



Парламентська асамблея НАТО, яка об'єднує парламентаріїв країн Атлантичного альянсу, вже майже півстоліття забезпечує важливий зв'язок між НАТО та парламентами країн – учасниць НАТО, допомагає їм досягти парламентського й суспільного консенсусу на підтримку політики Альянсу.

До складу ПА НАТО входять 214 членів з 19 країн – учасниць НАТО, приблизно 80 делегатів з 19 країн – асоційованих членів НАТО й делегація Європейського парламенту. У роботі Асамблеї як парламентські спостерігачі беруть участь країни Південносередземноморського регіону.

NATO Parliamentary Assembly  
3 Place du Petit Sablon  
B -1000 Brussels, Belgium  
Tel. (322) 513 2865  
Fax: (322) 514 1847

E-mail: [secretariat@nato-pa.int](mailto:secretariat@nato-pa.int)  
Website: [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int)



Заснований у 2000 році за ініціативи уряду Швейцарії, Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС) намагається підтримувати державні та недержавні установи в їх зусиллях зміцнити демократичний і цивільний контроль за збройними силами та силами безпеки, сприяє міжнародній співпраці на цьому терені, акцентуючи увагу на Євроатлантичному регіоні.

ДКЗС збирає інформацію, підтримує дослідження й залучає до спільної діяльності з метою чіткого визначення проблематики та аналізу досвіду, пропонуючи найкращі практичні методи у сферах демократичного контролю за збройними силами і цивільнової співпраці. Центр забезпечує експертну оцінку й підтримку всіх зацікавлених груп в урядах, парламентах, міжнародних установах, недержавних організаціях, академічних колах.

Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF):  
Rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland  
Tel: ++ 41 22 741 7700 Fax: ++41 22 741 7705  
E-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)  
Website: <http://www.dcaf.ch>

Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням



GENEVA CENTRE FOR THE  
DEMOCRATIC CONTROL  
OF ARMED FORCES (DCAF)

ЖЕНЕВСЬКИЙ ЦЕНТР  
ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ  
ЗА ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ (ДКЗС)



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

## КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ: АКТУАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ ТА ЙОГО РЕФОРМУВАННЯМ

ЗБІРНИК СТАТЕЙ З ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ АСПЕКТІВ  
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

*Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн та ін.*

ДКЗС документ № 4

Брюссель/Женева/Київ 2005



GENEVA CENTRE FOR  
THE DEMOCRATIC CONTROL  
OF ARMED FORCES (DCAF)  
ЖЕНЕВСЬКИЙ ЦЕНТР  
ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ  
ЗА ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ (ДКЗС)



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЇ НАТО

**КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ:  
АКТУАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ  
НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ ТА ЙОГО РЕФОРМУВАННЯМ**

**ЗБІРНИК СТАТЕЙ З ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ АСПЕКТІВ  
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ**

*Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн та ін.*

Брюссель/Женева/Київ 2005

### **Документи ДКЗС**

Документи ДКЗС містять приклади, узяті з першоджерел і відповідних досліджень, які відображають процес обговорення цивільно-військових проблем і розкривають питання демократичного контролю оборони і сектору безпеки. Ці дослідження були здійснені на замовлення Женевського центру демократичного контролю за збройними силами.

Висловлені погляди і думки є авторськими і не обов'язково відображають позицію Женевського центру демократичного контролю за збройними силами.

Документи ДКЗС не можуть використовуватися в публікаціях без дозволу авторів чи Женевського центру демократичного контролю за збройними силами.

ISBN

© Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн та інші  
© переклад – колектив авторів

# ЗМІСТ

Передмова . . . . .	1
<i>Філіпп Флурі</i>	
Вступ. Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням . . . . .	3
<i>Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн</i>	
Частина 1. Демократичний контроль за збройними силами в теорії і на практиці . . . . .	11
<i>Саймон Ланн</i>	
Частина 2. Вивчення найкращого досвіду парламентського контролю над сектором безпеки. . . . .	27
<i>Ганс Борн</i>	
Частина 3. Демократичний контроль за збройними силами: національний і міжнародний парламентський вимір . . . . .	39
<i>Уім Ф. Ван Ікелен</i>	
Додаток 1. Повноваження, процедури і практики парламентського контролю оборони в країнах – членах НАТО . . . . .	79
<i>Уім Ф. Ван Ікелен</i>	
Додаток 2. Військова підготовка країн – претендентів до вступу в НАТО . . . . .	89
<i>Девід Прайс</i>	
Додаток 3. Розширення та партнерство НАТО . . . . .	109
<i>Берт Коендер</i>	
Додаток 4. Декларація щодо розширення НАТО від 28 травня 2002 . . . . .	129
Додаток 5. Політичні рекомендації. Весняна сесія – Софія, травень 2002, 48-ма щорічна сесія – Стамбул, листопад 2002 . . . . .	133
Додаток 6. Листівка ПА НАТО . . . . .	157
Додаток 7. Листівка ДКЗС . . . . .	159
Додаток 8. Співдружність незалежних держав (СНД): модель закону про парламентський контроль за військовим устроєм держави . . . . .	161
Глосарій . . . . .	169
<i>Ганс Борн, Іден Коул</i>	
Дані про авторів та співробітників . . . . .	173
Бібліографія . . . . .	174



# ПЕРЕДМОВА

За коротку історію свого існування Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС)<sup>1</sup> виступив організатором і координатором більше ста семінарів і спільних програм, підтримував друк публікацій матеріалів цієї діяльності.

У сфері парламентського контролю над сектором безпеки і процесом його реформування ДКЗС організував структуровану групу сприяння парламентам, яка активно взаємодіє з парламентськими комісіями Східної Європи, серед яких: Комітет оборони Російської Думи, Комітет з питань оборони і закордонних справ Верховної Ради України, парламент Грузії. Міжнародний проектний відділ ДКЗС затвердив склад комісій у шести парламентах Південної Європи у рамках угод співпраці з ОБСЄ.

Найбільш інтелектуально стимульованими та персонально орієнтованими програмами є спільні проекти з Парламентською асамблеєю НАТО. Коли тільки планувалося створення ДКЗС, визначалася концепція його діяльності команда проекту завжди могла розраховувати на пораду генерального секретаря Саймона Ланна. Відтоді ДКЗС створив штаб членів Парламентської асамблеї НАТО у Брюсселі, щоб тісніше співпрацювати з ПА НАТО та іншими міжнародними організаціями, розташованими у Брюсселі. ДКЗС підтримує «Роуз-Рос»-процеси, проводить спільні з ПА НАТО навчальні семінари й консультації для парламентаріїв і персоналу комісій Східної Європи.

Представлений збірник інформативних статей, який містить роботи відомих спеціалістів у цій галузі, може виступити як підґрунтя для майбутніх семінарів ПА НАТО — ДКЗС та має стати підручником і довідником для тих, хто бажає отримати цінні поради і знайти необхідну інформацію щодо стандартів, процедур і успішних практик.

Др. Філіпп Флурі  
Заступник директора ДКЗС

---

1

Женевський центр демократичного контролю за збройними силами було створено за ініціатииви швейцарського Міністерства оборони та Міністерства закордонних справ з метою концентрації уваги на всезростаючій проблемі контролю над сферою безпеки. Проводячи свою власну дослідницьку програму, упорядники сподівалися скоординувати різноаспектні дії на цьому терені.



# КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ: АКТУАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ ТА ЙОГО РЕФОРМУВАННЯМ

*Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн<sup>1</sup>*

## Міфи

Широко розповсюджена думка, що політика безпеки – це “природна” справа виконавчої влади, оскільки саме вона наділена необхідними повноваженнями та має здатність, діяти швидко. Рішення вступати у війну, направляти військові підрозділи до міжнаціональних миротворчих операцій, укладати міжнародні угоди чи підвищувати витрати на оборону, постійно дбати про найважливіші урядові обов’язки, які стосуються сектора безпеки – все це відноситься до рішень виконавчої влади. Стійкою є думка, що парламенти слід відділити від прийняття цих рішень. Парламент вважається найменш вдалою інституцією для вирішення проблем безпеки, особливо через те що його процедури, забирають забагато часу, а також через його неповний доступ до необхідних експертиз та інформації. Парламенти вважаються ще й установами непридатними для зберігання таємної інформації. Але це хибна думка. Минуле вчить нас тому, що парламенти демократичних держав відіграють головну роль у питаннях безпеки як в період війни, так і в мирний час. У часи Римської республіки, Голландської республіки в XVII столітті, під час Другої світової війни у Великобританії та зовсім недавно, на початку подій у Середземноморському регіоні, парламенти світу обговорювали, впливали й здійснювали контроль над політикою безпеки та реформою сектора безпеки навіть у воєнний час.

У цьому короткому огляді ми висунули основні аргументи щодо того: а) чому парламентаріям необхідно внести до їх політичного та законодавчого порядку денного реформу сектора безпеки; б) чому парламентаріям необхідно наполегливо контролювати сектор безпеки та його реформу. Спочатку ми звернемось до нової концепції реформи сектора безпеки.

## Що таке реформа у секторі безпеки?

“Реформа сектора безпеки” – це відносно нове, але недостатньо визначене поняття. Змінивши “реформу оборони” як головний термін у дослідженнях безпеки, воно запроваджує більш адекватний підхід до проблем безпеки у новому середовищі. Сьогодні загрозу безпеці становлять не тільки військові загрози, котрі вимагають оборонних реакцій, а й невійськові, такі як тероризм, громадянські війни, організована злочинність, нелегальна торгівля чи розповсюдження вогнепальної зброї або ж навіть зброї масового знищення. Ці нові загрози вимагають злагодженої роботи всіх державних служб по забезпеченню безпеки.

<sup>1</sup> Автори висловлюють подяку Марлін Уршелер та Ідену Коулу за їх цінні дослідження й пропозиції.



Сектор безпеки включає всі “державні установи та агенції, котрі мають законні повноваження для застосування сили, керування силою чи погрози її застосування”<sup>2</sup>. Природно цими організаціями є військові (армія, флот, повітряні сили), розвідка, прикордонні служби та воєнізовані організації. Реформа сектора безпеки проводиться “зادля створення систематичної підзвітності й прозорості, за умов посиленого незалежного систематичного демократичного контролю”<sup>3</sup>.

Наголос на підзвітності та прозорості робить реформу сектора безпеки органічною частиною доброї владної програми, яка характеризується демократією, постійною турботою про людські права та норми права.

З іншого боку, нереформований сектор безпеки характеризується:

- ✓ відсутністю прозорості та процвітанням корупції, особливо при закупівлі та продажу зброї;
- ✓ занадто великою організацією, яка вимагає значних бюджетних витрат, що є небажаним для національної економіки;
- ✓ відсутністю норми права через те, що правова опора є слабкою або ж не існує зовсім;
- ✓ відсутністю професіоналізму: погано навчені об’єднання, дилетанство, підбір і просування службовців шляхом протекціонізму, а не за заслуги;
- ✓ наявністю внутрішньої бюрократії, яка уникає ризику, чинить опір змінам, а її організаційна структура не пристосована до нових загроз безпеці;
- ✓ політичним зловживанням силовими структурами через використання служби розвідки для внутрішніх шпигунських цілей, таких як маніпуляція політичними ворогами, а також використання воєнізованих об’єднань для залякування та нейтралізації політичних ворогів;
- ✓ демотивованими та розстроєними через недостатній професіоналізм, нестачу можливостей службового росту, низьку заробітну плату, неповагу в суспільстві офіцерськими корпусами;
- ✓ тим, що військова служба сприймається новобранцями як пуста трата часу; існуванням випадків використання праці новобранців для задоволення своїх особистих потреб; існуванням такого явища, як “дідівщина” в армії.

Нереформований сектор безпеки співпадає з “поганим управлінням” (як антонім “належному управлінню”), яке розглядається як “умовне ведення політики, бюрократична відсутність звітності, безсильна чи несправедлива юридична система, зловживання з боку виконавчої влади, незайнятість громадської спільноти в суспільному житті, широкорозповсюджена корупція”<sup>4</sup>.

