки Чехія, ані його словацький колега не були великими прихильниками Вишеграда. Можна припустити, що причиною заходу Вишеградської групи став розпад Чехословаччини і прихід до влади в державах- правонаступницях інших лідерів. Проте я вважаю, що це поверхневий і поспішний висновок. Якщо придивитися уважніше, можна зробити висновок, що занепад групи мав більш глибокі причини. А саме, що вичерпала себе чітко визначена програма дій відносно розриву Варшавського договору і виводу радянських військ. За рік Вишеградська група фактично перестала існувати.

Хоча деякі роздуми відносно безпеки час від часу з'являлися на порядку денному, вони так і не стали важливими складовими цієї субрегіональної структури співпраці. Привабливість НАТО є дуже сильною для того, щоб її могла хоча б частково ослабити субрегіональна структура. Іноді лунав слух, що країни регіону спільно займатимуться придбанням зброї, але це так і не підтвердилося. Економічні міркування не змогли переважити національні інтереси. Ідея про спільні закупівлі чотирма країнами багатотонного літака в чотирьох столицях ніколи всерйоз не розглядалася. Найсвіжішим прикладом співпраці у сфері безпеки є рішення групи спільними зусиллями модернізувати свої вертольоти Мі-24 — це одна ідея, яка, судячи з усього, так і не буде реалізована.

Інші субрегіональні структури, окрім ранньої стадії розвитку Співдружності Незалежних Держав (СНД), не мають сильного ухилу в бік безпеки. СНД відрізнялося в плані сильних зв'язків, що сформувалися протягом сімдесяти років існування Радянського Союзу. Більш того, є наявним стабільний потік документів, що підкреслюють важливість цієї співпраці. Проте, здається, що, беручи до уваги політичні претензії деяких сторін один до одного і структурну нерівність між найбільшим членом цього об'єднання та іншими, подібна співпраця навряд чи може процвітати. Легше уявити, що які-небудь інші держави на пострадянському просторі сформують групи, які більш чітко координуватимуть свою політику у сфері безпеки і оборони. Особливо це характерно для відносин між Білоруссю і Росією, де військові зв'язки залишилися тісними.

## **Пакт про стабільність**

Якщо ми звернемо увагу на такі форми регіональної співпраці, які не були ініційовані самими сторонами, а де Захід вирішував насущні проблеми Сходу, першим у нашому списку буде Пакт про

<sup>25</sup> Communiqué, Budapest, 21 January 1991 // Press Release of the Ministry of Foreign Affairs. 1991. № 5. Стр. 2.



стабільність, ініційований тодішнім прем'єр-міністром Франції Едуардом Балладюром і підтриманий Європейським Союзом.

Для інтенсифікації відносин з колишнім Сходом і сприяння його стабілізації Захід розробив різні документи. Ці зв'язки можна описати так:

- Індивідуальна співпраця між західними і східними країнами на прикладі сотень укладених двосторонніх угод та істотної переорієнтації економічних відносин у Східно-Центральній Європі.
- Співпраця між Заходом і окремими країнами Сходу. Яскравими прикладами цього є входження в Раду Європи і ОЄСР, асоційоване членство в ЄС і програма "Партнерство ради миру". З одного боку — інститут, з іншого — держава.
- Співпраця між Заходом і Сходом як двома групами може бути формою взаємодії, яка навряд чи коли-небудь досліджувалася, оскільки більшість країн колишнього Східного блоку прагнула відкинути все, що пов'язувало їх з минулим. Більше за всі цій схемі відповідає Рада Північноатлантичної співпраці (САС).
- Підтримка субрегіональної співпраці в Східно-Центральній і Південно-Східній Європі. Пакт про стабільність відноситься саме до цієї категорії.

Як буде показано нижче, через центральну позицію Заходу в європейській політиці та наполегливі прагнення Східно-Центральної Європи, співпраця між країнами колишнього Східного блоку не належала до числа пріоритетів Заходу. Потрібен був певний час, щоб усвідомити, що коли країни Східно-Центральної Європи будуть залучені до конфлікту, це підірве стабільність і безпеку Європи. Турбота посилювалася у зв'язку з розв'язанням війни в Югославії і риторикою нетерпимості деяких політичних лідерів певних країн Східно-Центральної Європи. У відповідь Захід почав більш позитивно відноситися до субрегіональної співпраці в Східно-Центральній Європі і став її заохочувати.<sup>26</sup> Проте виникли два великі джерела хвилювань, котрі загрожували стабільності Заходу: територіальні претензії та конфлікти на ґрунті відносин національних меншин.

Саме Франція розпізнала в цих двох проблемах основні загрози і звернула на них увагу Східно-Центральної Європи. У грудні 1993 року після того, як це питання було вперше піднято спочатку прем'єр-міністром Франції, а потім і президентом Міттераном, Європейський Союз включив його до порядку денного. Ініціатива була адресована країнам Східно-Центральної Європи, що вже були асоційованими членами ЄС або могли отримати цей статус у майбутньому. Таким чином, вона призначалася для тих країн, де ЄС мав значний вплив, а не для більш сумнівних (не говорячи вже про зовсім безперспективних) випадків на зразок республік колишньої Югославії або Радянського Союзу. Ідея була в тому, щоб поставити продовження процесу входження в залежність від прогресу країн Східно-Центральної Європи в цих питаннях і внести цей пункт у двосторонні угоди. Проте успіху вдалося добитися лише частково, оскільки в структуру процесу була включена тільки одна з самих проблемних ситуацій. Свідченням тому є підписаний у Парижі на Заключній конференції Пакт про стабільність базовий словацько-угорський договір. Пакт про стабільність довів здатність Заходу сприяти розвитку внутрішньорегіональних відносин у тій частині Східного регіону, де він має значний вплив. Очевидно, цей вплив виникав, головним чином, з прагнень залучених в процес країн стати членами європейських структур. Цікаво, що в липні 1995 року, коли процес Пакту про стабільність очолила ОБСЄ — організація, в якій країни Східно-Центральної Європи мали таку ж вагу, що й інші європейські та північноамериканські країни, він потроху загальмувався і практично зник з європейської політики.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Не можна забувати, що тодішній прем'єр-міністр Великобританії Джон Мейджор провів зустріч на вищому рівні з главами урядів країн так званої Вишеградської четвірки (Чехії, Угорщини, Польщі та Словаччини) і що країни Бенілюксу достатньо рано запропонували цій групі свою допомогу.

<sup>27</sup> Більш детально це питання розглянуто в роботі: Pál Dunay and Wolfgang Zellner, 'The Pact on Stability in Europe — A Diplomatic Episode or a Lasting Success?' in Institute for Peace Research and Security Policy Hamburg (ed.), *OSCE-Yearbook 1995/1996*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997), pp. 299–312.

## Політика сусідства Європейського Союзу

Як згадувалося вище, закінчення конфлікту Схід—Захід призвело до повернення регіоналізму і усвідомлення значущості сусідських відносин. Багато зв'язків, у тому числі політико-військові, економічні та споріднені, були штучно розірвані безліччю розділень. В інших випадках найважливіші сусідські відносини втратили міждержавний характер у результаті формування багатонаціональних федерацій, таких як Радянський Союз і Югославія. Перед країнами, що входили в ці утворення, стояла задача не просто відновити стосунки із забутими колись сусідами і партнерами, але і налагодити міждержавні відносини з міжнародними партнерами. У попередньому розділі була зроблена спроба показати, що багато колишніх комуністичних/соціалістичних країн добилися більших успіхів у налагодженні зв'язків із Заходом, від якого вони чекали дієвої підтримки своїм політичним, соціальним і економічним перетворенням, ніж зі своїми сусідами, що мають схожі минуле та етапи розвитку. І хоча ситуація дещо поліпшується за рахунок того, коли багато країн належали до однієї федерації, в загальному випадку справедливо зазначити, що з початку 90-х років у Східно-Центральній і Східній Європі масштаби самоініційованої сусідської співпраці були відносно невеликі. Ситуація поступово змінювалася частково завдяки взаємному усвідомленню потреби в цьому, частково завдяки ініціативі Заходу стимулювати регіональну і двосторонню співпрацю.

По закінченні розділення по лінії Схід—Захід західні інститути та їхні держави-члени традиційно віддавали перевагу прив'язці прилеглих областей до себе. Співпраця східних країн один з одним не була пріоритетом, поки західні організації не помітили, що країни регіону розпрощалися не тільки з минулим на периферії Радянського Союзу, але й із співпрацею між собою. Очікування, спонукання і непропорційно більш значні ресурси Заходу — все указувало в цьому напрямку.

Останнім часом Захід значно збільшився у розмірах, увібрав і поглинув велику частину Східно-Центральної Європи і продовжує розширюватися до кордонів Болгарії і Румунії,<sup>28</sup> а пізніше до Західних Балкан, він почав непокоїтися недостатністю регіональної, у тому числі сусідської, співпраці, хоча на початку 90-х років він, навпаки, мляво заохочував співробітництво всередині Східно-Центральної Європи. Саме з цієї причини перед травневим 2004 року розширенням на схід ЄС висунула адресовану своїм сусідам ініціативу. Цей проект розроблявся поступово і став більш конкретним упродовж двох років (весна 2003 — весна 2005 років). Основною задачею Ініціативи “Широка Європа”, а пізніше “Нова політика сусідства” є запобігання виникнення після розширення відчуття виключення.

Ініціатива була звернена до держав, які не мали перспективи вступу в ЄС найближчим часом. Найактуальніше питання цієї ініціативи: чи може ЄС мати достатній вплив, якщо він не пропонує сусіднім країнам перспективи членства? Коли ЄС вперше розглядало це питання на Раді із загальних питань у листопаді 2002 року, основною метою було “вироблення моделі для відносин з Україною, Молдовою і Білоруссю”.<sup>29</sup>

Після розширення ЄС в 2004 і 2007 роках кожна з трьох вищезазначених країн стає сусідом ЄС. На користь ЄС виробити стратегію відносин зі своїми східними сусідами, а для останніх важливо налагодити відносини співпраці як з організацією взагалі, так і з окремими її членами. Малося на увазі, що із тих або інших причин ініціатива буде адресована лише обмеженому числу сусідів: Західні Балкани, велика частина яких також межує з державами-членами ЄС, виключалися через часті нагадування, що “майбутнє Західних Балкан — у складі Європейського Союзу”.<sup>30</sup> Росія, яка межує як із старою державою-членом (Фінляндією), так і з декількома новими (Естонією, Латвією, Литвою, Польщею), також не була включена, оскільки в ЄС вважали, що Росія по праву заслуговувала окремого відно-

<sup>28</sup> Що стосується безпеки, то Болгарія і Румунія вже інтегрувалися в Захід, оскільки приєдналися до НАТО.

<sup>29</sup> Antonio Ortega, 'A New EU Policy on the Mediterranean', in Judy Batt et al., 'Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe', *Chaillot Paper* No. 64, Paris, Institute for Security Studies, September 2003, p. 89.

<sup>30</sup> Див., наприклад: The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, Annex A to General Affairs and External Relations, 2518<sup>th</sup> Council Meeting — External Relations, Luxembourg, 16 June 2003. Press Release 10369/03.

шення. Жодна більш віддалена від кордонів ЄС країна не була включена в первинний план. Проте ця концепція зазнала декілька етапів змін.

До моменту запуску в березні 2003 року вона розповсюджувалася також на Росію і десять країн південного Середземномор'я та Близький Схід. За словами керівництва ЄС, на розширенні концепції "на Південь" настав тодішній президент Єврокомісії Романо Проді. На більш пізньому етапі, після революції в Грузії, вона розповсюдилася ще далі на Південний Кавказ, зокрема Вірменію, Азербайджан і Грузію. Таким чином, нині політика сусідства ЄС розповсюджується на 17 країн (держав і недержавних утворень). Ці країни жодним чином не складають єдиного блоку. У кожній з них своє географічне розташування, історія, політична орієнтація і соціально-економічні проблеми. Для деяких з них членство в ЄС неможливо згідно із законом, оскільки вони не є європейськими країнами, тоді як інші можуть розраховувати на це в довгостроковій перспективі. Ідея ЄС в тому, щоб створити "кільце друзів", пропонуючи їм різні у розпорядженні ЄС вигоди, але не членство. Поки не ясно, наскільки успішною може бути політика, що використовує різні засоби, але не що доходить до пропозиції перспективи членства.

Політика сусідства ЄС має на меті налагодити співпрацю між ЄС і прилеглими до нього територіями. У цьому контексті розглядаються такі питання, як кордони, регіональна співпраця, боротьба з бідністю і допомога в інших сферах. Слід розглянути питання меж і регіональної співпраці в цьому контексті.

Цікаво, що питання меж у контексті нового сусідства вперше виникло швидше як філософська проблема, коли його підняв Президент Єврокомісії: "Нам потрібне обговорення в Європі, щоб визначити, де пролягають кордони Європи, і не дозволити робити це іншим. Нам також слід визначити, що на сьогоднішній день ми не можемо переконати наших громадян в необхідності розширювати межі ЄС далі на схід".<sup>31</sup> Подальші за цією мовою події підтвердили слова Романо Проді і не доводиться сумніватися в тому, що після 2007 року швидке розширення ЄС буде змушеним зупинитися. Проте перед тим як починати подібне публічне обговорення, слід ретельно все обдумати. Зокрема, якщо при обговоренні кордонів майбутньої Європи держави-члени ЄС визначать, де вони дійсно проходять (або скоро проходять), може виникнути нова стіна.

Якщо прийняти аргумент, що невизначеність відносно майбутнього вступу країни в ЄС дає йому певний вплив, у результаті такого обговорення ЄС позбавиться політичного впливу, який йому може ще знадобитися. Якщо ж таке обговорення має залишитися незакінченим, виникає питання, навіщо його взагалі проводити. Інше питання, чи є метою обговорення вибір пріоритетів? Зокрема, з'ясувати, яка країна/група країн має більше шансів досягти членства і, таким чином, заслуговує на більшу підтримку/допомогу співтовариства для кращої підготовки до майбутнього вступу. Звістка про те, що "човен переповнений", може призвести до небажаних наслідків. Якщо "Європа" вирішить, що вона не в змозі розширюватися протягом історично тривалого періоду, політичні еліти країн-претендентів можуть відчувати недостатню мотивацію для руху в сприятливому для ЄС напрямку.

Проте тут є простір для новаторського мислення. Його слід застосувати при розгляді цього питання для того, щоб переглянути концепцію кордонів як ліній розділу.<sup>32</sup> Слід враховувати, що поточні задачі пропускних режимів істотно впливають на самі межі. З одного боку, коли виклики і загрози асоціюються швидше з міжнародними злочинами, тероризмом і нелегальною міграцією, ніж з можливістю виникнення традиційних військових конфліктів; обстановка може не дозволити дійти до розгляду кордонів як швів, що з'єднують. З другого боку, є підстави вважати, що адаптація механізмів управління кордонами в нових державах-членах Європейського Союзу з метою входження в Шенгенську зону в 2007 році або, біля того, поліпшити їхні можливості по управлінню межами, іноді незважаючи на надто високий рівень корупції. Часте виявлення фактів корупції, проте, не слід вважати свідченням

<sup>31</sup> Romano Prodi, 'A Wider Europe — A Proximity Policy as the Key to Stability', Brussels, 5–6 December 2002, p. 3. Див. також: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/61](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/61)

<sup>32</sup> Jan Zielonka, 'Introduction: Boundary Making by the European Union', in Jan Zielonka (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, (London and New York: Routledge, 2002), p. 11.

дедалі більшого розповсюдження цього явища. Це також може свідчити про більш вдалу роботу правоохоронних органів стосовно її викриття.

Межі можуть як об'єднувати, так і розділяти людей. Яскравий приклад цього — відносини між ЄС і чотирма країнами з числа західних Нових Незалежних Держав (ННД). Керуючись скоординованою політикою, 15 членів Європейського Союзу підтримували режим вільного переміщення людей між країнами, згаданими в концепції Широкої Європи, і Союзом. Пропуском служив дійсний паспорт і віза.<sup>33</sup> Проблема полягала в тому, що країни-кандидати Східно-Центральної Європи протягом 90-х років підтримували безвізовий режим із західними ННД, від чого їм довелося відмовитися при введенні перед вступом в ЄС свого візового режиму у відповідність з європейською. Це створило певні проблеми їхнім діловим інтересам і спорідненим зв'язкам у цих країнах. Врешті-решт, багато країн виявилися готові до ухвалення асиметричних рішень. Наприклад, «свіжо прийняті» країни видають візи громадянам України безкоштовно, а Україна, в свою чергу, не вимагає віз від громадян таких країн як Угорщина, Польща<sup>34</sup> і Словаччина. Якщо, відповідно до законодавчого простору ЄС, на більш пізньому етапі ці країни будуть змушені зробити візи платними, це може ускладнити гуманітарні відносини зі східними країнами і зруйнувати нині досягнутий прийнятний компроміс. Збереження нині встановленого візового режиму між найсхіднішими членами ЄС та західними ННД є першочерговою задачею. Слід створити і підтримувати адекватний баланс між економічними інтересами і міркуваннями безпеки ЄС і його країн-членів, рівно як і інтересами, що пов'язані з підтримкою гуманітарних контактів. Можуть виникнути серйозні проблеми, якщо населення країн Широкої Європи отримає право на в'їзд до ЄС «просто вистоявши чергу за візою».<sup>35</sup>

Серйозною дилемою для ЄС є недопущення того, що його пропускний режим не укріпить сусідську і регіональну співпрацю, а поверне до життя загрозу «Європи-фортеці», яка відчувалася раніше. Введення візового режиму і Шенгенський юридичний простір уже боляче вдарили, а в майбутньому вдарять ще болючіше по громадянах ННД, що нелегально працюють в ЄС або що займаються нелегальною торгівлею підакцизними товарами. Хоч це і складно назвати недоліком, але ж воно може призвести до деякого зниження економічного благополуччя у відповідних регіонах. Що стосується об'єму пасажиропотоку, то його також слід розрізнити за призначенням. При тому, що широко-масштабну «човникову» торгівлю — ознака сповільненого економічного розвитку — заохочувати не слід, людські контакти — інша справа.

Однієї політичної рішучості уникнути створення нового розділення між країнами по обидві сторони зовнішнього кордону ЄС для розвитку інтенсивних людських контактів у структурі добросусідських відносин недостатньо. Стан транспортної та прикордонної інфраструктури на протязі зовнішньої межі ЄС разюче змінюється. І хоча останніми роками ми спостерігали практично революційний прогрес у розвитку і модернізації доріг, контрольних-пропускних пунктів і т. п., але чекає ще дуже багато роботи. У структурі Європейської політики сусідства (ЄПС) ЄС змушений передбачити більш широкі програми розвитку інфраструктури меж між новими державами-членами та їхніми східними сусідами. Такі програми не можуть обмежуватися новими членами ЄС і їхніми сусідами. Слід також сприяти розвитку інфраструктури меж між сусідами, хоч це і не такий пріоритетний аспект ЄПС.<sup>36</sup>

ЄС докладав зусиль для підтримки і можливого поглиблення регіональної співпраці між прикордонними регіонами, що включають старі та нові держави-члени. На цю мету в період з 2001 по 2006

<sup>33</sup> З 17 «нових сусідів» лише Ізраїль у рамках Шенгенської угоди ввів безвізовий режим перебування тривалістю до 90-та днів.

<sup>34</sup> Ця модель була вперше запропонована для відносин між Польщею і Україною. Див.: [T]he Polish government, agreed that Ukraine will not introduce visas for Polish nationals as of 1 July 2003 while Poland will waive fees for visas issued to Ukrainian nationals...'. Address by Mr. Aleksandr Kwasniewski, President of the Republic of Poland, in *European Union Enlargement and Neighbourhood Policy*, (Warsaw: Stefan Batory Foundation, 2003), p. 12.

<sup>35</sup> Comment by Heather Grabbe, in *European Union Enlargement and Neighbourhood Policy*, Op. Cit. p. 59.

<sup>36</sup> Детальне дослідження нових східних кордонів ЄС див.: Bartosz Cichocki, 'The Eastern External Border of the Enlarged European Union', in *CES Studies*, (Warsaw: Centre for Eastern Studies, 2004), pp. 59–73.

роки ЄС попередньо виділив 195 мільйонів євро. Закордонним зв'язкам між новими членами/бажаючими країнами і країнами, що беруть участь в ЄПС, надавалося менше уваги. Дуже важливо інтенсифікувати цю співпрацю, щоб уникнути утворення суворих ліній розділу між ЄС, які розширюється і рештою континенту.

### **Декілька уроків “Партнерства заради миру” (ПРМ)**

Старт програми “Партнерство заради миру” (ПРМ) став результатом усвідомлення тодішніми 16-ма членами НАТО, що після закінчення холодної війни, з розпадом Варшавського договору збройні сили Сходу були ренаціоналізовані, а їх співпраця практично зійшла нанівець. Збройні сили більшості країн на схід від Ельби не мали ані політичного й стратегічного управління, ані кваліфікації та ресурсів для проведення модернізації та приведення до готовності для задач, що фундаментально відмінні від задач індивідуальної (й колективної) самооборони або навіть наступу. Перша структура співпраці, що була запропонована НАТО її східним партнерам, є створена в 1991 році Рада північноатлантичної співпраці (ССАС), яка була скоріше організацією щодо обміну думками і поглядами. Вона сприяла зближенню членів колишнього Варшавського договору з НАТО, проте мала два серйозні недоліки: 1) усім східним партнерам вона пропонувала одне і те ж саме, тобто не годилася для диференціації; 2) вона фокусувалася на політичному і дипломатичному аспектах співпраці, а не на збройних силах, що були кинуті напризволяще, оскільки в усіх без винятку країнах у результаті системних перетворень вони програли більше за інших. “Партнерство заради миру” розв'язало обидві проблеми. Це програма, в рамках якої держави-партнери в індивідуальній співпраці з НАТО можуть визначити, які пункти вносити до порядку денного. Ця програма зосереджена на співпраці між збройними силами. Цей механізм, який у столицях деяких держав Східно-Центральної Європи сприйняли прохолодно, визнавши його способом потягнути час і не допустити їхнього входження до НАТО, однак він виявився одним з найбільших успіхів у історії Альянсу. Оскільки НАТО саме по собі не має збройних сил і велика частина її озброєння й оснащення також знаходиться в розпорядженні держав-членів, вона створила двосторонні зв'язки між своїми членами і переважно решти Європи. Ці зв'язки стали важливим інструментом підготовки одних країн до членства і сприяли модернізації збройних сил багатьох інших. Основним інструментом “Партнерства заради миру” для посилення взаємодії є Процес планування і оцінювання (ППО) програми ПРМ. Він містить вимоги до взаємодії й потенціалу, яким мають відповідати учасники і включає процес всебічного оцінювання для визначення досягнутого прогресу. Це надзвичайно важливий внесок НАТО в міжнародну безпеку за межами кола її членів. Зокрема, це дає можливість збройним силам ефективно працювати разом у глобальних міжнародних заходах. За ситуації, коли в список першочергових задач збройних сил більшості країн ПРМ входить підтримка міжнародних операцій, НАТО стає ефективною підмогою регіональної безпеки і глобальної проєкції сили.

Тоді як зовнішні військові виклики, особливо після 11 вересня 2001 року, зробили НАТО більш відкритою для вступу і партнерства в оперативному розумінні, програма ПРМ збагатила її оперативним змістом. Частково цьому сприяло те, що роль головної загрози міжнародної безпеки в світі взяв на себе тероризм, що спрямований, головним чином, проти Заходу, хоча і не завжди. Тому пошук партнерів по всьому світу став просто необхідний. Оскільки джерело загрози складно обкреслити географічно, кращим рішенням є розвиток комплексної структури безпеки. В євро-атлантичному регіоні цю функцію вже виконує ПРМ.

Незаперечним упущенням ПРМ стало те, що вона встановила зв'язки, головним чином, між членами і партнерами, надавши недостатньо уваги відносинам між партнерами. Це привело до ситуації, коли НАТО стала і залишається епіцентром відносин. Це, зрозуміла справа, відповідає інтересам безпеки НАТО, її держав-членів і країн-однодумниць. Належить з'ясувати, чи відповідає така структура інтересам усіх пов'язаних з цією програмою країн.

## Висновки

Добросусідські відносини і регіональна співпраця відновили свою природну форму після закінчення холодної війни. Географічна близькість нині набагато важливіша, ніж за часів домінування у сфері міжнародних відносин Європи розділення Схід—Захід. Інституційна приналежність перекроїла регіональні зв'язки, проте в тому, що в довгостроковій перспективі велике значення матимуть близькість і традиційні зв'язки, сумніватися не доводиться. Географія і геополітика роблять більш тривалий вплив на міжнародні відносини, ніж будь-який тимчасовий інтерес, яким би постійним він ні здавався.

Субрегіональна співпраця стала постійною складовою міжнародних відносин в Європі. Свідченням її допоміжного характеру є те, що вона знаходиться під двостороннім тиском як багатосторонньої співпраці в рамках інститутів, що прагнуть сформувати різні аспекти співпраці для усієї Європи, (так як НАТО, ЄС і Рада Європи), так і традиційної двосторонньої міждержавної співпраці. Здебільшого саме від цих двох векторів залежить, скільки простору для маневру залишається в субрегіональних утворень. Досвід останніх 15 років показує, що в еру, коли у сфері міжнародних відносин домінує західний центр влади, простору для маневру в субрегіональних утворень залишається дуже мало.

У результаті перерозподілу влади, впливу і економічних ресурсів з багатьма країнами встановилися відносини "центр-периферія", внаслідок чого вони переглянули свою регіональну приналежність, змінивши вже мертвий східний альянс на процвітаючий західний. Це означає, що хоча Захід заохочує встановлення звичайних двосторонніх відносин, принцип розподілу ресурсів не сприяє в рівному ступені всім напрямкам цього процесу. У результаті інтенсивність сусідських відносин збільшилася в тих випадках, коли вони ґрунтувалися на спільних багатобічних проектах. Інтенсивність сусідських відносин збереглася тоді, коли вони ґрунтувалися на традиціях (наприклад, в Скандинавії), або коли держави тривалий час входили до складу однієї федеральної структури (наприклад, держави, що утворилися після розпаду Радянського Союзу і Чехословаччини). Складається враження, що країни пострадянського простору встали на шлях створення структури співпраці, що об'єднує країни і режими, які мають спільні цінності (і більш-менш відкрито заперечують інші).

Після закінчення холодної війни у більшості країн не було достатнього запасу енергії для ініціації регіональної співпраці або переформатування сусідських відносин. Структури, які були підтримані ззовні, розцвіли і, таким чином, стали асоціюватися з деякими з ключових суб'єктів європейської політики. Це з'явилося віддзеркаленням перерозподілу влади і впливу в Європі за останні 15 років.



# Управління і нагляд над розвідкою

Полк. Фред Шрейєр

### Що таке розвідка?

Існує величезна кількість різних визначень розвідки<sup>1</sup>, але вони переважно заплутують це поняття, а не прояснюють його.<sup>2</sup> У загальних рисах під розвідкою розуміють п'ять речей: 1) *якісь особливі знання*; 2) *тип організації, що продукує такі знання*; 3) *діяльність, що здійснюється такою організацією*;<sup>3</sup> 4) *процес управління такою діяльністю*; 5) *продукт, отриманий у результаті цієї діяльності та процесів*.

У більш вузькому розумінні розвідка є суб'єктом інформаційної категорії, яка в ієрархії, як підкреслюється в сучасній теорії управління знаннями, є кроком у ланцюзі створення цінностей, який починається з даних, що народжують інформацію, котра потім перетворюється на знання і доходить до своєї вищої крапки — мудрості. Носієм знання є людина, а не сама зібрана інформація, і лише людська істота може зіграти центральну роль у творінні знання. Інформація, яка стає все більш доступною і навіть більш дешевою, стала єдиним чинником виробництва, який народжує цінність у процесі користування ним.<sup>4</sup> І чим більше людей працюють над одними і тими ж даними та інформацією, тим більшої цінності у вигляді знань вони здатні досягти. Взагалі, інформація — це все, що можна знати, незалежно від того, яким чином це отримано; розвідка ж має справу з *особливими знаннями*, які необхідні вищому політичному керівництву країни, відповідальному за ухвалення державних рішень, а також військовому командуванню і тим, хто займається оборонним плануванням. Більш того, ці *особливі знання*, часто існують у прихованому вигляді й непередбачувані.

Розвідкою також називають *організацію*, яка продукує ці особливі знання. Існують *служби зовнішньої (або іноземної) розвідки*, які займаються питаннями зовнішньої безпеки, і *внутрішня розвідка (або служби безпеки)*, яка здійснює розвідувальну діяльність на користь внутрішньої безпеки країни.

До розвідки також відноситься і *діяльність*, яку здійснюють розвідувальні організації. Цю діяльність стосовно виконуваних функцій розділено на чотири категорії: *розвідувальний збір даних*, *розвідувальний аналіз*, *контррозвідка*, що захищає суспільство і власний розвідувальний потенціал проти діяльності ворожих розвідок, диверсій і саботажу і *приховані (таємні) акції*, що мають на увазі таємну діяльність за кордоном, маючи на меті змінити розвиток ситуацій і умов, що впливають на існуючі національні інтереси.

Розвідкою також називають *процес управління* діяльністю розвідувальних органів, в якому дані та інформація збираються, ідентифікуються, отримуються і аналізуються як відповідь на запити уряду

<sup>1</sup> Див. також: [http://intellit.muskingum.edu/whatis\\_folder/whatisintelintro.html](http://intellit.muskingum.edu/whatis_folder/whatisintelintro.html).

<sup>2</sup> Для повноти дискусій з приводу визначення термінів див.: Codevilla, Angelo. 1992. *Informing Statecraft: Intelligence for A New Century*; New York: The Free Press; pp. 3–47.

<sup>3</sup> Kent, Sherman. 1965. *Strategic Intelligence for US World Policy*. Hamden: Archon Books, p. xxiii.

<sup>4</sup> Земля, праця і капітал — традиційні чинники виробництва — не зникають, а стають вторинними по відношенню до знань. Фірми, народжені в інтернеті у віртуальній формі, такі як 'etoy's' і 'amazon.com' у багато разів примножили цінність своїх складових частин, не дивлячись на обмежені інвестиції в традиційні чинники виробництва.

або військового командування. Або у більш загальному плані: як процес, розвідка є заходами, що пов'язані із запитом з боку уряду або військового командування, і подальшими збором, аналізом та розповсюдженням інформації на вимогу, що загалом здійснюють розвідувальні органи. У цілому ж це є п'ятистадійним розвідувальним циклом, що складається з: 1) планування і спрямованості; 2) збору інформації; 3) обробки отриманої інформації; 4) вироблення і аналізу розвідувального продукту; 5) його розповсюдження.

Збір інформації здійснюється по-різному. Перехоплення комунікацій, зображень, таємне придбання документів та інших матеріалів вимагають дуже обережного поводження. Інші ж способи можуть бути відносно відкритими, хоча навіть вони мають потребу, як мінімум, в перекладі з інших мов. Найважливішим елементом розвідувального циклу є обробка інформації, коли можна більш точно пояснити, визначивши різницю, як говорять військові, між "необробленими даними будь-якого роду", які ще називають інформацією, і "продуктом, який вийшов у результаті обробки інформації" і якого називають розвідувальним.<sup>5</sup> Тому вважається, що розвідка — це інформація, але не вся інформація є розвідувальною.<sup>6</sup>

У порівнянні зі збором інформації, який здійснюється через дипломатичні та інші канали, розвідка працює більше "натиском", ніж "витаганням" і цей процес дає "додаткову вартість" зібраним даним. Це зв'язано з тим, що розвідка має справу з складними питаннями, які можуть містити елемент приховування або обману.

Як фінальний акорд, розвідка є продуктом (як результат) діяльності розвідувальних органів. Розвідувальні продукти є важливими ситуаційними звітами, оцінками, підрахунками, аналітичними матеріалами, які підготовлені у формі, зручній для використання. Розвідувальний продукт має бути точним і своєчасним.

Через те, що розвідка — це дуже точний результат, необхідний для задоволення особливих потреб користувача; він має переконати замовника своїми аналітичними матеріалами, що базуються на свідцтвах, припущеннях і висновках. Більш того, сприймається аналіз вірогідності, бо має справу з можливостями, шансами або уразливістю і може бути використаний для політичних вирішень, планування інтервенції або проведення військових операцій. Саме акцент на аналізі, обсязі та переконливості й відрізняє розвідувальну інформацію й інформацію, наприклад, „новинного” типу. Окрім цього, в процесі обробки інформації особлива увага надається прогнозу, оскільки найбільша цінність розвідки полягає в тому, що це — путівник у майбутнє.<sup>7</sup>

Отже, розвідка подібна археології: необхідно не тільки відшукати факти і свідцтва, але й інтерпретувати їх.<sup>8</sup> Ясність і точність — ось що відрізняє розвідувальну інформацію від інформації новинного типу, але навіть кращі інформаційні продукти не гарантують отримання замовниками мудрості. Проте розвідка, як об'єктивна оцінка і прогноз, заслуговує визнання і уваги не тільки в контексті демократичного порядку, але також і в багатоаспектній масштабній міжнародній співпраці.

## У чому полягає мета розвідки?

Мета розвідки полягає в інформуванні уряду: *донести правду владі*. Як правило, задачею розвідки є збір секретної або закритої інформації, яку не можна придбати іншим шляхом, причому зробити це безпечніше і дешевше, ніж іншими способами. Розвідка служить потребам вищого політичного керівництва і військового командування. Ця діяльність є: 1) *раннє попередження*; 2) *забезпечення довгострокової експертизи*<sup>9</sup>; 3) *інформаційна підтримка процесів ухвалення рішень і форму-*

<sup>5</sup> British Joint Operational Intelligence. 2000. Joint Warfare Publication 2-00; Annex 1A, p. 1.

<sup>6</sup> Lowenthal, Mark. 2003. *Intelligence: From Secrets to Policy*. 2nd ed. Washington D.C.: CQ Press, p. 2.

<sup>7</sup> Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. London: Frank Cass Publishers, pp. 7–9.

<sup>8</sup> Ibid. p. 10.

<sup>9</sup> Ibid. pp. 2–5.

вання політики та, у разі конфлікту, військових операцій; 4) забезпечення і захист державних секретів — це і є сутністю всієї розвідки.

### *Раннє попередження*

Розвідка зобов'язана, причому завжди і за всіх часів, допомагати уряду, країні та її збройним силам уникнути долі стати жертвами стратегічних несподіванок. Тому розвідувальні служби зобов'язані мати можливість попереджати про розвиток кризових ситуацій, визначати вірогідність виникнення несподіванок, небезпек, загроз і нападів. Враховуючи те, що вразливість життєво важливої інфраструктури країни є високою і трохи меншою є вразливість сил оборони і безпеки, важливість функції попередження значно зростає. Для підготовки оборони і адаптації, а тим більше для реконструкції збройних сил, потрібно дуже багато часу, тому дуже раннє попередження є нагальною необхідністю.

### *Забезпечення довгострокової експертизи*

Розвідувальні органи — це, свого роду, урядові фахівці, які використовують певні методи збору розвідувальної інформації, її подальшого аналізу і вироблення розвідувального продукту, але в той же час є експертами в певних областях і їм доводиться балансувати між цими двома функціями. Розвідка, в принципі, охоплює необмежену кількість інформації, але існує декілька правил щодо об'єктів, якими розвідці заборонено займатися. Існують чіткі та точні обмеження суб'єктів, якими розвідка опікується. Є сфери, в яких розвідка має пріоритет порівняно з іншими джерелами знань і які можна об'єднати в одне знайоме поняття *національна безпека*. У цій сфері задачею розвідки є виявлення *намірів* реального або потенційного супротивника, *ризик насильних змін, загроз і нестабільності*, а також ситуацій, при яких вони можуть виникнути, засоби і методи, що можуть бути використані у випадку конфліктів, потенціал, який їх забезпечує, можливий масштаб ескалації та загрози, що вони породжують.

Тонке знання стратегічної ситуації, її вірогідний розвиток, ризику, небезпеки, загрози і можливості є не тільки раннім попередженням, але також передумовами для 1) визначення національних інтересів; 2) розвитку вагової стратегії національної безпеки, адекватної політики безпеки і відповідних військових стратегій; 3) визначення задач для сил, що захищають життєво важливу інфраструктуру країни, сили безпеки і збройні сили; 4) розробки доктрини та її оперативного втілення.

Якщо вище керівництво країни, військове командування, фахівці, що займаються оборонним плануванням, і їхні радники будуть достатньо інформованими про обстановку в світі та її розвиток, про потенційні та реальні загрози, небезпеку і ризики, можливості та зміни, можна чекати, що вони розроблятимуть та втілюватимуть у життя ефективну політику у сферах внутрішньої та зовнішньої безпеки, національної оборони і міжнародних відносин. Більш того, ці знання, планування вірогідності, своєчасне попередження є основними умовами для ефективного кризового управління всередині країни і розвідувальні служби забезпечують для цього інформаційний базис.

### *Інформаційна підтримка процесів ухвалення рішень і формування політики*

Завдяки швидким змінам, що відбуваються в стратегічному, політичному і економічному просторах, які спостерігаються після закінчення холодної війни, збільшилася потреба урядів у секретній інформації. Національна безпека стає дедалі більш залежною від транснаціональних ризиків та домінуючих небезпек і більш глобально від регіональної і світової стабільності та солідарності країн, що мають подібний рівень розвитку. З того часу як географічна віддаленість уже не забезпечує необхідної безпеки, держави мусять впливати на кризи і конфлікти і зусилля політики безпеки і зовнішньої політики вже фокусуються на їхньому запобіганні кризовому менеджменті, реакції на кризи і на військові операції за кордоном у складі коаліційних військ, якщо це визнається можливим і необхідним. Більш того, поява величезного числа глобальних, регіональних і транснаціональних політичних, економічних, соціальних і військових викликів, а також бюджетні обмеження, що зростають, вимагають від держав переходу від концепції *уникнення ризиків* до концепції *управління ризиками*. Процеси ухвалення рішень і формування політики держави потребують підтримки розвідуваль-

ної інформації, тому що світ XXI сторіччя наляканий новими небезпеками, причому більш непередбачуваними і невизначеними, ніж будь-коли у світовій історії. Відзначена поява трьох тенденцій у перспективному розвитку, які примножують виклики безпеки, роблять оцінку складнішою, розвиток менш передбаченим, кризи і конфлікти менш прораховуваними:

- Збільшення кількості діючих суб'єктів, джерел криз і способів застосування сили і проведення конфліктів, що роблять кризи, конфлікти і загрози багатомірними.
- Зсув насильства на міські території, у сферу внутрішньої безпеки, безпеки країни та її громадян, посилення економічно, етнічно, релігійно та ідеологічно мотивованих суперечностей і втілення їх у нові та переважно асиметричні або неконвенційні форми конфліктів, що повністю знищують право людини на особисту недоторканність і життя взагалі.
- Прискорення технологічного розвитку і впровадження інновацій призводить, з одного боку, до більш сильних взаємозв'язків, більшого доступу до інформації, економічної та фінансової взаємозалежності, розширення сфер співпраці різних держав, а з іншого — до більшої доступності засобів і методів втручання, порушень, деструкції, що у цілому серйозно підвищує регіональну і глобальну взаємозалежність, а також вразливість країн, що розвиваються.

З появою нових динамічних тенденцій і вразливих місць керівництво країною стає все більш складною справою. Уряди повинні розуміти це, щоб бути здатними дати адекватну відповідь. Варіанти рішення проблем часто залежать від того, наскільки рано вони були ідентифіковані. Вибір правильного варіанта, в свою чергу, залежить від того, наскільки будуть прораховані наслідки рішення. А якщо напрямок дій вже обрано, стає необхідним знати, які ефекти слід чекати від цього, щоб належним чином підготуватися до них. У будь-якому випадку правильність вибору залежить від того, наскільки якісною була надана розвідувальна інформація. Тому аргументовані державні рішення і розробка державної політики вимагають якісної розвідувальної інформації, оцінок і попереджень. Гарна розвідка не гарантує доброї політики, але бідна розвідувальна інформація гарантує погане управління.

У цьому значенні в руках відповідального демократичного керівництва розвідка стає одним з основних гарантів того, що держава буде повністю відповідальною перед своїм народом, що ворожі наміри відомі, загрози безпеки визначені і своєчасно розроблені заходи протидії збиткам, загибелі та руйнуванням.<sup>10</sup>

## Забезпечення і захист державних секретів

Прозорість у діях уряду, державної адміністрації та інших органів є важливою складовою частиною демократії, якщо влада хоче діяти легітимно, прийнятно, спиратися на підтримку громадськості, виборців і платників податків.<sup>11</sup> Проте для того, щоб отримати інформацію, яку хтось відмовляється надавати або тримає в секреті, уряд вимушений звертатися до розвідувальних служб, які володіють потенціалом і повноваженнями, недосяжними для інших урядових органів. Розвідоргани зобов'язані не тільки використовувати техніку проникнення, але також володіти легітимним правом її застосування.<sup>12</sup> Розвідка повинна тримати в таємниці свою роботу щодо збору інформації та її аналізу. У цьому

<sup>10</sup> Lustgarten, Laurence & Leigh, Ian. 1994. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford: Clarendon Press.

<sup>11</sup> Hulnick, Arthur. Winter 1999. Openness: Being Public About Secret Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 12, no. 2; pp. 463–483. Robertson, K. G. 1999. *Secrecy and Open Government*. New York: Macmillan. And: Turner, Stansfield. 1985. *Secrecy and Democracy*. Boston: Houghton Mifflin.

<sup>12</sup> Діяльність розвідувальних служб має здійснюватися в законодавчих рамках, які визначають сферу їхніх повноважень, відповідальність і межі їхньої компетенції, механізми нагляду і підзвітності, а також юридичні заходи по розгляду скарг і заяв у разі порушення прав людини. Система державного регулювання, координації і контролю мають бути визначальними в розвідувальній роботі. Така система складається з відповідних законів, виконавчих директив, наказів, міністерських або службових правил та інструкцій.

випадку секретність стає безцінним ресурсом.<sup>13</sup> Необхідність дотримання секретності означає, що багато аспектів діяльності розвідувальних служб не можуть бути прозорими, як діяльність інших урядових органів, і не повинні піддаватися розгляду і обговоренню з боку громадськості. Публікація інформації про ресурси або успіхи, що використовуються, може піддати ризику розкрити потенціал і мету розвідувальних служб, що дуже серйозно понизить ефективність їхньої діяльності. Таким чином, для того, щоб розвідувальні служби вели свої справи ефективно, необхідно деякі делікатні моменти їхніх дій залишити секретними. У <sup>14</sup>демократичних країнах визнаються секретними, принаймні, три основні моменти:

1. Вся інформація щодо мети розвідки, її джерел, операцій, методів, процедур і засобів збору інформації.
2. Анонімність штату оперативних співробітників і захист такої інформації.
3. Сутність і деталі розвідувальної діяльності, що здійснюється спецслужбами за кордоном.

Усім без винятку розвідкам необхідно підтримувати секретність у вищезгаданих моментах. Це буде гарантувати захист джерел від розголошення, а також захист отриманої закритої інформації. Це робиться не тільки на користь співробітників спецслужб, але і всіх людей із зовнішнього світу, що співпрацюють з ними. Секретність необхідна, тому що це єдиний спосіб забезпечити реальні та потенційні джерела інформації. Ніхто не стане добровільно працювати з розвідувальною службою, якщо вона нездатна запобігти розголошенню своїх джерел інформації.

Необхідність дотримувати анонімність для штату оперативних співробітників розвідки витікає з першого пункту: мета, джерела, операції, методи, процедури і методи збору інформації не можуть залишатися секретними, якщо імена оперативних працівників відомі громадськості. Розкриття імен співробітників розвідки неминуче піддасть їх небезпеці і атакам з боку контррозвідувальних органів супротивника. Інформація про діяльність розвідорганів також має бути засекреченою, тому що її розкриття викриє їхні наміри і мету збору розвідувальної інформації, а також потенціал систем такого збору приведе до надто великих запобіжних засобів і ефективних контрзаходів, невдачам в операціях, а також до неможливості доступу і збору інформації в майбутньому. Дуже часто успіхи розвідки мають залишатися таємницею для того, щоб забезпечити подальший успішний збір інформації.

Якщо уряд зацікавлений у міжнародній співпраці спецслужб<sup>15</sup> і розвідка підтримує це, реальним представляється обмін оперативними і стратегічними інформацією і оцінками. Всі документи і розробки розвідки є національним надбанням, і вони не можуть розголошуватися або розповсюджуватися без дозволу на те відповідних національних органів. Оскільки розвідувальна інформація стає доступною для розвідок країн-союзників, необхідно переконатися, що вони у рівній мірі дотримуються секретності. Тому необхідно встановити чітке керівництво і правила щодо доступу, класифікації, розповсюдження і архівації розвідувальної інформації як для членів уряду та інших найвищих органів влади і громадськості країни, так і для офіційних осіб і розвідувальних агентств країн-союзників.

Проте не вся інформація має бути захищеною і засекреченою. Якщо ми приходимо до висновку, що розкриття інформації негативно впливає на джерела і методи роботи, то таку "прозорість" можна вважати самознищенням. Але якщо секретність — як фактична, так і функціональна — стає надто суворюю, громадськість у ліберальних демократіях починає підозрювати, що держава приховує надто багато документів і має надто багато секретів. У відкритому суспільстві відмова громадськості у доступі до інформації рано чи пізно призведе до негативних наслідків. Набагато ефективніше забезпечувати оптимальний рівень прозорості, в той же час відповідним чином готувати громадськість, і остання отримає немало користі з розвідувальних продуктів, знань і оцінок. До речі, зараз в США офіційні публікації

<sup>13</sup> Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. London & Portland, OR: Frank Cass, pp. 4–6.

<sup>14</sup> В США, згідно з Актом про національну безпеку, департамент секретних служб несе відповідальність за захист джерел і методів діяльності розвідки США.

<sup>15</sup> Richelson, Jeffrey T. & Ball, Desmond. 1985. *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation among the UKUSA Countries*. Boston: Allen & Unwin. And: Wylie, Neville. July 1996. Keeping the Swiss Sweet: Intelligence as a factor in British Policy Towards Switzerland During the Second World War. *Intelligence and National Security*. Vol. 11, no. 3; pp. 442–467.



деяких розвідувальних продуктів, що мають велику цінність, знаходяться у відкритому доступі або їх можна придбати. Багато розвідувальних служб мають свої веб-сайти, зміст яких постійно збільшується і оновлюється.<sup>16</sup> На веб-сторінках навіть наводяться етичні кодекси поведінки співробітників спецслужб. Помітно, що не всі розвідувальні служби можуть запропонувати громадськості такі дані, як, наприклад, "Книга світових фактів" (*World Fact Book*), що публікована ЦРУ на своєму веб-сайті,<sup>17</sup> яку використовує весь науковий світ і дуже за це вдячний: тільки могутні спецслужби володіють можливостями забезпечувати постійне оновлення таких даних. Проте і спецслужби невеликих країн могли б використовувати свої розвідувальні продукти і оцінки на користь громадськості, особливо коли такі публікації можуть прояснити суперечливі моменти, події, розвиток ситуацій і позиції уряду.

Доброчинне відношення громадськості до розвідки, в якому має нагальну потребу будь-яка демократія, а також суспільна співпраця, є вкрай важливими моментами. Надаючи телефон, факс, електронні адреси для зв'язку, служби одержують значну суспільну підтримку.

### Які категорії розвідки існують?

Розвідку можна згрупувати по-різному. В цілому виділяють дві категорії розвідки:

- *Служби безпеки*, які продукують інформацію, що має відношення до *внутрішньої безпеки*, метою якої є захист держави, конституційного порядку, суспільства, цілісності території країни, повітряного і водного простору від ворожої діяльності зовнішнього супротивника, такого як тероризм, шпигунство, саботаж, політично мотивовані акти насильства. *Служби безпеки (служби внутрішньої безпеки, внутрішня розвідка)* повинні забезпечувати внутрішню безпеку і безпеку суспільства.<sup>18</sup>
- *Зовнішня (іноземна) розвідка* виробляє розвідувальний продукт, що має відношення до *зовнішньої безпеки* і раннього попередження. Для забезпечення зовнішньої безпеки потрібні знання про ризики, небезпеки, загрози і можливості, а також про події та їхні наслідки. Зовнішня розвідка потребує інформації про наміри, потенціал і діяльність іноземних держав, організацій, неурядових угруповань, їхніх агентів, спонсорів, які у цілому можуть представляти реальну або потенційну загрозу країні та її інтересам за кордоном. *Зовнішня (іноземна) розвідка* здійснюється зовнішніми (іноземними) розвідувальними службами, метою яких є просування і захист національних інтересів, які включають політичні, економічні, військові, наукові, суспільні та інші аспекти безпеки.

Мета і об'єкти збору інформації зовнішньою розвідкою і службами внутрішньої безпеки різні. Різні й ризики, на які вони наражаються. Важливо, щоб механізми керівництва, контролю і підзвітності враховували цю різницю. Через те, що в процесі діяльності служб внутрішньої розвідки можливе вторгнення в особисте життя і збір конфіденційної інформації, яка може зашкодити громадянам країни, над цими службами необхідний більш суворий контроль для встановлення відповідного балансу між внутрішньою безпекою і дотриманням прав окремих громадян.<sup>19</sup>

### Які функції розвідки?

У цілому, розвідувальні служби виконують три базові функції: *збір, аналіз інформації* і внутрішню, по відношенню до цих процесів, функцію *контррозвідки*. Таємні акції, які іноді вважаються четвертою

<sup>16</sup> Див., наприклад, сайти ЦРУ США (<http://www.cia.gov/>), Британської секретної служби (MI5) (<http://www.mi5.gov.uk/>), Німецької розвідувальної служби (<http://www.bundesnachrichtendienst.de/start.htm>). Канадської служби безпеки і розвідки (<http://www.csis-scrs.gc.ca/>), Російської федеральної служби безпеки (<http://www.fsb.ru/>)

<sup>17</sup> Див. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/goes/af.html>

<sup>18</sup> Британська секретна служба (MI5), яка є розвідувальним агентством безпеки, наприклад, має завдання охороняти економічний добробут Великобританії від іноземних загроз. Див.: <http://www.mi5.gov.uk/function.htm>.

<sup>19</sup> Johnson, Loch. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. Chapter 9, Balancing Liberty and Security. New York: New York University Press. pp. 199–222.



функцією розвідки, стали в сучасних демократичних країнах предметом дискусій на тему їхньої відповідності актуальним завданням.<sup>20</sup>

### Збір інформації

Збір інформації є наріжним каменем розвідки: отримання даних та інформації про людей, місця, події і діяльність, які необхідні урядовим службам, але не можуть бути отриманими з відкритих джерел, дипломатичних та інших контактів. Без збору інформації розвідка не більше ніж гімнастика для розуму.<sup>21</sup>

Системи управління збором інформації використовуються для кожного з трьох основних методів отримання: *агентурна розвідка (human intelligence, HUMINT)*, при якому інформація збирається людьми — шпигунами, агентами, інсайдерами, також перебіжчиками, інформаторами, дипломатами, бізнесменами, мандрівниками, представниками засобів масової інформації та ін.; *сигнальна розвідка (signals intelligence, SIGINT)*, в якій дані та інформація збираються в результаті перехоплення, моніторингу, локалізації радіо-, мікрохвильового, радарного або іншого електронного випромінювання, включаючи лазерне, електронно-оптичне і видиме випромінювання;<sup>22</sup> *видова розвідка (imagery intelligence, IMINT)*, в якій дані та інформація збираються за допомогою фотографій, електронних, інфрачервоних, ультрафіолетових, гіперспектральних<sup>23</sup> та інших технологій отримання зображень через супутники або особливе устаткування наземного, морського і повітряного базування.<sup>24</sup>

*Агентурну розвідку*, у свою чергу, може бути розділено на *відкриту* і *таємну по збіру інформації*. Вміння і техніка, що використовуються в таємному зборі інформації, істотно відрізняються від прийнятих у відкритому зборі інформації<sup>25</sup>, а тому відрізняються: організація роботи, відповідальність, складання доповідей і розповсюдження інформації, що отримана різними шляхами. В таємному зборі інформації людський чинник відіграє значно більшу роль; при цьому використовується найточніше і найчутливіше аудіо- та відеоустаткування, що здійснює моніторинг дуже акуратно і приховано, робототехніка для збору інформації, що відома під назвою *мікроботи*, оснащена найвитонченішими сенсорами, комп'ютерними пристроями для моніторингу комунікацій і дешифрування повідомлень.

Картографія також стала дуже залежною від різного виду зображень, і це є дуже добрим аргументом використання видової розвідки при складанні військових карт.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Caparini, Marina. 2002. Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 3<sup>rd</sup>-5<sup>th</sup> October 2002, p.2.

<sup>21</sup> Lowenthal, Mark. op. cit. pp. 54-86.

<sup>22</sup> Додаткову інформацію з цього питання див.: Bamford, James. 2001. *Body of Secrets: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency — From the Cold War Through the Dawn of a New Century*. New York: Doubleday. And: Bamford, James. 1982. *The Puzzle Palace: A Report on America's Most Secret Agency*. Boston: Viking.

<sup>23</sup> Гіперспектральні сенсори уловлюють віддзеркалення в різних діапазонах випромінювань, що дозволяє проникати через маскування та визначати наявність і будову об'єктів, що недосяжні для камер і сенсорів, які працюють у світловому діапазоні.

<sup>24</sup> З питань повітряної та супутникової видової розвідки див.: US National Commission for the Review of the National Reconnaissance Office. November 14, 2000. *Report: The National Commission for the Review of the National Reconnaissance Office*. Washington D.C.: GPO. Див. також: <http://www.nrocommission.com> And: Best, Richard A. 2000. *Airborne Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR): The U-2 Aircraft and Global Hawk UAV Programs*. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress. Also: *Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection*. At: <http://www.fas.org/irp/offdocs/int015.html>.

<sup>25</sup> Steele, Robert David. 1996. Open Source Intelligence: What Is It? Why Is It Important to the Military? *American Intelligence Journal*. Vol. 17, nos. 1 and 2; pp. 35-41.

<sup>26</sup> Odom, William W. 2003. *Fixing Intelligence. For a More Secure America*. New Haven and London: Yale University Press; pp. 137-138.

Теоретично, усі способи збору інформації<sup>27</sup> можуть бути використані для виконання однієї задачі, щоб підтвердилися факти, які були отримані в результаті застосування одного із способів збору інформації. Існує безліч інших дуже складних і часто конкуруючих вимог щодо збору інформації, які не завжди застосовуються практично або є дуже дорогими. Таким чином, відкриті джерела або доступна громадськості інформація необхідні для визначення суперечностей в отриманій інформації або підтверджують той факт, що інформація не є доступною, оцінюють можливі витрати, втрати і ризики, що виникають при її отриманні, і лише після цього формується конкретне завдання з отримання певної інформації.

Системи збору розвідувальної інформації не застосовуються щодо суспільно доступної інформації. Суспільна інформація є суміжним розвідувальним продуктом, що одержується при зборі інформації, і в цьому випадку використовуються інші засоби і методи, ніж при таємному зборі інформації. Можливості секретного збору інформації мають використовуватися для певного виду інформації або інформації, важливість якої обумовлена замовленням з боку вищого керівництва країни або інших споживачів розвідувального продукту. При цьому необхідно ретельно зважувати всі політичні прибутки і витрати. Тому в цьому процесі брати участь зобов'язане керівництво розвідувальних органів.

### Аналіз

Термін “аналіз” використовується для визначення процесів *зіставлення, аналізу і оцінювання* сирих даних, для узагальнення інформації, що поступила з усіх джерел та її подальшої трансформації у розвідувальну — у звіти, ситуативні доклади і попередження, аналітичні матеріали, оцінки, рекомендації, підрахунки, прогнози та інструкції.<sup>28</sup> Якщо в процесі збору інформації, принаймні таємного, основну роль виконували розумні технології, то аналіз, зіставлення і оцінка все ще відбуваються у людському мозку. Жодний масив даних не може замінити вдумливого аналітика, здатного дати критичну оцінку політики, що проводиться, і оперативно оцінити події діючих суб'єктів або тенденції, які можуть бути захованими в масі заплутаного і суперечливого сирого інформаційного матеріалу.<sup>29</sup> Перед аналітиком постає вимога “поцілити в десятку”.

Аналітик, який керує збором інформації, в змозі обрати якнайкращий метод для отримання сирової або обробленої інформації для оцінювання і подальшої підготовки розвідувального продукту, що повністю відповідає потребам споживача. Такий продукт повинен містити те, що відомо — факти, яким чином це стало відомим — джерела; висновки — точні оцінки, що може змінитися — альтернативні результати і що залишається нез'ясованим. Головна мета — мінімізувати невизначеність, з якою найвище керівництво країни зобов'язано рахуватися під час ухвалення стратегічних і політичних рішень щодо питань національної безпеки та зовнішньої політики. Більш того, аналітик зобов'язаний допомогти в осмисленні комплексних моментів, звернути увагу на надзвичайні проблеми і загрози національним інтересам. Таким чином, важливість розвідувального продукту полягає не тільки в точності, але й в акценті на тому, що може виявитися актуальним для замовника.<sup>30</sup>

Розвідувальним службам не слід задовольняти запити в аналізі, якщо їм відомо, що інформація, що буде отримана з цього питання, матиме низьку актуальність для повного аналізу предмета. Також не варто займатися аналізом фактів, предметів або явищ, якщо всю інформацію з їхнього приводу

<sup>27</sup> For additional collection disciplines see: USAF Intelligence Targeting Guide. February 1998. Air Force Pamphlet 14–210 Intelligence; Attachment 3: Sources of Intelligence, at: [http://www.fas.org/irp/doddir/usaf/afpam14-210/part 16.htm](http://www.fas.org/irp/doddir/usaf/afpam14-210/part%2016.htm)

<sup>28</sup> For a good coverage of analysis see: MacEachin, Douglas J. 1994. *The Tradecraft of Analysis: Challenge and Change in the CIA*. Washington D.C.: Consortium for the Study of Intelligence. And: Johnson, Loch K. October 1996. Analysis for a New Age. *Intelligence and National Security*, 11, pp. 657–671. Also: *Analysis. Directorate of Intelligence in the 21st Century. Strategic Plan*. August 1996. Washington D.C.: CIA; Unclassified; For Public Release. And: Nielson, Harold. October 1995. The German Analysis and Assessment System. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp.54–71.

<sup>29</sup> Dupont, Alan. 2003. Intelligence for the Twenty-First Century. *Intelligence and National Security*; Volume 18, no. 4; p. 22.

<sup>30</sup> Davis, Jack. 1996. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5; pp. 7–15. At: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>.

можна придбати з доступних джерел, але при цьому, однак, експертна оцінка розвідувального аналітика або служби значно не доповнить аналіз матеріалу, отриманого з відкритих джерел.

### *Контррозвідка*

Контррозвідка — це зусилля, які прикладає країна для запобігання діяльності іноземних спецслужб або політичних рухів чи угруповань, контрольованих ззовні, що часто підтримуються спецслужбами, і яку спрямовано на проникнення у державні інститути, військово командування, міністерські посади в самій країні або за кордоном з метою шпигунства, диверсій і саботажу.<sup>31</sup> Але об'єктами контррозвідувальної роботи можуть бути не тільки громадяни якої-небудь країни, але і особи без громадянства. Контррозвідка також має справу з терористичними актами незалежно від того, звідки і ким вони були інспіровані — в самій країні або за кордоном. Тому контррозвідці доводиться займатися й питаннями, що знаходяться в компетенції прикордонних і митних служб.

Контррозвідувальна діяльність складається з наступальних і захисних заходів: *захисні заходи* мають на увазі проведення розслідувань і перевірок державних службовців, співробітників установ і відомств, моніторингу діяльності відомих або підозрюваних агентів, спостереження за активністю іноземних розвідувальних служб з метою визначити і нейтралізувати їхню діяльність; *наступальні заходи* здійснюються шляхом зіставлення інформації про діяльність іноземних розвідувальних служб, їхню оперативну роботу шляхом вербування агентів, організації операцій з проникнення, порушення діяльності, обману і маніпуляцій цими службами і пов'язаними з ними організаціями у власних інтересах.

Контррозвідка є складовою частиною всього розвідувального процесу, зокрема для того, щоб, оцінюючи джерела та інформацію, бути впевненими, що зібрані дані є справжніми. Це істотно відрізняється від збору інформації, який здійснює розвідка, тому що контррозвідка має на увазі заходи протидії загрозам з боку ворожих розвідувальних служб або недержавних організацій і угруповань. Контррозвідка не може видати готовий продукт протягом короткого часу, контррозвідувальна діяльність не обмежується будь-яким періодом часу.

Через те, що в усіх країнах шпигунство є злочином, контррозвідка пов'язана з правоохоронною діяльністю. Але ловити шпигунів і знаходити іноземні технічні засоби збору інформації є набагато складнішою діяльністю, ніж ловити вітчизняних або зарубіжних злочинців. Мотивація і ресурси, якими володіє кримінал, серйозно відрізняються від тих, кого підтримують іноземні спецслужби. Уміння провадити кримінальні розслідування, однак, часто не мають успіху в контррозвідувальних операціях.<sup>32</sup> Тому, якщо ще можна розглядати злиття агентурної розвідки і наступальної контррозвідки в єдину організацію, аргументи з приводу злиття контррозвідки і правоохоронних органів не витримують критики. Більш того, використання багатьох різних методів збору інформації, включаючи також агентурну і видову розвідку, стає дедалі важливішим для оперативної діяльності контррозвідки.

### *Таємні акції*

Таємні акції, яких іноді називають “активними заходами”, здійснювалися розвідувальними службами СРСР, країн Варшавського договору і деякими іншими країнами, чия діяльність використовувалася з метою зробити вплив на політичні, військові або економічні умови і ситуації за кордоном,

<sup>31</sup> Для більш глибокого вивчення контррозвідки, див.: Johnson, William R. 1994. *Thwarting Enemies at Home and Abroad: How to Be a Counterintelligence Officer*. Bethesda, Md.: Stone Trail Press. And: Zuehlke, Arthur A. 1980. What is Counterintelligence? In: *Intelligence Requirements for the 1980s: Counterintelligence*. Godson, Roy; ed. Washington D.C.: National Strategy Information Center. Also: Olson, James M. 2001. *A Never-Ending Necessity. The Ten Commandments of Counterintelligence*. Washington D.C.: *Studies in Intelligence*. CIA. Див. також: [http://www.odci.gov/csi/studies/fall\\_winter\\_2001/article08.html](http://www.odci.gov/csi/studies/fall_winter_2001/article08.html).

<sup>32</sup> Hulnick, Arthur S. Fall 1997. Intelligence and Law Enforcement: The 'Spies Are Not Cops' Problem. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 10, no. 3; pp. 269–286. And: Baker, Stewart L. Winter 1994/1995. Should Spies be Cops? *Foreign Policy*. No. 97; pp. 36–52.

причому роль урядів не була очевидною і публічно не розголошувалася.<sup>33</sup> Вони можуть складатися з пропагандистських акцій і заходів, спрямованих на підтримку політичних або військових рухів всередині окремої країни, допомогу в технічному та іншому забезпеченні урядів, що вирішують проблеми своєї країни, або акцій, що мають на меті припинення протизаконної діяльності, яка загрожує інтересам країни та її безпеці, наприклад, тероризму, організованої злочинності, нелегального обігу наркотиків.

Таємні акції є нетривалою військовою операцією для досягнення мети, якої неможливо добитися дипломатичним або іншим шляхом.<sup>34</sup> Невійськові таємні акції, можливо, не мають іншого логічного організаційного завдання, ніж прихований агентурний збір інформації.<sup>35</sup> Але загальна вигода від таємних акцій гаряче обговорюється.<sup>36</sup> У принципі, таємні акції можуть здійснюватися тільки з метою підтримки зовнішньої політики країни. Такі акції мають також супроводжуватися і підтримуватися дипломатичними або військовими заходами, торговельними санкціями. Таємні акції вимагають незначної частини бюджету розвідувальних служб, гроші переважно непропорційно витрачаються на управління і нагляд. Головною складністю таємних акцій є те, що вони часто створюють більше проблем, ніж вирішують їх. Тому ціна, яку доведеться заплатити у разі поразки або розкриття, має бути ретельно прорахованою і, де політична ціна є значною, таємні акції мають бути санкціонованими виключно в результаті демократичних процедур і лише за надзвичайних обставин: коли безпека країни знаходиться під прямою загрозою, коли деякі державні механізми не працюють, коли потенційний негативний ефект акції не переважає можливу вигоду.

## Що таке “управління” розвідкою

Два головні види діяльності, здійснювані розвідкою — *збір і аналіз* — мають бути розглянуті у більш широкому контексті: ці види діяльності пов'язані із запитом та потребами вищого керівництва країни, і використовується при цьому готовий розвідувальний продукт. Управління процесом, ініційованим на вимогу вищих посадовців країни і який включає збір, аналіз і розповсюдження певних типів інформації, здійснюється, використовуючи концепцію розвідувального циклу, у якому інформація здобувається, трансформується в розвідувальну і робиться доступною для керівництва країни і військового командування, інших офіційних осіб або агентств, які потребують розвідувальної інформації, що необхідна для виконання їхніх обов'язків і функцій.<sup>37</sup> Розвідувальний цикл зазвичай складається з 5 стадій: 1) *планування і спрямованість*; 2) *збір інформації*; 3) *обробка отриманої інформації*; 4) *вироблення і аналіз розвідувального продукту*; 5) його *розповсюдження*.

**Планування і спрямованість** вимагають управління всіма зусиллями розвідки, які повинні забезпечити: від інформації, що потрібна для ідентифікації і оцінки загрози або пріоритетних питань, необхідних для вироблення політичних і стратегічних рішень, щоб вирішити, які міжнародні або внутрішні діючі суб'єкти підлягають ретельному вивченню, і включно до доставки розвідувального продукту його споживачам. Весь цей процес ініціюється, коли очевидною стає необхідність, або

<sup>33</sup> ЦРУ визначає таємні акції як “операції, що розроблені для впливу на уряди, події і організації або на окремих людей з метою підтримати зовнішню політику своєї країни так, щоб не виявлявся зв'язок з владою, що санкціонує їх”.

<sup>34</sup> Для більш глибокого вивчення проблеми див.: Berkowitz, Bruce D., & Goodman, Allan E. 2000. *Best Truth*, Chapter 5: Covert Action in the Information Age. New Haven and London: Yale University Press, pp. 124-146.

<sup>35</sup> Odom, William E. 2003. *Fixing Intelligence. For a more Secure America*. New Haven and London: Yale University Press, pp. 24-26

<sup>36</sup> Church, Frank. January/February 1976. Covert Action: Swamp of American Foreign Policy. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 52, no. 1; pp. 7-11. Lefever, Ernest W. Spring 1980. Can Covert Action Be Just? *Policy Review*. No. 12; pp. 115-122. Rudgers, David F. April 2000. The Origins of Covert Action. *Journal of Contemporary History*. Vol. 35, no. 2; pp. 249-262.

<sup>37</sup> Johnson, Loch. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. New York: New York University Press, p. 187.

поступає запит з боку певних державних суб'єктів — президента, прем'єр-міністра, Ради національної оборони, міністрів або інших урядових органів. У деяких випадках ці вимоги і запити є інституційними.

**Збір інформації** означає отримання даних та інформації, які мають стати розвідувальними. У цьому процесі використовуються відкриті та закриті, секретні джерела інформації, а саме: агенти і перебіжчики, що надають інформацію, яку неможливо отримати іншим шляхом, а також технічні засоби збору інформації.

**Обробкою** називається процес зіставлення і перетворення величезних інформаційних масивів у форму, більш зручну для розвідувального аналізу, включаючи мовний переклад і розшифровку. Інформація, яка не потрапляє до аналітика, сортується, архівується і робиться придатною для швидкого комп'ютерного відновлення. Обробка також має на увазі зменшення кількості даних і подальший перенос відсортованої інформації на плівки, якщо це фотографії, або в електронну форму.

**Вироблення і аналіз** полягають у перетворенні обробленої інформації і знань на кінцевий розвідувальний продукт. Цей процес включає інтеграцію, аналіз, оцінювання всіх доступних даних і підготовку різноманітних розвідувальних продуктів. Такі продукти (або оцінки) подаються у форматі повідомлень, коротких звітів або більш об'ємних досліджень. Дані та інформація, що часто зібрані фрагментарно, часом суперечливо, вимагають фахівців, які додадуть їм значення і значущості. Тому добрий аналіз залежить від зібраних найкращих мозків, здатних аналізувати і оцінювати події та умови, оперувати сумішню відкритої та закритої інформації. Об'єкти, які коментують розвідувальні аналітики, відносяться до сфери державних інтересів, у більш широкому плані вони є поточними подіями, намірами, ресурсами, вірогідним розвитком ситуацій, різними регіонами та їхніми проблемами, організаціями, групами людей і окремими особами в різних контекстах — політичному, географічному, економічному, фінансовому, науковому, військовому або біографічному.

**Розповсюдження**, завершуючи розвідувальний цикл, включає поведження з готовим розвідувальним продуктом та його доставку споживачам — вищим посадовцям держави, що ухвалюють політичні та стратегічні рішення і які ініціювали увесь розвідувальний цикл. Інформації, щоб стати корисною, необхідні п'ять найважливіших характеристик: бути актуальною, своєчасною, точною, змістовною і чистою, у тому числі аполітичною (не містити дезінформації, пропаганди, наклепу, обману та ін.).

Дуже часто в розвідувальному процесі виділяють ще дві фази: **споживання і зворотний зв'язок**. Як і в якій формі вище керівництво країни використовує розвідку і ступінь, в якому розвідка задіяна для цього, є важливими моментами. Взаємостосунки розвідки з тими, хто ухвалює рішення державної важливості, мають бути не пасивними, а активними. Проте існують об'єктивні вимоги дотримуватися дистанції в усіх робочих моментах, причому не тільки в тих, які вважалися важливими і для аналітиків, і для споживачів розвідувального продукту у минулому.<sup>38</sup> Хоча зворотний зв'язок, всупереч бажанням розвідки, рідко використовується як діалог між тими, хто споживає розвідувальний продукт, і тими, хто ним користується, обов'язково має відбуватися після того, як інформація була поставлена замовнику. Тому тим, хто ухвалює рішення державної важливості та формує політику країни, необхідно все ж таки трохи розказувати тим, хто надає їм інформацію, про те, наскільки вони задоволені продуктом і що можна поліпшити у кожному компоненті та стадії розвідувального циклу.<sup>39</sup>

Наведений вище приклад розвідувального циклу, як і будь-яка інша модель, є спрощеним віддзеркаленням реального процесу. Однак деякі вимоги можуть стати "постійними". Ті, хто формує політику держави, рідко деталізують, яка конкретно інформація їм потрібна. Вони частіше висловлюватимуть бажання одержувати доклади і звіти з приводу різних ситуацій та їхнього розвитку, переклавши на плечі розвідувальних агентств відповідальність за рішення того, яким чином буде отримуватись необхідна для цього інформація. Більш того, розвідувальні служби мають певну внутрішню потребу в

<sup>38</sup> Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer — Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security Journal*, Vol. 1, no. 2, pp. 212–233. And: Haass, Richard N. 2002. Policymakers and the Intelligence Community: Support US Foreign Policy in the Post-9/11 World. *Studies in Intelligence*. Vol. 46, no. 3; pp. 1–13.