Таблиця 1

*Реформований сектор безпеки як протилежність нереформованому сектору*

	<b>Реформований сектор безпеки (належне управління)</b>	<b>Нереформований сектор безпеки (погане управління)</b>
<b>Підзвітність</b>	Підзвітність демократично обраним лідерам	Бюрократична відсутність звітності, умовність політики через відсутність гласності, зловживання політикою
<b>Притаманні риси</b>	Професіоналізм, пристосованість до вимог сучасності, передбачливе виконання завдань	Непрофесійність, неповага до новобранців, нездатність лідерів до лояльного виконання наказів
<b>Норми</b>	Прозорість, обов’язковість	Протекціонізм, корупція, страх ризику

<sup>2</sup> Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson (eds.). *Handbook for Parliamentarians N°5, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, IPU/DCAF (Geneva: Belgrade, 2003). – P. 16.

<sup>3</sup> Див.: визначення “реформи сектора безпеки” у Глосарії наприкінці книги

<sup>4</sup> Див.: The World Bank, *Governance: The World Bank’s Experience* (Washington, DC: World Bank 1994).

## Необхідність реформи в секторі безпеки

Що стосується природи й розміру реформи в секторі безпеки (і його протипаги – неререформованого сектора безпеки), зміни в ньому необхідні щонайменше за чотирьох причин.

### Просування до стабільності та запобігання конфліктів

Нереформований сектор безпеки часто зазнає невдачі у тому, щоб упереджувати конфлікти, а іноді й сам спричиняє інтенсивні конфлікти, що призводить до збільшення страждань та бідності<sup>5</sup>. Нові урядові організації, працюючи у конфліктних зонах, доповідають, що погана робота сектору безпеки є ключовою перешкодою до побудови миру і стабільності:

*Фактори безпеки, які не відіграють законну і демократично підзвітну роль у забезпеченні безпеки для громадян, не тільки не здатні запобігти появі конфліктів, але самі можуть бути джерелом насильства<sup>6</sup>.*

Успішна реформа в секторі безпеки, з іншого боку, в сенсі забезпечення безпеки в ефективній та дійовій манері при демократичному контролі може збагатити стабільність внутрішньо й зовнішньо<sup>7</sup>. Внутрішньо реформа в секторі безпеки може відкинути геть причини, які ведуть до нестабільності, наприклад у цивільно-військових стосунках. Зовнішньо прозорий і демократично контрольований сектор безпеки може бути розглянутий як міра формування регіональної довіри<sup>8</sup>. Тим більше, що реформа в секторі безпеки може підтримувати стабільність, яка є основною умовою демократизації та економічного розвитку.

### Сприяння тривалому економічному розвитку

Нереформований сектор безпеки, який веде до небезпечності та нестабільності, не сприяє здоровому інвестиційному клімату. Іноземні та внутрішні інвестори не хочуть компрометувати себе у фінансових операціях, якщо країна перебуває в нестабільній та небезпечній ситуації. Між іншим, корумпований сектор безпеки, який став тягарем для національної економіки, не може сприяти тривалому економічному розвитку. Слід мати на увазі те, що реформа у секторі безпеки недешева через наявність факторів інвестування у нове устаткування, навчання та установлення конкурентоздатної на національному ринку праці, заробітної платні для кадрових військовослужбовців. Але при тривалому існуванні міцного сектору безпеки платою є сприяння стабільному економічному розвитку.

### Професіоналізм: створення надійного і відповідального корпусу військовослужбовців

Оскільки управління сектором безпеки всіх родів військ здійснюється демократично обраними політичними лідерами й існує державна монополія сили, то важливо, щоб ця монополія базувалася на професійній силовій основі. Якщо мати справу з професійним застосуванням сили, то постає питання про відмінність безпеки військ від інших урядових

<sup>5</sup> Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Stairway Communications DFID, 2002). [http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting\\_security.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf), p. 2.

<sup>6</sup> Див.: Damian Lilly, Robin Luckham, Michael Von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform* (International Alert: London, September 2002) available at <http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf>

<sup>7</sup> Timothy Edmunds, 'Defining Security Sector Reform', in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference*, Geneva, 23-25 April, 2001 (Oxford: OUP for IISS), p. 3-6.

<sup>8</sup> Див.: Heiner Hänggi, 'Good Governance of the Security Sector: its Relevance for Confidence Building', paper presented at the conference on "Practical Confidence-building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?", New York, October 16, 2002. [http://www.dcaf.ch/news/NewYork\\_161002/Haenggi.pdf](http://www.dcaf.ch/news/NewYork_161002/Haenggi.pdf)



організації. Це “більше, ніж просто інша робота”. До професіоналізму входять: відданість справі, здатність виконувати накази й завдання своїх начальників, уживати превентивні заходи безпеки, виходячи із ситуації, швидко і динамічно змінювати “нове середовище безпеки”. Професіоналізм також означає, що офіцерський корпус діє передбачливо та дисципліновано. Без професіоналізму демократичний контроль не матиме ніякого сенсу, тому що вищий командний склад ніколи не гарантуватиме виконання наказів, якщо не буде дисципліни й професійної якості. Професіоналізм означає, що політичні лідери впевнені в тому, що військовослужбовці спроможні виконувати цю роботу.

### **Демократизація безпеки**

Хоч і останнє, але не менш важливе те, що реформа сектора безпеки посилюється через демократизацію шляхом створення правової основи, яка підпорядковує силові структури законній політичній владі та визначає й обмежує сферу їх компетенції. Встановлення правової бази, яка забезпечує цивільний контроль, може бути розглянуте як головна лінія й відправна точка успішної демократизації в країнах з перехідною економікою. Взагалі, правова база спирається на дві серцевинні цінності – підзвітність та прозорість. Відносини між політичним лідерством та безпекою військ повинні регулюватися цими двома важливими ідентичними концепціями демократизації безпеки.

### **Здійснення демократичного контролю: необхідність залучення парламенту**

Сектор силових структур може бути охарактеризовано як організація “з двома обличчями”. З одного боку, силові структури повинні виконувати свої функціональні обов’язки по підтримці закону і порядку, захисту національних інтересів та громадянських прав. Силові структури у військах, службах розвідки чи прикордонних службах повинні бути готові (і показувати це) виконати свої обов’язки. А з іншого боку, силові структури повинні дотримуватися нормативних соціальних, демократичних, юридичних стандартів. Усі юридичні структури повинні працювати, спираючись на закон, та звітуватися демократично узаконеним політичним лідерам. Іншими словами, демократичне управління також має бути й в силових структурах. Коли все це стосується цивільних органів влади й демократичного управління, то парламенти відіграють вирішальну роль. Завдяки залученню парламенту та дебатам, цивільний контроль стає демократичним. Це шлях до того, щоб надати голос людським потребам в дебатах з безпеки. Фактично, причетність парламенту прокладає межу між цивільним контролем і демократичним контролем, або між хорошим управлінням і демократичним управлінням. Дуже важливо зробити таке розмежування. Цивільний контроль – це необхідна, але не достатня умова демократичного контролю. Цьому навчають нас авторитарні режими ХХ століття. Наприклад, Гітлер і Сталін мали неперевершений цивільний контроль над своїми військовими, але цей тип контролю є небажаним у демократичному суспільстві. Наразі парламент відіграє важливу роль у самозахисті демократичних елементів нагляду за сектором безпеки.

Ось ці п’ять причин, через які парламентська причетність до політики безпеки та реформи сектора безпеки є необхідною<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Born, Fluri, Johnsson, *Handbook*, pp. 18-19; see also Hans Born, ‘Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland’, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Working Papers*, No. 102, p. 2–3 available at [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/102.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/102.pdf); and Hans Born, ‘Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?’, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Working Papers*, No. 9, p. 2–3 available at [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/09\(E\).pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/09(E).pdf).





## **Основи демократії на перешкоді автократичному управлінню**

Колишній прем'єр-міністр Франції Жорж Клемансо одного разу сказав: "Війна – це занадто серйозна справа, щоб доручати її військовим". Незважаючи на сарказм, це висловлювання свідчить про те, що в демократії представники народу є найвищим органом влади і ніяка сфера діяльності не може бути вилученою з-під їх контролю. Державу без парламентського контролю сектора безпеки, особливо військового, у найкращому випадку потрібно вважати незавершеною демократією чи демократією в процесі творення.

Відомий американський вчений Роберт А. Дал сказав: "Найбільш фундаментальна і тривала проблема в політиці – спосіб уникнення автократичного управління". Оскільки сектор безпеки стосується одного з головних завдань держави, то для того, щоб урівноважити перевагу виконавчої влади, необхідна система контролю і балансу. Парламентський контроль сектора безпеки є основним елементом розподілу влади на державному рівні, тому що ефективно встановлює обмеження виконавчої влади і влади президента.

## **Захист інтересів платників податків у парламенті**

До сьогоднішнього дня бюджет — один з найважливіших парламентських механізмів для контролю виконавчої влади. З часів перших законодавчих зборів у Західній Європі парламенти вимагали права голосу в політичних обговореннях, їх вимогою було: "Ніяких оподаткувань без представлення в парламенті". Оскільки організації сектора безпеки використовують значну частку державного бюджету, то важливим є те, що парламент ефективно й кваліфіковано перевіряє використання державних ресурсів.

## **Створення законних парламентів для вирішення проблем безпеки**

На практиці саме виконавча влада розробляє закони з проблем безпеки. Але, не дивлячись на це, члени парламенту відіграють важливу роль у розгляді цих проектів. Вони можуть, у разі необхідності, внести зміни, щоб гарантувати адекватність запропонованих положень, у яких відбивається нове розуміння безпеки. Тим більше, що парламент слідкує за тим, щоб закони не лишалися на папері, а були повністю втілені в життя.

## **Контакти з громадськістю**

Виконавча влада може не обов'язково цілком усвідомлювати проблеми безпеки, які є пріоритетними для громадян. Парламентарії перебувають у постійному контакті з населенням для того, щоб розуміти його настрої. Вони можуть потім підняти проблеми, які турбують людей, у парламенті й прослідкувати, як ці проблеми впливають на сектор безпеки та загальний політичний процес. Завдяки цій представницькій функції парламентарії мають унікальну можливість санкціонувати або призупинити прийняття урядових рішень в секторі безпеки і його реформи. Парламентські дебати можуть бути каталізатором у створенні чи послабленні громадської підтримки урядових рішень щодо направлення військ для участі в миротворчих операціях на багатонаціональній основі.

## **Рівновага безпеки й свободи**

Після періоду холодної війни військові галузі зіткнулися з новим середовищем безпеки. Поміж інших загроз безпеці сьогодні створюють нестабільні держави, тероризм, неконтрольоване розповсюдження зброї масового знищення, політичні загрози й організована злочинність. Особливо багато нових антитерористичних законодавчих актів і відповідних заходів з'явилося після 11 вересня 2001 року. Важливо, щоб силові структури зробили



правильний вибір на демократичних засадах. Це означає, по-перше, що “генерали не готуються до вчорашньої війни”. Тобто парламенти повинні гарантувати, що умови безпеки відповідають вимогам сьогодення. По-друге, парламенти повинні контролювати відповідність нових заходів у секторі безпеки вимогам конституції, міжнародному гуманітарному праву і правам людини.

## **Проблеми, що виникають у процесі парламентського контролю за сектором безпеки**

Різким контрастом бажаному парламентському контролю за сектором безпеки, як зазначено вище, є фактичний стан у сфері парламентського контролю в багатьох країнах, однаково як і в розвинутих демократичних, так і в тих, де утверджується демократія. Парламенти постали перед серйозними перешкодами:

- ✓ На заваді зусиллям щодо укріплення транспарентності сектора безпеки можуть стояти секретні закони, особливо у нестабільних країнах чи таких, де тільки встановлюється демократія; секретні закони можуть обмежувати чи заважати парламентському контролю за сектором безпеки. Це також може відбуватися через відсутність законодавства щодо доступу до інформації.
- ✓ Сектор безпеки – це дуже складне поле діяльності, у якому парламентарії повинні контролювати такі проблеми, як оснащення збройних сил, розповсюдження зброї та бойову готовність військових підрозділів. Не всі парламентарії володіють достатніми знаннями та досвідом, щоб успішно вирішувати ці проблеми. Вони також не мають можливості підвищувати рівень знань чи набувати досвід у рамках їх парламентського терміну, що обмежений у часі. Це також залежить від доступу до банку даних як у країні, так і за кордоном.
- ✓ Щодо співробітництва у секторі безпеки, то це може впливати на прозорість та демократичну орієнтованість політики в сфері безпеки, якщо вона під час прийняття в парламенті стикається з певними труднощами. Тим більш, що вирішальним є те, що парламент здатний забезпечити винесення на обговорення та проведення дебатів і прийняття кінцевого рішення стосовно міжнародних проблем.

Можливо, найсерйозніша перешкода полягає в тому, щоб переконати всіх причетних представників виконавчої влади і демократичні інституції, як військових, так і цивільну спільноту, у тому, що парламентський контроль діє в інтересах і демократії, і національної безпеки.

## Література

Born, H. (2002), *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper N° 102, [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/102.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/102.pdf)

Born, H. (2002), *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper N° 9, [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/09\(E\).pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/09(E).pdf).

Born, H, Fluri, Ph. Johnsson, A. (eds.), (2003), *Handbook for Parliamentarians N°5, Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*, IPU/DCAF, Geneva, Belgrade.

Born, H, Fluri, Ph., Lunn, S. (2003). *Oversight and Guidance: the NATO-PA Vademecum*. Geneva/Brussels.

Born, H., (2002), *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper N° 20, [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/20.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf)

Caparini, M., Fluri, Ph., (2002), 'Introduction: The Relevance of Democratic Control and Reform of the Security Sector', in Born, H., Caparini, M., Fluri, P., (eds) (2002), *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, p. 13–20.

Chalmers, M., *Structural impediments to Security Sector Reform*, in Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference, Geneva, 23–25 April, 2001, p. 21–26.

Chuter, D., *Big men, little soldiers: does Africa need Security Sector Reform?*, in Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference, Geneva, 23–25 April, 2001, p. 85–106.


Department for International Development (2002), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, Stairway Communications, London, [http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting\\_security.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf)

Edmunds, T., (2002), *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper N° 86, [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/86.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/86.pdf)

Edmunds, T., *Defining Security Sector Reform*, in Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference, Geneva, 23–25 April, 2001, p. 15–19.

Hänggi, H. (2002). *Good Governance of the Security Sector: its Relevance for Confidence Building*. Paper presented at the conference on "Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?", New York, October 16, 2002, [http://www.dcaf.ch/news/NewYork\\_161002/Hänggi.pdf](http://www.dcaf.ch/news/NewYork_161002/Hänggi.pdf)

Hendrickson, D., Karkoszka, A., (2002). 'The Security Sector and the Challenges of its Transformation', *SIPRI Yearbook 2002*.



Lilly, D., Luckham, R., Von Tangen Page, M. (2002), *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform*, International Alert, London, September 2002, <http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf>

Netherlands Institute of International Relations "Clingendael" (2002), International Alert, Saferworld, *Towards a better practice framework in security sector reform: Broadening the Debate*, Occasional SSR Paper No. 1, August 2002, <http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/occssr1.pdf>.

World Bank (1994), *Governance: The World Bank's Experience*. Washington DC.

Wulf, H.(ed), (2000), *Security Sector Reform*, Brief 15, June 2000, Bonn International Center for Conversion (BICC), <http://www.bicc.de/general/brief15/brief15.pdf>

# ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ В ТЕОРІЇ І НА ПРАКТИЦІ

Саймон Ланн<sup>1</sup>

## 1. Вступ: Зростання ролі демократичного контролю за збройними силами

Вираз “демократичний контроль збройних сил”<sup>2</sup> взагалі розуміється як підпорядкованість збройних сил тому демократично обраному правлінню, яке відповідає за державні справи. У найповнішому сенсі – усі рішення, які стосуються оборони країни: організація, розгортання й застосування збройних сил, визначення військових потреб та пріоритетів, а також розміщення необхідних ресурсів – перебувають під контролем демократичного управління й розглядаються законодавчою владою в порядку забезпечення законодавства та за підтримки народу. Кінцева мета полягає в тому, щоб збройні сили перебували на службі суспільства, яке вони захищають, щоб військова сила й міць узгоджувались із політичними цілями та економічною базою. Допоки це суб’єкт власного права, демократичний контроль збройних сил мусить розглядатися як важливіший і, звичайно, має відображати більш широкі стосунки між збройними силами й суспільством, яке вони захищають.

Впродовж холодної війни тема демократичного контролю збройних сил піднімалася під час невеликих дискусій та дебатів тільки в академічних колах<sup>3</sup>. У більшості країн НАТО це головна увага була сфокусована на потенційному використанні збройних сил у зв’язку із загрозою радянської агресії. З часу припинення холодної війни, питання демократичного контролю збройних сил сягнуло значної висоти. Можна сказати, що ця “кулуарна” проблема минулого досягла справжнього індустріального розмаху, навколо неї закипіло життя: запрацювали робочі групи, відкрилися семінари, конференції, друкуються тези, відбувається навчання, пишуться статті вченими й практиками, знялася метушня, схожа на базар. У Женеві створено новий центр, що спеціально займається цією проблемою.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО.

<sup>2</sup> Визначення “збройні сили” може викликати деякі проблеми. У цій статті буде вестися мова про збройні сили, підпорядковані міністерствам оборони. Однак у багатьох країнах є значна кількість озброєних військ, які не підпорядковуються владі МО, наприклад, внутрішні сили безпеки чи воєнізовані. Але зрозуміло і без слів, що всі сили зобов’язані бути демократично підзвітними незалежно від субординації.

<sup>3</sup> Найбільш цінними науковими працями з питань цивільно-військових стосунків упродовж останнього періоду були: Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: the Role of the Military in Politics*, (Boulder, CO: Westview, 1986); Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, (Harvard, H.U.P., 1957); Morris Janowitz, *The Professional Soldier*, (Glencoe, Ill: Free Press, 1960) and Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*, (New Haven, CT: Yale University Press, 1977).

<sup>4</sup> Женевський центр демократичного контролю за збройними силами був створений за ініціативи швейцарського Міністерства оборони спільно з Міністерством закордонних справ з метою специфічного зосередження на широко розповсюдженому й зростаючому інтересі та співвідношенні до теми збройних сил. На



Є кілька причин, які раптово зробили цю проблему популярною. Перша і найголовніша – перетворення, які відбулися на території Центральної і Східної Європи, за яких колишні комуністичні країни розпочали розвивати демократичні інституції та встановлювати демократію за зразком західних суспільств. Швидко стало очевидним те, що під час перехідного періоду збройні сили перетворилися в один із залишкових елементів старого режиму, який змушений був зазнати фундаментальних змін. Пристосовані до цивільного однопартійного контролю та привілейованого становища в забезпеченні ресурсами, вони змушені були підкоритися змінам і стати відповідальними за демократичні перетворення, які відбулися в цих країнах<sup>5</sup>. Ця проблема стала більш гострою, коли НАТО зробило демократичний контроль збройних сил чіткою умовою Альянсу, яка має розцінюватися як готовність претендентів до вступу в Альянс. Відомі серед цілей натовського “Партнерства заради миру” ініціативи щодо забезпечення прозорості в плануванні й фінансуванні оборони й гарантії захисту демократичного контролю збройних сил набувають розвитку.

Як результат – багато майбутніх членів та інших партнерів звертаються до Альянсу за порадою чи допомогою, який шлях краще обрати. Ось тут виникає парадокс. Поки НАТО робить наголос на демократичному контролі збройних сил, не може бути моделі від Альянсу для прикладу. Виходячи з історичних, культурних і конституційних причин, кожен член Альянсу вибрав такий підхід до проблеми, який є більш прийнятним саме для нього. Серія натовських брейнстормінгових сесій на базі “Партнерства заради миру” пролила світло на різні складові демократичного контролю, але водночас і на багато існуючих варіантів, і, більше того, на труднощі в досягненні єдиної дефініції. Погодження з приводу “ми знаємо це, коли бачимо це” чи, швидше, “ми розпізнаємо, коли це не існує”, так і не було досягнуто. Як зазначив один із учасників Альянсу на такій сесії: “Щойно ми наближаємося до того, щоб виробити спільний критерій, один з нас змушений залишати кімнату”<sup>6</sup>.

Така ситуація відобразила дилему, яка постала перед Альянсом і можливими членами, а також вплинула на інший “критерій” НАТО – проблему оцінювання, коли країни-претенденти досягли бажаного й дійсно необхідного рівня, щоб стати членами Альянсу<sup>7</sup>. Для претендентів відсутність спеціальної моделі мала і недоліки, і переваги. З одного боку, вони підвладні різноманітним порадам, які не завжди підходять їм. З іншого – вони мали змогу вибрати серед порад ті, які можна пристосувати до своїх потреб та обставин.

Концентрація уваги на демократичному контролі збігається з періодом грандіозних змін у військах членів Альянсу, змін, які й самі по собі мали наслідки у стосунках між збройними силами та суспільством. Збройні сили всіх країн НАТО перебували у перехідному становищі, тому що вони переживали реконструкцію, реорганізацію та загальну відмову від військової структури періоду холодної війни. Ролі та місця цих військ також змінюються у зв'язку з тим, що вони посилено займаються відповідними операціями щодо кризових ситуацій – це

---

цьому терені, на додаток до своєї власної програми досліджень, виникло бажання підняти рівень значущості питань щодо координації діяльності у пошуку шляхів вирішення відповідних проблем.

<sup>5</sup> Положення національних збройних сил однієї країни значно відрізняється від інших залежно від історичного досвіду. У Польщі й Румунії військо утримувалося на високому рівні, в Угорщині та в Чеській Республіці – інакше. Однак, незалежно від різниці в їх положенні, збройні сили як корпоративне угруповання були сховищем старого мислення й представляли перешкоду до успішної демократизації.

<sup>6</sup> Ці формальні сесії були підсилені надмірністю комітетів і семінарів з проблем, багато з яких організовано в країнах-претендентах за ініціативи Кристофера Данлі, спеціального радника країн Центральної та Східної Європи, який звернувся з цими пропозиціями до генерального секретаря НАТО; ще один приклад видатної діяльності попередніх років у наданні послуг належить Навчальному центру Європейської безпеки у Кронінгені в Нідерландах.

<sup>7</sup> Альянс завжди виявляв коректність, підкреслюючи, що не існує фіксованого чи обов'язкового списку критеріїв для запрошення нових членів; готовністю до вступу може бути політичне рішення, засноване на суттєвих підставах.

місії, які вимагають нового розташування військ. Подальший розвиток технологій та інформаційна революція стали поштовхом на шляху розвитку збройних сил, а засоби масової інформації доносять інформацію про діяльність збройних сил до загальної свідомості.

Сума цих факторів репрезентує нове довілля й нове розміщення викликів, за яких збройні сили повинні нести відповідальність. Ці упорядкування, у свою чергу, впливають на їх роль у суспільстві й на стосунки військових та політичних сторін. Більш широкий контекст цивільно-військових стосунків полягає в тому, що демократичний контроль збройних сил є невід'ємною їх часткою, постійно еволюціонуючим, а не фіксованим процесом. Усі країни – члени та партнери Альянсу – повинні переглянути наслідки нового простору безпеки, щоб вирішити, якими способами мають діяти військові.

Ці два досягнення – демократизація у Центральній та Східній Європі й зміцнення нового довілля безпеки – підняло проблему демократичного контролю збройних сил на висоту сучасності. Більшість країн Альянсу мають відповідні механізми пристосування до змін у новому довіллі. Для країн Центральної та Східної Європи життя стало більш проблематичним. Вони змушені були упоратися з цими змінами впродовж того періоду, під час якого розвивалися й механізми, процедури, експертизи й відношення до необхідної співпраці, щоб забезпечити ефективний демократичний контроль, і в той же час (що є найбільш складним) – уникнути тягаря минулого. Це виявилось значною перешкодою.

## **2. Суттєві елементи демократичного контролю за збройними силами**

Доки не було запропоновано єдиної моделі, інтенсивна діяльність навколо проблеми демократичного контролю збройних сил зазнала впливу “широкого” управління стосовно базових елементів, яким слід було б мати місце в тій чи іншій формі, щоб забезпечити демократичний контроль. Ось вони:

- а) юридичні й конституційні механізми, які налагоджують стосунки між главою держави, урядом, парламентом і збройними силами при розподілі влади; командування і підпорядкування як у мирний час, так і при переході до війни; зміцнення ролі відповідних інституцій, статуту і прав збройних сил;
- б) змішаний штат цивільних і військових, який задовольняє МО (з цивільним міністром оборони) для проведення військових експертиз, які входять у відповідний політичний та економічний контекст;
- в) ефективний парламентський контроль для забезпечення демократичної законності та підтримки народу;
- г) максимум прозорості та відкритості (з огляду на дослідні інститути та активні засоби масової інформації);
- д) послаблення ролі збройних сил у суспільстві.