<sup>39</sup> Про реалії використання розвідувального циклу, споживання розвідувального продукту і зворотній зв'язок див.: Lowenthal. *op. cit.*, pp. 50–51.



інформації, яка допомогла б у проведенні тривалих операцій: наскільки розвідка буде корисною у майбутній діяльності, зокрема, відносно контррозвідувальної роботи і питань безпеки. Розповсюдження інформації також є чи не найскладнішим етапом усього розвідувального циклу. Поділитися інформацією з урядом і при цьому зберігти в таємниці розвідувальні методи і джерела, — вельми нелегка задача. Проте видавати необхідну інформацію відповідальним офіційним особам є обов'язковою умовою ухвалення ефективних рішень щодо безпеки.

Правильне, належне управління розвідкою залежить від оптимальності настройки розвідувального циклу. Проте в майбутньому успішний розвідувальний менеджмент відрізнятиметься здатністю зливати воедино, інтегрувати всі елементи процесу для того, щоб забезпечити повноцінну підтримку вищого керівництва країни і оперативного командування. Досягнення цього показника є ще більш необхідним, тому що багато старих принципів і думок більше не можуть застосовуватися. На розвідку роблять вплив три головні чинники: 1) зміни, що відбуваються в об'єктах, які розвідка зобов'язана вивчити; 2) необхідність обміну розвідувальною інформацією і міжнародна співпраця; 3) зміни, які відбуваються в інформаційних технологіях та у використанні інформації.

### **Зміни в об'єктах вивчення**

Набір задач, які повинна виконувати розвідка, стає більш комплексним і об'ємним, ніж будь-коли. У розвідці серйозно змінилися число і варіативність ризиків, небезпек і загроз, які сьогодні можуть миттєво змінюватися. Багато тем, що стали суб'єктами розвідувальної діяльності, значно відрізняються від тих, які турбували уряди у минулому — це і глобалізація, і світовий простір, і демографічні та фінансові ресурси, що загрожують країнам і їхньому населенню. Тому розвідувальний менеджмент має бути готовим справлятися з численними несподіванками, пов'язаними з новими ризиками, небезпеками і загрозами.

Нерівність розділяє країни, іноді суверенність просто міф, якщо не сказати лицемірство,<sup>40</sup> існує чимало країн з такими урядами, які сприяють дестабілізації в усьому стратегічному просторі, виробляють зброю масового знищення, надають комфортні притулки терористам, фінансують вбивства своїх політичних опонентів за кордоном. Існують країни, де державні структури або розвалюються, або, практично, повністю відсутні, що провокує ендемічні конфлікти і масову міграцію населення, яке також служить розвитку тероризму і організованої транснаціональної злочинності.

Ще більш важливим є те, що зростає число могутніх неурядових угруповань, до яких відносяться міжнародні терористичні організації, ідеологічні, етнічні та релігійні екстремісти, мафія, великі кримінальні структури, які є серйозною і небезпечною загрозою для усієї світової спільноти. Просування глобалізації, технологічних інновацій, відкриті кордони і вміле використання суперечностей, існуючих між різними національними законами і юридичними процедурами, що практикують терористи, екстремісти, незаконні торговці зброєю і розповсюджувачі наркотиків, шахраї, торговці людськими органами і життями, фахівці з відмивання брудних грошей і незаконного поховання токсичних і небезпечних відходів — ось неповний перелік суб'єктів і явищ, з якими сьогодні доводиться мати справу розвідувальним агентствам.

Існують багатонаціональні корпорації, неурядові організації, нові розвідувальні агентства — зараз вважається модним відкидати державні бюрократичні процедури і доручати виконання розвідувальних завдань приватному сектору в ім'я ефективності та скорочення витрат, а також безліч військових компаній, приватних охоронних фірм і розвідувальних агентств вимагають моніторингу своєї діяльності. Все це дійові особи і виконавці, а також хакери, що займаються комп'ютерним зломом, створили проблему, (як передбачити їхні подальші рухи і цілі?) яка останнім часом стає все більш гострою.

Тому збільшення кількості ризиків, небезпек і загроз, а також їхня диверсифікація, істотно розширило поле діяльності та задачі розвідки і, одночасно з цим, підвищило вимоги до неї з погляду

<sup>40</sup> Krasner, Stephen D. 1994. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.



зміцнення міжнародної безпеки. Це не обмежено тільки кризовим управлінням, діями у відповідь на кризові ситуації, запобіганням конфліктів і операціями по встановленню і підтримці миру. Сучасні задачі, що стоять перед розвідкою, мають глобальний масштаб і пов'язані з тривалою безпекою. Боротьба проти транснаціонального тероризму є одним з тих аспектів, де розвідка володіє вкрай важливим потенціалом, як і обмеження розповсюдження зброї масового знищення та інших видів озброєння. Третьою категорією є інформаційна підтримка багатьох діючих угод з контролю над озброєннями та інших заходів щодо будівництва довіри. Примусове виконання міжнародних санкцій є четвертою категорією, в якій здійснюється широкомасштабна співпраця розвідок.<sup>41</sup> П'ята категорія пов'язана з порушеннями прав людини. Розвідувальна підтримка ліквідації наслідків природних катастроф і гуманітарної допомоги є шостою категорією. Більш того, дедалі зростаюча необхідність захищати життєво важливу національну інфраструктуру, зокрема, від інформаційних і кібератак, загострюють проблему міжнародної співпраці розвідок.

Керівництво розвідкою повинне докладати всіх зусиль для здійснення систематичного збору інформації та даних, особливо про наміри, тенденції, плани і потенціали і водночас про величезну кількість різних організацій та їхню діяльність, ресурси, зв'язки і рухи. Правилком для постановки задач перед розвідкою завжди було слідувати і стежити, що є більш безпечним і більш дешевим заходом, ніж інші. Методи збору інформації та даних кардинальним чином змінилися, особливо в кінці минулого сторіччя: супутникові зображення і електронне перехоплення є найочевиднішими свідцтвами прогресу і інструментами вибору. Проте багато нових недержавних структур відчують брак ресурсів, які дозволяють ефективно використовувати технічні засоби збору інформації. Багато нових загроз вимагають значно більшої участі людей у зборі інформації — окремих осіб, що володіють необхідними мовними і культурними навичками і готовими мати справу з великим ризиком і з людьми, іноді абсолютно ганебними і корумпованими. У той же час сутність цих загроз зробило участь людини в зборі інформації не тільки значно складнішою, але і більш небезпечною. Таємне проникнення не може зараз бути безпечним навіть під дипломатичним прикриттям — контррозвідка серйозно зміцнила свій статус. Інші тенденції, які істотно ускладнюють і негативно впливають на управління розвідкою, включають такі моменти:

- Технологічні досягнення, що допомагають об'єктам оперативних розробок краще ховати і берегти свої секрети. На відкритому ринку кожному, хто має достатньо грошей, пропонуються витончені пристрої для спотворення, обману або шифровки інформації.
- Зусилля розвідки мають охоплювати всі великі території і все більшу кількість діючих суб'єктів. Тому серйозно ускладнюються планування, управління, збір і аналіз, які до того ж вимагають більшої гнучкості.
- Слід чекати несподіванок, які народжуються в непередбачуваній комбінації неконвенціональних загроз. Щоб уникнути цього, розвідка повинна утворити широку мережу для моніторингу тем і країн, які мають до цього відношення навіть не в плані збору інформації, а для того, щоб "тримати руку на пульсі" і "ловити зміни".
- Для розвідки представляється вкрай важливим вільно володіти величезною кількістю мов. Тому потрібні значні можливості швидко обробляти іноземні матеріали, спілкуватися з потрібними людьми, оперативно здійснювати зворотний переклад.
- Побудова кращої з можливих систем збору інформації вже не є пріоритетною задачею. У цьому випадку не тільки значно збільшуються витрати, але з'являються вразливість і негнучкість, робота все більшого числа різних систем може навіть призвести до різних обмежень у зборі інформації технічними засобами.
- Значне збільшення інформаційних масивів комунікації ускладнює визначення об'єктів для розробок. Хоча надійність звичайних засобів комунікацій знижується, нові способи спілкування, такі як оптико-волоконні кабелі, лазери, мобільні та супутникові телефони, електронна пошта складніше піддаються перехопленню.

<sup>41</sup> Міжнародні угоди між розвідувальними службами базуються на політичних угодах по цих чотирьох категоріях. Національні розвідки здійснюють інформаційну допомогу країнам-союзникам.

- Розширення доступу і використання можливостей інтернету для збору інформації, отримання знань і технологій, фінансових трансакцій, а також для передачі і отримання зашифрованих і прихованих повідомлень через веб-сайти і зображення.
- Втрата монополії і державного контролю над криптологією, відкритий доступ і швидке розповсюдження комп'ютерних засобів шифрування приватних комунікацій призвело до зменшення ефективності застосування видової та комунікаційної розвідки.
- Зростання комерційного супутникового фотографування з можливостями допуску в один метр і менше є ще одним відкритим джерелом інформації не тільки для самих розвідувальних служб, але й для їхніх опонентів.

Більш того, перед розвідкою виникає необхідність обслуговувати набагато більше число клієнтів, з набагато більш широкими запитами, причому обслуговувати набагато швидше. Проте розвідка є вельми делікатним ресурсом, що необхідно враховувати і в її забезпеченні, і у вимогах до неї. Стиль, в якому управляють розвідкою, визначає, і наскільки багато зайвих грошей було витрачено, і наскільки неефективними були зусилля. Грубо кажучи, якщо професіонали розвідки і сучасні розвідувальні системи займатимуться невідомо чим, вони нічого не зможуть зробити.

Потреби завжди більше поставок. У світі індустрії існують два основні підходи, завдяки яким можна справитися з подібними проблемами: низхідне централізоване планування і висхідні ринкові вимоги споживача. За часів холодної війни розвідувальні служби вибрали централізоване планування для вирішення проблем розподілу ресурсів. Сьогодні централізоване планування веде до неефективного використання ресурсів, що є неприйнятним, оскільки воно вже не в змозі адекватно забезпечувати рішення нових задач і вимоги розвідки, оцінювати всі виникаючі альтернативи. Ефективна щодо витрат розвідка вимагає ринкової стійкості, дисципліни і нових правил досягнення домовленостей.

Ще одним, часто недооціненим аспектом є безперервність або спадкоємність, яка набуває особливої важливості для невеликих країн. Якщо цей принцип порушується, різко знижується компетентність, яка не відновиться і впродовж багатьох літ. Державні політики та інші офіційні особи, які мало розуміються на сутності розвідувального процесу, часто вважають, що "компетенція служб, як личинка у коконі, завжди переживе важкі часи". У більшості випадків це неможливо. Ще менш зрозумілий той факт, що розвідка чомусь виявляється не готовою до появи нових технологій, оскільки пізніше дуже складно наздогнати потяг, що йде. Принаймні, у технічній сфері, практично, завжди виявляється істиною, що коли розвідка не вхопиться за нові можливості, вона ризикує залишитися ні з чим протягом тривалого часу, поки уряд не зволить виділити їй добрий шматок бюджетного пирога, при цьому, чим більше запізнення, тим більше грошей потрібно для його компенсації.<sup>42</sup> Тому для здійснення успішного управління розвідкою потрібна і спадкоємність, і постійні зусилля по вдосконаленню, і більш тісна двостороння і міжнародна співпраця розвідувальних служб.

## **Необхідність більшого обміну розвідувальною інформацією і міжнародної співпраці в цілому**

Розвідувальні служби мають культурні та бюрократичні традиції не ділитися інформацією як між собою, так і зі сторонніми. Це викликано природним прагненням зберегти накопичену інформацію і непереборною пристрастю до секретності. Спецслужби, служби безпеки і розвідувальні агентства зокрема прагнуть утриматися від обміну інформацією один з одним. США не єдина країна, яка отримала гіркий урок в тому, що часто недостатній обмін інформацією, погана координація зусиль і зв'язків розвідок приводять до руйнівних наслідків. Тому потрібен найширший обмін інформацією — як вертикальний, так і горизонтальний, як внутрішній, так і зовнішній. Керівництво розвідкою зобов'язане не тільки змінити свої прагнення і традиції відповідно до вимог інформаційного обміну і зменшення надмірної секретності, яка сковує конструктивну діяльність, потоки актуальної інформації, а в той же час необхідно продовжувати зусилля, спрямовані на захист джерел і методів.

<sup>42</sup> Kettis, Par. 2000. The Future of Covert Intelligence. In: Shukman, Harold, ed. *Agents For Change. Intelligence Services in the 21st Century*. London: St Ermin's Press; pp. 83-84.

Історично склалося так, що держави завжди демонстрували бажання ділитися інформацією, якщо вони мали загальні розвідувальні інтереси і проблеми.<sup>43</sup> Час показав, що такі взаємостосунки в більшості своїй виявилися вигідними для всіх сторін.<sup>44</sup> Але навіть якщо інтереси двох країн збігалися не повністю, розвідки все одно часто допомагали одна одній.

Двостороння співпраця, звичайно, має на увазі обмін розвідувальною інформацією і аналітичними матеріалами по темах, що представляють взаємний інтерес. Такі взаємостосунки можуть і мають підтримуватися і продовжуватися, якщо обидві сторони суворо дотримуються базової домовленості інформаційного обміну: сутність і деталі розвідувального продукту, наданого партнерською службою, будуть захищені від розголошення згідно з його класифікацією і не будуть передані третій стороні.<sup>45</sup>

Хоча країни, що володіють більш скромними розвідувальними можливостями, не завжди в змозі викласти на стіл потенціал рівний тому, що надають більші служби, їхня співпраця може йти іншими шляхами. У деяких випадках країни можуть надати географічний або інший доступ, отримати який іншим способом не можливо. З іншого боку, розвідувальні служби невеликих країн можуть допомогти в навичках, вміннях, експертизах, надати суттєву мовну підтримку, інакше все це великим спецслужбам доведеться розвивати самостійно. Доти, поки одні країни мають нагоду витратити на розвідку більше грошей, ніж інші, нелогічно чекати рівного внеску в співпрацю їхніх служб. Розвідувальні агентства надають один одному безліч послуг — від доступу і до можливостей, які має у своєму розпорядженні держава, проте часто буває так, коли великий прибуток приносять тривалі колегіальні або навіть дружні відносини, що обов'язково зарахується у важкі часи. Розвідувальні служби можуть відіграти чи не найголовнішу роль у співпраці з метою взаємної безпеки їхніх країн.

Поки представники вищих ешелонів влади вимагатимуть від своїх розвідувальних служб роботи по об'єктах, що мають глобальний або транснаціональний масштаб, взаємостосунки між розвідками розширятимуться. Не останньою причиною для цього є той факт, що жодна служба не має потенціалу, достатнього для того, щоб здійснювати свою діяльність у будь-якій точці земної кулі. Більш того, в світі існує величезна безліч специфічних суб'єктів, по відношенню до яких розвідувальні служби різних країн повинні діяти спільно.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Richelson, Jeffrey. 1999. *The U.S. Intelligence Community. Exchange and Liaison Arrangements*. 4<sup>th</sup> ed. Boulder: Westview Press.

<sup>44</sup> Див. приклад: Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age. Norway as an Intelligence Ally*. London & Portland, OR: Frank Cass Publishers, pp. 139-146.

<sup>45</sup> Так зване "правило третьої сторони".

<sup>46</sup> Однією із самих відомих в Європі є "ТРЕВІ-група" (*TREVI Group*), заснована в 1975 році, до складу якої входять міністри юстиції і міністри закордонних справ країн Євросоюзу, метою якої є боротьба проти "тероризму, радикалізму, екстремізму, міжнародного насильства". Згідно з Маастріхтськими домовленостями під юрисдикцію ТРЕВІ-групи потрапляє питання еміграції, надання притулку, поліцейська, митна, юридична співпраця, також ТРЕВІ-групі надані повноваження сформувати багатонаціональне європейське поліцейське бюро Європол, яке працює з 1998 року. Іншою організацією є "Бернський клуб" (*Berne Club*), заснований у 1971 році, де відбуваються зустрічі і збори по найактуальніших міжнародних проблемах, до складу якого входять 19 європейських держав. Третьою є "Кіловатт-група" (*Kilowatt Group*), заснована в 1977 році, до складу якої входять 15 країн. Четверта — "Конференція міністрів внутрішніх справ країн західного середземномор'я" (*Conference Western Mediterranean Interior Ministers*), заснована в 1982 році в Рімі для боротьби з ісламським фундаменталізмом і організованою злочинністю, що складається з 6 країн. Ще одна організація — "Європейська група по співпраці у сфері внутрішніх справ і боротьбі з тероризмом" (*Le Groupe Informel Européen de Coopération dans le Domaine de la Lutte Contre le Terrorisme, GIECLCT*), яка об'єднує керівників контртерористичних підрозділів країн-членів Євросоюзу, а також їхніх партнерів з Швеції і Норвегії. Є також "Конференція розвідок країн побережжя Ла-Маншу" (*Cross-Channel Intelligence Conference*), заснована на початку 70-х років чотирма країнами, що розташовані по обидва боки Ла-Маншу. Окрім цього, існує "Особливий комітет" (*Special Committee*) НАТО, який об'єднує служби безпеки країн-членів Альянсу. Інші "клуби" розвідувальних служб вносять свій внесок в обмеження розповсюдження зброї масового знищення, здійснюючі регулярні зустрічі у рамках Режиму контролю над ракетними технологіями (*Missile Technology Control Regime, MTCR*), Групи ядерних постачальників (*Nuclear Suppliers Group*), Австралійської групи (*Australia Group*), Вассенарської угоди (*Wassenaar Agreement*) та інших груп. Розвивається співпраця розвідок Євросоюзу і Росії, метою якої є боротьба з тероризмом і обмін розвідувальною інформацією в рамках *Угоди з партнерства і співпраці* (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*).

Нові невійськові ризики і загрози, розширення втручання у внутрішні справи інших країн, багатонаціональні миротворчі операції швидко підвищують вимоги до розвідувальних служб щодо питань міжнародної безпеки. У цей же час вони відкривають нові можливості для більш плідної співпраці між розвідувальними організаціями і службами безпеки зацікавлених країн. Коаліційні сили, що здійснюють миротворчі операції, вимагають повномасштабної підтримки розвідувальних служб. Концепції дозованого застосування сили, крапкових ударів, малої кількості жертв і мінімального супутнього збитку також залежать від зусиль розвідки. Загроза з боку міжнародного тероризму і небезпека виникнення терористичних груп всередині окремої країни роблять життєво необхідним максимально широку співпрацю між урядами і спецслужбами різних країн.

Розвідувальні мережі повинні працювати на двосторонній або багатосторонній основі. Багатосторонні розвідувальні мережі можуть стимулювати розвиток відповідних концепцій, процесів, комунікацій, засобів зв'язку і координації, використання сучасних технологій і баз даних, співпрацю у сфері законодавства, підготовки та інших аспектів. Миротворчі операції в Боснії і Косово показали нову сферу підтримки всіх видів міжнародних військових операцій розвідувальними службами. Зокрема, Генеральний Секретар ООН особисто підкреслив важливість і необхідність розвідки в такого роду операціях. ООН<sup>47</sup>, Євросоюз<sup>48</sup>, НАТО<sup>49</sup> та інші багатонаціональні організації і їхня діяльність, як і раніше, істотно залежать від зусиль національних розвідувальних служб, які до того ж повинні латати свої діри, знаходити інші джерела інформації і, перш за все, давати нові оцінки. Такі багатонаціональні організації з часом розроблять власний механізм оцінювання, але це вимагає тривалих зусиль і буде все одно побудоване на міждержавному обміні. Вже декілька років США і деякі інші країни надають розвідувальну підтримку міжнародним організаціям.<sup>50</sup> Для міжнародного співтовариства це є однозначним фактом. Але співпраця в делікатних оперативних питаннях, як і раніше, відбуватиметься на двосторонній основі і не може виявитися предметом для багатобічних дискусій, оскільки щонайменший витік різко понизить ефективність дій.

Вигода від обміну розвідувальною інформацією очевидна: він є однією з головних умов своєчасного інформування і розробки заходів щодо запобігання кризових ситуацій, кризового управління та інтервенції, максимізуючи коефіцієнт корисної дії використання ресурсів, мінімізує людські жерт-

<sup>47</sup> Багатьох помилок і невдач в операціях, що проводяться під егідою ООН, можна було уникнути, якби ООН давала розвідці прямі вказівки і відповідні повноваження щодо їхнього виконання. З урахуванням того, що прийнято вважати, що міжнародна безпека є головною передумовою національної безпеки. ООН, як міжнародна структура, повинна була б стати сильнішою, розширяти можливості зі збору й аналізу розвідувальної інформації, тому що крупні країни неохоче діляться з нею такими даними через те, що, по-перше, розвідка — це сила і влада, а по-друге, це може поставити під загрозу їхній вплив і можливості, якщо ООН володітиме реальною розвідувальною інформацією і особливо якщо такою інформацією ці країни не володіють. Див.: Dorn, Walter A. *The Cloak and the Blue Beret: The Limits of Intelligence-Gathering in UN Peacekeeping*. Див. також: [http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn16\\_e.html](http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn16_e.html).

<sup>48</sup> Євросоюз прагне створити свої власні розвідувальні структури. Див.: Baker, Charles. *The search for a European intelligence policy*. Електронна публікація: <http://www.fas.org/irp/eprint/baker.html>. And: Becher, Klaus; Molard, Bernhard; Ober-son, Frédéric; Politi, Alessandro. 1998. *Vers une politique européenne de renseignement*. Institut d'Etudes de Sécurité. Paris: Cahier de Chaillot No. 34. 58 pp.

<sup>49</sup> У рамках НАТО не існує єдиного інтегрованого розвідувального органу і, на відміну від інших аспектів оборони, ніколи не існувало. Національні розвідувальні служби добилися від Альянсу підписання документа, згідно з яким він припиняє свої зусилля щодо створення такої структури. У НАТО обмежені розвідувальні елементи, які можуть погоджувати оцінки військових ризиків, небезпек, загроз на арені військових дій, проте здійснюється розвідувальна підтримка з боку розвідувальних служб членів Альянсу. Така організація представляється громіздкою та негнучкою і не може працювати як стратегічна розвідувальна мережа, що здатна задовольняти майбутнім вимогам міжнародної політики безпеки. Існують плани реформувати НАТО для створення певних структур, які могли б забезпечити більш широкий підхід в розвідувальній діяльності. Див. van Rensen, Peter. 1997. *Informationsbedarf der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*. Ebenhausen: SWP Paper IP 3046, pp. 27–29 and 44.

<sup>50</sup> США є основними учасниками операцій ООН і НАТО. Під час операцій ІФОР/СФОР, що проводяться в Косово та в інших республіках колишньої Югославії, США забезпечили більш ніж значний внесок у наданні необхідної розвідувальної інформації.

ви. Обмін розвідувальною інформацією призводить до об'єднання зусиль і, більш того, з часом завдяки ньому зменшиться необхідність присутності на кризових територіях, що, зокрема, суттєво скоротить витрати.

## Зміни в інформаційних технологіях і як поводитися з інформацією

Інформаційна революція, ймовірно, є все ж таки найважливішим чинником, що впливає на управління і роботу розвідувальних служб. Інформаційний простір змінився, радикально вплинувши на сутність всіх планів і намірів. Не існує таких сфер суспільства і економіки, які б змінювалися так швидко, як світ інформації, інтелектуальних технологій (IT) і комунікацій. І в набагато більшій мірі, ніж на будь-який інший урядовий орган, ці зміни вплинули на розвідку. Розвиток інтернету забезпечив доступ до океану інформації. Близько 85% інформації, якої потребує уряд для здійснення процесів оцінювання на національній основі, можна отримати з відкритих джерел розвідувальної інформації (*Open Source Intelligence, OSINT*). Іншу інформацію, у тому числі інформацію особливої важливості, можна отримати, використовуючи технічні засоби збору інформації і таємну роботу.

Інформаційна революція породила такі основні тенденції: зростання можливостей, падіння цін і різке зростання комунікативності. Цей прогрес призвів до серйозних змін у роботі з інформацією та її використанні, зробив можливою децентралізацію, розширення оперативної діяльності, створення робочих мереж і точних систем. Але прогрес призвів й до того, що і приватний сектор отримав такі технології, став розвивати свої продукти і послуги, при цьому часто випереджаючи державні розвідувальні організації. У багатьох випадках приватний сектор володіє і кращою інформацією. Тому розвідка також зобов'язана мати нагоду постійно розвиватися і удосконалюватися. Це, безумовно, зажадає змін і в розвідувальних навичках, і в управлінні службами, а також перегляду деяких організаційних структур і ланцюга командування.

Виклики, з якими сьогодні зіткнулася розвідка, такі: необхідно обробляти безпрецедентні масиви даних для пошуку необхідної інформації, її подальшого аналізу й оцінки. Необхідно знайти оптимальний спосіб залучення до роботи приватного сектора. Розвідці слід концентруватися на зборі інформації у тих сферах, в яких вона має безумовні переваги в пошуку та інтерпретації даних та інформації, які не можуть бути отриманими з відкритих джерел або приватним сектором. Останнє також можна розділити на три категорії:

1. Експертні оцінки, знання і інформація щодо об'єктів, з якими приватний сектор не в змозі адекватно працювати, тому що вони не відповідають його профілю.
2. Дані та інформація не може або не збиратиметься приватним сектором, тому що це пов'язане із значними технологічними складнощами і вимогами.
3. Дані та інформацію, яку приватний сектор не повинен, не може і не збиратиме через юридичні обмеження або ризики.<sup>51</sup>

Таким чином, "відносну перевагу" у зборі відкритої інформації можна надати приватному або комерційному сектору, в якому є фахівці, що знають як фільтрувати інформаційні масиви відкритих джерел, більшість з яких безкоштовна, а кращі з них стоять дуже недорого, і завдяки чому відбувається розвідувальне (інформаційне) злиття (синтез), що створює основну компетенцію керівництва.

Розвідувальне (інформаційне) злиття знаходиться під тиском секретності, загрозами витоків та компрометації і вимагає ломки вертикальних та горизонтальних бар'єрів всередині і між різними організаціями, а також організаційних заходів, які зберуть разом, зісткують та з'єднають у мережу найкращих фахівців для здійснення розвідувального аналізу і оцінок. Кращий розвідувальний аналіз виходить у конкуруючому середовищі, в якому мають перевагу відмінні один від одного прогнози і альтернативні гіпотези. Кращого розвідувального синтезу може бути досягнуто в результаті об'єднання інформації центральних розвідувальних баз даних і структур, у розпорядженні яких знахо-

<sup>51</sup> Berkowitz, Bruce D. & Goodman, Allan E. 2000. *Best Truth. Intelligence in the Information Age*. New Haven and London: Yale University Press; p. 40.



дяться найсучасніші інформаційні технології, які співробітничать, використовуючи методи виявлення і розкриття.<sup>52</sup>

Розвідувальні продукти, отримані на базі розвідувального синтезу, забезпечують більш глибоке розуміння ситуації, чутливі до появи нових ризиків і активності, зменшують непередбачуваність, покращують постановку задач, а також підвищують ефективність і ступінь інтеграції зусиль.

## Що таке нагляд над розвідувальними службами?

Державна система *демократичного контролю* є продуктом всієї системи управління країною, її політики, історії і культури. Необхідно, щоб механізми демократичного контролю стали законодавчими та інституційними нормами країни, проте це не означає, що вони будуть повністю прийнятими для іншої. Тому існує безліч різних політичних систем і культур, багато різних норм і практик демократичного контролю і нагляду.<sup>53</sup> Як не існує єдиної моделі демократичного контролю, так і немає чіткої визначеної моделі демократичного контролю над розвідслужбами.

Незалежно від того, яка форма контролю прийнята в демократіях, прямий і опосередкований контроль над розвідувальними службами та їхньою діяльністю здійснюється виконавчими, законодавчими або судовими органами влади. Кожний елемент відіграє свою особливу роль в сукупності процесів контролю, підзвітності, спостереження, нагляду; метою кожного з них є забезпечення законності, необхідності, пропорційності та відповідності для діяльності, в якій необхідно дотримуватися секретності.<sup>54</sup>

У цій сукупності процесів виконавчий контроль і нагляд відіграють вирішальну роль. Чим вище ешелони виконавчої влади, тим серйозніше діяльність, контроль і нагляд, над якою вони здійснюють, тим менше вірогідність, що ці проблеми будуть передані з-під контролю уряду під судовий нагляд і законодавчий контроль. Виконавчі органи несуть повну відповідальність за необхідний контроль і аудит розвідувальних служб, що створює необхідну базу для прозорості та парламентського контролю.

У країнах, що відчували вплив традицій британського суспільного права, існує тенденція акцентування судового, юридичного аспекту контролю, в той же час у континентальній Європі і в країнах, які пережили репресивні режими правління, особливо у своїй новій і новітній історії, переважним виглядає законодавчий контроль і нагляд. У багатьох демократичних країнах певною мірою законодавчий контроль уже впроваджено. Деякі парламенти можуть активно здійснювати функції нагляду, вимагаючи звітів і докладів, інші ж задовольняються міністерськими докладами в контексті голосування за щорічний бюджет або взагалі не займаються подібною діяльністю. Небагато країн наблизилися до

---

<sup>52</sup> У цьому контексті злиття (синтез) є процесом творчої адаптації знань, в якому розрізнені елементи схожих або відмінних спостережень (даних) зіставляються, корелюються і комбінуються в організовані та індексовані масиви (інформацію), які потім оцінюються і приводяться до рівня моделей, розуміння і пояснень (знань) вигляду і поведінки об'єктів спостереження. Цей процес має дедуктивну природу, тому що в ньому порівнюються осмислені дані і зібрана інформація з попереднім вивченням і зіставленням із зразками або шаблонами з метою подальшого вироблення динамічних поведінкових моделей об'єктів або груп об'єктів, що знаходяться у сфері спостереження. Дедукція складається з рівнів даних, інформації і знань, використовує автоматичні системи, які можуть виділяти і застосовувати отримані знання для визначення найважливішої інформації, фокусувати увагу на ключових моментах, визначити наявність у вхідних даних інформації як про відомі схеми і утворення, так і нових. Ці інструменти також використовуються для створення комплексних моделей і симуляторів фізичних, знакових і когнітивних систем, що представляють інтерес для розвідувальних аналітиків, які використовують їх для підготовки і з метою подальшого більш глибокого вивчення і розуміння структури об'єктів спостереження та їхньої поведінки. Такі моделі або стимулятори завжди мають піддаватися оцінюванню на предмет відповідності, достовірності або корисності, що дозволяє аналітикам глибше вивчати природу проблем, які часто неможливо здійснити, використовуючи традиційні прийоми і методи.

<sup>53</sup> Rindskopf, Elizabeth R. 1988. Intelligence Oversight in a Democracy. *Houston Journal of International Law*. Vol. 11, no. 1; pp. 21–30.

<sup>54</sup> Caparini, Marina. 2002. Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, held in Geneva 3<sup>rd</sup>–5<sup>th</sup> October, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva.



такого ступеня законодавчого нагляду, який існує в США і Німеччині, а Франція ще тільки має намір дозволити парламенту здійснювати нагляд над розвідувальними службами.<sup>55</sup> Інші країни, наприклад Норвегія, мають незалежні комітети для проведення моніторингу і нагляду над розвідкою, службами спостереження і безпеки,<sup>56</sup> члени якого обираються парламентом. Звіти комітету парламенту мають форму щорічних або спеціальних доповідей. Вони також розбирають скарги окремих громадян і організацій, якщо вважається, що спецслужби порушили законність по відношенню до них. У Канаді участь парламенту також є обмеженою. Єдиним органом, спеціально встановленим для цього і який має особливе завдання щодо проведення зовнішнього контролю над розвідувальними службами, є Комітет нагляду над спецслужбами, що складається з 3–5 членів, не є парламентаріями. Вони уповноваженні здійснювати зовнішній нагляд за діяльністю канадської розвідувальної служби безпеки і розглядати скарги, що пов'язані з питаннями дозвільної системи, імміграції, громадянства та іншими моментами, які виникають під час проведення розслідувань вищезгаданою службою.

У багатьох країнах встановлений інститут омбудсменів<sup>57</sup> (метод контролю над діями адміністрацій), який наділяє їх визначеними парламентами повноваженнями для проведення відповідної діяльності, вони підзвітні йому. Омбудсмени також мають право ініціювати розслідування з питань порушення прав людини спецслужбами, державними службами, доповідати про це парламенту і публікувати їхні результати. Проте омбудсмени не мають повноважень безпосередньо впливати на діяльність адміністрацій; вони можуть тільки надавати парламенту переконливі доводи продовжувати розслідування щодо порушень цивільних прав або щодо вдосконалення процедур і правил. Будучи офіційним інститутом з певними повноваженнями, омбудсмен багато в чому вільний від бюрократичних обмежень і процедур, користується доступом і підтримкою з боку різних органів виконавчої влади, а також може безпосередньо звертатися до громадськості.

Окрім вищезгаданих, існує немало неформальних механізмів спостереження і нагляду, які ініціюються незалежними і відповідальними засобами масової інформації та іншими діючими суб'єктами цивільного суспільства.

## Виконавчий контроль і підзвітність

Необхідна для роботи розвідувальних служб секретність, проте, може створити вірогідність того, що ці агентства можуть здійснювати несанкціоновані втручання або їхня діяльність буде неадекватна поставленим задачам, що, як мінімум, приведе до перевитрати засобів. Для того щоб діяльність спецслужб була економічно виправданою, щоб уникнути зайвих ризиків та належним чином захищати національні інтереси і сприяти їхньому просуванню, для захисту прав та свобод особи, необхідний баланс *контролю* і *підзвітності*, причому щоб цей баланс був видимим. Це також допоможе забезпечити концентрацію зусиль, необхідних для отримання бажаних результатів.

<sup>55</sup> Парламентський контроль буде встановлено у найближчому майбутньому. Див.: Faupin, Alain, Major General (ret). 2002. Reform of the French Intelligence Services after the End of the Cold War. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services', held in Geneva 3<sup>rd</sup>–5<sup>th</sup> October, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. And : Denécé, Eric. Mars 2001. Le contrôle parlementaire des services de renseignement. Interview d'Arthur Paecht, député du Var, vice-président de la Commission de la Défense et des Forces armées à l'Assemblée nationale. Paris : L'Harmattan. *Renseignement & Opérations Spéciales*. No. 7; pp. 21–28.

<sup>56</sup> Комітет із питань моніторингу і нагляду над розвідкою, службами спостереження і безпеки, що відповідає за нагляд над норвезькою поліцейською службою безпеки, штабом оборони і безпеки, розвідувальною службою. 7 членів комітету здійснюють свою діяльність незалежно від парламенту (Стортингу), а парламентарії не можуть бути його членами.

<sup>57</sup> Омбудсмени вперше з'явилися в скандинавських країнах, і зараз цей інститут функціонує в багатьох країнах – Угорщині, Польщі, Великобританії, Новій Зеландії, Ізраїлі, Індії, Японії. У Канаді – винятковий випадок – працюють декілька омбудсменів, що мають різну спеціалізацію – місця позбавлення волі, транспортування, комісія з прав людини, комісія по дотриманню конфіденційності, комісія по офіційних мовах. У США омбудсмени також працюють на державному і регіональному рівнях уряду. Див.: Caparini, Marina. 2002. *Setting up Mechanisms for Democratic Oversight (of the Security Sector)*. Session on Accountability. Tools for Accountability. p. 6.

*Контроль*, в найвужчому розумінні цього терміна, означає проведення специфічних процедур. У найширшому значенні це означає створення умов, які ведуть до досягнення злагоджених стандартів діяльності, включаючи бажані результати та відповідність законодавчим і юридичним нормам та задачам політики.<sup>58</sup> Контроль може здійснюватися формальними і неформальними методами. Формальний контроль використовується для забезпечення відповідності розвідувальної діяльності діючій політиці та процедурам, наданим повноваженням і фінансуванню, а також для проведення аудиту та моніторингу, а неформальний контроль, у свою чергу, фокусується на етичних аспектах<sup>59</sup>, моральних цінностях, керівництві та ін.

*Підзвітність* полягає у взаємозв'язку між обов'язком звітуватися і відповідальністю у виконанні своїх задач, яка здійснюється в злагодженій та прийнятній формі. Передумовами для ефективної підзвітності є:

- зрозумілі та злагоджені функції і відповідальність;
- зрозумілі та злагоджені очікування того, що буде зроблено і яким чином та яким буде результат;
- злагоджені очікування є збалансованими щодо можливостей кожної із сторін — повноважень, умінь, навичок і ресурсів;
- своєчасний і достовірний звіт про діяльність в контексті очікуваних результатів;
- огляд і зворотний зв'язок, що представлені у звітах, стосовно досягнутих результатів та необхідних коригувань.

Заходи щодо *контролю і підзвітності* можуть проводитися самим виконавчим органом, а також частково або повністю урядовими структурами.

Найважливішим аспектом виконавчого контролю є необхідність компетентної політичної лінії не тільки для діяльності розвідувальних агентств, а також для людей, які в них працюють.<sup>60</sup> Тому вказівки від вищого політичного керівництва країни є як основою, так і каталізатором діяльності розвідувальних служб.

Якщо розвідслужби не одержують необхідних вказівок, серйозно зростає вірогідність нецільового використання їхнього потенціалу. Розвідка повинна знати, яку інформацію збирати і коли вона необхідна. Їй також необхідно знати, що її продукт буде корисним і яким чином можна поліпшити його якість, для того щоб полегшити ухвалення політичних і стратегічних рішень. Вказівки мають приходити зверху. Керівництво країни зобов'язане усвідомлювати, що розвідувальні служби можуть йому запропонувати і бути більш обізнаним в тому, як використовується потенціал розвідки.

Як інструмент уряду розвідувальні служби повинні діяти відповідно до його актуальної політики і займатися об'єктами, які мають відношення до неї. Проте коли зв'язки між політикою і розвідкою стають надто близькими, можна сказати так: якщо розвідка керується виключно політичними міркуваннями або якщо політика вторгається в оперативну діяльність<sup>61</sup>, розвідувальні служби можуть виявитися інструментом у руках політиків, спрямованим на досягнення або захоплення влади, дискредитацію або знищення опонентів. Тому невідповідне використання екстраординарної влади

<sup>58</sup> Hastedt, Glenn. 1986. Controlling Intelligence: The Role of the DCI. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. No. 1; pp. 25–40.

<sup>59</sup> Ericson, Paul G. 1992. The Need for Ethical Norms. *Studies in Intelligence*. Vol. 36, no.5; pp. 15-18. And: Godfrey, Drexel E. Jr. April 1978. Ethics and Intelligence. *Foreign Affairs*. No. 56; pp. 624–642. Also: Hulnick, Arthur S. & Mattausch, David D. Spring 1983. Ethics and Morality in United States Secret Intelligence. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 12, no. 2; pp. 509–522.

<sup>60</sup> Див.: Davis, Jack. 1995. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5; pp. 7–15. Див. також: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>. And: Knott, Stephen. Summer 1998. Executive Power and the Control of American Intelligence. *Intelligence and National Security*. Vol. 13, no. 2; pp. 171–176. Also: Sciaroni, Bretton G. Spring 1989. The Theory and Practice of Executive Branch Intelligence Oversight. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 12, no. 2; pp. 397–432. And: Lowenthal, Mark M. Winter 1992. Tribal Tongues: Intelligence Consumers - Intelligence Producers. *The Washington Quarterly*. Vol. 15, no. 1; pp. 157–168.

<sup>61</sup> Gates, Robert M. 1992. Guarding Against Politicization. *Studies in Intelligence*. Vol. 36, no. 5; pp. 5–13. And: Leadbetter, Wyland F. Jr. & Stephen, Bury J. Spring 1993. Prelude to Desert Storm: The Politicization of Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*. Vol. 6, no. 1; pp. 43–56.

розвідувальних служб урядом або іншими виборними органами для досягнення своєї особистої політичної мети має бути виключено. Таким чином, розвідувальні служби повинні виконувати завдання вищого керівництва країни, але не стояти на боці жодної партії, залишатися політично нейтральними або деполітизованими.

Взаємостосунки між тими, хто збирає і оцінює розвідувальну інформацію і тими, хто використовує її для формування державної політики (між постачальниками і споживачами розвідувального продукту) має величезне значення.<sup>62</sup> Різні країни з різними потребами завжди по-різному будуватимуть взаємостосунки між розвідувальними службами і владою.<sup>63</sup> Функціонування розвідувального циклу в США, наприклад, піддається змінам з приходом кожної нової адміністрації і кожного нового президента. Численні приклади ясно показують, що ті політичні лідери, які цікавляться розвідкою і розуміють які дані вона використовує, за рідким винятком, краще використовують розвідувальні продукти, які потрапляють до них, ніж ті політики, які тільки що познайомилися із спецслужбами.

Особи часто відіграють непередбачувану роль у роботі розвідки<sup>64</sup>, тому мають існувати якісь запобіжні механізми, які не мінятимуться від уряду до уряду, зберігаючи стабільність, не міняючи часто керівних ліній, а іноді не роблячи це взагалі. Основним джерелом зовнішніх директив для розвідки має бути офіційний урядовий орган, підлеглий вищому керівництву країни і консультуючий його — президента, прем'єр-міністра і вузьке коло міністрів, відповідальних за зовнішню політику, оборону та внутрішню безпеку, економіку, зовнішню торгівлю і, можливо, за фінанси та юстицію. Інституційна роль цього органу не підлягає зміні, коли до влади приходить новий уряд. В ідеалі, таким органом могла б бути Національна рада у справах розвідки.<sup>65</sup> Неважливо, що це буде за структура, але вона мусить забезпечувати безпосередню підзвітність керівництва розвідувальних служб вищому керівництву країни.

Невдачі розвідки мають місце й тому, що були припущені помилки у розвідувальному зборі та аналізі, й тому, що з розвідувальним продуктом поводитися не належним чином.<sup>66</sup> Координація інформації, що поступає з усіх джерел, надання їй зручного для використання вищим керівництвом країни формату і в той же час врахування альтернативних точок зору означає створити форму з хаосу. Поки не розроблено абсолютного методу робити такі дива. У процесі розвідувального оцінювання необхідно охоплювати як різні, міжвідомчі оцінки і широкі урядові перспективи, при цьому не помічаючи міністерські межі. Британський об'єднаний розвідувальний комітет, можливо, і є такою машиною оцінювання.<sup>67</sup> Зі всіма її недоліками — зокрема, педантичним пошуком консенсусу — вона, цілком можливо, працює краще, ніж Рада національної безпеки при президенті США, що координує процеси оцінювання розвідувальних служб, держави, оборони і державного казначейства, яка роздирається суперечностями і жадає авторитету у тих, хто формує політику.

<sup>62</sup> Heymann, Hans Jr. Winter 1984. The Intelligence — Policy Relationship. *Studies in Intelligence*. Also: Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer — Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security*. Vol. 1, no. 2; pp. 212–233. And: Betts, Richard K. January 1988. Policy-Makers and Intelligence Analysts: Love, Hate or Indifference? *Intelligence and National Security*. Vol. 3, no. 1; pp. 184–189. Also: Davies, Philip H. J. October 1995. Organizational Politics and the Development of Britain's Intelligence Producer/Consumer Interface. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 113–132. And: Timmerman, Kenneth R. December 1999/January 2000. Shoot the Messenger. *The American Spectator*. Vol. 32, no. 12; pp. 68–70.

<sup>63</sup> Gardiner, Keith L. January 1991. Squaring the Circle: Dealing with Intelligence — Policy Breakdowns. *Intelligence and National Security*. Vol. 6, no. 1; pp. 141–153.

<sup>64</sup> Thomas, Stafford T. Summer 1994. Presidential Styles and DCI Selection. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 7, no. 2; pp. 175–198. And: Warren, Ward. Fall 1995. Policies, Presidents, and DCIs. *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*. Vol. 8, no. 3; pp. 337–344.

<sup>65</sup> Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington D.C.: CQ Press; pp. 139–152.

<sup>66</sup> Travers, Russ. 1997. A Blueprint For Survival: The Coming Intelligence Failure. *Studies in Intelligence*. No. 1; pp. 35–43. And: Betts, Richard K. October 1978. Analysis, War and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable. *World Politics*. Vol. 31, no. 1; pp. 61–89. And Betts. Spring 1998. Intelligence Warning: Old Problems, New Agendas. *Parameters*. Vol. 28, no. 1; pp. 26–35.

<sup>67</sup> Herman, Michael. October 1995. Assessment Machinery: British and American Models. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 13–33. And: Lowenthal. op. cit. p. 154.

Завжди, за всіх часів, у розвідки існуватиме спокуса, а іноді навіть необхідність розширювати межі моральних і юридичних рамок своєї діяльності з метою досягти більш грандіозного успіху. Хоча це може виправдовуватися випадковим збігом обставин, але зрозуміло і те, що хтось може заважати її роботі, не до кінця усвідомлюючи, що стоїть на кону. Мали місце випадки, коли через зайве завзяття офіцери розвідки брали участь в акціях, до яких можна було б віднестися з упередженням з погляду більш широких інтересів. Секретність, що оточує роботу розвідувальних служб, також може викликати спокусу діяти незалежно. Тому необхідна чітка і зрозуміла система постановки задач, контрольована тими, для кого здійснюється збір інформації. Принципом має бути стан, при якому жодні розвідувальні дії не можуть проводитися, якщо немає узгоджених вимог.

Чим більше міністри цікавляться і надають увагу тому, як функціонує розвідка, тим більше тонкою стає її робота, тим ретельніше вона виконує свої повсякденні обов'язки на користь уряду і більш того — розвідслужба може стати засобом стримувань і противаг. Проте це саме по собі не принесе багато користі. Набагато важливіше, щоб розвідка була впевнена, що вона діє в рамках законів.

Розвідці потрібен *встановлений законом статутний режим* діяльності, в якому закріплені методи і способи збору розвідувальної інформації, принципи *необхідності, пропорційності і відповідності*. Для застосування найбільш проникаючих, жорстких методів має бути санкція вищого керівництва. У деяких країнах функцію санкціонування здійснюють судові органи. Так чи інакше, але саме виконавчі органи в більшості випадків успішніше, ніж будь-які судові власті, вирішують те, якій політиці слід дотримуватися в питаннях внутрішньої або зовнішньої безпеки і оборони.

Існує принцип (або доктрина) мінімального застосування сили під час військових операцій, таким само мінімальним має бути втручання під час розвідувальних операцій. Цей принцип має стати основоположним для акцій зовнішньою розвідкою і служб безпеки, особливо стосовно приватних осіб і цивільних організацій. І навпаки, нагляд має забезпечувати мінімально можливий утиск прав розвідувальних служб, у тому числі у забезпеченні секретності організаційної діяльності.

Одним з головних завдань виконавчого контролю і підзвітності є гарантія того, що розвідка виконує свої функції відповідним чином: вона задає правильні питання, збирає правильну інформацію, задовольняє запити вищих політичних діячів, енергійна в аналізі, правильно використовує оперативний потенціал.<sup>68</sup> Особливу важливість для виконавчого контролю і нагляду є здатність виявляти невдачі і вживати заходів для запобігання їх в майбутньому.

Першоджерелом виконавчого контролю може бути президент країни або прем'єр-міністр, оскільки на них лежить головна відповідальність за територіальну цілісність та безпеку країни і пов'язану з цими принциповими положеннями розвідувальну діяльність. Проте на практиці велика частина відповідальності за практичне здійснення виконавчого нагляду та контролю лягає на кабінет міністрів або Національну раду безпеки і оборони. Таким чином, в демократичних країнах, зазвичай, надаються повноваження щодо нагляду та контролю над спецслужбами або окремим посадовцям, або відповідним комітетам і радам.<sup>69</sup> Ці люди можуть займати посади Генеральних інспекторів, контролерів, виконавчих радників, які підзвітні президенту, прем'єр-міністру або міністрам. Кращою практикою вважається заснування легітимного Генерального інспектората, що здійснює нагляд за кожною окремою службою і підзвітного парламентським комітетам із нагляду.

Комітети або ради можуть фундуватися з юрисдикцією, що розповсюджується на все розвідувальне співтовариство, вони в ідеалі підзвітні президенту країни, прем'єр-міністру, відповідальним міністрам або Національній раді з безпеки і оборони.<sup>70</sup> Вони можуть складатися з осіб, які не є членами

<sup>68</sup> Lowenthal. op. cit. pp. 153–155.

<sup>69</sup> Idem.

<sup>70</sup> Lowenthal, op. cit. p. 154: "Функціонуючий поза розвідувальним співтовариством Офіс розвідувальних програм Національної ради безпеки є найвищим рівнем виконавчої гілки влади, що здійснює повсякденний нагляд і політичне керівництво розвідкою".

парламенту і які працюють на базі власного досвіду, можливостей, знань, що мають відношення до розвідувальної діяльності. У той же час жоден з членів таких структур не може бути особисто зацікавленим або мати у цей час зв'язки з будь-яким розвідувальним агентством. Вони можуть бути об'єднані у *Національну раду з розвідки*, що має повноваження по здійсненню контролю і координації. У деяких країнах існують окремі комітети з *нагляду над розвідкою* або з *політичного нагляду* над діяльністю і політикою розвідувальних служб.<sup>71</sup>

Повноваження *Ради з нагляду за розвідкою* можуть бути такими:

- Періодичний огляд внутрішньої діяльності кожної окремої служби на предмет дотримання законності та її відповідності наданим функціям.
- Періодична звітність про витрати засобів і діяльності, яка викликає серйозні питання щодо її законності та відповідності наданим функціям.
- Розглядати представлення Генерального прокурора щодо діяльності, яка викликає сумніви в своїй законності.
- Здійснювати розслідування розвідувальної діяльності служб, які необхідні для їхнього нормального функціонування.

Повноваження комітету із *політичного нагляду* над діяльністю і політикою розвідувальних служб можуть бути такими:

- Встановлювати пріоритети і вимоги до розвідки.
- Переглядати розвідувальні програми, бюджетні пропозиції та звіти уряду, прем'єр-міністру або відповідним міністрам з приводу розподілу ресурсів в контексті вимог, поставлених перед розвідувальними службами.
- Сприяти співпраці між службами та забезпечити систему стримувань і противаг.
- Здійснювати періодичний огляд розвідувальних продуктів на предмет їхньої оцінки, відповідності актуальній політиці, підвищення їх якості і готовності реагувати на вимоги до розвідки, що змінюються.
- Давати рекомендації з питань, що мають відношення до розвідки, і надавати щорічний звіт.

Діяльність цих виконавчих органів по нагляду обмежена спеціальними повноваженнями. Оскільки міркування безпеки накладають певні обмеження на законодавчий нагляд над розвідувальними службами, особливу важливість для міністрів представляє інформація і підтримка, які необхідні для забезпечення здійснення фундаментальних принципів демократичної відповідальності та підзвітності. З цією метою міністри повинні забезпечувати необхідну політичну орієнтацію, санкціонувати делікатні операції, бути відповідним чином поінформованими про виконання, гарантувати належну роботу внутрішніх і зовнішніх механізмів нагляду та контролю і здійснення оперативної діяльності у межах законності та політики. Більш того, якщо міністерське управління здійснюється належним чином, то кожне зусилля розвідки діставатиме своєчасне схвалення.<sup>72</sup>

Аудит є ще одним важливим компонентом виконавчого контролю. Зовнішній аудит необхідний для виконання трьох основних функцій підзвітності: по-перше, оцінки відповідності законам, який гарантує, що надані повноваження використовуються в рамках призначеної відповідальності, яка включає спостереження за діяльністю, виявлення не належної роботи адміністрації або відповідальних осіб. Другою метою аудиту є оцінка суспільного впливу, зокрема, щодо організаційного навчання. Третьою функцією аудиту є перевірка руху фінансових коштів по рахунках, наскільки ефективно використовувався виділений бюджет. У демократичних країнах зовнішній аудит звичайно здійснюється Рахунковою палатою або Генеральним аудиторським агентством.

<sup>71</sup> Наприклад, в США ця функція покладена на Консультативну раду із зовнішньої розвідки при президенті США (*President's Foreign Intelligence Advisory Board*).

<sup>72</sup> Операції багатьох розвідувальних служб часто недостатньо ефективні через невчасні рішення. Див.: Whitaker, Reg. April 1992. The Politics of Security Intelligence Policy-Making in Canada: II 1984–1991. *Intelligence and National Security*. Vol. 7, no. 2; pp. 53–76.



Часто не дооцінюється або взагалі забувається аспект контролю, що пов'язаний з міжнародною співпрацею з іноземними розвідувальними службами. Іноземні служби часто знаходяться у вигідній позиції незалежно судити про практичну діяльність, цінності, надійність і авторитет національних розвідувальних служб. Якщо останні були кілька разів викриті на неправильних оцінках та інформації або на роздуванні загроз, що було необхідним для досягнення якоїсь специфічної мети, їх навряд чи в майбутньому проситимуть про допомогу, пораду або співпрацю. Як реакція у відповідь, скорочується обмін інформацією і знижується рівень її важливості. Тому самодисципліна часто залежить від вже існуючої міжнародної співпраці, а виконавчий контроль міг би отримати певні вигоди завдяки зворотному зв'язку з боку партнерських іноземних розвідувальних служб у вигляді оцінок розвідувального обміну і взаємодії.

Співробітники розвідувальних служб, які мають сильну мотивацію робити правильні речі, та "інформатори" — люди, які докладають про незаконну діяльність спецслужб — можуть слугувати механізмом *внутрішнього контролю*.<sup>73</sup>

### Законодавчий нагляд

Поняття *нагляд* означає систему підзвітності, в якій спеціальні уповноважені органи виконавчої влади здійснюють спостереження за діяльністю за допомогою незалежних груп, що мають таке право. Якщо повністю відповідати демократичним нормам, політичний контроль має здійснюватися демократично обраними представниками, які утворюють парламент.<sup>74</sup>

Законодавці обрані для того, щоб представляти народ і, згідно з конституцією, формувати уряди. Вони повинні гарантувати баланс між безпекою і свободою у контексті забезпечення загальнонаціонального обговорення питань, що пов'язані із законодавством і наглядом над діяльністю виконавчих органів влади. У всіх аспектах, що мають відношення до уряду і витрачання суспільних коштів, парламенти відіграють суттєву роль, здійснюючи моніторинг та вивчаючи політику і бюджет. Бюджет — це свого роду кульмінація вимог розвідки і, водночас, він демонструє внесок, який може вона зробити в національну безпеку та захист національних інтересів, що необхідно платникам податків — електорату, якому парламентарії безпосередньо підзвітні. Законодавчий нагляд пов'язаний з політикою і теоретично не обмежений нічим, також не існує вибору між законодавчим та виконавчим контролем над розвідкою. Справжнім викликом є пошук якнайкращого способу використовувати атрибути і переваги обох гілок влади на користь національної безпеки.<sup>75</sup>

Небагато членів парламенту компетентні в питаннях національної безпеки або розвідки, але вони обрані народом і відповідальні перед ним. Представники органів виконавчої влади навпаки, посіли свої посади згідно з їхньою компетенцією в деяких аспектах національної безпеки. Таким чином, будь-які призначення і укази, які поєднують відповідальність і підзвітність діяльності урядових струк-

<sup>73</sup> В США Акт про захист внутрішніх інформаторів розвідувальних служб став законом у 1998 р. Цим Актом встановлено процедури, згідно з якими співробітники спецслужб можуть доповідати про порушення. Вони зобов'язані використовувати відповідні канали розвідувальної служби, але можуть і звертатися безпосередньо до комітету із нагляду, якщо у цей момент вони не знаходяться в процесі операції. Але навіть тоді вони можуть інформувати офіційних осіб виконавчих органів влади, які потім повинні донести цю інформацію до відома Конгресу і поводитися з нею згідно з прийнятими процедурами безпеки.

<sup>74</sup> Див.: Асамблея Західноєвропейського Союзу. 4 грудня 2002 р. Доповідь *Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries — current situation and prospects for reform*. Paris: WEU. Document A/1801. Also: Jackson, William H. Jr. July 1990. *Congressional Oversight of Intelligence. Search for a Framework*. Intelligence and National Security. Vol. 5, no. 3; pp. 113–147. Також: Johnson, Loch K. *The U.S. Congress and the CIA: Monitoring the Dark Side of Government*. Legislative Studies Quarterly. Vol. 5; pp. 477–499. I: Sturtevant, Mary. Summer 1992. *Congressional Oversight of Intelligence: One Perspective*. American Intelligence Journal. Vol. 13, no. 3; pp. 17–20. I: Van Wagenen, James S. 1997. *Critics and Defenders: A Review of Congressional Oversight*. Studies in Intelligence. No. 1; pp. 97–102.

<sup>75</sup> Knott, Stephen. Spring 2000. *The Great Republican Transformation on Oversight*. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 13, no. 1; pp. 49–63.



тур від міністерств у бік парламенту, є помилковими. Призначення кого-небудь ще на посаду арбітра є просто неприпустимо.

Роль, яку може відіграти парламент у розвитку і здійсненні політики національної безпеки, може бути розділено на чотири завдання: (1) *нагляд*, (2) *забезпечення альтернативних точок зору*, (3) *забезпечення прозорості*, (4) *забезпечення зв'язку між розвідкою і суспільством* в широкому розумінні цього поняття.

*Нагляд* є функцією законодавчих органів влади, яка витікає з розділення гілок влади і права вимагати підзвітності від виконавчих органів влади.<sup>76</sup> Суттю функції нагляду є моніторинг за дотриманням законодавчих норм. Але нагляд — це процес, а не епізод. Він має бути як активним, так і реактивним: активним у випередженні подій, реактивним в ініціації слухань і розслідувань при виникненні проблем та скандалів, у визначенні того, чи є існуюче законодавство ефективним і чи досягаються бажані результати. Він також має гарантувати те, що виконавчі органи влади і цивільне суспільство мають право впливати на розвідувальну діяльність.

Парламентський контроль над розвідкою складається з двох елементів: забезпечення підзвітності уряду щодо *бюджетних фондів розвідки* і *як ці фонди витрачаються*, іншими словами, гарантія того, що ресурси розвідки використовуються найефективнішим способом, у тому числі щодо витрат; також вплив на *розвиток і здійснення розвідувальної політики*. Ступінь підзвітності, яку вимагає парламент,<sup>77</sup> та його вплив варіюються і залежать від сили всього парламентського процесу. Всі парламенти забезпечують підзвітність урядів у тому сенсі, що парламенти зобов'язані затверджувати фінансування, яке вимагають органи виконавчої влади — як у загальних сумах, так і в його розподілі по статтях витрат. Але розвідка не просто ще один спосіб як витратити суспільні гроші. Маючи специфічну природу, розвідка не завжди допускає втручання всього парламенту в свою діяльність. От чому виправдано заснування *спеціальних комітетів із нагляду*, що працюють у всіх палатах парламентів на постійній або тимчасовій основі, до складу яких звичайно входить невелике число депутатів, які мають досвід роботи із спецслужбами, що також можуть фундувати підкомітети або особливі комітети.

Ці *спеціальні або вибрані комітети* мають різні повноваження, що дозволяють здійснювати нагляд за діяльністю урядових органів у цій сфері.<sup>78</sup> Проте ніхто не має влади, якою володіє Конгрес США. Після ґрунтовного контролю бюджету відбуваються слухання — вимога інформації від відповідальних офіційних осіб і представлення альтернативних точок зору зовнішніх експертів — потім вступає в дію шестистадійний процес законодавчого контролю, прийнятий в США: (1) схвалення або відхилення призначень; (2) згода приступити до ратифікації угод<sup>79</sup>; (3) встановлення вимог щодо докладів виконавців; (4) розслідування — повноваження, які є ефективним інструментом для визначення недоліків і порушень, для внесення пропозицій про необхідні зміни і для допомоги у визначенні політичних ліній; (5) розгляд дій з питань, які важливі для виконавців; (6) пріоритетні висновки з приводу *таємних операцій*.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Robertson, K. G. Summer 1998. Recent Reform of Intelligence in the United Kingdom: Democratization or Risk Management. *Intelligence and National Security*. Vol. 13, no. 2; pp. 144–158. Also: Gill, Peter. April 1996. Reasserting Control: Recent Changes in the Oversight of the UK Intelligence Community. *Intelligence and National Security*. Vol. 11, no. 2; pp. 313–331. U.S. Senate Select Committee on Intelligence. *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*. 1994. Report, 103<sup>rd</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session. Washington D.C.: GPO.

<sup>77</sup> Johnson, Loch K. January 1997. The CIA and the Question of Accountability. *Intelligence and National Security*. Vol. 12, no. 1; pp. 178–200. And: Johnson. Spring/Summer 1995. The Evolution of CIA Accountability. *American Intelligence Journal*. Vol. 16, no. 1; pp. 43–46.

<sup>78</sup> Leigh, Ian. 2002. The UK's Intelligence and Security Committees. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3<sup>rd</sup>–5<sup>th</sup> October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

<sup>79</sup> Контроль над виконанням угод може бути розвідувальним завданням.

<sup>80</sup> Lowenthal. op. cit. pp. 155–173.

Парламентарії впевнені в своєму знанні того, що стане підтримувати народ, і деякі з них мають певний досвід в зовнішній політиці. В деяких країнах вони можуть бути користувачами і споживачами розвідувальних продуктів, особливо в США.<sup>81</sup> Тому парламент зобов'язаний надавати альтернативні точки зору на закритих засіданнях комітетів з нагляду. Для деяких важливих питань, що мають на увазі великі витрати або існування небезпеки для країни, альтернативні думки є життєво необхідною умовою.

Ще одним важливим аспектом роботи комітетів із нагляду є забезпечення того, щоб в ході обговорень, слухань, звітів законодавців діяльність розвідки ставала більш прозорою і навіть публічною.<sup>82</sup> Хоча, загалом, діяльність цих комітетів є секретною, але достатньо багато інформації може бути опубліковано в щорічних звітах. У найкращий спосіб суспільна підтримка досягається в результаті вільної та аргументованої дискусії з аспектів роботи розвідки, яка, у свою чергу, вимагає достатньої відвертості та прозорості. Відвертість повинна всіляко заохочуватися. Втім, все, що може бути опублікованим, залежить від законів і обставин. Роль цих комітетів також полягає в досягненні балансу між безпекою і свободою, і тому необхідно бути дуже обережними, розкриваючи інформацію, яка може зашкодити здатності розвідувальних служб виконувати свої місії. Більш того, інформація, що необхідна в цілях національної безпеки, є вкрай специфічною і найчастіше не може бути предметом публічних обговорень. Проте якщо розвідувальні служби дуже ретельно приховуватимуть інформацію, це звичайно приводить до зменшення їхньої оперативної ефективності. Тому в більшості країн відвертість далеко не завжди легко досягається, і розвідка завжди прагнути зберігати свою секретність і винятковість. Забезпечення необхідною інформацією часто обмежене міркуваннями національної безпеки, і право проведення обговорень питань, що стосуються розвідки, найкраще залишити за професіоналами. Все, що пов'язано з національною безпекою, і надалі використовуватиметься як інформація з обмеженим доступом, але не так часто і виправдано, як за часів холодної війни. Окрім цього, значної прозорості можна досягти в питаннях, що мають відношення до розвідувальних служб, відповідальність за які покладена на міністерства.

Парламент відіграє важливу роль у забезпеченні зв'язків між спецслужбами і громадськістю.<sup>83</sup> У повноваженнях парламентських комітетів із нагляду — постійно нагадувати розвідувальним службам про те, що вони повинні виконувати свої місії коректно і дозволяти членам комітетів здійснювати свої повноваження з нагляду. Спецслужби, по суті, прагнуть обмежити інформування громадськості. Тому парламентським комітетам, як представникам громадськості, необхідно мати особливий доступ до секретної інформації. Окрім цього, вони повинні мати право вимагати звіти, проводити слухання і розслідування з приводу недоліків і порушень. В якості загального правила, розвідувальні служби повинні дотримуватися процедур, що затверджені президентом або прем'єр-міністром, а також вивченими, законодавчими і судовими органами влади, захищаючи при цьому свої методи і джерела від розголошення:

- Постійно і в повному об'ємі інформувати комітети із нагляду про свою розвідувальну діяльність, включаючи всі значні майбутні акції.
- На вимогу комітетів із нагляду надавати будь-яку інформацію або документи, що є в розпорядженні або під контролем служби.

<sup>81</sup> McCullough, James. Spring 1998. Commentary on 'Congress as a User of Intelligence'. *Studies in Intelligence*. pp. 71–74. Див. також: <http://www.cia.gov/csi/studies/spring98/mccullou.html>. And: Snider, Britt L. Spring 1998. Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence. *Studies in Intelligence*. Див. також: <http://www.cia.gov/csi/studies/spring98/Congress.html> Also: Glennon, Michael J. 1998. Congressional Access to Classified Information. *Berkeley Journal of International Law*. Vol. 16, no. 1; pp. 126–137.

<sup>82</sup> Gill, Peter. January 2003. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11<sup>th</sup>*. DCAF Working Paper No. 103. Див. також: [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/103.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/103.pdf).

<sup>83</sup> Born, Hans. May 2002. *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*. DCAF Working Paper No. 20. At: [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/20.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf).

- Негайно надавати комітетам із нагляду інформацію, що пов'язана з розвідувальною діяльністю, яка здійснювалася незаконним або невідповідним шляхом, а також щодо заходів, вжитих і спланованих для її виправлення.

Для того, щоб члени парламентських комітетів із нагляду могли виконувати свої обов'язки, вони повинні користуватися довірою як спецслужб, так і громадськості. В ідеалі функція комітетів із нагляду не може дублювати зусилля виконавчих органів влади в цьому напрямку.<sup>84</sup> Більш того, нагляд має здійснюватися акуратно, не сильно втручаючись у роботу спецслужб, що може мати негативний ефект для їхньої оперативної діяльності. Дуже часто законодавчий нагляд має тенденцію здійснювати мікроменеджмент рішень виконавчих органів, тому відповідні парламентські комітети не мають права володіти повноваженнями наказувати спецслужбам розпочинати розслідування або робити якісь особливі дії. Питання про те, по відношенню до яких людей, груп, подій або діяльності мають здійснюватися розслідування, відноситься до компетенції виконавчих органів влади. Більш того, ці комітети, будучи політичними органами,<sup>85</sup> діють згідно з політичною доцільністю і підпадають під сьогочасні політичні впливи. Тому члени цих комітетів зобов'язані уникати зайвого політичного впливу, особливо під час кризових ситуацій, а розвідувальні служби, у свою чергу, повинні бути відпо-відальними за те, що їхні місії та мета мають знаходитися в полі зору комітетів.

Іншими найважливішими аспектами законодавчого контролю є баланс між незалежністю і критикою, з одного боку, а з другого — забезпечення нормальних робочих взаємостосунків між розвідувальними службами та комітетами. Розвідка є навряд чи не єдиною сферою урядової діяльності, де надається перевага ризику та інноваційному мисленню в рамках, обкреслених законом і політикою. Діяльність у цій сфері серйозно залежить від професійних міркувань і щирості співробітників, а також від співпраці з іншими агентствами, іноземними урядами і окремими людьми. Будь-які дії по нагляду, що здійснюються членами комітетів, незалежно від обставин, мають ефект розслідування. Природно, коли комітети жадають продемонструвати, що нагляд, здійснюваний ними, ефективний, але при цьому вони повинні усвідомлювати, що їхні твердження і дії можуть негативним чином вплинути на сприйняття розвідки громадськістю, створити несприятливе враження на потенційні та діючі джерела розвідувальної інформації, структури, партнерські іноземні служби і уряди, а також різко знизити моральний дух розвідувального персоналу. Тому законодавчий нагляд має бути зваженим, безпартійним і тактовним, а слухання — справедливими. Комітети із нагляду зобов'язані більше займатися розслідуваннями, а не саморекламою, і, крім того, включити в своє коло нагляду не тільки розвідувальні служби, але й споживачів розвідувальних продуктів.

Із зростанням довіри збільшується й доступ до інформації. Проте завжди існує небезпека витоку інформації.<sup>86</sup> Досвід показує, що, якщо члени комітетів дійсно заслуговують довір'я, служби будуть з ними чесними і відвертими. Для здійснення своїх повноважень членам комітетів має бути довірена дійсно делікатна інформація, а доклади, складені на її підставі, мають бути ємними, енергійними, але такими, які не зашкодять національній безпеці. Проте звіти парламентських комітетів і комісій з розслідувань часто містять негативні відомості щодо розвідувальних служб,<sup>87</sup> тому парламентський нагляд змушений надати громадськості збалансовану картину діяльності агентств, віддаючи їм на-

<sup>84</sup> Ганс Борн, Філіпп Х. Флурі. *Парламентський контроль над сектором безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти* Довідник для парламентаріїв №5, Женева-Київ, ДКВС-МПС, 2004 р. стор. 195. Див також: [http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3).

<sup>85</sup> Ott, Marvin C. Spring 2003. Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 16, no. 1; pp. 69–94.

<sup>86</sup> Hyde, Henry J. 1988. Leaks and Congressional Oversight. *American Intelligence Journal*. Vol. 9, no. 1; pp. 24–27.

<sup>87</sup> Див.: The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. 2004. New York, London: Norton & Company. Or: Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. Report to the President. 31 March 2005. At: <http://www.wmd.gov/report/report.html>.

лежне, коли вони цього заслуговують, і захищаючи розвідувальні служби, коли їхня діяльність була неакуратною або коли їх звинуватять зловмисно. Розвідувальні служби не можуть захищати себе самі.<sup>88</sup> Водночас члени комітетів не повинні перетворюватися на їхніх адвокатів.

Питання компетенції є складнішим. По суті розвідка володіє унікальними якостями, які важко оцінити зі сторони. Для деяких парламентаріїв членство в комітетах із наглядом над розвідкою не представляється привабливим або престижним, тому що це припускає набагато менше можливостей для контактів з громадськістю. Іншим, очевидно, не подобається надто велика відповідальність і тому великі ризики<sup>89</sup> — іноді доводиться давати добро на проведення операцій, які можуть закінчитися новим розвідувальним скандалом, і проти них можуть висуватися звинувачення.<sup>90</sup>

Ступінь залучення парламентаріїв у діяльність розвідки залежить від природи самої парламентської роботи. Вони витримують тиск з різних сторін і лише деякі з них можуть уділяти достатньо часу для того, щоб отримати реальну експертну оцінку розвідки. Якщо парламентарії працюють у комітетах певний термін, після якого відбувається їхня ротація, новоприбулим доводиться починати входити в курс справ по кожному пункту практично з нуля. Усвідомлюючи, що їхнє перебування обмежено, деякі з них використовують свій робочий час для інших справ. Наслідком цього є зниження компетентності та зменшення ефективності роботи комітетів. Тому у деяких країнах не обмежуються тимчасові рамки членства в комітетах, а вступ нових членів відбувається тільки для заповнення окремих вакансій, що утворилися. В інших країнах, де існує система ротації членів комітету, необхідно підвищити розуміння парламентаріями розвідувальних місій, посиливши комітети висококваліфікованим штатом і слідчими працівниками, що мають доступ до справ розвідки. Якщо в діяльності парламентських комітетів з нагляду над розвідувальними службами беруть участь і представники парламентської більшості, і представники опозиції, їм слід скласти зброю і не з'ясовувати політичних відносин, чим часто займаються структури їхніх партій. Відповідні служби безпеки повинні перевірити минуле кандидатів у члени комітетів, після чого вони повинні принести клятву щодо дотримання секретності.<sup>91</sup>

Досвід показує, як з часом розвідувальні служби приходять до розуміння того, чого чекають від них комітети, і члени комітетів також усвідомлюють, що турбує спецслужби, і рано чи пізно вони пристосовуються один до одного. Оптимісти з представників комітетів вважають, що головне — зберегти громадянські свободи, песимісти ж шукають шлях проведення ефективних секретних операцій проти ворогів народу як всередині країни, так і за кордоном. Істина, як їй годиться, лежить десь посередині: в сучасних демократичних державах громадянські права і свободи є дуже високою цінністю, але водночас потрібен щит, який би захищав суспільство від небезпек. Тому продовжуються пошуки правильної формули, яку можна застосувати до діяльності одного з найскладніших і важливих державних інститутів — розвідки, але ми знаємо, що універсального рішення не існує, хоча можна сподіватися, що, суспільство, парламент, виконавча влада і судові органи спільно докладатимуть зусилля в цьому напрямі, реально можна досягти консенсусу, при якому в рівній мірі враховуватимуться і громадянські свободи, і безпека.