Усі ці елементи дуже легко визначаються на папері. Але впровадження їх у життя – це зовсім інша справа. Успішна імплементація залежить від відповідальності виконавчої та законодавчої гілок влади, а також стосунків між ними. Відповідальність розподіляється порівну між двома гілками влади та збройними силами, між політичними та військовими сторонами.

## **3. Чому оборона різниться**

В усіх галузях управління напруженість між виконавчою владою та законодавцями є неминучою виходячи з їх функцій. Має бути розподіл влади й відповідальності, який, з одного боку, забезпечує ефективну діяльність виконавчої влади без потенційно загрозливого накопичення

сили, а з іншого – підтримку народу згідно законодавства, але без ризику паралічу цих дій. Установлення балансу між “дієвістю” й “демократією” є вирішальним для забезпечення ефективного управління й вирішення проблеми, яка постала у сфері оборони.

Необхідність установлення такого балансу між сторонами є більш важливою і більш складною у сфері оборони, ніж в інших сферах діяльності. Оборона – це не тільки витратний департамент. Вона має свої специфічні характеристики й якості, що ускладнюють стосунки між виконавчою владою і парламентом і збільшують природжений потенціал для негараздів між двома гілками влади. Ось кілька причин, за яких все ускладнюється.

Перша – це те, що оборона стосується безпеки нації і охоплює рішення щодо відповідальності за людські життя та витрат на національну оборону. Рішення такої значущості накладають додатковий тягар відповідальності на політичну верхівку, тому що необхідно зробити все правильно і дати гарантію того, що ці рішення й політика користуються підтримкою народу.

Друга – це те, що оборона включає підтримку збройних сил. У будь-якому суспільстві військові обіймають спеціальну й чітку позицію, головним чином як власники різних видів озброєння, у тому числі й зброї масового знищення. Тим більше, що військові являють собою добре організоване й дисципліноване угруповання, де всі пов'язані традиціями, звичаями, особливостями умов праці, але понад усе — необхідністю працювати разом і залежати один від одного у період кризи чи конфлікту: це залежність, яка означає життя або смерть.

Така залежність створює міцні зв'язки й вимагає відповідного рівня згуртованості й порозуміння, що не є необхідним для інших професіоналів. Усі ці три якості — дисципліна, відданість, служіння — роблять професію військових іншою і деякою мірою відділяють їх від суспільства.

Існує твердження, що мінлива природа війни й соціальні тенденції принижують ці унікальні характеристики. Це місце не призначено для обговорення вказаної проблеми в деталях, але слід зазначити, що ці цінності завжди є серцевиною армійської служби і сприяють виконанню функції військових у арміях більшості країн Альянсу.

На додаток до високоорганізованого і добре структурованого характеру військових, життя має тенденцію надавати військовим досить непередбачуваного і прямолінійного вигляду в усьому світі; ця точка зору контрастує з очевидно більш складним “сумнівним” світом політиків. Умови уступок і компромісу, що покликані збалансувати і примирити конкуруючі інтереси у внутрішній та міжнародній політиці, нелегко узгоджуються з чіткістю й прямою оцінок і рішень, які вважаються справжніми характеристиками ефективності функціонування військових. Це може призвести до дуже різного усвідомлення однієї й тієї ж проблеми і показати джерело негараздів між військовою та політичною сторонами<sup>8</sup>. Як мінімум, таке непорозуміння є надуманим для того, щоб бурчати в офісному безладі, висловлюючи невдоволення “нашими можновладцями”. Максимально це може призвести до військового втручання чи

<sup>8</sup> Для надання особливого присмаку різниці у сприйнятті між людиною на полі бою (у даному випадку на морі) і політиком, читайте коментарі адмірала Сенді Вудворда, командувача групи військ на Фолклендах, про те, як він спрямував свої війська у напрямку Фолклендів: “Здається, що жоден з наших планів не протримається більше двадцяти чотирьох годин, коли містер Хот (міністр оборони), без підстави на це, заламавши руки, хвилюється за свою знищену кар’єру. Міністерські особи грають у свої запутані вічні ігри, одним оком дивлячись на наслідки (отримуйте швидше, якщо є кредит, будьте всюди, якщо немає)” (адмірал Сенді Вудворд з Патріком Робінсоном, Сто днів: Мемуари командувача групи військ при Фолклендській битві (London, HarperCollins, 1992). Цілоком чітко й інформативно пояснено проблеми сучасного ведення війни, включаючи важкі стосунки між політичною і військовою сторонами.

Подібний розлад висловлено генералом Сером П'єром де Бійєрі, командувачем Британських збройних сил у військових діях біля Перської затоки під час комплектації війська: “Рівень міністерських вагань і споглядання з-за спини – це жалюгідна й відчайдушна трата часу. Цілоком ймовірно, що ми мусимо стояти позаду в той час, коли американці йдуть на війну, і наші міністри вагаються у прийнятті рішень” (*Storm Command, a Personal Account of the Gulf War*, by General Sir Peter de la Billiere (London: Harper Collins, 1992).

відкритої непокори діючому уряду. Такі епізоди виникають час від часу, тому що покликання військовослужбовців – служити вищому: нації і конституції, а не перехідному уряду<sup>9</sup>.

Більшість наших урядів у той чи інший період своєї історії мають досвід у диференціації ступенів «турбулентності» військових. Кілька членів Альянсу – Туреччина, Греція, Іспанія й Португалія – мали саме такі проблеми в минулому<sup>10</sup>. Сьогодні жодна з міцних демократій не має серйозних турбот стосовно цієї проблеми. Але навіть якщо ролі військових і цивільних виконуються чесно й між ними існує порозуміння, то не виключена можливість, що у подальшому ця розподільна лінія їх діяльності стане нечіткою. Важливість демократичного контролю пролягає скрізь: фактично у будь-якому суспільстві військові представляють сильний корпоративний орган, здатний створювати напруження й впливати на політику та розміщення ресурсів. Важливість демократичного контролю збройних сил полягає в тому, щоб упевнитися, що збройні сили та потреба в них займають відповідне місце в пріоритетах нації, але не порушуючи пропорції, не являючись адсорбентами національних ресурсів, не створюючи тиск на шляху розвитку політики.

Через ці причини важливо гарантувати, щоб оборонна сфера організовувалась і налаштовувалась шляхом максимізації військового професіоналізму й ефективності, гарантії політичного контролю й підтримки народу. Але є інші негативні елементи, які спричиняють труднощі для досягнення цієї мети. У військових є переконливі, на їх погляд, думка про те, що військові справи краще лишити військовим. Через це стає дивним і незрозумілим, як бізнесом збройних сил можуть бути підготовка конфліктів і потенційна втрата людських життів. Це болюча проблема, яка узурпується противниками миру й непрофесіоналами. Цей аспект буде детально розглядатися пізніше. У даному випадку доречними є три точки зору. Перша: звичайно, існує багато сфер, де абсолютно законно ведеться підбір військових, які витрачають час на навчання, підготовку до війни та розміщення збройних сил. Друге: на тій же стадії ця військова діяльність мусить здійснюватися під прискіпливою увагою політичної верхівки, яка дає гарантію відповідальності й відображення політичних цілей і пріоритетів. Третє: мається на увазі, що ситуація, у якій військові приймають зверхність політиків, накладає відповідальність на політичну сторону, яка повинна бути поінформована про виконання всіх дій.

---

<sup>9</sup> Розгляньте, наприклад, добре відому заяву генерала Дугласа Мак Артура: "Я знаходжу в бутті нову і до цього ще невідому й загрозливу концепцію щодо членів наших збройних сил, які повинні завдячувати переважно лояльності й відданості тих, хто тимчасово виконував повноваження виконавчої гілки влади в уряді, більше, ніж країні та її конституції, котру вони поклялися захищати" (Телфорд Тейлор "Присяга і свастика: вермахт в Третьому рейху" (London: Gollancz, 1953), стор. 354).

У тому ж руслі: "Я ніколи не служив царям, комісарам чи президентам. Вони смертні особи. Приходять і покидають нас. Я служу тільки Російській державі і російському народу, які є вічними", – сказав генерал Лебедь. (Крісті Фріленд "Генерал очікує поклику долі: генерал Олександр Лебедь – людина, яка змушує Кремль хвилюватися" (*Financial Times*, 6 вересня, 1994).

У ході роботи перших літніх шкіл для парламентаріїв країн СЦЄ, організованих у середині 1990 р. НАТО спільно з Центром Джорджа С. Маршала в Гарміх-Партенкірхен у Німеччині, відбулася важлива дискусія з питань, чи є де-небудь такі обставини, за яких збройні сили мають право виступити у внутрішньому конфлікті, наприклад, "зберегти" демократію, як це було в Алжирі, коли армія перешкодила фундаменталістам взяти владу в свої руки, чи коли змагалися демократичні інституції, як це було в Росії, де президент Єльцин використав російську армію проти парламенту. Під час досягнення погодженості виявилось, що ніде немає виправдання для інтервенції демократично обраної влади, виявилось очевидним, що сірі зони виникали тоді, коли демократична законність самого уряду була під запитанням. Ця проблема також піднімає питання, кому ж збройні сили повинні давати присягу вірності.

<sup>10</sup> Досвід Іспанії і Португалії у переході до демократії і поверненні збройних сил до відповідного місця в суспільстві особливо став у нагоді новим демократичним устроєм. Зверніть увагу, наприклад, на матеріали семінару "Роуз-Рос" – "Оборона у демократичних суспільствах. Досвід Португалії", Лісабон, 20–22 квітня 1995 р. Особлива роль збройних сил Туреччини також відмічена в обговореннях цивільно-громадянських стосунків і впливу історичної і політичної культури на місце військових у суспільстві.

## 4. Роль виконавчої влади

Виконавча влада будь-якої нації охоплює демократично обрану чи призначену верхівку, де є президент, прем'єр-міністр, і постійні кадри цивільних службовців та військових офіцерів. Вони відповідальні за те, аби оборона зайняла відповідне місце в пріоритетах нації, згідно поставленим вимогам із забезпечення необхідної оборони відповідно до політичних цілей та економічних ресурсів. Іншими словами, виконавча влада є відповідальною за створення "великої картини" та визначення національної стратегії, виходячи із встановлених потреб оборони. Є абсолютно нормальним те, що виконавча влада відповідає за юридичну сторону рішення вступу в війну, ведення стратегічних операцій чи здійснення контролю будь-якого конфлікту. Очевидно, що чіткість відповідальності, об'єм повноважень є вирішальними.

Крім виконавчої влади, міністр оборони разом з Генеральним штабом несуть повну відповідальність за організацію й управління обороною та веденні справ збройних сил. Це включає відповідальність за розвиток і забезпечення робочих місць військових, за планування оборони і бюджету, за штат службовців, за їх навчання, освіту та оснащення.

Міністр оборони має узгоджувати необхідність військового забезпечення з реальними світовими політичними та економічними особливостями, а також з потребами різних родів військ. Міністр повинен встановлювати рівень незалежності збройних сил і рівень впливу політичної верхівки.

### 4.1. Військово-політичні стосунки

З огляду на роль і відповідальність виконавчої влади, існує три особливих сфери, де стикаються й військові інтереси: проблема командування; використання цивільних; розподіл повноважень і відповідальності між військовими і політиками.

### 4.2. Командування

По-перше, постає питання налагодження чіткості в командуванні збройними силами під час війни й миру. Зрозуміло без слів, що відповідальність за рішення вступу в війну повинно бути чітко й беззаперечно визначено, і всюди, де це можливо, має бути підпорядковано парламенту. У президентсько-парламентських системах критичною точкою є чітке визначення ролі президента та прем'єр-міністра. Не повинно бути сумніву щодо того, що керівник Генерального штабу повинен звітувати владі. Знову ж таки, про це легше сказати, ніж це зробити. Незважаючи на чіткість окреслених конституційних і юридичних засад, дуже часто відсутні пояснення "сильних цього світу".

Навіть американській Конституції, яка дуже пишається доступністю своєї мови і чіткістю розподілу влади, не уникнути недоречностей. Виходячи з конституційних засад, президент є командувачем Генерального штабу, але конгрес має повноваження щодо оголошення війни. Ці дефініції залишають відкритою можливість до диспутів: залежати від влади в тих конфліктах, які швидко закінчуються, чи у випадках формального оголошення війни – все це необхідно для вирішення питання про розміщення американських збройних сил, бо іноді мова йде навіть про втрату людських життів. Часто американські збройні сили розміщуються президентом без висловлення згоди конгресом<sup>11</sup>. Незважаючи на те, що рішення конгресу щодо ведення військових дій продовжує дебатуватися сьогодні й відлунює в структурах конгресу з приводу розміщення американських збройних сил у Боснії чи Косово, знову ситуація повторюється з потенційним використанням збройних сил проти Іраку. Коментарі щодо цих аргументів відсутні, але слід зазначити, що навіть у добре налагоджених демократичних системах виникає питання про те, хто несе відповідальність за використання збройних сил.

---

<sup>11</sup> Див.: Луїза Фішер «Перевірки конгресом військових ініціатив», *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 5, 1994–1995; а також Джозеф Р. Байден і Джон Бі Річ III «Сили війни в конституціональному тупіку: спільне рішення», *The Georgetown Law Journal*, Vol. 77, No 2, грудень 1988.

Подібно до цього, французька Конституція, яка надає особливі повноваження президенту в питаннях безпеки нації й зобов'язує уряд нести відповідальність за перебіг справ оборони, також залишає люфт для мінливого і своєрідного періоду так званого "співіснування", коли президент і уряд представлені різними партіями. Це було очевидним впродовж недавнього періоду співпраці між президентом Шираком і прем'єр міністром Жюсеном.

Такі випадки кілька разів мали місце у Східній і Центральній Європі, де президенти застосовували спроби виявити себе в ролі командувачів Генеральних штабів і розвивати спеціальні відносини зі збройними силами, включаючи уряд і міністерство оборони. Найбільш показовою у цьому відношенні була ситуація в Польщі, коли президент Валенса застосував спробу використання власної прерогативи в уряді. Зустріч в 1995 р. з президентом Парламентської асамблеї НАТО Кастеном Воїтом президент Валенса розпочав з того, що його власна роль як командувача Генштабу польських Збройних сил була достатньою умовою задоволення потреб демократичного цивільного контролю. Це співвідношення було демократичним, але не зовсім сприятливим. Проблема була вирішена шляхом прийняття нового Закону про оборону та нової Конституції, незважаючи на те, що президент все ще лишається розпорядником влади.

### 4.3. Роль цивільних осіб

Друга сфера потенційної незгоди стосується ролі цивільних у міністерстві оборони. Загальноприйнятною рисою більшості східних демократій є те, що міністр оборони – це цивільна особа. Явище пояснюється тими причинами, що фактично цивільна особа набагато краще здатна розуміти й сприймати широкі політичні проблеми та нести відповідальність за їх вирішення й більш вдало обходити гострі кути у накопиченні ресурсів.

Мова йде про те, що військові не володіють такими характеристиками, щоб обіймати посаду міністра. Однак східний досвід свідчить про те, що освіта на цивільній основі більш прийнятлива для виконання ланцюга завдань, що відповідають займаній посаді<sup>12</sup>.

Подібні питання щодо вміння, спроможностей і кваліфікації, які стосуються внутрішньої нестабільності між цивільними та військовими, потрапляють у коло проблем вищезгаданих міністерств оборони. Не у всіх, але в більшості східних міністерств оборони пліч-о-пліч з військовими працює значна кількість цивільних, які виконують організаційну роботу та займаються веденням справ міністерства. Залучення до роботи цивільних має певні переваги, тому що вони є кращими фахівцями в питаннях управління, менеджменту і фінансів, на що часто неспроможні військові професіонали. Багато цивільних також працюють у сфері політики, яка втягує їх на територію військових, де без чіткого визначення межі діяльності можуть виникнути незгоди між цивільними та військовими.

Використання цивільних вплигло на поверхню як проблема перших років перехідного періоду в країнах СЄ. Більшість партнерів КСЄ, які відреагували на термінові перетворення Сходу, досить швидко запровадили "цивільність" у своїх міністерствах оборони. Однак у більшості своїй штат міністерств був сформований з тих осіб, які раніше були військовослужбовцями<sup>13</sup>. Така ситуація склалася через нестачу цивільних експертів у посткомуністичних країнах і через усталену думку про перевагу військових у питаннях оборони. Відповідальні посади цивільних та штат в уніформі зачепило широке коло питань з приводу того, що життя військовослужбовців виробило своєрідний військовий підхід, який безперервно впливає на методи

<sup>12</sup> Знову під час роботи літньої школи для парламентаріїв країн СЦЄ, яка відбулась у Гарміху, упевненість Заходу виявилася у тому, що посаду міністра оборони було б краще обіймати цивільній особі, на що деякі парламентарії країн СЦЄ гаряче заперечили, посилаючися на те, як глибоко вкоренилися норми попереднього комуністичного режиму в огорожуванні зони оборони тільки для військових.

<sup>13</sup> Протягом офіційного візиту ПА НАТО до країни-партнера у 1994 р. міністр оборони звернув увагу на цивільний супровід його як на доказ цивільного контролю. Але, як було зазначено пізніше, ці "цивільні" ще вчора носили військову форму.

роботи військових установ і тим самим звужує їхню майбутню здатність до працевлаштування. Дискусії з приводу цієї проблеми викладено на зворотному боці цього паперу. Очевидно, що багато чого залежить від людини. Багато військовослужбовців переходять у цивільне становище, як, наприклад, в НАТО, без особливих труднощів. Однак більш широка відповідь криється в тому, що дуже важливо максимізувати практичні вміння і цивільних, і військових, працюючих чи відставників, щоб вони стали невід'ємним доповненням один одного.

#### 4.4. Лінія розподілу повноважень між військовими та політиками

У цьому розділі піднімається третя й центральна проблема: питання визначення розподілу повноважень і відповідальності між політичною та військовою сторонами. Це проблема, яка наскрізь пронизує всі аспекти демократичного контролю. Чи є такі сфери, які мають бути суто військовими, де військовим має бути дозволено вести свої справи без втручання політиків? Здоровий глузд підказує «так»: існують сфери, такі як розвиток стратегії і тактики, освіта і практичні навчання збройних сил, які мають бути залишені для професіоналів. Та й у конфліктних ситуаціях може скластися так, що ведення збройних операцій буде підпорядковане тільки рішенням військових професіоналів. Однак досвід і практика свідчать про відсутність єдиної думки і злагоджених дій у проблемі, яка вимагає рішення.

Кінцева думка повинна полягати у тому, що всі рішення певною мірою є підзвітними політичній стороні. Але тут постає питання, якою повинна бути ця міра, точніше – політичний вимір, прямий політичний вплив? Чи зробити його більш прямим, таким щоб політичне рішення й політична влада переважали над військовими? Це не проста лінія визначення, існують кілька сфер, де вона легко може бути заплямованою. Далі наводяться приклади таких сфер, у яких політичні й військові інтереси вступають у суперечність.

#### 4.5. Правила прийняття зобов'язань

Правила прийняття зобов'язань (ППЗ) вважаються провідною лінією військових у здійсненні своєї місії, що визначає масштаб їх дій з огляду на політичну ситуацію. Вони охоплюють широке поле діяльності від стратегії до тактики та часто призводять до розладу між військовою та політичними сторонами. На рівні великої стратегії конкуруючу напруженість між військовими та політичними вимогами найкраще проілюструвала Кубинська ракетна криза. Американські військові намагалися встановити лінію, на якій радянські кораблі повинні були зупинитися поза зоною військових операцій, спрямованих з Куби, що створило б перешкоди з часом для прийняття рішень керівниками Радянської держави. Політична вимога полягала у тому, щоб надати більше часу для прийняття рішень, але її задоволення збільшувало ризик, що американські Збройні сили виграли один день.

Адмірал Сенді Вудворд, який очолював збройні сили спеціального призначення на Фолкленді і не був упевнений у поясненнях щодо ППЗ, які йому були представлені, дає образний опис фрустрації командувача:

«...картина сумна. Схоже, політики збираються стиснути мої руки за спиною і тоді розізлилися, коли я не зможу своїми руками розгрібати жар<sup>14</sup>».

Вудворд також усвідомив, що проблема ППЗ є головною:

«Я зрозумів, що значне локальне поширення ППЗ має бути центральним. Я був упевнений, що у Білому Домі буде надано видатного значення політичному впливу, але іноді це було менше, ніж кришталева ясність на протилежному боці, де не було часу ні для дебатів, які так і не розпочалися, ні до тонких натяків<sup>15</sup>».

---

<sup>14</sup> Знову див.: Вудворд, «Сто днів».

<sup>15</sup> Там само.

У тому ж дусі командувач британських Збройних сил у Середземноморському конфлікті генерал П'єр Де Ла Бійєрі віч-на-віч зіткнувся з дилемою: його власні ППЗ мають справу з потенційно загрозливими іракськими Повітряними військами, які були набагато більше стриманими, ніж такі ж американські Збройні сили, з якими він був на одному боці:

“Політики, які займаються полюванням на диких качок та плетінням інтриг, намагаються уникати прийняття реальних рішень, які тут необхідні. Їх влаштовують типи частково-командних рішень, таких як організація, форми одягу та прослуховування радіо британських Збройних сил. У ППЗ, де майбутнє пов'язано з війною, а власна політична чи урядова позиція може бути проблематичною, вони спробують уникнути прийняття рішення, якщо це тільки стане можливим”<sup>16</sup>.

Досвід у Боснії протягом відомого Боснійсько-Косовського періоду був повторений з прикладами неузгодженості військових командувачів наземних груп військ з ППЗ, що були надані їм з Нью-Йорку. Власне натовські операції з підтримки миру на Балканах у той час, коли значно поліпшились операції Об'єднаних Націй, не були безпроблемними у цьому аспекті порівняно з національними ППЗ, часто більш стриманими, ніж ті із спільних сил, що перешкоджали ефективності спільних операцій.

#### 4.6. Багатонаціональні операції

ППЗ – це частина великої проблеми, викликані багатонаціональними операціями, де забезпечення чи укріплення миру потребує делікатного розгляду балансу військових і політиків, а у подальшому робить неясними їх відповідальні ролі. У миротворчих операціях, таких як у Боснії і Косово, багато з цих проблем базуються на ґрунті опору з боку неприхильності нації поступатися більше, ніж тактичним контролем командувачеві збройних сил, і лишати за собою право кінцевого вето на рішення, які їх не влаштовують<sup>17</sup>. Але ці операції також представляють внутрішні нові виклики збройним силам, особливо у вимогах до військових, прийняти більш політичну роль. Від командувача до солдата вимоги у необхідності політичної чуттєвості до місцевих умов і узгодження специфічного перебігу подій є переважаючими. Також повсякденною необхідністю вважається ініціативний та професійний персонал<sup>18</sup>.

Збільшуються ускладнення в багатонаціональних операціях в умовах бойових дій. Натовська кампанія проти Югославії показала класичний приклад внутрішньої гри між політичними та військовими у зв'язку з потребами у проведенні таких операцій. Знову командувачі НАТО, говорячи про ведення боїв із стиснутими за спинами руками, посилюються на попередні завдання у повітряних операціях та відмову політичної верхівки підтримувати наземний вибір через хвилювання з боку спільноти<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Див.: Де Ла Бійєрі, “Штормова команда”.

<sup>17</sup> Командувачі сил Косово і Скоп'є часто скаржилися на небажання деяких націй виконувати їх рішення, особливо у передислокації військ.

<sup>18</sup> Нова форма військової причетності веде до утворення особливої цивільно-військової співпраці (ЦВС) офіцерів більшості збройних сил у Європі. Сполучені Штати вже випередили гру у цій зоні. На противагу мисленню деяких учасників, ця діяльність чи діяльність по відродженню націй підтримується військовими. Польові візити до сил НАТО у Боснії та Косово дали змогу побачити вияв величюї гордості, яку відчувають солдати усіх націй, надаючи допомогу місцевим громадам у подоланні травматичних наслідків війни. Багато із завдань не підлягає виконанню охоронцями миру, тому необхідно практикувати базові військові уміння. Повсюди більшість військових командувачів вірять, що відсутні ротації сприятимуть тому, щоб спеціалісти військової компетентності не деградували. Іншими словами, виконання повсякденних ролей, представлених на Балканах, не повинно бути принципово перервано після справжньої військової роботи, яка повністю виконана і має розглядатися як фундаментальна й винятково необхідна частина спектру військових вкладів у вирішення конфлікту.

<sup>19</sup> Для кращого опису операцій в Косово й проблем перегляду політичних і військових вимог до такого типу операцій, читайте: генерал у відставці Уелсі К. Кларк, армія США, “Ведення сучасної війни” (Oxford: Public Affairs, 2001).