## Судовий контроль і нагляд

Закон має регулювати розвідувальну діяльність і встановлювати процедури, які гарантують його відповідне виконання, а також захист, підзвітність і прозорість. Без юридичних рамок законодавчий і виконавчий контроль та юридичний нагляд не матимуть точки відліку, а їхня діяльність втратить сенс.

<sup>88</sup> Це є одним з основних елементів підходу до законодавчого нагляду, що прийнятий у Франції.

<sup>89</sup> Haering, Barbara. 2002. Investigating the Strategic Intelligence Service of Switzerland. Experiences of a Parliamentarian. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3rd–5th October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. p. 6.

<sup>90</sup> Lowenthal, op.cit. pp. 167–169.

<sup>91</sup> Див. Також: Lowenthal, op. cit. p. 162.

Незалежність один від одного всіх трьох гілок влади суттєво посилює ефективність всіх видів нагляду і контролю.<sup>92</sup>

Судовий контроль і нагляд є обмеженим порівняно з “необмеженим законодавчим контролем”.<sup>93</sup> Він, на відміну від решти систем контролю, має справу з дотриманням законності, а не політикою. Судові органи також здійснюють моніторинг та інтерпретацію законів на предмет їхньої відповідності конституції. Їхня роль у контролі над розвідкою досить скромна, але час від часу набуває великого, іноді вирішального значення, особливо при здійсненні спостереження за діяльністю розвідувальних органів. Сам факт, що розвідка може стати предметом незалежного судового розгляду, створює свого роду *застережливий, превентивний контроль*. Хоча судові органи істотно відрізняються від виконавчої влади в своєму відношенні до справ розвідки, саме юридичний контроль діє як головний арбітр у питаннях державних секретів.

Урядова секретність в умовах ліберальних демократій у цілому не бажана. Вона може заважати легітимності урядових інститутів, знизити підзвітність політиків і державних службовців. Вона може приховувати порушення фундаментальних громадянських прав. Секретність усередині урядових установ має тенденцію створювати небажані ексцеси. Судовий контроль зобов'язаний не допускати подібного зсуву, вирішуючи проблеми державної секретності, забезпечуючи умови для безпечного огляду розвідувальної діяльності при повному дотриманні законності, а також для необхідного інформування громадськості.

Розвідувальні служби не можуть бути над законом — і покарання за його порушення має бути юридично закріпленим. Якщо не існує методів забезпечення підзвітності та законності, не існує й самої демократії. В умовах верховенства закону діяльність і функції розвідувальних служб не можуть виходити за рамки необхідності захисту демократії та конституційного порядку. Конституційний порядок включає в себе сукупність фундаментальних громадянських свобод і прав людини, а також ефективні заходи щодо їхнього захисту від будь-яких порушень. Розвідувальні служби не можуть яким-небудь чином порушувати ці права і свободи, якщо ж вони допускають подібне, це вже вважається не захистом, а загрозою конституційному порядку.

Тому в демократичних суспільствах вважається “найкращою практикою”, коли секретні служби готові діяти виключно в рамках конституції та законів країни, дотримуючись договірних зобов'язань та інших міжнародних угод, прийнятих державою, і в той же час дотримуватися вказівок виконавчих органів влади, керівних ліній, а також величезної кількості міністерських і відомчих директив. “Доброю практикою” вважається, якщо керівну лінію для *служб внутрішньої розвідки* схвалено Генеральним прокурором, і служба дотримується її при зборі, аналізі та розповсюдженні інформації про громадян і ворогів держави, які постійно проживають у країні. Ще однією “доброю практикою” вважається дотримання *службами зовнішньої розвідки* принципу обмеженого використання в оперативній діяльності співробітників гуманітарних організацій, таких як Червоний хрест, які беруть участь у наданні гуманітарної допомоги і сприяють розвитку, а також співробітників засобів масової інформації та учених.<sup>94</sup>

У демократичних країнах розвідувальним службам законом заборонено займатися поліцейською або правоохоронною діяльністю. Більш того, вважається “добрим тоном” у судовому порядку, особливо в спеціальному судовому органі, одержувати попередню санкцію для проведення електронного спостереження, обшуків або здійснення інших видів діяльності контррозвідки і зовнішньої розвідки всередині країни. Слідуючи встановленій практиці, суд має переконатися, що об'єкт розсліду-

<sup>92</sup> Manget, Frederic F. 1996. Another System of Oversight: Intelligence and the Rise of Judicial Intervention. *Studies in Intelligence*. Vol. 39, no. 5; pp. 43–50.

<sup>93</sup> Там само.

<sup>94</sup> Hulnick, Arthur S. Winter 1986–1987. CIA's Relations with Academia: Symbiosis Not Psychosis. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 1, no. 4; pp. 41–50.



вання є загрозою державі, і інші засоби та методи будуть даремними для отримання необхідної інформації.<sup>95</sup>

Ще однією “доброю практикою” є упевненість у тому, що особливі засоби і методи, вживані *внутрішньою розвідкою*, навіть не дивлячись на те, що вони є легітимними, не порушуватимуть встановлені концепції конфіденційності, громадянських прав і свобод. У цьому аспекті судовий нагляд найбільш потрібен. Існує необхідність захищати права і свободи людини, яка знаходиться під підозрою, і в той же час забезпечувати захист від небезпеки інших громадян, які можуть стати жертвами. Юридичний контроль має встановити межі, завдяки яким досягається необхідний баланс між захистом прав і свобод індивідуума та отриманням необхідної інформації. Тому набір відповідних правил і процедур затверджується самим найвищим судовим органом країни або Генеральним прокурором. Такі процедури обмежують втручання при зборі інформації та її використання для урядових цілей.

Більш того, об'єктом судових розглядів можуть стати операції, що проводяться *внутрішньою розвідкою*, скарги на службу з боку громадян і повноваження, надані виконавчими органами. “Доброю практикою” є те, що судді мають повний доступ до закритої інформації протягом всього часу, коли вона необхідна для визначення вини або невинності у кожному окремому випадку. При цьому необхідно достовірно знати, що секретна інформація, яка необхідна для здійснення правосуддя, не буде розголошена.

Для того, щоб судовий контроль і нагляд були ефективними, Генеральний прокурор зобов'язаний:

- Одержувати і розглядати звіти служб.
- Негайно звітувати відповідним міністрам, прем'єр-міністру або президенту країни про будь-яку розвідувальну діяльність, що викликає сумніви про свою законність.
- Негайно звітувати відповідним міністрам, прем'єр-міністру або президенту країни про ухвалені рішення і зроблені дії у відповідь на звіти, що надійшли від спецслужб.
- Інформувати відповідних міністрів, прем'єр-міністра або президента країни про юридичні висновки щодо операцій, які проводяться спецслужбами.
- Встановлювати або схвалювати юридичні процедури діяльності розвідувальних служб. Такі процедури мають відповідати законам, захищати конституційні права і конфіденційність, гарантувати, що розвідувальна діяльність всередині країни, яка спрямована проти її громадян, здійснюватиметься з мінімальним утиском їхніх прав і свобод. Ці процедури мають також гарантувати, що використання, розповсюдження і зберігання інформації щодо громадян, яку здобуто в результаті розвідувальної діяльності, необхідна виключно для виконання задач державної важливості.

Окрім цього, має бути встановлено, що спецслужби та їхні співробітники, як і інші державні службовці, під час своєї офіційної діяльності можуть притягуватися до кримінальної відповідальності за порушення законності і правопорядку. Проте в більшості країн випадки засудження співробітника спецслужб за порушення закону, якщо він діяв на користь національної безпеки, досить рідкісні, і коли його викликають до цивільного або кримінального суду або проти нього застосовуються адміністративні санкції, він зобов'язаний надати докази того, що діяв за наказом.

Іншим і менш дієвим способом юридичного контролю є внутрішні суди, члени яких є співробітниками служби. Робота офісу омбудсмена щодо захисту цивільних прав також може бути ефективним інструментом контролю над службами.

## Неформальний і непрямий громадський нагляд

Структури громадянського суспільства — неурядові організації, лобі, групи підтримки і захисту прав людини, політичні партії, професійні, культурні та інші захисні або особливі цільові організації — а також засоби масової інформації можуть здійснювати корисну функцію нагляду над розвідувальни-

<sup>95</sup> Sandberg, Justin M. Winter 2002. The Need For Warrants Authorizing Foreign Intelligence Searches of American Citizens Abroad: A Call For Formalism. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 69, no. 1; pp. 403–427.



ми службами. Суспільний нагляд може допомогти в гарантії того, що мета розвідувальної діяльності є корисною для суспільства в цілому,<sup>96</sup> а не для якоїсь політичної партії чи еліти. Мобілізація діючих суб'єктів цивільного суспільства також є одним із способів підзвітних інститутів посилити свої позиції у протистоянні з політичним керівництвом.

Вчасно інформована громадськість допомагає в забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності і це може посилити нагляд та прозорість, а також сприяти тому, що інформація про розвідувальні служби стане доступною суспільству після певного проміжку часу, згідно із законами про свободу інформації і правилами розсекречення закритої інформації. Ця *відкладена прозорість* також може посилити демократичний контроль. Тому публікація раніш закритої інформації та документів є важливим моментом, тому якщо ці документи не стають надбанням громадськості, громадянське суспільство матиме менше нагоди та інструментів впливу на розвідувальні служби. У США та Канаді, де розвідувальні служби, як і інші урядові органи, є суб'єктами Акту про свободу інформації,<sup>97</sup> засоби масової інформації та групи громадян використовують такі права для вивчення тих сфер урядової діяльності, які тривалий час були приховані від суспільства. Успішна допомога недержавних організацій в ухваленні законодавства щодо доступу до інформації є свідомим важливою ролі громадянського суспільства у нагляді і контролі над розвідувальними службами.<sup>98</sup>

Важливим є те, щоб загрози країні були чітко підкреслені і щоб громадськість була про них вчасно поінформована. Результатом цього буде не тільки велика суспільна підтримка розвідувальних служб, але й більший контроль і нагляд над ними.

Громадянське суспільство може відіграти свою роль у виразі вимоги підзвітності уряду і привернути суспільну та політичну увагу до порушень прав людини і громадянських свобод. Лобі, захисники, адвокати, спеціалізовані групи також можуть служити меті інформування і навчання громадськості, ставати опонентами або прихильниками урядових рішень. Важливим також є і те, щоб такі ініціативні групи створили організації, які б працювали на консолідацію демократії. Побудова консенсусу в громадянському суспільстві, що в наш час є серйозним викликом, особливо у відносинах між різними партіями, принесе величезну користь всій країні.

Організації із захисту прав людини можуть ефективно впливати на розвідувальні служби, зокрема допомагаючи жертвам спецслужб діставати доступ до інформації з секретних файлів,<sup>99</sup> також за допомогою судових позовів, ухвалення нових законів та інформування громадськості про діяльність спецслужб. Вони мають бути обізнаними в справах розвідки і цивільних свобод, здійснювати моніторинг законів, можуть організовувати тиск на парламент, групи по захисту прав людини також повинні взяти на себе відповідальність за роз'яснення представникам мас-медіа специфіки роботи із спецслужбами, вимагати від засобів масової інформації освітлювати суспільні дебати на цю тематику, публікувати поглиблені статті, огляди і коментарі, які підвищать загальне розуміння і усвідомлення діяльності розвідувальних служб.

<sup>96</sup> Vitkauskas, Dovydas. June 1999. *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*. Chapter III, Opening up to the public scrutiny. Brussels: NATO. Democratic Institutions Fellowship Programme. pp. 49–51.

<sup>97</sup> Деякі оперативні файли ЦРУ звільнені законом від вимог Акту про свободу інформації від публікації на запити громадськості. Ця інформація є закритою відповідно до Виконавчого наказу і звільнена від дії Акту, значна частка даних про діяльність розвідувальних служб залишається закритою і тому публікується мало суттєвої інформації про розвідувальну діяльність

<sup>98</sup> Banisar, David. 2002. *Freedom of Information: International Trends and National Security*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3<sup>rd</sup>–5<sup>th</sup> October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

<sup>99</sup> Як це було в Польщі, Німеччині та інших країнах Східної Європи, див. Majtény, Laszlo. 2002. *Reconciliation and Developing Public Trust: Opening State Security Files to the Public*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3<sup>rd</sup>–5<sup>th</sup> October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Роль засобів масової інформації більш суперечлива. У цілому, неформальний контроль і нагляд над спецслужбами посилюється тільки через призму скандалів. Все це дуже часто приводить до витоку розвідувальної інформації, марним витратам зусиль і ресурсів і врешті-решт до поразок, при цьому мас-медіа перебувають у збудженому стані від своєї близькості до державних секретів. Проте завдяки своїм можливостям розказувати про протизаконну діяльність електронні та друковані засоби масової інформації можуть формувати громадську думку і фокусувати увагу на діючих суб'єктах, які відповідальні за здійснення формального контролю і підзвітності.<sup>100</sup> Якщо внутрішній і зовнішній контроль не визначили наявності сумнівних дій,<sup>101</sup> то журналісти, що займаються розслідуваннями, можуть відіграти роль *неофіційної опозиції* або *механізму підзвітності*. Проте якщо співробітники мас-медіа не спеціалізуються на питаннях, які пов'язані з розвідкою і безпекою, завжди існуватиме небезпека персоналізації і сенсаційності розвідувальної діяльності. Більш того, мають місце випадки, коли поведінку журналістів у цих питаннях можна було назвати безвідповідальною.<sup>102</sup> Існують ситуації, коли мас-медіа в ім'я державних інтересів слід виявляти більше стриманості.<sup>103</sup> З другого боку, відомі випадки, коли засоби масової інформації ставали інструментами для розповсюдження обману і наклепу, а також для проведення кампаній по дезінформації шляхом публікацій "розвідувальних продуктів та інформації з надр розвідувальних служб".<sup>104</sup>

Відбуваються зміни етики і моралі в різних сферах суспільного життя, у тому числі в засобах масової інформації. Розвідувальні служби закриті реальними і фігуральними стінами, які відлякують як журналістів, так і студентів, вчених та інших людей, що не належать до їхнього клану. Очікування того, що журналісти ламатимуть ці стіни так часто, як ми цього хочемо, є утопічними, як, втім, і прагнення переважної більшості громадян бути обізнаними в державних секретах. Проте, не дивлячись на безліч перешкод, що стоять на шляху журналістського нагляду над розвідкою, завжди знайдуться репортери, які розкажуть громадськості — і парламенту — про розвідувальні органи більше, ніж їм хотілося, і редактори щасливо підхоплять цю інформацію, розмістивши її на перших шпальтах газет і у вечірніх випусках новин. У наш час "журналістських розслідувань" важко припустити, що відшукається багато репортерів або оглядачів, які не схочуть публікувати інформацію про уявні або підозрювані, не кажучи вже про реальні скандали, до яких залучені спецслужби. Таким чином, інформаційні витоки або більш того — руйнування дисципліни секретності і безпеки, на жаль, можуть зробити нагляд засобів масової інформації все більш відчутним, а повноваження відкривати інформацію переноситимуться до редакцій, що далеко не завжди є бажаним.

<sup>100</sup> Див. документи, що представлені на конференції *Роль засобів масової інформації в суспільному вивченні і демократичному контролі над сектором безпеки*, що була проведена у Будапешті 6–8 лютого 2003 року Женевським центром демократичного контролю над озброєними силами. Див. також: [http://www.dcaf.ch/Media\\_Budapest0203/ws\\_papers.htm](http://www.dcaf.ch/Media_Budapest0203/ws_papers.htm).

<sup>101</sup> Британський уряд на відміну від урядів інших демократичних країн має право заборонити публікацію матеріалів стосовно діяльності розвідувальних служб.

<sup>102</sup> Див. серію публікацій газети "Балтімор Сан", що присвячена діяльності національних агентств безпеки США, яка викликала не тільки збільшення інтересу, але і скарги з боку урядів країн-членів Євросоюзу. У минулому мали місце випадки, коли в США засоби масової інформації йшли назустріч проханням розвідувальних служб в ім'я національної безпеки не публікувати деякі матеріали. Так, репортерами було виявлено табір підготовки кубинців у Флориді, які брали участь у подіях, що відбулися в Бухті свиней. Журналісти також довідалися про будівництво судна *Glomar Explorer*, задачею якого був підйом затонулого радянського підводного човна. Тоді ці випадки були збережені в таємниці, але були опубліковані через рік, у 1975 році в газеті "Лос Анжелес таймс".

<sup>103</sup> У минулому мали місце випадки, коли в США засоби масової інформації йшли назустріч проханням розвідувальних служб в ім'я національної безпеки не публікувати деякі матеріали. Так, репортерами було виявлено табір підготовки кубинців у Флориді, які брали участь у подіях, що відбулися в Бухті свиней. Журналісти також довідалися про будівництво судна *Glomar Explorer*, задачею якого був підйом затонулого радянського підводного човна. Тоді ці випадки були збережені в таємниці, але були опубліковані через рік, у 1975 році в газеті "Лос Анжелес таймс".

<sup>104</sup> Zybortowicz, Andrzej. 2002. Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, held in Geneva 3<sup>rd</sup>–5<sup>th</sup> October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

# Парламенти і оборонні закупівлі

*Др. Віллем Ф. ван Ікелен*

### Вступ<sup>1</sup>

Придбання оснащення, амуніції та техніки для потреб оборони має свої особливості, які істотно відрізняються від закупівель, що здійснює уряд в інших сферах. При цьому жодні інші придбання не потрапляють під таку увагу з боку громадськості та не викликають так багато суперечок як всередині, так і зовні парламенту. Очевидно, що найбільший інтерес викликають крупні закупівлі таких видів озброєння, як нові типи літаків, танків або нові серії бойових кораблів. Сотні менших контрактів проходять практично непоміченими. Так чи інакше, оборонні закупівлі є предметом пильного вивчення і моніторингу, які відсутні стосовно великих контрактів у цивільному секторі.

Причини для цього різні. Ринок озброєнь моносонічний, що означає присутність різних продавців і єдиного покупця. Поліція, берегова охорона, приватні охоронні фірми можуть бути частиною ринку, але для основних систем озброєння єдиним покупцем є міністерство оборони. Тому військова індустрія дуже відчутно реагує на зміни в оборонному плануванні, оскільки представляється вельми складним знайти альтернативних покупців для її продукції. Із скороченням оборонних бюджетів і подальшим ослабленням активності на ринку зброї безліч фірм, що працюють в цій сфері, згортають своє виробництво і об'єднуються спочатку в США, а потім і в Європі.

Оборонний бюджет формується з грошей платників податків, тому їхнє витрачання має приносити максимальний прибуток національній економіці. У багатьох випадках — це питання робочих місць, і регіональні політики лобіюють створення і збереження їх. Для невеликих країн, які не мають розвинutoї оборонної індустрії, спільне виробництво та інші різні компенсаторні механізми є важливим для скорочення, принаймні часткового, зовнішніх витрат.

Оборонні технології є важливими для дослідницької та індустріальної бази країни. З часом зв'язок між військовими і цивільними технологіями стає більш тісним. По-перше, оборонна і космічна індустрії завжди були лідерами в області інновацій. Вимоги космічних технологій є могутніми стимулами мініатюризації, що стало причиною якісного стрибка в розвитку інших галузей, у тому числі в практичній медицині. Сьогодні оборонні та військові технології разом з цивільною індустрією стали вулицею з двостороннім рухом, де кожний має прибутки від інноваційних досягнень іншого. Хорошим прикладом є мобільні телефони, мережі яких можуть працювати так само, якщо не краще за військові системи з їхніми релейними станціями, що забезпечують оперативний зв'язок під час кризових ситуацій.

Істотна відмінність полягає в рівні секретності. Характеристики систем озброєнь ніяк не можуть ставати доступними для потенційного супротивника, який може використовувати це для створення власних засобів протидії та посилення своєї обороноздатності. Секретність розповсюджується на технічну специфікацію військової складової устаткування і техніки, а також на особливості промислового виробництва. Іноді системи озброєнь продаються в різні країни з більш низьким рівнем

<sup>1</sup> Цей розділ є скороченою версією Бюлетеня ДКВС №5. Див.: Willem F. van Eekelen, 'The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production Co-operation and Acquisition', Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005. Див. також: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/op05\\_parliamentary-dimension.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/op05_parliamentary-dimension.pdf).

розвитку технологій, що не робить можливою їхню подальшу модернізацію. Прогресуюче розширення обміну технологіями є одним з найделікатніших моментів, які впливають на експорт озброєнь і міжнародну співпрацю.

Врешті-решт, технічна експертиза відіграє практично вирішальну роль у відборі та оцінці пропозицій з боку виробників озброєння. З погляду прозорості та демократичної підзвітності професійна експертна оцінка є найважливішою при ухваленні правильних рішень. Проте професійні журнали, які містять безліч докладних характеристик озброєнь, можуть давати упереджені та суперечливі оцінки. Додаткова експертиза не завжди можлива і у будь-якому випадку вимагає додаткових витрат. Тому ухвалення рішень вимагає значної довіри між усіма сторонами, що залучені до цього процесу, — політичних лідерів, професійних військових і парламентських комітетів, які отримують дані про плановані закупівлі.

## Роль урядів

У військових закупівлях уряди відіграють головну роль. Уряд кожної країни<sup>2</sup>:

- є єдиним і основним національним покупцем оборонної техніки і оснащення;
- дозволяє або забороняє виробництво зброї на території сторони, має вирішальний вплив на будь-які процеси реструктуризації оборонної промисловості, не зважаючи на юридичний статус підприємств;
- турбується про збереження секретності поставок, наприклад, у випадку, коли здійснюються постачання для вітчизняних підприємств військовими матеріалами з-за кордону для того, щоб вони могли виконати свої зобов'язання перед обороною країни;
- вибирає джерело поставок, що може бути пов'язаним з секретними домовленостями з іншими країнами;
- визначає ринкові умови шляхом визначення військових вимог і характеристик готової продукції;
- визначає розміри і число програм, терміни поставок і об'єми продукції. В кожній галузі існують тривалі періоди часу між програмами, які роблять неможливим забезпечувати роботу груп дослідників і розробників чисто комерційними методами;
- його рішення залежать від актуальних загроз, що може призвести до зміни пріоритетів у здійсненні програм. Ці зміни, у свою чергу, можуть викликати диспропорції в діяльності оборонної індустрії, через що стає неможливим робити достовірні ринкові прогнози, як це існує на інших промислових ринках;
- вимагає, щоб постачальники протягом багатьох років забезпечували проведення попередніх досліджень, розвитку, виробництва, сервісної підтримки і модернізації;
- має забезпечувати широке фінансування промислових науково-дослідних робіт, що часто перевищують 30% загальної вартості відповідних програм, котрі значно більше, ніж в інших секторах економіки;
- дозволяє експорт військової техніки і устаткування. Навіть якщо озброєння використовується національними збройними силами, його продаж за кордон вважається "ознакою правильного ведення домашнього господарства"; уряди часто надають пряму підтримку країнам, які вважаються перспективними покупцями.

До того ж уряди в змозі ухвалювати рішення: чи будуть вони самі здійснювати виконання певних завдань, чи делегують це право приватним фірмам, що у першу чергу стосується задач логістики і постачання. У деяких країнах існують зворотні процеси, коли дочірні підприємства оборонних структур виконують виробничі функції, які звичайно здійснюються промисловістю.

Документи Європейської групи оборонної промисловості (УГОП) містять висновки про те, що в усіх країнах потужність національної оборонної індустрії залежить від їхніх національних ринків. Ці ринки

<sup>2</sup> Узято з комюніке Європейської групи оборонної промисловості від 23 квітня 1996 р. "Огляд європейської оборонної промисловості з комунікацій, здійснений Комісією з освіти внутрішньоєвропейського ринку озброєнь".

були скорочені як “дивіденди від установлення миру” і європейська оборонна промисловість піддалася достатньо широкій реструктуризації, але до 1996 року це відбувалося переважно на національній основі. УГОП висунула тезу про те, що є життєво важливим здійснювати подальшу консолідацію на європейському рівні шляхом організації Загальноєвропейського ринку озброєнь. Національним урядам рекомендується дотримуватися відповідної політики. Втім, консолідація відбувалася не зважаючи на політику урядів.

## Локалізація ресурсів

Більшість західних оборонних відомств використовує методи локалізації ресурсів, що засновані на принципах, які вперше були застосовані в США в 60-х роках минулого століття і формулюються як ППБС: планування, програми, бюджетна система. Пізніше до них було додано визначення вартості та оцінку. Цінність цієї системи полягає в диференціації різних елементів процесу, а також у встановленні зв'язку між внеском і готовим продуктом або, більш точно, визначає реальні витрати ресурсів, які необхідні для отримання певного військового потенціалу. В термінології ППБС:

- план — це визначення того, що ви маєте твердий намір робити;
- програма — це план з тимчасовими параметрами;
- бюджет — це програма з цінами: яке фінансування необхідне і коли.

У країнах НАТО планування відбувалося на 10 років, перші 5 років планувалися жорсткіше, ніж подальші, і підсумки першого року представлялися як тверде зобов'язання в Комітеті оборонного планування НАТО. Кожний подальший рік був черговим етапом розвитку планованого циклу. Національним міністерствам оборони були потрібні від 15 до 22 місяців для здійснення всіх внутрішніх процедур для того, щоб прийняте рішення було опубліковане. Вони мали вміститися в рамки доступних фінансових ресурсів і військових вимог.

У Великобританії міністерство оборони щорічно видає Положення про військові витрати як відкритий документ, що робить політику кабінету достатньо прозорою, де описується розподіл засобів збройним силам для здійснення призначених їм функцій, зокрема оборонного управління, і це в цілому характеризує фінансування обороноздатності країни. Це Положення містить дані оборонної статистики (включаючи дані про промислові та регіональні витрати і суми найкрупніших контрактів) і Положення про головні проекти із звітами про всі закупівлі устаткування та техніки, включаючи найважливішу інформацію про ціни. З боку парламенту публікуються регулярні звіти про діяльність комітетів, зокрема Комітету із оборони палати общин, які використовуються для ухвалення рішень із загальних політичних питань, структурних моментів і управління ресурсами. У Комітеті з оборони палати общин працюють всього 11 чоловік, і він не займається детальним опрацюванням бюджету. Національна аудиторська палата звітує парламенту не тільки про проведений аудит, який перевіряє відповідність і законність витрачання засобів міністерством оборони, але також його ефективність.

У Франції кожні п'ять років парламентом розробляється і затверджується новий військовий план, який потім приймається як програма. Він обговорюється як у відповідному комітеті, так і на пленарних засіданнях Національної Асамблеї. У порівнянні з іншими парламентськими комітетами комітет із оборони, як в асамблеї, так і в сенаті, має виняткове право вимагати свідчення та вислуховувати не тільки міністра оборони, але й начальників чотирьох армійських служб і інших високопоставлених державних службовців. Комітет Асамблеї проводив розслідування подій, що стосувалися падіння анклаву Сребреница в Боснії та французьких офіцерів, що брали в них участь.

Вибрані представники дають своє “добро”, суми фіксуються у відповідному законі, який діє упродовж усього вказаного періоду. Проте деякі витрати підлягають щорічному затвердженню. У 2003 році один з підкомітетів комітету із оборони проводив ретельне розслідування оборонних витрат, що здійснювалися в рамках діючого бюджету, в якому взяло участь більше десяти представників різних політичних груп парламенту. Засідання комітету проводилися щоквартально як з участю міністра оборони, так і міністра з бюджету. Перший звіт було опубліковано в лютому 2004 року, наступний очікувався на початку 2005 року.



Німеччина, ймовірно, отримає приз за найретельніше вивчення бюджету — рядок за рядком — і за рішення щодо закупівель військового спорядження. Федеральний бюджет спрямовується до бюджетного комітету для обговорення і остаточно схвалюється Бундестагом як закон. Комітет із оборони не має формального права впливати на ухвалення закону про бюджет, але його рекомендації, вироблені в результаті обговорення, практично завжди враховуються бюджетним комітетом. Комітет із оборони здійснює значний вплив на виконання оборонного бюджету. Міністр оборони зобов'язаний надавати комітету із оборони всі проекти закупівель особливої важливості відповідно до вимог секретності і військової політики, а також всі проекти, що перевищують 25 млн. євро. Жодні рішення щодо закупівель не можуть бути здійснені без згоди комітету із оборони, навіть якщо вони закріплені в законі про бюджет.

У Данії на початку кожного нового періоду роботи парламенту політичні партії намагаються знайти “політичний компроміс”, що визначає суми оборонних витрат. У Нідерландах принаймні кожні 10 років, а з недавнього часу частіше, “оборонна тема” обговорюється парламентом, який потім визначає юридичні рамки оборонного планування на подальші 10 років, але цифри часто не встановлюються остаточно і підлягають щорічному перегляду та схваленню.

## Модель послідовних дій

Кожний цикл закупівель починається з визначення оперативної необхідності. Сьогодні це представляється складнішим, ніж за часів холодної війни, коли оцінка загроз була доволі зрозумілою і несуперечливою. У ті дні, коли європейські члени НАТО мали першочергову задачу захищати свій сектор оборони Західної Німеччини, було очевидним, що завдання полягало в тому, щоб дати відповідну відсіч несподіваній масованій атаці з боку Радянського Союзу і країн Варшавського договору. Ця загроза могла бути визначеною кількісними показниками і тому у відповідь заходи чітко прораховувалися. Сьогодні загрози відрізняються великою різноманітністю, вони часто багатовимірні, складні у визначенні та виробленні захисних заходів і відповіді на них не можуть мати чисто військовий характер. Зараз існує проблема в тому, як їх кваліфікувати і як оцінити їхні кількісні показники: що ми повинні робити і скільки. Після розпаду Радянського Союзу фахівці з оборонного планування змінили свій підхід від *орієнтованого на загрозу* на *орієнтований на оцінку можливостей*. Автор вважає, що з появою нових загроз визначення і організація необхідних заходів щодо захисту від них має мати декілька можливих сценаріїв. Інакше дії з управління у кризових ситуаціях ніколи не зможуть запобігти ескалації конфлікту і масовим жертвам.

Військові вимоги народжуються в процесі консолідації минулого досвіду, нових поглядів на стратегію і тактику, технологічних можливостей та оцінок потенціалу супротивника. Оперативні дослідження і військові маневри дають нові інструменти. Цей процес звичайно починають військовослужбовці, які займаються плануванням вироблення політики дій. Залежно від інтеграції цього штату, інші сектори військового командування одержують необхідні консультації. Проте дуже часто слабим місцем розвитку і зв'язку між оперативним командуванням і тими, хто відповідає за озброєння, є відсутність постійної належної взаємодії. Експертам з озброєнь необхідно робити відповідний внесок, не тільки підсумовуючи оперативний досвід, але й беручи участь в обговоренні пропозицій, які надходять з боку промисловості, та можливостей міжнародної співпраці, що може викликати не тільки зміни у технічних характеристиках і вимогах, але й у плануванні в цілому. Внутрішня прозорість, можливо, більш важлива, ніж зовнішня, але й не дозволено перетворюватися на закриту імперію.

У циклі оборонного планування НАТО Верховне головнокомандування Альянсу сформулювало “пропозиції сили”, які містять елементи виклику, необхідного для того, щоб країни-учасники вносили більший внесок, ніж вони планували раніше. Комплексна оцінка військових планів країн, яка здійснювалася в циклі оборонного планування НАТО, була, свого роду, “взаємним викручуванням рук”, сумішшю вихвалянь, докорів і навішування ярликів. З 1989 року незалежність і територіальна цілісність країн-членів НАТО більш не піддається загрозі, але роль їхніх збройних сил змістилася в бік підтримки і силового забезпечення миру або операцій поза їхньою власною територією. Колективна



оборона була замінена на “добровільну коаліцію”, що функціонує на постійній основі. Інтегрований підхід до колективної оборони став носити комплексний характер, при цьому не йдеться про автоматичну участь у спільних діях. Операції з підтримки миру вимагали військово-політичних рішень, в яких питання юридичного статусу, спільної участі, шансів на успіх у виконанні важливих місій часто ставали предметом парламентських обговорень і схвалення. Оборонна політика стала елементом більш широкої політики безпеки, в яку інші урядові структури, і особливо міністерство закордонних справ, повинні вносити свій внесок.

Зрозуміло, що вимоги стосовно інтервенції істотно відрізняються від більш статичних аспектів територіальної оборони і мають серйозний вплив на сфери розвідки, транспорту, тилового постачання, оснащення. Гнучкість та мобільність стали новими ключовими термінами і не можуть визначатися тільки кількісними показниками. Військові потреби вийшли на рівень політичних амбіцій нації та її бажань бути відповідальними за свої дії, які не мають прямого відношення до національної безпеки в строгому значенні цього терміну. Побічно вони мають відношення до збереження стабільності, боротьби проти організованої злочинності та з недавнього часу — проти тероризму. Ці зміни мають бути зафіксовані у відкритих публікаціях з питань оборони, які б підкреслювали майбутню роль збройних сил. Вони вимагають відповідних змін у думках тих, хто займається оборонним плануванням, а також політиків.

Сучасне оснащення має бути пристосованим до виконання нових завдань, і військовий персонал мусить пройти відповідну підготовку для того, щоб використовувати нові можливості у мінливому просторі. Їхня професія також змінилася і навіть стала більш небезпечною, ніж в роки холодної війни, коли стріляли менше. В операціях по підтримці миру, коли військові дії зупинено, збройні сили повинні ставати “майстрами на всі руки” — дипломатами, посередниками, адміністраторами, відновлювати зруйновану інфраструктуру. Їхнє оснащення має бути адекватним їхнім новим задачам, але у той саме час давати можливість вести звичайні військові операції у випадках ескалації конфлікту.

Теоретично військове оснащення має розроблятися з метою ефективного виконання першочергових задач, що сформульовані в новій військовій доктрині та відкритих оборонних документах, але практично ця вимога чітко не витримується. Наприклад, зміни, які відбулися в міжнародному стані, підкреслили небезпеку тероризму, що призвело до змін вимог не стільки до сил особливого призначення, а більше до розвідки. Генеральний секретар НАТО лорд Робертсон ніколи не втомлюється повторювати “потенціал, потенціал, потенціал”, але після вересневих атак 2001 року, здійснених Аль Каїдою, було потрібне вже щось інше, ніж в попередні роки. Очевидно, такі нові загрози, визначені НАТО і Європейським союзом, як тероризм, зброя масового знищення, злиття держав, що знаходяться в занепаді, з організованою злочинністю, є серйозним викликом тим, хто здійснює військово-політичне планування, а для тих, хто відповідає за озброєння, це повний кошмар. Вони можуть тільки припускати, яке оснащення могло б знадобитися протягом 30 років, але не здатні дати чіткі вимоги а ні щодо його технічних характеристик, а ні щодо потреби в ньому. Вони залучені до багаторічного процесу розвитку військового оснащення, їхнім завданням не позаздриш.

У будь-якому випадку одним з критеріїв є додаткова вага захисної амуніції, яку, крім зброї, носить на собі особовий склад. Одна справа стояти насмерть на захисті своєї країни, проте абсолютно інше — брати участь в операціях за кордоном, які спрямовані на підтримку миру. Не варто дивуватися, що в парламентських дебатах з приводу участі в миротворчих місіях першорядну (якщо не виняткову) увагу надають ризику, якому піддаватиметься особовий склад. Проте якби там не існувало ризику, необхідність відправки збройних сил не була б очевидною. Звичайно, терміновість операцій і добровільна участь у них може мінятися залежно від очікуваних втрат, а до того ж будь-який командир прагнучим мінімізувати кількість жертв серед своїх підлеглих, які йому довіряють. Чим частіше збройні сили мають виконувати охоронні функції, тим більше їм наказують піклуватися про свій фізичний захист. Все ще складно прораховувати ризики і відповідно інструктувати солдатів. У миротворчих операціях є важливим завойовувати серця і розум населення, яке вимагає дружнього відношення з мінімальною демонстрацією сили солдатами, захищеними важкою амуніцією. Якщо, однак, бунтівники і смертники знаходяться серед людських мас, захисні заходи мають бути посилені і

необхідне оснащення передаючими пристроями. Остаточна оцінка, яку повинні зробити уряди і парламентарі, має стосуватися ризику участі та необхідності ухвалення спільної відповідальності у кризовому управлінні, що не вплине на оборону їхніх країн, але матиме серйозні наслідки для миру і стабільності в довгостроковій перспективі.

## Отримання схвалення парламенту

Зразок послідовності звіту про закупівлі можна узяти з парламентської практики, що існує в Нідерландах. У цьому процесі перше повідомлення має бути відправленим до парламенту, коли у загальних рисах сформульовані оперативні вимоги: тип оснащення і приблизні цифри потреби в ньому. У багатьох випадках нове устаткування і техніка замінюють старі та не модернізовані зразки. Нові технології можуть зменшити кількісну потребу в оснащенні, але вони також істотно підвищують сумарну вартість проекту. Деякі показники необхідні для того, щоб приблизно визначити об'єм фінансів, що необхідні для здійснення закупівель. Парламентарі, у свою чергу, визначають, яку частку бюджету вони можуть виділити на ці потреби, інформуються про нові плани і співвідносять ці дані з іншими пріоритетними потребами.

Якщо ця потреба схвалена або, принаймні, не знехтувана, відповідна комісія відзначає, що “документ представлено”, і в наступній фазі починається ретельне дослідження питання, яке проводиться з безліччю суб'єктів. Оперативні вимоги мають бути трансформовані в технічні вимоги-специфікації. Вивчається ринок і складається вичерпний список можливих постачальників. Якщо з'ясується, що в найближчому майбутньому неможливо задовольнити ці вимоги, то в план включається дослідницька фаза, до реалізації якої залучаються або вітчизняні підприємства на кооперативній основі, або, якщо це представляється можливим, фірми інших країн. У будь-якому випадку стратегія закупівель має бути чітко встановленою, зокрема — терміни виробництва і поставки оснащення збройним силам.

Третій крок полягає в отриманні необхідної інформації від постачальників, які представляють інтерес. Чи в змозі вони задовольнити все технічними вимогами, або чи зможуть вони запропонувати якісь альтернативні шляхи досягнення необхідних характеристик? Чи використовується оснащення, вироблене ними, збройними силами інших країн, і про що свідчить їхній досвід? Чи існують можливості спільного виробництва і чи можлива заміна, яка компенсувала б відсутність необхідного оснащення? У результаті виконання цієї стадії має бути складений короткий список альтернативної продукції. Залежно від парламентської практики, яка існує в країні, ця інформація може бути опублікованою і стати предметом обговорення відповідних парламентських комітетів.

Четверта фаза полягає в підготовці до закупівель на базі торгових пропозицій, які формуються в процесі переговорів і, можливо, враховуючи результати польових випробувань. Фахівці з озброєнь перевіряють їх на відповідність поставленим критеріям, щоб сформувати остаточну думку. Також враховуються всі альтернативні пропозиції, але інші чинники вже не беруться до уваги. Вирішальними залишаються вартість обслуговування протягом всього періоду використання оснащення, ступінь бойової ефективності і безпека для персоналу.

Разом з цим міністерство економіки та інші відомства, що відповідають за участь у виробничому процесі національних підприємств, вестимуть переговори щодо спільного виробництва і, при потребі, компенсуючого придбання іншої військової техніки та устаткування, які не потрапили в проект. З часом парламенти стали більш вимогливими і вважають за необхідне на сто відсотків компенсувати кожне євро, витрачене на закупівлю оснащення за кордоном. Іноземні постачальники мають тенденцію надто оптимістично представляти компенсаторні дії, проте парламентарі мають право накладати серйозні штрафи, якщо мету не буде досягнуто. Ці положення закріплюються в контрактах, але на практиці буває складним добитися їхнього судового виконання, іноді цей процес може продовжуватися до 10 років. У той саме час чимало планів залишаються невиконаними або ж можуть відкриватися інші можливості. У будь-якому випадку контракт не буде підписано до того часу, поки не стане зрозумілим, наскільки національні підприємства будуть залучені до його виконання.

Фінальна стадія цього процесу супроводиться інтенсивним лобіюванням, в які залучені засоби масової інформації, науково-дослідні центри і парламентарі. Особи, що відповідають за ухвалення рішень, запрошуються на підприємства або їм влаштовуються демонстрації. У цій фазі потрібна значна обережність, щоб не стати жертвою впливових, але помилкових або упереджених думок. У минулому мали місце безліч випадків, коли для ведучих політиків влаштовувалися розкішні подорожі або навіть здійснювалися певні фінансові перерахування їм особисто або на рахунки їхніх партій.

На практиці існує безліч варіантів, яким чином контракти дістають схвалення з боку влади і як відбувається їхнє підписання, іноді цьому навіть передують листи про наміри. У Нідерландах, наприклад, це залежить від сум контрактів. Якщо вони не перевищують 5 млн. євро, ці контракти знаходяться в компетенції відповідних служб. Контракти до 25 млн. євро мають бути включені до оборонного плану керівником військового відомства, яке виступає як "корпоративний партнер", і виносяться на обговорення до парламенту. Контракти від 25 до 100 млн. євро вимагають схвалення на початковому етапі свого циклу парламентського комітету, але надалі відповідальність за їхнє виконання покладається на відповідну службу, якщо вони не є "політично делікатними". Проекти з більш великими сумами перед підписанням мають отримати схвалення парламенту. Тільки державний секретар (заступник міністра), який відповідає за постачання військового спорядження, має право ухвалювати рішення щодо здійснення проекту. Контракти понад 250 млн. євро мають отримати схвалення усього кабінету міністрів перед тим, як бути відправленими до парламенту. Якщо парламентський комітет не дає зеленого світла проекту, його члени вносять цей пункт до порядку денного нижньої палати парламенту для обговорення і голосування.

Так само цей процес проходить у деяких країнах-членах НАТО. У бюлетені ДКВС №2 "Демократичний контроль над збройними силами: національний і міжнародний парламентський вимір" публікується порівняльна таблиця парламентських повноважень як пленарних засідань, так і комітетів. Це демонструє належну ефективність в ухваленні законодавчого базису, але вона може бути недостатньою для контролю над ходом здійснення цих проектів. Міністр оборони зобов'язаний надати інформацію комітету із оборони з приводу рішень щодо закупівель військової техніки і устаткування, якщо проект перевищує певну суму: в Німеччині 25 млн. євро, в Нідерландах 5 млн. євро, в Норвегії 0,8 млн. євро, така ж практика існує в Польщі і Великобританії. У всіх цих країнах, за винятком Великобританії, потрібен парламентський консенсус для укладення контракту. В Канаді, в Чеській Республіці, Франції, Німеччині та Нідерландах парламентські комітети також визначають потребу в новому військовому оснащенні, в Чеській Республіці, Нідерландах і Норвегії комітети порівнюють пропозиції та вибирають виробника. Тільки в Чеській Республіці і Нідерландах парламенти беруть участь в оцінці компенсації та ухваленні відповідних підзаконних актів.

Усі країни НАТО мають комітети оборони, але тільки деякі з них одержують відповідну допомогу з боку експертів. Це не викликано браком незалежних науково-дослідних центрів, тому що парламентські комітети рідко ініціюють проведення власних досліджень, які можуть вступати в суперечність з офіційною точкою зору. В США Дослідницька служба при Бібліотеці Конгресу забезпечує значний масив документації та іншу підтримку, але не має спеціального сектора, який займається оборонними питаннями. Бюджетний офіс Конгресу, в свою чергу, відстежує виконання бюджету окремими міністерствами і відомствами. У Великобританії парламент має в своєму розпорядженні більше 200 експертів, а також відділ, який займається міжнародними справами і обороною. Там не існує особливого дослідницького бюро, який займався б питаннями, що мають відношення до оборони, але вибраний комітет у справах оборони має свій власний штат, який часто одержує необхідні консультації від незалежних експертів. Бундестаг Німеччини має свою власну науково-дослідну службу, яка займається питаннями оборони і безпеки, де працює тільки три людини, але вони пов'язані з різними незалежними інститутами, такими як *Фундація прикладних наук і політики*. Французька Національна Асамблея має *Службу практичної документації* із штатом у 36 чоловік і комітет у справах оборони, до складу якого входять 7 чоловік. Норвегія має Раду оборонних досліджень, яка консультує уряд. Шведський Риксдаг має дослідницьку службу, яка складається з 30 чоловік, що займаються збором інформації з відкритих джерел. Парламент має право зажадати проведення досліджень відомствами,

які фінансуються урядом, але рідко вдаються до цього. Стокгольмський міжнародний інститут досліджень миру видає вражаючий щорічник, солідні збірки наукових праць, докладів і звітів, які присвячено міжнародним справам, подібно Міжнародному інституту стратегічних досліджень у Лондоні.

## Побажання європейської промисловості

Промисловість життєво зацікавлена в міцних зв'язках з міністерством оборони, військовим керівництвом, що відповідає за озброєння, офіцерами і службовцями, які безпосередньо беруть участь у процесах закупівель їхніми відомствами. Індустрія прагне бути оперативно інформованою про військове планування, завдяки чому можна отримати можливість адаптувати виробництво до нових вимог, підготувати кращі пропозиції, бути реальною потребою і здійснювати технологічний розвиток. Це — дорога з двостороннім рухом, оскільки промисловість більш компетентна в судженнях про технологічні можливості у часових рамках вимог, визначених військовими замовниками. Індустрії також необхідно спиратися на економічні та часові показники. З часом промислові підприємства можуть чудово впоратися з виконанням графіків виробництва і поставок, досягти високого рівня кооперації та розподілу праці, але при ослабленні активності на ринку оборонної продукції має місце таке явище, коли надто багато європейських фірм конкурують за один і той же контракт.

Для того, щоб мати компетентний вигляд в очах уряду і бути конкурентоспроможними, фірми влаштовують “демонстраційні проекти”, які, цілком можливо, й не підуть у виробництво, але цим демонструється готовність до їхнього практичного втілення, коли прийде відповідний час. У цьому випадку підрозділи дослідників та розробників не простоюють, але й виробництво не зростає і, відповідно, прибуток виходить низьким. Для того, щоб підтримувати цю стратегію, необхідна урядова допомога, але, на жаль, європейський рівень фінансування дослідницьких робіт суттєво відстає від американського.

Європейська військова промисловість постійно бореться з Європейським Союзом за своє визнання.

- По-перше, європейська оборонна індустріальна і технологічна бази є життєво необхідною умовою збереження європейської безпеки та вирішення питань оборони.
- По-друге, для збереження Європейським ринком оборонного оснащення (*DITB*) належних розмірів необхідно, щоб європейська оборонна індустрія була ефективною у світовому масштабі. Це означає, що країни, які є партнерами, повинні прийняти як належне індустріальну і технологічну взаємозалежність.
- По-третє, тривале існування європейської оборонної індустріальної та технологічної бази вимагає розвитку важливих технологій, які мають бути визнаними в Європі, і отримання необхідних інвестицій у передові технологічні програми, які згодом продемонструють свою ефективність.

Для створення Європейського ринку оборонної продукції Євросоюзу необхідно розвиватися і змінюватися:

- Загалом, суттєво переробити міжнародну політику і політику безпеки, гармонізувати військові потреби з метою досягати необхідної ефективності військового оснащення та тривалого циклу експлуатації.
- Необхідна загальна політика щодо озброєнь, яка визначає і погоджує механізми подолання торговельних бар'єрів та консолідує індустрію різних країн на підставі технологічної взаємозалежності, а також спирається на довгострокові програми розвитку європейської оборонної індустрії. У минулому аргументи, які торкалися безпеки забезпечення, створювали немало перешкод, тому необхідно знайти шляхи для їхнього усунення.
- Необхідна загальна політика закупівель, яка здійснювалася б у рамках індустріальної стратегії шляхом узгодження механізмів закупівель і вибору постачальників, фінансування, розподілу ризиків і обміну технологіями. Чим довше кожний уряд вирішує такі питання ізольовано, тим більш складнішим представляється проведення закупівель поза національною базою.

- Необхідна загальна політика досліджень і розвитку із загальними задачами для оптимізації інвестування шляхом добровільного обміну результатами дослідницьких робіт між різними країнами.

## До загальноєвропейської політики безпеки і оборони

Європейські країни упродовж довгого часу вирішують питання оборони і збройних сил. Коли в 1971 році стартувала програма Європейської політичної співпраці, на порядку денному вже стояли політичні аспекти взаємовідносин «Схід–Захід», але безпосередньо їхнє вирішення почалося, коли стартувала Конференція з безпеки і співробітництва в Європі (пізніше стала Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, ОБСЄ). Військові аспекти обговорювалися на постійно діючій конференції у Відні з питань взаємного балансу сил, де позиція Заходу була скоординована з НАТО без участі Франції, яка вийшла з військової інтеграції.

У 1982 році міністри закордонних справ Німеччини і Франції висунули ініціативу, яка отримала назву «ініціативи Геншера–Коломбо», яка потім розвинулася в Європейську політику співпраці (ЄПС) в області безпеки. Три країни-учасниці (Данія, Греція і Ірландія) з різних причин не могли виконувати свої зобов'язання, тому, згідно з положеннями Штутгартської Декларації, було заблоковано проведення дискусій з політичних аспектів, аспектів безпеки і згодом військових питань усієї «Десятки». Сім членів Західноєвропейського союзу були готовими рухатися далі, але відчували із цього приводу мало ентузіазму. У деякого з них складалося відчуття, що дискусії з оборонних питань не у рамках НАТО ставали більш продуктивними, особливо коли Франція припинила свою участь в об'єднаній військовій структурі Альянсу і відкинула стратегію гнучкої відповіді. Проте всі сім країн погодилися обговорити нову роль Західноєвропейського союзу на зустрічі в Римі з нагоди 30-річчя Паризького договору 1954 року.

Відродження Західноєвропейського союзу не проходило без ускладнень. І лише в 1987 році президент Нідерландів зміг створити так звану «Гаагську платформу з питань європейської безпеки», яка побудувала міст між Францією та іншими членами НАТО із стратегічних питань. У цій Платформі визнавалася необхідність наявності в європейській обороні як звичайних, так і ядерних озброєнь, також присутність в Європі збройних сил США і захист кордонів країн-учасниць НАТО. Остання формула була альтернативною, оскільки в ній мовилося про «передній рубіж оборони», який посідала НАТО. Політично Платформа дала сигнал про те, що «Європейська інтеграція не була б повною, якби в ній не розглядалися питання оборони». Ця формула була прийнята Великобританією, що часто використовувалося, коли Лондон гальмував ті або інші процеси.

Другим позитивним розвитком стало рішення Західноєвропейського союзу координувати операції по розмінуванню Персидської затоки під час ірансько-іракської війни, що стало першим європейським прикладом відповідальності за події, які мають місце за межами Європи. Природно, вільна навігація в Персидській затоці та безпека поставок нафти були предметом значного інтересу як в Європі, так і в США або навіть більш того. Проте у минулому Європа була дуже стурбованою своєю власною безпекою, завдяки чому її менш цікавили проблеми регіонального впливу і у неї були відсутні амбіції захищати свої інтереси озброєним шляхом.

Ірансько-іракська війна була тим особливим випадком, коли воюючі сторони не створювали загрози Заходу, окрім мін, що перешкоджали судноплавству. Через два роки ситуація змінилася достатньо серйозно. Саддам Хусейн у серпні 1990 року вторгнувся до Кувейту і це, як реакція у відповідь, викликало ухвалення Резолюції Ради безпеки ООН, що дозволяла використання «всіх необхідних заходів» для відновлення єдності країни та встановлення торговельного ембарго по відношенню до Іраку. Західноєвропейський союз став основною дійовою особою, що забезпечувала здійснення цього ембарго, перевіряючи близько 75 відсотків всіх судів, які знаходилися в цьому регіоні. Було задіяно 39 військових кораблів, в операції вже брали участь і військові судна Іспанії та Португалії — нових членів НАТО. У порівнянні з операціями 1987–88 років значно поліпшалась координація учасників. Дислокація була раціональною, постачання забезпечувалося повітряним і морським транспортом з домашніх баз. Після падіння Берлінської стіни і подальшого об'єднання



Німеччини відчулася необхідність виробити “остаточну політику” щодо процесів європейської інтеграції. Міжурядова конференція, яка завершилася Маастрихтським договором, трансформувало Європейське Співтовариство в Європейський Союз, додавши різні нові елементи. Було ухвалено рішення про період введення євро, про вироблення Загальної закордонної політики і політики безпеки (ЗЗППБ), почалася співпраця між міністрами юстиції та внутрішніх справ в контексті ЄС. Не дивлячись на ці значні орієнтири, сумнів викликало те, чи може співтовариство в цих рамках називатися союзом. ЗЗППБ і юридична співпраця здійснювалася тільки на міжурядовому рівні без урахування ініціатив Європейської комісії. Фінансування і контроль з боку європейського парламенту були поза юрисдикцією Європейського суду. Найсерйознішим недоліком ЗЗППБ була нездатність забезпечити в цьому контексті надійну безпеку. Знову була продемонстрована нездатність згладити гострі кути у відносинах захисників атлантичних і європейських інтересів. Результатом стала серія різких заяв. У Маастрихті члени Західноєвропейського Союзу прийняли таку декларацію:

*“Члени Західноєвропейського Союзу висловлюють свою згоду у тому, що необхідно розвивати внутрішньоєвропейську безпеку та оборону і взяти на себе більшу відповідальність за рішення оборонних питань. Цю згоду буде реалізовано у послідовному процесі, кожна фаза якого має бути успішною;*

*Західноєвропейський Союз зробить свій внесок у процеси розвитку Європейського Союзу і тісніше співпрацюватиме з НАТО.*

*Західноєвропейський Союз згоден посилити свою роль у довгостроковій перспективі оборони у контексті НАТО.*

*Західноєвропейський Союз розвиватиметься як частина оборони Європейського Союзу з метою посилення європейської опори НАТО.*

Стаття 1.4. Договору про Європейський Союз містила такі формулювання перших двох підпунктів:

1. Загальна закордонна політика і політика безпеки міститиме всі питання, які мають відношення до безпеки Союзу, включаючи поступове вироблення загальної оборонної політики, що має привести до створення загальної оборони.
2. Європейський Союз звертається із закликом до Західноєвропейського Союзу, який є необхідним компонентом розвитку ЄС, ухвалити рішення і здійснити відповідні дії, що мають оборонну спрямованість. ЄС, погоджуючи свої дії із структурами ЗЄС, зробить необхідні практичні кроки у цьому напрямку”.

У той час це виглядало достатньо складним, особливо обіцяні практичні кроки, і неочевидним. Залишалось нез'ясованим, що означають Європейська ідентичність і Європейська опора Альянсу. НАТО не було сформованим на базі якихось опор, і сама ідентичність потребувала самовираження. Позитивним моментом стало те, що секретаріат ЗЄС зміг переїхати з Лондона до Брюсселя, але у цій ситуації стало легше координувати свої дії з НАТО, а не з ЄС. Проте в 1990-х роках справи покращилися. Сьогодні можна рідко почути про Європейську ідентичність, опору або Європейську політику безпеки і оборони. Тільки Маастрихтські положення зараз відкриті для обговорення і дискусій. На зустрічі в Амстердамі було замінено два положення статті J.7 на більш прості формулювання, в яких йдеться, що ЄПБО “включатиме в себе всі питання, котрі мають відношення до безпеки ЄС, включаючи розвиток співпраці в рамках загальної політики безпеки, що надалі приведе до створення загальної оборони”.

Деякі пропозиції Маастрихтського договору не зустріли значної підтримки і були передані на подальше вивчення. Зокрема, це торкалося питань “посиленої співпраці в сфері озброєнь і метою створення єдиного європейського агентства з озброєння”. Було потрібно ще 13 років для того, щоб таке агентство було створено. Інші пропозиції мали на меті перетворити Інститут вивчення проблем безпеки ЗЄС, який замінив три агентства в Парижі в Академію європейської безпеки і оборони. Проте дотепер це не було втілено, при цьому Інститут продовжує успішно функціонувати, користуючись авторитетом серед фахівців, що працюють у цій сфері. Високий Представник Солана щорічно використовує цю форму для того, щоб обговорювати “стан Союзу”.



ЗЄС надбав помітного авторитету дякуючи своїм акціям у Персидській затоці, подальшими діями з морського ембарго Югославії в Адриатиці та іншим подібними операціям, які здійснювалися поліцією і митниками в Данубе. Коли ЄС заснував адміністрацію в окрузі Мостар, до ЗЄС звернулися з проханням підтримати її поліцейськими силами. Пізній ЗЄС посилив підрозділи поліцейських в Албанії, після того як країна занурилася в хаос, що був викликаний крахом фінансової піраміди. Примітно, що всі ці дії, за винятком морської блокади, проводилися співробітниками поліції і це було мало схоже на задекларовані в Маастрихтському договорі "оборонні дії", якщо термін "оборона" не є синонімом терміну "безпека".

У військовій сфері ЗЄС завершив декілька програм, заснувавши Супутниковий центр в Торреджіоне (Іспанія). Після переїзду до Брюсселя Відділ планування було розміщено в тій самій будівлі, що і Секретаріат. Центр проводив підготовку офіцерів щодо аналізу супутникових зображень, велика частка яких надавалася французькою комерційною фірмою SPOT. Спроба створити власні джерела отримання супутникових зображень була невдалою через брак фінансування. Відділ планування здійснював консультації Генерального секретаріату та Ради і працював над процедурами та можливостями використання того, що було назване "Силовою відповіддю ЗЄС" (FAWEU).

У 1992 році на зустрічі в Петерберзі біля Бонна міністрами були визначені задачі, які ЗЄС міг би вирішувати: гуманітарна допомога, рятувальні операції (наприклад, мешканців міст, де мають місце військові дії), місії по підтримці миру, виконання бойових задач під час здійснення кризового управління, включаючи миротворчі операції. Місії по підтримці миру співвідносяться з традиційною концепцією ООН по переговорах між ворогуючими сторонами і припиненням вогню. Миротворча діяльність, виражаючись сучасною мовою, це примушення до миру. В Амстердамському договорі 1997 року ці місії також були передані в повноваження ЄС на вимогу Фінляндії і Швеції, які були готові брати в них участь, але не хотіли, щоб це відбувалося в рамках військової допомоги ЗЄС.

Крупне досягнення мало місце в грудні 1998 року, коли президентом Франції Шираком і прем'єр-міністром Великобританії Блером були підписані декларації в Сант Мало. Найцікавіші її положення звучали так:

2. ЄС зобов'язаний мати можливість вести автономні військові дії, що будуть здійснюватися надійними військовими підрозділами, ухвалювати рішення щодо їхнього використання і підтримувати їхню боєготовність з метою надання допомоги в міжнародних кризових ситуаціях.
3. Для того, щоб ЄС приймав рішення і давав свою згоду на здійснення військових операцій у випадках, коли НАТО не використовує свої збройні сили, ЄС зобов'язаний мати відповідні ресурси для аналізу ситуацій, джерела розвідувальної інформації, актуального стратегічного планування без непотрібного дублювання функцій.

Декларація свідчила про серйозні зміни позицій Великобританії, яка спочатку прохолодно відносилася до військової активності в контексті ЄС. Деякі інші прихильники Атлантичного Альянсу, наприклад Португалія і Голландія, були здивовані таким поворотом, але не виразили засудження. З'явилися нові можливості, коли положення Декларації Сант Мало були прийняті Євросоюзом. Це трапилося під час засідань Ради Європи у Кьольні та Хельсінкі в 1999 році і пізніше вони були сформульовані ще конкретніше:

"Рада Європи підкреслює свою рішучість розвивати свої можливості автономно ухвалювати рішення з військових питань оборони, до яких не залучено структури НАТО, проводити військові операції під егідою Євросоюзу як відповідь на виникаючі міжнародні кризи".

У грудні в Хельсінкі лідери Євросоюзу погодилися створити до 2003 року збройні сили чисельністю 50-60 тис. чоловік, які будуть в змозі діяти в період від 60 днів до одного року, виконуючи повний діапазон задач, що окреслені Петербергською декларацією. У складі цих збройних сил планувалося створення підрозділів швидкого реагування, які б знаходилися в стані високої готовності. Важливою вимогою було створення додаткових бойових підрозділів і підрозділів підтримки, які б знаходилися в стані зниженої боєготовності та були б готовими прийти на зміну передовим силам.

Наступним кроком по виконанню цієї задачі стало те, що зараз називається першочерговою “метою Хельсінкі”. Група національних експертів розробила так званий “Хельсінський каталог першочергових цілей (ХКПЦ, *Helsinki Headline Goal Catalogue, HHC*), у якому було сформульовано вимоги до військового потенціалу Євросоюзу, що необхідні для досягнення поставлених задач. До членів Євросоюзу надійшла пропозиція зробити свій внесок у розвиток цієї сфери діяльності, відповіді країн були зафіксовані в “Хельсінському військовому каталозі” (ХВК, *Helsinki Force Catalogue, HFC*). Країни Східної Європи, які приєдналися до Євросоюзу в 2004 році, отримали необхідні консультації та ухвалили рішення брати участь у ньому. Їхні внески були включені в якості доповнення до Хельсінського військового каталогу.<sup>3</sup>

Порівнюючи ці два каталоги — ХКПЦ містить мету, а ХВК дає перелік засобів, що необхідні для їхнього досягнення — усього 42 пункти, які для цього мають бути виконаними. Конференція, присвячена виконанню зобов'язань по нарощуванню ресурсів, була скликана в листопаді 2001 року, рішенням якої стало виробити План дій щодо європейських можливостей (*European Capability Action Plan, ECAP*). Здійснення цього Плану почалося в лютому 2002 року, для виконання кожного його положення були запропоновані коротко- і середньострокові рішення, які необхідно було виконати до того часу, поки Євросоюз не накопичить засоби, що вимагаються для виконання довгострокових рішень відповідно закупівель нової військової техніки і оснащення.

Дев'ятнадцятьма комісіями, що діяли у рамках Плану дій щодо європейських можливостей (ПДЄМ) було розглянуто 24 пункти з 42-х. Кожна комісія складалася з експертів, які представляли зацікавлені країни, керівництво здійснювалося одним або більше її членами. Необхідно було розробити загальні оперативні вимоги, скласти перелік всіх доступних засобів та поточних проектів, визначити потенційні сфери взаємодії, ініціювати і розвивати співпрацю в майбутніх програмах, дійти до загальних уявлень про кількісні та якісні показники, які могли б зменшити дефіцит ресурсів.

Результати роботи цих 19 комісій були представлені міністрам оборони 15 країн-членів Євросоюзу на черговій Конференції, присвяченій виконанню зобов'язань по нарощуванню ресурсів, яка відкрилася 19 травня 2003 року. Було представлено два доповнені каталоги, які свідчили про досягнутий прогрес, і обіцяно нове фінансування. План дій відносно європейських можливостей вступив у нову фазу зі створенням Хельсінського каталогу прогресу (*Helsinki Progress Catalogue, HPC*), який вже не містив пропозиції відносно рішень, але в якому вказувалися практичні кроки з виконання рекомендацій комісій. У 2004 році цей процес було продовжено до 2010 року.

## Мета. Європейські сценарії

У своїй передмові до “Докладу про незалежні сили швидкого реагування”, опублікованому Інститутом вивчення проблем безпеки Євросоюзу, якого було названо “Європейська оборона: пропозиції для відкритих публікацій”, його директор — пані Ніколь Гнесотто, відзначила дві причини вважати, що у найближчі роки на Європейську комісію із просторового розвитку (*European Spatial Development Perspective, ESDP*) чекає суттєвий розвиток<sup>4</sup>. Перша причина полягала в тому, що міжнародний стан значно погіршився в контексті кризових ситуацій на Балканах, Африці, Молдові, Кавказі і особливо на Середньому Сході. Подобається це європейським країнам чи ні, але їм не вдається уникнути ускладнень, що стосуватимуться, в першу чергу, забезпечення безпеки їхніх громадян. Друга причина, на думку Гнесотто, полягає в тому, що США проявляють наполегливість до їхніх союзників, щоб останні докладали більше зусиль як в двосторонніх відносинах, так і в міжнародному контексті. Ідея відкритої

<sup>3</sup> Резюме подій, які привели до створення Плану дій з європейських можливостей, надається в документі A/1842 Асамблеї Західноєвропейського Союзу від 3 грудня 2003 року, в якому міститься доклад пані Агуїар “Європейська оборона: об'єднання і посилення національних і європейських ресурсів — виступ з приводу Щорічного звіту Ради”. Висновки європейської президентської Ради Хельсінкі від 10–11 грудня 1999 року доступні на <http://europa.eu.int>.

<sup>4</sup> Опубліковано в травні 2004 р. Всі публікації Інституту вивчення проблем безпеки Євросоюзу доступні на сайті [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org). У вересні 2004 року Інститут опублікував роботу “Безпека Євросоюзу і оборонна політика, перші п'ять років (1999–2004)” з передмовою Хав'єра Солани і під редакцією Ніколь Гнесотто.

публікації документів багатьох урядів не була новою, але було отримано згоду міжурядової групи навіть не зважаючи на формальну вимогу Інституту. Рада Європи на своєму засіданні в Лаєкене схвалила “Декларацію про оперативні ресурси Загальної європейської політики безпеки і оборони” від 15 грудня 2001 року, і доклад президента Бельгії містив заяву, що акцентом роботи Інституту будуть публікації, які стосуються європейської оборони у рамках задач, окреслених в Петербурзі”, що сприятиме кращому інформуванню громадськості. Інститут працював у цьому напрямку і публікував матеріали стосовно незалежних сил особливого призначення.

Сили особливого призначення були сформовані на основі базової концепції, що “навіть коли ці сили не використовуватимуться першими або єдиними в регіональних і міжнародних кризах, Євросоюз зобов’язав підтримувати певну частину цих сил у стані готовності та оперативної ефективності як мінімум для того, щоб вони були здатними виконувати широкий спектр своїх функцій у разі кризової ситуації, коли будуть ухвалені відповідні рішення на вищому політичному рівні”.

Ця концепція містила в собі недостатню інформацію про рівень готовності цих сил та необхідне оснащення. Більш того, у групі існувала конфронтація, викликана дедалі зростаючою напругою між двома видами військових вимог: з одного боку, сили особливого призначення мають бути дуже мобільними, гнучкими і готовими до проведення операцій за межами країни, а з іншого — вони мають дислокуватися і, як сили з підтримки миру, здійснювати протягом тривалого часу кризове управління. Навіть якщо ризик ескалації конфлікту визнається значним, другий вид сил особливого призначення менш призначений для проведення бойових операцій, ніж перший, і вимагає інших навичок, підготовки і оснащення.

Розвиток сил особливого призначення відбувався за п’ятьма сценаріями, в яких давався широкий опис можливих задач, що може служити керівництвом для планування і закупівель:

- широкомасштабні операції з підтримки миру;
- масштабні гуманітарні інтервенції;
- регіональні бойові операції на захист європейських інтересів;
- запобігання атакам з використанням зброї масового знищення;
- європейська оборона.

Перший сценарій описував проведення об’єктивного моніторингу при масштабному і комплексному використанні Міжнародних сил і Сил виконання угод (*KFOR*, *IFOR*), які стали константою в післявоєнному просторі безпеки. Дії цих сил не супроводжуються браком ресурсів. Згідно з даними ООН Євросоюз в змозі розвернути свої сили протягом 60 днів і розмістити штаб з проведення операцій упродовж 15 днів. Найсерйознішу проблему складало розміщення і безпека систем командування контролю та комунікацій. Проте відзначено, що акцентування уваги на операціях з підтримки миру може призводити до значної витрати ресурсів, а це може істотно знизити здатність задовільно діяти у сценаріях, коли відбувається масоване використання військової сили.

Другий сценарій має на увазі функціонування у польових умовах і, при необхідності, використання сили з метою запобігти геноциду, що може здійснюватися без обмеження географії дій, як це мало місце в Боснії, Руанді, Східному Тиморі. Підкреслюється необхідність швидкого розгортання з подальшим встановленням міжнародного протекторату над територією. Пролонгація міжнародної присутності може проходити за першим сценарієм. У цьому сценарії розглядаються також політичні моменти, які можуть перешкоджати своєчасному втручанням. Наприклад, у випадках, якщо достатньо довго нічого серйозного не відбувається, то присутність сил навряд чи можна вважати виправданим, але якщо продовжують коїтися злочини і втручання може бути політично виправданим, то буває надто пізно зберегти життя.

Оперативні припущення полягають у тому, що інтервенція вимагає наявності особливих оперативних сил, які володіють тактичною авіацією, котра забезпечує авіапідтримку своїх сил і перешкоджає діям сил супротивника, здійснює повітряну і морську доставку. Ці сили мають бути здатними проводити бойові операції проти бунтівників у сільській місцевості (оточення, пошук, знищення), встановлювати і контролювати безпеку територій, у разі потреби забороняти або дозволяти пересування, проводити інформаційні та інші кампанії, спрямовані “до сердець і розуму”, пропонувати військову

допомогу міжурядовим і неурядовим організаціям, проводити гуманітарні операції. Вони мусять уміти діяти вкрай оперативно, а при необхідності виконувати функції лідера в національних питаннях, як це мало місце при операції *Artemis* у провінції Ітурі в Конго.

У цьому сценарії використання сил особливого призначення пов'язане із значним браком ресурсів. Знову ж найсерйознішою проблемою є розміщення і безпека систем командування, контролю і комунікацій, а також моніторинг театру військових дій, польова розвідка, визначення цілей, агентурна розвідка. При відносно обмеженому розгортанні доступні засоби повітряної та морської доставки могли б бути достатньо ефективними. Проте Євросоюз відчуває дефіцит у високомобільних силах і силах проведення особливих операцій, необхідних для участі в нестандартних бойових діях, а також в атакуючих вертольотах і вертольотах підтримки. Загальні висновки полягають в тому, що сили спеціального призначення "поки що відчувають брак ресурсів, іноді значний, але стан може бути виправлений шляхом перерозподілу фондів і зміни організаційних пріоритетів із незначним збільшенням загальних оборонних витрат".

У третьому сценарії регіональні бойові дії, що спрямовані на захист стратегічних інтересів Європи, можуть потрапити під визначення операцій з встановлення миру, проте вони відрізняються масштабом застосування сили. У військах спеціального призначення існують думки, що регіональні війни можуть негативним чином впливати на інтереси Європи у двох дуже важливих, хоча і різних аспектах. По-перше, регіональні війни можуть безпосередньо загрожувати добробуту і безпеці Європи, наприклад, перешкоджаючи поставкам нафти або інших товарів чи послуг, а також значним зростанням вартості енергоресурсів, вимушеною еміграцією населення з територій, де існує загроза бойових дій. За цим сценарієм регіональні сили атакують сусідню державу, яка потім звертається до Євросоюзу або США по допомогу згідно зі статтею 5 Хартії ООН. Другий аспект полягає в тому, що регіональні війни можуть впливати на європейсько-американські зв'язки. Неучасть у розв'язанні криз, які безпосередньо стосуються європейських інтересів, може також негативно вплинути на взаємостосунки Європи і США. Після проведення іракської кампанії цей аргумент вже не розділяється усіма, як це було до цього. Навіть раніше міркування йшли різними шляхами. Прихильники тісних трансатлантичних зв'язків говорили про те, що необхідна не "менше Америки, а більше Європи". Інші хотіли, щоб Європа стала противагою США, але ця концепція зараз підтримується менше і її найближчим часом об'єктивно важко виконати. Таким чином, представляється більш конструктивним, щоб Європа висловлювала бажання і мала нагоду брати на себе більшу відповідальність, яка б розповсюджувалася і за межі континенту.

Сьогодні тільки США забезпечені ресурсами для ведення регіональних бойових дій. У звітах йдеться про те, що країни Євросоюзу відчувають брак коштів не тільки в усіх аспектах, передбачених вищезгаданими сценаріями, але й в системах раннього попередження і далекого виявлення, повітряних сил мобільного базування, високоточної зброї та зброї стримування. Це робить неефективним пошук і порятунок на полі бою, не дає можливостей заправляти бойову авіацію в повітрі, здійснювати протиракетну оборону під час бойових дій, оцінювати бойові втрати і пошкодження, існує брак підрозділів психологічної боротьби, транспортних вертольотів і навіть медичних підрозділів. Тилові підрозділи поки що не в змозі підтримувати бойові операції протягом необхідного часу. Створений європейський варіант цього сценарію вимагає значного збільшення фінансування у порівнянні з тим, що очікується при "базовому сценарії".

Четвертий сценарій пов'язано із запобіганням нападу з використанням зброї масового знищення, особливо якщо воно знаходиться в руках недержавних угруповань або тимчасових груп, що неприйнятні для будь-якої держави. Показовим є випадок з режимом Талібан в Афганістані та операцією "Терпляча свобода". На відміну від операції в Іраку, ці дії носили обмежений характер. Фактично це було комбінацією великомасштабних нетрадиційних і середньомасштабних військових дій, комплексних морських і повітряних операцій. Восени 2001 року США відправило до Афганістану близько 6000 військовослужбовців сил особливого призначення — менше ніж Великобританія розмістила на Фолклендах у 1982 році. Вони були підтримані військовими підрозділами Центрального командування

США чисельністю близько 60000 чоловік на більшому театрі дій, яких було не більше ніж передбачено Хельсінкськими першочерговими завданнями.

Теоретично така операція була б під силу Євросоюзу, але у силах особливого призначення вважали, що кращим варіантом була б координація дій з США. Країни Європи мають достатньо спеціальних підрозділів, але сьогодні вони навряд чи здатні виконувати поставлені задачі упродовж тривалого часу. Більш того, очевидним є те, що більшість з них нездатні ефективно діяти в ускладнених умовах, особливо під загрозою застосування біологічної, хімічної, радіаційної та ядерної зброї. Крім того, Євросоюз відчуває брак можливостей у стратегічній розвідці та безпілотних літальних апаратах із середньою і великою тривалістю польоту.

У п'ятому сценарії європейська оборона вимагає рішення нових військових задач, велика частка яких має відношення до підтримки цивільних властей. Мета полягає в захисті структур, які розвідувальні джерела визначили як мішені для терористичних атак, і зменшенні наслідків, якщо такі атаки матимуть місце. Петерсбергські задачі не мають на увазі таких можливостей, але нова Європейська конституція, яка все ще потребує ратифікації, включає взаємні зобов'язання країн-членів Євросоюзу у разі терористичних атак або природних катастроф.

Положення, які включені до плану дій, мають на увазі захист чотирьох найкрупніших аеропортів, двох морських портів, десяти найважливіших електростанцій і десяти найкрупніших хімічних комбінатів, а також усіх столиць країн Євросоюзу, включаючи місцеперебування керівництва ЄС в Брюсселі. Євросоюз зобов'язав забезпечити легкоозброєні мотострілкові підрозділи для надання підтримки національним поліцейським силам з метою захистити найважливішу інфраструктуру і зовнішні межі Євросоюзу. Згодом національні сили повинні допомагати в забезпеченні правопорядку. Французький план дії в надзвичайній ситуації *Vigipirate Renforce* міг би послугувати прикладом. Цей сценарій також містить заходи відносно ефективного карантину територій з проведенням, у разі потреби, загальної вакцинації та лікування всього ураженого населення, що може здійснюватися без залучення додаткових дефіцитних ресурсів, особливо коли епідемію не виявлено.

Захист цивільного населення є національною відповідальністю, але більшість країн Євросоюзу відчуває брак засобів ліквідації наслідків застосування зброї масового знищення. Для запобігання терористичних атак, що мають катастрофічні наслідки, необхідне використання спеціалізованих або контртерористичних підрозділів.

Європейські сили спеціального призначення повинні ліквідувати дефіцит ресурсів у восьми основних напрямках:

- Євросоюз не в змозі швидко розміщувати сухопутні сили і забезпечувати їх через дефіцит підрозділів швидкого розгортання, що знаходяться у високій бойовій готовності;
- Євросоюз не володіє злагодженою системою автономно діючих військових підрозділів, що різним шляхом перешкоджає їхній дислокації і підтримці;
- Євросоюз спроможний вести різні військові операції, включаючи високоінтенсивні бойові дії. Проте це пов'язане з високим ризиком жертв сторін, що беруть участь, і збитками, які необхідно відшкодувати;
- Бойові дії, що відбуваються за межами території Європи, нові ролі та задачі (боротьба із заколотами і тероризмом) вимагають нових доктрин і методів підготовки. Проте Євросоюз поки не розробив концептуального підходу до реформи збройних сил, в якому б враховувалося зміщення акцентів від ведення традиційних бойових дій, що мають чітку локалізацію, у бік бойових операцій з багатьма осередками опору, як це було продемонстровано в операціях США в Афганістані та Іраку;
- Євросоюз не в змозі забезпечити оперативних рамок великомасштабних операцій. Існують оперативні штаби, які можуть діяти ефективно, але технічне забезпечення операцій серйозно відстає;
- Військово-технічні відмінності між США і більшістю їхніх європейських союзників, що ростуть, піднімає питання про оперативну взаємодію;



- Євросоюз має обмежені можливості в ухваленні стратегічних рішень і здійсненні кризового менеджменту частково через слабкість європейської військово-космічної програми.

Зміни можуть складатися із спеціалізації “від низу до верху” шляхом концентрації на окремому виді збройних сил; спільне фінансування національних військових потенціалів, розвитку колективних можливостей у сфері командування, контролю і комунікацій (СЗ), розвідки, спостереження, визначення мети і польової розвідки (*ISTAR*) тилового забезпечення, пошуку і порятунку під час бойових операцій, повітряних паливних заправок, придушення ворожих систем ППО, кліматичного устаткування точного наведення (PGM), зброї дальньої дії. Більш радикальні зміни могли мати місце при спеціалізації „згори до низу”, які включали б об’єднаний потенціал для колективного використання і, як наслідок, колективний процес прийняття рішень, також — наднаціональне командування, розміщення на постійній основі ядерних сил і постійних оперативних штабів. Останнє могло б бути організованим на рівні “бойових груп”, які зараз є серцевиною європейських сили швидкого розгортання, складаються з 1500 військовослужбовців, доповнених компонентами, необхідними для проведення морських і повітряних операцій. Можна дійти висновку, що робота з досліджень і розвитку потребує кращого фінансування і координації. Порівнюючи вищезгадані сценарії, пріоритет все одно віддається обороні території: захисту громадян, медичному забезпеченню, тиловому постачанню, діям при надзвичайному стані, які мають бути скоординованими на європейському рівні, і тому посада європейського координатора є необхідною.

## Відмінності європейських сценаріїв від американських

Європейські сценарії планувалися з метою посилення військового потенціалу; американські сценарії серйозно відрізнялися від них, були менш сконцентрованими на традиційній “війні до переможного кінця”, в них більше уваги приділялося стабілізації обстановки і процесам реконструкції. Досвід Балкан і Іраку показав, що безпосередньо військові операції продовжуються недовго, але за ними слідує тривала фаза стабілізації та державного будівництва і реконструкції. Збройні сили безпосередньо після бойових дій все ще зобов’язані виконувати роль “застереження присутністю” і, при необхідності, проводити силові акції, але при цьому державне будівництво може бути ефективним тільки за умови тісної військово-цивільної співпраці.

Водночас із звітом про сили спеціального призначення, який підготував Інститут дослідження проблем безпеки Європейського Союзу, Центр технологій і політики національної безпеки (*CTNSP*) Університету національної оборони США опублікував звіт про проведення операцій по стабілізації з використанням військової сили.<sup>5</sup> Один з головних його пунктів — виносити на обговорення тезу про те, що дуже швидко поразка супротивника на полі бою зобов’язує дозволити США оперативно використовувати інші ресурси безпосередньо після закінчення головних бойових дій. Це може бути здійснено тільки за умов, якщо операції із стабілізації та відновлення із самого початку внесено до плану бойових дій і виконуються тільки при умові оточення та знищення військових сил супротивника. У минулому передбачалося, що тривалість основних військових дій надасть час для розробки плану операцій по відновленню, який починав би здійснюватися, коли конфлікт йшов на спад. Відповідаючи на нові виклики, необхідно заповнити проміжок між виконанням головних бойових задач і державним будівництвом, здійснюваним за допомогою стабілізації обстановки і відновленням господарства.

Все ще рано судити про реакцію на цю тезу. Це стало б серйозним відхиленням від доктрини Пауелла, розробленої в 1990 році під час війни з Іраком, яка мала на увазі масовану інтервенцію, швидке виконання збройними силами поставлених задач і подальший швидкий відхід. Проте в цьому докладі підкреслюється, що успішні інтервенції, які проводилися США в період після холодної війни, ставали все більш амбітними і включали зміну режимів правління. Швидко і рішуча військова перемога

<sup>5</sup> Hans Binnendijk and Stuart E. Johnson (eds.), *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, Washington D.C.: Center for Technology and National Security Policy, 2004. Див. також: [http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R\\_book/S&R.pdf](http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R_book/S&R.pdf)



не гарантувала мирну постконфліктну стабілізацію і було потрібно від п'яти до семи років для здійснення успішного державного будівництва.

У докладі Центру технологій і політики національної безпеки була висунута ключова думка, що не існує стандартної моделі сценарію стабілізації та реконструкції, на якій може базуватися військове планування збройних сил США. Багато що залежить від масштабу операції, який в значній мірі визначений розмірами країни і очікуваними труднощами. До того ж амбітність задумів США може ставати ключовим чинником. Проте в цьому докладі були сформульовані далекосяжні рекомендації. Зокрема, пропонувалося сформувати два об'єднані військові штаби для координації дій підрозділів в операціях пошуку і порятунку; дві дивізії з об'єднаними ресурсами, здатними до швидкої гнучкої модульної дислокації з урахуванням масштабу операції; чотири бригади, які включали б підрозділи військової поліції, цивільних справ, інженерні та медичні підрозділи, підрозділи психологічних операцій, що володіють можливостями вести тактичні бойові дії. Разом з підрозділами пошуку і порятунку слід було б розміщувати багатокomпонентні цивільні сили швидкого реагування, які забезпечували перехід від пошуково-рятувальних операцій (під військовим контролем) до реалізації програми національного будівництва (під цивільним контролем).

Відносно військового устаткування перевагу мають бездротові системи комунікації наземного базування для здійснення військово-цивільної взаємодії, дистанційно керовані пристрої, нелетальна зброя, прилади виявлення для міських операцій, устаткування, що необхідне для аналізу реальної обстановки і планування дії. Особливу увагу надавалося автоматичним мобільним засобам для спостереження і знешкодження загроз. В Іраку були використані безпілотні літальні апарати для спостереження на великих висотах — *“Global Hawk”* і середніх — *“Predator”*. Для більш докладного локального спостереження було потрібне розміщення безпілотних літальних апаратів, що працюють на малих висотах, включаючи такі системи як *“Dragon Eye”* і дистанційно керовані наземні пристрої для роботи у будівлях і печерах. Широке застосування подібних засобів могло б зменшити необхідність людської участі.

Достатньо відмінні оцінки прийшли з Пентагону після переобрання Буша на пост президента. Чотирирічний Оборонний огляд, що вийшов у світ у 2005 році, містив серйозну переоцінку військової стратегії, структури збройних сил та їхнього оснащення.<sup>6</sup> Окрім традиційної, були визначені ще інші три види загроз, з якими можуть зіткнутися США в ході проведення військових операцій: нерегулярні, катастрофічні та руйнівні:

- нерегулярні загрози полягають у спробі підірвати сили і вплив США, використовуючи різні неконвенціональні методи боротьби як тероризм, вторгнення, громадянські війни і так звані “необмежені військові дії”. Їхня вірогідність визначається як дуже висока, уразливість може значно збільшуватися, якщо не вживаються ефективні заходи щодо їхнього виявлення.
- катастрофічні загрози ставлять за мету паралізувати сили і лідерство США, використовуючи зброю масового знищення або засобу, маючи подібні засоби у своєму розпорядженні, шляхом раптової атаки мішені, яка має для США символічну, національну або іншу високу цінність. Прикладом може служити подія 11 вересня 2001 року, а також використання деяких видів зброї масового знищення і атаки, з використанням засобів, подібних ракетам. Вірогідність залишається значною, але з тенденцією до зменшення уразливість неприпустима, оскільки єдиний випадок у змозі змінити американський спосіб життя.
- метою руйнівних загроз є зміна державного ладу США шляхом застосування екстраординарних засобів, таких як використання особливих сенсорів, біотехнологій, мікромініатюрних пристроїв, космічних і кібероперацій, направленої енергетичної дії або в інший спосіб. Вірогідність їхнього застосування є низькою, уразливість невідома, але їхнє використання може виявитися несподіваним, що поставить під загрозу безпеку існування США.

<sup>6</sup> “США переглядає сценарії загроз”, *Defence News*, 2 листопада 2004 г.

Ключовим є положення про те, що необхідно уникати перерозподілу ресурсів у бік будь-якого з вищезгаданих сценаріїв, але залишається незрозумілим як цього уникнути і безумовним залишається акцент на мобільності та гнучкості.

В американців залишаються дві думки з приводу Європейської політики безпеки і оборони. Чи приведе це до додаткових можливостей і чи сприятиме розпиленню ресурсів у новій організаційній структурі і дублюванню зусиль? Раніше вони наполягали на тому, що деякі європейські ініціативи не приводять до єдності НАТО. Постійно звучала тема європейської ідентичності, якій, втім, ніколи не було дано точного визначення<sup>7</sup>. Подібне відношення існувало і до принципу “окремі, але відокремлені” збройні сили, який розвивався під час першого президентського строку Клінтона. Поступово США прийняли той факт, що Європа має свою військову присутність на Балканах, але після атак 11 вересня 2001 року і першого періоду односторонніх акцій стала вітати більш широку участь НАТО або груп, що складаються з її членів як тимчасові коаліції. Це стало можливим під час війни в Афганістані, але не в Іраку.

Залишається очевидним, що НАТО рухається шляхом до своєї “глобальності”. У контексті Міжнародних сил із забезпечення безпеки (*ISAF*) це відіграє вирішальну роль, але без безпосередньої участі американських збройних сил. В Іраку роль Міжнародних сил із забезпечення безпеки обмежено підготовкою іракського військового персоналу. Важливим моментом для європейських сил є принцип “місія визначатиме коаліцію”, який витікає із слів Генерального секретаря НАТО Рамсфелда і який обмежував вплив США. Хоча, по суті, підхід Рамсфелда міг би означати той факт, що союзники можуть тільки приєднатися до запланованих США операцій, у той же час протилежний підхід “коаліція визначає місію” підкреслював би спільну участь у кризовому управлінні. Так чи інакше, європейські сили безпеки пов’язують свій внесок з участю в реальних операціях. Зі свого боку США ще не визначилися, чи можуть європейці виконувати більшу роль, ніж просто регіональні сили, дія яких обмежується європейським континентом. Чи зможе Євросоюз подолати свій нинішній дефіцит ресурсів, званий “незбалансованістю сил”<sup>8</sup> і стати здатним до ефективного ухвалення рішень та технічно забезпечувати свою участь в операціях на рівні з його американськими союзниками? Або загальна зовнішня політика і політика безпеки залишаються чисто декларативною, не маючи військового значення? Це питання слід поставити по обидві сторони Атлантики.<sup>9</sup>

## У напрямку до Європейського оборонного агентства

Історія європейської співпраці в галузі озброєнь не дуже багата на події. Це є результатом дії багатьох організаційних моментів, кожний з яких, будучи впровадженим на початку процесу організації, був сам по собі життєздатним. Конвенція, що закріплена в Конституції Євросоюзу, по-новому розглядала цю проблему.

Порівняно з більш ранніми домовленостями в області військового устаткування і техніки, сутність цієї Конвенції полягає в її зв’язку з Планом дій щодо європейських можливостей (*European Capability Action Plan, ECAP*), оборонною технологічною та індустріальною базою, дослідженнями і технологіями, закупівлями і розвитком. Представляється необхідним щонайшвидше обговорити ці вимоги. У минулому дуже часто спільні проекти, які засновані на базі національних вимог, ставали відносно

<sup>7</sup> Заперечення США містяться у “телеграмі Бартоломео” від 20 лютого 1991 року, текст якої наводиться В. Ван Ікеленом у статті “*Debating European Security*”, *CEPS/Sdu*, 1998, стор. 340–344.

<sup>8</sup> Вираз було використано генералом Клаусом Науманном у т. XI Бюлетеня від 3 серпня 2000 року Атлантичної ради США “Здійснення Європейської оборонної та політики безпеки: практичний погляд”.

<sup>9</sup> Корі Н. Шейком була написана стаття, опублікована в 184-у випуску “Стратегічного форуму” від серпня 2001 року, що видається Інститутом стратегічних досліджень Національного університету оборони США у Вашингтоні, названа “Чи загрожують оборонні ініціативи Євросоюзу НАТО?”, в якій автор доходить висновку, що збільшення залежності Європи від США представляє деяку загрозу для інтересів останніх тим, що Євросоюз прагнутиме стати більш незалежною дійовою особою в оборонній політиці. Комісія з просторового розвитку (*ESPD*) не несе відповідальності за розділення, що існує у військах НАТО, але спроможна посилювати існуючі між ними проблеми.

жорсткими, через що пошук загальних рішень у спірних ситуаціях був дуже складним. Стало зрозумілим, що оборонні закупівлі більше не є справою виключно тих, хто відповідає за озброєння та їх здійснення повинне було бути більш зрозумілим. Тому виникла необхідність у новій структурі — Європейському оборонному агентстві (ЄОА, *European Defence Agency, EDA*). Це стало б серйозним викликом, тому що не всі міністри оборони країн Євросоюзу можуть підтримати такий інтегрований підхід. Тому нам слід чекати організаційних змін у національних структурах, які можуть представляти великий інтерес для парламентарів.

ЄОА зобов'язане:

- робити свій внесок у визначенні військових потреб країн-учасників і оцінку оборонних приготувань на основі даних, що надаються країнами-учасниками;
- сприяти гармонізації оперативних потреб і ухваленню ефективної злагодженої політики та методів закупівель;
- пропонувати багатосторонні проекти, спрямовані на досягнення мети у контексті військових потенціалів країн-учасників, забезпечувати координацію в здійсненні ними програм і менеджменту спеціальних програм співпраці;
- робити свій внесок у визначення і, при необхідності, здійснення будь-яких корисних заходів, що спрямовані на посилення індустріальної та технологічної бази сектора оборони та ефективне використання оборонного бюджету.

Європейська Рада під час свого заселення в Тессалоніках вирішила не чекати ратифікації Конституції Євросоюзу і негайно почати організацію ЄОА. Підготовчий комітет на чолі з колишнім заступником міністра оборони Великобританії Уїтні, швидко розпочав свою діяльність. 14 червня 2004 року Рада виразила схвалення з приводу “Спільної акції” (*Joint Action*) і розпочала розробляти ЄОА. Незабаром було призначено виконавчого директора і його заступника, які вже у вересні розпочали свою роботу. Окрім цих двох директорів, було призначено ще п'ять, які представляли інші країни. До кінця 2004 року було набрано весь штат, що складається з 20–30 чоловік. Бюджет 2004 року становив 2 млн. євро, 2005 року — 24 млн. євро з урахуванням витрат на заробітну платню співробітників, організацію робочого процесу і перші дослідження дефіциту військового потенціалу. Найважливіші рішення мають одноставно прийматися Радою міністрів, але щорічні програми мають бути схвалені більшістю голосів Виконавчої Ради за участю всіх представлених країн, за винятком Данії, яка не приєдналася до нього.

## Контроль над експортом

Дев'ятнадцятого вересня 1994 року Рада Євросоюзу встановила загальний режим контролю над експортом товарів і послуг подвійного використання в треті країни<sup>10</sup> як результат взаємодії Співтовариства і Загальної оборонної політики і політики безпеки. У червні 2000 року ця система була замінена на новий режим контролю, заснований виключно на Статті 133, в якому ці функції були передані Єврокомісії. Усі рішення Ради Євросоюзу мають прийматися кваліфікованою більшістю, а не повним консенсусом, як було раніше. Проте, як було відзначено Буркардом Шміттом<sup>11</sup>, список назв товарів і послуг, що підлягають контролю, є компіляцією списків, що містяться в міжнародних договорах з режимів нерозповсюдження (таких як Вассменаарська угода, Режим контролю над ракетними техно-

<sup>10</sup> Правила Ради (ЄС) 3381/94 і Рішення Ради 94/942/ CFSP, що опубліковані в Офіційному журналі європейського співтовариства, L 367 від 31 грудня 1994 р. стор. 1–163. Базуючись на Правилах і Рішенні, цей режим був прикладом комплексного підходу. Механізми і процедури контролю, позначені в Правилах, стали частиною законів співтовариства; Рішення ухвалене як стаття J.3 (зараз ст. 14 TEU) і як спільна акція в рамках Загальної політики оборони і безпеки із закріпленими в неї дозволеними діями щодо досягнення цілей і контролю.

<sup>11</sup> “Загальна європейська експортна політика відносно оборонної продукції та товарів і технологій подвійного використання”. Бюлетень №25 Інституту дослідження проблем безпеки ЗЄС, травень 2001 р., стор. 8–9. Див. також *Chaillot Paper* №63 стор. 31. У Правилі Ради (ЄС) 1334/2000 від 30 червня 2000 року було закріплено 3 пункти. Подальшою об'єднаною версією є Правило Ради (ЄС) 149/2003, Офіційний журнал L 30/2003.

логіями і Група постачальників ядерних технологій), де Комісію не було представлено, і деякі держави зберегли своє домінуюче положення. Більш того, ефективне втілення цього режиму можливе лише за наявності адекватного національного контролю і промислової кооперації.<sup>12</sup> Європейські уряди мають неформальні контакти з представниками промисловості, але тільки Швеція має інституційну модель Товариства експортного контролю Швеції, яке інформує компанії про зміни у відповідній політиці Швеції, Євросоюзу та США і доводить їхні погляди до відома уряду. З 1991 року в США працює Підрозділ виконавчого нагляду над бізнесом, який має секретну мережу і об'єднує більше 3000 осіб, які працюють у фірмах, що займаються експортом товарів та послуг подвійного призначення, і співробітничать з Офісом нагляду над експортом Департаменту США з питань комерції.<sup>13</sup>

Новий режим, впроваджений Євросоюзом і представлений як крок вперед у порівнянні з Кодексом з контролю над експортом озброєнь, був прийнятий Радою Євросоюзу 8 червня 1998 року як Декларація в рамках Спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Цей Кодекс було розроблено Радою робочої групи з експорту озброєнь (COARM), і він містить вісім критеріїв експорту:<sup>14</sup>

- повага міжнародних зобов'язань членів Євросоюзу, особливо санкцій, прийнятих ООН, Євросоюзом і угод з нерозповсюдження;
- дотримання прав людини в країні призначення;
- внутрішній стан країни призначення;
- збереження миру, безпеки і стабільності в регіоні;
- національна безпека країн-членів Євросоюзу, а також дружніх країн і країн-союзників;
- поведінка країни-покупця стосовно міжнародного співтовариства, особливо її відношення до тероризму, сутність її військових союзів і повага до міжнародних законів;
- існування ризику того, що військове устаткування і техніку можуть модифікувати в країні-покупці або реекспортувати їх у небажаному напрямку;
- сумісність експортованого озброєння з технічним і економічним потенціалом країни-реципієнта.

Режим, який було встановлено у липні 2000 року, визначив механізм консультацій при виникненні ситуацій конфліктів інтересів країн, коли одна з них відмовляє від експортної ліцензії. Країни-учасники зобов'язали інформувати одна іншу про відклик експортних ліцензій, проводити консультації, коли одна з країн має намір знизити ціну, і пояснювати причини подібних дій. На рівні Співтовариства створена консультаційна група, що складається з посадовців, які відповідають за видачу ліцензій, та митних службовців і яка підзвітна Єврокомісії, що проводить регулярні зустрічі з метою обговорити практичне застосування цього режиму та його загальне тлумачення. Це завдання не є легким, оскільки генеральна лінія цього режиму залишається не до кінця визначеною і є трохи більш ніж рекомендацією для національної політики різних держав. Країни-учасники визнають на взаємній основі експортні ліцензії, але не визнають за необхідність схвалювати їх. Очевидно, що механізм взаємних консультацій у змозі ефективно компенсувати відсутність загальної експортної політики. Цей пункт, як і раніше, залишатиметься на порядку денному парламентів.

## Роль Єврокомісії

Єврокомісія здатна впливати на сферу досліджень і технології. Її рамкові програми, що розробляються на кожні чотири роки, стали важливим стимулом і спонсором технологічного розвитку. З 1984 року настав вже шостий період їхньої дії, при цьому фінансування з боку Євросоюзу склало близько 17,5 млрд. євро, що еквівалентно 5,4% від всіх витрат на науково-дослідну роботу у цивільній сфері. Однією з семи пріоритетних тем є авіонавтика і космос. Хоча рамкові програми фінансують

<sup>12</sup> Див. 'Business and Security, Public-Private Relationships in a New Security Environment', Alyson J. K. Bailes and Isabel Frommelt (eds.). SIPRI and Oxford University Press, 2004, Chapter 6 'Strategic Export Controls and the Private Sector,' pp. 76–83.

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 16, footnote 62.

<sup>14</sup> Прийняті на засіданнях Ради Євросоюзу в Люксембурзі (29 червня 1991 р.) і Лісабоні (26–27 червня 1992 р.)

тільки невійськові проекти, вони також приносять вигоду й військовій сфері. У будь-якому випадку фінансування цивільних програм з досліджень і розвитку допоможе промисловості залишатися конкурентоспроможною у той час, коли зменшується необхідність у військовому оснащенні і техніці. Більш того, технології подвійного використання були поступово включені до Рамкових програм, наприклад, програма Глобального моніторингу навколишнього середовища і безпеки, засоби секретної комунікації, безпечні комп'ютерні мережі. Недавно і Євросоюз визнав безпосередній зв'язок між військовими і цивільними дослідженнями. Президентами країн-членів Євросоюзу на засіданні Європейської Ради 20–21 березня 2003 року було підписано комюніке, в якому мовиться про те, що "роботи по дослідженню і розвитку, які пов'язані з обороною і безпекою, можуть сприяти просуванню передових технологій, тим самим стимулюючи інновації та підвищуючи конкурентоспроможність". Європейська Рада була запрошена для "аналізу ролі, яку грають оборонні науково-дослідні роботи у контексті всієї діяльності Євросоюзу у сфері досліджень і розвитку, включаючи можливості створення Європейською Радою міжурядового агентства з розвитку оборонного потенціалу і військовим закупівлям".<sup>15</sup> Декількома місяцями пізніше Європейська Рада на засіданні в Тессалоніках ухвалила рішення по створенню такого агентства. Увагу "Лісабонського порядку" спрямовано на посилення інноваційної діяльності та підвищення конкурентоспроможності, що свідчить на користь такого вектора розвитку, навіть якщо комусь не подобається міжурядовий характер цієї нової структури. Тим часом, Європейська Комісія готує Програму європейських досліджень у сфері безпеки (*European Security Research Programme, ESRP*) на період, починаючи з 2007 року.

Діюча Комісія Проді опублікувала Зелену книгу відносно до закупівель в області оборони з метою почати обговорення з приводу необхідності прийняти на європейському рівні ініціативи, спрямовані на регулювання ринку оборонних закупівель. Діючи за рекомендацією "Консультативної групи", Комісія Проді оголосила про створення Європейської консультативної ради з питань досліджень у сфері безпеки (*European Security Research Advisory Board*) і про початок виконання Програми досліджень у сфері європейської безпеки.<sup>16</sup> Це заперечувало думку про те, що чисто європейський ринок озброєнь є життєво важливим для посилення європейської промисловості і збільшення її конкурентоспроможності, але поточна ситуація характеризувалася фрагментарністю ринків, зосереджених виключно на національних напрямках, специфічністю оборонних закупівель і складними юридичними рамками.

## Парламентський контроль

Рішення стосовно безпеки і оборони завжди носили політичний характер і тому привертали до себе більше уваги з боку парламентів. Участь в операціях з підтримки миру є не автоматичною, а предметом широкого розгляду. Питання стабільності, міжнародного права і порядку завжди знаходяться на перших місцях на порядку денному. Масовані порушення прав людини або навіть прояви геноциду вимагає міжнародного втручання з боку багатонаціональних організацій або "добровільних коаліцій". Участь у них визначається національними уявленнями про свої інтереси і, з часом все помітніше, рівнем амбіцій країн. Що країни приготували як свої внески у вартісному відношенні і які ризики вони згодні розділити? Яку частину національного бюджету вони готові виділити на рішення проблем миру і безпеки, причому в жорсткій конкуренції з іншими задачами, які стоять перед урядами і прямо впливають на добробут їхніх громадян, наприклад, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист? Зв'язок, що дедалі зростає, між внутрішньою і зовнішньою безпекою ставлять ці моменти ще вище на порядку денному політичної діяльності, але фінансові питання продовжують залишатися дуже делікатними.

Не намагаючись бути дуже академічними, зауважимо, що у розвитку сучасного західного суспільства виник новий парадокс, який характеризується суперечностями в міжнародній співпраці, орієнтованій, з одного боку, на отримання прибутку, а з іншого — на моральні цінності, а також

<sup>15</sup> Представлене Буркадом Шміттом в *Chaillot Paper* №63, стор. 35.

<sup>16</sup> COM (2004) 608 final and MEMO/04/222 of 23.09.2004.



плутаниною, що існує між цінностями і нормами. Цінності формується першими, а норми змінюються вслід за ними. У західній структурі взаємне визнання суверенітету стало нормою, але спільна відповідальність за ризик — цінністю. Досягнення миру зараз є більше процесом, ніж результатом.<sup>17</sup> Парадокс полягає в тому, що в цей же час суспільство стає все більш схильним до ризику, моральний дух властей зайняв місце серед великих ідеалів. Результатом стали постійні дебати з приводу будь-якого вибору, які супроводжуються відсутністю точних критеріїв рівня застосування сили і фінансових ресурсів, що виділяються. Все стає предметом усвідомлення і всі наражаються на небезпеку обрати шлях, що веде до поразки.

Враховуючи ці обставини, парламентаріям слід розробити зрозумілий і виважений підхід, який включав би прозорі процедури роботи парламентських комітетів у справах оборони і безпеки та обговорень на пленарних засіданнях.

По-перше, урядам слід заснувати, проводити і обновляти концепцію і стратегію безпеки. Їх слід співвіднести з потребами оборони в суворому значенні цього терміну, що є чинником збереження незалежності та територіальної цілісності, які супроводжуються процесом оцінювання потенційних загроз.

По-друге, слід визначити рівень амбіцій з приводу участі в міжнародних операціях з підтримки миру і конкретний внесок щодо підрозділів, ресурсів та готовності дислокувати збройні сили за межами країни.

По-третє, рівень персоналу і оснащення слід співвіднести з цими амбіціями, включаючи підготовку, тилове забезпечення і заходи щодо взаємодії. Переважним варіантом могло б стати формування "силових підрозділів", тренуваних, готових швидко дислокуватися та діяти в екстрених ситуаціях і, в разі політичних рішень, брати участь у спільних операціях.

По-четверте, НАТО і Євросоюзу слід надавати більше уваги планам закупівель їхніх союзників і партнерів. Процес планування і огляду НАТО (*PARPS*) дає всебічний розгляд цієї теми для військового командування. В Євросоюзі відбувається добровільний процес "знизу до верху", який має серйозні недоліки порівняно з низхідним процесом пропонуванням країнам-учасникам адаптаційних змін. Це негативно позначається на визначенні недоліків і дефіциту та на очікуванні того, що хтось це компенсує. Проте розвиток Європейського оборонного агентства має вирішити й цю проблему.

По-п'яте, розглянемо більш специфічні для військових закупівель моменти. У посібнику для парламентарів №5 від 2003 року, виданого Женевським центром демократичного контролю над збройними силами і Міжпарламентським союзом, 28-й розділ присвячено "закупівлям зброї та військової амуніції", зокрема блок під назвою "Що Ви як парламентарій можете зробити" (див. Додаток 5). Найважливішим представляється переконатися в тому, що уряди застосовують демократичні процеси "відвертості, пояснення і обговорення" і до сфери військових закупівель. З погляду бюджету парламентарі мають бути переконані в тому, що фінансування представлених планів буде ефективним не тільки безпосередньо у поточному році, але й упродовж усієї фази закупівель. В урядах існує тенденція недооцінки зростання цін в довгострокових проектах і бути дуже оптимістичними з приводу майбутнього фінансування. Німеччина і Румунія продемонстрували приклади планів закупівель, які вони не змогли собі дозволити. Статистично загальна вартість проекту частіше за все представляється низькою, іноді навмисно. Вартість часто зростає, виникають відстрочки, а реальні витрати на програми стають набагато вище виділеного фінансування. Оскільки оборонні закупівлі відбуваються впродовж тривалого періоду часу, важливим є враховувати те, наскільки вони впливають на процеси розвитку військового потенціалу з погляду перспективи і наскільки придбана зброя та техніка гармонійно впишуться в майбутні збройні сили. Нині підкреслювана "об'єднаність" робить це ще більш необхідним. У рівній мірі слід надавати увагу тому, наскільки витратною є підтримка боєготовності нових систем упродовж усього їхнього терміну експлуатації, включаючи забезпечення і модернізацію, а також необхідну підготовку персоналу.

<sup>17</sup> Автор виражає подяку Крістоферу Кокеру за його зауваження під час Шенгенської конференції, яка проводилася Інститутом європейських і міжнародних досліджень Люксембурга в червні 2004 р.



Дотримання секретності і запобігання корупції також є складними проблемами. В оборонній сфері секретність, безумовно, відіграє більшу роль, ніж в інших областях. Очевидно, що деталізовані оперативні плани мають залишатися секретними як для багатьох оборонних структур, так і для місії зі встановлення миру. Це ж застосовується й до певних характеристик зброї, але необхідність секретності не має бути перебільшеною. Демонстраційні дані публікуються в професійних журналах, рекламних проспектах та в інших засобах масової інформації. Якщо рішення залежать від оцінки секретних характеристик, то парламентським комітетам слід приймати їх у закритому режимі.

Корупція є значною проблемою, перш за все тому що її складно виявити. Певна перевага того чи іншого оснащення є результатом серйозного аналізу всіх актуальних чинників, які виникли завдяки подарункам чи прихованим виплатам. Міністрам оборони слід мати особливий штат посадовців, що займаються виявленням корупції серед персоналу і мають доступ до всіх документів. Парламентарі також є об'єктами особливої уваги з боку фірм, які хочуть заручитися їхньою підтримкою, необхідною в умовах жорсткої конкуренції. Іноді ця увага приймає форму спонсорської підтримки їхніх партій, як це мало місце в Бельгії та Німеччині. Одним з кращих способів досягти об'єктивності думок є виключно спільні з представниками інших політичних партій візити і контакти з фірмами, що пропонують військове устаткування і техніку.

Існує помітна напруженість між перевагами військових, які прагнуть мати кращі зразки оснащення і мають певний вплив за допомогою традиційних зв'язків між збройними силами і промисловими компаніями (часто в США), і перевагами політиків, які мають більш широкий погляд на політичні і економічні інтереси їхніх країн. Якщо національна або спільна європейська продукція відповідає необхідним вимогам, чому б не придбати її, навіть якщо американський продукт може бути кращим? Такі міркування найбільш актуальні в країнах, які мають власну оборонну індустрію. В інших же країнах подібні міркування закінчуються на користь новітніх зразків і не дають переваги продукції європейської індустрії. Вагомість економічних чинників, що свідчать за або проти закупівлі тієї чи іншої системи, в різних країнах різняться, але, загалом, має тенденцію підвищуватися з року в рік і надалі колективна оборона вимагатиме просто кращі зразки. Проте у будь-якому випадку запропонована продукція вітчизняної оборонної промисловості завжди суттєво впливатиме на парламентські дебати.

Парламентський контроль над оборонною сферою здійснюється національними парламентами. Проте парламентські асамблеї НАТО і ЗЄС відіграють важливу роль в інтернаціональному вимірі цих дебатів. Їхні доклади мають високу якість і є корисним джерелом інформації для парламентарів, засобів масової інформації і громадськості в цілому. Обговорення, робота і подальше голосування за спільну резолюцію підвищує рівень усвідомлення процесу, що також можна назвати "побудовою консенсусу". Парламентарі повертаються додому більш підготовленими, бо вони можуть з користю використовувати набуті знання під час національних дебатів з цих питань. Процес європейської інтеграції відчуває недолік парламентського вимірювання в питаннях безпеки і оборони. Європейський парламент не має компетенції розглядати це більш детально, але з часом все частіше торкається цих питань, про що свідчать регулярні виступи Високого Представника Хав'єра Солани перед комітетом із зовнішніх зв'язків Європарламенту. З часом ця ситуація може змінитися, і питання промислової політики та технологічних інновацій у військовому і цивільному секторах економіки стануть більш взаємозалежними. Проте у Франції і Великобританії існує опір тому, щоб надати Європейському парламенту і Єврокомісії більшої ролі в "міжурядових справах". Як результат, можливості контактів на європейському рівні між парламентарями різних країн погіршуються, особливо в контексті того, що Євросоюзу передані деякі повноваження ЗЄС. Асамблея Західноєвропейського Союзу відчуває серйозні утруднення, не маючи нагоди дебатувати в Раді на рівні міністрів. Її пропозицію щодо формування асамблеї членів національних парламентів і певного числа членів європейського парламенту не було підтримано. Замість цього уряди рухалися в напрямку більш насиченого порядку денного на Конференції комітетів з європейських справ парламентів країн-членів ЄС і країн-кандидатів (*Conference European Affairs Committees and Communities, COSAC*), але її учасники не мали достатньої компетенції у справах безпеки, міжурядової взаємодії в області юстиції та внутрішніх справ. Міжурядова конференція за Європейською конституцією включила дві статті по

міжурядовій співпраці до другого пункту Протоколу про роль парламентів країн-членів ЄС в Європейському Союзі. У цьому протоколі, в першу чергу, акцентується увага на важливому моменті “взаємодопомоги” і на праві парламентів мати власну думку про те, чи слід приймати той або інший юридичний акт Євросоюзом чи залишити це право за національними парламентами. З приводу міжпарламентської співпраці мовиться:

Стаття 9. Європейський парламент і національні парламенти спільними зусиллями визначають організацію і впровадження ефективної та постійної міжпарламентської взаємодії в рамках Євросоюзу.

Стаття 10. Конференція комітетів із європейських справ може виносити будь-які пропозиції, які вважає за необхідні, на розгляд Європейського парламенту, Європейської ради і Європейської комісії. Конференція сприятиме обміну інформацією і кращими практичними прикладами між національними парламентами і Європейським парламентом, включаючи спеціальні комітети. Можливе скликання спеціальних тематичних конференцій, особливо для обговорення питань закордонної політики і політики безпеки, включаючи Загальну оборонну політику та політику безпеки. Висновки цих конференцій жодним чином не обмежуватимуть національні парламенти в їхніх рішеннях і не стануть упередженими по відношенню до таких позицій.

Ці положення залишають багато місця для роботи з метою поліпшити нелегкі взаємовідносини Європейського парламенту і національних парламентів. Проте у будь-якому випадку вони б з'явилися кроком назад у порівнянні з роботою, проведеною Асамблеєю ЗЄС, тому що учасники Конференцій комітетів із європейських справ парламентів країн-членів ЄС і країн-кандидатів не отримали відповідних повноважень від своїх парламентів чи політичних партій і тому не мають права підписувати політичні резолюції. Нерегулярні конференції і конференції, які проводяться без участі членів комітетів, не можуть суттєво підготувати ґрунт для проведення повномасштабних конференцій, зокрема розробити робочий план, систему докладів та процедуру голосування. Зараз представляється складним без відповідної підготовки в комітетах організувати конференцію за участю 25 і більш парламентів, щоб її резолюції звучали вагомим.

Від іншого недоліку можна було б позбутися, змінивши статуси Асоційованого члена і Асоційованого партнера, які ввійшли в ЗЄС для членів НАТО, які не є членами ЄС, і для країн-кандидатів на вступ в ЄС (включаючи Туреччину, але без Кіпру і Мальти, які не беруть участі в програмі НАТО “Партнерство ради миру” і тому мають залишатися в стороні від загальної оборонної політики і політики безпеки). Цей статус серйозно втратить своє значення, коли Болгарія і Румунія стануть у 2007 році членами Європейського Союзу, але і для Туреччини статус Асоційованого члена більш не приноситиме користі, особливо у зв'язку з її участю в Європейському оборонному агентстві, наступнику Західно-європейської організації у справах озброєнь.

За цих обставин дебати з питань безпеки, які проходять між достатньо інформованими парламентарями, зсуюються в бік Парламентської асамблеї НАТО, яка володіє міцною репутацією завдяки якісним докладам і звітам і співпрацює з країнами-учасниками програми “Партнерство ради миру”, враховуючи особливі позиції Росії і Середземноморської робочої групи, що об'єднує представників країн Північної Африки. Цінність Парламентської асамблеї НАТО залишається високою відносно до контактів між американськими та європейськими політиками і тому вже тривалий час користується увагою членів американського Конгресу. Питання військових закупівель не часто фігурують на порядку денному засідань Комітету в справах оборони й безпеки, за винятком питань, пов'язаних з роботою Європейської комісії із просторового розвитку та обміном технологіями.

## **Висновок**

Парламентський контроль над оборонними закупівлями ще далекий від досконалості. Тільки деякі країни слідує процедурам, які в змозі забезпечити жорсткий контроль над виконавчою владою. І лише небагато парламентарів у змозі виказувати чіткі думки з приводу цих справ, складність яких дедалі збільшується. Переплітаються економічні, політичні та військові чинники. Рішення з приводу закупівлі військового оснащення слід співвідносити з амбіціями країни в плані того, наскільки вона в

зможі розділити відповідальність за мир і безпеку. Кадрова політика має проводитися так, щоб забезпечити відповідний штат і його належну підготовку, даючи можливість адекватного і безпечного використання цієї техніки та оснащення. Більше уваги варто приділяти планам дій союзників та партнерів і потрібні серйозні зусилля для того, щоб забезпечити підготовку й підтримку боєготовності “силових підрозділів”, здійснюваних у рамках довгострокового планування й закупівель. Рішення про їхню необхідність та дислокацію за межами країни, як і раніше, прийматимуться на національному рівні, але для запланованих акцій це залишається дуже важливим, навіть якщо згодом вони можуть бути несподівано відкликані. Сподіваємося, більш послідовне втілення політики безпеки й оборони згуртує партнерів у душі солідарної відповідальності.

Компенсаційні виплати, фінансові міркування стосовно спільного виробництва або виконання альтернативних замовлень стають однією з найважливіших сфер діяльності міністрів економіки. Конгрес США виступає проти подібних методів, тому іноземні покупці значною мірою утримуються від придбання американських систем зброї. Парламентарі, звичайно, висловлюють велике бажання бути інформованими про деталі подібних дій, оскільки це безпосередньо пов'язане з проблемами зайнятості і, окрім цього, може призводити до збільшення витрат, як це буває, коли існує непотрібне дублювання напрямків виробництва або іншої діяльності. Кращим варіантом для основного підрядчика є виробництво окремих фрагментів серії на кооперативних засадах.

Індустрія країн знаходиться далеко попереду їхніх урядів. Це мусить турбувати парламентарів. Уряди перестрибують від одного організаційного рішення до іншого і, врешті-решт, доходять до звуженого протекціоністського відношення, не розуміючи, що для індустрії більш важливим є відповідне експортне законодавство з простими правилами і надійність поставок. Держави, які беруть участь в експортно-імпорتنних операціях, коливаються між взаємозалежністю і суверенністю в схваленні рішень про інтереси промисловості країни і важливість європейських ринків. Європейське оборонне агентство базується на вертикальному підході “зверху до низу”, в той же час кооперація потребує базису, збудованому на відносинах “знизу до верху”. Європейський простір є дуже складним тому вимагає від парламентарів реальних зусиль, щоб не загальмувати процеси розвитку.

Парламентарям слід сформулювати думку з приводу того, наскільки бажаним є злиття підприємств на користь лідерів національного виробництва усередині країни або ж просувати консолідацію на європейському рівні. Відсутність уніфікованого європейського оборонного бюджету продовжує змушувати компанії самостійно шукати ринки збуту. У цей же час промислова політика Німеччини і Франції менш схильна віддавати перевагу транснаціональним об'єднанням; Великобританія коливається між європейськими і трансатлантичними інтересами. В результаті нинішні гіганти *EADS*, *BAE Systems* та *Thales* утримуються від подальшого злиття. Майбутня консолідація може бути заборонена компаніям другого та третього ешелону як в європейському, так і трансатлантичному масштабах. Проводиться ретельне розслідування придбання, зроблених американськими компаніями, зокрема *General Dynamics*. В Німеччині недавні зміни в законодавстві щодо зарубіжної торгівлі, дозволяють уряду накладати вето на іноземні інвестиції, що перевищують 25% статутного капіталу будь-якого підприємства, що працює у сфері оборони.

Різні організаційні структури подібні *Lol*, *OCCAR*, *POLARM*, *WEAG* або *WEAO* мають певну цінність, проте ефект їхньої діяльності залишається нижче очікуваного. Трохи дивує, що проголошення про створення Європейського оборонного агентства було зустрінuto із звичайним скептицизмом. Один значний діяч промисловості в приватній бесіді помітив, що європейські уряди залишаються роз'єднаними “митними будками свого розуміння процесів”. Проте представляється зрозумілим, що Європейське оборонне агентство взяло б на себе певні зобов'язання докладати свідомі зусилля з метою об'єднати потреби, виробництво, закупівлі і, зрештою, розвиватися на базі єдиних інституційних критеріїв.

Багато уваги надано сценаріям кризового керування з обох сторін Атлантики. Деякі можуть поставити під питання доцільність сценарно-орієнтованого підходу в умовах невизначеності в часі. Але це є єдиний шлях планування наших збройних сил і відповідного їхнього оснащення. Парламентарям слід добре вивчити ці сценарії, бо вони формують усвідомлення того, які задачі доведеться

виконувати їхнім збройним силам. США і Європейський Союз приходять до загального розуміння загроз, з якими вони обидва можуть стикатися: тероризм, зброя масового знищення, країни зі слабо розвинутою державністю у поєднанні з організованою злочинністю. Звіт Хав'єра Солани в червні 2003 року представив важливість побудови мостів співпраці. Слабким місцем все ще є конкретна директивна лінія, якої слід дотримуватися при оборонному плануванні, а її вироблення дотепер супроводжується проявами роздратування по обидві сторони Атлантики. Національним парламентам зараз слід фокусувати свою увагу на потрібних зусиллях, щоб належним чином зустріти ці загрози, і які збройні сили та оснащення потрібні для забезпечення безпеки країни.

У минулому неодноразово великі надії, що пов'язані з кооперацією у виробництві озброєння і техніки, випаровувалися без сліду. Але зараз шанс досягти прогресу в цьому напрямку як ніколи високий, навіть незважаючи на значні труднощі, що залишаються. У цілому, європейська індустрія достатньо підготовлена до цього. Проблема полягає в тому, що далеко не всі ефективно працюючі підприємства можуть брати участь у цьому процесі. Але подальша консолідація представляється необхідною. Другою проблемою є те, що Євросоюз тільки недавно почав надавати увагу питанням європейської безпеки і оборони. Посадовці в уніформі є новачками в світі, сконцентрованому на законодавчих моментах і створенні простору для конкуренції. Уявлення про солідарність і розділення ризиків не приходять самі собою, особливо коли нашому існуванню ніщо безпосередньо не загрожує. Проте в цій області було досягнуто певного прогресу. Наші демократичні цінності та повага прав людини є загальним надбанням, принаймні, на папері. В Євросоюзі в контексті солідарності здійснюється структурна допомога регіонам з недостатнім розвитком. Двадцять років тому ділове співтовариство дало сильний поштовх створенню загального внутрішнього ринку як необхідної умови для того, щоб залишатися конкурентоспроможними на міжнародному рівні. Сьогодні подібне представляється необхідним і для оборонного виробництва. Поки що залишаються відмінності та суперечності, пов'язані, в першу чергу, із взаємостунками між державою і індустрією. Уряди амбітні у своїй меті. З одного боку, вони зацікавлені підтримувати технологічну базу і злиття компаній, які поодиночі не здатні вижити, а з іншого — одержувати грошову вигоду, стимулюючи конкуренцію. Більш того, уряди не надто досконалі у підтримці своїх лідерів економіки. Їхнім основним викликом є заохочувати транснаціональну кооперацію, яка не призводить до зростання цін, а сприяє здійсненню програм, в яких усі учасники продовжують свою діяльність і передчасно не сходять з дистанції. Таким чином, існує широкий спектр питань, що вимагають уваги парламентарів і рішення яких має здійснюватися систематично штатом фахівців, які мають серйозну підготовку, з оптимальною прозорістю і за умов діалогу.

# Інформаційні стандарти, політика засобів масової інформації і зв'язки з громадськістю

*Роберт Пжчел*

Ніхто з тих, хто тим чи іншим чином пов'язаний із суспільними інституціями, не може ігнорувати нинішній вплив засобів масової інформації в усьому світі. Чи станемо називати журналістів і “продукцію”, яку вони виробляють, “четвертою владою”, чи аналізуватимемо “ефект CNN” або просто простежимо за зв'язком журналістських репортажів з політикою різних інститутів, ми можемо тільки дійти висновку, що засоби масової інформації представляють силу, з якою необхідно рахуватися. А якщо ви не станете цього робити — можете нажити собі ворогів серед них.

Проте я вважаю, що не варто відноситися до мас-медіа однобоко, як до тих, хто обслуговує оборонну політику. Я спробую показати у цій статті, що засоби масової інформації заслуговують, щоб до них відносилися як до партнерів, бо адекватна реакція на їхні законні потреби є кращою стратегією для будь-якого суспільного інституту. Я зосереджу увагу на сфері політики безпеки, з особливим акцентом на досвіді, який я придбав, працюючи в структурах Північноатлантичного Альянсу.

### **Спілкуйся або помри!**

Будь-яка організація, яка вважає своїми задачами громадські зв'язки, має бути здатною до комунікації просто згідно зі здоровим глуздом, постачати інформацію з приводу її власної політики і діяльності, а також відповідати на питання як журналістів, так і представників широкої громадськості. Ця вимога в демократичних країнах стає імперативною. У багатьох країнах такі зобов'язання навіть регулюються відповідними законодавчими рамками, визначаючи, зокрема, максимальну тривалість часу між окремим запитом і відповіддю на нього з боку структури, яка займається зв'язками з громадськістю.

Не може бути ні для кого сюрпризом, що мас-медіа, як органічний елемент демократичних суспільств, який вимагає для себе повної свободи, є основним місцем, де люди критикують політичну систему і владу як такі, що не відповідають їхнім колективним бажанням.

Еволюція демократичних суспільств у поєднанні зі взаємозв'язками і глобальною природою нинішнього світу, чинять додатковий тиск у цьому аспекті. Існує вкрай незначне число сфер громадського життя, які можуть уникнути пильної суспільної уваги. Навіть найзакритіші співтовариства — секретні служби — мусять бути готовими потрапити під світло софітів. Найяскравішим прикладом дії цієї тенденції в останні роки є публікація британських секретних досьє відносно зброї масового знищення в Іраку, що привело до війни. Більш того, дедалі зростаюча загроза тероризму народжує необхідність інформувати широку громадськість про урядову стратегію (яка може, перш за все, виражатися в здійсненні акцій, які тим або іншим чином впливають на свободу пересічної людини) і в майбутньому ця необхідність буде збільшуватися.

Оборонні структури і відомства безпеки мають додаткові зобов'язання в цьому контексті. Відправляючи військові підрозділи далеко за межі країни, ставлячи життя чоловіків і жінок в уніформі в небезпечні умови, необхідно багато що пояснити солдатам, офіцерам та їхнім сім'ям. Час "неосвічених рекрутів", які сліпо виконують накази, що йдуть звідкись згори, давно минув. Сьогодні люди, котрі забезпечують безпеку, мають право раціонально розуміти особливості політики. Одним із актуальних прикладів є присутність міжнародних збройних сил зі стабілізації (*ISAF*) під командуванням НАТО в Афганістані. Людям, що беруть участь у цій операції, необхідно знати, що міжнародне співтовариство прагне підвищення безпеки в Афганістані, бо це єдиний шлях зробити так, щоб ця країна ніколи не стала тренувальним табором для терористів (як це було перед атаками проти США 11 вересня 2001 року). Більш того, велике значення битви за стабільний Афганістан набагато легше визнати, пояснивши зв'язок між виробництвом наркотиків та їхнім збутом, зокрема, поставкою героїну в більшість європейських і північноамериканських міст.

### **Політика засобів масової інформації та інформаційні стандарти**

Якщо ми визнаємо необхідність ефективної оптимальної медіа-політики, виникає питання: якою вона має бути. Я спробую відповісти на це питання, спочатку проаналізувавши найбільш загальні принципи і припущення. Потім я спробую дати опис чинників і вимог, що можуть бути специфічно застосованими при роботі із структурами, які відповідають за оборону і безпеку.

Але перед цим необхідно поговорити про значення термінів. Якщо я наполегливо звертатимуся до медіа-політики, яка переважно визначається як свідомо політика взаємодії, що здійснюється представниками засобів масової інформації, то слід звернути увагу на більш широке визначення цього терміну, яке зараз використовується в багатьох демократичних країнах і різними міжнародними організаціями (включаючи НАТО). Я маю на увазі термін публічна дипломатія, яка також має на увазі політику взаємодії, але зорієнтована на більш широке охоплення адресатів і співрозмовників. Це включає тих, хто створює громадську думку, і людей, які залучені до процесу ухвалення рішень або які впливають на них, а також безпосередньо на широку громадськість. Це визначення знаходить свій відбиток, крім всього іншого, у структурі багатьох інститутів. У штабі Верховного головнокомандування НАТО прес-служба зараз є частиною департаменту суспільної дипломатії (який замінив колишнє бюро з інформації та преси).

### **Високі інформаційні стандарти — ключ до успіху**

Медіа-політика здійснюється з метою розповсюдження інформації, яка пояснює поточну політику або діяльність і, зрештою, сприяє їхній громадській підтримці. Звучить достатньо просто. Проте для того, щоб досягти цієї мети, вона зобов'язана старанно дотримуватися деяких високих принципів або інформаційних стандартів. Кожний з них встановлює окремий пакет політичних, інтелектуальних і навіть технологічних вимог для кожного практикуючого фахівця. Головним викликом є те, що до всіх цих стандартів треба ставитися однаково серйозно — ігнорування одного з них (навіть чесно дотримуючись інших) може стати фатальною помилкою і призвести до поразки всієї інформаційної політики.

### **Правда і авторитет**

Без сумніву, найелементарнішим принципом є просто казати правду. Немає більшого професійного злочину, ніж коли представник відомства навмисно висловлює журналістам брехню. Природно, такі дії залежать від моралі кожної людини. Але в цьому випадку на карту поставлене набагато більше. У кожному випадку розповсюдження помилкових відомостей призводить до збитків самій організації. Вони можуть бути нематеріальними, просто мати вигляд локального провалу, але це може виявитися ложкою дьогтю у великій діжці гарного меду.

Тому вкрай важливим є максимально очищати будь-яку інформацію (особливо узятую на віру), яка цілком може виявитися некоректною. Прикладом такої проблеми може служити добре відомий



випадок, що мав місце під час повітряної операції НАТО в Косово. Це було пов'язано з помилковою атакою винищувачами Альянсу цивільної колонії в селі Джаковіца. Оскільки підтвердження цього факту вимагало часу, НАТО не змогло достатньо швидко визнати свою помилку. Минуло достатньо багато годин перед тим, як НАТО представило мас-медіа повну версію того, що насправді відбулося. Навіть з урахуванням того, що там не було жодної спроби нечесної гри або приховування фактів — це свідчить про те, наскільки фундаментальним є принцип розкриття правди і це треба робити швидко.

Ще одним прикладом може служити трагедія російського підводного човна “Курськ”, що трапилася кілька років тому, коли із самого початку російське військово командування намагалося маніпулювати правдою. Приховуючи інформацію (або, на думку деяких військових журналістів, навмисне даючи помилкові версії) міністерство оборони поставило себе в незавидну позицію, яка сприймалася журналістами як така, що не заслуговує на довіру. Міністерству оборони коштувало значних зусиль, включаючи безпрецедентний дозвіл знімати на борту рятувальних кораблів, щоб якимось чином відновити втрачену довіру.

Є ще один вимір цієї проблеми. Правда допомагає завоювати або підтримати авторитет, хоча це і вимагає часу. Але дефіцит правди може протягом декількох днів чи навіть годин породити пролом в авторитеті. Правда є настільки цінним компонентом всієї інформаційної політики, що потребує постійного захисту.

## **Повнота або обмеженість?**

Авторитет має багато сторін. Одна з них пов'язана з інформаційним принципом, який можна визначити як “інформація має бути максимально вичерпною”. Засоби масової інформації за своєю суттю сищики, і зараз, завдяки просто скаженому попиту на інформацію (пригадайте про CNN та інші цілодобові телевізійні канали новин), їх голод на неї дуже складно наситити.

Будь-який представник офіційної структури, який виступає перед журналістами, знає, що тільки варто підтвердити якісь факти про яку-небудь діяльність, зразу ж зростає тиск з боку мас-медіа розказати і про все інше. Наприклад, в той момент, коли НАТО оголосило (в жовтні 2005 року) про свою позитивну відповідь на прохання Пакистану про допомогу після землетрусу в Кашмірі, журналісти зажадали негайно надавати їм інформацію про кожний авіарейс з гуманітарною допомогою і давати регулярні повідомлення про кожний окремий інженерний та медичний підрозділ НАТО, що спрямовувалися в цей регіон. Це дуже не просто (а іноді навіть неможливо, як я поясню пізніше) надавати таку детальну інформацію майже в режимі реального часу, але необхідно докласти до цього максимум зусиль.

Проте в цьому аспекті можуть істотно допомогти нові комунікаційні технології. У цьому контексті інтернет знаходиться майже поза конкуренцією. Тоді як традиційні засоби спілкування з мас-медіа — прес-конференції, інтерв'ю, прес-релізи, спеціальні публікації, листівки та ін. — є важливими, але часто не в змозі охопити всі необхідні аспекти, завдяки матеріалам, опублікованим на веб-сайті організації, ми маємо нагоду отримувати вичерпну інформацію. Веб-сайт є прекрасним місцем отримати всю попередню інформацію і відповісти на питання, які можуть виникати у журналістів. Більш того, інформаційні технології дозволяють нам виходити за межі “написаного слова”, надаючи аудіо-, відео — і фотоматеріали або навіть можливість безпосереднього спілкування з приводу окремих тем. Можливо, це не дуже скромно, але я пораджу відвідати веб-сайт НАТО — [www.nato.int](http://www.nato.int) — як цілком доречний приклад.

## **Гнучкість**

Є істиною те, що не слід розрізняти інформаційний продукт і повідомлення, що йдуть через засоби масової інформації та залежать від вашого медіа-співрозмовника. Не слід розрізняти, чи надається інформація місцевому журналісту чи глобальній телевізійній мережі. Факти і пояснення мають бути однаковими.

Але гнучкість у підходах має стати інтегрованою частиною будь-кого з медіа-політики. Перший аспект пов'язаний з модус операнди організації. Якщо ми маємо справу з подіями, що швидко розгортаються (наприклад, у випадку важливих військових операцій або великих кризових ситуацій), взаємодія з журналістами також мусить бути достатньо динамічною. Гріхом не буде, якщо ви матимете стосовно подій здивований вигляд. Перш за все, в природі демократії те, що ніхто не може в своїй роботі контролювати більше, ніж це можливо. І також в самій природі питань, що пов'язані з обороною і безпекою, закладена їхня складність і часто непередбачуваність. Але елемент несподіванки не може домінувати в ситуації дуже довго. Це та сфера, коли рятують скрупульозне планування і гнучкість.

Найочевиднішою рекомендацією в цьому плані є частіше спілкування з представниками засобів масової інформації, особливо якщо в цьому існує сильна потреба. Можливо, вистачатиме щотижневої прес-конференції або брифінгу з огляду подій, якщо ми вважаємо тиждень "достатнім періодом". Але в умовах виникнення і розвитку реальної кризи для всіх журналістів, навіть незнайомих, єдино правильною реакцією є, якщо ви все робитимете в екстремому темпі. Це означає збільшити частоту брифінгів для преси, оперативно підтримувати спеціальний веб-сайт, присвячений певній темі, та вживати інші заходи. Найважливішим пунктом цього аспекту є досягнення того, щоб "гарна" або "погана" інформація не залежала від точки зору організації на цю проблему.

Гнучкість також означає, що необхідно шукати нові шляхи донесення журналістам необхідної інформації. Недавно мав місце такий випадок у сфері військових операцій, коли групу журналістів прикріпили до бойового підрозділу. Не бракувало критики з цього приводу (наприклад, турбувалися, що репортажі, отримані у такий спосіб, будуть односторонніми), але така практика дозволила отримати безпрецедентний доступ — і журналістів, які пишуть, і телеоператорів — безпосередньо до реальних подій. Навіть якщо поки не було вичерпних оцінок такої акції, журналісти були вдячними за можливість наблизитися до реальних дій і, що, ймовірно, більш важливо, мати шанс спостерігати події, яких ще не "причесали", з погляду їхніх безпосередніх учасників і не тільки через генеральські біноклі.

Крім того, медіа-політиці варто дуже суворо враховувати регіональні, культурні та релігійні особливості і нюанси. На практиці, прес-представник, що виступає перед журналістами, не тільки зобов'язаний дати огляд місцевих традицій (наприклад, завдяки контактам з мас-медіа різних країн, при цьому уникаючи деяких символічних та історичних деталей, які можуть внести небажаний ажіотаж), але також розуміти всю специфіку даної території. Одним з характерних прикладів, що мав місце в Афганістані, пов'язаний з тим, як прес-аташе міжнародних збройних сил НАТО по стабілізації визнав, що в цій країні, мешканці якої переважно неписьменні, кращим способом впливати на громадську думку стане не випуск прес-комюніке, а робота з місцевими, хоча і нерозвиненими мас-медіа, зокрема з радіостанціями в Дарі та Пуштуне.

## **Професіонали і лише професіонали**

Навіть якщо поверхневий погляд на принципи, якими слід керуватися, впроваджуючи належну медіа-політику, переконує в тому, що вимоги до людей, які її розробляють і здійснюють, дуже високі. Це ж відноситься і до прес-представників оборонних структур. Я дійшов єдиного висновку про те, що замінити професіоналізм не можна нічим.

Прес-представники (або прес-аташе, прес-секретарі, прес-службовці або офіцери, які відповідальні за інформування громадськості — залежно від того, як називається їхня посада) в ідеалі зобов'язані мати досвід роботи, необхідний для повного уявлення діяльності свого відомства або структури, а також чітко знати світ засобів масової інформації. Суть цієї роботи така, що дуже важливо дотримуватися цих параметрів. Прес-представники мають діяти як посередники, природна зв'язуюча ланка між партнерами в медіа-політиці, які мають потребу один в одному — журналістам потрібна інформація, а мета керівництва — позитивне освітлення роботи їхніх організацій. Ось чому взаємне розуміння інтересів є таким важливим.

Навіть якщо доступність базової інформації достатня, все ще залишається безліч питань для їхнього освітлення, і у багатьох випадках це можна зробити тільки завдяки особистим контактам.

Одним з прикладів є усілякі каверзні питання з приводу минулого (без безпосереднього зв'язку) або відносно не задокументованих (без вказівки джерел) даних. Це — повсякденні хліб і масло кожної інформаційної служби. Часто єдиний шлях уникнути незадоволення, причому взаємного, відповідь “без коментарів”. Це особливо часто відбувається в ситуаціях, коли журналістам пропонується сира, незавершена подія, наприклад, коли організація ще не готова опублікувати формальне рішення. За визначенням, тут мається на увазі, що формальне підтвердження відсутнє або коментарі не пропонуються. Так чи інакше, мас-медіа мають законодавче правило “йти за подією”, а прес-представники є тими людьми, які здатні їм в цьому допомогти.

Немає сумнівів, що ступінь цієї допомоги значною мірою залежить від взаємної довіри між партнерами. Досвідчені кореспонденти, які відомі своєю чесністю й тактовністю, природно, матимуть кращий шанс отримати більше інформації і в більш стислі терміни. Професіоналізм прес-представників у цьому плані просто важко переоцінити.

Більш того, структури оборони і безпеки зобов'язані надавати більше уваги цій вимозі. Наприклад, без належного розуміння оперативної специфіки політики або військових реалій прес-аташе, спілкуючись з медіа, легко допускають дві різні помилки. Вони можуть або говорити надто багато (іноді навіть піддавши небезпеці оперативних співробітників), або стають надто обережними (надмірно обмежуючи інформацію, спілкуючись з представниками засобів масової інформації). Повернемося до цієї теми пізніше.

### **Доступ до інформації і до тих, хто ухвалює рішення**

Всі описані вище принципи знижують свою значущість, якщо особи, які здійснюють інформаційну політику, зустрічаються з непереборною перешкодою: коли їх тримають подалі від інформації та вищих посадовців організацій, які ухвалюють рішення. Прес-представники мають бути постійно в курсі подій, інакше вони будуть непотрібними для журналістів. Очевидно, що будь-яка людина, яка має керівну посаду, мусить розуміти це. Прес-представникам у багатьох випадках слід мати привілейований доступ до свого боса — діяти як консультанти з питань мас-медіа, знаходитися ближче до основних подій і, в свою чергу, бути спроможними давати оперативні поради тим питанням інформаційної політики, до яких засоби масової інформації виявляють стійку цікавість.

У практичному сенсі це означає, що прес-службі потрібно гарантувати прерогативу в отриманні актуальної інформації, часто ігноруючи звичайні бюрократичні процедури або графік. Часто спостерігається, як в новоспечених демократіях (ми не маємо на увазі країни, де демократія тільки укорінюється) навколо цієї проблеми виникає боротьба. Навіть якщо в них визнається важливість інформаційної політики, старі звички жорсткої ієрархії і побоювання дуже активних людей усередині системи часто серйозно ускладнюють роботу прес-представників. Іноді необхідна серйозна суспільна криза, коли, наприклад, виявляється нездатність контактувати з сильними громадськими лідерами, для того, щоб роль інформаційних служб була переглянута.

Більш того, сама посада співробітника інформаційної служби може мати на увазі чи не цілодобову зайнятість. Тільки тоді довгострокова інформаційна політика може здійснюватися людьми повністю компетентними і здатними привести її до успіху. Ця проблема найбільш актуально виявляється у військових структурах. До недавнього часу в багатьох збройних силах посада військового прес-аташе розглядалася як та, що її можна заповнити будь-яким офіцером, часто навіть на тимчасовій основі. З часом ситуація поліпшилась, більшість міністрів оборони дотримується чітко розробленої політики в контактах із засобами масової інформації, в яких бере участь й інший командний склад.

### **Безпека і військові інститути: особливий випадок**

Як я згадував раніше, загальні принципи, котрі є необхідними для здійснення успішної медіа-політики, в значній мірі можна застосувати й до всіх суспільних інститутів. Проте світ структур, що

пов'язані з обороною і безпекою, а особливо військових відомств, має своє власні специфічні характеристики.

Перше спостереження стосується чіткого розподілу праці між цивільними і військовими. НАТО, як інститут, має, ймовірно, найбільший (50 років існування) досвід в цьому сенсі і ми скористаємося цим фактом для вивчення питання. У НАТО, як у військово-політичній організації, ланцюг командування і структура влади визначені достатньо чітко. Пріоритет політичного виміру означає, що політичні рішення і загальний нагляд над їхнім виконанням здійснюється цивільними особами. Це також може бути застосованим і до інформаційної політики.

Проте ці принципи не слід розуміти як наказ цивільним особам займати посади військових експертів. Військові рекомендації через різні політичні причини можуть бути дуже інструктивними, але ніколи не слід їх ігнорувати. Особливо, коли вони виходять від польових офіцерів (наприклад, сил КФОР в Косово, ІСАФ в Афганістані або навіть від тих, хто здійснює гуманітарну місію в Пакистані), яким подобається відповідальність і контроль над проведенням військових операцій. От чому вони (разом з їхніми власними службами громадського інформування) є чи не головними у забезпеченні інформацією, що стосується їхніх специфічних дій, військової статистики і деталей локальної ситуації. Оперативні вказівки і нагляд над цією ділянкою інформаційної політики забезпечуються військовою ієрархією, наприклад в НАТО це здійснюється Об'єднаним оперативним командуванням у розробленому порядку субординації.

От чому журналісти, які освітлюють операції НАТО, знають, що з детальними питаннями або довідками з приводу повідомлень про хід військових операцій у даній зоні відповідальності військового контингенту краще звертатися до його служби громадського інформування, а не до прес-служби штаб-квартири НАТО в Брюсселі. Журналісти одержують більш детальну картину не тільки з полів військових операцій, їм також можуть надати військові експерти, які здатні краще пояснити оперативні нюанси.

Проте елемент гнучкості є обов'язковим. Наприклад, всі довідки стосовно військових операцій, що проводяться в рамках НАТО, за визначенням надаються військовим командуванням, яке є відповідальним за їхнє проведення. Проте якщо не передбачувана політична проблема змінює напрямок цих операцій (наприклад, суперечка між учасниками з приводу меж зони бойових дій), тоді завдання пояснити політику і можливі шляхи рішення проблеми лягає на плечі цивільних прес-аташе.