З огляду на це, результат таких операцій буде зіпсованим навіть якщо сприяти розподільній лінії між військовою і політичною сферами відповідальності та повноважень. Таким же чином тенденція до кращої освіченості заохочує до більшої політичної обізнаності й зменшує традиційну різницю між військовою та політичною сторонами. Класичну військову відповідь на питання політичного характеру частково можна було почути упродовж холодної війни: "Я всього лише солдат – усі питання до моїх політичних керівників". Це завжди хибне твердження буде звучати вже рідше.

Нові місії примушують військових діяти в більш політичному сенсі. Однак їх справжня натура також свідчить про збільшення політичної чутливості до військових дій в той час, як "high-tech" означає, що вся військова діяльність виходить із політичного багатства. Усі ці надбання матимуть безпосереднє відношення у всіх аспектах демократичного контролю за збройними силами та цивільно-військовими стосунками.

#### 4.7. Закупівля військового оснащення

Закупівля військового оснащення пропонує другий приклад потенційного непорозуміння. Часто військові міркування з приводу найбільш вдалого вибору систем озброєння змушені підкорюватися економічним, промисловим та політичним підставам. Перевірка закупівлі будь-яких основних систем озброєння — та ж сама історія; кінцевий вибір рідко приймається, виходячи тільки з військових потреб. Результат полягає в тому, що військові часто відчувають себе ображеними через те, що не отримують оптимальних систем.

#### 4.8. Військові й суспільство

І останнє. Окремою проблемою виступає те, чи слід військовому життю відбивати стандарти суспільства, наприклад, працевлаштовувати жінок чи сприймати чоловіків нетрадиційної сексуальної орієнтації. Нещодавні дебати у Сполучених Штатах і в Об'єднаному Королівстві наголосили на значній резистентності з боку військових на політичний тиск у цьому аспекті. Це знову піднімає проблему відокремлення військових і визначення ступеню, до якого політична сторона має наполягати на політизації військових, щоб це не стало перешкодою їх ефективності<sup>20</sup>.

Кожна із вищезгаданих сфер була детально вивчена; мета цієї роботи полягає тільки у тому, щоб зробити загальний огляд. Ця дискусія виявила потенційні сфери розладу в обов'язках військової і політичної сторін у налагодженні оборони; а також показала, що різні інтереси й різне сприйняття цієї діяльності триватиме, виникла напруженість потребуватиме постійного збалансування.

---

<sup>20</sup> Для прискіпливого обговорення цих проблем див. Крістофер Дандекер "Потреба бути різними: Військова унікальність і цивільно-військові стосунки у сучасному світі", *RUSI Journal*, червень 2001, р. 4. Актуальність проблеми стосується прямої причетності військового персоналу і цивільних службовців до політики. У більшості країн Альянсу військовий персонал неохоче втягується в політику: в Об'єднаному Королівстві вони позитивно знеохочені. Наприклад, "В Об'єднаному Королівстві це стосується порушення професійної етики для висловлення суспільної думки про справи, які політично неоднозначними чи показують перевагу однієї політичної партії". Презентовано А. Крагом, заступником генерального секретаря, на семінарі "Демократична підзвітність збройних сил", Прага, квітень 1995 р.

Це нетиповий випадок для всіх країн – армія Німеччини має концепцію, згідно з якою солдат має ті ж права, що і громадянин – має різний підхід, який, витікає із недавнього минулого і означає, що ніколи знову Німецька армія не піде проти суспільства.

Також постають питання щодо прав солдат, які входять до об'єднань і асоціацій, яким чином слід гарантувати чи захищати їх добробут, чи тільки мається на увазі сам характер військової професії, яка наголошує на дисципліні, відданості, беззаперечній обов'язковості. Знову ж, різні країни дотримуються різних позицій. Щоб дізнатись про це, слід звернутись до доповіді «Права членів асоціації професійного складу збройних сил». Документ 9518, Комітет юридичних справ і прав людини; Асамблея Ради Європи, 15 червня 2002 р.

## 5. Роль парламенту

Перед перевіркою ролі парламентів у впливовості на розвиток і забезпечення оборони слід звернути увагу на два основних зауваження. Перше, в ідеальному світі роль парламенту полягає не тільки в тому, щоб підтримувати виконавчу владу, але й в тому, щоб показувати свою власну індивідуальність і впливати на розвиток та імплементацію політики<sup>30</sup>.

Однак на практиці багато парламентів поступилися своєю силою ініціативи виконавчій владі. Це особливо виявляється у сфері політики і оборони, де існує широко розповсюджена думка щодо того, що оборона і безпека прямопропорційно спрямовується в прерогативу виконавчої влади. Частково парламентський вплив знаходиться під тиском, нав'язаним виконавчою владою; парламенти здатні змінювати чи переглядати пропозиції, а ще рідше говорити "ні". По-друге, багато із характеристик оборони, які були описані раніше, розуміються як затримуюча чи ускладнена робота виконавчої влади і парламентів, але парламентських недоліків навіть більше. Важливість парламентів в обороні має бути самосвідомленою. Жодна політика оборони не може тривати без підтримки громадськості, яку слід захищати. Як обрані представниками народу парламентарії перебувають у серцевині демократичної системи. Вони представляють електорат, з якого формуються збройні сили і чий податки оплачують їх перебування у верхах. Парламенти виконують подвійну функцію у тому значенні, що вони мусять і впливати на суспільну думку, і відображати її. Їхнім завданням є пояснення й утвердження військових витрат; чому військовий персонал розміщено повсюди; чому таке розміщення можна застосовувати у випадку втрати життя.

У цьому аспекті слід розробити політику з урахуванням того, що ситуація, у якій громадська підтримка використання збройних сил повинна бути непохитною, змінюється. У разі відсутності прямої загрози, як це було під час холодної війни, збройні сили накопичувались у зв'язку з кризовими і конфліктними ситуаціями, які вимагали застосування військ з метою захисту влади і швидкого розміщення. Тут є два термінових узгодження. По-перше, ці місії є дуже вимогливими в умовах використання людських ресурсів і необхідних транспортних засобів та їх зміцнення: багато країн Альянсу страждають від перенапруження як результату розміщення у Боснії і Косово. По-друге, характер деяких операцій змушує вчасно консультиватися з парламентами, що є надзвичайно важко. Такі тенденції також мають уключати громадську підтримку. Багато з цих конфліктів є "віддаленими" в тому сенсі, що вони не виникають для того, щоб представляти термінову загрозу національній безпеці. Але засоби масової інформації запевняють, що страждає громадська спільнота. Це веде до розгляду в дебатах фактору "зробити що-небудь". У той час, коли більша частина громадськості закликає до підтримки використання своїх збройних сил у таких ситуаціях, ніколи не буває чіткого рівня підтримки, який треба встановити у подіях, які виникають. Це важко підрахувати й для політиків. Виходячи з цього, існує необхідність забезпечити парламентську підтримку як найшвидше.

Важливість парламентів у сфері оборони безсумнівна. Однак вимагається узгодження того, яку роль мають вони відігравати. Ключове питання полягає в тому, наскільки значний вплив і контроль парламенту слід запровадити, щоб наполягати на розвитку оборонного бюджету, організації та перебігу справ збройних сил; з яким рівнем детальності й втручання повинен парламент перевіряти сферу оборони?

У цьому питанні, звичайно, немає єдиної моделі вирішення – парламенти Альянсу застосовують різноманітні рівні впливу різними шляхами<sup>21</sup>. Базове розмежування окреслено між тими, хто здійснює прямий вплив через формальну силу консультацій і рішень, і тими, хто впливає опосередковано через власну здатність утримувати виконавчу владу підзвітною, хоча б і "після події".

---

<sup>21</sup> У 2002 р. спільний проект Женевський центр ДКЗС і ПА НАТО дав загальну оцінку влади парламентів у дев'ятнадцяти країнах – членах НАТО у боротьбі за безпеку (див. Додаток 1).

З одного боку, американський конгрес відповідно Конституції США та розподілу влади відіграє впливову роль у розвитку американського оборонного бюджету. Конгрес утримує Департамент оборони підзвітним до дрібних деталей, завдяки механізмам, створеним виключно тими, хто займається надмірним мікроменеджментом.

У перші роки перехідного періоду конгрес часто розглядався як модель для тих, хто виступає за справжній законодавчий вплив<sup>22</sup>. Однак тут швидко виникають два безперечних фактори. Повноваження конгресу є специфічним продуктом дотримання Конституції США, вони потребують міцної підтримки інфраструктури штату працівників комітетів, експертів, допоміжних організацій і забезпечення надійними ресурсами.

З іншого боку, британський парламент, чий прямиий контроль полягає у голосуванні за оборонний бюджет як глобальну цифру один раз на рік плюс різні дебати. При цьому уряд не повинен одержувати парламентського схвалення для прийняття рішення щодо специфічних витрат. Парламент має незначний вплив на розвиток британського оборонного бюджету, ця проблема лишається в руках виконавчої влади. І знову ж таки слід зазначити, що ці стосунки історично склалися в Британії, і розвиток сильної виконавчої влади залежить від високопрофесійних і відносно замкнутих цивільних службовців.

Функція британського парламенту і його Комітету з питань оборони повинна розглядатись в іншому контексті. Вона відіграє головну роль у формуванні громадської думки й робить сферу оборони більш прозорою завдяки концентрації уваги на слуханнях і обговореннях доповідей<sup>23</sup>. Таким же чином Національна аудиторська служба, яка доповідає парламенту, утримує уряд на суворому додержанні правил, спеціально наглядаючи за тим, наскільки ефективно ведуться витрати.

Більшість інших парламентів здійснюють тиск значно пряміше, ніж Великобританія, але програють моделі конгресу. Німецький бундестаг, парламенти Данії і Нідерландів пропонують більш вдалі моделі, оскільки вони задовольняють формальну консультативну владу з таких проблем, як придбання озброєння і розміщення військ.

Виходячи з цих загальних розмежувань прямого і опосередкованого впливу, парламентська діяльність може бути об'єднана за трьома широкими сферами: підзвітність, контроль, прозорість.

## 5.1. Підзвітність

Всі парламенти тримають свої уряди в атмосфері підзвітності шляхом щорічного голосування щодо необхідних фондів, що вважається кінцем процесу довготривалих перевірок, як у американській моделі, чи приблизно формальному підтвердженню, як у британському варіанті. За будь-якої моделі "влада гаманця" потребує, щоб кожен уряд міг пояснити і виправдати витратні вимоги шляхом слухань чи створенням спеціальних комітетів для розгляду специфічних подій, про що свідчать недавні приклади. Так, парламент Канади провів розслідування поведінки канадських солдатів у Сомалі, бельгійський парламент розібрався у подіях, що призвели до смерті бельгійських миротворців у Руанді<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Це трапилось через те, що конгрес дуже послішно подав поради і виявив допомогу новим парламентом через службу досліджень конгресу.

<sup>23</sup> Для відвертої оцінки ролі британського парламенту див.: доповідь Брюса Джорджа, члена парламенту (дійсного голови обраного Комітету оборони) на семінарі "Роуз-Рос" — "Збройні сили в демократичних суспільствах", замок Ерманху, 23–26 червня 1996 р.

<sup>24</sup> Професор доктор Дж. Уінклоу "Парламентське розслідування в Канадській миротворчій місії у Сомалі", стаття представлена на IV семінар "Зміцнення парламентського контролю міжнародної військової співпраці ПКЗС / Інституції в Євро-Атлантичній зоні", Брюссель, 12–14 липня, 2002 р., доступно через публікації секції ДКЗС на веб-сторінці чи <http://www.dcaf.ch/pcaf/virtuallibrary/publications/cf17.pdf>. Див. також доповідь бельгійського парламенту щодо вбивства бельгійських миротворців у Руанді "Парламентська комісія: розслідування стосовно подій у Руанді", бельгійський сенат, 6 грудня 1997 р.

## 5.2. Контроль

Однак вирішальною проблемою вважається рівень, на якому контроль перетворюється у реальний вплив на рішення виконавчої влади. Парламентська влада – це важливий інструмент впливу. У багатьох країнах парламентська влада відповідає за придбання основних систем ядерного озброєння.