Так само, згідно з цією ж логікою розподілу праці, нам слід розглянути військовий ланцюг, що забезпечує інформацію про тактичні операції (наприклад, роззброєння ворожих угруповань) або особливі інциденти (бомбові атаки автоколон). Але абсолютно інша ситуація складається, коли засоби масової інформації цікавляться загальною політикою НАТО стосовно даного регіону. Ілюстрацією тому є приклад з Косово — служби громадського інформування КФОР повинні відповідати на питання, що стосуються заходів безпеки, які робляться багатонаціональними силами, але на питання, які відносяться до позиції Альянсу з приводу майбутнього статусу території, що визначається ООН, зобов'язані відповідати цивільні прес-аташе.

## **Право на інформацію проти захисту безпеки**

Інша специфіка пов'язана з питанням безпеки. Існують дві категорії інформації, які в НАТО визнаються особливими і з якими треба "поводитися з обережністю".

Перший тип стосується оперативних секретів. Альянс не має проблем з відвертістю. Візьмемо, як приклад, індивідуума, який потрапив у список людей, які звинувачуються у здійсненні військових злочинів на Балканах, і був взятий під варту збройними силами НАТО. Проте ми відмовляємося відповідати на питання стосовно специфіки і деяких обставин затримання, зокрема яким підрозділом це було здійснено. Причина заборони на таку інформацію проста: в цьому випадку вона пов'язана з таємною операцією і безпекою людей, які брали участь у ній, що ставить цей прецедент вище за звичайну відвертість перед мас-медіа.

Друга категорія секретності пов'язана з фактом, що такі організації як НАТО та інші мають справу з питаннями безпеки і оборони, постійно стежать за документами, аналітичними матеріалами, інформацією, що надходить із закритих джерел. У більшості випадків НАТО реально є депозитарієм закритої інформації, яка, на вимогу її союзників, не може бути опублікованою. Це ж особливо стосується і суб'єктів, які працюють з розвідувальними агентствами.

Це, можливо, єдині області, в яких засоби масової інформації, хоча і неохоче, але все ж таки змушені прийняти той факт, що вони не можуть отримати відповіді на всі задані питання. У 90 випадках із 100 журналісти (особливо ті, хто постійно займається питаннями безпеки і оборони) розуміють ці обмеження. А іноді, в належній інформаційній політиці, передбачено пояснювати причини, чому ця інформація є секретною.

Інший аспект цієї проблеми пов'язаний з безпекою самих журналістів. Ми знаємо, що вимоги сьогочасних новин і глобального охоплення примушує представників засобів масової інформації дедалі більше ризикувати, висвітлюючи подію. На жаль, не є збігом, що першими жертвами багатьох збройних операцій стають журналісти-міжнародники (це мало місце в операціях США проти Талібану і Аль Каїди в Афганістані після 11 вересня 2001 року і під час війни в Іраку в 2004 році). Командуючим збройними операціями слід забезпечити допуск представників засобів масової інформації (наприклад, прикріплюючи їх до військових з'єднань або організуючи прес-тур), але він не може бути необмеженим, оскільки в цьому випадку командування не зможе повністю забезпечити безпеку журналістів. Отже, поки ці прекрасні правила застосовуються до інформаційної політики, відомства, що відповідають за безпеку і оборону, навіть отримують більше прибутків, тому що їхні плани стануть звучати вагомо, а професійна експертиза — переконливо, і все це завдяки тому, що вони добре розуміють журналістське співтовариство.

### **Замість висновку**

Ця стаття не була написана з метою стати довідковим керівництвом для ідеальної медіа-політики — що було б надто амбітною і нереальною задачею — але я сподіваюся, що все-таки вона зробила свій посильний внесок у краще розуміння, якими мають бути здорові та продуктивні стосунки між журналістами і прес-представниками структур безпеки. Ефективна медіа-політика, що заснована на вагомих інформаційних принципах, є, перш за все, важливою частиною належних зв'язків з громадськістю. Якщо подивитися з другого боку — добрий піар здатен створити позитивний імідж організації та задоволення законних потреб засобів масової інформації — цілком розумний крок в цьому напрямі.

Приватні фірми піклуються про свої зв'язки з громадськістю, тому, що вони хочуть продати свій продукт і забезпечити своє безпечне існування на ринку. Громадські організації, які поки не зіпсовані ринковою логікою, також мусять усіляко боротися за суспільну увагу, довіру і підтримку. Фактично, це є їхнім зобов'язанням перед платниками податків і спільнотою (місцевою, національною або міжнародною) і (у випадку організацій, що займаються питаннями оборони і безпеки) перед людьми, які ризикують життям, виконуючи свої місії. Без суспільної підтримки виконати це просто нереально.

Наприкінці дозвольте мені висловити маленьке застереження. Люди, які здійснюють медіа-політику, не відрізняються від інших смертних — вони часто відчувають спокусу перебільшити важливість своїх задач. Їхня робота, безумовно, має велику цінність, як я й намагався це пояснити. Багато політик і стратегій можуть сприйматися неправильно і тому, врешті-решт, приходиться до своєї поразки, якщо не будуть супроводжуватися відповідними відносинами з могутнім світом засобів масової інформації. Проте прес-представникам/прес-офіцерам/прес-аташе не слід потрапляти у пастку ілюзій, що краща медіа-політика здатна замінити вагому політику і переконливі дії їхніх організацій. Цитуючи Талейрана, скажімо, що це "гірше, ніж гріх, це — помилка".

# Оборонні структури та інформаційна політика

*Д-р Харі Букур-Марку*

### Вступ

У демократичному суспільстві ефективний потік інформації до громадськості<sup>1</sup> є інтегрованою частиною оборонної політики. Встановлена система звітів з оборонних питань, а також інформаційні технології, що включають інтернет, є необхідними умовами здійснення інформаційного обміну як усередині установ, що займаються питаннями безпеки, так і між демократичними структурами. Просування нової національної стратегії оборони, національної військової доктрини і стратегії забезпечення потреб оборони, а також нові задачі, що стоять як перед діючою армією, так і перед резервістами, ухвалення нових міжнародних оборонних зобов'язань — все це робиться в суспільних інтересах і потребує міцної публічної підтримки. Не існує кращого шляху досягнення цієї мети, ніж забезпечити участь громадськості в усіх фазах її розробки і виконання шляхом постійного інформування.

Інформування громадськості, проте, не завжди є прямолінійним процесом і не обов'язково повною мірою присутнє для всіх демократичних системах. Наприклад, Делегація Єврокомісії на своєму веб-сайті у зверненні до США відзначила, що в багатьох штатах існують обмеження або відсутність доступу до інформації їхніх громадян і що "свобода інформації" стосовно діяльності уряду не здійснюється на рівних умовах на всій території США.<sup>2</sup> Одночас, слід визнати, відносно самої інформаційної системи в регіонах існує низка загальних причин, чому будь-який демократичний уряд зобов'язаний інформувати громадськість, а також є кілька особливих причин, згідно з якими громадськості слід вимагати інформацію про діяльність виконавчих органів у цілому і, зокрема, з питань оборони.

Починаючи з 90-х років минулого сторіччя, спостерігалось таке явище, коли інтерес громадськості щодо питань оборони зростає, причому як в країнах із стабільною демократією, так у державах, де демократія знаходилася на шляху становлення. Принаймні, в країнах Європи відношення до цих питань серйозно змінилося, коли було потрібно пояснити участь у балканських конфліктах і міжнародних військових операціях, а також відродження тероризму.<sup>3</sup> Є загальноновизнаним те, що закінчення холодної війни, крім інших явищ, призвело до того, що стало помітно легше використовувати збройні сили на міжнародній арені — це і класичні військові дії національних або коаліційних сил проти певного супротивника, і розв'язання кризових ситуацій, і для забезпечення безпеки організацій, що здійснюють гуманітарну допомогу. У зв'язку з цим виник великий інтерес громадськості до питань

<sup>1</sup> Під словом "громадськість" ми розуміємо широкі народні маси, засоби масової інформації, неурядові організації, ділове співтовариство, а також представників народних мас (парламентарів) та інші офіційні організації.

<sup>2</sup> Звернення Делегації Єврокомісії до США. Див.: <http://www.eurunion.org/index.htm>.

<sup>3</sup> Міжпарламентська Асамблея з питань безпеки і оборони, "Європейська співпраця в питаннях інформування громадськості про оборонні питання", Документ A/1885, 2004, інші документи Асамблеї див.: [http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2004/1855.html#P95\\_9013](http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1855.html#P95_9013)



участі країни в різних оборонних проектах, підвищилося усвідомлення того, яким чином оборонна політика впливає на націю у цілому. Питання, що пов'язані з обороною, які у минулому були віддані на відкуп відповідним структурам, зараз розглядаються крізь призму достовірності, ефективності і навіть моралі. Інтернет — найочевидніший вираз нової інформаційної ери, в якій ми живемо, володіє потенціалом поставляти неklasифіковану, незакриту інформацію широкої громадськості та зникає необхідність витратити час і зусилля “розкопуючи інформацію” в архівах, що мають дуже складну організацію. До цих пояснень ми можемо додати, що заходи по зміцненню довіри, котрі використовуються країнами упродовж останнього десятиріччя, призвели до більшої відвертості в таких областях оборони, як оборонна політика, структура збройних сил, бюджет.

У державах з демократією, що розвивається, оборонні питання потрапляють під ще більш ретельне вивчення з боку громадськості. Населення цих країн з часом все більше сприймає демократичну практику розгляду моментів, які мали до цього закритий характер, і оборонні питання із цілком об'єктивних причин стають предметом дебатів.

З політикою або без неї інформаційний потік обрушується на громадськість з дедалі більшою силою. Принципово визначити, існує чи ні чітко окреслена стратегічна мета і тому, чи будуть результати очікуваними або випадковими. Більш того, якщо уряд або, зокрема, міністерство оборони не організують управління інформацією, системно проводячи політику гласності, інші діючі суб'єкти інформаційного ринку практично негайно візьмуть на себе роль джерела інформації, а це може призвести до розповсюдження чуток, помилкових інтерпретацій, незадоволення громадськості, що, звичайно, виражається у зменшенні її підтримки оборони.

Перед тим як почати дискусію з приводу інформаційної політики, обговоримо деякі загальні спостереження. У демократичному суспільстві право на інформацію є одним з фундаментальних прав людини, яке мусить забезпечуватися виконавчою владою. Це дозволяє людям здійснювати свої громадянські обов'язки, а також інформація, що вимагається в окремих структур виконавчої влади, поступово, але напевне, приведе до поліпшення якості їхнього життя.

Визнаючи, що кожна країна має свою специфічну природу демократії та пропонуючи стратегічний підхід до ролі засобів масової інформації у будь-якому демократичному суспільстві, Агентство з міжнародного розвитку США почало серію технічних публікацій, у яких доводиться, що доступ до інформації є найважливішою умовою здоров'я демократії. По-перше, саме цей доступ “допомагає людям робити відповідальний, інформований вибір”, а не “неусвідомлення і дезінформація”. По-друге, інформація “забезпечує те, що обрані представники стануть виконувати свої обіцянки і проводити в життя волю тих, хто їх вибрав”. До цього можна додати, що завдяки незалежним засобам масової інформації, які контролюють судову владу, зміцнюється законність. Незалежні мас-медіа роблять свій внесок у забезпечення прозорості виборів, надаючи кандидатам можливість висловлюватися і повідомляючи про “актуальні моменти своєчасно і об'єктивно”.<sup>4</sup>

Вплив повідомлень, що надходять із засобів масової інформації, важко переоцінити. Проте існують три параметри, які у різних країнах мають істотні відмінності. Одним з них є рівень довіри до мас-медіа. Душан Рельїк, зокрема, відзначає, що в постсоціалістичних країнах широка громадськість була поінформована про недержавні засоби масової інформації котрі працюють не на її користь, і ставилася до них, як до прихованого політичного інструменту влади або окремих політичних груп.<sup>5</sup> Другий параметр визначається реакцією парламентаріїв і членів уряду на виступи мас-медіа, наскільки можновладні особи дорожать громадською думкою. У консолідованих демократичних суспільствах громадський вплив на поведінку політиків виявляється не тільки через кількість голосів їхніх виборців, він суттєво більший. У нестійких демократіях, однак, суспільство може впливати на

<sup>4</sup> Агентство з міжнародного розвитку США, Бюро з питань демократії та управління, Роль засобів масової інформації в демократії: стратегічний підхід. Серія технічних публікацій, Вашингтон, 1999. Див.: [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnace630.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace630.pdf).

<sup>5</sup> Reljić, Dušan: Civil society, mass media and democracy in post-communist countries, DCAF Working Paper No. 131, Geneva, 2004.

політиків практично тільки під час виборів. А якщо в цей рік не проводиться виборча кампанія, дія окремих повідомлень доволі незначна. По-третє, швидке зростання кількості приватних телевізійних каналів і газет, яке спостерігалось на початку періоду будівництва демократії в колишніх соціалістичних країнах, породило дефіцит журналістів, які здатні давати повні та точні огляди з питань безпеки і оборони.

## Формування інформаційної політики в оборонних питаннях

Визначаючи інформацію, що стосується питань оборони, і вимоги до політики її розповсюдження, необхідно розрізняти інформацію для громадськості та інформацію іншого роду, що циркулює всередині оборонних структур. Слід чітко розмежувати фактичну і новинну інформацію, з одного боку, і піар-акції, пропаганду і психологічну війну — з іншого, оскільки інформування громадськості серйозно відрізняється від інформації, що спрямована на формування певного іміджу, і ці обидва види інформації, у свою чергу, відрізняються від інформаційних операцій.

Публічна інформація — це інформація, що надходить з міністерства оборони і яка доступна громадськості. Специфікою цього виду інформації є те, що оборонні структури відповідають за її продукування, збір і збереження, а також за допомогу у доступі до неї та за її вільне розповсюдження за вимогою. Суспільна інформація звичайно регулюється різними законами, інструкціями, керівництвами, політиками і стратегіями. Мета публічного інформування проста і зрозуміла: забезпечувати громадськість інформацією з приводу питань і проблем, що виникають і пов'язані з обороною, а також надавати історичні огляди з цієї тематики. Публічна інформація переважно оперує документами<sup>6</sup>: записи зберігаються в бібліотеках, архівах і офісах. Загальними способами розповсюдження інформації є доступність опрацювання її в бібліотеках і архівах, розповсюдження документів і прес-релізів, електронна пошта і відповіді на запити специфічної інформації. Персонал, що працює в секторі суспільної інформації, має бути відповідним чином підготовлений для того, щоб обробляти інформацію, отриману з першоджерел, берегти її встановлений термін і поширювати її на вимогу. Вони мають володіти навичками бібліотекарів або архівістів, бути здатними спілкуватися з публікою, глибоко розуміти структуру організації та її роботу.

Зв'язки з громадськістю також служать інформуванню публіки, але з особливою метою і використовуючи специфічні засоби. Піар-діяльність не настільки щільно регулюється урядом і законодавством, за винятком визначення посадовців, відповідальних за зв'язки з громадськістю, і дозволених стратегій, які дозволяють піар-кампаніям досягати поставленої мети. Метою є інформування про природу тих аспектів оборонної політики і діяльності, які організація хоче підкреслити. Результати будуть значно кращими, якщо досягатиметься краще розуміння ключових досягнень оборонного відомства, зусилля, що здійснюються збройними силами, а також їхня мета і задачі виглядатимуть привабливіше, тому можна буде розраховувати на більшу підтримку армії з боку громадськості. Наочним засобом, який використовується в піар-акціях, є прес-релізи, прес-конференції і розсилка новин. Цю функцію часто виконує офіс зв'язку, що є посередником між засобами масової інформації та міністерством оборони. Підготовка піар-акцій вимагає особливих навичок — вміння виступати публічно, давати інтерв'ю по радіо і телебаченню, проводити конференції, зустрічі з пресою, організувати дні відкритих дверей у штабах або військових підрозділах, здійснювати візити, виконувати представницькі функції. Успіх ініціативи з інформування громадськості вимірюється кількістю і якістю наданих публіці актуальної інформації, успіх піар-акцій визначається тим, чи отримані бажані результати чи ні.

<sup>6</sup> У більшості довідників під терміном "документи" маються на увазі всі публікації, що випущені різними організаціями і які зберігаються в бібліотеках. Прикладами таких опублікованих документів можуть бути офіційні публікації з національної оборонної і військової стратегій, програм, бюджетів, а також журналів та інших періодичних видань, матеріалів конференцій і досліджень, веб-сайтів, що надають важливу або унікальну інформацію про оборону у цілому або про окремі її моменти, подій, інститутів, персон. Під "записами" мається на увазі вся інформація, що свідчить про те, як оборонне відомство або його персонал виконують свої зобов'язання, що встановлені законом, їхні задачі та мету. Записи звичайно зберігаються в архівах.

Як й інформування громадськості, так і піар-акції переважно мають однакові корені і використовують однакові джерела й методи, і вони часто потрапляють “під парасольку” суспільних, громадських справ.

З одного боку, інформаційні операції здійснюють підтримку збройним силам, що виконують бойові операції, розповсюджуючи повідомлення серед громадян, які опинилися в районі бойових операцій, і/або супротивнику для того, щоб він у загальних рисах розумів ситуацію, зокрема, причини, через які розгортаються військові дії, або що робити за особливих обставин, наприклад, де отримати гуманітарну допомогу. Такі види інформаційних операцій значною мірою прагнуть зробити вплив, тому вони часто ближче до домовленостей, маніпуляції і обману, ніж до об’єктивного інформування. Гарний приклад надав своїм коротким існуванням Бюро стратегічного впливу департаменту оборони США.<sup>7</sup> Створене відразу після подій 11 вересня 2001 року Бюро змушене було відстежувати інформаційні операції, що проводяться американськими збройними силами, проте відразу було сприйняте мас-медіа, як потенційне джерело дезінформації, що використовує вже існуючі канали інформування громадськості. Навіть коли Секретар у справах оборони та інші офіційні особи заперечували можливість подібних дій, Бюро незабаром було змушене припинити своє існування. Цей випадок також представляє інтерес, тому що завдяки ньому посадовцям американського оборонного відомства була пояснена різниця між інформуванням громадськості та інформаційними операціями.<sup>8</sup>

За словами Секретаря у справах оборони Рамсфелда, суспільне інформування, що здійснюється Департаментом оборони, “для американців, засобів масової інформації та для всього світу є правдою. Якщо хто-небудь доведе, що опубліковані матеріали неточні, вони (прес-аташе) зобов’язані у максимально короткий термін відкоригувати це, що ними і буде зроблено”.<sup>9</sup> В якості прикладів інформаційних операцій приводилися повідомлення, надруковані на листівках або які прозвучали в радіоефірі і мали на меті “підштовхнути ворога до здачі, оголосити нагороду за інформацію, яка приведе до затримання терористів, виявлення матеріалів, що використовуються у виробництві зброї масового знищення або інших моментів, які заслуговують на нагороду, а також повідомлення стосовно наявності та розміщення гуманітарної допомоги, попередження про небезпеку боєприпасів і мін, що не розірвалися, та ін”.

Інформаційна політика вимагає констатації засобів та мети суспільного інформування і необхідно чітко відділити публічне, громадське інформування від інших видів інформаційної активності оборонного відомства. Окрім своєї організуючої ролі, інформаційна політика є могутнім засобом для підвищення суспільної довіри до якості та достовірності інформації, яка надходить з міністерства оборони. Як концепцію інформаційну політику можна представити у вигляді програми, в рамках якої відбувається управління і розвиток інформаційних ресурсів, інфраструктури, інституцій.

На практиці інформаційна політика може мати вид консолідованого, зрозумілого документа, випущеного відповідним органом, що входить до складу міністерства оборони, а часто і самим міністром і, як в будь-якій іншій політиці, в якому будуть встановлені преференції для найзручніших способів, за допомоги яких оборонне відомство збирається забезпечувати конституційне право громадськості або зацікавлених осіб бути інформованими з оборонних питань. Також це може мати формат пакету документів, у яких дається опис стратегії, політики, керівництва, методології і/або доктрин. Але в будь-якому форматі політика інформування громадськості має також визначати тип інформації, що виходить із організації, або вимоги, які необхідні для захисту від небажаного розголошення. Вона має описувати, як зацікавлені партії можуть одержувати інформацію згідно з їхніми запитами, а також

<sup>7</sup> Donald H. Rumsfeld, DOD news briefing, February 26, 2002. Див. також: [http://www.defenselink.mil/news/Feb2002/t02262002\\_t0226sd.html](http://www.defenselink.mil/news/Feb2002/t02262002_t0226sd.html).

<sup>8</sup> Для більш широкої та аргументованої дискусії з приводу різних ролей і значень інформації, див.: Zalmay Khalilzad, John P. White and Andrew W. Marshall, *Strategic Appraisal: The Changing Role of Information in Warfare*, RAND, Santa Monica, 1999.

<sup>9</sup> Доналд Х. Рамсфелд, Брифінг у Департаменті оборони, 21 лютого 2002 р. Див.: [http://www.defenselink.mil/transcripts/2002/t02212002\\_t0221sd.html](http://www.defenselink.mil/transcripts/2002/t02212002_t0221sd.html).

як структури, що займаються виробленням інформаційного продукту, використовуватимуть ресурси, які необхідні для виконання своїх завдань, включаючи інфраструктуру, устаткування, фінанси і підготовку персоналу.

### **Стратегічна важливість інформування громадськості про питання, що пов'язані з обороною**

Участь громадськості, взаємні консультації різних урядових структур, належне керівництво і всі інші риси, властиві демократії, необхідні для здійснення точного і надійного інформування. В умовах зрілої демократії урядові підрозділи, а також неурядові інститути продукують великі об'єми інформації в паперовому і електронному видах. Упродовж останніх декількох років інформованість громадськості стала однією з найважливіших, стратегічних моментів, що властиві кожній національній державі, вона вже розглядається на одному рівні з такими фундаментальними питаннями як здоров'я нації, земля, капітал.<sup>10</sup> Як головний продуцент і зберігач інформації, що стосується національної оборони, міністерство оборони будь-якої країни володіє значною частиною національних стратегічних ресурсів. Передбачається, що саме міністерство займатиметься ідентифікацією, збором, зберіганням і захистом своїх публікацій та організаційних документів і зробить їх доступними громадськості в будь-яких форматах.

Міністерство оборони є основним джерелом суспільної інформації з оборонних аспектів, але не єдиним на інформаційному ринку. Щоб досягти і зберегти статус точного і неупередженого його учасника, добитися підтримки збройних сил з боку громадськості, міністерство оборони зобов'язане своєчасно поширювати точну і відкриту інформацію.

Визнання того, що інформованість громадськості є національним стратегічним надбанням, має важливе політичне, економічне і суспільне значення. По-перше, влада, визнаючи стратегічну важливість інформування громадськості з питань національної оборони, бере на себе зобов'язання розробити і використовувати відповідний підхід стосовно продукування, збору, зберігання і розповсюдження оборонної інформації у суспільстві і докладати організаційних зусиль, а також використовувати людські та фінансові ресурси в цих процесах. По-друге, інвестування в управління інформацією вимагає великих витрат, але в економічному аспекті завжди вигідно. Бізнес практично завжди має справу з невизначеними моментами, але хоче мати ясне уявлення, що на нього чекає попереду, щоб здійснювати планування і організовувати відповідним чином свою діяльність. Наочним прикладом є політика закупівель, що пов'язана з оборонною індустрією, також вимагає інформування. Наведемо приклад скорочення чисельності збройних сил, тенденції, що має місце практично в усіх країнах. Точна і своєчасна інформація про політику, стратегії, плани і програми стосовно військовозобов'язаних і резерву, сфера, де скорочення чисельності армії найбільш помітно, відіграють важливу роль практично для усього сектора бізнесу, впливає на його середньо- і довгострокову кадрову політику. По-третє, оборона є суспільною сферою, і оборонна політика впливає на життя і добробут всього населення. Добре інформована громадськість реагуватиме на цю політику більш доброзичливо і відповідним чином коригуватиме особисті плани і очікування.

Врешті-решт, суспільна інформованість представляє стратегічний аспект для нації настільки, наскільки їй необхідне належне керівництво, яке, в свою чергу, визначається взаємостосунками між суспільством, державою<sup>11</sup> і тим, наскільки влада підзвітна перед своїми громадянами. Поки оборона в державному масштабі є організаційним проявом військової сили, громадянське суспільство, що приймає участь у процесі ухвалення рішень і діях уряду, зобов'язано мати стратегічний доступ до її справ.

<sup>10</sup> Національна комісія США з бібліотек та інформаційних наук, "Порівняльна оцінка розповсюдження суспільної інформації", фінальний звіт, Т. 1, Вашингтон, 2001 р.

<sup>11</sup> Marina Caparini, Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation, Paper delivered to the Civil Society Building Project in Russia, DCAF, 2003.

## Модель інформаційної політики

Основним питанням під час дискусій з приводу інформаційної політики в справах оборони є те, як ця політика мусить поєднуватися із загальними урядовими рішеннями з приводу суспільного інформування. Загальна модель має враховувати існування або відсутність відповідної законодавчої бази, наявний позитивний і негативний практичний досвід. У більшості країн, де йде будівництво оборонних інституцій, останніми роками було прийнято законодавство, що забезпечує свободу інформації.<sup>12</sup> У статті 19 звіту за 2005 рік лондонської неурядової організації Freedominfo, що займається захистом свободи преси, проводився аналіз відмінностей законодавств трьох країн Південного Кавказу — Вірменії, Азербайджану і Грузії, стосовно суспільного інформування, а також порівнювалася можливість доступу до офіційної інформації.<sup>13</sup> Інформаційна політика в оборонних питаннях має містити не тільки законодавчі моменти, але й вимоги, що стосуються відповідного інформаційного доступу, а за відсутності або при неповній юридичній базі інформаційна політика також представлятиме велику цінність і для оборонного відомства, і для всієї громадськості.

Існує низка проблем, що, як очікується, інформаційна політика має вирішити: суперечності між конституційним, юридичним і моральним правом громадськості та мас-медіа щодо доступу до інформації, ухвалення процедур і механізмів доступу до інформації, що запобігатимуть довільним відмовам у ньому, маніпуляції інформацією або помилкове інформування з боку посадовців оборонних відомств, сприятимуть збереженню секретності на необхідному рівні, запобігатимуть помилковій інтерпретації фактів за відсутністю офіційної інформації завдяки використанню альтернативних інформаційних джерел. Навіть в суспільствах, де зберігає свій вплив офіційна і неформальна ієрархія, військовослужбовці та цивільні урядовці, що працюють у військових відомствах, будуть вельми вдячні за чіткі рекомендації з приводу того, яку інформацію можна публікувати і як це робити.

Модель інформаційної політики може не стати "кращим практичним досвідом", якщо під ним ми розуміємо вибір кращого серед усіх альтернативних методів, орієнтованих на схожу мету. Мета сама по собі, бажаний результат, продукт або вихід є ключовими моментами будь-якої моделі. Якщо метою міністерства оборони є зробити доступною громадськості точну і своєчасну інформацію, яка дозволить аналізувати і правильно розуміти політику національної безпеки і оборони, тоді інформаційна політика має сприяти встановленню відвертості всіх документів, записів і поточної інформації та активному розповсюдженню цієї інформації серед населення. Якщо метою міністерства оборони є зробити доступною для суспільства актуальну і точну інформацію, що задовольняє фундаментальному праву людини бути інформованим, тоді інформаційна політика має сприяти прозорості тих оборонних документів, записів і поточної інформації, які слугуватимуть інтересам суспільства. Тоді ця інформація розповсюджуватиметься пасивно і можна буде говорити, що всі запити громадськості щодо несекретної інформації будуть задоволені.

Інформаційна політика має служити як тим, хто продукує інформацію (різні оборонні відомства), так і тим, хто її споживає (громадськість), з конкретними вказівками відносно до визначення категорій інформації і відповідальності за її розповсюдження, а також процедур доступу.

Інформаційна політика, що базується на вимогах законів, має демонструвати як циркулює інформація всередині самої військової організації та серед її вищих посадовців (як військовослужбовців, так і цивільних), давати опис основних напрямків діяльності, документів оборонного планування, бюджету та інших даних, які можуть представляти значний інтерес, розповідати, як ці документи організовані і яким чином громадськість може отримати до них доступ.

Проте слід усвідомлювати, що у багатьох випадках завдяки закону про свободу інформації народжується інформація найрізноманітніших категорій, в тому числі й конфіденційна, яка практично в кожному випадку має відношення до питань національної оборони і безпеки. Ось в чому полягає

<sup>12</sup> David Banisar, Freedom of Information and Government Record Access Laws Around the World, a Freedominfo.org Global Survey, 2004, available online at: <http://www.freedominfo.org/survey.htm>.

<sup>13</sup> Див.: <http://www.freedominfo.org/reports/article19.htm>.



важливість інформаційної політики як засобу для визначення, які документи, записи і поточну інформацію можна зробити доступними, навіть якщо вони будуть дуже ємними, і яку інформацію не слід публікувати, використовуючи закони про свободу інформації та закони, що регулюють захист секретної інформації.

Деяка інформація може бути нецікавою або неактуальною для широкого загалу, але виявляється необхідною для військових організацій, особливо інформація, яка циркулює через суспільні канали і представляє інтерес для військового персоналу та членів їхніх сімей. Робити таку інформацію доступною також є одним із завдань інформаційної політики.

Наступні основні поради можуть допомогти в розробці публічної інформаційної політики з питань оборони. Спочатку вони з'явилися в Політичних рекомендаціях Організації з питань освіти, науки і культури ООН (ЮНЕСКО) для програми Розвитку і просування управління громадською інформацією (*Development and Promotion Government Public Domain Information*).<sup>14</sup>

Мінімізація вартості розповсюдження інформації вітатиметься як оборонним відомством, так і громадськістю, як і максимізація її якості та кількості. Розроблюючи інформаційну політику, слід враховувати її вартість для усіх сторін, що залучені до цього процесу. Оборонні структури потребують інвестування в інфраструктуру та підготовку кваліфікованого персоналу і змушені відшукати гроші на оперативні витрати. Ці витрати матимуть місце незалежно від того, чи вимагається інформація чи ні. Існують і другорядні витрати на інформаційне забезпечення, наприклад, зробити копію документа. Якщо їх віднести на рахунок споживача, решта витрат все одно впаде на плечі організації. Але жодним чином не слід змішувати ці витрати з витратами на забезпечення відкритого доступу до інформації.

Ця політика також має забезпечити дотримання принципу справедливості у розповсюдженні інформації. Засоби масової інформації і бізнес змагаються на своїх ринках, але вони також можуть перенести цю конкуренцію на інформаційний доступ, одержуючи переваги або ексклюзивність на зміст чи час отримання інформації. Розповсюдження інформації має бути справедливим і чесним.

Існує безліч каналів розповсюдження інформації, але далеко не всі з них безпосередньо пов'язані з керівництвом оборонного відомства. Деякі з них знаходяться на верхівці державної ієрархії, інші — в приватному секторі економіки.<sup>15</sup> І ті, і інші належатимуть до засобів масової інформації. Інформаційна політика має вказувати, як інформаційні провайдери можуть використовувати всі ці канали, чи буде це здійснюватися через безпосереднє спілкування з публікою або через особливі офіси, національні або місцеві бібліотеки, загальнонаціональні або оборонні публікації, суспільні або приватні мас-медіа, інтернет.

Інформаційна політика також має показувати, яким чином громадськість може знайти необхідну інформацію з оборонних питань, котра забезпечується міністерством оборони. Як мінімум, потрібно повідомляти: місце розташування громадських офісів, приймальних і години їх роботи, поштова адреса для письмових повідомлень, номери телефонів і факсів для питань і контактів, адреси в інтернеті та електронній пошті, довідковий пункт. Політика має встановити вимоги до публікацій у каталогах документів і записів, що продукуються і зберігаються міністерством оборони, які розсортовані по категоріям і ступеням секретності, а також відповідний спосіб отримати доступ до них. Каталоги можуть доповнюватися комп'ютерними пошуковими системами і базами даних.

Культура електронного управління розповсюджується по всій земній кулі, її починають приймати все більше і більше країн, "всесвітня павутина" стає все більш популярним каналом розповсюдження інформації. Але інтернет є не просто іншим видом мас-медіа, що здійснює громадське інформування та інформаційний менеджмент. Міністерство оборони, що підтримує свій веб-сайт, мусить виконувати цілий набір вимог, які, до того ж, мають періодично переглядатися. Кращим способом організації

<sup>14</sup> Paul F. Uhlir, *Policy Guidelines for the Development and Promotion of Government Public Domain Information*, UNESCO, Paris, 2004, available online at [http://www.fas.org/sgp/library/unesco\\_govinfo.pdf](http://www.fas.org/sgp/library/unesco_govinfo.pdf).

<sup>15</sup> У консолідованій демократії приватний сектор відіграє ключову роль у подальшому розповсюдженні суспільної інформації та посилює її цінність. Він складається з комерційних фірм, а також бібліотек і неприбуткових організацій, що співпрацюють з міністерством оборони в рамках партнерських відносин.



розповсюдження інформації через інтернет є впровадження власної чіткої стратегії і адаптація до неї внутрішніх правил та інструкцій.

Веб-сайти міністерства оборони мають надавати незакриті, несекретні дані, що призначені для широкого загалу. Найтиповіша веб-сторінка такого сайту вміщує інформацію про структуру оборонного відомства, головні напрямки політики національної оборони, призову на військову службу, а також дані, що можуть представляти інтерес для громадськості, наприклад новини, прес-релізи, біографії вищих посадовців відомства і ін. Вона також має містити веб-лінки або контактну інформацію для відвідувачів, хто цікавиться іншими аспектами оборони, що безпосередньо не представлені на цьому веб-сайті.

Як було сказано раніше, необхідно чітко розмежовувати фактичну інформацію та інформаційні операції; існує побоювання, що канали, які використовуються для інформування громадськості, можуть застосовуватися для подібних акцій. Із самого початку інформаційна політика має встановити, що веб-сайт оборонного відомства використовується для інформування широкої громадськості, а не для досягнення іншої мети. Існують технічні та структурні способи організувати веб-сайт таким чином, щоб там можна було розрізнити фактичну інформацію від піар-акцій та інших видів комунікації. Також слід розділити відповідальність за продукування різних видів інформації, таких як політика, бюджет, законодавство, поставки, закупівлі, плани, програми і піар-технології.

Необхідно враховувати схожість і відмінності між розповсюдженням інформації через інтернет та через друкарські мас-медіа і, здійснюючи інформаційну політику, не можна повністю покладатися на досвід, отриманий при роботі з традиційними каналами розповсюдження, доречним буде звернутися до результатів досліджень і практичного досвіду зарубіжних організацій.

І друзі, і вороги у рівній мірі можуть мати доступ до інформації через інтернет, тому необхідно встановити необхідний баланс між розповсюдженням інформації, призначеної для загальної мети, і спеціальними, особливими, конфіденційними і делікатними даними. Для інтернету ця процедура може і не бути ідентичною правилам, прийнятим для розповсюдження друкарських матеріалів, що викликано, у першу чергу, тим, що до Інтернету має доступ будь-який охочий, який може скористатися будь-якою інформацією, яка є на веб-сайті, в той же час друковані матеріали надсилаються у відповідь на запити як окремих фахівців, так і організацій.

Оскільки інтернет-технології розвиваються з дуже високою швидкістю і всі структури міністерства оборони в змозі відкрити власні веб-сайти, може використовуватися розумна політика використання інтернет-можливостей для запобігання неконтрольованого розповсюдження інформації оборонного характеру через офіційні веб-сайти. Політика зобов'язана використовувати довірені сайти для перевірки автентичності інформації на пов'язаних з ними сайтах, використовуючи відповідні системи інтернет-безпеки і адекватні процедури цифрової сертифікації.

Існує безліч різних джерел, з яких можна отримати рекомендації з приводу того, як поводитися з інформацією через інтернет. Можна навести, як приклад, набір таблиць контрольних перевірок, що створені австралійським урядовим офісом управління інформацією (*Australian Government Management Office*) з метою допомогти веб-менеджерам, власникам бізнес-сайтів і іншим користувачам швидко поліпшити своє розуміння кола питань, що існують у сфері послуг он-лайн.<sup>16</sup> Списки контрольних перевірок є збіркою коротких рекомендацій, що дають необхідні пізнання у простому, нетехнічному стилі. Природно, вони не дають повного розуміння, але завдяки ним можна засвоїти деякі основні моменти. Вони також включають довідковий апарат і контакти для отримання подальшої необхідної інформації.

Переконливо рекомендується опротестувати основні моменти політики суспільного інформування, перш ніж вона почне впроваджуватися. Один з класичних способів такого тестування здійснюється до, підчас і після військових маневрів. Цей тест допоміг би перевірити не тільки функціонування механізму розповсюдження інформації, але й її вплив на споживачів. Цей тест має продемонструвати, чи достатньо точно і своєчасно була інформація для того, щоб у публіки сформувалася аргументована думка або ця інформація була якимсь чином спотворена і т.п.

<sup>16</sup> Див.: <http://www.agimo.gov.au/practice/delivery/checklists>.

## Баланс між відвертістю і секретністю в розробці інформаційної політики

Однією з найделікатніших сфер інформаційної політики є встановлення норм і процедур, що визначають, яка інформація має бути захищена, а яка підлягає публікації. У більшості випадків цю функцію одночасно виконують відповідні посадовці міністерства оборони, які мають необхідні допуски і відповідальні за випуск інформації і які класифікують всю інформацію на чітко визначені категорії. Майже у всіх країнах, де діє законодавство про свободу інформації, конфіденційність є швидше винятком, ніж правилом. Базовим керівним принципом у балансі між секретністю і відкритістю залишається право людини бути інформованою, і в сферах, де застосовуються процедури конфіденційності, необхідно, щоб інформація захищалася саме на користь суспільства і громадськості.

Вважається, що баланс між відкритістю і секретністю відносно до розповсюдження інформації оборонного характеру відбиватиме існуючу в кожній країні рівновагу між законами і культурою свободи інформації та законами і культурою, що захищають закриту і конфіденційну інформацію. Аласдаір Робертс<sup>17</sup> провів дослідження, згідно з яким у більшості країн Центральної і Східної Європи розвиток законодавства і процедур про відкритість урядової інформації суспільству в найближчому майбутньому піддаватиметься тиску з боку нового законодавства та інструкцій відносно до секретності, яка мотивуватиметься тим, що уряди керуються новими вимогами міжнародних партнерів, наприклад НАТО, стосовно захисту від розголошення інформації, яка має конфіденційний характер.

Беручи до уваги те, що оборона по своїй суті є найважливішою умовою національної безпеки, міністерство оборони може висувати вагомні аргументи до засекречування документів про збройні сили та їхню діяльність. Проте дуже часто спостерігається таке явище, при якому відкритість навіть у такій дуже делікатній сфері, як національна оборона, може тільки сприяти посиленню безпеки країни, а не ослабити її. Національна оборонна політика і національне оборонне планування є тими сферами, де відвертість, відкритість більш вигідні, ніж секретність. Оборонна і військова стратегії, доктрини, бюджети і закупівлі мають стати національним надбанням, яке користуватиметься довірою і пошаною з боку нації та міжнародного співтовариства. Розповсюдження таких документів може, з одного боку, сприяти отриманню допомоги з боку міжнародних партнерів і громадянського суспільства, а з іншого — пройти необхідну перевірку суспільним обговоренням, перш ніж вони будуть прийняті на офіційному рівні.

Існує, принаймні, два головні чинники балансу в поводженні з інформацією оборонного характеру, призначеною для суспільного користування. Перший має відношення до санкціонування виходу інформації. Це може розв'язуватися на рівні існуючої у відомстві службової ієрархії, при цьому складніше "очистити" інформацію, призначену для вільного розповсюдження, від тієї, в якій містяться відомості, які розголошувати небажано. Другий чинник полягає у встановленні чітких інструкцій для персоналу, що займається розповсюдженням інформації, який включає процедури стосовно того, як визначати інформацію, котру заради суспільства не слід публікувати.

## Професіонали інформаційної політики

Розробка функціональної інформаційної політики є тільки першим кроком у забезпеченні інформаційних потреб громадськості. Її здійснення іноді може бути ще складнішою задачею. Інформаційна сфера по своїй суті унікальна, і персонал, який займається впровадженням інформаційної політики, мусить володіти особливими знаннями та розвивати специфічні робочі навички. У широкому розумінні професіонали інформаційної політики — це не тільки цивільні особи або військовослужбовці, що займаються інформуванням, а весь персонал, якого залучено до суспільних справ, особливо офіційних осіб.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> У статті 19 містяться рекомендації стосовно підготовки посадовців, які беруть участь у виконанні законодавчих норм зі свободи інформації, які можуть використовуватися і службовцями оборонних відомств, а також див. "Свобода інформації: керівництво по підготовці для посадовців, які працюють з громадськістю", Лондон, 2005 р. Див.: [www.article19.org](http://www.article19.org).

Прийом на роботу професіоналів, що працюють з інформуванням громадськості, є не тільки управлінським рішенням, спрямованим на максимізацію результату виконання політики, це також служить індикатором зрілості демократії. Це показує, наскільки міцним є зобов'язання здійснювати політику інформування громадськості, наскільки цінуються фахівці, що мають кращий практичний досвід у цій сфері, наскільки оборонні відомства користуються пошаною і довірою з боку громадськості.

Інформація належить до числа найважливіших областей, де професійний штат і лідери, що володіють необхідними знаннями і уміннями, можуть працювати набагато ефективніше за аматорів. З погляду "філософії" інформаційної свободи, професіонали здатні краще пояснити і зберегти її стратегічну цінність і принципи, якими керуються в цій сфері, і тому можна чекати значного доходу від інвестицій у розповсюдження інформації. Вони краще знають і розуміють процеси і процедури, які застосовуються для того, щоб зберегти конфіденційність делікатної інформації, не відхиляючись при цьому від стратегічної мети інформування громадськості. Вони володіють професійною хваткою, вони знають, як подолати дефіцит інструкцій, мають повноваження приймати відповідні рішення про зберігання і розповсюдження інформації, що стосується оборонних питань. Вони також підготовлені мати справу із засобами масової інформації і, звичайно, у змозі краще представити події, що відбуваються, і різні погляди на них.

Підготовка фахівців для виконання своїх функцій і підготовка лідерів, які можуть професійно поводитися з інформацією, а також відповідних споживачів і розповсюджувачів такого роду інформації не є легким або дешевим завданням, але у будь-якому випадку це інвестиції, які варті того, щоб їх зробити. У новоспечених демократіях дуже складно підібрати професійний штат цивільних осіб і військовослужбовців для здійснення інформаційної політики, тому що попередні комуністичні системи концентрували свої зусилля переважно на тому, аби зробити вплив, тобто на пропаганді і агітації, а не на чесному інформуванні своїх громадян. Через унікальність задач, що стоять перед персоналом, для оборонних відомств зробити це ще важче. Це можуть бути люди, які володіють великими знаннями в області оборони і безпеки, але не мають навичок і досвіду роботи з громадськістю і навпаки. На щастя, існують відповідні міжнародні програми, що допомагають в таких випадках подолати дефіцит підготовки.

Підготовка має бути достатньо тривалим процесом, зокрема тому що оборонні реалії та простір безпеки змінюються швидко. Необхідно вміти якнайкраще користуватися засобами електронного продукування, зберігання і розповсюдження інформації, і це ще один аргумент на користь тривалої підготовки. Мінливі реалії сучасних бойових дій, поява нових типів загроз, сил, концепцій і систем озброєнь також вимагають перепідготовки професіоналів у суспільних справах.

Підготовка має постійно забезпечуватися методологічним керівництвом і це — один з процесів інформаційної політики. Можливо, і немає необхідності створювати ради цього спеціальну доктрину, як це зробили США<sup>18</sup>, але має існувати набір чітко поставлених задач та інструкцій до їхнього виконання.

Завдяки тому, що суспільний інтерес до оборонних питань зростає і формуються нові реалії, громадськість також має потребу у відповідній підготовці про інформацію оборонного характеру. Повторимо ще раз — під громадськістю ми маємо на увазі не тільки широкі народні маси, але також і зокрема: засоби масової інформації, недержавні організації, ділові кола, народних представників (парламентарів) та інші офіційні організації, які можуть мати теоретичний і практичний інтерес до оборонного сектора. Громадськість має аргументовано розуміти питання, які пов'язані з національною обороною, а якщо вони не були належним чином розкриті, це означає, що свої мети інформаційна політика не досягла.

Інформація, що нагадує анекдоти, яку видавали репортери і студійні коментатори під час бойових дій в Іраку в 2003 році, може слугувати наочним прикладом того, як погано підготовлені та з недостатніми знаннями люди можуть спотворювати відомості про бойові операції, навіть якщо їхні

<sup>18</sup> US Joint Staff, Joint Publication 3-61: Public Affairs, 9 May 2005

завдання були донесені до відома мас-медіа задовго до початку операцій, причому з мінімальними обмеженнями, що стосуються американських військово-повітряних, морських і наземних збройних сил.<sup>19</sup> Цьому є два пояснення. По-перше, ця практика була представлена Департаментом оборони США безпосередньо перед початком військової операції “Іракська свобода” і не було проведено жодної підготовки. По-друге, ці бойові дії були самі по собі безпрецедентними, тому майже незрозумілими для стороннього спостерігача як цивільної особи, так і військового.

## Висновок

Політика інформування громадськості має стати інтегрованою частиною оборонної політики, особливо якщо вона розвивається згідно з принципами інституційного оборонного будівництва. Визнаючи, що ці принципи слугують суспільним інтересам, мета цього будівництва — просування нової національної та оборонної стратегії, нової стратегії оборонних закупівель, усвідомлення нових задач, що стоять перед діючою армією і резервом, виконання нових міжнародних зобов'язань вимагають надійної підтримки і участі з боку суспільства, а тому й постійного інформування громадськості.

Інформаційна політика потрібна із цілком практичних причин, оскільки ефекти і ефективність інформаційних процесів дедалі зростають, навіть якщо ця політика відсутня. Вона також необхідна для створення і збереження суспільної довіри до якості та достовірності інформації, що виходить з надр міністерства оборони. Вагома інформаційна політика здатна забезпечити рамки розвитку і управління оборонними інформаційними ресурсами та інфраструктурою в ім'я демократії і належного керівництва не тільки оборонним відомством, але й всією країною.

Із самого початку сильна інформаційна політика має визнати, що суспільна інформованість з оборонних питань є стратегічним національним ресурсом і має важливе політичне, економічне і соціальне значення. Її слід розвивати не тільки в рамках поточної оборонної політики, але і як частину загальної політики законодавчої та виконавчої влади стосовно громадської інформації.

Слід ставити акценти на юридичних і моральних зобов'язаннях міністерства оборони, своєчасно поширювати точну і відкриту інформацію, що стосується оборонних питань, слід створити організаційні та правові умови для виконання цих зобов'язань.

Міжнародне співтовариство може надати свої знання, експертні оцінки і рекомендації, що необхідні для успішної розробки інформаційної політики у сфері оборони, де витримується принцип свободи інформації та у деяких випадках, мають специфічне відношення до розповсюдження інформації з питань оборони.

Найбільш обговорюваним аспектом у розробці інформаційної політики оборонного відомства залишається необхідний баланс між прозорістю і закритістю. Розробляючи оборонну політику, тим, хто ухвалює рішення, слід пам'ятати, що інформованість громадськості з питань оборони у майбутньому підвищить безпеку країни. Керівним принципом має бути громадський інтерес; вищим національним інтересам може більше служити захист деякої інформації, ніж її розповсюдження, враховуючи ступінь її конфіденційності.

Прийом професіоналів для роботи з громадськістю (як керівного, так і виконавчого штату) є вагомим і ефективним управлінським рішенням, метою якого є максимізувати ефективність інформаційної політики. Це також є показником демократичної зрілості оборонного відомства, яке, демонструючи кращий практичний досвід, користуватиметься пошаною і довірою з боку громадськості.

---

<sup>19</sup> Департамент оборони, “Рекомендації до інформування громадськості для засобів масової інформації під час потенційних операцій або дислокації в зоні операцій Верховного головнокомандування військ США”. Вашингтон, 2003 р. Див.: <http://www.defenselink.mil/news/Feb2003/d20030228pag.pdf>.

# Взаємодія і співпраця оборонного управління і громадянського суспільства

Д-р Велізар Шаламанов

### Вступ

Оборонний менеджмент (оборонне управління) — це широке поняття, яке містить різні аспекти законодавчого і концептуального базису — від інституційного будівництва й управління ресурсами до міжнародної співпраці та громадського контролю над обороною. Оборонний менеджмент тісно пов'язаний з належним управлінням, особливо коли йдеться про відкритість, підзвітність і ефективність діяльності структур оборони<sup>1</sup>.

Завданням цієї роботи є спроба подати моделі оборонного менеджменту і громадянського суспільства, що є першим кроком у розвитку моделі взаємодії між ними, а також необхідно для того, щоб зрозуміти виклики і можливості належного управління у цій сфері і тим самим визначити перспективи співпраці між оборонними і суспільними інститутами.

Ідея полягає у необхідності підкреслити найважливішу роль цієї співпраці і докласти максимальних зусиль до будівництва громадянських і оборонних інститутів, більше того — створити модель зрілої, повноцінної співпраці на локальному, національному, регіональному, євроатлантичному і глобальному рівнях. У цьому розділі особливу увагу надається розвитку:

- довідкової моделі ефективного оборонного менеджменту;
- довідкової моделі зрілого громадянського суспільства, у середовища якого функціонує система оборонного менеджменту;
- моделі співпраці між оборонними структурами і громадянським суспільством;
- моделі регіонального простору на рівні громадянського суспільства у контексті його зв'язків з керуванням обороною.

Було доведено, що концепція архітектури систем управління є одним з шляхів зміни менеджменту сфері реформ сектору оборони і безпеки. Потенційні рамки для здійснення такого підходу були накреслені Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (ДКВС, *Geneva Centre for Democratic Armed Forces, DCAF*), Робочою групою сектору реформ у сфері безпеки консорціуму "Партнерство заради миру" Академій оборони та Інститутів вивчення проблем безпеки (*SSR Working Group PfP Consortium of Defence Academies and Security Study Institutes*) і нещодавно заснованої Комісії з людського і соціального розвитку комітету НАТО з науки (*Human and Societal Dynamics Panel NATO Science Committee*).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Philipp H. Fluri, Velizar Shalamanov (eds. in chief), *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, (Geneva/Sofia: DCAF and GCMA, 2002), p. 200.

<sup>2</sup> Wilhelm Germann, Timothy Edmunds (eds.), *Towards Security Sector reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment* (Baden — Baden: BICC/DCAF, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003), p. 206.

Громадський вимір є вкрай важливим і пропонує можливість концептуально визначити процес реформування і трансформації сектору безпеки (*security sector reform/transformation, SSR*) як модернізацію управлінського проекту згідно з концепцією цивільної та суспільної безпеки, за допомогою і за підтримки інститутів громадянського суспільства у співпраці з адміністрацією.

Для підтримки такого проекту необхідна мережа академічних Центрив майстерності (*Centres Excellence, CoEs*), що працюють в рамках процесу реформування і трансформації сектору безпеки та оборони і здійснюють співпрацю на регіональному рівні у межах, вказаних вище<sup>3</sup>.

У цьому контексті в розділі надається загальний опис моделі оборонного менеджменту, оборони, пов'язаної з моделлю громадянського суспільства, моделі співпраці з урахуванням регіонального виміру у здійсненні проекту зміни управління для сектору безпеки та оборони.

Ця стаття ґрунтується на твердженні, що аналіз, оцінювання, планування, спрямовані на поліпшення управління у здійсненні цього плану, можуть стати ефективнішими, якщо використовуватиметься концепція архітектури систем управління (КАСУ) стосовно зв'язків оборонних інститутів і громадянського суспільства.

Взаємодія між оборонними структурами і громадянським суспільством безпосередньо залежить від їх демократичної зрілості та взаємної прозорості. Оборонне відомство мусить мати чітку архітектуру систем управління з добре налагодженою функціональною (оперативною) структурою і культурою стосунків із громадськістю. Громадянське суспільство потребує зрозумілої архітектури громадських організацій і правил, для того, щоб ефективно взаємодіяти з оборонними структурами. І, нарешті, обом учасникам цього процесу треба знати "архітектуру систем управління" одне одного і володіти певною культурою, необхідною для повноцінних партнерських відносин. В певному сенсі ефективність такого партнерства може досягти такого рівня, коли, зберігаючи чіткі межі між собою, вони разом досягають спільної мети — безпеки для громадян, суспільства, держави або альянсу держав.

Відповідь на те, чому концепція архітектури систем управління потребує такого вивчення, є багатогранною:<sup>4</sup>

1. Реформи вимагають тривалих зусиль і триватимуть доти, доки у процесі заміни керівництва, що пройде багато складних трансформацій, не з'явиться нова генерація управлінців.
2. Люди, які беруть участь у цьому процесі, мають різний попередній досвід і різні погляди, тому, як інструмент будівництва, необхідне загальне розуміння мети, завдань і способів їх досягнення.
3. Детальне планування, зваженість, оцінка і здійснення управління і коригування у режимі реального часу повинні базуватися на загальному розумінні та представництві.
4. Необхідно, щоб синхронно проводилися реформи в міністерствах оборони і внутрішніх справ, спецслужбах як на національному, так і на регіональному і трансатлантичному рівнях.
5. Інтелектуальні технології повинні зіграти ключову роль у збільшенні можливостей навчання у мережі, що може здійснюватися у рамках реформування сектору безпеки, а також забезпечити збіг архітектури систем управління як мережі, так і центральної організації.
6. Навчання принципам реформування сектору безпеки людей, які безпосередньо не працюють у структурах безпеки, але залучені до процесу реформування, з часом ставатиме все необхіднішим.
7. Необхідно, щоб принципи реформування сектору безпеки розуміли якомога більше людей, що забезпечить необхідну суспільну підтримку.
8. Країни нової демократії та країни перехідного періоду потребують проектування реформ сектору безпеки.

<sup>3</sup> Velizar Shalamanov, "Importance of a Knowledge-Based, Network-Centric Approach in Strengthening Transatlantic Link with the New NATO Members in SEE", *Connections: The Quarterly Journal* (Vol. II, No 3, September 2003), pp. 65–76.

<sup>4</sup> Philipp H. Fluri and Velizar Shalamanov (eds.), *Security Sector Reform — Does It Work?: Problems of Civil-Military and Interagency Cooperation in the Security Sector* (Geneva/Sofia: DCAF and GCMA, 2003), p. 240. Див. також: [http://www.dcaf.ch/publications/defence\\_ssg\\_see.cfm?nav1=4&nav2=2](http://www.dcaf.ch/publications/defence_ssg_see.cfm?nav1=4&nav2=2).



Методологія архітектурного підходу в аналізі взаємодії і співпраці між оборонними структурами і сектором безпеки включає:

1. Визначення мети і критеріїв успіху.
2. Аналіз поточної ситуації та введення системи критеріїв.
3. Розвиток архітектурних систем при управлінні на операційному і системному рівнях поточного стану і його оцінка з різних точок зору (аналітичні техніки PEST і SWOT)
4. Додатковий розвиток завдяки поліпшенню поточної архітектури.
5. Оцінка і вибір оптимальної архітектури для системи.
6. Трансформацію поточного стану з метою надати йому таку архітектуру, яка стала б оптимальною для співпраці між оборонними установами і громадянським суспільством.
7. Забезпечення прозорості, підзвітності, відповідальності та здатності до адаптації.

Цей розділ є спробою підготувати ґрунт для такого підходу щодо аналізу співпраці між оборонним управлінням і громадянським суспільством.

### **Оборонний менеджмент**

Оборонний менеджмент включає управління ресурсами, що забезпечують оборонні установи, а також оперативне планування і контроль, але водночас він пов'язаний із змінами в керівництві (реформами, трансформацією) всієї системи оборони.

Якість оборонного менеджменту загалом залежить від якості всіх оборонних інститутів, зокрема від того, наскільки повно законодавча база представлена у політичних документах, а також від організаційної структури, систем, ресурсів і культури співпраці, цивільного контролю і здатності керівної ланки до змін.<sup>5</sup>

Ефективне управління обороною у контексті усього сектору безпеки лежить у сфері відповідальності парламенту, уряду, президента і суспільства в цілому. Наведена у цьому розділі модель демонструє головні аспекти і структури оборонного менеджменту, серед яких:

1. Діючі суб'єкти і чинники оборонного управління на вищих національних і міжнародних рівнях.
2. Обов'язки, функції і структури забезпечення міністра оборони.
3. Цивільна адміністрація в оборонних структурах.
4. Військова адміністрація в оборонних структурах.
5. Загальна адміністративна підтримка оборонного керівництва.
6. Оперативне планування й оперативний контроль.
7. Перехід від стану мирного часу до стану війни або надзвичайного стану.

Щоб проаналізувати кращий досвід оборонного менеджменту, скористаємося звичайною "бізнес-моделлю". Нижченаведене є спробою визначити його базові елементи:

1. Міністерство оборони — установа, призначена для забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки.
2. Суспільство — основна цінність і споживач цих послуг.
3. Парламент і президент — керівна рада.
4. Уряд — виконавчі керівники, а прем'єр-міністр — їхній шеф.
5. Міністерство оборони — генеральне керівництво, міністр оборони — глава цього підрозділу.
6. Генеральний штаб, оборонний штаб — оперативне управління.
7. Збройні сили — виробник послуг.

На додаток до цього є партнери, іноземні консорціуми, які перебувають на цій території, і ті, хто забезпечує зовнішні послуги і матеріали.

При порівняльному аналізі виникає багато цікавих моментів, які повинні бути враховані в діях оборонного управління.

<sup>5</sup> Velizar Shalamanov, "Priorities of Bulgarian Defense Policy and Planning", *Security Policy No. 2*, (1999): pp. 3–21.

1. Поділ влади між президентом, парламентом, прем'єр-міністром, урядом, міністром оборони (заступниками міністра), начальником генерального штабу (начальником оборонного штабу), керівниками спецслужб, головним секретарем міністерства оборони, цивільними службовцями і військовими, на адміністративних посадах.
2. Роль парламентських комісій.
3. Частка цивільних осіб у штабі міністерства оборони.
4. Баланс і рівень інтеграції між міністерством оборони і державними службами.
5. Штат підрозділів оборонного управління.
6. Взаємостосунки з іншими складовими сектору безпеки.

Для того щоб систематично проаналізувати ці інституційні моменти, основна документація, що стосується національної безпеки, повинна бути актуальною і достатньо стислою.

## **Законодавство та інші актуальні документи**

Конституція визначає відповідальність парламенту, президента, прем'єр-міністра, а також права і обов'язки громадян стосовно національної безпеки та оборони.

Національна стратегія безпеки та національна військова стратегія визначають, що всі служби, які відносяться до оборони і безпеки, діють на користь суспільства і забезпечують керівництво шляхом побудови і використання оборонних інститутів, що виконують цю функцію.

Існують спеціальні закони щодо оборони і збройних сил (разом або окремо), які визначають управлінський рівень (оборонне керівництво) і рівень виробництва (збройні сили). Законом про збройні сили визначається статус як самих сил, так і військовослужбовців у суспільстві. Важливою частиною цього закону є сукупність внутрішніх правил та інструкцій, що визначають посадове просування, які забезпечують професіоналам, призовникам і резервістам професійну передбачуваність і стабільність.

Найважливішим законом для оборонних установ є Закон про оборону, який визначає основні обов'язки і функції парламенту, президента, прем'єр-міністра і міністра оборони, а також головні структури, що відносяться до оборони і безпеки, а також їхні дії. Доповнюючими до Закону про оборону є підзаконні акти та інструкції міністерства оборони, які визначають структури (постійні або тимчасові, консультативні), процес ухвалення рішень, а також основні практичні функції міністерства. Крім того, для забезпечення виконання функціональних обов'язків оборонного керівництва застосовуються Закон про Адміністрацію і Закон про цивільну службу.

Відкриті публікації з питань оборони і збройних сил (програми), щорічний оборонний бюджет і щорічна доповідь про стан оборони і збройних сил є спеціально підготовленими документами для аналізу підзвітності та прозорості в оборонній політиці.

Вищезгадані документи є результатом серйозних досліджень, політичних консультацій і громадських обговорень і повинні бути схвалені парламентом і урядом як матеріали, призначені для інформування громадськості.

## **Функції та структури**

Вищий рівень керівництва повинен виконувати три найважливіші функції, а саме:

1. Формування політики
2. Втілення політики
3. Аудиторський контроль над втіленням політики.

Стосовно військової сфери виконання функцій розділено на два рівні — адміністративний і оперативний.

Структури сектору безпеки та оборони розроблені й побудовані так, щоб виконувати ці три основні функції. Ще одним важливим керівним моментом у розробленні цих структур є посилення цивільного демократичного контролю над збройними силами і встановлення демократичних військово-цивільних відносин.

У загальних словах формування обороною політики здійснюється політичним органом, що підтримується роботою науково-дослідних центрів, груп вивчення, радників, експертів, консультантів та ін. Часто виникає потреба в зовнішніх "даних", що робить процес відкритішим для експертиз і оцінок. Формування оборонної політики є найважливішим елементом процесу прийняття рішень керівництвом оборони. Вона включає стратегічні рішення, що подаються у відкритих публікаціях, політичні положення, міністерські ухвали, рішення парламенту, президента, прем'єр-міністра і міністра оборони або його заступника. Це вимагає ухвалення відповідної законодавчої бази, створення концепцій і стратегій.

Адміністративний рівень виконання функцій вимагає наявності спеціалізованого штату, який повинен бути об'єднаним, цивільно-військовим. Це означає, що особливе оборонне адміністрування має забезпечувати цивільну і військову експертизу, що необхідні для формування і підтримки оборонної політики, яка здійснюється шляхом постачання даних і експертних оцінок консультантів, робочих і дослідницьких груп, а також одночасно здійснювати цю політику в адміністративній сфері. Спеціальна адміністрація одержує завдання від міністра оборони (або його заступників згідно з делегованими повноваженнями) і координується головним секретарем і керівником оборонного штабу. Рішення, які приймаються на цьому рівні, перебувають у рамках рішень, уже прийнятих на попередньому функціональному рівні.

Метою аудиту і контролю над втіленням політики є надання даних міністру (або його заступникам згідно з делегованими повноваженнями), необхідних для оцінки результатів політики й ефективності дій адміністрації. Цю функцію здійснюють інспектори й особливий відділ фінансового контролю.

Оперативна функція є специфічною для оборонного сектору і здійснюється об'єднаними оперативними структурами, що безпосередньо підпорядковані міністру (який є відповідальним за оборонні справи перед урядом і парламентом).

У міністерстві існує загальна адміністративна структура, що забезпечує підтримку (адміністративну і технологічну) у здійсненні всіх його основних функцій. Окрім цього, вона забезпечує секретність і безпеку (інформації, документів, фізичну, особисту, технічну), а також підтримує зв'язок із громадськістю. Мета — створити загальну цілісну адміністративну підтримку, а також уникнути дублювання і зайвих витрат ресурсів і зусиль. Адміністративна підтримка може змінюватися згідно з деякими бізнес-правилами і обмеженнями, що накладаються безпекою і секретністю. Але структура адміністративної підтримки спочатку може виявитися не рівномірною, підрозділи, які одержують її більший шматок, природно, прагнуть домінувати над іншими, користуючись наданою перевагою, включаючи піар-можливості та правила секретності. Тому створення загальної рівної адміністративної підтримки є першим кроком на шляху інтеграції міністерства оборони й урядових служб

Головні субфункції/структури наступного рівня втілення політики в адміністративній сфері такі:

1. Кадрова політика, що включає необхідні освітні та підготовчі структури.
2. Політика оборони і безпеки як міжнародна співпраця, що включає науково-дослідні та аналітичні інститути.
3. Планування і створення програм, що включають відповідні науково-дослідні та аналітичні інститути.
4. Політика озброєнь і розвитку систем озброєнь, що включає відповідні науково-дослідні та аналітичні інститути.
5. Закупівлі та постачання, що включає відповідні агентства з постачання.
6. Управління інфраструктурою та інвестиціями, що включає відповідні агентства з інфраструктури.
7. Фінанси, що включають відповідні відділи управління фінансами.

Для оперативного (продуктивного) управління (менеджменту) існує відповідна структура, відповідальна за:

1. J1 — Штаб, персонал
2. J2 — Розвідка
3. J3 — Операції
4. J4 — Логістика, тилове забезпечення і постачання
5. J5 — Планування

6. J6 — Системи інформації та комунікації
7. J7 — Підготовка
8. J8 — Бюджет
9. J9 — Цивільно-військова співпраця
10. Політичні та юридичні радники, консультанти та ін.

Для країн перехідного періоду першим кроком є визначити всі функції рівнів загального керівництва й оперативного управління. Другим кроком є виключення будь-якого дублювання функцій загального керівництва, відповідального за побудову і стабільність збройних сил, і оперативного управління, що відповідає за планування і здійснення різного виду операцій, згідно із законами і доктринами.

В оборонному менеджменті існують не тільки постійні структури, а також функціонують тимчасові, що відповідають за консультування, розроблення або просто за забезпечення інформацією. Тому, навіть добре організованих постійних інститутів оборонного управління недостатньо для того, щоб вони самостійно забезпечили бажані результати, справжнім викликом для всіх є досягнення ефективного ухвалення рішень, інформування, запровадження, звітності та оцінювання. В цьому значенні розроблення інституційного порядку не може бути обмеженим тільки встановленням певних функцій і структур, що відповідають за їх виконання, але вона також повинна враховувати технології функціонування і взаємозв'язку між структурами. Іншими словами, замість того, щоб фокусувати увагу і зусилля на “структурі”, слід зосередитися на “функціональному процесі”, який залучає різні структури з метою отримання бажаного результату.

Отже, ми наблизилися до програмного підходу, який властивий Системі планування, програмування і фінансування, з відповідним розширенням у сферах фінансового менеджменту, придбання, закупівель і аудиту для різних типів необхідних результатів — побудова потенціалу або його використання в оперативній діяльності. Це означає, що, окрім адміністративного керівництва, повинні бути програмні (орієнтовані на результат) лідери а, з третього боку, фінансові контролери, зі строго розписаними по функціональних сферах витратами. Усі три частини повинні функціонувати злагоджено, що означає контролювати один одного з метою досягнення поставленої мети з адекватними витратами, і яку сприйматиме громадськість. Оборонний менеджмент повинен забезпечити умови нормального функціонування для всіх цих трьох частин, що у сумі є реальним, динамічним викликом для всього інституційного порядку.

Управління людськими ресурсами також є одним з елементів системи інтегрованого управління ресурсами, причому дуже важливим. Слід також згадати про сектор управління інформаційними ресурсами, призначений для того, щоб оптимізувати один із найцінніших для будь-якої організації ресурсів — інформацію і знання — і який безпосередньо пов'язаний з іншим життєво необхідним ресурсом — часом — який є найважливішим критерієм для роботи системи забезпечення рішень.

Під час перехідного періоду додатково до звичайних управлінських функцій варто додати й деякі специфічні:

1. управління реформами: реструктуризація, скорочення штабів, утилізація оснащення й інфраструктури, закриття баз;
2. модернізація оснащення і рекапіталізація сил;
3. збільшення ролі робіт з дослідження і розвитку;
4. переведення армії на професійну основу (згортання призову);
5. підвищення ролі освіти і підготовки;
6. частіша участь в операціях із захисту цивільного населення, як у країні, так і за кордоном, а також розширення спектру міжнародних військових операцій небойового характеру (*Military Operations Other Than War, MOOTW*);
7. підвищення ролі міжнародної співпраці

## Орієнтовна модель оборонного управління

Аналіз, порівняння, оцінка і планування інновацій в їх детальнішій формі потребує орієнтовної моделі/архітектури системи оборонного планування на декількох рівнях: євроатлантична спільнота, держава/суспільство, міністерство оборони та його основні структури. Євроатлантичний рівень є сукупністю координуючих державних і громадських органів, які погоджують політику безпеки та її втілення. Це також є результатом діяльності структур державно-громадського рівня і нижчого рівня, яким в цій статті приділяється найбільша увага. Загальна орієнтовна модель оборонного управління (приклад Болгарії) може бути окреслена як сукупність взаємозв'язаних інститутів, про що буде розказано нижче.

*Національна Асамблея* забезпечує законодавчу базу для оборонної політики Болгарії, включаючи закони, бюджет, ратифікацію міжнародних угод, оголошення війни, оборонну доктрину, інструкції, правила та ін. Вона схвалює і стимулює втілення планів і програм із будівництва і розвитку збройних сил. За допомогою парламентських комітетів з питань оборони здійснюється постійний парламентський контроль над діяльністю міністерства оборони і відповідним застосуванням законів, прийнятих Національною Асамблеєю.

*Президент* є верховним головнокомандувачем збройних сил. Він скликає Національну консультативну Раду з питань безпеки, до складу якої входять також міністр оборони і прем'єр-міністр. Він підписує укази про присвоєння звань і призначень вищого офіцерського складу, включаючи начальника штабу оборони. Під час збройного конфлікту або війни президент очолює верховне головнокомандування, яке здійснює загальне керівництво збройними силами під час військових дій.

*Рада міністрів*, як виконавча гілка влади, бере участь у формуванні і втіленні національної оборонної політики. В цій функції Рада міністрів здійснює підтримку Ради з безпеки, яка також може включати до свого складу інших представників президента. Він подає Національній асамблеї для законодавчого схвалення національну стратегію безпеки та документи і акти, що стосуються національної безпеки. Під час військових дій рада міністрів надає допомогу президенту у виконанні ним функцій верховного головнокомандувача. Рада безпеки наділяє повноваженнями проводити операції з кризового управління.

Кандидатура *міністра оборони* пропонується прем'єр-міністром і затверджується Національною Асамблеєю разом з кандидатурами всіх членів кабінету. Міністр оборони керує втіленням державної політики міністерством оборони. Він також відповідає за використання бюджетних коштів, виділених міністерству оборони.

*Інші міністерства і агентства* мають законодавчо встановлені відносини з міністерством оборони, забезпечують його функціонування в мирний час та інтегрують державні інститути до системи національної оборони.

*Міжнародні організації* (ООН, Євросоюз, НАТО, ОБСЄ). Як елемент інтегрованої європейської політики держави і євроатлантичних інститутів безпеки, міністерство оборони взаємодіє з міжнародними організаціями, беручи участь в спільних діях у мирний час і в період конфліктів.

*Міністри оборони інших країн*. Міністр оборони підтримує тісні зв'язки з міністрами оборони інших країн та їхніми відомствами на двосторонній і багатосторонній засадах.

*Неурядові організації*. Неурядові організації як органічна частина цивільного суспільства беруть участь у здійсненні цивільного і демократичного контролю над міністерством оборони. Окрім цього, неурядові організації забезпечують проведення спеціальних експертиз і сприяють обміну досвідом і знаннями.

Згідно з конституцією, інституційними структурами, що відповідають за національну безпеку, або конкретніше, за формування оборонної політики, є президент країни, Національна Асамблея, Рада міністрів. *Національна Асамблея* забезпечує створення законодавчого базису національної оборони і здійснює нагляд за діяльністю міністерства оборони. Уряд і міністр оборони підзвітні Національній Асамблеї з питань керівництва й управління національними збройними силами.

В щорічній доповіді Національній Асамблеї *Рада міністрів* визначає загрози і ризики для національної безпеки та дає оцінку рівневі захисту національних інтересів. Відповідно міністр оборони спільно з іншими інституціями, що відповідають за національну оборону, формує оборонну політику як складову системи національної безпеки. Рада міністрів виділяє ресурси, необхідні для потреб оборони. У цьому процесі Національна асамблея, прем'єр-міністр і міністр оборони здійснюють обмін інформацією, оглядами і пропозиціями і подальшого їх передання в *Національну консультативну Раду з питань безпеки*, що очолюється президентом країни.

*Постійна Рада безпеки* при Раді міністрів і політичний офіс при міністерстві оборони також беруть участь у формуванні оборонної політики. Рада безпеки, крім того, інформує президента, голову Національної Асамблеї та прем'єр-міністра.

*Політичні партії та неурядові організації* також беруть участь у створенні оборонної політики, пропонуючи експертні й політичні оцінки і альтернативи, а також беруть участь у здійсненні демократичного контролю над міністерством оборони.

Головними функціями *міністерства оборони* є:

1. Формування оборонної політики. Оцінка оборонного і військового потенціалу країни і формування планів розвитку міністерства оборони у контексті вимог конституції країни, національної стратегії безпеки, національної стратегії оборони та інших законодавчих актів. Проводить державну політику у міністерстві оборони і контролює цей процес. Здійснює координацію і керівництво на рівні дво- і багатосторонніх відносин з міжнародними організаціями і країнами. У виконанні цієї функції міністерство користується допомогою свого політичного офісу.
2. Планування і проведення операцій. Організація, спільна підготовка і кадрова політика у збройних силах, необхідні для виконання міністерством оборони своїх завдань. У здійсненні цієї функції міністерство оборони використовує підтримку об'єднаного оперативного штабу.
3. Адміністрування виконання оборонної політики. У здійсненні цієї функції генеральна адміністрація міністерства оборони допомагає своєму міністру. Генеральна адміністрація також підтримує функціонування цивільної та військової адміністрацій.
4. Фінансовий контроль над втіленням політики оборони. У виконанні цієї функції міністру оборони допомагають генеральний інспекторат і бюро фінансового контролю.

*Рада оборони* є постійним консультативним органом при міністрі оборони, який надає допомогу в адмініструванні оборонної політики. До його складу входять міністр оборони, його заступники, секретар парламенту, глава політичного офісу, глава секретаріату, начальник з оборонних питань, начальник штабу спільних операцій, глава об'єднаного штабу збройних сил, заступники начальника штабу оборони по ресурсах.

*Центральна адміністрація* виконує адміністративні функції в міністерстві оборони. Вона складається з двох гілок — спеціальної (цивільної) адміністрації та об'єднаного військового штабу (військової адміністрації), що підтримується третьою гілкою — генеральною адміністрацією.

Спеціальна (цивільна) адміністрація виконує такі функції як:

1. Оборонне планування.
2. Планування людських ресурсів.
3. Планування інфраструктури, фінансових ресурсів і матеріальне планування.

*Об'єднаний військовий штаб (військова адміністрація)* складається з військовослужбовців міністерства оборони.

*Військова інформаційна служба* зазвичай перебуває під безпосереднім контролем міністра оборони і є однією з найважливіших структур, що асистують йому у формуванні оборонної політики. Служба збирає і аналізує інформацію і готує документи, що стосуються Національної політики безпеки та оборони. Ця інформація надається прем'єр-міністру і президенту через міністра оборони.

*Служба військової поліції*, що перебуває під безпосереднім контролем міністра оборони, виконує такі функції:

1. Підтримує порядок у збройних силах, робить відповідні кроки для запобігання злочинів і розслідує скоєні злочини.



2. Здійснює функції охорони в структурах міністерства оборони і контролює рух військових транспортних засобів.
3. Збирає й аналізує інформацію, що пов'язана з безпекою і порядком у структурах міністерства оборони.

У виконанні адміністративних функцій міністру оборони також асистують *коледж співробітників оборони, військово-медична академія, виконавчі агентства, компанії, що входять до структури міністерства оборони.*

В адмініструванні оборонної політики міністру оборони асистують *глава секретаріату і заступник міністра оборони по ресурсах.*

Згідно з Законом про адміністрацію, главою *секретаріату* є цивільна особа, що обіймає посаду у міністерстві оборони.

*Начальник з оборонних питань* є постійним радником президента, прем'єр-міністра і міністра оборони, який консультує з питань стратегічного військового планування, розвитку військової служби, призову і кадрової стратегії, військово-тилового забезпечення, зброї та військової амуніції, оцінки бюджету, оцінки військових ризиків, розвитку військового потенціалу, допомоги цивільним властям, об'єднаних оборонних операцій, операцій під час війни.

Як постійний військовий радник міністра оборони, начальник з оборонних питань асистує і його заступникам. Під час виконання своїх функцій начальник з оборонних питань дістає допомогу з боку свого заступника з *питань ресурсів*, на якого разом з главою секретаріату покладена відповідальність за цивільну адміністрацію. Начальникові з оборонних питань асистують *начальник служби об'єднаного штабу збройних сил*, а також ще один його *заступник з оперативних питань*, який також є начальником *штабу спільних операцій*. Окрім цього, у розпорядженні начальника з оборонних питань перебуває штат його офісу.

Глава секретаріату і заступник з питань ресурсів начальника з оборонних питань виконують такі адміністративні функції:

1. Політика і планування:
  - а. Політика оборони, планування та інтеграції.
  - б. Міжнародна військова співпраця.
  - в. J5 (оперативне планування).
2. Управління людськими ресурсами:
  - а. Людські ресурси і соціальна політика.
  - б. J1 (штаб, персонал).
3. Оборонне забезпечення:
  - а. Планування і управління інфраструктурою.
  - б. Планування і управління бюджетом.
  - в. J4 (логістика, тилове постачання).

*Служба об'єднаного штабу збройних сил* є складовою міністерства оборони і надає допомогу міністру оборони з питань планування розвитку збройних сил і військової оборонної стратегії, а також *начальнику служби об'єднаного штабу* у виконанні ним своїх функціональних обов'язків. Головними функціями служби об'єднаного штабу збройних сил є призов, набір, підготовка, екіпіровка і постачання для виконання багатофункціональних завдань. Служба об'єднаного штабу збройних сил також готує територіальні оборонні та мобілізаційні плани для всіх збройних сил спільно з іншими військовими структурами і державними інститутами, що забезпечують актуальні дані для цих планів.

Військовою адміністрацією керує начальник служби об'єднаного штабу збройних сил, який здійснює контроль над штатом військовослужбовців і командирським штатом:

1. Начальник штабу наземних сил.
2. Начальник штабу військово-повітряних сил.
3. Начальник штабу військово-морських сил.
4. Командувач сил спеціальних операцій.
5. Командувач систем комунікації і інформації.

6. Командувач тилового забезпечення.
7. Начальник служби підготовки
  - а. Національний військовий університет.
  - б. Тренувальні центри і бази.

Вищезгадані начальники військових служб, як члени об'єднаного штабу, виконують функції радників з військових питань, і вони можуть через начальника з оборонних питань чи й безпосередньо звертатися до міністра оборони, прем'єр-міністра або президента. Коли начальник служби об'єднаного штабу збройних сил подає свої висновки міністру оборони, він враховує і висвітлює весь спектр думок начальників військових служб. Служба об'єднаного штабу збройних сил не має виконавчих повноважень командувати бойовими підрозділами. Глави військових служб підзвітні міністру оборони і начальникові служби об'єднаного штабу збройних сил з питань управління їхніми службами. Військові служби прикріплено до об'єднаного оперативного командування, за винятком виконавців функції самих служб, наприклад призов, набір, забезпечення, оснащення, підготовка, обслуговування, мобілізація, демобілізація, адміністрування і постачання самих служб.

Начальник адміністрації, який виконує свої функціональні обов'язки відповідно до Закону про адміністрацію, керує генеральною адміністрацією. Структуру генеральної адміністрації, яку створено відповідно до вищезгаданого закону і яка включає: генеральний офіс і департаменти — управління і фінансів, юридичних справ, оборони і мобілізації, управління активами, інформації та технологій, управління людськими ресурсами, зв'язків із громадськістю, протоколу.

Об'єднаним оперативним штабом керує начальник об'єднаного оперативного командування, який також є заступником начальника у справах оборони (операції). Об'єднаний оперативний штаб здійснює також організаційну діяльність, спільну підготовку і прийом на службу у збройних силах, у чому полягають його функції, які надано міністерством оборони.

Сили швидкого розгортання (об'єднані сили з виконання спеціальних завдань, сили дислокації) напряму підкоряються об'єднаному оперативному командуванню з метою негайного реагування на кризову ситуацію. Ці сили підпорядковуються на базі ротації трьом службам і трьом командуванням. Дислокація цих сил як сили розміщення здійснюються за наказом об'єднаного оперативного штабу і є внеском збройних сил країни в комбіновані об'єднані збройні сили для спеціальних операцій (*Combined and Joint Task Forces, CJTF*), *Збройні сили відповіді НАТО (NATO Response Forces, NRF)*, *Європейські сили швидкого реагування (European Rapid Reaction Forces, ERRF)*.

За наказом міністра оборони начальник об'єднаного оперативного командування здійснює заходи, необхідні для виконання завдань, поставлених об'єднаним оперативним командуванням, з урахуванням усіх аспектів військових операцій, спільної підготовки і тилового постачання. Ланцюг командування виходить від міністра оборони до командувача операцій через начальника об'єднаного оперативного командування. Вся інформація також адресується начальнику з питань оборони.

Статутний нагляд і контроль над оборонною політикою здійснюється Національною Асамблеєю, Генеральною рахунковою палатою, інспекторатом, військовою поліцією і департаментом військової контррозвідки.

Громадський нагляд і контроль над оборонною політикою здійснюють засоби масової інформації та недержавні організації.

У формуванні оборонної політики міністру оборони асистують політичний офіс міністерства оборони та інші структури. Статутними членами політичного офісу є заступники міністра оборони, глава політичного офісу, парламентський секретар, прес-представник міністра оборони і помічники. Міністр оборони може зобов'язати начальника з оборонних питань проводити збори політичного офісу.

У законі повинні обумовлюватися особливі умови і методи оголошення стану війни та інших надзвичайних станів. Коли оголошується стан війни або інша надзвичайна ситуація, президент країни бере на себе командування збройними силами і/або ухвалює рішення про їх використання. Президент схвалює плани підготовки і проведення бойових операцій і оборони країни, що надаються верховним *головнокомандуванням*. Прем'єр-міністр здійснює керівництво звичайними операціями територіального оборонного командування, створеного службою об'єднаного штабу, й оперативним командуван-

ням театру бойових дій, що створений командуванням спільними операціями. Прем'єр-міністр також контролює діяльність місцевої адміністрації.

У своїх військових функціях верховному командуванню асистує *штаб верховного командування*. Штабу верховного командування надають підтримку спеціальна адміністрація міністерства оборони, а також деякі структури адміністрації президента, міністерства і агентства.

## Масштаби впливу громадянського суспільства

Громадянське суспільство у контексті його взаємодії з оборонним управлінням може бути представлено як окремими громадянами, так і неурядовими організаціями (включаючи міжнародні), академічними інститутами (у тому числі науково-дослідними, освітніми, підготовчими), а також діловими колами, що відносяться до оборонної та цивільної індустрії, засобами масової інформації.

Розвиток цивільного суспільства є однією з найвищих цілей демократизації та головною вимогою зрілої демократії. Суть питання в тому, що не може бути ефективного оборонного менеджменту без сильного громадянського суспільства і його зацікавленості у співпраці з оборонними структурами.

Складніше розвивати цивільні інституції відповідно до необхідної моделі/архітектури, ніж оборонні відомства. Проте, для того, щоб оцінити ситуацію і бути здатними планувати розвиток, а також здійснювати управління взаємодією і співпрацею між оборонними інститутами і цивільним суспільством, є важливим мати, принаймні, загальний опис і уявлення про роль і зв'язки елементів громадянського суспільства.

Громадянське суспільство грає величезну роль у реформуванні сектору безпеки як основний елемент простору, де здійснюється цей процес. Існує також безліч аспектів взаємозв'язків ролі цивільного суспільства з діловим і академічним секторами, засобами масової інформації та недержавними організаціями.

Для розуміння ролі бізнесу важливо врахувати два кроки економічного виміру реформування сектору безпеки — перший полягає в необхідності виділити в міністерстві оборони, міністерстві внутрішніх справ та інших міністерствах усю діяльність і структури, які є не військовими, а економічними. Другий крок полягає в посиленні практики здійснення усієї невійськової активності на конкурентній основі. В рамках цієї політики всі будівельні підрозділи і бази, що здійснюють ремонт і постачання, також деякі підрозділи громадської безпеки можуть бути виведені зі штату міністерства оборони і трансформовані у звичайні бізнес-структури — частину громадянського суспільства.

Практика залучення зовнішніх джерел послуг може бути представлена у сфері тилового постачання, й особливо у сфері поставок продовольства та устаткування та ін. Це є одним з найважливіших кроків щодо посилення партнерських відносин з приватним сектором (*Public Private Partnership, PPP*) і формування бізнес-асоціацій, які співпрацюватимуть із державними структурами у сферах національної безпеки та оборони. Добрим прикладом, що має місце в Болгарії, стало виникнення бізнес-груп Національної асоціації безпеки, якими, зокрема, було проведене дослідження "Економічний прибуток від членства Болгарії в НАТО", про що йшлося на засіданні вільнюської робочої групи в Софії у жовтні 2001 р.<sup>6</sup>

Завдяки пакету угод, підписаних між міністерством оборони, неурядовими організаціями, Асоціацією роботодавців і такими міжнародними інститутами, як Пакт стабільності (*Stability Pact*) і Світовий банк, на двосторонньому міжнародному рівні були створені умови для ухвалення успішних рішень у сфері переходу з військового управління на цивільне. Міністерство оборони навіть створило спеціальну мережу соціальних адаптаційних центрів для забезпечення цього процесу. Асоціації, що об'єднують відставних офіцерів та інших звільнених військовослужбовців, вітали співпрацю з цими центрами.

Академічна спільнота пов'язана з дослідженнями й освітою. Разом із зменшенням обсягу науково-дослідних робіт у структурах міністерства оборони і оборонної промисловості виникла необхідність

<sup>6</sup> Tilcho Ivanov, Ralitz Mateeva, Todor Tagarev, *Economic Benefits from Bulgarian Membership in NATO*, Velizar Shalamanov (ed.) (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Centre for Liberal Strategies, October 2001), p. 69.

залучення цивільного академічного сектору для роботи в технічній сфері (планування закупівель, модернізація і утилізація) і в різного роду дослідженнях (включаючи стратегічні оборонні огляди, відкриті публікації тощо). Питання, пов'язані з освітою і підготовкою фахівців сектору безпеки та в сферах подвійного застосування, вимагали більшого залучення гуманітарних і технічних академічних інститутів. Рамкові угоди і спільні комісії, засновані міністерством оборони і багатьма академічними інститутами і підприємствами, що працюють у сфері військової промисловості, стали добрим прикладом можливих шляхів співпраці. Наприклад, Болгарська академія наук, як основна академічна структура, заснувала Центр досліджень проблем національної безпеки та оборони, необхідний для координації співпраці парламенту, адміністрації президента, міністерств і агентств сектору безпеки з академічними інститутами — це реальний випадок з болгарського досвіду<sup>7</sup>.

Освітній вимір є ще більш важливим, тому що він залучає більшу кількість людей — не тільки в системі навчання в оборонній сфері, але також і в цивільних університетах і навіть в середніх школах, де викладаються дисципліни, що пов'язані з обороною. Якість академічного навчання, учбові плани і використання сучасних технологій є життєво необхідною умовою для забезпеченні прямої співпраці між суспільством і оборонними структурами, бо саме вона створює для цього найсприятливіші умови.

Серед засобів масової інформації є спеціалізовані видання: газети і журнали міністерства оборони, часто докладаються зусилля щодо створення військових телевізійних каналів та ін. Окрім цього, звичайною практикою є створення спеціальних інформаційних блоків і передач на національних радіо і телебаченні, профільні журналісти працюють практично в усіх друкованих і електронних мас-медіа. Окрім професійних журналістів на оборонну тематику пишуть представники академічного сектору і недержавних організацій, причому кількість публікацій із часом зростає. Звичайно події та заходи, що пов'язані з реформами сектору безпеки, висвітлюються в новинах. У Болгарії, завдяки виконавчому агентству “Військові клуби та інформація”, створеному при міністерстві оборони, в інтернет і всі друковані засоби масової інформації, що висвітлюють оборонні питання, подаються об'єктивні і ґрунтовні аналітичні дослідження, що сприяють інформованості громадськості щодо оборонних питань. При цьому часто мають місце гідні уваги спроби створення відеоматеріалів з метою підтримати процес реформування сектору безпеки.<sup>8</sup>

Великого досвіду набуто у співпраці між неурядовими організаціями й міністерством оборони, неурядовими організаціями і парламентом в сфері організації публічних дискусій і обговорень питань оборонної політики, оборонних реформ і модернізації, а також в сферах участі неурядових організацій у переході з військового управління на цивільне і проведенні інформаційних кампаній в різних країнах. Великий інтерес викликають ролі, які відіграють спілки відставних військовослужбовців, ветеранів, асоціації випускників, молодіжні організації.

Ще один вимір громадянського суспільства пов'язаний із впливом цивільних осіб на національну безпеку за допомогою мас-медіа, неурядових і освітніх структур і ділового сектору. Йдеться про можливість використовувати на користь національної безпеки потенціал відставних військових професіоналів і експертів у галузі безпеки, які безпосередньо не працюють у військових структурах.

Роль цивільних осіб в інститутах національної безпеки двобічна: з одного боку, у формуванні оборонної політики (виключно цивільна відповідальність) і, з іншого — у її втіленні (спільна робота з військовими професіоналами з метою забезпечити оптимальне поєднання різного роду експертиз і гарантувати її ефективність і прозорість).

Не існує універсальних рішень, але є два види балансуєчих чинників, які можуть привести до адекватного рівня прозорості, що є одним із головних завдань громадськості під час роботи з сектором безпеки. Перша група (адміністрація — громадянське суспільство — ділове співтовариство) є ключем

<sup>7</sup> Доповідь № 6 “Членство в НАТО і виклики, з якими стикається болгарський парламент”, Коаліція реформування сектору безпеки. — Софія, листопад 2003. — стор. 100.

<sup>8</sup> Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Jan A. Trapans and Philipp H. Fluri (eds.) (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003), vol. I, II. Див. також: [http://www.dcaf.ch/publications/defence\\_ssg\\_see.cfm?nav1=4&nav2=2](http://www.dcaf.ch/publications/defence_ssg_see.cfm?nav1=4&nav2=2).

до багатьох аспектів демократії, але друга група більш специфічна — законодавство — фахівці — інформаційні технології. Оскільки шлях реформування довгий, питання прозорості ще тривалий час залишатимуться на нашому порядку денному. Неможливо змінити за ніч систему закритої культури сектору безпеки та військових професіоналів, які були лояльними до комуністичної партії, на систему, що працює на громадськість, яка була б підзвітною суспільству завдяки обраним представникам. Прозорість є найважливішим інструментом, та її може бути досягнуто тільки завдяки активнішій участі громадськості в структурах сектору безпеки та розділенню відповідальності за формування і втілення політики безпеки. Це розділення народжується в результаті суспільно-політичних рішень, які втілюються військово-цивільною адміністрацією, і стають доступними громадськості на найвищому з можливих рівнів прозорості у сферах бюджету, закупівель, кадрової політики і навіть оперативної діяльності.

Для багатьох цивільних осіб цей підхід є серйозним викликом. Вони повинні увійти до специфічної сфери, що вимагає особливих знань, утворень і підготовки. Для цивільних службовців хороші можливості кар'єрного росту є достатньою мотивацією, якщо реальної стабільності можна досягти у межах адміністративних структур. Для експертів у сфері політики, обраних народних представників ця стабільність досяжна в межах неурядових організацій, академічних і ділових структур, а також за умови розвитку потенціалу політичних партій. В певному сенсі стабільність для цивільних осіб схожа на те, як розуміють стабільність військові професіонали, інакше було б надто складно будувати взаємну довіру. І, звичайно ж, для того, щоб підтримати реформи сектору безпеки, необхідно забезпечити стабільність, спадкоємність, прозорість, освіту і нові технології.

Міра успіху залучення цивільних осіб до системи національної оборони визначається тим, наскільки громадськість задоволена сектором безпеки — суспільної підтримки сектору з одного боку, і формою цивільно-військових відносин усередині самого сектору безпеки — з іншого.

Причиною ще одного серйозного виклику участі цивільних осіб в управлінні сектором безпеки є процес демократичної ротації політичних партій у владі та опозиції. Стабілізувати ситуацію з цивільними службовцями, які працюють в адміністрації і науково-дослідних центрах над формуванням і втіленням оборонної політики, — важливе завдання, вирішувати яке необхідно із самого початку: статус цивільних осіб повинен бути юридично і практично закріплений. Пошук рішень цієї проблеми має показати, що система є самодостатньою.

## **Співпраця між оборонними інститутами і громадянським суспільством**

Як було зазначено раніше, прозорість (транспарентність) є ключовим чинником будь-якої співпраці між оборонними відомствами і громадянським суспільством, практично — це найважливіший фактор успіху реформи у сфері оборони.

Процес встановлення прозорості є дуже складним через численні причини, назвемо деякі з них:

- спадщина колишнього законодавства, адміністративної культури і громадського ставлення;
- серйозний і добре організований (професіонально) опір співробітників сектору безпеки;
- секретність, що існує у секторі, яка перешкоджає повноцінній міжнародній співпраці;
- брак коштів управління і власне самих ресурсів для новообраних урядів, з одного боку, і велика кількість “незарєєстрованих ресурсів” сектору безпеки — з іншого.

Важливість прозорості ґрунтується на таких чинниках:

- прозорість є єдиним шляхом забезпечення проведення аргументованого обговорення проблем сектору безпеки та, як результат, громадської підтримки;
- прозорість є не самоціллю, а інструментом для досягнення “безпеки та стабільності”, доказом того, що сектор безпеки працює на громадян демократичної країни, що гроші платників податків ідуть саме на потреби безпеки;
- прозорість — найкращий інструмент у боротьбі з корупцією, порушенням законності, для захисту інтересів країни і навіть більше — її громадян;
- прозорість — база створення належних військово-цивільних відносин і ключова вимога партнерства і членства в НАТО і Євросоюзі.



У ситуації, яка дісталася нам у спадок, існує багато проблем:

- рівень секретності в колишніх системах оборони і безпеки;
- високий рівень ізоляції співробітників сектору безпеки від суспільства, що схожа на “вищу касту”;
- брак зовнішніх експертних оцінок з питань сектору безпеки;
- ресурси перехідного періоду — перевага “незареєстрованих, прихованих ресурсів” порівняно з доступними для контролю, який здійснюється співробітниками законних органів управління;
- дуже велика залежність від секретних служб і технологій колишнього Радянського Союзу;
- дуже багато соціальних проблем, які відвертають увагу від сектору безпеки;
- існує в перехідний період проникнення співробітників секретних служб на ключові політичні та економічні державні посади;
- дуже глибока і швидка трансформація простору та політики безпеки та оборони;
- низький рівень впровадження сучасних інформаційних технологій;
- вкрай консервативна система освіти і підготовки у сфері сектору безпеки.

Прозорість повинна бути досягнута, принаймні на трьох рівнях:

- інформація про оборонну політику і її втілення;
- управління ресурсами, кадрова політика, бюджетний менеджмент;
- процес придбання і закупівель, особливо в довгострокових програмах.

Прозорість потребує адекватного законодавства, структур, що забезпечують його виконання, особливо щодо цивільного контролю і парламентського нагляду, але найбільше в нинішній динамічній ситуації необхідна наявність добре освічених співробітників і сучасна інформаційна система, які є вирішальними в досягненні успіху.

Досвід свідчить, що прозорості важко досягти, якщо існуючий бюрократичний апарат дуже жорсткий і неадекватний вимогам, що висувуються перед сучасною адміністрацією, їй необхідні зрозумілі правила і структури, освічений персонал, який користується сучасними інформаційними технологіями і перебуває під політичним керівництвом і контролем. От чому складно гарантувати прозорість. Це — достатньо тривалий процес. Паралельно повинні докладатися зусилля, спрямовані на зміцнення законодавства, відбір і навчання людей, здатних створювати сучасні системи інформування.

Отже, основним завданням є знайти оптимальний рівень прозорості та гарантувати його об'єктивну підтримку. Неможливо дати вичерпну відповідь з приводу доступу до інформації, правила повинні ефективно виконуватися і бути результатом балансу між інтересами адміністрації, суспільства і бізнес-структур, які повинні запрошуватися й одержувати інформацію у найефективніший спосіб. Це означає, що прозорість може бути визначена рівнем ефективності адміністрування і рівнем задоволення потреб суспільства та бізнес-структур. Транспарентність є тим рівнем, за якого адміністрація працює достатньо ефективно, і водночас громадянське суспільство та бізнес-структури задоволені її діями. Це може вимірюватися тим, наскільки три складові — адміністрація, громадянське суспільство і ділові структури — не домінують у взаємних відносинах і є незалежними одна від одної.

Отже, адекватного законодавства і добрих побажань недостатньо для прозорості — певного явища, яке спостерігається між групами людей і пов'язане з інформацією. От чому освіта, культура й впровадження інформаційних технологій є життєво важливими для досягнення оптимального рівня прозорості, передумовою якого все ж таки є законодавство.

Відповідне законодавство є точкою відліку, але не варто спокушатися тим, що його ухвалення автоматично веде до встановлення прозорості.

Є люди, які мають право ставити питання, і є люди, яким вони ставляться, а також існує законодавчо підкріплене право суспільства бути інформованим про політику сектору безпеки, її втілення, ресурси, ефективність діяльності та результати, для того, щоб зі свого боку, допомагати цьому і користуватися можливостями, яких це їм надає.

На жаль, люди не можуть змінитися або перевчитися протягом одного дня, і культура не може повністю змінитися навіть упродовж десятиріччя. І навіть якщо є добре освічені або, принаймні, добре підготовлені люди, а ми не зможемо відповідним чином використовувати їхній потенціал, прозорість



не відбудеться. Освіта є дуже складним завданням, і в перехідний період ця проблема може бути вирішена різними паралельними шляхами:

- необхідно посилати людей на навчання за кордон до авторитетних навчальних закладів — наприклад, відповідна програма, яка стартувала в Болгарії в 1992 році, зараз розвинулася в кілька великих освітніх і підготовчих програм за участю США, Великобританії, Франції, Німеччини, Нідерландів, Греції, Туреччини, Іспанії, Італії, Португалії, Швейцарії, Австрії, а також НАТО;
- розпочати глибоке реформування освітньої системи сектору безпеки, використовуючи інструмент міжнародної співпраці, спільні проекти, привертаючи людей, які здобули освіту за кордоном, для “навчання вчителів” — факультет національної безпеки та оборони Оборонного коледжу є дуже добрим прикладом у цій сфері;
- організувати короткострокові підготовчі курси, де основна увага приділялася б вивченню нових правил і нових технологій, з акцентом на заняттях, які допомогли б зробити цю підготовку ефективнішою (курси з вивчення мов є одним із найважливіших пунктів у цьому відношенні) — Комплексний центр (з відділенням з вивчення мов) є тільки першим кроком у цьому напрямку;
- процес сертифікації, який би гарантував високі стандарти й оцінював рівень підготовки, також є дуже важливим компонентом у цьому напрямку.

Для того, щоб мати ефективну систему підготовки, відбору і просування, необхідна, насамперед, прозорість. Це — ще один її рівень, необхідний для того, щоб управління всіма видами ресурсів, особливо людськими, було ефективним. Друга, після законодавства, опора прозорості має відношення до кадрової політики.

Кадрова політика, яка об’єктивно відбиває результати впровадження законодавчої бази та інших нормативних актів і сам дух реформ, сама створює сприятливе середовище для встановлення прозорості. Кадрова політика, яка ґрунтується на “дружніх і особистих контактах”, за якої потреби привілейованого персоналу ставляться вище за політику відомства, може нівелювати надії на прозорість. Найсерйознішою загрозою прозорості є брак професійних експертиз і прагнення несправедливо використовувати громадські ресурси стосовно персоналу.

Зараз двома найважливішими характеристиками перехідного періоду визнаються його швидкість і комплексність. Неможливо без сучасних інформаційних технологій навіть “стати на шлях” ухвалення правильних рішень, не кажучи вже про їх синхронізацію і аналіз, а також про встановлення нагляду і контролю.

Добре освічені і мотивовані співробітники не в змозі забезпечити прийнятних умов для прозорості без ефективної системи “публікацій для громадського використання”, обміну даними “в режимі реального часу”, дотримуючись при цьому внутрішніх правил щодо захисту закритої інформації.

Упровадження сучасних інформаційних технологій неможливе без інженерної реорганізації процесів та їх оптимізації, включаючи аспекти транспарентності. Управління інформаційними ресурсами вже саме по собі є тим процесом, досягнення успіхів в якому — найважче завдання.

Водночас роль інформаційних технологій зростає, і разом з цим зростає потреба у співробітниках, які мають необхідну підготовку — людей із певним рівнем комп’ютерної освіти, котрі можуть працювати, використовуючи можливості, які створює їм нове середовище.

Це означає, що третьою опорою прозорості, після законодавства і кадрової політики, є інформаційні технології, але їх упровадження залежить і від першого, і від другого чинника. Балансуючи на цих трьох опорах — законодавстві, кадрах та інформаційних технологіях, — ми зможемо надійніше забезпечити оптимальний рівень транспарентності. Існують три базові закони — про доступ до суспільної інформації, про захист персональних відомостей і захист закритої інформації, що разом забезпечує базу для взаємодії між адміністрацією, громадянським суспільством і діловими структурами. Упровадження закону про управління інформаційними ресурсами забезпечується дією трьох вищезгаданих законів.

Наявність прозорості просто доводить, що секретність залишається необхідною для сектору безпеки, і баланс між “свободою інформації” та “захистом інформації” є найважливішим моментом. Природно, що доступ до інформації для різних користувачів буде різним, адже існують критерії й для

“закритої інформації”, й для інформації, “яку треба знати всім”. Те, як захистити закриту інформацію, визначається технічними рішеннями фахівців за інформаційними технологіями, які забезпечують цілісність інформації, дозволений доступ для різних категорій користувачів і надійність цього доступу.

Існує ще один аспект, пов'язаний із двома “картинами” — внутрішньою та зовнішньою. Для широкої громадськості інформація може бути подана і в меншому обсязі, більш узагальненою, але такою, яка не повинна вводити в оману або бути заплутаною чи невизначеною. І політики зобов'язані зробити так, щоб суспільна “картина” була такою ж, як і внутрішня “картина” для співробітників сектору безпеки.

У перехідний період, коли головною проблемою є максимально швидке подолання спадщини минулого, що звичайно проходить дуже складно і може створювати проблеми і в майбутньому, рівень прозорості повинен бути вищим. У цей період, як правило, сфери суспільного життя, що не відносяться до сектору безпеки, в новому середовищі прогресують швидше за нього, і вимоги більшої прозорості, активнішої співпраці з громадянським суспільством і бізнес-структурами життєво необхідними для керівництва сектором безпеки. У цей період повинні відбутися радикальні зміни в законодавстві, з'являться люди з абсолютно новою освітою, впроваджуватися нові інформаційні технології, що в цілому має підвищити прозорість і сприяти змінам усього сектору безпеки. Як правило, після певного періоду часу нові концепції будуть упроваджені, і вся система перейде в стабільнішу фазу, рівень прозорості зменшуватиметься, тому що знизиться інтерес до сектору безпеки з боку громадськості і бізнес-структур.

Через численні труднощі не варто чекати, що прозорість прийде без особливих на те зусиль. І коли вона прийде, наших зусиль і потенціалу має бути достатньо, щоб сформувані стратегію. Важливо знати, що прозорості не може бути досягнуто без багатогранних зусиль не тільки з боку адміністрації, й з боку громадськості та ділового сектору. Необхідно, щоб усі дійові особи і виконавці мали комплексний підхід і діяли злагоджено.

Роль неурядових (недержавних) організацій важко переоцінити. Практика щорічних оглядів і оцінок рівнів прозорості в секторі безпеки шляхом розгляду деталей, існуючих у формуванні і втіленні політики оборони і безпеки, в управлінні ресурсами і бюджеті, особливо у сфері закупівель, є величезним внеском розвитку культури прозорості. Це вимагає підтримки з боку парламенту, ділового співтовариства і міжнародних організацій<sup>9</sup>. Навіть більше — міжнародні проекти (наприклад, прозорість проекту оборонного бюджету для Південно-Східної Європи), які можуть бути використані для аналізу практики прозорості, є могутнім інструментом для створення такої культури. Зрозуміло, що секретність захищають люди, які акцентують на тому, що в сусідніх країнах, незважаючи ні на що, зберігається секретність операцій.

Прозорість, особливо в перехідний період, може допомогти діловому співтовариству у використанні можливостей, які з'являються в результаті трансформацій, коли для підтримки змін потрібна ділова активність. Тому роль бізнесу і бізнес-асоціацій дуже важлива для просування культури прозорості.

Існує багато різних кроків, які треба подолати, деякі з них необхідно робити паралельно:

- дати чітке визначення сектору безпеки — завдання, відповідальність, ресурси, управління;
- створити співтовариства професіоналів — цивільних службовців і військовослужбовців;
- сприяти зростанню громадського розуміння сектору безпеки — про те, що він робить і які ресурси використовує для досягнення необхідних результатів;
- забезпечити адекватну національну освіту з питань сектору безпеки;
- забезпечити сучасними інформаційними системами управління сектором безпеки;
- забезпечити на законодавчому і виконавчому рівнях участь громадськості в обговоренні питань, що стосуються сектору безпеки, у тому числі через неурядові і бізнес-організації;
- просувати практику прозорості на регіональному і міжнародному рівнях.

У питанні прозорості, підзвітності і відповідальності можуть розвиватися такі види взаємодії між оборонним менеджментом і цивільним суспільством:

<sup>9</sup> Velizar Shalamanov, Lyubomir Ivanov, Petya Dimitrova, *NATO Membership Readiness Indicator* (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Atlantic Club in Bulgaria, September 2001), p. 36.

- міністерство оборони й уряд — неурядові організації, академічні і діловий сектори, засоби масової інформації;
- парламент — неурядові організації, академічні та діловий сектори, засоби масової інформації;
- міністерство оборони й уряд — парламент;
- цивільні службовці і військовослужбовці міністерства оборони;
- всередині кола неурядових організацій, академічного і ділового секторів, засобів масової інформації в питаннях оборонного менеджменту;
- національна адміністрація — міжнародні організації;
- між складовими цивільного суспільства на регіональному базисі.

Прозорість є єдиною і найважливішою передумовою успішної співпраці між інститутами оборонного управління і цивільним суспільством. Сама прозорість повинна охоронятися законом, але ще важливіше розвивати успішні моделі співпраці та встановлювати для них законодавчі рамки.

Суттю моделі співпраці є зрозуміла архітектура оборонного менеджменту, цивільного суспільства, а також створені ланки, за якими відбувається взаємодія. Моделі співпраці визначають, як у даних умовах може досягатися конкретна мета належного управління сектором оборони.

### **Моделі співпраці між оборонними інститутами і громадянським суспільством**

Існують різні загальні моделі такої співпраці — починаючи з повністю централізованої моделі (суспільство — парламент, парламент — уряд, уряд — штаб оборони) і закінчуючи повністю децентралізованою, де кожний елемент цивільного суспільства може безпосередньо співпрацювати з кожним елементом оборонних установ.

Звичайно, оптимальна модель лежить десь посередині, та її можна вибудувати, досягнувши балансу між ефективністю і цивільним контролем, інакше кажучи, необхідно вийти на певний рівень зрілості відносин оборонних інститутів і елементів цивільного суспільства, а також культури співпраці в країні.

Роль цивільного суспільства полягає в генерації ідей і вимозі прозорості, підзвітності та відповідальності, а також у підтримці реформаторських зусиль уряду. Наприклад, Коаліція реформ сектору безпеки в Болгарії щоквартально звітує парламенту, оцінюючи процес реформування сектору безпеки та даючи рекомендації щодо того, як його поліпшити, використовуючи механізми парламентської активності.<sup>10</sup> Ця організація двічі на місяць видає бюлетень “Годинник безпеки (“Security Watch”): проблеми безпеки та реформування сектору безпеки”, в якому оприлюднюються хороші ідеї, орієнтовані на поліпшення простору безпеки, на необхідні зміни в оборонній політиці і секторі безпеки в цілому. Організуються публічні лекції, круглі столи і семінари, де відбувається офіційна презентація цих ідей політичним і управлінським структурам.

Ключова роль у генерації необхідної підтримки і цінних ідей належить асоціаціям відставних офіцерів і некомерційним структурам, які розвивалися в посткомуністичний період, а їхні члени здобули освіту або підготовку в країнах НАТО після демократичних змін. Вельми позитивним прикладом є болгарська Асоціація випускників військової школи Його Величності (Військова академія після 1944 року) й Асоціація офіцерів резерву “Атлантик”, яку недавно заснували випускники Західного оборонного коледжу (курсів) (*Western defence colleges/courses*), де переважає трансатлантичне мислення. Ключова роль співпраці між оборонними інститутами і подібними спілками полягає у просуванні ключових цінностей — від військової історії до загальних євроатлантичних уявлень.

Модель співпраці академічного сектору з оборонними інститутами полягає в залученні наукових методів до процесу ухвалення рішень і особливо до забезпечення багатобічного підходу до процесу реформування і трансформації сектору безпеки та модернізації збройних сил. Засновані при Болгарській академії наук Центр дослідження проблем національної безпеки та оборони і навчальні курси

<sup>10</sup> Velizar Shalamanov, Lyubomir Ivanov, Petya Dimitrova, *NATO Membership Readiness Indicator* (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Atlantic Club in Bulgaria, September 2001), p. 36.

з питань політики безпеки та реформування сектору безпеки при Софійському університеті є добрим прикладом для наслідування. У цьому плані слід сказати також про нещодавно створений комітет з координації національної науки при уряді Болгарії, що працює у сфері захисту населення й інфраструктури, до складу якого входять сім робочих груп. Робота комітету охоплює широке коло проблем — від захисту від зброї масового знищення і сейсмо-гідрологічних досліджень до захисту життєво важливої інфраструктури і розвитку інтегрованої системи управління в умовах надзвичайного стану. З боку уряду керівництво здійснюється міністром Хусменовою, академії наук — академіком Саботіновим, що є хорошим прикладом співпраці у сферах відповідальності міністерства оборони і міністерства внутрішніх справ, а також спеціальних служб.

Ділове співтовариство співпрацює з оборонними установами, застосовуючи свій кращий практичний досвід до управління ресурсами, здійснюючи невійськову діяльність, беручи участь в модернізації і, як партнер, — у постконфліктній реконструкції зони бойових операцій. Асоціація підприємців, які працюють у сфері національної безпеки (*Business Executives for National Security, BENS Association*), заснувала структури, що як роботодавці підтримують сектор безпеки. Це є добрим прикладом інформаційного обміну, що існує між країнами. *BENS-Болгарія* спирається на досвід *BENS-США*, тісно співробітничав з Комерційною палатою США і місцевими бізнес-асоціаціями, тим самим створюючи нове середовище для співпраці у формі регулярних зустрічей, конференцій, семінарів за участю експертів, для проведення дискусій з питань розвитку і публікуючи доповіді і звіти, які містять необхідні рекомендації.

Консультанти — національні й особливо зарубіжні — пропонують інші моделі співпраці для подальшого підвищення прозорості, надаючи ще одне джерело експертних оцінок альтернативних видів розвитку, а також досягаючи кращого розуміння між сторонами у процесах ухвалення рішень. Моделі співпраці, які вони пропонують, є відкритим, заснованим на експертних оцінках підходом до ухвалення рішень за участі академічного сектору, неурядових структур, бізнес-асоціацій.

Засоби масової інформації співпрацюють з оборонними інститутами, здійснюють спеціальні дослідження ключових проблем, що існують у суспільстві і регулярно інформують громадськість про зміни і розвиток, що має місце у сфері оборони (локальної, національної та усього євроатлантичного регіону), підтримують постійні зв'язки з прес-офісами різних оборонних структур. Мас-медіа, як посередник між оборонним відомством і науковим сектором, неурядовими організаціями, бізнес-структурами і суспільством, слугують підвищенню прозорості і сприяють проведенню обговорень різних альтернатив.

Різні моделі співпраці, як було розказано раніше, упроваджуються в безліч різних функціональних сфер і служать індикаторами взаємодії і практичного застосування кращого досвіду. Цивільне суспільство є ключовим елементом для успішної трансформації й ефективного функціонування оборонного сектору. Разом з різними організаціями, застосовуючи різні методи та моделі роботи і взаємодії з оборонними структурами, громадянське суспільство бере участь у здійсненні оборонним відомством своїх основних функцій і, що ще важливіше, забезпечує основні умови для цивільного контролю й оцінок.

## Участь громадянського суспільства у розвитку політики безпеки

Починаючи з визначення національних цінностей, мети, інтересів і пріоритетів, а також оцінок загроз і ризиків, відзначаючи розвиток різних політик і стратегій, будівництва інститутів і закінчуючи поділом ресурсів, необхідних для втілення програм безпеки — весь процес розвитку оборонної політики повинен бути відкритим для участі в ньому цивільного суспільства, якщо все це справді має на меті забезпечити безпеку громадян, суспільства і держави в цілому.<sup>11</sup> Громадянське суспільство є

<sup>11</sup> Борн, Х., Флури, Ф.Х. *Парламентський контроль над сектором безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти*. Посібник для парламентарів №5, Женева-Київ, ДКВС-МПС, 2004 р. стор. 195. Доступно на сайті: [http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3).

не тільки учасником, але й головною рушійною силою, створюючи вичерпні стратегічне огляди у секторі безпеки. Неможливо говорити про демократичне управління і не залучати громадянське суспільство до оцінювання загроз і структур сектору безпеки. В сучасному світі неможливо ухвалювати правильні рішення в цих сферах без використання потенціалу громадянського суспільства.<sup>12</sup>

### **Цивільний контроль: залучення громадянського суспільства до втілення політики безпеки**

Плани є плани, але вони мають особливо подобатися, коли відбувається їх втілення. Громадянське суспільство не тільки здатне контролювати втілення політики, воно є ключовою діючою цюого процесу. Результати, отримані на підставі моніторингу й оцінок, є основним інструментом контролю. Цей підхід забезпечує можливість залучення громадянського суспільства до досягнення певних результатів і завдяки цій участі забезпечує більший контроль над процесом. Це — найхарактерніше для наукового сектору і бізнес-асоціацій як компонентів громадянського суспільства. Вони в змозі внести прямий внесок в якість оборони.

Політика здійснюється завдяки освіті та підготовці людей, які беруть участь у ній, при цьому роль неурядових структур, університетів і навіть середніх шкіл є вирішальною. Як і резервісти роблять свій прямий внесок в оборону країни, так і для різних цивільних організацій, що займаються охороною, існує дуже багато можливостей для здійснення своїх функцій щодо забезпечення безпеки в суспільстві, разом з оборонними інститутами беручи участь у практичному втіленні політики безпеки та оборони.

### **Забезпечення громадської підтримки і ресурсів для оборони**

Без громадської підтримки будь-яка політика оборони і безпеки нежиттєздатна. Навіть після досягнення мети інтеграції в НАТО в багатьох країнах значно зростає роль громадянського суспільства у підтримці курсу реформ, участі в операціях і підготовці до нових викликів у сфері безпеки. Це досягається шляхом проведення добре інформованих обговорень, розвитку нових ідей, підтримки ролі уряду і парламенту у розподілі відповідальності та втіленні оборонної політики.<sup>13</sup>

Втілення оборонної політики потребує не тільки суспільної підтримки, воно також вимагає багатьох різноманітних ресурсів і серйозної мобілізації додаткового потенціалу під час вже надзвичайних ситуацій, кризового управління та інших операцій, не говорячи повномасштабні військові дії. Ці ресурси і особливо ефективна мобілізація цивільного потенціалу у значній мірі залежить від розуміння, підтримки, готовності брати участь у них діючих суб'єктів громадянського суспільства — пересічних громадян і бізнес-структур.

Розвиток сучасних форм цивільно-ділового партнерства є найкращим способом забезпечення підтримки і потенціал обох сторін за участю пересічних громадян і бізнес-структур у діяльності, що пов'язана з обороною.

### **Громадянське суспільство як чинник інтеграції сектору безпеки на основі концепцій безпеки суспільства і громадян**

Безпека — це інтегральне явище. Суспільству не надто цікаво знати, "хто є хто" в секторі безпеки і як взаємодіють його окремі компоненти — головною вимогою всього суспільства в цілому і кожного громадянина зокрема є безпека у будь-який час і в будь-якому місці.

<sup>12</sup> Konstantin Dimitrov, Velizar Shalamanov and Blagovest Tashev, *Methodology for the Security Environment Assessment* (Sofia: Institute for Euroatlantic Security and Ministry of Defense, December 2002), p. 100.

<sup>13</sup> Blagovest Tashev, Velizar Shalamanov, Plamen Bonchev, Todor Tagarev, Dobromir Totev, *Bulgaria's Roadmap to NATO after Prague* (Sofia: Institute of Euroatlantic Security, 2004), p. 86.



Більшої безпеки можна досягти завдяки практичному втіленню концепції цивільної безпеки й інтегрованого сектору безпеки.<sup>14</sup> Існують різні терміни для визначення уніфікованої системи управління у кризових ситуаціях: природних катастроф і нещасних випадків і для захисту громадян та інфраструктури (цивільна оборона), для безпеки органічного навколишнього середовища і громадської безпеки (*соціальна безпека*, яку прийнято у скандинавських країнах і яка трактується як аналогічна американській *вітчизняній безпеці*), для захисту населення (громадян) і інфраструктури, для безпеки громадян та інфраструктури (*цивільний захист безпека людини, цивільна безпека*).

У євроатлантичному контексті рекомендується використовувати термін “цивільна безпека” (*civil security*), що прийнятий, наприклад, у Франції та Бельгії. Болгарська концепція цивільної безпеки замислювалася як така, що балансує між підходом до цього питання США та інших європейських країн, яка повинна враховувати болгарський досвід та умови і ставити собі за мету створення оптимального середовища для ефективного втілення Закону про кризове управління.

Система цивільної безпеки може бути заснована як незалежна “третя опора” сектору безпеки, яка важлива такою ж мірою, як й інші дві його “опори” — внутрішня безпека і громадський правопорядок (які в основному забезпечуються міністерством внутрішніх справ) і зовнішня безпека і військові операції (що переважно забезпечуються міністерством оборони).<sup>15</sup> Звичайно, цивільна безпека повинна мати відповідну нормативну базу і солідний інституційний вимір.

Система цивільної безпеки має загальний характер, у ній активну участь бере громадськість і здійснюється цивільний контроль, як і в інших складових сектору безпеки. У структурі ефективної системи цивільної безпеки належного розвитку набувають добре збалансовані військово-цивільні відносини і чітко визначений поділ обов’язків під час різного роду кризових ситуацій.

Система цивільної безпеки має бути заснована на принципі децентралізації. Особливі завдання лягають на плечі місцевих підрозділів цивільної безпеки (контрольовані місцевими властями), які першими відповідають на зростання загроз населенню і цивільній інфраструктурі. Своєрідність системи цивільної безпеки безпосередньо полягає в процесі встановлення електронного управління, у тому числі на локальному рівні. Якщо процеси трансформації добре керовані, “безпека” як послуга може надаватися одночасно з іншими адміністративними послугами (інтернетом, або телефоном екстреного зв’язку). У цьому плані може бути корисним практичний досвід екстрених телефонних служб, які працюють на всіх адміністративно-територіальних рівнях у США і країнах Євросоюзу.

Принцип децентралізації не заведе систему у глухий кут, якщо здійснюватиметься загальна координація і контроль з боку “центрального підрозділу” системи цивільної безпеки — Національним центром кризового управління (*National Centre for Crises Management*), Державним агентством цивільного захисту (*Civil Protection State Agency*) і Постійним комітетом із захисту населення при уряді (*Permanent Committee for Protection of the Population on Government Level*).

Успішна трансформація системи захисту громадян і життєво необхідної інфраструктури в межах системи цивільної безпеки, є й індикатором, і головним кроком у напрямі до створення інтегрованого сектору безпеки та до ефективної співпраці між структурами безпеки та громадянським суспільством. Навіть якщо система цивільної безпеки не розвинута як “окрема опора”, Концепція цивільної безпеки могла б стати базисом для успішного процесу трансформації сектору безпеки. У цьому значенні Концепція цивільної безпеки могла бути подана як крок уперед порівняно з Концепцією інтеграції сектору безпеки. Більше того, Концепція цивільної безпеки навіть поза межами “національної безпеки” дає можливість сформулювати модель “зрілого сектору безпеки”, яку можна застосувати для всього євроатлантичного геополітичного простору.

Завдання трансформації всієї системи національної безпеки з урахуванням Концепції цивільної безпеки є серйозним викликом ефективній співпраці між громадянським суспільством і управлін-

<sup>14</sup> Konstantin Dimitrov, Velizar Shalamanov, *NATO Integration Program for the Republic of Bulgaria* (Sofia: Institute of Euroatlantic Security, 2002), p. 100.

<sup>15</sup> Нам також слід додати до цих трьох опор зовнішню політику і дипломатію (особливо стосовно захисту громадян Болгарії, її інтересів і майно за кордоном), що здійснюється міністерством закордонних справ.



ськими структурами оборони і внутрішніх справ. Для аналітичної підтримки різних форм співпраці між цивільним суспільством і оборонними інститутами в Болгарії, як успішний приклад трансформації, існує Центр досліджень проблем національної безпеки та оборони, який був перетворений на Центр майстерності (*Centre Excellence, Coi*) трансформації сектору безпеки. Цей процес вимагає особливої методології, ключем до якої повинен стати його міждисциплінарний характер. Ідея сформувати Центр майстерності трансформації сектору безпеки розвивалася на базі досвіду багатьох проектів — від Білої книги з питань оборони і трансформації найбільшої оборонної компанії *TEREM* і до Білої книги з цивільної безпеки. Центр майстерності складається з таких елементів:

1. комунікаційна та інформаційна інфраструктура;
2. робочі групи;
3. інфраструктура знань;
4. мережа експертів.

Комунікаційна та інформаційна інфраструктура складається з центру, де містяться сервери і робочі місця, які зв'язані з інтернетом. Ця мережа також охоплює членів робочих груп. **Робочі групи** мають такі підрозділи: група №1 — політика безпеки та стратегії, група №2 — архітектура систем управління інтегрованого сектору безпеки та зміни менеджменту, група №3 — нові технології в безпеці та оборони.

**Інфраструктура знань** складається з: теоретичних моделей безпеки та сфер сектору безпеки, моделей програмного забезпечення, літератури і вибраних публікацій, спільних проектів Центру майстерності, опублікованих матеріалів. Інфраструктура знань складається з матриць, які встановлюють перехресні зв'язки між проблемами і методами їх рішень, що полегшує формування стратегій процесу ухвалення рішень, і що має допомогти у вирішенні проблем безпеки та реформування сектору безпеки.

Одним із ключових елементів Центру майстерності є **мережа експертів**, побудована на участі в конференціях, редакторських радах, комісіях НАТО з безпеки, Консорціумі “Партнерство заради миру”, ДКВС та інших міжнародних організаціях і програмах, пов'язаних з проблемами безпеки. Мережа експертів розвивається з робочих груп і інфраструктури знань, які володіють ключовою можливістю поєднуватися з будь-якими навчальними курсами, включаючи *ADL (Advanced Distributed Learning)*.

Розвиток таких способів підтримки процесу ухвалення рішення і трансформації сектору безпеки довів своє вкрай важливе значення, особливо стосовно будівництва необхідної архітектури мережних структур у такій сфері, як цивільна безпека.

Кращим способом досягти необхідного розуміння безпеки та планувати трансформацію її структури як інтегрованого сектору безпеки є її міждисциплінарне, об'єднане, багатонаціональне вивчення. Як у теорії, так і на практиці побудови і розвитку комп'ютерних мереж доведено, що архітектурний підхід є найкращим інструментом, причому саме таким, який необхідний для змін в управлінні сектором безпеки.

На міжнародному рівні моделі ефективної співпраці між оборонними структурами і цивільним суспільством можуть вивчатися на прикладах діяльності таких організацій, як:

- Асоціація атлантичного договору (*Atlantic Treaty Association, ATA*) і національні атлантичні організації в різних країнах;
- Консорціуми учасників програм “Партнерство заради миру” оборонних академій та інститутів вивчення проблем безпеки та їх робочих груп та щорічних конференцій;
- комітети з науки НАТО й особливо недавно створена Комісія із людського і соціального розвитку, а також програми громадської дипломатії НАТО;
- різні регіональні програми, що залучають громадянське суспільство до участі в адміністративних процесах;
- різні неурядові організації як Консорціум із цивільного контролю Бахрейнського центру наукових досліджень (*Bahraini Centre for Scientific Research, (BSCR) Civil Control Consortium*)

## Виклики і можливості

Взаємодія і співпраця між цивільним суспільством і оборонним управлінням залежить від зрілості обох сторін. Воно залежить від внутрішніх зусиль кожної країни, але може отримати серйозну зовнішню підтримку в рамках міжнародної співпраці.<sup>16</sup>

Для того щоб визначити різні виклики і можливості, корисно буде знову звернутися до архітектури оборонного сектору і сектору безпеки, а також до простору, в якому вони функціонують, враховуючи елементи громадянського суспільства. Ця архітектура включає як національні, так і міжнародні складові. Аналіз архітектури співпраці між оборонною системою і цивільним суспільством веде до розуміння того, до чого необхідно докладати зусиль. Набуто певного досвіду оборонних реформ, які відбувалися упродовж останніх 10 років у країнах-членах НАТО, а також виділено такі проблеми:

1. Ефективніше використання життєво необхідного людського потенціалу, особливо людей, які пройшли навчання за кордоном, у країнах-членах НАТО, — цивільних осіб, військовослужбовців діючої армії та у відставці.
2. Реформування міністерства внутрішніх справ не можна відкладати, при цьому фокусуючи зусилля на міністерстві оборони, що може створювати напруження і негативне ставлення до реформ оборони.
3. Відкладання реформування спецслужб є чинником негативного ставлення до сфер усіх інших реформ — не тільки сектору безпеки, а й сфер політики, економіки та ін.
4. Має бути прискорена професіоналізація збройних сил шляхом поступового скасування строкової служби, зниження їх чисельності і повномасштабної модернізації, але одночасно з цим повинен створюватися резерв і цивільна охорона.
5. Виклики модернізації, особливо з боку корупції і браку управлінського потенціалу, можуть зашкодити іншим аспектам процесу реформування. В багатьох країнах нові системи озброєнь не можуть бути придбані тільки на національному рівні, враховуючи масштаб, регіональну інтеграцію як результат участі в одному оборонному союзі, та інші чинники.
6. Утилізація зайвого устаткування, інфраструктури, амуніції може породити негативні тенденції, якщо реформування й управління будуть розділені.
7. Якщо в національній оборонній індустрії та оборонних науково-дослідних центрах реформи не відбуватимуться паралельно з реформами сектору безпеки, включаючи програми модернізації, реконструкції та перепідготовки, вірогідним буде виникнення соціальних проблем, включаючи нелегальну торгівлю зброєю, деградацію національного потенціалу, що, зокрема, ускладнює здійснення програм спільно з євроатлантичними структурами.
8. Освіта і підготовка в питаннях, пов'язаних з безпекою, особливо військова освіта і внутрішні системи освіти, без яких процес трансформації не буде успішним або зміни виявляться дуже хаотичними і негативними у довгостроковій перспективі.

Практично всі вищезазвані проблеми вимагають, щоб співпраця між оборонними інститутами і громадянським суспільством рухалася правильним шляхом. Більше того, існує величезна потреба у регіональній співпраці з метою консолідувати позитивні зміни, концентруватися на реформуванні і спільних зусиллях, а не підозрювати одне одного, витрачувати даремно ресурси або дублювати їх на регіональному рівні. Якщо регіональна співпраця дістане громадську підтримку, вона буде успішною.

Проте усі вищезгадані виклики можуть бути успішно подолані завдяки тіснішій регіональній співпраці на цивільному рівні. У цьому контексті корисно згадати Чорноморсько-Каспійський консорціум з демократичного контролю, який був заснований 27 листопада 2004 року в Києві різними недержавними організаціями восьми країн чорноморсько-каспійського регіону (*Black Sea-Caspian region, BSCR*), включаючи Вірменію, Азербайджан, Болгарію, Грузію, Молдову, Румунію, Туреччину й Украї-

<sup>16</sup> Velizar Shalamanov, "Progress and Problems in Security Sector Reform in Western Balkans: Is there a Universal Solution?" pp. 51–66 in *Security Sector Governance in the Western Balkans 2004*, Istvan Gyrmati and Scott Vesel (eds.) (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004), p. 236.

ну. На думку українського Центру міжнародної безпеки та стратегічних досліджень (*Centre for International Security and Strategic Studies, C/SSS*) це стало серйозним кроком для посилення впливу цивільного суспільства в країнах цього ключового регіону з метою підтримки оборонних реформ.

Мета і пріоритети Чорноморсько-Каспійського консорціуму:

- консолідація зусиль неурядових організацій з метою підтримання демократичних перетворень у регіоні;
- зміни позицій країн, що беруть участь, щодо демократичного контролю і регіональної безпеки;
- встановлення системи ефективного моніторингу рівня демократичного контролю і стану національної та регіональної безпеки, використовуючи ідентичну методологію;
- розвиток зрілої моделі сектору безпеки (*Security Sector Maturity Model*) і розвиток методології її оцінки;
- розроблення мережі веб-сайтів і випуск періодичних видань для відповідних організацій і національних структур, координація їхньої діяльності та обмін інформацією, включаючи видання періодичного бюлетеня консорціуму “Демократичний контроль і регіональна безпека”;
- заснування чорноморсько-каспійського віртуального коледжу ADL (*Advanced Distributed Learning*)

Це є значною ініціативою, та її успіх може служити індикатором зрілості демократії і розвитку громадянського суспільства. Для того, щоб така ініціатива набрала обертів, стала зрілою, іноді потрібні роки, особливо коли вона недостатньо фінансується або коли бракує механізмів для оцінки її просування. Проте важливо стартувати вчасно і рухатися у напрямку використання найкращого практичного досвіду взаємодії і співпраці між оборонними структурами і цивільним суспільством.

## Висновки і пропозиції

Успішна взаємодія і співпраця залежить від людей, культури, існуючих інститутів, знань, системи інформування.

Очевидною є необхідність мати паралельно програми з поліпшення оборонного менеджменту шляхом інституційного оборонного будівництва та із запуску відповідних проектів, що сприяють підвищенню зрілості таких членів громадянського суспільства, як неурядові організації, академічні інститути, мас-медіа, бізнес-структури, метою яких була б взаємодія і співпраця оборонних структур і громадян, щоб потенціал кожного громадянина було використано у будівництві та функціонуванні секторів оборони і безпеки.

Реформування сектору безпеки є відносно новою концепцією, але вже дуже популярною в багатьох регіонах, де є країни, що переживають перехідний період і постконфліктне відновлення. Через те, що процеси змін відбуваються швидко, вже мають місце дискусії про перше і друге покоління реформ. Друге покоління реформ сектору безпеки сфокусоване на поліпшенні оперативної діяльності структур для того, щоб досягти повнішої інтеграції сектору безпеки, як кінцевої мети всього процесу. Підготовка третього покоління реформ почалася раніше, маючи на увазі цільову модель. Ця підготовка здійснюється шляхом роботи над такими аспектами:

1. Інституційні моменти — в конституції та законах замість збройних сил повинен фігурувати сектор безпеки.
2. Розвиток стратегії безпеки, яка базується на новому баченні безпеки та інтегрованого сектору безпеки, орієнтованого на громадян.
3. Гармонізація законодавства, що регулює різні елементи сектору безпеки на національному, регіональному і євроатлантичному рівнях.
4. Адміністративний потенціал і координація. Урядова Рада безпеки, як інтегрований орган інтегрованого сектору безпеки.
5. Спільні операції — планування, підготовка і здійснення.
6. Спільна підтримка — планування, розвиток потенціалу і забезпечення.
7. Багатонаціональні утворення і підрозділи — потенціал і завдання, що орієнтовані на пріоритети регіону.

Так чи інакше ці моменти, а також соціальні аспекти оборонних реформ є центром взаємодії між оборонними інститутами і громадянським суспільством. З одного боку, це — сфери національної відповідальності, що у багатьох випадках є справою уряду, а з другого боку, вони мають великий інтерес для громадськості, та багато з існуючих проблем не можуть бути вирішеними тільки на національному рівні, без допомоги і підтримки союзників або регіональних партнерів. Це викликано такими причинами:

1. Безпека — це не тільки регіональне, а й євроатлантичне питання, вирішуючи яке не варто нехтувати впливом США і Росії на Південно-Східну Європу, чорноморсько-каспійський регіон, Центральну Азію і велику частину Середнього Сходу.
2. Оцінка досягнутого прогресу повинна базуватися на порівняльному аналізі процесів, що відбуваються в країнах, які мають схожі початкові умови й мету в регіоні.
3. Передання знань і інформації від країн Південно-Східної Європи державам чорноморсько-каспійського регіону і Центральної Азії є ключовою ідеєю в розширенні зони свободи і демократії, а також у забезпеченні безпеки.
4. Малі країни потребують регіональної інтеграції для проведення ефективного програмного управління і розвитку своїх національних секторів безпеки, особливо у сферах освіти і підготовки, науково-дослідної роботи, модернізації, інфраструктури і союзницьких дій.
5. Багатонаціональні формації є ключовими для поліпшення міжнародної співпраці та посилення трансатлантичних зв'язків, а також для інтеграції сектору безпеки.
6. Безпека — ця умова будівництва і функціонування будь-якої інфраструктури і навпаки. Інфраструктура — ключове питання розвитку Чорноморсько-Каспійського консорціуму.
7. Чорноморсько-Каспійський консорціум, Центр реформ сектору безпеки та мережа Центрів майстерності відіграють важливу роль у здійсненні процесів трансформації, їх співпраця є важливим кроком у напрямі Адріатичної хартії щодо інтеграції країн у НАТО і щодо просуванню програми “Партнерство заради миру” на схід, а також служить переданню знань середземноморським та іншим державам.

У цьому контексті дуже конструктивною є ідея заснувати Центр Чорноморсько-Каспійського регіонального консорціуму з реформ сектору безпеки (Центр інтеграції та безпеки). Добрим прикладом є Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. Центр Чорноморсько-Каспійського регіонального консорціуму з реформ сектору безпеки міг би поставити собі за мету розвивати партнерські стосунки між громадськістю і приватним сектором, з одного боку, і урядом та неурядовими організаціями — з іншого, фокусуючи зусилля на змінах у управлінні і трансформації сектору безпеки з участю громадськості.

Цей центр міг би включати такі підрозділи: управління, дослідницький відділ і науково-дослідний центр, підготовчий центр з мобільними командами для викладання в інших містах і регіонах, відділ інформаційних технологій з програмою оцінки різних стратегій (*PIMS*), що використовується для управління консорціумом, сектор навчання з бібліотекою і відповідною інформаційною базою, відділом підготовки конференцій і мережних публікацій, а також технічний штаб. Це означає, що центр міг би стати інтегрованим органом для забезпечення дослідницької роботи і навчання, роботи в мережі, підготовки, управління інформаційним середовищем і управління знаннями взагалі.

Така організація могла б надавати пряму підтримку оборонним реформам та інституційному будівництву, сприяти взаємодії та співпраці між адміністрацією і громадянським суспільством на регіональному рівні.

Досягнення балансу між будівництвом оборонних інститутів і розвитком громадянського суспільства є передумовою для ефективної взаємодії і співпраці між ними. І навіть більше — оборонне відомство не може стати справді ефективним без участі громадськості у процесі його розвитку. Тільки через залучення органів і структур громадянського суспільства можливе втілення концепції цивільної безпеки та інтегрованого сектору безпеки. Встановлення регіональної співпраці та врахування довідкових моделей є ключем до успіху.

**Частина II**  
**РЕЗЮМЕ**

# Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB)

*Джозеф Дердзінські*

Уже друге десятиріччя після фактичного кінця комуністичного правління в Центральній і Східній Європі продовжує спостерігатися відхід від авторитаризму. Через вкрай велике значення, що надавалося військовим і оборонним структурам під час холодної війни, рух до політичного лібералізму залишив збройні сили монолітно сформованими на основі головної загрози: Захід. 90-ті роки минулого сторіччя показали, з якими труднощами зіткнулися демократичні держави або держави з новонабутою незалежністю у своїх спробах встановити консолідований контроль над національними збройними силами. В цій книзі було розказано про ці виклики. Розкриваючи повний спектр демократичних методів відповіді на них — від філософських дискусій з приводу важливості демократичного контролю до конкретніших і не менш важливих сфер бюджету і кадрового менеджменту, автори в цій книзі дають рекомендації державам, які продовжують шукати керівну лінію в установленні демократичного контролю над структурами безпеки, а також тим країнам, які продовжують іти курсом у напрямку до цілком професійної армії та сектору безпеки. Це резюме стосується не тільки кожної статті книги, але також дає поради, які можуть бути корисними для європейських країн, що докладають зусиль для поліпшення структури і якості національного управління загалом і в оборонному секторі зокрема.

## **Безпека і оборона**

Зростання значущості концепції безпеки людини і зникнення комунізму з європейського континенту навряд чи можна вважати збігом. Із зменшенням загроз конфлікту в Європі і виникненням ідеологічного конфлікту на Півдні, що торкнувся і країн Західної Європи, ідея про те, що держава повинна захищати людину і сприяти людському розвитку, набула великого значення в сучасних наукових колах. Чимдалі, тим більша кількість країн, уряди яких у своїх діях керуються необхідністю забезпечити людську безпеку, але сама концепція все ще залишається неоднозначною і погано визначеною. У цьому контексті Фред Шрейєр (Schreier) в своїй праці “Розподіл праці у сфері оборони і безпеки” вітають внесок дискусій, які проводяться з цього питання, а також щодо ролі збройних сил і сил безпеки у зміні світової динаміки.

Раніше в умовах стабільних демократій сектори оборони і безпеки звичайно мали повноваження і мету, що взаємно виключали одне одного. У той час коли збройні сили орієнтувалися на захист від зовнішніх загроз, діяльність сил безпеки — поліції, контррозвідки і розвідувальних служб — фокусувалася на подоланні внутрішніх. У нашому сучасному просторі безпеки поняття безпеки і потенційної загрози від зовнішнього терору мають своє визначення, але, на жаль, вони стають дедалі більш науковими, академічними і за витратами розкішшю, яку держави вже не можуть собі дозволити. Той традиційний максимум зусиль, який забезпечують збройні і цивільні сили, що мають справу з питаннями безпеки, на практиці стає неактуальним. Фактично вже багато країн і міжнародних організацій не визнають це поняття. Замість нього, як у випадках з ООН, НАТО і Євросоюзом, починає домінувати



концепція *реформ сектору безпеки*, яка істотно розширює ідею військово-цивільних або військово-політичних відносин.

Цей більш зрозумілий погляд на сектор безпеки вже став невід'ємною частиною усіх функцій усіх сил, відповідальних за захист країни, його населення і інфраструктури. Сектор безпеки включає такі основні складові як збройні сили, всі структури, що забезпечують правопорядок і напіввійськові організації, розвідка і секретні служби, берегова і прикордонна охорона, а також ті інститути і організації, які здійснюють нагляд за виконанням внутрішньої та зовнішньої політики безпеки<sup>1</sup>. Євросоюз і Асамблея Європарламенту розділили сектор безпеки на чотири основні сфери: *оборона, поліція, спецслужби і прикордонні служби*<sup>2</sup>. Хоча раніше існував традиційний розділ між обороною і безпекою, проте сьогодні на практиці функціональні обов'язки цих інститутів частково збігаються. Це перекриття функцій між безпекою і обороною, що спостерігається в сучасному просторі безпеки, породило хвилю дискусій з приводу розподілу їх обов'язків з метою забезпечити кращий захист суспільства і держави.

Шрейєр навів безліч теоретичних і практичних причин, що свідчать на користь поділу праці в уряді або в державі. Основною з цих причин є ідея про те, що демократія вимагає збалансованого розподілу повноважень між багатьма різними державними інститутами, особливо у сферах оборони і безпеки, що поділяють ідею Вебера (Weber) про державну монополію на контроль над застосуванням примусових заходів. На прикладі дій органів безпеки і оборони багатьох авторитарних режимів ми бачимо, що жодний інший інститут не може бути таким могутнім і впливовим, як держава, яка виникла в результаті демократичних процесів. Існують дві передумови поліпшення балансу повноважень між безпекою і обороною: *чіткий поділ відповідальності за виконання своїх завдань, досягнення меті та здійснення функцій і чітко визначене зобов'язання бути підзвітними*. Завдяки цьому можна уникнути дублювання завдань і досягти економії бюджету, ресурсів і зусиль. Більш того, однозначне розуміння відповідальності та підзвітності створить основу для більш ефективного виконання завдань. Водночас підвищення прозорості функціонування секторів безпеки і оборони і збільшення зусиль, спрямованих на більшу професіоналізацію служб, допоможе успішно впоратися з наявним дефіцитом ресурсів. Існує безліч напрямів діяльності, які можна застосувати для поділу функцій між апаратами оборони і безпеки, що можуть здійснюватися: 1) *усередині структур державних організацій*; 2) *усередині самої держави*; 3) *через зміну умов*; 4) *у структурі безпеки кордонів Євросоюзу*.

*Поділ праці всередині державних структур*. Уряди західних країн мають добре розвинуті комплексні інститути для практичного поділу функцій оборони і безпеки, що зазвичай здійснюється через підпорядкування сил оборони міністру оборони і підпорядкування сил безпеки міністру внутрішніх справ або, в деяких країнах, міністру безпеки або міністру юстиції. Ці міністри і керовані ними міністерства є основними цивільними контролерами сил оборони і безпеки, що забезпечує підпорядкованість обох сил цивільним властям, як це зафіксовано у відповідних законах. Але водночас ці міністерства зобов'язані захищати професійну автономію своїх сил, що іноді набуває вигляду дивних відцентрових тенденцій, викликаних різними бюрократичними моментами, що відокремлюють служби від їх міністерств. Згідно з своїми повноваженнями, міністри пропонують бюджети і закони на затвердження і забезпечують правильне використання засобів згідно з бюджетними планами. Міністри не тільки єдині, хто відповідає за керівництво, адміністрування й управління підпорядкованими їм силами, але, згідно з конституцією, вони також відповідальні за дотримання закону і стратегічних доктрин. Вони не можуть довільно міняти мету або наміри сил оборони і безпеки, всі свої рішення з приводу використання цих сил вони повинні проводити шляхом законодавчо встановлених процедур.

<sup>1</sup> Визначення сектору безпеки обговорюється в праці Ділана Хендріксона і Анджея Каркоцка "Виклики реформ сектору безпеки" у щорічнику SIPRI, 2002: "Озброєння, роззброєння і міжнародна безпека" Оксфорд, Oxford University Press, 2002, стор. 179.