Кілька парламентів Альянсу мають конституційне право володіти інформацією про розміщення збройних сил за кордоном, незначна кількість має право участі у формальній владі. Нові місії будуть підвищувати вимогу до того, щоб бути обізнаними у часі термінового базування й поінформованими про термін розміщення<sup>25</sup>. У подальшому буде опротестовано баланс між демократичною та військовою працездатністю. Подібно до цього, застосування військ в умовах короткотривалої війни, наприклад, упродовж повітряної кампанії в Югославії чи нещодавньої операції в Афганістані<sup>26</sup>, відображає ці вимоги. Однак у всіх країнах Альянсу, незалежно від формальної влади чи консультації, парламентська підтримка – це передумова залучення до такого контингенту.

Більшість парламентів також несуть відповідальність за ратифіковані договори, включаючи розширення НАТО. Постає реальне питання: наскільки повинні втручатися парламенти у створення політики оборони та хід справ збройних сил; наприклад, чи повинні вони бути поінформовані, чи потрібно їх консультувати в оперативних питаннях з проблем розвитку стратегії і доктрини або з питань закупівлі зброї?<sup>27</sup>

Знову виникає проблема лінії розподілу між військовими та політичними речами. Як зазначено вище, здоровий глузд підказує, що існує багато сфер, де парламенту не слід бути безпосередньо втягнутим у розмову, як вести справи військовим. З іншого боку, парламент має володіти повною інформацією, засобами регулярного чи одноразового консультування, усі сфери оборони мають бути відкритими для парламентського контролю та перевірки. Виконавча влада має бути поступливою і гнучкою, несучи владну відповідальність, але мусить завжди бути уважною до парламенту.

## 5.3. Прозорість

Парламентські обговорення й доповіді допомагають зробити сферу оборони більш прозорою і розширюють громадську обізнаність у сфері оборони. Вони відіграють важливу роль у створенні справжнього громадського консенсусу в сфері оборони. Парламентська робота у сфері оборони має сформувати важливу складову простору безпеки й створити спільноту сфери оборони, у якій безпека обговорюється вільно й відкрито; робота припиняється для того, щоб бути власністю і прерогативою меншості.

Дискусія щодо ролі парламентів не може бути завершеною без згадки про їх роль у широкому спектрі цивільно-військових стосунків. Парламентарії формують природний зв'яз-

---

<sup>25</sup> Для порівняльного огляду повноважень парламентів у операціях підтримки миру, див.: Ганс Борн і Марлен Уршелер "Демократична підзвітність і парламентський контроль багатонаціональних операцій підтримки миру: повноваження та дії парламентів 17 країн", стаття представлена на IV-й семінар "Зміцнення парламентського контролю міжнародної військової співпраці ПКЗС / Інституції в Євро-Атлантичній зоні", Брюссель, 12–14 липня 2002 р., доступно через публікації секції ДКЗС на веб-сторінці чи <http://www.dcaf.ch/pcaf/virtuallibrary/publications/CF22.HANS.BORNMARLENE.URSCHELER.pdf>

<sup>26</sup> Спеціальні сили з кількох країн НАТО, включаючи Данію, Об'єднане Королівство та ще кілька, взяли участь в очолюваній США операції проти Ал-Каїда, у якій були очевидно відсутні бойові операції. Було б цікавим дізнатись, яким чином і чи взагалі консультувались парламенти щодо розміщення сил. Такі операції проливають світло на необхідність вчасних консультацій з метою військової ефективності операцій.

<sup>27</sup> Деякі парламенти спочатку здійснюють спробу мікроменеджменту своїх збройних сил, навіть намагаючись, наприклад, писати військову доктрину. Часто цей рівень втручання відбувається скоріше через підозру, з якою ставляться до військових, аніж з огляду на реалістичну оцінку вірогідності й відповідності.

зок між збройними силами та суспільством. Багато парламентаріїв мають особливий зв'язок з військовою сферою через те, що вони за своїм призначенням володіють військовими засобами чи захищають виробництво, або ж самі отримали військову освіту. Комітети оборони часто виявляють активність у нагляді за добробутом та правами солдат.

Що ж тоді стоїть на перешкоді ефективній парламентській ролі у сфері оборони?

Крім моделі і рівня причетності, парламентська ефективність залежить від добре поінформованих і обізнаних парламентаріїв. Однак знову ж таки унікальна характеристика оборони робить проблематичним оволодіння відповідним вмінням.

Як предмет сфера оборони завжди "притягує" секретність (у тому значенні, що розповсюдження деякої адекватної інформації часто обмежене через проблеми національної безпеки) та ексклюзивність. Після закінчення холодної війни цей чинник став менш стриманим, але конфіденційність усе ще має тенденцію до обмеження розповсюдження реальної інформації. Зокрема, виконавча влада не бажає робити доступною відповідну інформацію, ґрунтуючись на її вразливим характері. Членство міжнародних організацій, таких як НАТО, часто використовується як причина, щоб відтягнути інформацію завдяки правилам організації, які завжди діють на рівні найбільш безпечної свідомості. Парламенти мають справу з конфіденційними питаннями різних напрямків. Більшість працюють на основі "необхідно знати", хоча "що необхідно" вирішує виконавча влада. У деяких випадках, щоб задовольнити вимоги, проводяться закриті слухання.

Ексклюзивність у значенні військової вразливості до цивільних втручань "на свою територію" уже обговорено. Ця вразливість у більшості випадків проголошується по відношенню до парламентаріїв через їх наполягання на нестачі експертиз. У деяких окремих випадках незрозуміло, чому від точки зору військових професіоналів "уніформне" втручання може мати далекоглядні наслідки для життя персоналу. Виконавча влада в цілому часто протистоїть парламентському втручанням у оборону і політику. Однак небажання співпрацювати з парламентом неправильне й непродуктивне. Воно неправильне, бо не узгоджується з принципами демократії. Воно непродуктивне, тому що парламентська перевірка може бути винятковою парламентською підтримкою. Співпраця з парламентами, як сказали б американці, "і дурню зрозуміла"<sup>28</sup>.

Успішні робочі стосунки між трьома компонентами демократичного контролю збройних сил – цивільними, військовими і парламентами – залежать від різних чинників, які відображають уміння й професіоналізм. Однак розвиток вмінь і взаєморозуміння вимагають часу і старанності. І те й інше вважається необхідною запорукою цивільного і військового професіоналізму. Не для парламентаріїв, які перші потрапляють у діапазон конкурентного внутрішнього тиску. Крім того, у кількох країнах багато голосів виборців дісталось експертам у сфері оборони та зовнішньої політики. Однак сфера оборони не якась там форма вишуканого мистецтва, зрозуміла тільки привілейованій чи посвяченій еліті. З відповідною приналежною інфраструктурою парламенти зможуть розвивати вміння й проводити необхідні експертизи для виконання відповідальних рішень, щоб вимагати підзвітності від виконавчої влади.

## 5.4 Приналежна інфраструктура

Ефективне залучення парламенту в сферу оборони найкраще досягнуто з допомогою приналежної інфраструктури, яка повинна включати кваліфікований штат, щоб надавати

---

<sup>28</sup> Яскравий приклад взаємовигідного підходу до співпраці було продемонстровано в ході нещодавнього візиту ПА НАТО у Словенію. Одна з найбільш виразних ролей контролю виконується Комітетом зовнішніх справ парламенту Словенії в моніторингу і схваленню всіх удосконалень у переговорах з ЄС до такого ступеня на останній їх стадії, що Комітет планує переїхати до Копенгагена.

Запитавши про їх реакцію на цей рівень складності, заступник міністра зазначив, що спочатку це була реальна перешкода через дійсно технічний характер проблем, але тепер це розглянуто як справжня перевага, через те, що парламент гарантує підтримку ліквідації ускладнень.

достовірну інформативно-дорадчу консультацію при подачі документів уряду; вивчення відділів і незалежне дослідження інститутів для забезпечення неупередженого й об'єктивного аналізу і критичних і незалежних засобів масової інформації. Парламенту необхідно володіти доступом до різнобічних джерел інформації та можливістю незалежних обговорень, таким чином, їх не змусять змінювати чи автоматично приймати урядові рішення.

Міжпарламентські організації формують важливу частину приналежної інфраструктури. Як міжпарламентська гілка НАТО, Парламентська асамблея НАТО довгий час була трансатлантичним форумом парламентського діалогу, джерелом освіти, інформації і досвіду для своїх членів. Це відіграло визначну роль у сприянні законодавцями створити більш ефективний вплив на національну політику оборони через свої національні парламенти й вимоги підзвітності виконавчої влади.

Парламентська асамблея НАТО – це швидше політика впливу<sup>29</sup>, ніж орган, який створює політику. Характер процесу прийняття міжурядових рішень НАТО, які базуються на узгодженнях, означає, що внесок міжпарламентських доповнень полягає, перш за все, у створенні більшої прозорості політики Альянсу і співпраці в досягненні широким альянсовим узгоджень. Прямий вплив на політику НАТО здійснюється через національні парламенти<sup>30</sup>. Вочевидь, є надія, що у розвитку політики Альянсу уряди – члени НАТО беруть до уваги і враховують колективний парламентський голос, як відображено в обговореннях, доповідях та резолюціях Альянсу.

З 1989 року роль Асамблеї поширилась через інтеграцію в її роботу країн Східної та Центральної Європи (СЦЄ). Ця “небагата” програма нині включає спеціальні семінари з проблем особливості місцевих чи регіональних інтересів, навчальну програму для парламентського штату<sup>31</sup>, спеціальні домовленості про співпрацю з Росією та Україною, парламентський діалог з країнами Середземномор'я, нові парламентські ініціативи.

Предмет діяльності продемонстровано зобов'язанням Асамблеї демократизувати процеси в країнах СЦЄ і зміцнювати їх шляхом розповсюдження законодавчого досвіду, як пози-

---

<sup>29</sup> Парламентська асамблея НАТО заснована у 1955 році на основі Брюссельського секретаріату, охоплює разом 214 національних парламенти з дев'ятнадцяти країн НАТО. Асоціація делегацій від 17 націй, дев'ять зі статусом парламентського спостереження. Європейський парламент також є учасниками в широкому аспекті діяльності та зустрічей Асамблеї. Парламентська асамблея і Асамблея Західноєвропейського союзу також представили делегації на Асамблею. Для обговорення ролі ПА НАТО див. авторську статтю, представлену на IV семінарі по зміцненню парламентського контролю 12–14 липня, «Роль Парламентської асамблеї НАТО», стаття підготовлена на семінар з проблемами парламентської важливості Європейської безпеки, політики оборони, Гаага, 14 травня 2001 рік.

<sup>30</sup> Поява Європейської безпеки та політики оборони (ЄБПО) відкрила дискусію з питань демократичної підзвітності й міні-інституціональної битви Асамблеї з ЄС і Європейським парламентом як головою протагоністів. Подібно до НАТО, ЄБПО – це міжурядова організація і, таким чином, пряма підзвітність належить національним парламентам, забезпеченим роботою міжпарламентських Асамблей. Однак частковий збіг ЄБПО і CFSP та проєктів фондової комісії у постконфліктних зонах, таких як Балкани, заставили Європейський парламент суворо дотримуватись правил. Дискусія продовжується. Нещодавно створені стосунки співпраці між Європейським парламентом і ПА НАТО, також зробили внесок у цю сферу і додали необхідного ступеню транспарентності до статусу ЄБПО.

<sup>31</sup> “Роуз-Рос” семінар названий на честь двох членів конгресу, які започаткували програму і зберегли необхідні фонди через відповідні інституції США. “Роуз-Рос” семінар, базується на двох факторах: визнання комплексності й значущості проблем, які постають перед новими демократіями у становленні ефективних демократичних інституцій, і визначенні, що ПА НАТО спроможна допомогти. Безцінні програми “Роуз-Рос” складаються із трьох компонентів: інтеграція східноєвропейських парламентів у всі аспекти роботи Асамблеї, організація спеціальних семінарів і навчання працівників для парламентського штату. Семінари (уже 53) і навчання працівників сфокусовано на надання порад та експертиз у розвитку демократичного контролю. Програми користуються успіхом не тільки у набутті практичного досвіду, але й у демонстрації політичних зобов'язань і солідарності.