<sup>2</sup> Рада Європи, Парламентська Асамблея "Демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах Євросоюзу", доповідь Комітету з політичних справ, док. №105677, від 2 червня 2005 р., див. на сайті: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10567.htm>

*Поділ праці в державній обороні і сферах безпеки.* Щоб сили оборони і безпеки відповідали новим вимогам безпеки, необхідне проведення фундаментальних реформ національної структури, систем управління та інвестування, а також військово-цивільних відносин. На практиці вимоги і функції цих інститутів серйозно змінилися за останнє десятиріччя, але їх внутрішня структура не розвивалася достатньо швидко. В нинішньому просторі безпеки ролі та завдання сил, що відповідають за забезпечення оборони і безпеки, значно розширилися і стали більш різноманітними, що може призводити до певної внутрішньої неузгодженості. Для країни їх робота полягає у збереженні закону і порядку, забезпеченні безпеки держави, людей, майна та інфраструктури, охороні демократичних інститутів і процедур, зміцненні мирного співіснування різних частин суспільства. У міжнародному вимірі дії цих сил повинні координуватися на основі двосторонніх або багатосторонніх договорів і угод, а також передбачається їх участь у спільних операціях під колективним керівництвом або у міжнародних місіях з підтримки миру і стабільності, що спрямовані на запобігання конфліктам або на допомогу в післявоєнній реконструкції.

На *урядовому рівні* як відповідь на сучасні загрози вимагається насамперед створення надійного потенціалу кризового управління, який би був у змозі діяти в умовах різного роду криз — дипломатичного, політичного, військового, гуманітарного, економічного і соціального — і забезпечити адресування усіх цих аспектів ситуацій чітко визначеним структурам, згідно з інтегрованим планом дій. На *рівні збройних сил*, Шрейєр доходить висновку, що потрібні нові військові організації та структури, що були б набагато меншими за своєю чисельністю та розмірами, але мали б значні можливості та гнучкість, отримали б більш широке коло повноважень. Однак разом з тим, що збройні сили стануть гнучкішими, багатосторонніми і здатними до швидкої дислокації та дій за кордоном, їх вартість обов'язково зросте, але чисельність сил, що мають високу боєготовність, неодмінно знизиться. На *рівні поліції* в кожній країні існують свої особливості, і національна безпека вже не є головним завданням звичайної поліцейської діяльності, а виконання цієї функції передається *спеціальним поліцейським підрозділам*, які централізовано на національному рівні мають справу з транснаціональними терористичними групами й організованою злочинністю. На *рівні розвідки і спецслужб* відбувається вивчення діяльності терористичних і кримінальних організацій з метою зробити підрозділи спецслужб гнучкішими і здатними вести з ними боротьбу. Держави більше не можуть просто йти по слідах кримінальних груп, вони повинні передбачати їхні дії та запобігати їм. Більш того, зміни в природі актуальних загроз вимагає близької співпраці між розвідувальними службами, службами безпеки і поліцейськими структурами, не зважаючи на колишні повноваження і спірні моменти.

*Розділ праці у сферах оборони і безпеки в умовах, що змінюються.* Одним із багатьох очікувань виборців щодо влади є здатність уряду планувати, бути готовими до критичних ситуацій і керувати ними. Деякі з цих стратегій мають на увазі використання структур оборони і безпеки за непередбачуваних обставин. Такі надзвичайні ситуації можуть виникати з багатьох причин: природні та техногенні катастрофи, громадянська непокоя і масові заворушення, загроза тероризму і вторгнення ззовні, війни. Більшість із цих надзвичайних ситуацій має на увазі розміщення й участь сил безпеки і оборони. Шрейєр наводить приклади розподілу обов'язків між сферами оборони і безпеки в умовах ситуації, що змінюється, на три категорії — *природні катастрофи*, *масове безладдя* і *надзвичайні стани*. Кожна гілка структур оборони і безпеки має свій унікальний потенціал, але необхідно координувати їх зусилля, щоб не витратити даремно обмежені ресурси. Критичні ситуації повинні бути передбачені, й заплановані дії щодо їх вирішення, держава, яка не прораховує ризики, втрачає населення.

*Поділ праці у сферах оборони і безпеки в управлінні прикордонними службами в Євросоюзі.* За своїм визначенням, транснаціональні загрози стосуються усіх країн-членів Євросоюзу, і вони вимагають скоординованої та злагодженої політики. Ця політика може бути поданою у вигляді концепції *інтегрованого управління кордонами*, з акцентом на тому, що всі країни повинні піклуватися про свої кордони і координувати національні зусилля в цьому напрямі. В цьому просторі митні та імміграційні служби, а також різні інспектуючі організації повинні тісно співпрацювати з прикордонними поліцейськими структурами. Безпека кордонів більш не є предметом турботи тільки з боку кожної країни окремо, необхідна міжнародна співпраця у цій сфері. Система прикордонного управління, отже, повинна включати співпрацю на національному *міжвідомчому рівні*, а також на міжнародному регіо-

нальному, дво- і багатосторонньому рівнях. З часу заснування Євросоюзу, який скасував внутрішні кордони країн Шенгенської зони, організація прикордонного управління стала однією з головних турбот Європи, і необхідно вжити відповідних заходів для забезпечення простору свободи, безпеки і правосуддя, як це зафіксовано в Амстердамському договорі.

Згідно з аналізом, який здійснив Шрейєр, Європейський Союз повинен набути певного досвіду і дістати уроки з свого розширення. Створення більш безпечних кордонів є не зразком “фортечного менталітету” або будівництвом нових перешкод. Навпаки, безпека кордонів створює зрозумілі всім правила і практику легального перетину зовнішніх кордонів Євросоюзу. Прозорість, суспільне усвідомлення, якість і швидкість сервісу, захист конфіденційності мандрівників повинні мати високий пріоритет. Якщо посилити прикордонний контроль на базі загальних підходів, Євросоюз, що розширюється, стане більш сприйнятливим і уважним щодо потреб і турбот своїх громадян.

Шрейєр в своїй значній праці наводить конкретні приклади втілення концепції розподілу організаційних обов'язків, що мали місце в практиці розвинутих країн і країн, що розвиваються. Він вважає, що “існують різні підходи, які застосовуються для поділу праці, як і різні організації, що ведуть боротьбу з тероризмом в Європі і США. Вони повинні адаптувати свої структури і стратегії, що розвивалися, для відповіді на загрози з боку більш раних видів тероризму, до нових умов і робити це чітким і зрозумілим для всіх шляхом”. Він вважає, що європейські держави на даний момент мають кращу готовність адаптуватися до сучасних і надзвичайних загроз, і при цьому стверджує, що “інституційний, організаційний і стратегічний підходи, що розвивалися в США і європейських країнах, можуть створити базис для вироблення норм і процедур, які будуть ефективними у разі терористичних загроз”. Це твердження має на увазі політичні та інституційні варіанти, “поділу праці в сферах оборони і безпеки”, що заслуговують на глибоке вивчення й аналіз.

## Демократія і збройні сили

Не зважаючи на очевидне падіння суспільного інтересу до тієї ролі, яку збройні сили та інші органи безпеки відіграють у демократичному суспільстві, динаміка останніх років продемонструвала, що ігнорування цієї сфери ризиковане для всіх держав. Як відзначив Ханс Борн в своєму розділі “Демократичний контроль над оборонною діяльністю”, зміни в Європі змушують уряди бути більш скрупульозними і креативними щодо нагляду над усіма структурами безпеки. Виклики, що з'являються на шляху встановлення ефективного контролю над органами безпеки держави, вимагають того, щоб вони завжди були у полі зору демократично мислячих громадян і офіційних осіб держави.

Борн достатньо послідовно проводить цю думку: “В Європі питання демократичного і парламентського контролю над оборонною діяльністю переживає ренесанс”, проте, повертаючись до вивчення військово-цивільних відносин, більше уваги слід приділити не розширенню цього питання, а новому розумінню — збройні сили, що залишаються віч-на-віч зі своїми проблемами, можуть і не виявитися корисними демократичній державі”. В контексті, що розвивається Борном, причини, через які акцентується увага на збройних силах, численні. По-перше, скасування військового призову в армію породило в усій Європі запеклі дебати про те, чи здатен демократичний уряд контролювати вільно-наймані збройні сили, причому часто висловлювалася думка, що професійну армію контролювати складніше, ніж армію, що складається з призовників термінової служби. По-друге, за останнє десятиріччя збройні сили скоротилися за своєю чисельністю, при цьому в нелінійній залежності зросла кількість завдань, які вони повинні виконувати. Це явище має місце не тільки в Європі, а й у збройних силах усіх розвинутих країн, бюджетні та кадрові вимоги яких часто залежать від військово-цивільних відносин. І по-третє, міжнародна військова діяльність, яка з роками стає все інтенсивнішою, призводить до того, що демократичний і парламентський контроль над міжнародною військовою співпрацею стає все актуальнішим. Ця тенденція особливо характерна для невеликих країн-членів Євросоюзу і НАТО. У багатьох країнах, що переживають перехідний період, простір безпеки потребує більшої відповідальності з боку їхніх урядів. Огляд, який наведено в статті Борна, містить опис міжнародних

принципів демократичного контролю над збройними силами і механізмів його здійснення на національному рівні, які можуть виявитися цілком прийнятними рекомендаціями для цих урядів.

### **Подальше зростання значення міжнародних стандартів.**

Більшість великих державних і недержавних міжнародних організацій приймає концепцію демократичного контролю над збройними силами і службами безпеки і сприяє її просуванню, і це є одним із найважливіших критеріїв для позначення зрілості демократичної держави, часто це є тим елементом, який може використовувати державу, що розвивається, для вкорінення демократичних принципів. Цитуючи Доповідь ООН з питань людського розвитку 2002 року, акцентуємо увагу на тому положенні, що держава може вважатися демократичною тільки після того, як будуть втілені певні фундаментальні принципи демократичного контролю:

- остаточні рішення з приводу ключових оборонних питань повинні ухвалюватися обраними представниками;
- структури служб безпеки повинні діяти у повній відповідності до міжнародних законів і положень конституції та поважати права людини;
- інформація щодо планування безпеки та її ресурсів повинна бути широко доступною як уряду, так і громадськості. Керівництво службами безпеки має бути зрозумілим і ґрунтуватися на правилах і процедурах. Це означає, що до управління силами безпеки повинні застосовуватися ті ж принципи, що й до управління суспільним сектором, а також до інших урядових структур, дотримуючись при цьому необхідного рівня секретності;
- військово-цивільні відносини повинні ґрунтуватися на чітко побудованій ієрархічній структурі між цивільними властями і силами оборони, з взаємними правами і зобов'язаннями, а також на зв'язках із громадянським суспільством, що засновані на прозорості та повазі до прав людини;
- цивільна влада повинна мати право і можливість здійснювати політичний контроль над функціями і фінансуванням служб безпеки;
- громадянське суспільство має володіти засобами і можливостями здійснювати моніторинг сил безпеки і забезпечувати конструктивний внесок у політичні дебати з питань політики безпеки;
- співробітники служб безпеки повинні бути підготовлені відповідним чином для професійного виконання своїх обов'язків, кадровий склад служб безпеки повинен відбувати різноманітність суспільства — до нього повинні входити жінки, представники національних меншин та ін.;
- для вищих посадовців і обраних представників народу, відповідальних за ухвалення політичних рішень, одним з найвищих пріоритетів мусить бути збереження локального і регіонального миру.

### **Законодавчий вимір**

Через усю книгу проходить твердження, що не існує ані універсального рецепту, ані єдиної найкращої моделі демократичної держави, й особливо для тих країн, які залишили в минулому різні форми авторитарної влади. В багатьох своїх працях з питань цивільно-військових відносин при демократії Борн наводить абсолютно чітке твердження про те, що будь-яка держава не може вважатися посправжньому демократичною без реального й ефективного законодавчого контролю над збройними силами. Конкретніше — законодавчі органи повинні мати юридичну владу, що забезпечує підзвітність виконавчих структур, можливість здійснювати нагляд, а парламентарії повинні приймати звіт уряду.

Держави перехідного періоду шляхом трансформації сектору оборони повинні закласти структурну базу демократичного контролю над збройними силами, законодавці мають володіти прерогативами безпосереднього контролю над виконавчими органами і збройними силами:

1. *Загальні повноваження*, включаючи повноваження, що застосовуються до всіх сфер урядової діяльності. В більшості демократичних країн ці повноваження полягають у праві ініціювати і переглядати закони, виносити питання на порядок денний, викликати членів уряду та інших

- співробітників виконавчих органів влади для надання свідчень, мати доступ до закритої інформації, право проводити парламентські розслідування, а також громадські або закриті слухання.
2. *Бюджетний контроль* або право затверджувати чи коригувати фінансування оборони, право схвалювати або не схвалювати витрати на оборонні закупівлі (упродовж фінансового року) і мати доступ до всіх документів, що стосуються оборонного бюджету.
  3. *Операції з підтримки миру*. Предмет гарячих суперечок в усіх країнах — проблеми законодавчого контролю над розміщенням військ, що перебувають у самій серцевині військово-цивільних відносин. Ці законодавчі привілеї включають право схвалювати або не схвалювати відправку військ за кордон, їх повноваження, бюджет, ризик, якому піддається персонал, правила відбору, механізми командування і контролю, тривалість місії та право відвідувати війська, дислоковані за кордоном.
  4. *Оборонні закупівлі*, що вимагають участі законодавчих органів влади в рішеннях уряду щодо контрактів, у визначенні потреби в новому оснащенні, відборі постачальників і виробників, оцінці пропозицій з метою компенсації.
  5. *Політика безпеки і документи планування* включають право переглядати, схвалювати або не схвалювати концепцію політики безпеки, оборонну концепцію, концепцію кризового управління, структуру збройних сил, остаточне планування і військову стратегію.
  6. *Кадровий склад збройних сил*. Як наочна демонстрація цивільного контролю над професійною армією існує законодавче право управляти всіма аспектами військової кадрової системи. В демократичних державах законодавчі органи можуть схвалювати або не схвалювати план управління людськими ресурсами, максимальною чисельністю персоналу, що працює в системі міністерства оборони, схвалювати призначення вищих посадовців військового командування і право одержувати консультації від міністра оборони з мотиву цих призначень.

Визнати міжнародні стандарти цивільного контролю над збройними силами і сприяти їх упровадженню є необхідною умовою збільшення числа демократично підзвітних збройних сил в усьому світі. Проте, це складно здійснити, враховуючи нинішній рівень демократичного правління і контролю. Тому всі еліти — як цивільного суспільства, так і сектору безпеки — мають зрозуміти і прийняти той факт, що реальний цивільний контроль принесе користь усім учасникам цього процесу. І лише через партнерство можна отримати взаємовигідний результат.

## Військово-цивільні відносини

Походження терміна *військово-цивільні відносини (зв'язки)* асоціюється з роботою Семюеля Нантінгтона "Солдат і держава" та ідеєю про те, що унікальні культура і місія збройних сил можуть опинитися в прямій опозиції до заповітів демократичного правління, що встановлені науковцями, як це було в Латинській Америці, де військові режими приходили, йшли і з'являлися знову. В 80-х і 90-х роках минулого сторіччя спостерігалось падіння інтересу до військово-цивільних відносин, особливо на тлі актуальніших питань, які стосувалися ліберальних політичних інститутів, що розвиваються, системи економіки відкритих ринків і країн "третьої хвилі" демократії. Проте протягом останніх кількох років спостерігається критичне переосмислення того, якими повинні бути військово-цивільні відносини. Праця Віма Ван Ікелена "Військово-цивільні відносини і формування політики безпеки" є показовою відносно появи нової зацікавленості у вивченні ролі військових у демократичному управлінні та відкритому суспільстві.

Для комплексу взаємостосунків між державою, урядом, військовими, державними структурами безпеки в цілому та суспільством важко знайти універсальну формулу. Проте існують певні принципи і норми, завдяки яким практичний досвід контролю західних демократій над структурами безпеки і оборони може стати типовим:

- чіткий поділ влади між главою держави, главою уряду, главою парламенту і міністрами секторів оборони і безпеки, що закріплені у конституції та відповідних законах, і однозначно зафіксовані роль і відповідальність щодо контролю над збройними силами;



- підпорядкування генерального штабу і командувачів виконавчим органам влади, яке в мирний час здійснюється через міністерство оборони, що забезпечує (під контролем громадськості) чітку відповідальність за ключові рішення з питань чисельності, структури, матеріального забезпечення і розміщення збройних сил;
- законодавчий нагляд над оборонним відомством, із достатніми повноваженнями і рівнем експертних оцінок для посилення законодавчої та суспільної підтримки, з контролем над сектором безпеки, який здійснюється насамперед через контроль над фінансуванням, але з ретельним розглядом пропозицій з боку виконавчих органів, за допомогою контролю з боку комітетів, де представлені опозиційні партії, і за підтримки парламентарів, які мають необхідні знання та інформацію, а також шляхом проведення зовнішніх експертиз;
- сприйняття на рівні влади того факту, що повинен існувати цивільний і демократичний контроль над збройними силами, з чітко визначеною підзвітністю військового штату перед цивільними структурами, які, у свою чергу, законодавчо підзвітні широкій громадськості.

Ухвалення цих стандартів цивільного контролю необхідне для розвитку демократично розвинутих державних інститутів, а також для консолідації демократії у цілому. Проте жодна демократична держава не має моделі, як негайно перейти до повної демократії, тому ці норми допускають масштабний демократичний розвиток — від конкретних інституційних рішень до визначення більш загальної мети, якої буде досягнуто у майбутньому. Наприклад, перші три пункти цілком логічно можуть виконуватися на стадії інституційного розвитку, встановлюючи чітко визначені функціональні зобов'язання і відповідальність. Концепцію цивільного виконавчого контролю і законодавчого нагляду над збройними силами відносно легко зрозуміти і прийняти як вкрай важливу. (Особливо це стосується країн, які перебувають на стадії перехідного періоду від авторитарних форм правління, де контроль режиму, непідзвітного суспільству, над сектором безпеки був проблематичним.) Розвиток можливостей здійснювати над-виконавчий контроль над збройними силами на практиці є набагато важчим.

Щодо законодавчого нагляду часто не існує визнаних експертів поза структурами оборони і безпеки, що змушує законодавчі комітети покладатися на служби, які відповідальні за нагляд за втіленням політики і забезпечення консультативних функцій. Більше того, суспільство може визнати той факт, що це — єдиний шлях зробити так, щоб апарат служб безпеки залишався підзвітним, але набагато важче зробити це інституційною нормою. Через дефіцит розуміння і недостатню активність уряду щодо розвитку суспільних структур, зусилля виконавчих органів неминуче підпадуть під серйозну критику, тому необхідне визнання дуже важливої ролі, яку зовнішні урядові та неурядові органи відіграють у створенні громадянської сутності діяльності держави.

Робота Вана Ікелена також демонструє мінливу природу військово-цивільних відносин, особливо в розвинутих державах, які стали мішенями для тероризму, що мотивований ідеологією, яка ворожа щодо західних ідеалів особистої свободи і відкритості суспільства (особливо ті держави, які є союзниками США, наприклад Великобританія та Іспанія). Загальна для органів внутрішньої безпеки ідея належних військово-цивільних відносин, де відбуваються зміни, знову стоїть на порядку денному демократичного правління. Автор визнає, що реформування "сектору безпеки" (термін, що має на увазі поліцію, розвідувальні агентства і збройні сили) може відбуватися тільки під впливом і керівництвом цивільних політичних лідерів<sup>3</sup>. "Процес реформування сектору безпеки повинен бути поступовим, тому що він зачіпає владні взаємостосунки, особливо коли сектор безпеки зберігає свою роль в контролі над цивільним суспільством". Ван Ікелен доводить, що "ця роль суттєво зміниться тільки тоді, коли суспільство буде переконаним, що стабільність держави забезпечується і розвивається тільки в результаті правильних процесів". До цих висновків повинні прислухатися політики, які зацікавлені в реформуванні не тільки системи правління, а й усього суспільства в цілому.

<sup>3</sup> Д-р Теодор Х. Вінклер *Керуючи змінами. Реформування, демократичний контроль над сектором безпеки і міжнародний порядок*. Бюлетень ДКВС №1, жовтень 2002 р., стор. 10, доступно на сайті: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/op01\\_manning-change.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/op01_manning-change.pdf)



## Законодавчий нагляд і сектор безпеки

Демократія — це значно більше, ніж просто набір інститутів для здійснення волі (а іноді й вередувань) виборців, і цій темі так чи інакше присвячено немало видань, що з'являються останнім часом. У багатьох сучасних демократіях існує складна сукупність осіб, структур і культур, які, проте, працюють з метою, щоб і політичне життя, і повсякденні реалії були наповнені найвищими демократичними цінностями. Вім Ван Ікелен у своєму розділі розповів про комплексну природу сучасної демократії, і як це співвідноситься з діяльністю служб безпеки.

Підкреслюючи той факт, що жодна розвинута демократія не має готових рішень щодо питання контролю над сектором безпеки, зіставимо американський і британський методи законодавчого контролю. У США підкреслюється верховенство законодавчого контролю як одного з найважливіших елементів системи, не тільки над фінансуванням сектору безпеки, а й над здійсненням окремих стратегій. Природа конституції США, політична культура і велика пропозиція з боку експертів щодо питань сектору безпеки дають змогу законодавцям контролювати сектор безпеки “до найдрібніших деталей” і забезпечувати жорстку підзвітність департаменту оборони. Система Великобританії відрізняється від американської на законодавчому рівні. Парламент має незначну можливість контролювати бюджет секторів оборони і безпеки. Окрім цього, політична система і культура Великобританії змушують парламент рухатися в бік своєї підзвітності перед громадськістю, що здійснюється через систему громадських слухань і звітів. Ван Ікелен, порівнюючи ці дві системи, доходить висновку, що оптимальні механізми законодавчого контролю над службами безпеки та їх підзвітності перебувають десь посередині між методами, що прийняті в США і Великобританії.

Беручи до уваги суттєві відмінності між прямим (США) і непрямим (Великобританія) впливом парламенту на сектор безпеки, всю парламентську діяльність щодо контролю можна поділити на три головні сфери: підзвітність, нагляд і прозорість.

### *Підзвітність*

У самій природі демократії, де обрані представники контролюють уряд та інші виконавчі органи, закладена можливість реально впливати на владу. В усіх розвинутих демократичних системах має місце контроль над структурами безпеки, який здійснюється через розвинуті системи бюджетування і підзвітності. Шляхом щорічного обговорення витрат на оборону, під час яких уряд, по суті, звітується перед законодавцями, що може бути тривалим процесом вивчення пропозицій або просто ж їх формальним схваленням, а як кінцевий результат виходить бюджет. Більше того, урядова підзвітність також досягається переважно за допомогою слухань, іноді (але не часто) публічних, або таких, що відбуваються в спеціальних комітетах.

### *Нагляд*

Одним з основних досягнень механізмів парламентського контролю є можливість максимізувати використання обмежених ресурсів і потенціалу збройних сил. Як абсолютно справедливо помічає Ван Ікелен, “вирішальним моментом є ступінь трансформації нагляду у реальний вплив на всі рішення виконавців”. Спектр цього впливу достатньо широкий і містить головну тему: забезпечення реального внеску в оптимальні рішення питань оборони. У деяких країнах потрібне схвалення парламентаріїв для придбання основних систем озброєнь, що фактично і є участю законодавчих органів. Окрім цього, парламенти деяких країн-членів НАТО мають конституційне право вимагати інформацію з приводу розміщення підрозділів збройних сил країни за кордоном, водночас лише небагато хто має право санкціонувати це. Можливо, що найважливішим є те, що в усіх країнах Альянсу першою умовою участі в спільних операціях є законодавча підтримка.

Створення центрів законодавчого контролю веде до появи певної напруженості між законодавцями і перевагами, які мають виконавці. Тому продовжуються серйозні дебати щодо практичних і суто наукових аспектів законодавчого нагляду, багато хто згоден з тим, що для оборонних структур повинен мати місце законодавчо закріплений обов'язок інформувати парламенти шляхом регулярних

консультацій і звітів, і що всі сфери оборони повинні бути відкритими для законодавчого нагляду і вивчення, тоді як виконавчі структури зобов'язані мати велику гнучкість у застосуванні силової відповіді, але усвідомлювати те, що будь-яка їхня діяльність перебуватиме під контролем законодавців.

### *Прозорість*

Концепція прозорості (транспарентності) повинна забезпечувати тверду впевненість у тому, що урядова політика і практика створена для реальної мети і здійснюється відкрито. Маючи глобальну мету забезпечення максимально можливої національної безпеки, першочерговою функцією законодавців у питаннях оборони є обговорення і звіти щодо оборонної діяльності та витрат на неї. Окрім цього, прозорість забезпечить оптимальні рішення на шляху досягнення консенсусу між урядом і громадянами з оборонних питань з урахуванням наявних обставин і обмежень. Недостатня прозорість у питаннях оборони і безпеки може породити ще більше проблем, особливо у сферах, де задіяні цивільні особи.

Простір безпеки, який серйозно змінився за останнє десятиріччя, змушує законодавців ставати більш кмітливими і гнучкішими у своїх підходах до справ оборони і безпеки. А серед нових завдань служб безпеки з'явилися такі, як запобігання конфліктів, демократизація, захист прав людини і розвиток. Конкретніше — багато нових парламентів зіткнулися з такими найближчими завданнями, як поліпшити менеджмент витрат на безпеку, домовитися з військовими, щоб вони не брали участі в політиці, трансформувати оборонні структури для того, щоб вони виконували місії з внутрішньої безпеки, демобілізація і реінтеграція діючого персоналу. До цих всіх змінених обставин і місій законодавці повинні знайти підхід, зрозумілий і дієвий, при цьому слідуючи чітким і стабільним процедурам звітності комітетів оборони і пленарних обговорень.

По-перше, уряди повинні уявляти, втілювати й оновлювати концепцію безпеки і політику безпеки. По-друге, повинні бути визначені національні інтереси участі в міжнародних операціях з підтримки миру, а потім конкретний внесок у вигляді підрозділів, можливостей і готовності до дислокації за кордоном. По-третє, персонал і оснащення повинні бути підготовлені так, щоб відповідати національній меті, включаючи тилове забезпечення і готовність до співпраці. Переважним варіантом є "силові підрозділи", належно підготовлені та готові до дислокації за кордоном негайно після виникнення кризової ситуації та ухвалення політичного рішення з приводу участі в об'єднаних операціях. По-четверте, НАТО варто більше уваги приділяти планам закупівель їхніх союзників і партнерів. По-п'яте, законодавці повинні гарантувати, що уряди застосовують демократичні принципи "відкритості, пояснення і обговорення" до матеріальних аспектів. Законодавці мають бути переконані, що ухвалені ними плани будуть належно забезпечені фінансами, причому не тільки у поточному році, а й упродовж усього циклу закупівель нових систем зброї, включаючи забезпечення, постачання, модернізацію і оперативну діяльність, а також персонал, який обслуговує їх.

Певне напруження, що існує між законодавцями та оборонними структурами, може стати корисним для всіх залучених до цієї справи сторін, і найважливішим у цьому аспекті буде те, що той спосіб взаємостосунків, який встановиться між ними, неминуче відповідатиме за виконання державних рішень. За допомогою ухвалення конституційних рішень чи завдяки поступовому розвитку національної політичної культури, законодавці все ж зобов'язані мати реальні можливості уважно контролювати амбіції виконавчих органів. Це не може здійснюватися за рахунок нових і значних витрат обмежених національних ресурсів, але, з другого боку, відсутність цього контролю може загрожувати самій демократії.

### *Оцінка вимог національної безпеки*

Можна вважати, що в країнах перехідного періоду головний інтерес становлять фізичні критерії збройних сил і служб безпеки, а також цивільний контроль над ними, і водночас часто незаслужено приділяють менше уваги їх повсякденним обов'язкам. У своїй дуже цікавій статті "Загрози і безпека", Яан Арведс Трапанс концентрує нашу увагу на одному з найменш помітних аспектів національної безпеки: циклі ідентифікації загроз, оцінки ризиків і розвитку стратегій у відповідь. Як помічає Трапанс, "через те, що кожна країна розвиває і фіксує свою стратегію безпеки згідно з укоріненими політичними звичаями, не існує жодного західного шаблону, жодної кальки". Проте цей брак єдиної моделі

компенсується набором складових елементів, які формують концептуальну основу безпеки кожної країни: стратегічний простір, взаємостосунки з іншими державами, зовнішня політика і економічний потенціал. Трапанс обговорює широке коло загроз, з якими стикається держава, — від найочевидніших загроз з боку тероризму і організованої злочинності, до загроз, які несе навколишнє середовище і близькість країн із слабкою державністю, а також нагадує про те, що під час дискусій з приводу процедурних аспектів оцінювання загроз завжди слід пам'ятати про реальний простір, де ми живемо.

### *Інформація і розвідка*

Для першої стадії процесу оцінювання ризику потрібна інформація і розвідка. Хоча поняття “розвідка” й “інформація” семантично подібні, на практиці вони мають різне застосування для оборонного і військового планування. Інформацію одержують безліч організацій із безлічі джерел. У державі головним інформаційним колектором є її власні розвідувальні служби. Інформація, яку отримують ці служби, піддається оцінюванню й аналізу, і лише після цього вона стає “розвідувальною”. В більш широкому сенсі розвідка — це сховище інформації, оціненою так, щоб збільшилися її достовірність і корисність для офіційних осіб держави, особливо для того, щоб вона стала фундаментом для формування політики. Щодо планування безпеки збір інформації розвідкою та її аналіз є засобами для визначення загрози і оцінки ризиків.

Трапанс відзначає, що розвідслужби можна структурувати по-різному. Існує розвідка, яка займається питаннями *внутрішньої безпеки*, головною метою якої є захист держави і суспільства, існують також *зовнішня розвідка*, яка займається зовнішніми ризиками і загрозами, і *контррозвідка*, метою якої є запобігання діяльності іноземних розвідок проти держави, і останнім часом вона також веде боротьбу проти терористичних загроз. У більшості західних країн розвідувальні агентства мають у своєму складі безліч різних структур (у США, наприклад, 15 агентств безпеки і розвідки), а також у розвідувальну діяльність залучені й інші організації, що в цілому визначаються терміном “розвідувальне співтовариство”. Виклики, з якими стикаються ці служби, справді величезні і мають реальний вплив на життя країни, наприклад, особливо складним є отримання найнеобхіднішого інформаційного розвідувального продукту з аналізу величезних інформаційних масивів, які треба накопичувати і опрацьовувати щодня, а також забезпечувати достатньо широке розповсюдження свого продукту зі збереженням державної таємниці. Ідентифікація загроз, проте, є необхідним, але всього лише першим кроком всього процесу. Коли загроза стає зрозумілою, тоді державний апарат повинен дати їй оцінку і розробити конкретну протидію.

### *Процес аналізу загроз*

Коли інформація, що надійшла, оцінюється розвідкою як така, що має потенційну загрозу, у державах з більш стабільною структурою вступають у дію деякі формалізовані методи. Ці процедури можна схематичні зобразити і пояснити у вигляді формули, де є такі змінні, як *загроза*, *уразливість*, *наслідки* і *ризик*.

- *Загроза* — це вірогідність, що щось може вплинути на безпеку в даний період часу. Для окремих загроз мішені можуть бути уразливими чи ні.
- *Уразливість* — це вірогідність того, що загроза, така як збройний напад, може мати успіх.
- *Наслідки* вимірюються збитком, нанесеним національній безпеці, економіці й населенню.
- *Ризик* оцінюється як комбінація загрози, уразливості і наслідків. Ризик є концептуальною величиною, керівництвом для дій уряду по його мінімізації.

У деяких аспектах — це калькуляція, яку одержує уряд для того, щоб прорахувати або вжити контрзаходів для мінімізації загрози, проте ймовірно і те, що це може збільшити і деякі інші ризики.

Трапанс пояснює, як ці концепції близько взаємодіють: загрози є “конкретними”, які можуть бути вірогідно оцінені; уразливість також є “вірогідною”, наслідки мають людське і матеріальне вимірювання, і результатом цього всього є ризик, який визначається практиками як “вірогідність несприятливого результату”, що відноситься до загрозової події, за який звичайно беруть збройний інцидент, проте в строгому значенні поняття ризику має відношення не тільки до військової сфери.

Трапанс відзначає цілісну природу ідентифікації загроз і відповідного планування, особливо для представників вищих ешелонів влади. Його висновок звучить так: "Все врешті-решт зводиться до рішення на основі інформації. Існує не одиночний, виділений ризик, а їх комплекс". Сучасні держави зобов'язані розглядати весь спектр фізичних, соціальних і економічних загроз, причому для повної оцінки комбінацій ризиків необхідні:

- ефективний збір інформації і цільовий процес її оцінювання;
- експертний аналіз;
- процедури, що забезпечують адекватний і придатний для подальшого використання аналіз загроз представникам верхніх ешелонів влади.

Загрози і процеси планування не можуть бути актуальними виключно для великих держав. Фактично доведено, що і невеликі країни повинні докладати зусиль за оцінкою загроз і ризиків. Ілюструючи це, Трапанс використовує порівняльну стратегію для всього спектру державних механізмів планування: від економічних і військових супердержав (США) до держав із могутніми збройними силами (Росія) і менш домінуючих країн (Словаччина, країни Балтії). Проте кожна із цих держав має свій унікальний простір безпеки, і висновок, що робить автор, полягає в тому, що кожна держава зобов'язана систематично оцінювати вірогідність, потенціал і потреби. Оцінки показують, що проти деяких ризиків будь-яка держава є уразливою, і повна безпека неможлива для найбагатшої країни, а тому ризики повинні враховуватися завжди і скрізь.

Детально розбираючи найзначніші ризики, з якими стикається держава (тероризм, техногенні і природні загрози, кримінал), Трапанс доходить висновку, що за допомогою створення систем оцінки загроз і планування, участі у відповідних міжнародних організаціях і програмах держави можуть у всеозброєнні зустріти справжні і майбутні небезпеки.

### *Як демократії планують оборону*

Яан Трапанс в своїй праці "Демократія, безпека і оборонне планування" дає цікавий огляд змін, що відбуваються в бюрократичних процедурах у країнах, що розвиваються, а також аналізує зовнішні сили, які впливають на розвиток оборонних стратегій. Маючи повноваження захищати державу, збройні сили володіють такою культурою і структурою, які в багатьох аспектах перебувають у прямій опозиції методам демократії. У самому центрі суперечностей, які існують між військовою культурою і демократичними принципами, стоїть міністерство оборони, яке є вельми цікавим сплавом організацій, що намагаються примирити конкуруючі інтереси і вимоги. В праці показано, наскільки простими є наукові принципи, але реальність виявляється значно більш важкою і цікавою.

Автор оспорує загальну впевненість у тому, що військовим не можна довіряти проведення реформ, і це сприяє демократичній відповідальності, він вважає, що такий підхід здатний викликати втрату автономії. Трапанс показує, що військове командування володіє більшою владою в просуванні демократії, ніж цивільні особи. На жаль, він недостатньо чітко пояснює, чому офіцери, які мають свої власні погляди, мужність і технічні пізнання, здатні реформувати свої загартовані і дисципліновані сили з погляду норм нових політико-військових відносин. Військові здатні успішно застосовувати свої професійні навички, і в багатьох випадках вони самі стають відповідальними за всі механізми, які повинні їм допомагати в розвитку і підготовці. Стисло можна сказати, що міністерство оборони або департамент оборони, як у США, повинні працювати разом або проти численних діючих суб'єктів всередині і поза бюрократичним оточенням.

### *Міністерство і законодавство*

Конституція країни і відповідні закони визначають відповідальність оборонного міністерства перед законодавством. Щодо відповідальності не існує серйозних відмінностей у роботі міністерства оборони й інших міністерств. Як реакція на право законодавців вимагати звітності з боку виконавчих органів влади і їхніх посадовців, усі міністри, як правило, повинні виступати перед парламентськими комітетами, від них може вимагатися присутність на слуханнях, де вони зобов'язані відповідати на поставлені їм питання. На практиці, проте, стосунки міністра оборони із парламентаріями набагато

тонші і складніші. Усі законодавчі органи мають постійні комітети, причому комітети у справах безпеки і оборони є привілейованими порівняно з іншими, і тому користуються особливою увагою з боку парламентського керівництва. Серед багатьох інших уроків, узятих із досвіду перехідного періоду, заслуговує уваги те, що уряди рідко бувають достатньо компетентними для того, щоб здійснювати ефективний нагляд над військовим сектором, і тому так часто саме офіцери, які служать у міністерстві оборони, здійснюють нагляд і контроль. Більше того, законодавці рідко володіють можливостями інтерпретувати й оцінювати потреби оборони і безпеки, тому військовому керівництву доручаються функції контролю над діяльністю міністерства, і це фактично означає, що військові контролюють самі себе. Трапанс у своєму огляді концентрує нашу увагу на тому, що доти існуватиме загроза демократичним принципам з боку оборонного відомства, доки міністри оборони не розроблять такої системи оцінок, яка конкурувала б з військовою.

### *Міністерство і уряд*

У державах перехідного періоду, де все ще спостерігається відгомін авторитарних режимів правління, міністрам оборони доводиться діяти в дуже складному середовищі. Трапанс акцентує на тому, що держави, які ставлять перед собою складну мету отримання членства в Євросоюзі або НАТО, не тільки не забезпечують інтеграції діяльності конкуруючих міністерств і міністерств, що співробітничать. Фактично в країнах-кандидатах на вступ до різних поважаних міжнародних організацій спостерігається домінування владної еліти з роздутою бюрократією, яка не здатна працювати в контексті координованої політики. Нове демократизоване середовище вимагає ширшого розуміння того, що таке безпека в національному контексті, а від нових урядових органів — роботи на загальну мету. У цій ситуації вони змушені не просто працювати, а саме взаємодіяти з іншими службами безпеки, яких вони контролювали під час авторитарного правління. Проте досить складно враховувати всі нюанси вимушеної взаємодії між міністерством оборони та іншими державними інститутами безпеки, простіше сказати, що у більшості випадків існує кілька принципових процесів, які змушують служби співробітничати і це стає буденною практикою.

### *Міністерство і суспільство*

У багатьох країнах перехідного періоду існували способи надійно визначати та інтерпретувати ставлення суспільства до збройних сил. Враховуючи той факт, що суспільство може і мусить мати значний вплив на апарат безпеки, слід визнати, що у багатьох випадках суспільство, як і раніше, дуже поважає свої збройні сили і довіряє їм, навіть не зважаючи на репресивну роль, яку відіграла армія в роки тоталітаризму. Проте це загальне ставлення змістилося у бік того, що збройні сили повинні бути меншими за чисельністю, але при цьому більш професійними, і не повинні комплектуватися на основі загального військового обов'язку. Міністри оборони країн з молодою демократією вже використовують як традиційні, так і нові форми засобів масової інформації для досягнення максимуму відкритості, щоправда, при цьому поки що відстають від більш розвинутих країн. Трапанс при цьому навіть припускає, що НАТО, очевидно, поширює більше інформації в країнах-партнерах, ніж міністерства оборони серед своїх структур. Автор приходить до висновку, що міністерства оборони в більшості країн перехідного періоду, на жаль, зазнають невдачі в упровадженні демократичних стандартів. Поки що вони не можуть гідно відповісти на суспільні потреби і вимоги, і цей факт повинен стати предметом негайної та найсерйознішої уваги.

### *Назустріч західним вимогам*

Ймовірно, що найбільший зовнішній вплив на міністерства оборони країн перехідного періоду мають програми допомоги з боку країн Заходу, особливо членів Альянсу. Хоча ці програми й приймаються добре, різноманітні проблеми істотно знижують їх ефективність. Головною серед них є те, що запрошені експерти часто володіють специфікою мети і завдань оборони тільки своєї країни. Більше того, ці експерти можуть перебувати в країні протягом короткого терміну й тому недостатньо знайомі з її потребами, динамікою і людьми. Міністерство оборони стоїть на передньому рубежі боротьби щодо



вступу в НАТО і ЄС, тому йому доводиться стикатися з різноманітними і суперечливими завданнями, зокрема, воно змушене працювати з окремими особами, добре розуміючи при цьому, що дехто з них може насправді перешкоджати всім зусиллям поліпшити стан військового нові міністерства оборони зобов'язані мати справу — інші служби, агентства, суспільство, зовнішні впливи на державу — ми розуміємо, з яким справді заплутаним і складним середовищем стикаються держави з демократією, що розвивається. При цьому ми суто науково розуміємо, що, напевне, держави перехідного періоду можуть і не повторювати помилок тих країн, що пройшли цей шлях раніше.

### *Підвищення міжнародних стандартів поведінки і ОБСЄ*

Після закінчення холодної війни європейці шукають невійськових способів зменшити насильство, що відбувається на континенті, а останнім часом — під впливом Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Із цього приводу я згадую свій перший практичний досвід роботи з ОБСЄ, коли я, молодий офіцер, був спостерігачем у секторі США у складі першого контингенту НАТО, розміщеного в Боснії-Герцеговині після укладення мирної угоди. З припиненням проявів насильства у Південно-Східній Європі характер військової загрози істотно змінився — раніше вірогідність виникнення загальноєвропейського військового конфлікту між Заходом і Сходом була значною, зараз актуальні стандарти поведінки держав у спірних і конфліктних ситуаціях дають добру гарантію тривалій стабільності. Для цього в 1994 році ОБСЄ був розроблений Кодекс поведінки у військово-політичних аспектах безпеки (*Code Conduct on Politico-Military Aspects Security*), де підкреслюється значення національних зусиль для досягнення міжнародної мети, особливо заходів щодо встановлення довіри у військово-цивільних відносинах і під час прийому на службу в збройних силах.

Віктор-Ів Гебалі в своєму постатейному коментарі до VII і VIII розділів “Кодексу поведінки ОБСЄ в політико-військових аспектах безпеки (1994)” щодо демократичного контролю і використання збройних сил аналізує важливі віхи в зусиллях щодо застосування міжнародних норм для більш реалістичної концепції, в якій влада, її збройні сили є лише легітимними законними інструментами для забезпечення безпеки країни. Як зазначено у вступі до його ґрунтовної статті, із закінченням холодної війни демократичний контроль і використання збройних сил стали щонайпершими умовами, які демократичні держави повинні виконати на шляху вступу до європейських або євроатлантичних організацій. Проте останні трохи інакше використовують Кодекс поведінки ОБСЄ, який служить їм переважно як посібник, коли йдеться про визначення принципів демократичного контролю і використання збройних сил.

Як відзначає Гебалі, Кодекс поведінки ОБСЄ, після остаточного акту Хельсінкі, залишається найважливішим ухваленим нормативним документом, тому що він є інструментом, рівного якому немає в жодній міжнародній організації, включаючи Кодекс поведінки ООН для посадовців правоохоронних органів (*United Nations Officials*). Більше того, Кодекс поведінки втручається у сфери, які раніше були неприступними для міжнародних норм — розвиток державних збройних сил і контроль над ними. Окрім короткої преамбули, Кодекс поведінки містить 42 пункти, розбиті на 10 блоків, які об'єднують три основні напрями, що стосуються: міждержавних норм (блоки I–VI, параграфи 1–19), внутрішньодержавних органів (блоки VII–VII, параграфи 20–37), заходів щодо їх реалізації, а також висновки (блоки IX–X, параграфи 38–42). Гебалі коментує такі блоки:

- Блок VII, в якому обговорюються демократично аспекти контролю над збройними силами, автор відзначає, що зараз для позначення всіх відомств, що працюють на національну безпеку, використовується термін “сектор безпеки”;
- Блок VIII, в якому у загальних рисах розглядається принцип демократичного використання збройних сил.

В анотації до блоків VII і VIII, де обговорюються базові питання *хто* повинен контролювати і *що саме*, як це має здійснюватися і нормативні обґрунтування того, *чому* демократичний контроль є вкрай важливим, Гебалі використовує таку таблицю, в якій підкреслюється суть змісту цих блоків:



<b>Хто?</b>	Конституційні демократично легітимні органи влади (§ 21).
	Особливу роль відіграють законодавчі органи влади.
<b>Що?</b>	Регулярна армія, воєнізовані служби, сили внутрішньої безпеки, спецслужби і поліція (§ 20).
	Тільки перші три категорії (§§ 21, 27, 32).
	Воєнізовані служби (§ 26).
	Нерегулярні військові формування (§ 25).
	Збройні сили (§§ 22, 23, 28, 30, 31, 34, 35, 36, 37).
<b>Як?</b>	Конституційний пріоритет цивільної влади відносно військової (§§ 21, 22, 23, 24, 25, 26).
	Дотримання збройними силами міжнародного гуманітарного права. (§§ 29, 30, 31, 34, 35).
	Дотримання фундаментальних людських прав військовослужбовців (§§ 23, 27, 28, 32, 33).
	Пропорційність використання заходів примусу для встановлення законності і правопорядку (§ 36) і заборона використання сили для обмеження вільного, мирного і законного здійснення прав людини або позбавлення людей їхньої індивідуальної або колективної приналежності (§ 37).
<b>Чому?</b>	“Невід’ємний елемент стабільності і безпеки”, а також “найважливіший вираз демократії”

Як і всі інші праці, присвячені проблемам цивільного контролю над сектором безпеки, блоки VII і VIII Кодексу поведінки не містять докладних моделей. Замість них, ці блоки приводять загальні рекомендації, проте Гебалі відзначає низку недоліків Кодексу поведінки, а саме:

1. В блоках VII і VIII розповідається про здійснення тільки цивільного і законодавчого контролю, але не судового нагляду.
2. Кодекс поведінки не містить прав і обов’язків військовослужбовців збройних сил, якими вони повинні керуватися
3. Кодекс не містить рекомендацій, якими повинні користуватися збройні сили у стосунках з обраним урядом у будь-якій країні.
4. Не наводиться концептуальний зв’язок між Кодексом поведінки і Віденським документом щодо заходів щодо встановлення довіри і безпеки (Confidence and Security Building Measures, CSBM).
5. Кодекс поведінки не містить достатніх пояснень з приводу використання воєнізованих формувань навіть для країн-учасників ОБСЄ, а також щодо їх використання поза угодами щодо контролю над зброєю.
6. Кодекс значно слабше забезпечує дотримання міжнародного гуманітарного права порівняно з Женевською конвенцією 1949 року.
7. Кодекс не містить рекомендацій з приводу використання збройних сил під час надзвичайного стану.
8. Кодекс не зобов’язав країни-учасниць ОБСЄ використовувати цю інформацію в діяльності їхніх секторів безпеки.
9. Як було зазначено вище, Кодекс поведінки відноситься до п’яти категорій збройних сил (армія, напіввійськові формування, сили внутрішньої безпеки, спецслужби і поліція), але не містить рекомендацій щодо оперативної діяльності спецслужб, поліції або прикордонних служб.

Не зважаючи на ці досить суттєві обмеження, Кодекс поведінки є документом, що заслуговує на всіляку увагу, де наводяться конкретні міжнародні стандарти дій щодо контролю над збройними силами країни та їх використання. Коментар Гебалі є практичним посібником з виконання цих демократичних норм як для країн-учасниць ОБСЄ, так і рекомендації щодо здійснення демократичного контролю над сектором безпеки для країн-кандидатів, де продовжується боротьба за втілення демократичних ідеалів.

### Трансформація кадрової політики у збройних силах — приклад Угорщини

Як неодноразово згадувалося в цій книзі, події, що відбулися в європейських державах у 90-х роках минулого сторіччя, суттєво змінили діяльність і політику стосовно сектору безпеки. Демократизація зажадала від виконавчих органів влади більшої відкритості та підзвітності, а змінений простір безпеки

вимагає від збройних сил і сил безпеки більшого потенціалу і готовності до дій у відповідь. У розділі "Принципи і практичний досвід кадрової політики: приклад сил оборони Угорщини", автором якої є Ференц Молнар, підкреслюється вплив внутрішніх і зовнішніх сил на формування і зміну стану безпеки.

З погляду внутрішнього досвіду, який має Угорщина, процеси демократизації країни форсували багато змін у суспільстві і державі, включаючи застосування принципу верховенства закону стосовно людських ресурсів, навчання військовослужбовців демократичним нормам і зміна ставлення армії до суспільства. З погляду зовнішніх впливів після розвалу комуністичних установ утворився новий і динамічний простір безпеки, що виявилось стимулом для створення нових національних оборонних стратегій, політики і структур. У середині країни процес демократизації, завдяки досягненню суспільного і політичного консенсусу, було успішно завершено у відносно короткий термін. Адаптація до нового зовнішнього оточення була, проте, значно важчою, тому що Угорщині довелося вирішувати численні нові внутрішні проблеми, включаючи економічні труднощі і суспільну безпеку. Але, незважаючи на це, процес демократичної консолідації та розвитку зовнішньої політики прискорив формування відповідної кадрової політики, стратегій і практичної діяльності в угорських збройних силах. Адаптація до демократичних процедур із самого початку перехідного періоду, зменшення чисельності збройних сил у відповідь на зміни, що відбуваються в просторі безпеки, серйозніші бюджетні обмеження, а також необхідність посилити потенціал змусили Угорщину розробити більш ефективну кадрову політику і відповідні робочі механізми та підходи. В цьому розділі досліджуються питання, пов'язані з кадровою політикою в угорському секторі безпеки.

#### *Роль парламентів у просуванні демократичних цінностей і законів*

Нормативно і відповідно до конституції демократично обрані законодавчі органи влади відіграють найважливішу роль у формуванні національної бази інфраструктури безпеки, включаючи питання, пов'язані з кадровою політикою. Законодавча влада, як одна з гілок конституційно розділеної влади, має і право, і обов'язок сформувати законодавчі рамки робочих механізмів для сил оборони, забезпечити їх просування на вищому рівні влади і вкорінення базових демократичних цінностей у збройних силах. В Угорщині нинішня законодавча влада має прерогативу рішень з приводу чисельності, кадрового складу (кількості генералів, офіцерів, військовослужбовців-контрактників, призовників і цивільних осіб) і структури верховного головнокомандування, а також вона ставить і схвалює головну мету середньо- і довгострокового розвитку збройних сил, включаючи питання, пов'язані з персоналом. Для Угорщини ці конституційні та законодавчі дії забезпечили визнання того, що військовослужбовці — це "громадяни в уніформі", і вони є складовою цивільного суспільства. Більш того, законодавчі акти останнього десятиріччя визначили необхідні вимоги і обмеження, які зафіксовані в Акті про законодавчий статус військовослужбовців, який гарантує верховенство закону, внутрішній порядок і стабільність всієї військової організації.

#### *Кадрова політика і менеджмент*

Новий простір безпеки (де існують регіональні та субрегіональні конфлікти, а також тероризм, що викликає найбільшу турботу), членство в НАТО та нові соціально-культурні реалії вимагають меншої, але більш професійної армії. Ще одним чинником, що зумовив появу ефективних щодо витрат рішень захисту нації та інтересів країни, виявилися різні обмеження, викликані економічною ситуацією. Нові критерії економіки та безпеки, які суттєво відрізнялися від таких під час комуністичного правління, форсували формування в Угорщині нової кадрової політики, що привертає й утримує на роботі найбільш кваліфікованих військовослужбовців. З упровадженням у країні системи добровільної, професійної військової служби угорські збройні сили є головною дійовою особою на ринку робочої сили. Угорські збройні сили, як один з найбільших угорських роботодавців, формуються з трудових ресурсів, що є на ринку праці, вони здійснюють відповідне навчання і підготовку, а також повернення відставних військовослужбовців до цивільного життя, де чимало з них знову потрапляють на ринок праці. Для того щоб відповісти на нові виклики, що виникли до кінця 90-х років минулого століття, була створена нова кадрова стратегія і система менеджменту трудових ресурсів. Використовуючи три-

ступінчатий підхід до розвитку кадрових резервів, що складається з *розвитку людських ресурсів, системи планування людських ресурсів і управління людськими ресурсами*, в Угорщині вдалося досягти значного поліпшення кадрової політики, і хоча зміни продовжувалися протягом тривалого періоду, зараз вона відповідає сучасним світовим вимогам.

### *Захист прав*

Як і в багатьох інших європейських країнах, в Угорщині військовослужбовцям і цивільним особам, які працюють у збройних силах, дозволено створювати свої представницькі асоціації. Організації з захисту прав військових і цивільних осіб існують з 1991 року, причинами появи яких виявилися необхідність контролю над здійсненням законності і проблема працевлаштування військовослужбовців, що вийшли у відставку в результаті скорочення чисельності збройних сил. З 1995 року інтереси військовослужбовців представляє союз "Гонвед". Це об'єднання зіграло значну роль у підготовці Акту про юридичний статус військовослужбовців, у якому, зокрема, закріплено їхнє право створювати представницькі організації або бути членами таких організацій. Метою "Гонведа" є забезпечення гарантій дотримання основних прав військовослужбовців, і основним принципом його діяльності є визнання того, що військовослужбовець — це "громадянин в уніформі". В інтерпретації "Гонведа" це означає, що і цивільні особи, і військовослужбовці мають однакові основні права, проте громадянські права військовослужбовців можуть обмежуватися, принаймні, на час виконання військових обов'язків. Громадяни в уніформі дотримуються військових правил, інструкцій, дисципліни і субординації, та їх діяльність в рамках представницьких організацій не може бути спрямованою проти їхніх командирів і начальників. Проте "Гонвед" бореться з надмірним обмеженням прав військовослужбовців і, окрім цього, виступає за їх право на соціальні гарантії у разі їх звільнення з лав збройних сил.

У цілому службовці збройних сил Угорщини мають у своєму розпорядженні безліч інструментів і механізмів, що працюють на захист їхніх цивільних прав і свобод. Закони країни — від конституції і до Акту про юридичний статус військовослужбовців, а також військові статuti та інструкції відповідають міжнародним угодам і рекомендаціям щодо дотримання прав і свобод. Солдати та їхні командири вивчають їх. Ці механізми і ширший "вертикальний демократичний контроль" над оборонним відомством забезпечує верховенство закону в цьому контексті, при чому дозволено як створення представницьких організацій, так і їхню діяльність щодо захисту прав і інтересів.

### *Вплив НАТО на навчання і підготовку*

Факт вступу Угорщини до Альянсу спочатку незначною мірою змінив потенціал її збройних сил, проте участь у НАТО дала країні конкретні стандарти і процедури, завдяки яким Угорщина, як і інші країни, що вступили в НАТО пізніше, змогла розробити свої національні оборонні плани і пріоритети. Не зважаючи на значні структурні та матеріальні зміни, яких вимагає членство в НАТО і участь у численних освітніх програмах, на перших стадіях навчання за програмами НАТО не спостерігалось суттєвого поліпшення потенціалу збройних сил. Згодом угорський уряд ухвалив рішення організувати мовний підготовчий центр, заснував комітет з використання доктрин НАТО в програмах підготовки, призначив відповідальних за впровадження стандартів НАТО у різні сфери діяльності збройних сил і зажадав, щоб військові школи кожні три місяці звітувалися про свою роботу, зокрема про рівень інтеграції в НАТО. У результаті цих кроків військова освіта в Угорщині з 2001 року відповідає стандартам Альянсу. Враховуючи важливу відмінність між освітою і підготовкою, система підготовки в Угорщині постійно змінюється відповідно до переходу країни на повністю професійні збройні сили і нових завдань, що виникають у мінливому просторі безпеки країни. Зараз військовослужбовці у період своєї служби одержують кращу підготовку, ніж у попередні роки (наприклад, від військовослужбовців більше не вимагають виконання таких обов'язків, як прибирання і патрулювання), і ця підготовка стала орієнтованою на спільні операції з НАТО і міжнародним співтовариством, особливо щодо підтримки миру. В новій системі підготовка для участі в операціях з підтримки миру починається з ранніх стадій базової підготовки військовослужбовців і продовжується до того моменту, доки кожний із них не буде готовим виконати цю місію у будь-який час.

Відповідаючи на внутрішні зміни, які відбулися в країні в результаті демократизації, а також на події, що мали місце за кордоном, парламент та інші органи цивільної влади здійснюють контроль кадрової політики і менеджменту, а відповідні закони, демократичні структури і процедури, що забезпечують прозорість, гарантують його. Армійська кадрова політика базується на стратегії національної безпеки і військової стратегії. В Угорщині система кадрового менеджменту трансформувалася і стала справді відповідати демократичним і професійним вимогам. Система військового навчання і підготовки, прийнята в Угорщині, з часом все більш адаптується до вимог НАТО і підвищує потенціал збройних сил відповідно до зобов'язань, прийнятих країною у Празі. Відповідні структури і програми, які створені міністерством оборони і генеральним штабом, мають на меті досягти повної сумісності зі збройними силами НАТО і брати ефективну участь в операціях з підтримання миру. Це включає інтегровані навчання і систему підготовки, що узгоджуються з доктринами і стандартами Альянсу, міжнародними законами й угодами.

### *Фінансове планування і оборона*

Оборонні витрати складають значну частину бюджетних витрат у більшості країн, тому знайдеться небагато сфер урядової діяльності, які піддаються такому ретельному вивченню і нагляду з боку державних структур і цивільного суспільства, як оборона. Звичайно національна оборона залучає до своєї діяльності близько 2% працездатного населення і вимагає більше 1% валового національного продукту і більше 4% загальних бюджетних витрат. Закінчення холодної війни привело до зсуву балансу між державою, ринком і цивільним суспільством, змінило простір, в якому діють державні структури, включаючи оборонне відомство. Суспільна сфера усередині країни і суб'єкти, що діють на міжнародній арені, вимагають високих етичних стандартів, прозорості та підзвітності оборонного сектору і розглядають належне управління збройними силами як складову процесу суспільного розвитку. Харі Букур-Марку у своєму розділі "Фінансове планування і процедури використання ресурсів у сфері оборони" деталізує цей простір, що змінився, де обороні доводиться мати справу з фіскальними органами і обмеженнями, прозорістю і вивченням. Автор акцентує увагу на процедурах, що роблять фінансове планування і використання ресурсів ефективнішим, включаючи рамкове планування, принципи управління системою звітності, головні процеси фінансового планування і проблеми, які виникають під час використання та розподілу ресурсів.

### *Рамки фінансового планування і розподілу ресурсів*

Букур-Марку достатньо коректно пояснює, що оборонне фінансове планування і розподіл ресурсів є складовими більш ширшої концепції оборонного планування, до якої в різних європейських країнах підходять по-різному. Вона може бути генералізованою, проте оборонне планування охоплює організації та інститути, які, у свою чергу, здійснюють формування політики, силове планування і розподіл ресурсів. Структура оборонного планування охоплює безліч інститутів, має особливий зв'язок із системою фінансового планування законодавчих органів, до її складу входять внутрішні комісії, виконавчі агентства, які відіграють ключову роль в плануванні та залученні фінансів і ресурсів, а також саме міністерство оборони. Посилення динаміки цих функцій іноді створює певне напруження між формальними і неформальними інститутами, включаючи законодавчі рамки, механізми контролю, звичаї та традиції. Не зважаючи на широку варіативність урядових систем управління і національних норм, які обумовлюють суспільно-державну діяльність і відповідальність, Букур-Марку дає вельми цінні рекомендації щодо максимізації ефективності системи фінансового планування:

- Відповідальність різних гілок влади, типових для демократичного правління — законодавчої, судової та виконавчої — має бути чітко визначеною. Законодавча гілка зобов'язана забезпечити регулятивні закони, процедури і бюджети, тоді як виконавча влада повинна виробити відповідну політику і знайти компромісні рішення в рамках бюджету.
- Наявність чітко діючих механізмів координації та управління бюджетною і позабюджетною діяльністю є найважливішою умовою для ефективного використання ресурсів. Ці механізми містять не тільки методи і процедури, що діють як у фазі виконання, так і під час процесу

ухвалення рішень і розподілу відповідальності. Принциповим є розмежування повноважень між тими, хто здійснює стратегічне оцінювання і вибирає варіанти стратегій для заданого періоду часу, і тими, хто санкціонує і контролює втілення рішень.

- Зв'язок між урядовими і неурядовими структурами суспільного сектору повинен базуватися на чітких установках з метою уникнути ухвалення невідповідних рішень і корупції. Вся діяльність має ґрунтуватися на правилах і процедурах, застосування яких не може бути дискримінаційним.

Зрозумілі бюджетні закони, відкриті і доступні адміністративні правила повинні застосовуватися до виконання будь-яких зобов'язань або розподілу суспільних ресурсів, особливо для всіх контрактів, що укладаються усередині оборонного сектору. Етичні стандарти поведінки службовців — як цивільних осіб, так і військових — мають бути близькими по духу, зрозумілими і широко відомими.

Букур-Марку попереджає, що не існує загальних чітких моделей щодо фінансового планування і використання ресурсів, і що особисті інтереси, пристрасті або упередження іноді можуть значною мірою впливати на їх спрямованість. Наприклад, можуть виникати суперечності між групами, які в плануванні та залученні ресурсів роблять акцент на економічній ефективності, і тими, які формують процедури відповідно до законодавчих норм і стандартів.

### *Принципи фінансового планування і розподілу ресурсів*

Покладаючись на здоровий глузд і на своє розуміння фінансових чинників, що існують у системі національної оборони, Марку затверджує, що первинним і першочерговим є розуміння того, що оборона є виключно суспільною справою, і виробництво, що підтримує національну оборону, має специфічні характеристики. Тому та ціна, яку нація може або згодна платити за свою оборону, не сформована виключно ідеальним ринком, що балансує на межі попиту і пропозиції. Більше того, не безліч споживачів і постачальників, а саме держава є головною дійовою особою в забезпеченні національної оборони, і тому саме воно встановлює ціни, якість і кількість оборонного "продукту". Букур-Марку зазначає, що "той факт, що оборона є суто суспільним і державним продуктом, повинні усвідомлювати люди, які займаються оборонним управлінням і плануванням, а також вони повинні розуміти, що діють в умовах, відмінних від звичайних ринкових відносин". І це усвідомлення має керувати усіма їх діями.

Одним із універсально застосованих принципів є те, що держава має формулювати оборонну мету і планувати показники, які повинні мати свої конкретні характеристики або статус готовності, що досягаються в певних часових рамках, а також основні витратні обмеження. Особам, які здійснюють планування й ухвалюють рішення, необхідно розуміти фінансові і нефінансові ефекти кожного свого кроку, для того, щоб сформулювати цілісне усвідомлення вартості кожної оборонної програми. Іншим керівним принципом є періодичне оцінювання фінансових умов оборонних програм на стратегічному й оперативному рівнях. Періодичне оцінювання допоможе виявити зайві витрати, виплати, які можуть бути відстрочені, або перерозподілити ресурси на користь пріоритетних видів діяльності. Окрім цього, фахівці, що займаються оборонним плануванням, повинні враховувати, що завжди існують непередбачені і тому незаплановані витрати, які в реаліях оборони скоріше є правилом, ніж винятком. Будь-яке планове фінансове рішення, окрім цього, значною мірою залежить від специфічних норм, традицій і процедур, які прийняті в країні. І останнє, що ще варто враховувати — експертизи коштують грошей, причому чималих. Комісії та ради, що працюють на постійній або тимчасовій основі, служать для того, щоб економити засоби, але вони функціонують в специфічному організаційному і плановому середовищі, і для їхньої роботи також необхідні фінанси.

### *Створення прозорого й ефективного планування*

Визнаючи, що величезні завдання, які вирішує фінансове планування і розподіл ресурсів, необхідно піддавати контролю з боку фіскальних органів, що допоможе в досягненні максимальної ефективності та визначенні оптимальної оборонної структури, Букур-Марку наводить опис кількох кроків, спрямованих на підвищення прозорості фінансового планування.

Перший крок має за мету визначення і розгляд доступної фінансової інформації як на стратегічному, так і на оперативному рівні. Найважливішим інформаційним компонентом є загальна сума



витрат, що держава готова витратити на оборону, яка виражається у відсотках від валового національного продукту і є цілком конкретною цифрою. Також повинна бути зібрана інформація про потреби і вимоги різних суспільних служб. Навіть якщо цей процес має спрямованість “згори-донизу”, фінансовий плановик зобов’язаний розуміти, що підпорядковані служби і агентства чекають, що їм виділять фінанси в обсязі, достатньому для виконання своїх функцій і завдань. Інший важливий масив інформації, який повинен знати фінансовий плановик, це рівень деталізації планів агентств і витрат щодо кожної статті, що підлягає обговоренню, і які забезпечують ефективність їх повсякденної роботи та можливість широкого аналізу.

Наступним кроком фінансового планування є розроблення фінансових рекомендацій і альтернатив для командування, офіцерів або керівних цивільних працівників, які вирішують ці питання. Головною умовою для тих, хто займається фінансовим плануванням, є достатня кількість необхідної інформації щодо мети і політики, які формуються керівними співробітниками для того, щоб їхні організації досягали поставлених цілей, і як це здійснюватиметься. Природно, що рекомендації повинні вироблятися на самому початку процесу планування і базуватися на доступній на цей момент інформації. Первинні пропозиції мають враховувати невизначеності та ризики, які можуть вплинути на виконання бюджету. Рекомендації повинні містити відповідні шляхи для досягнення поставленої мети, оцінку того, як фінансова діяльність може вплинути на інші види діяльності організації, пріоритетні напрями роботи, а також на аналіз ефективності витрат і детальний план дій у кожному з напрямів.

Після того як будуть зроблені ці кроки, Букур-Марку підкреслює, що особливого значення для дотримання демократичних норм набуває прозорість фінансового планування. Той факт, що фінансове планування і розподіл ресурсів має певну ієрархію, підвищує важливість дотримання прозорості. Існує безліч можливостей для ключових працівників організації і їх підлеглих брати участь у процесі планування з його найперших стадій, але для тих, хто займається плануванням на нижчому рівні, необхідна хоча б приблизна інформація про їхню діяльність. Прозорість як усередині самої організації, так і для громадськості підвищує ефективність процесу розподілу ресурсів, робить його справедливим і таким, який служить високій національній меті. Разом з фокусуванням на виконанні встановлених програм прозорість відіграє дуже важливу роль на цій стадії процесу фінансового планування.

### *Дилеми розподілу ресурсів*

Дилема, що виникає в процесі розподілу ресурсів, не означає, що деякі служби можуть отримати більше або менше грошей. Вона полягає в тому, що має бути задоволеним у процесі розподілу ресурсів: вимоги, що висунуті військовими службами та іншими державними агентствами або мета, яку визначає поточна політика. Це також означає пошук балансу між витратами на оперативні потреби і витратами на розвиток. Ця дилема може бути вирішена шляхом прийняття чіткої оборонної політики, яка інтегрує політичне бачення і політичні варіанти для парламенту, виконавчих органів влади, оборони і широкої громадськості. Засновані на такій політиці, будь-які оборонні моменти, включаючи кадрову політику і відправку військ за кордон для виконання операцій з підтримки миру, повинні звучати справедливо і логічно, легко сприйматися як військовими, так і суспільством. В будь-якому оборонному документі треба враховувати основні елементи розподілу ресурсів і його очікуваний результат. Політична мета і стратегічні військові завдання мають бути чіткими і базуватися на політичних повноваженнях та інституційних вимогах, що забезпечують верховенство конституції і законів в управлінні обороною. Ця мета повинна доповнюватися розгорнутим описом необхідних результатів.

Будь-який підхід до фінансового планування і розподілу ресурсів повинен враховувати контекст і специфіку країни, для оборонного простору якого здійснюється цей процес. Якщо фінансове планування і бюджетування використовувати належним чином, вони можуть стати могутнім двигуном трансформації оборонного відомства, до цих аспектів оборонної діяльності слід підходити так, як і до оборонної політики, стратегії та силового планування, вони мають стати частиною військової культури. Усім без виключення оборонним відомствам було б корисним визнати, що фінансове планування і розподіл ресурсів завжди потребують поліпшення і розвитку. Використання іноземних експертів для вдосконалення методів фінансового планування і розподілу ресурсів стало б серйозним кроком у цьому напрямі.



## *Оборона, держава і фінансування*

Контроль над діяльністю органів виконавчої влади шляхом обмеження фінансування з часом довів, що є найефективнішим механізмом, і вживається не тільки для контролю питань, пов'язаних з обороною. Більшість європейських країн, які вибрали членство в Альянсі, не часто розвивали свої політичні системи в тією ж мірою, що й НАТО. Тому існує певна неузгодженість систем, яка вимагає подальшого виправлення, особливо з погляду довгострокового партнерства. Нові країни-члени НАТО, проте, вважають, що для їх нових демократій ухвалення деяких деталей партнерства є дуже складною справою. Серйозні проблеми, з якими зіткнувся ліберальний угорський уряд, виконуючи свої зобов'язання щодо членства в НАТО, наочно демонструють складнощі, які відчують нові члени Альянсу. У своїй праці "Економічно життєздатний менеджмент оборонних витрат" (*Economically Viable Management Defence Spending*) Міхалі Замборі ділиться угорським досвідом у розвитку сучасного прозорого оборонного планування і механізмів фінансування. В своїй статті Замборі аргументує свою думку про те, що Угорщині необхідна система оборонного планування. Причому ця система працюватиме не тільки на потреби Угорщини, а також може стати моделлю для нових членів НАТО.

Для країн-колишніх учасниць Варшавського договору перехід від соціалістичного стилю управління державними ресурсами був складним для всіх аспектів державного і суспільного життя, тривалий час економічна і оборонна сфери були повністю залежними від централізованого регулювання економікою і системи безпеки, у яких домінував СРСР. Через те, що між грошима і обороною існує особливо тісний зв'язок, соціалістичні держави були змушені приймати великі оборонні бюджети і відповідні системи оборонного планування. Змінити акценти в оборонній сфері виявилось легко, на відміну від структур відносин, особливо в умовах жорстких фінансових обмежень. У випадку Угорщини цивільне і військове керівництво мали можливість обирати щось оптимальне між існуючими в різних країнах системами бюджетного планування, що Замборі назвав двовекторним методом, так званою технікою "згори-донизу-вгору", яка заснована на тому, що спочатку бюджет спускався "вниз" для обробки на нижніх рівнях, звідки відправлявся знову вгору до органів централізованого планування для вироблення уніфікованих даних щодо витрат. На базі свого законодавства і досвіду з виконання бюджету країни можуть розробляти свою власну щорічну структуру оборонного бюджету. Ця — загальна характеристика, де розділені витрати на особовий склад і матеріальне забезпечення, а також витрати на науково-дослідні роботи.

У бурхливій 90-ті роки минулого сторіччя, коли членство в НАТО стало принциповим завданням угорської зовнішньої політики, все оборонне відомство піддалося ретельному вивченню і трансформації. Угорщина стала членом НАТО 12 березня 1999 року, що дало країні не тільки певні права і привілеї, а й наклало суттєві зобов'язання. Саме через ці зобов'язання властями Угорщини було ухвалено рішення привести бюджетну систему в повну відповідність із стандартами НАТО. Для сфери оборонних витрат нова система оборонного планування була і залишається адекватною відповіддю Угорщини на вимоги, що висуваються Альянсом. Найважливішими моментами цієї системи є:

### *Орієнтація на мету — раціональність у витратах*

Згідно з прийнятою в Угорщині системою оборонного планування бюджетні вимоги пов'язані з конкретними завданнями, які вирішує оборона, а не з вартісними обмеженнями. Подібна орієнтація вимагає упровадження інформаційної системи фінансового менеджменту, яка використовує уніфіковані методи для підрахунку вартості виконання певних завдань в усьому спектрі національної економіки. За допомогою цих методів визначення сумарної вартості, окрім прямих витрат, можна виділити частину сумарної вартості, що пов'язана з виконанням окремого завдання, з урахуванням пропорцій непрямих витрат.

### *Комплексність*

Комплексне оборонне планування є системою, що базується на військово-політичних вимогах, які відбивають інтереси і пріоритети безпеки кожної суверенної держави, що постійно оновлюються,

законодавчо схвалених, а також завдання, які повинна вирішувати оборона і які широко обговорюються урядом. Як результат, ми одержуємо збалансовану, гнучку комплексну систему планування, що діє в різних часових межах.

### *Очікування*

Замборі вважає, що військове планування має базуватися на різних часових межах. Плани, розроблені для різних періодів часу — довго-, середньо- і короткострокові — взаємозв'язані, що відбивається в уніфікованій системі планування. Як компонент системи оборонного планування метод програмного бюджетного планування (де акцентується на виконанні завдань у рамках реальних проєктів) служить меті — зв'язати різні тимчасові періоди планування, що дає змогу не тільки підраховувати загальні та щорічні вартісні показники багаторічних завдань розвитку, але й інкорпорувати їх у різні часові плани. Узгодженість державного і військового планування має бути гарантованою дією довго- і середньострокової системи планування державного управління.

### *Гнучкість*

Кінцеві терміни й умови реалізації плану можуть змінюватися, якщо він модифікуватиметься. Тривале “забезпечення” виконання плану може подіяти так, що він стане “перехідним”. Перехідне планування має на увазі гнучкість у виконанні короткострокових завдань і допомагає підтримувати виконання середньо- і довгострокових планів.

### *Прозорість*

“Продукти” військового планування мають бути чесно подані, для того щоб отримати їх схвалення й підтримку, і найефективнішою рушійною силою досягнення цього є засоби масової інформації. Якщо сказати стисло, демократичний контроль над збройними силами держави повинен існувати хоча б для того, щоб платники податків бачили, як витрачаються їхні гроші. Це можна здійснити через комплексну презентацію планів, використовуючи зрозумілу мову і пояснюючи військові категорії та терміни, і водночас не розголошуючи військових і державних секретів. Презентація планів повинна, по можливості, включати їх порівняльний аналіз.

Хоча вищезгадані моменти свідчать про переваги, які має впорядкована система оборонного планування, проте насправді цей процес залучає комплекс питань, які містять механізми контролю, фінансування, військового планування, витрат на необхідні закупівлі і потреби. Замборі твердо вірить у цю систему, яку він описує як “добре організовану й ефективну”, і яку Угорщина не може дозволити собі ігнорувати. Багатофункціональність, якої вимагає НАТО, у поєднанні з уніфікованими методами оборонного планування, прийнятими в Альянсі, ефективне управління оборонними витратами і політична воля забезпечити прозорість військових бюджетів є найважливішими причинами для ухвалення і використання системи оборонного планування. У кінці свого розділу автор стверджує, що в Угорщині в принципі ухвалюються правильні рішення щодо оборонного планування, він вважає, що “зміна політичного оточення, мінливі правила, вимоги НАТО до своїх членів — усе це є викликами для системи оборонного планування, яка є достатньо гнучкою, щоб справитися з ними”.

### *Міжнародна співпраця*

Як світ сприймає події, такі відповіді на них дають держави. Ризикуючи надто спростити концептуальні відмінності між реальною структурою світу і ліберальними теоретичними конструкціями, слід визнати, що ставлення до земної кулі, як арени для боротьби супротивників, що раніше було принципове необхідним для влади і просто для виживання, змінилося, і світ став все більш сприйматися як глобальна сфера, де існують величезні можливості для співпраці.

## Міжнародна співпраця і добросусідські відносини

Пол Дуней в своєму розділі “Заходи щодо гарантії ефективної міжнародної співпраці та добросусідських відносин в аспектах оборони і безпеки” демонструє реалістичну парадигму, згідно з якою держави не можуть повністю довіряти одна одній і тому уникнути боротьби за військову перевагу. Приймаючи це, країни мусять шукати шляхів поліпшення своїх стосунків щодо цієї конкуренції. Проте світ не стає лагіднішим, і в ньому існують місця, де все населення країни піддається ризику, і ми зобов'язані розуміти це.

Дуней абсолютно справедливо вважає, що взаємне суперництво між США і СРСР найсерйозніше впливало на рішення щодо безпеки, іноді ставило світ на межу військового конфлікту через повну відсутність довіри. Простір безпеки, що утворився після закінчення холодної війни, вимагає ретельнішого аналізу і точності військових рішень. У нинішньому однополярному світі, де США домінують і в економіці, і у військовій сфері, спостерігається розквіт регіоналізму і глобальне поширення ліберальних політичних систем, що держави зобов'язані враховувати у формуванні оборонної політики. Просте зіставлення показує, як швидко дії окремих держав стають комплексними і чіткими, особливо коли міжнародні угруповання загрожують безпеці їхніх громадян усередині самих країн. Одним із проявів цієї комплексної взаємодії є зростання ролі міжнародних організацій, що має сприяти регіональній і міжнародній безпеці. Дуней в своєму розділі фокусує особливу увагу на таких інститутах, що здійснюють регіональний і субрегіональний контроль над озброєннями, на політиці “Пакту стабільності” і на окремих аспектах програми “Партнерство заради миру”.

### *Регіональний і субрегіональний контроль над озброєннями*

Разом з ослабленням напруженості у відносинах між Сходом і Заходом і зменшенням загрози ядерного конфлікту, в останній декаді ХХ століття спостерігалось розповсюдження різних заходів, спрямованих на досягнення регіональної стабільності та контролю над потенційними загрозами безпеки в регіоні. Заходи щодо встановлення довіри, що відігравали домінуючу роль у роки холодної війни, основною метою яких було зменшити вірогідність великомасштабного конфлікту між Сходом і Заходом, сьогодні загалом втратили свою актуальність. Виник певний вакуум, усередині якого почали виникати механізми, завданням яких була відповідь на непередбачуваний розвиток подій у нинішньому світі. Немало з цих механізмів було представлено громадськості, включаючи Московські угоди щодо гуманітарних проблем, Берлінський механізм, що має відношення до надзвичайних ситуацій, і Віденський механізм щодо військових формувань із нез'ясованою метою.

З аналізу Віденського Механізму, який пропонує Дуней, найбільш помітно, що заходи щодо встановлення довіри пропонують країнам небагато стимулів для добровільної співпраці і ще менше інструментів для того, щоб гарантувати скорочення сил. Як відзначає автор, “незважаючи на помітні вигоди, регіональні заходи також виглядають достатньо ризикованими”. Дуней стверджує, що європейським державам необхідно серйозно осмислити свої позиції й дії для того, щоб континентальним процесам, які спрямовані на посилення довіри і стабільності, не заважали різні “локальні схеми”, а поки що шанси досягти загальноєвропейського консенсусу в цьому аспекті залишаються незначними. Проте на європейському порядку денному і надалі стоятимуть питання, що пов'язані з виробленням двосторонніх і регіональних механізмів побудови довіри.

### *Субрегіональна співпраця в Європі*

З розпуском Організації Варшавського договору в 90-х роках минулого сторіччя спостерігалось зростання співпраці в Центрально-Східній і Східній Європі. Поліпшення політичної атмосфери позитивно вплинуло на регіональну стабільність і безпеку. Однією з найяскравіших подій в цьому регіоні стало створення так званої Вишеградської групи, члени якої зобов'язалися вести діяльність, спрямовану на ухвалення і досягнення стандартів НАТО. Можливо також, що республіки колишнього СРСР не прагнуть і не прагнутимуть членства в НАТО, але братимуть участь у співпраці у сфері безпеки на субрегіональному рівні. Проте поки що цей механізм співпраці є обмеженим.

### *Пакт стабільності*

Серед різних підходів, розроблених Заходом для зміцнення безпеки і співпраці в Південно-Східній і Центрально-Східній Європі, виділяються заходи, які стимулюють країни регіонів розвивати субрегіональну співпрацю. Серед численних угод, що виникли на базі цих заходів, Пакт стабільності виділяється як такий, що заслуговує на особливу увагу й аналіз. Виходячи із двох основних проблем, що є потенційним джерелом конфліктів — територіальні претензії та національні суперечності — європейські держави, і особливо Франція, розробили методи щодо зменшення цих загроз. Пакт стабільності успішно застосовувався для запобігання подальшого насильства в Центрально-Східній Європі, проте Дуней пояснює ці успіхи впливом Євросоюзу на країни-кандидати на вступ. Автор зауважує, що «Пакт стабільності продемонстрував, що Захід здатний узяти на себе відповідальність за внутрішньорегіональні відносини в тій частині Сходу, де це є особливо необхідним». Проте де бажання приєднатися до Євросоюзу виявлялося слабкішим, відповідно знижувався і його вплив на поведінку держави.

### *Політика Євросоюзу стосовно сусідніх країн*

Європа доклала значних зусиль, намагаючись налагодити традиційні міждержавні зв'язки, що були порушені під час холодної війни, і забезпечити їх міцність між усіма країнами регіону, особливо з тими, які висловили бажання приєднатися до Євросоюзу в майбутньому. Захід, поширюючи свій вплив на Схід, останнім часом виявляє серйозну занепокоєність слабким розвитком регіональної співпраці. Для того, щоб розв'язати цю проблему, ЄС дав старт новій ініціативі, названій «Нова політика добросусідства», метою якої є запобігти ускладненням, що виникають після його розширення. Країни, стосовно яких застосовується ця політика, за існуючих реалій не мають шансів приєднатися до ЄС, але, Євросоюз прагне налагодити дружні відносини з державами, з якими він межує, особливо в питаннях прикордонних служб, регіональної співпраці, ліквідації бідності та іншої допомоги. Дуней переконує, що коли ЄС не взаємодіятиме з країнами, з якими має спільні кордони, він ризикує відштовхнути від себе сусідів або навіть гірше.

### *Програма «Партнерство заради миру»*

Члени НАТО, докладаючи систематичних зусиль для залучення до співпраці країн, які колись були їхніми супротивниками, визнали той факт, що необхідно розробити механізм, який не тільки б ефективно сприяв досягненню майбутньої інтегрованості, а й допомагав би їх розвитку шляхом виконання поставлених перед ними конкретних завдань. Унаслідок того, що Альянс не має своїх збройних сил, особливого значення набувають двосторонні зв'язки, встановлені між членами НАТО і більшістю інших країн Європи. Завдяки цим зв'язкам Альянс здатен підготувати країни до членства і зробити свій внесок у модернізацію збройних сил багатьох інших країн. Процес планування і перегляду програми «Партнерство заради миру» (*PfP Planning and Review Defence: Review Process, PARP*) став основним інструментом, що сприяє інтегрованості через конкретизацію вимог, що ставляться перед учасниками, і використання розширеного процесу огляду досконалого прогресу. Без сумніву, «Партнерство заради миру» стало успішною програмою, що сприяє вступу до Альянсу нових членів. Дуней аналізує і обмеження, які існують у ній. Автор пише, що «неможливо заперечувати той факт, що недоліком програми «Партнерство заради миру» є те, що основні зв'язки встановлені між членами Альянсу і його партнерами і водночас набагато менше уваги приділяється взаємостосункам між самими членами. У результаті склалася ситуація, при якій НАТО був і залишається центром таких взаємозв'язків. Безумовно, це збігається з інтересами безпеки НАТО, його країн-учасниць і держав, які мають подібний політичний курс. Залишається лише переконатися, чи стане це настільки ж вигідним і для інших країн, які приєднуються до цієї програми».

В кінці свого розділу автор доходить дещо несподіваного висновку, що закінчення холодної війни не виявилось тією вирішальною обставиною, яка форсувала укладення нових регіональних двосторонніх угод. Більш того, Дуней робить висновок, що саме зовнішні впливові політичні суб'єкти є реальною силою в «новій Європі», і це демонструє розподіл влади і впливів у цьому регіоні після закінчення холодної війни.

## Управління розвідкою — універсальний посібник

Фред Шрейер у розділі “Управління і нагляд над розвідкою” концентрується виключно на використанні розвідувальних органів у демократичній державі, що є важливим джерелом інформації для розвитку та примирення розвідувальних систем і функцій контролю над ними. На відміну від багатьох інших робіт на цю тему, дослідження цього автора ґрунтуються на серйозному досвіді. Шрейер на початку розділу з практичної точки зору дає опис того, як розвідувальний апарат може служити державі. Але основною метою роботи є рекомендації щодо поліпшення функціонування безпеки в демократичному контексті і те, як держава може з найбільшим ефектом управляти діяльністю розвідувальних органів.

### *Управління розвідувальним циклом*

Як відзначає Шрейер, розвідувальна діяльність служить вищому політичному керівництву країни, виконуючи свої основні функції щодо збору розвідувальної інформації та її аналізу. Ці два види діяльності удосконалюються, особливо в найрозвинутіших і багатих державах, тому їхні уряди в змозі вимагати певних видів розвідувальної інформації. Достатньо поширеною системою є концепція *розвідувального циклу* — процесу, в якому інформація збирається, трансформується в розвідувальну і робиться доступною для вищих ешелонів влади, військового командування, співробітників і установ, яким необхідна розвідувальна інформація для виконання своїх функцій і обов'язків. Цей *розвідувальний цикл* включає 5 стадій: 1) *планування і спрямованість*; 2) *збір інформації*; 3) *обробка отриманої інформації*; 4) *вироблення й аналіз розвідувального продукту*; 5) його *розповсюдження*. Зупинимось на цих п'яти стадіях детальніше для того, щоб з'ясувати, яку роль у них можуть відіграти виконавчі структури.

### *Планування і спрямованість*

Для здійснення цієї стадії потрібні зусилля розвідки, що мають забезпечити: від інформації, необхідної для ідентифікування і оцінювання загрози або з пріоритетних питань, потрібних для вироблення політичних і стратегічних рішень, а також для з'ясування, які міжнародні або внутрішні діючі суб'єкти підлягають ретельному вивченню і аж до постачання розвідувального продукту його споживачам. Весь цей процес ініціюється, коли очевидною стає необхідність, або надходить запит із боку певних державних суб'єктів.

### *Збір інформації*

Зібрана інформація поступово стає розвідувальною. У цьому процесі використовуються відкриті та закриті джерела інформації, широке коло технічних засобів збору інформації, які має (або яких не має) держава.

### *Обробка*

У розвідувальній діяльності обробка інформації означає перетворення величезних інформаційних масивів у форму, зручнішу для розвідувального аналізу, включаючи мовний переклад і розшифровку. Інформація, яка не потрапляє до аналітика, сортується й архівується у формі, зручній для швидкого комп'ютерного відновлення.

### *Вироблення і аналіз розвідувального продукту*

Ця стадія полягає в перетворенні обробленої інформації на кінцевий розвідувальний продукт, який подається у форматі повідомлень, коротких звітів або об'ємніших досліджень. Аналіз залежить від того, як люди інтерпретують і оцінюють події та ситуації на основі конгломерату відкритої і закритої інформації. Суб'єкти, яких коментують розвідувальні аналітики, належать до сфери державних інтересів, у більш широкому плані це — поточні події, наміри, ресурси, вірогідний розвиток ситуацій, різні регіони з їх проблемами, організації, групи людей і окремі особи і різних контекстах — політичному, географічному, економічному, фінансовому, науковому, військовому або біографічному.



### *Поширення*

Завершуючи розвідувальний цикл, поширення включає поведження з готовим розвідувальним продуктом і його доставку споживачеві, який ініціював увесь цей цикл. Упродовж цієї фази найчастіше трапляються помилки. Інформація, щоб стати корисною, повинна мати п'ять найважливіших характеристик, вона повинна бути: актуальною, своєчасною, точною, змістовною і максимально аполітичною.

Як стверджує Шрейєр, ефективне управління розвідкою залежить від оптимальної роботи розвідувального циклу. Проте такий погляд на розвідувальний цикл може призвести до сильного спрощення складних розвідувальних процесів, що існують в розвинутих державах, але він служить зручною схемою для ефективного впливу політичних лідерів і членів урядів на діяльність розвідки. Визначаючи вимоги до розвідувальних служб, представники вищих ешелонів державної влади фокусують їхні зусилля, допомагають ефективно виконувати повсякденну роботу. В розвідувальних функціях, які процвітатимуть і в майбутньому, передбачається розвиток і синтез усіх елементів розвідувального циклу з метою забезпечити надійну і швидку інформаційну підтримку найсерйозніших замовників.

### *Нагляд над діяльністю розвідки*

Аналізуючи різні політичні інститути в контексті національних традицій, історії та культури, ми завжди доходимо висновку, що існують якісь особливі, ключові аспекти. Одним з них є нагляд над діяльністю розвідувальних служб. Як помічає Шрейєр, "як не існує єдиної моделі демократичного контролю, так немає і чітко визначеної моделі демократичного контролю над розвідслужбами". Загальновизнано, що для ефективного контролю необхідна участь усіх гілок влади демократичної держави — виконавчої, законодавчої та судової. Для того, щоб демократичний контроль був успішним, необхідно, щоб усі три гілки влади виконували свої специфічні функції в загальному контексті контролю, підзвітності та нагляду, метою яких є забезпечити законодавчу базу, відповідальність і відповідність поставленим завданням всієї розвідувальної діяльності, тим більше, що сама природа розвідки не передбачає широкого втручання громадськості.

### *Виконавчий контроль і підзвітність*

Вкрай важливим для контролю виконавчої влади над розвідувальними службами є забезпечення чіткої і зрозумілої директивної лінії для їхньої діяльності. Як пояснює Шрейєр, напрямки діяльності, що задаються вищими посадовцями держави, є і фундаментом та каталізатором усієї роботи розвідки. Типовим для надмірно бюрократизованих структур є факт, коли розвідслужби не одержують необхідних вказівок, унаслідок чого серйозно зростає вірогідність нецільового використання їхнього потенціалу. Розвідка має знати, яку інформацію необхідно зібрати і коли вона необхідна. Вона повинна знати, що її продукт буде корисним і як можна поліпшити його якість для того, щоб полегшити ухвалення політичних і стратегічних рішень. Вище керівництво країни мусить усвідомлювати, що розвідувальні служби можуть йому запропонувати, і бути більш обізнаним в тому, як використовується їх потенціал.

### *Законодавчий контроль*

Для гарантії того, що апарат розвідувальних служб працює на користь держави і не претендує на її прерогативи, вищі повноваження і право нагляду повинні залишатися за державним органом, який представляє законодавчу владу. Проте зазвичай небагато обраних народних представників, які зобов'язані здійснювати нагляд за діяльністю розвідки, мають досвід роботи у цій сфері. Але, як помічає Шрейєр, брак досвіду не звільняє парламентарів від відповідальності за виконання узятих зобов'язань. Існує чотири основні підходи, які національні законодавчі органи можуть використовувати для управління розвідувальними функціями:

### *Нагляд*

Моніторинг за виконанням законодавчих норм, ініціатива щодо проведення слухань і розслідувань у разі виникнення певних проблем, оцінка дії законів і норм.



Знаючи, що бажать їхні виборці, і що буде прийнятним для політики уряду, законодавці зобов'язані забезпечити альтернативні оцінки і думки, які висловлюватимуться на закритих парламентських засіданнях. А якщо на порядку денному стоять національні цінності та загроза суспільству, ця парламентська функція стає життєво важливою.

### *Прозорість*

За допомогою слухань, обговорень і доповідей, які проводяться в комітетах, що відповідають за нагляд за розвідкою, національні законодавчі органи можуть сприяти підвищенню прозорості — видимості для громадськості — розвідувальних служб. Прозорість необхідна для того, щоб забезпечити підзвітність усіх аспектів діяльності спецслужб, тим самим підвищити суспільну довіру і підтримку всієї країни.

Національна законодавча гілка влади забезпечує найважливіший зв'язок між спецслужбами і громадськістю. Через те, що багато видів розвідувальної діяльності залишаються засекреченими, законодавці повинні мати право вимагати звітів про діяльність спецслужб, проводити слухання, а у разі порушень — розслідування.

### *Судовий контроль*

Порівняно з практично необмеженим контролем над спецслужбами, який можуть здійснювати парламентарії, контроль і нагляд судових органів переважно є більш обмеженим. Кажучи узагальнено, судова влада має право здійснювати контроль над дотриманням законності, а не за політичними аспектами діяльності розвідувальних служб. Судова влада проводить моніторинг всіх законів та інтерпретує їх конституційність. Її роль у контролі над розвідорганами звичайно скромніша, але може стати значною, коли безпосередньо розглядаються практичні аспекти діяльності спецслужб. Сам факт, що діяльність спецслужб може виявитися предметом судового розгляду, вже припускає певний самоконтроль. Відношення судових органів до спецслужб відрізняється від відношення органів виконавчої влади, але юридичний контроль може виявитися достатньо впливовим у питаннях державних секретів. Хоча не існує універсальної моделі юридичного контролю, проте деякі зразки "найкращого практичного досвіду" можуть допомогти в багатьох сферах діяльності, наприклад у питаннях дотримання розвідувальними службами законів країни, а також виконання директив і вказівок вищестоящих органів, судам же надається право санкціонувати електронне спостереження, розшук і обшуки, які проводяться усередині країни; вони повинні забезпечити, щоб під час використання технічних засобів збору інформації поважалось право людини на конфіденційність, а також інші цивільні права і свободи.

### *Роль громадськості*

Хоча громадськість безпосередньо не бере участі у повсякденній роботі розвідувальних служб, вона має можливість здійснювати вирішальний вплив на законодавчу базу і діяльність національних розвідувальних органів. Законодавство заохочує активну участь широких мас громадськості — неурядових організацій, груп із захисту прав людини і цивільних свобод, ініціативних груп і окремих громадян, а також засобів масової інформації. Повинні існувати й діяти закони і внутрішні правила та інструкції, які дозволяють після певного періоду часу публікувати інформацію про діяльність спецслужб, як це, наприклад, зафіксовано в "Акті про свободу інформації" в США, а також завдяки ним може здійснюватися інформування громадськості та ретельне вивчення діяльності розвідувальних органів. Крім того, широкий доступ до незакритої інформації, особливо щодо загроз державі та її громадянам, дасть змогу не тільки більш глибоко вивчати роботу спецслужб, а й істотно підвищить суспільну підтримку у виконанні ними своїх функцій і обов'язків. Існує безліч інших способів посилення ролі громадськості, наприклад, попереджати про можливі порушення прав людини й утиски громадянських свобод, допомагати жертвам та їхнім рідним в отриманні інформації, надавати підтримку у формуванні нових законів. Засоби масової інформації відіграють значну, хоча й суперечливу роль у встановленні підзвітності розвідувальних служб. Завдяки журналістським розслідуванням стають надбанням громадськості порушення, помилки і провали розвідки, хоча досить часто журналісти недбало став-

ляться до виконання своїх обов'язків. Незважаючи на ризик того, що засоби масової інформації проявлять безвідповідальність, вони повинні стояти на варті зловживань владою і повноваженнями.

Шрейер в своєму розділі йде значно далі в поясненні стосунків між державою і суспільством, від яких залежить діяльність спецслужб. Після пояснення того, що таке розвідка і що вона може зробити для держави, він фокусує свою увагу на важливості демократичного контролю над розвідувальними органами, які можуть виявитися потенційно агресивними стосовно країни і суспільству. Не зважаючи на те, що Шрейер не наводить жодного прикладу відповідного демократичного нагляду, завдяки його праці стає зрозуміло, що всі рівні держави і суспільства мусять бути постійно активними і брати участь у здійсненні найважливіших функцій розвідки, при цьому ніколи не відступаючи від демократичних принципів і норм, що загалом сприятиме розвитку розвідувальних служб.

## Парламент і оборонні закупівлі

Відкликаючись на вимоги, які сучасний простір безпеки висуває перед національним і міжнародними оборонними критеріями, Ван Ікелен в своєму розділі "Парламенти і оборонні закупівлі" наводить порівняльний огляд процесів і процедур оборонних закупівель у контексті національної безпеки. Ті, хто працює з будь-яким аспектом оборонних закупівель в розвинутих країнах, розуміють всю комплексність і парадоксальність цього питання. Ван Ікелен вважає, що парламентарії повинні бути дуже відповідальними і обережними у своїх зусиллях щодо контролю над цією сферою. Він вважає, що:

*"Оборонні питання у цілому і закупівлі зокрема часто є далекими від прозорості і складні для відстежування. Навіть якщо інформація доступна і часто отримується з відкритих джерел, необхідна дуже серйозна експертна оцінка для того, щоб розібратися у пропозиціях і контрпропозиціях, перевагах і неупереджених ставленнях, чинниках, що впливають на обговорення. Необхідно щоб парламентарі підходили критично до цього питання та орієнтувалися на максимально широке його охоплення, зверталися за допомогою і консультаціями до професіоналів, науково-дослідних центрів і неурядових організацій".*

У сфері оборони існує небагато аспектів, подібних до закупівель оснащення, на які парламент може безпосередньо впливати, проте здійснювати це на практиці справді ефективно представляється достатньо складним. Ван Ікелен в своєму розділі приводить великий набір рекомендацій, якими слід керуватися для ефективного контролю й участі громадськості у вирішенні питань оборонних закупівель.

## Характеристики оборонних закупівель

Оборонні закупівлі суттєво відрізняються від інших національних витрат, і кінець холодної війни, принаймні в Європі, сприяв тому, що оборона стала грати другорядну роль порівняно з безпекою і соціальними потребами. Простір безпеки і дедалі зростаюча нестабільність джерел ресурсів висувають перед парламентаріями нові вимоги, від них зараз вимагаються більші зусилля для того, щоб суспільство було готовим зустріти такі зміни. В цьому контексті Ван Ікелен наводить рамки, в яких законодавчі органи можуть брати участь в процесах оборонних закупівель.

Теоретично кожний цикл закупівель починається з визначення оперативних потреб, завдання, яке стало значно складнішим після закінчення холодної війни. Як відзначає Ван Ікелен, в той час, коли особливу увагу надавалося захисту Західної Німеччини від Радянського Союзу, оборонне планування і відповідні закупівлі здійснювалися помітно легше. У сучасному просторі безпеки, коли вимоги територіальної оборони відійшли на другий план, значно змінилися вимоги до розвідки, тилового постачання, транспорту й оснащення. Гнучкість і мобільність стали новими ключовими вимогами в цьому контексті, що "вже не повністю визначаються кількісними показниками".

Перший крок у процесі оборонних закупівель ілюструє симбіоз між виконавчими і законодавчими органами. Перше офіційне повідомлення має бути відправлене парламенту на розгляд одразу після того, як будуть визначені оперативні вимоги: тип оснащення і загальні показники потреби. Якщо

пропоновані вимоги схвалюються, починається друга фаза процесу, в якій попередньо вивчаються способи задоволення цих вимог, а також визначаються потенційні постачальники. Оперативні вимоги перекладаються на мову технічних характеристик і специфікацій, що залежать від усієї стратегії закупівель, а також визначаються терміни виробництва і поставок оснащення до збройних сил. Третя і четверта фази мають на увазі ретельне вивчення інформації, наданої зацікавленими постачальниками, з метою визначити їх можливості задовольнити поставлені вимоги, далі відбувається підготовка безпосередньо до закупівель, зокрема розгляд конкретних торговельних пропозицій. Фінальна фаза звичайно полягає в обговоренні цих пропозицій, а також у їх ретельному вивченні засобами масової інформації, науково-дослідними центрами і парламентаріями. Протягом цієї фази законодавці і фахівці з закупівель повинні особливо ретельно підходити до своєї роботи, не допускаючи упереджених висновків і рішень і не піддаватися зовнішньому тиску. Ван Ікелен зазначає, що хоча ці процеси виглядають дещо ідеальними, проте подібні схеми усе ж практикуються в деяких країнах НАТО.

Після досить докладного зіставлення оборонної політики і промисловості США і Європи Ван Ікелен узагальнює методи, завдяки яким національні законодавчі органи можуть забезпечити нагляд над оборонним відомством загалом і над процесами закупівель для оборонних потреб зокрема:

- 1) У взаємодії з парламентом уряд регулярно оновлює концепцію і політику безпеки. На рівні виконавчих органів у концепції повинні максимально детально відбиватися потреби національної оборони, особливо з погляду оцінки потенційних загроз.
- 2) Парламент повинен визначити рівень національних амбіцій у контексті участі в міжнародних операціях з підтримки миру і конкретний внесок країни у вигляді підрозділів, військового потенціалу і готовності дислокуватися за межами країни.
- 3) Рівень готовності особового складу й оснащення має відповідати цим амбіціям, включаючи підготовку, тилове постачання й можливу співпрацю, переважно у формі "силових підрозділів", які відповідно підготовлені і готові до негайної дислокації у разі виникнення кризових ситуацій і політичного рішення приєднатися до міжнародних операцій.
- 4) НАТО і Євросоюзу слід звертати більше уваги на політику військових закупівель їхніх союзників і партнерів.
- 5) Щодо оборонних закупівель ван Ікелен вважає, що найважливіша роль парламенту полягає в забезпеченні того, що урядом застосовуватимуться демократичні принципи "відкритості, пояснення і обговорення", у тому числі для сфери військового постачання.

Щодо бюджетного контролю парламентарі повинні бути впевненими, що фінансування буде достатнім і ефективним не тільки упродовж поточного року, а й протягом усього циклу оборонних закупівель, зокрема тому, що уряди мають тенденцію занижувати вартість довгострокових проєктів і бути дуже оптимістичними з приводу майбутніх ресурсів і можливостей. Перевищення вартості проєктів є частим явищем, затримки в реалізації програм або навіть їх блокування, як правило, серйозно збільшують витрати. Оскільки оборонні закупівлі здійснюються протягом тривалого періоду, важливо оцінювати довгостроковий вплив розвитку оборонного потенціалу і те, наскільки гармонійно нове оснащення впишеться в загальну композицію збройних сил. Тому постійне акцентування на "інтегрованості" є вкрай актуальним.

Хоча наведені ван Ікеленом приклади й аналіз обмежені багатими країнами із стабільними, „старими” демократіями, його робота служить також меті просування ефективних демократичних інститутів в країнах, які переживають перехідний період. По-перше, автор, на жаль, недооцінює необхідність активного обговорення і ретельного аналізу оборонних структур у всіх країнах, і, можливо, навіть більш в державах, здатних розробляти й використовувати технологічні інновації. Парламентарі ніде не можуть спочивати на лаврах. По-друге, вимоги безпеки вимушують парламентарів розглядати оборонний потенціал з погляду його максимально ефективного використання. Країни з більш войовничими оборонними традиціями, держави, де оборона перебуває на привілейованому положенні, і де національні цінності мають на увазі активні дії з підтримки миру — всі вони зараз зобов'язані переглянути свої уявлення про те, що справді є безпекою їх громадян.

## **Засоби масової інформації, інформаційна політика і збройні сили**

Два розділи цієї книги присвячено одному з найскладніших і найважливіших питань, успішне вирішення яких повинне гарантувати, що діяльність структур оборони і безпеки базуватиметься на демократичних принципах: вільний доступ до інформації для її вивчення громадськістю. Відрізняючись один від одного за масштабом охоплюваних питань і тону, кожен з розділів, написаних Робертом Пжчелем і Харі Букур-Марку, дає читачеві важливі спостереження і рекомендації щодо формування оборонними установами інформаційної політики і відносин з мас-медіа для того, щоб вони служили головної меті — захисту і безпеці суспільства.

### *Інформаційні стандарти, політика засобів масової інформації і зв'язки з громадськістю*

Цілоком можливо, що стаття “Інформаційні стандарти, політика засобів масової інформації і зв'язки з громадськістю”, написана Робертом Пжчелем, пропонує дуже прагматичні підходи, але вона є гарним посібником для тих, хто зацікавлений максимально зміцнити часто слабкі взаємостосунки між державними, зокрема, оборонними органами і незалежними (і часто такими, що шукають прибуток) засобами масової інформації. Метою автора є якомога стисло продемонструвати, що мас-медіа і держава не обов'язково повинні перебувати в опозиції одне до одного, більше того, їхня співпраця повинна мати форму симбіозу, завдяки якому максимально точно розкривається діяльність держави. Резюме статті містить вкрай цікаві висновки й оцінки.

### *Інформація і держава*

Навмисно чи ні, Пжчель розвиває дискусію на тему природи держав і суспільств, що розвиваються, де, як і раніше, залишається сильним вплив авторитарної спадщини. Далеко не обов'язково, щоб відли огляд драматичних виборів або парламентських дебатів — вони завжди визнаються найважливішим елементом демократичного суспільства. Пжчель вважає, що органи оборони і безпеки мають важливий обов'язок інформувати публіку про свою діяльність. Він вважає, що зараз громадськість і військовий персонал стали досвідченішими в питаннях оборонної діяльності, тому має право вимагати від урядів забезпечення оптимальності в діях сектору оборони і безпеки, зокрема, автор стверджує, що “сьогодні співробітники установ оборони і безпеки мають право чекати, що політика в цій сфері буде раціональною”.

### *Місце для правди*

Згадуючи помилкову атаку ВВС НАТО на колону біженців в Даковіце в 1999 році і нещирість російських властей під час катастрофи підводного човна “Курськ” у 2000 році, автор цілоком справедливо вважає, що інформація, яку доносять громадськості професіонали мас-медіа, повинна бути достовірною як щодо повсякденних подій, так і під час надзвичайних ситуацій. У минулому офіційні особи НАТО далеко не завжди давали роз'яснення з приводу подій представникам засобів масової інформації для випусків новин. Проте зараз представники НАТО вже так не діють, побоюючись бути звинуваченими у “вузості підходів”. У подіях, пов'язаних з катастрофою “Курська”, перед російськими офіційними особами було висунуто звинувачення в недостовірності наданої інформації, що потім вимагало екстраординарних заходів з метою відновити довіру з боку мас-медіа. Отже, “правда” є дуже цінною річчю, яку треба оберігати у будь-який час, навіть під вимогами негайного інформування.

### *Гнучкість*

Пжчель визнає важливість того, що повинна існувати безліч підходів отримання максимально швидко точної інформації, що, втім, залежить і від місцевих умов та подій, що відбуваються. У цьому плані він дає розгорнутий опис декількох принципів, якими слід керуватися медіа-професіоналам. По-перше, необхідно зберігати витримку перед представниками преси, коли йдеться про надзвичайні події. Якщо під час проведення звичайних операцій з підтримання миру достатньо щотижня проводити зустрічі з журналістами, то кризові ситуації вимагають оперативнішого інформування, як за допо-

могою прес-брифінгів, так і відповідних веб-сайтів. Другий принцип полягає у більшій гнучкості використання нових методів, зокрема практики прикріплення цивільних осіб до бойових підрозділів, що з часом набуває все більшої популярності. Хоча цей метод і піддається критиці, неможна заперечувати, що журналісти одержують безпрецедентний рівень доступу. Окрім цього, в медіа-планах слід враховувати і локальні умови. Якщо до місцевого населення потрібен особливий підхід — наприклад, здійснювати інформування через радіо, а не за допомогою друкованих або інших засобів — журналісти та їхнє керівництво повинні пристосовуватися до цих умов, якщо хочуть працювати ефективно.

### *Роль професіоналів*

Міркування Пжчеля на тему прес-представників оборонних відомств не викликають сумнівів. Автор стверджує, що “у цьому аспекті альтернативи професіоналізму не існує”. Поки що не розроблені чіткі інструкції про те, в чому полягає ефективна робота медіа-офіцерів, проте існують певні вимоги, які можуть забезпечити ефективну взаємодію, що враховує глибокі знання організацій і структур, які вони представляють, а також гарне розуміння світу засобів масової інформації. Більше того, особисті контакти між прес-аташе і засобами масової інформації є вкрай важливими для того, щоб забезпечити розгляд всіх аспектів подій. Стосунки між прес-представниками структур сектору безпеки і оборони і журналістами мають будуватися на взаємному розумінні та довірі, що виникають у результаті тривалої спільної роботи.

### *Допуск*

Пжчель акцентує нашу увагу на двох моментах, які є привілеями будь-якої бюрократичної структури: доступ до інформації і вищих посадовців держави. Хоча політичні лідери у принципі розуміють необхідність швидкого поширення інформації, глибоко ешелоновані ієрархічні структури й деякі традиції часто перешкоджають цьому. Автор підкреслює, що мас-медіа повинні мати цілодобовий доступ до інформації, що має забезпечуватися підготовленим персоналом самих оборонних відомств.

### *“Особливий випадок”*

З урахуванням того, що структури оборони і безпеки наділені унікальними повноваженнями і виконують специфічні функції, їх відносини із засобами масової інформації також повинні бути особливими. Автор, маючи великий досвід роботи в НАТО, трохи відступаючи від головної теми, як своє перше важливе спостереження наводить необхідність розподілу праці між цивільними особами і військовослужбовцями. Залишаючи пріоритет за цивільним керуванням, він вважає, що не можна недооцінювати впливу військового компоненту. Не існує чіткої вказівки про те, як розмежувати відповідальність, але в стратегічних питаннях, природно, зберігається перевага штабного командування (у Брюсселі або Пентагоні). Тактичні питання повинні розв’язуватися на локальному рівні.

### *Безпека*

Пжчель висуває три основні принципи безпеки, які повинні враховувати всі медіа-плани: оперативна безпека, порушення якої може ставити під загрозу бойові підрозділи і майбутні оперативні дії, захист закритої інформації, та захист самих журналістів. Автор вважає, що “поки ці прекрасні правила застосовуються до інформаційної політики, відомства, що відповідають за безпеку і оборону, навіть отримають більше прибутки, тому що їхні плани звучатимуть вагомо, а професійна експертиза — переконливо, і все це завдяки тому, що вони розуміють журналістське співтовариство”.

### *Висновок*

За словами автора, його праця має на меті зробити “бодай мінімальний внесок” в справу поліпшення взаємостосунків між засобами масової інформації і прес-аташе військових відомств. Спираючись насамперед на свій досвід роботи в НАТО, він виказує вельми цікаві та іноді навіть несподівані спостереження про взаємостосунки між бюрократичним апаратом сектору безпеки і медіа-професіоналами.



## Оборонні структури і інформаційна політика

У розділі “Оборонні структури і інформаційна політика”, автором якого є Харі Букур-Марку, наводиться цікавий огляд розвитку медіа — та інформаційної політики в оборонній сфері і ще раз нагадує про важливість того, щоб вона була збалансованою й далекоглядною, і в чіткій формі доходила до громадськості. В його оцінці зараз світ мас-медіа є дуже складним простором, у якому працюють професіонали, котрі мають справу, з одного боку, з критично налаштованою громадськістю, а з іншого — величезними інформаційними об’ємами. Як детально описує автор, у новому інформаційно-центрованому світі:

*“...питання, пов’язані з обороною, які у минулому були віддані на відкуп відповідним структурам, зараз розглядаються крізь призму достовірності, ефективності й навіть моралі. Інтернет — найочевидніше вираження нової інформаційної ери, в якій ми живемо — володіє потенціалом постачати неklasифіковану, незакриту інформацію широкій громадськості, та зникає необхідність витратити час і зусилля для “розкопування інформації” в архівах, що мають дуже складну організацію”.*

Аргументуючи у своїй статті твердження, що “суспільне володіння” державною інформацією є найважливішим правом громадян, автор розповідає про політичні інструменти, які можуть допомогти в розвитку медіа — та інформаційної політики в державах і країнах, які переживають перехідний період.

Визначаючи інформаційну політику в оборонних питаннях, Букур-Марку чітко розділяє дві конкуруючі функції прес-аташе оборонних відомств: суспільне інформування і зв’язки з громадськістю. Автор відзначає, що якщо раніше вважалося за необхідне поширювати інформацію тільки серед посадовців держави і деяких чітко визначених суспільних інститутів, то зараз же йдеться про інформування широкої громадськості, що, однак, має особливу мету і засоби. Він також акцентує на тому, що відповідна інформаційна політика залишається найважливішим завданням, відповідальність за виконання якого покладена на прес-аташе. Ширшому значенні Букур-Марку стверджує що:

*“Інформаційна політика вимагає констатації засобів і мети суспільного інформування, і необхідно чітко відділити публічне інформування від інших видів інформаційної активності оборонного відомства. Окрім своєї організуючої ролі, інформаційна політика є могутнім засобом для підвищення суспільної довіри до якості та достовірності інформації, що надходить з міністерства оборони. Як концепція інформаційну політику можна подати у вигляді програми, у межах якої відбувається управління і розвиток інформаційних ресурсів, інфраструктури, інституцій”.*

На практиці інформаційна політика може мати втілення у вигляді єдиного документа або цілого пакета документів, але в будь-якому разі вони повинні включати чітко сформульовані принципи: типи інформації, яка може бути опублікована або залишатися закритою, як отримати доступ до інформації та посадовці, які відповідають за виконання цих вимог.

### *Стратегічна важливість суспільного інформування*

У діловій, урядовій, науковій або особистій сфері всі успішні рішення ґрунтуються на добрій інформованості. У своєму розділі Букур-Марку досить переконливо доводить, що всі оборонні структури повинні розглядати інформацію, яку вони продукують, як національний стратегічний ресурс, який має велике політичне економічне і соціальне значення, і це накладає на них велику відповідальність. По-перше, повинні мати місце певні політичні зобов’язання, що забезпечують продукування, збір, зберігання і поширення оборонної інформації для суспільного використання, і а також використовувати для цих процесів реальні організаційні ресурси. По-друге, необхідно застосовувати принципи бізнес-моделювання, орієнтованого на отримання прибутку, оскільки поводження з інформаційними ресурсами спочатку є витратним, але має стати економічно вигідною справою, і в цьому випадку ті, хто ухвалює політичні рішення, менше ризикують зіткнутися з неприємними сюрпризами. По-третє, через те, що в демократичній країні оборонна сфера завжди має суспільно-політичну природу, добре



інформована громадськість завжди схильна надавати їй усіляку підтримку. І останнє. Оскільки інформованість суспільства вважається національним стратегічним надбанням, для відкритого, підзвітного керівництва необхідно мати доступ до необхідної інформації з оборонних питань.

### *Модель інформаційної політики*

Не існує єдиної моделі інформаційної політики, яку можна застосувати в будь-якій країні. Але інформаційна політика повинна інкорпорувати в собі іноді конкуруючі чинники, викликані обмеженнями, що накладаються законами, продюковані законодавчими органами, а також різними діючими суб'єктами цивільного суспільства як усередині країни, так і за рубежом, включаючи оборонне відомство. Проте можна сподіватися, що оптимальна інформаційна політика, заснована на нормативних принципах і цінностях, спробує задовольнити всі ці суперечливі вимоги. Наприклад, вона має служити потребам як органів, які продукують інформацію (різні оборонні структури), так і її споживачам (громадськість). Більше того, інформаційна політика повинна максимально поліпшити розуміння суспільством військової організації, бюджету, діяльності, оскільки забезпечується необхідний інформаційний доступ. Чим легше громадськості долати бюрократичні перешкоди на шляху отримання доступу до відкритої інформації з оборонних питань, тим більше інформаційна політика відповідає демократичним нормам.

### *Баланс між відкритістю і секретністю в розробленні інформаційної політики*

Бурку-Марку в своєму розділі наводить нові оцінки балансу між прозорістю і конфіденційністю в оборонних питаннях, більш того, він вважає, що оборонні відомства повинні гарантувати, що тільки найделікатніші моменти зберігатимуться в таємниці від громадськості. Справді, якщо оборонне відомство ґрунтується на нормативному принципі, що прозорість тільки підвищує безпеку суспільства, а не знижує її, особливо коли громадськість зацікавлена в ній і робить свій внесок. Автор доводить що "оборонні та військові стратегії, доктрини, бюджети і закупівлі повинні розглядатися як чинники, які підвищують довіру до сектору безпеки з боку національної та міжнародної громадськості". Інакше кажучи Букур-Марку стверджує, що саме визнання того факту, що оборонне відомство несе величезну відповідальність перед суспільством у всіх аспектах своєї діяльності, тільки поліпшить їх взаєморозуміння і відносини.

### *Професіонали інформаційної політики*

Погоджуючись із твердженням Пжчела, що інформаційною політикою оборонного відомства повинні займатися професіонали, Букур-Марку додає, що вони зобов'язані бути добре підготовленими в усіх аспектах діяльності їхніх відомств і суспільного життя. Автор доходить дещо несподіваного висновку, що тільки наявність високопрофесійних кадрів в цій сфері є індикатором не тільки здоров'я демократії, а й офіційних зобов'язань влади щодо здійснення інформаційної політики, використання кращого практичного досвіду і розвитку кадрової політики, що завжди викликає пошану з боку громадськості. Окрім цього, Букур-Марку наводить додаткові аргументи, що пояснюють необхідність наявності професіоналів в оборонній сфері:

*"Інформація належить до тих найважливіших сфер, де професійний штат і лідери, які мають необхідні знання й уміння, можуть працювати набагато ефективніше за любителів. З погляду "філософії" інформаційної свободи, професіонали в змозі краще пояснити і зберегти її стратегічну цінність, принципи, якими керуються в цій сфері, і тому можна чекати великого доходу від інвестицій у поширення інформації".*

Медіа-професіонали мають великі знання про те, як пристосуватися до обмежень і заборон, спрямованих на захист закритої інформації, при цьому не завдати шкоди своїй головній меті — інформуванню громадськості.

Підготовлені кадри в змозі позитивно впливати на діяльність своїх організацій, успішно долати дефіцит ресурсів і найкращим чином використовувати своє право зберігати і поширювати інформацію з оборонних питань.

Прес-офіцери/прес-аташе/прес-представники, які мають достатню підготовку для того, щоб успішно взаємодіяти з мас-медіа і громадськість, звичайно в оптимальний спосіб доносять інформацію її споживачам.

### *Висновок*

Праця Букур-Марку на тему інформаційної політики ще раз нагадує професіоналам оборонних відомств про основну мету всіх їхніх зусиль — захищати громадян, суспільство і демократію. Автор вважає, що “політика інформування громадськості повинна стати інтегрованою частиною всієї оборонної політики, особливо якщо така політика розвивається на основі керівних демократичних принципів оборонного будівництва”. Необхідне розуміння того, що вся діяльність структур оборони і безпеки потребує постійної й надійної суспільної підтримки та участі, й інформаційна політика повинна сприяти цьому.

### **Зв'язок цивільного суспільства і оборони**

Велізар Шаламанов у своєму розділі “Взаємодія і співпраця оборонного управління і громадянського суспільства” підбиває своєрідний підсумок усієї книги з приводу ролі, яку відіграє сектор безпеки як в житті громадян однієї країни, так і для міжнародного співтовариства в цілому. Особливо вагомим є внесок автора у сферу реформування сектору безпеки шляхом моделювання потенційної взаємодії між цивільним суспільством і обороною. Вважаючи, що наші читачі достатньо ознайомлені із структурою більшості оборонних відомств розвинутих країн, у цьому резюме ми приділимо більше уваги авторській концепції цивільного суспільства та його моделям взаємодії між обороною і суспільством.

### *Цивільне суспільство і оборона*

Відбиваючи численні уявлення про те, яким має бути громадянське суспільство, Шаламанов фокусує свою увагу на структурах, завдяки яким оборонні ініціативи можуть узгоджуватися з демократичними принципами. Ці структури включають себе як окремих громадян, так і неурядові організації (національні та міжнародні), наукове і ділове співтовариство. Цей конгломерат, на думку автора, “грає величезну роль як опора реформування сектору безпеки і як головний елемент середовища, де відбуваються реформи”.

Акцентуючи на принциповій ролі цивільного суспільства в генерації ідей, на вимозі від оборонних структур максимально можливої прозорості, а також на підзвітності та відповідальності за свої дії, Шаламанов пропонує дещо узагальнені моделі взаємодії та співпраці між оборонним сектором і суспільством. З одного боку, ця пара сама по собі є централізованою моделлю, за якої суспільство визначає парламент, парламент — уряд, уряд — оборонне відомство, а з іншого — ця модель повністю децентралізована, де кожний елемент цивільного суспільства безпосередньо взаємодіє з будь-якою складовою оборонної структури. Проте будь-яка практична модель відрізняється від описаних вище теоретичних побудов, кожна країна досягає свого, властивого тільки їй балансу військово-цивільних відносин, що дають змогу ефективно розв'язувати поставлені завдання, здійснювати цивільний контроль, що, загалом, є показником демократичної зрілості оборонних інституцій і елементів цивільного суспільства, а також культури співпраці, що існують у ньому. В межах цього контексту існує декілька моделей, відповідних кожному елементу цивільного суспільства, які звичайно існують в розвинутих країнах.

Ефективно діючий науковий (академічний) сектор надає науково обґрунтовані методи і альтернативи, необхідні для ухвалення політичних рішень, реформування сектору безпеки і трансформації оборони.

Ділове співтовариство робить свій внесок у співпрацю з оборонним відомством, здійснюючи ефективне управління ресурсами, забезпечуючи виконання небойових завдань і супутніх програм, зокрема щодо модернізації, а також надаючи свої можливості для постконфліктного відновлення.

Національні і міжнародні засоби масової інформації мають змогу встановити більш плідні стосунки з оборонним відомством, не тільки будучи додатковим інструментом і засобом для командування, а й

здійснюючи контроль над його діяльністю. Проте стосунки між обороною і засобами масової інформації набагато більш упорядковані в країнах, де і оборонне відомство, і мас-медіа розвинуті та масштабні, у менших же країнах вони значно менш передбачені. Шаламанов також зазначає, що мас-медіа можуть співробітничати з оборонними інститутами у спеціальних розслідуваннях з ключових для суспільства питань і постійно інформувати громадськість про зміни і розвиток, що відбувається в оборонному секторі.

Вітчизняні та закордонні консультанти можуть представляти різні моделі співпраці, сприяти більшій прозорості і здійснювати експертні оцінки альтернативних точок зору і пропозицій, особливо в розвитку відкритого підходу до рішення проблем між офіційним і неофіційним оборонними секторами.

Розуміючи, як можна здійснювати співпрацю між оборонним сектором і компонентами цивільного суспільства, громадськість може впливати на всі стадії діяльності оборонних відомств, включаючи розроблення і втілення оборонної політики, і здійснювати це, спираючись на суспільну підтримку і гарантуючи, що структури сектору безпеки розвиватимуться виключно в напрямі досягнення національної мети.

### *Розвиток політики*

Визнаючи загальну вимогу, що держава повинна дотримуватися певної секретності, розвиваючи свою оборонну політику, цивільне суспільство зобов'язано виконувати свою важливу функцію, вимагати підзвітності від виконавчих органів влади. Громадянське суспільство має визначити свої національні цінності, мету, інтереси і пріоритети, забезпечити незалежні оцінки загроз і ризиків, а також працювати в напрямі розвитку політики і будівництва інституцій, аж до участі в розподілі ресурсів, необхідних для виконання програм з оборони і безпеки. Шаламанов доходить висновку, що “весь процес розвитку оборонної політики повинен бути відкритим для участі в ньому громадянського суспільства, якщо все це справді має мету забезпечити безпеку громадян, суспільства і держави в цілому”. Громадянське суспільство є головною рушійною силою у здійсненні стратегічного нагляду над сектором безпеки.

### *Здійснення політики*

Ділове і наукове співтовариство відіграють особливо важливу роль у цій стадії циклу оборонної політики, вони в змозі внести свій украй важливий внесок, виконуючи, зокрема, функції моніторингу і оцінки. Наприклад, наукові співробітники здійснюють навчання і підготовку, як в спеціальних сферах науки і технологій, так і в університетах і навіть середніх школах.

### *Суспільна підтримка і ресурси*

Як відзначає Шаламанов, “...без суспільної підтримки будь-яка політика оборони і безпеки нежиттєздатна”. Той важливий факт, що еліта від імені суспільства висуває ініціативи в аспектах безпеки, є розумною нормою, проте з'являються й такі ініціативи, що не дістають підтримки з боку широкої громадськості. У всіх політично ліберальних державах суспільна підтримка стає важливим компонентом діяльності будь-яких урядів, особливо щодо дорогих, тривалих оборонних програм. Просування програм має на увазі проведення добре підготовлених обговорень, розвиток нових ідей і заходів, спрямованих на підтримку уряду і парламенту у формуванні і здійсненні всієї оборонної політики.

Громадянське суспільство здійснює важливу функцію *інтеграції сектору безпеки*, завдяки чому політика безпеки громадян і суспільства адаптується до національних умов. Як *третьою опорою* безпеки, разом з іншими двома — внутрішньою безпекою і громадським порядком (які здійснюються міністерством внутрішніх справ і поліцією) і зовнішньою безпекою (збройні сили) — принцип цивільної безпеки має на меті захист населення та інфраструктури від усіх форм загроз. Саме завдяки внеску громадянського суспільства уряд може розвинути найефективнішу і гнучку концепцію цивільної безпеки.

# Тематичний покажчик

- Академія, 2, 144, 231
- Безпека, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 21, 22, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 38, 42, 46, 48, 49, 51, 58, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 82, 83, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 109, 111, 117, 123, 124, 129, 130, 131, 133, 134, 138, 139, 141, 144, 145, 147, 148, 152, 153, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 170, 171, 173, 176, 177, 178, 181, 183, 184, 185, 188, 190, 193, 195, 200, 201, 208, 209, 211, 214, 217, 218, 220, 223, 225, 229, 233, 238, 242, 246, 250, 257, 258, 262, 268, 269, 270, 271, 272, 307, 308, 311, 314, 316, 317, 320, 321, 323, 328, 329, 336, 339, 340, 341, 342, 343, 345, 349, 353, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 365, 366, 367, 369, 374, 375
- Бундесвер, 17, 79
- Бюджет, 19, 93, 97, 102, 103, 106, 200, 271, 287, 297
- Контроль, 34, 40, 89, 91, 102, 103, 106, 114, 149, 165, 219, 223, 233, 237, 242, 244, 257, 321, 354, 359, 360, 366, 371
- Бюджетування, 282, 290, 296
- Правила, 62, 164, 230, 400, 401
- Система, 62, 65, 71, 95, 102, 128, 254, 255, 299, 310, 345, 371
- Валовий національний продукт 267, 277
- Варшавський договір, 313, 319, 325, 332
- Виконання, 4, 7, 20, 54, 65, 75, 108, 206, 359, 360, 374
- Витрати, 92, 268, 270, 274, 278, 279, 282
- Оборона, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 37, 42, 49, 51, 56, 57, 58, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 84, 87, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 107, 108, 109, 110, 111, 117, 122, 127, 140, 144, 153, 155, 157, 165, 167, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 181, 186, 190, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 222, 245, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 255, 257, 260, 261, 265, 267, 269, 274, 287, 288, 289, 290, 293, 294, 299, 300, 302, 307, 358, 362, 377, 378, 379
- Вразливість, 175
- Війна, 18, 76, 105, 107, 120, 170, 220, 309, 310, 314, 315, 334, 341, 362
- Військовий, 5, 15, 22, 37, 42, 46, 56, 76, 77, 78, 80, 81, 87, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 101, 108, 111, 112, 113, 117, 119, 121, 123, 129, 135, 142, 144, 156, 159, 160, 163, 170, 175, 177, 178, 179, 181, 184, 218, 219, 225, 226, 228, 229, 234, 237, 238, 240, 241, 243, 244, 246, 250, 251, 258, 264, 268, 269, 270, 271, 272, 279, 284, 291, 297, 302, 304, 315, 344
- Військовий персонал, 112, 113, 497
- Військова стратегія, 76, 111, 177, 181, 449, 453, 454
- Військово-цивільні стосунки 3, 4, 96, 104, 114, 117, 160, 211, 217, 246, 253, 260, 273, 307, 311, 329, 372
- Генеральний штаб, 14, 17, 73, 118, 140, 171, 172, 196, 197, 198, 199, 205, 209, 210, 249, 250, 260, 261, 264, 265
- Головнокомандувач, 96, 117, 197
- Громадськість, 34, 42, 90, 139, 258, 294
- Контроль, 34, 40, 89, 91, 102, 103, 106, 114, 149, 165, 219, 223, 233, 237, 242, 244, 257, 321, 354, 359, 360, 366, 371
- Участь, 13, 51, 166, 258
- Поліція, 22, 38, 40, 41, 42, 46, 47, 48, 52, 53, 83, 123, 124, 128, 129, 131, 137, 160, 231, 232, 354, 358, 377
- Декларація, 90, 129, 217, 240
- Збройні сили, 2, 6, 15, 20, 44, 56, 87, 88, 90, 91, 94, 97, 99, 104, 114, 121, 153, 161, 176, 177, 182, 183, 195, 196, 197, 200, 201, 202, 203, 206, 210, 211, 212, 213, 214, 218, 242, 257, 260, 263, 270, 294, 296, 343, 358, 367, 370, 374, 375, 376, 377
- Європейський Союз, 23, 117, 124, 125, 127, 135, 138, 147, 192, 205, 242, 311, 312, 314, 318, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332
- Розширення, 179, 181, 185, 213, 239, 240, 242, 331
- Громадський, 4, 33, 38, 42, 52, 94, 104, 126, 211, 267, 268, 271, 274, 278, 282, 299, 339, 345, 360, 368, 374, 375
- Євро-Атлантична зона, 156
- Європейський, 15, 21, 23, 24, 28, 31, 40, 42, 44, 48, 53, 59, 60, 61, 66, 67, 68, 73, 74, 75, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 96, 109, 117, 118, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 134, 135, 136, 137, 138, 144, 146, 147, 150, 152, 155, 161, 167, 168, 179, 180, 186, 187, 190, 192, 198, 204, 205, 227, 232, 239, 240, 242, 257, 258, 311, 312, 313, 314, 315, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 334, 354, 355, 365, 375, 378, 379
- Експертиза, 337, 356
- Жандармерія, 53, 83
- Закупівлі, 4, 20, 108, 109, 110, 144, 151, 299, 301, 302, 303, 377
- Загрози, 3, 173, 175, 176, 178, 182, 183, 184, 187
- Оточуюче середовище, 214
- Інтегрована прикордонна політика, 66
- Інтернет, 232, 253, 341, 352, 356
- Інтероперабельність, 109, 261
- Інформаційна політика, 4, 24
- Керівництво, 6, 89, 129, 218, 229, 242
- Демократичне, 2, 3, 6, 24, 31, 32, 36, 37, 40, 71, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 97, 99, 108, 109, 114, 117, 134, 138, 147, 153, 156, 162, 198, 201, 233, 246, 257, 267, 270, 272, 312, 343, 358, 359, 367, 368, 370, 374, 375, 376, 377

Керування, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366  
 Кодекс поведінки, 5, 22, 42, 89, 90, 91, 129, 162, 163, 218, 229, 234, 238, 242, 263, 268, 269, 270, 271  
 Комитет, 19, 20, 31, 65, 94, 97, 99, 100, 101, 104, 107, 108, 111, 129, 155, 161, 170, 179, 202, 268, 293, 354, 358, 362, 366, 380, 385, 406, 446, 467, 471, 472, 480  
 Контроль, 34, 40, 89, 91, 102, 103, 106, 114, 149, 165, 219, 223, 233, 237, 242, 244, 257, 321, 354, 359, 360, 366, 371  
 Цивільний, 34, 42, 90, 139, 258, 294, 454, 455, 457, 469  
 Парламентський, 22, 31, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 104, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 129, 134, 148, 149, 153, 154, 155, 156, 161, 168, 170, 201, 202, 209, 246, 258, 270, 272, 339, 343, 358, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 374, 375, 376, 377  
 Політичний, 19, 28, 31, 47, 55, 58, 95, 115, 138, 184, 210, 257, 270, 271  
 Контроль над озброєннями, 218, 219, 225, 237, 240, 241, 244, 314, 319, 321, 322  
 Поширення, 218, 219, 220  
 Режими, 237, 238, 241  
 Регіональний, 5, 166, 182, 190, 192, 193, 207, 310, 314, 321, 324  
 Конфлікт, 27, 29, 74, 161, 182, 225, 233, 234, 236, 240, 241, 317, 318, 319, 321  
 Попередження, 161, 233, 234, 236  
 Кордони, 58, 59, 62, 63, 65, 66, 207, 232, 233, 296, 332  
 Управління (менеджмент) 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366  
 Корупція, 168, 404  
 Кримінальна мережа, 189  
 Кризисне управління, 19, 192  
 Розвиток, 11, 29, 30, 91, 92, 133, 214, 219, 242, 269, 270, 282, 293, 304, 361, 379  
 Управління, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366  
 Система планування, 23, 289, 293, 294, 295, 296, 297  
 Масові заворушення, 52  
 Міністр оборони, 18, 20, 22, 37, 57, 94, 101, 109, 110, 122, 131, 171, 172, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205  
 Надзвичайний стан, 13, 50, 51, 54, 55, 55, 77, 80, 321, 214  
 Підзвітність, 19, 28, 31, 40, 46, 47, 55, 58, 71, 87, 92, 93, 95, 108, 115, 123, 129, 130, 135, 138, 155, 156, 184, 210, 257, 267, 270, 271, 272, 336, 359, 360, 367, 368  
 Начальник Генерального штабу, 19, 196, 198, 260, 263  
 Оборона, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 37, 42, 49, 51, 56, 57, 58, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 84, 87, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 107, 108, 109, 110, 111, 117, 122, 127, 140, 144, 153, 155, 157, 165, 167, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 181, 186, 190, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 222, 245, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 255, 257, 260, 261, 265, 267, 269, 274, 287, 288, 289, 290, 293, 294, 299, 300, 302, 307, 358, 362, 377, 378, 379  
 Розбудова інститутів, 1, 5, 6  
 Огляд, 19, 78, 112, 178, 179, 209, 214, 225, 241, 274, 333, 343, 347, 358, 360, 364, 366, 372  
 Оборонна реформа 214  
 Спільна робоча група з, 214 демократичного контролю, 2, 3, 6, 87, 88, 90, 91, 94, 97, 99, 114, 117, 138, 153, 201, 257, 270, 343, 358, 367, 370, 374, 375, 376, 377  
 Освіта, 36, 144, 260  
 Оснащення, 65, 110, 240  
 Особова безпека, 27, 28, 29, 131, 132, 133  
 Охорона, 66, 69  
 Прикордонна, 58, 59, 62, 63, 65, 66, 207, 232, 233, 296, 332  
 Берегова, 69  
 Права людини, 11, 61, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 160, 162, 232, 258  
 Захист, 72, 84, 131, 135, 160, 214, 257, 365  
 Розвідка, 4, 48, 63, 83, 84, 123, 149, 155, 171, 174, 277, 302, 308, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 374, 375, 376  
 Аналіз, 61, 67, 84, 99, 175, 185, 268, 274, 278, 316, 344, 345, 360, 362  
 Збір, 343, 348  
 Оцінювання, 72, 74, 78, 346, 361  
 Поширення, 348, 349, 414, 436, 511  
 Зовнішня, 19, 28, 46, 74, 139, 140, 155, 161, 205, 206, 208, 211, 216, 336, 342, 346, 347, 349, 360, 363, 365, 372, 388, 453  
 Керівництво, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366, 418, 440, 445, 447, 448, 451, 452, 456, 457, 470, 471, 472, 498, 504, 509, 521  
 Нагляд, 3, 4, 20, 31, 71, 87, 94, 100, 109, 134, 147, 153, 156, 161, 201, 246, 258, 272, 335, 343, 357, 358, 359, 360, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 374, 375, 376  
 Планування, 3, 4, 21, 23, 76, 102, 111, 176, 177, 195, 202, 204, 214, 218, 267, 269, 274, 276, 277, 289, 290, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 333, 348  
 Розвиток, 11, 29, 30, 91, 92, 133, 214, 219, 242, 269, 270, 282, 293, 304, 361, 379  
 Розвиток збройних сил, 202  
 Співпраця, 30, 53, 64, 66, 67, 68, 80, 228, 233, 258, 314, 316, 324, 326, 327, 328, 332, 341, 353, 354  
 Свободи, 11, 73, 79, 133, 135, 136, 137, 374  
 Фундаментальні, 87, 134, 135, 136, 138, 258  
 Уряд, 36, 43, 49, 55, 75, 92, 93, 96, 110, 118, 119, 131, 132, 142, 143, 155, 165, 168, 174, 175, 195, 197, 199,



200, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 211, 212, 213, 215, 270, 274, 339, 365, 371, 378  
 Холодна війна, 23, 27, 29, 79, 82, 119, 120, 140, 157, 159, 161, 173, 175, 176, 178, 179, 180, 191, 195, 218, 225, 238, 263, 267, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 319, 323, 324, 332, 333, 334, 338, 343, 352, 358, 368  
 Юридичний нагляд, 125, 159, 257, 371, 372  
 Юстиція, 41, 75, 127, 152, 208  
 Законодавчий, 3, 108, 147, 150, 165, 365, 366  
 Контроль, 34, 40, 89, 91, 102, 103, 106, 114, 149, 165, 219, 223, 233, 237, 242, 244, 257, 321, 354, 359, 360, 366  
 Нагляд, 3, 108, 147, 150, 165, 365, 366  
 Керівництво, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366  
 Кордони, 58, 59, 62, 63, 65, 66, 207, 232, 233, 296, 332  
 Засоби масової інформації, 4, 375  
 Міністр оборони, 18, 20, 22, 37, 57, 94, 101, 109, 110, 122, 131, 171, 172, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205  
 Міністерство оборони, 2, 7, 34, 37, 38, 43, 53, 75, 83, 101, 111, 122, 134, 171, 175, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 232, 246, 249, 250, 253, 255, 259, 261, 264, 265, 282, 300, 325  
 Рада національної безпеки, 35, 140, 171, 348, 363  
 Стамбульський самміт, 5, 268  
 Збройні сили відповіді, 13  
 Стратегічна концепція, 176, 179, 180, 181, 192, 213  
 План дій щодо України, 214  
 Політика добросусідства, 314, 328, 329, 331, 332  
 План дій щодо членства, 1, 5, 6  
 Партнерство заради миру, 5, 21, 89, 90, 144, 180, 181, 186, 192, 213, 214, 242, 260, 297, 314, 327, 332  
 Система програмування і бюджетування, 204  
 Захист, 72, 84, 131, 135, 160, 214, 257, 365  
 прав, 257  
 Реформи, 15, 29, 30, 40, 87, 138, 153, 198, 214, 219, 243, 268, 271, 358, 366  
 Правила використання збройних сил у внутрішніх справах, 230  
 Ресурси, 4, 19, 202, 209, 267, 269, 274, 282, 296, 297, 379  
 Залучення, 4, 267, 269, 274, 282, 305, 379  
 Дилема розподілу, 282  
 Управління, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366  
 Ризики, 55, 67, 175, 178, 184, 228, 238, 366  
 Оцінювання, 106, 178, 227, 228, 230, 236, 345, 362  
 Шенгенський, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 127, 128, 330, 331  
 Секретність, 114, 339, 340, 371, 378  
 Спецслужби, 48  
 Політика безпеки, 2, 3, 7, 46, 93, 111, 117, 139, 328  
 Зовнішня, 40, 60, 66, 67, 130, 183, 249, 329, 332, 336  
 Внутрішня, 40, 46, 71, 130, 336  
 Реформування сектора безпеки, 29, 30, 31, 92, 131, 139, 152, 164, 233, 242  
 Суспільство, 4, 96, 114, 143, 209, 246  
 Громадянське, 3, 4, 33, 52, 55, 75, 76, 78, 80, 83, 84, 91, 92, 96, 101, 105, 114, 117, 143, 160, 166, 207, 212, 214, 246, 257, 259, 260, 374  
 Пакт стабільності, 23, 138, 314, 326, 327  
 Штаб, 6, 14, 18, 19, 20, 21, 77, 94, 97, 99, 118, 122, 137, 165, 177, 197, 199, 207, 358  
 Голова, 14, 19, 20, 73, 122, 165, 171, 172, 196, 198, 260, 263  
 Генеральний, 14, 17, 38, 73, 75, 76, 89, 93, 100, 101, 118, 129, 136, 140, 142, 171, 172, 182, 183, 196, 197, 198, 199, 205, 209, 210, 215, 216, 221, 249, 250, 253, 260, 261, 264, 265, 284, 329, 358, 363, 364, 365, 372, 373  
 Парламентарі, 22, 31, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 104, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 129, 134, 148, 149, 153, 154, 155, 156, 161, 168, 170, 201, 202, 209, 246, 258, 270, 272, 339, 343, 358, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 374, 375, 376, 377  
 Надзвичайний стан, 54, 170  
 Тероризм, 71, 72, 76, 84, 127, 130, 131, 183, 188  
 Міжнародний, 6, 28, 29, 31, 47, 53, 55, 57, 73, 87, 88, 91, 92, 97, 99, 104, 108, 128, 132, 133, 138, 141, 142, 156, 161, 170, 178, 186, 195, 216, 217, 218, 226, 231, 263, 268, 270, 274, 277, 279, 282, 311, 339, 346, 350, 353, 357, 359, 361, 366, 367, 369, 372, 374  
 Підготовка, 67, 120, 141, 214, 232, 260  
 Прозорість, 109, 123, 141, 144, 156, 166, 221, 270, 271, 284, 291, 339  
 ООН, 29, 30, 220, 221, 222, 223, 226, 231, 235, 237, 267, 271, 284  
 Людський розвиток, 27, 28, 29, 30, 88, 89, 91, 92, 484  
 Генеральний секретар, 11, 19, 28, 55, 131, 133, 142, 231, 284, 354  
 Цивільні права, 259, 260



## Відомості про авторів і редакторів

*Борн, Ганс.* Професор старший співробітник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, координатор робочих груп ДКВС щодо парламентської підзвітності сектора безпеки, а також з юридичних аспектів керування сектором безпеки. Член ради Європейської групи з досліджень армії та суспільства (ERGOMAS). Женева, Швейцарія.

*Букур-Марку, Харі.* Начальник служби стратегічного планування, член Генерального штабу Румунії.

*Гебали, Віктор-Ів.* Професор політичних наук. Інститут міжнародних студій, Женева, Швейцарія.

*Лікелен, Віллем Ф. ван.* Віце-президент парламенту Нідерландів, голова Комітету з трансатлантичної оборони і співпраці у секторі безпеки. Парламентської Асамблеї НАТО. Нідерланди.

*Дердзінські, Джозеф.* Професор Денверського університету. Денвер, штат Колорадо, США.

*Дуней, Пол.* Директор курсу міжнародного центру підготовки з питань політики безпеки. Женева, Швейцарія.

*Коендер. Берт.* Член парламенту Нідерландів, голова Парламентського представництва у Всесвітньому банку. Нідерланди.

*Коул, Іден.* Координатор зовнішніх справ Женевського центру демократичного контролю над збройними силами. Женева, Швейцарія.

*Ланн, Саймон.* Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО з 1997 року.

*Молнар, Ференц.* Заступник директора Центра стратегічних і оборонних студій Національного університету оборони. Будапешт, Угорщина.

*Пжчел, Роберт.* Прес-офіцер відділу громадської дипломатії штаб-квартири НАТО у Брюсселі, Бельгія.

*Флурі, Філіпп.* Заступник директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами. Також працює координатором військово-цивільних стосунків Генерального секретаріата міністерства оборони Швейцарії. Женева, Швейцарія.

*Шрейер, Фред.* Полковник, науковий консультант ДКВС. Женева, Швейцарія.

*Шаламанов, Велізар.* Голова Асоціація Джорджа Маршалла-Болгарія. Софія, Болгарія.

*Трапанс, Ян Арведс.* Колишній міністр оборони Республіки Латвія. Рига, Латвія.

Наукове видання

## РОЗБУДОВА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій  
із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB)

За ред. Філіппа Х. Флурі, Віллема Ф. ван Ікелена

Переклад з англійської — Олександра Михалочко  
за участю Костянтина Гломозди

Відповідальний за випуск — Олександр Михалочко