тивного, так і негативного. Парламенти трьох Балтійських держав були серед перших, хто приєднався до Парламентської асамблеї НАТО з початку отримання незалежності. Перший "Rose-Roth" семінар відбувся у Вільнюсі в грудні 1991 року, коли все ще існувала неясність і невизначеність терміну повернення російських збройних сил у Росію. Пізніше відбулися подібні семінари в Ризі й Таллінні. З того часу парламентарії і штат парламентів стали активними учасниками діяльності Асамблеї. Ця участь допомогла парламентаріям НАТО дізнатися з перших уст про проблеми, з якими зіткнулися нові демократії. Це також дозволило їм засвідчити вражаючий прогрес у політичній, військовій та економічній сферах, досягнутий у всіх трьох державах.

## 5.5 Перехідні країни

Необхідно відмітити, що більшість описаних вище перешкод у встановленні норм демократичного контролю за збройними силами стоять перед новими демократіями<sup>32</sup>. Однак перехідний період збільшив величину викликів. У деяких сферах проблеми були гіршими. Усі перехідні країни вирішували подібні проблеми як результат свого комуністичного минулого, і кожна окрема країна мала свою власну специфічну характерну рису, яка робила кроки до змін різними. Країни Балтії, наприклад, повинні були розпочати з начерку розвитку своїх власних збройних сил. Вони не мали ні надзвичайних викликів у необхідності скорочення і реструктуризації роздутих збройних об'єднань, ні необхідності мати справу з надважкими й часто непокірними офіцерськими корпусами. Але все ж таки ніхто не розпочинав з чистого аркуша паперу. Вони, подібно іншим, повинні були мати справу з тягарем комуністичного законодавства, менталітетом і ставленням, труднощами запровадження ініціатив і відповідальності. Скоріш за все, найбільшою проблемою було встановити на місцях необхідні механізми, а потім примусити їх працювати.

Більшість із країн-вступників постали на шляху ліквідації цих перешкод. Вони домоглися відповідних механізмів, практик і процедур ефективного демократичного контролю. Створення довіри і конфіденційності як основи ефективного демократичного контролю збройних сил забере досить часу, бо це означає зміну відношення й звичок. Звичайно, короткотермінові проблеми лишаються. Але правдою є те, що стосунки між збройними силами і суспільством постійно розвиваються

## 6. Висновки

У цій статті наголошується на централізації стосунків між виконавчою владою і парламентом, між військовою і політичною сторонами у забезпеченні ефективного демократичного контролю. У країнах Альянсу напруження, властиве цим стосункам, адсорбовано звичками й практикою і стало справжнім елементом динаміки демократичного уряду. Зазначені процеси відбуватимуться таким же чином у країнах, які здійснили або ще здійснюють перехід до демократії.

Кожна країна повинна знайти свій шлях у втіленні прогресивних перетворень. Кінцева мета: визначити відповідне місце оборони й військових у наших суспільствах. При досягненні цієї мети ідеали і досвід мають бути розповсюдженими, а уроки вивченими, але точно обраний курс повинен визначатися силами і настроями в країні.

---

<sup>32</sup> Для вдумливого аналізу досвіду, проблем і прогресу, здійсненого чотирма парламентами, див.: Давид Биць, "Порівняння основ парламентського контролю: Польща, Угорщина, Росія і Україна", представлено на семінарі "Демократичний контроль збройних сил у Хорватії", Загреб, 26 жовтня 2001 р.

# ВИВЧЕННЯ НАЙКРАЩОГО ДОСВІДУ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ<sup>1</sup>

Ганс Борн<sup>2</sup>

## 1. Вступ

Уїнстон Черчилль одного разу назвав парламент майстернею демократії, і безумовно, парламент відіграє головну роль у будь-якому демократичному суспільстві, хоча ця роль може бути різною залежно від політичної системи країни. І хоча парламенти відрізняються один від одного, вони мають спільні риси, що включають три фундаментальні функції, які вони виконують: представницькі функції електорату; законодавчу і контролюючу функції. Втілюючи бажання людей, парламенти приймають нові закони і здійснюють контроль за діяльністю уряду по запровадженню їх політики в життя. Тобто парламенти – це посередники між урядом та народом<sup>3</sup>.

Парламенти – це наріжні камені демократії. Жодна сфера, жодне відомство уряду не може бути звільненим від парламентського нагляду, включаючи всі організації сектору безпеки. У цій роботі ми навмисно вживаємо термін “сектор безпеки”, а не “сектор оборони”, бо військо є важливим вартовим держави. Інші “вартові” – це поліція, прикордонні війська, напіввійськові одиниці, служби безпеки та приватні організації безпеки. Парламенти повинні всебічно розвивати політику безпеки, а також наглядати за всіма організаціями безпеки. Парламентський контроль буде повним тільки в разі нагляду за п'ятьма головними аспектами цих агенцій, а саме: політикою, кадрами, фінансами, операціями поставки обладнання та системами зброї.

Парламентський нагляд за сектором безпеки не існує сам по собі. По суті, головним принципом парламентського нагляду є підзвітність уряду та забезпечення рівноваги між політикою безпеки та суспільством шляхом узгодження цілей, політики та процедур військових та політичних лідерів. У багатьох країнах саме узгодження військових та політичних цілей, а не побоювання військового перевороту залишається найбільшою турботою парламентів.

У цій роботі розглядається найкращий досвід, який використовується парламентами всього світу. Перед тим як представити деякі аспекти цього досвіду, ми спочатку розглянемо доцільність демократичного контролю і деякі методологічні питання, які сприяють розумінню цього досвіду.

<sup>1</sup> Ця робота була представлена на парламентському симпозиумі “Парламенти і реформа сектору безпеки в Боснії і Герцеговині”, який проходив 7–10 березня 2002 року (Сараєво, Боснія і Герцеговина) та був організований Центром досліджень з проблем безпеки (Сараєво, Боснія і Герцеговина) та Центром Європейських досліджень з проблем безпеки (Гронінген, Голландія). Висловлюємо подяку Центру досліджень з проблем безпеки в Сараєво за переклад боснійського варіанту цього тексту.

<sup>2</sup> Старший співробітник Женевського центру ДКЗС.

<sup>3</sup> “Уряд” має різне значення в різних країнах. У цій статті це слово відноситься до керівної верхівки на політичному рівні, тобто до президента, прем'єр-міністра чи міністрів, а також голів департаментів.



## 2. Відношення до “старих” і “нових” демократій

Багато парламентів, особливо в тих країнах, де демократія ще не функціонує нормально або ще тільки формується та зміцнюється, натикаються на труднощі в розумінні складності сектору безпеки, коли одержують та оцінюють відповідну військову інформацію. Парламенти з ще не міцним демократичним устроєм також зіштовхуються з новими складними завданнями, коли вони мають справу з парламентським контролем за новими військовими місіями чи політикою безпеки та оборони на міжнародному рівні. Усі ці проблеми ускладнюються ще нестачею парламентського штату та освіти в сфері безпеки та оборони.

В Європі питання демократичного парламентського контролю озброєних сил переживає період відродження. Це питання займає провідне місце в політичному та науковому порядку денному деяких європейських країн з ряду причин. По-перше, скасування обов'язкового набору в армію в деяких європейських країнах (Голландія, Бельгія, Франція, Італія, Іспанія, Португалія) спровокувало критичну полеміку з питань демократичного контролю за озброєними силами. Багато експертів побоюються, що демократичний контроль за найманою армією буде більш складним у порівнянні з контролем за армією новобранців. По-друге, протягом останніх десяти років усі європейські країни були втягнуті в процес скорочення військових сил, і це сприяло розширенню завдань, що пов'язані зі збройними силами, які приймали участь у миротворчих місіях. Ці процеси реструктуризації та скорочення війська призвели до зменшення бюджету на військові потреби та поставили політико-військові відносини в несприятливе становище. По-третє, якщо військова діяльність відіграє важливу роль на міжнародному рівні, то й демократичний парламентський контроль за міжнародною кооперацією та військовими структурами також набуває важливого значення. Це відноситься і до малих держав – учасниць ЄС та НАТО. По-четверте, існує вимога таких міжнародних організацій, як НАТО та ОБСЄ, щодо посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи з завданням перебудови політико-військових відносин за демократичним принципом. Без демократизації політико-військових відносин ці країни не можуть стати членами західних міжнародних організацій, більш того, у більшості перехідних суспільств політико-демократичній реформі передувала реформа сектору безпеки. Перед реформуванням сектору безпеки перехідні суспільства прийняли нові конституції, даючи владу законодавству, та ввели цивільний міністерський контроль за збройними силами. Це було важливим кроком, тому що сектор безпеки слід реформувати демократичними способами, що значить задовольнити вимоги суспільства, а не тільки функціональні вимоги збройних сил.

Ці чотири чинники свідчать про відродження демократичного контролю в старих та нових демократичних устроях в Європі.

## 3. Вчимося на найкращому досвіді

Наступні три складові стосуються аспектів найкращого досвіду: контекстуальність, політична готовність парламентаріїв і значення слова “нагляд”.

### 3.1. Контекстуальність

Контекстуальність відноситься до теми універсальних демократичних стандартів. Найкращого досвіду парламентського нагляду, тобто найкращого способу здійснення парламентарного нагляду за сектором безпеки, просто не існує. Більш того, загальноприйнятий досвід, законні процедури та парламентські структури, що діють в одному демократичному режимі, можуть бути неприйнятними в іншому. Ця різнобічність демократичного досвіду та систем і є суттю демократії: кожна країна має право вибирати свій шлях стосовно військово-цивільних відносин. Хоча і немає єдиних норм військово-цивільних відносин, все ж існує загальна угода про

те, що демократичні режими залишаються вірними демократичним принципам військово-цивільних відносин. Парламентський контроль за сектором безпеки – умова демократії.

### **3.2. Політична готовність парламентаріїв**

Парламентський контроль у багатьох країнах є обмеженим через відсутність організації парламентського штату та компетенції. Найкращі приклади, що подані в підрозділі 3, показують, як діють парламенти вирішуючи ці проблеми задля ефективного контролю. Зараз ми хочемо звернутись до питання політичної готовності як важливого фактору, що стоїть на шляху ефективного контролю.

Доки обрані представники не візьмуть на себе зобов'язання примусити уряд бути їм підзвітним, жодна конституційна влада, жодні ресурси, жодний досвід не зроблять парламентський контроль ефективним. Якщо парламентарії не бажають використати свою владу, щоб ретельно вивчити роботу уряду, то від конституційної чи іншої юридичної влади буде мало користі. Парламентарії можуть мало цікавитись сектором безпеки з багатьох причин. Найбільш важливою причиною є політика партії. У більшості випадків парламентські політичні партії, які представлені в уряді, не дуже критикують своїх урядових колег. У результаті найкращий досвід та засоби парламентського контролю не будуть використані для контролю за урядом, за виключенням непередбачуваних ситуацій у випадках крайньої необхідності. Інша причина – це впевненість парламентаріїв у тому, що сектор безпеки не є цікавим і вирішальним для виборців. Так як парламентарії докладають зусиль, щоб бути обраними чи переобраними виборцями, вони звертають свою увагу на такі сектори, як зайнятість населення, добробут, проблеми праці та пенсійної системи або просто вартість хліба чи бензину.

### **3.3. Значення термінів “нагляд” і “контроль”**

Існує багато різних слів, щоб позначити парламентську участь у секторі безпеки. Перше поняття – “нагляд”, що означає перелік певних правил для уряду та його агенцій, за допомогою яких здійснюється контроль за роботою уряду. Друге поняття – це “добре керівництво”, що відноситься до цілої системи демократичного управління сектором безпеки, де парламенту слід відігравати важливу роль. Третім, найбільш вживаним поняттям є “контроль”. В англійській мові слово “контроль” має ширше значення, ніж в багатьох інших мовах. В англійській мові “контроль” означає “правити”, “інструктувати” і навіть “управляти” і є протилежним більш чіткому поняттю “перевіряти”. Кожне поняття має свої переваги: добре керівництво відноситься до систематичного підходу, “нагляд” означає широкий підхід, а “контроль” – впливовий підхід, що використовується парламентом для управління сектором безпеки. Ми використали слово “нагляд”, бо “керівництво” має дуже широке значення (має відношення до цілої політичної системи). Поняття “контроль” нами не використовується, бо має вузьку конотацію слова “перевіряти”.

Цілком зрозуміло, що кожне поняття представляє специфічну й окрему політичну систему чи культуру. Пам'ятаючи про парламентарний нагляд, сутністю визначення якого є розуміння зв'язку між парламентом та урядом, стає питання: у якій мірі парламенту слід бути залученим у діяльність уряду? Звичайно ж, парламентарії не віддають накази армії, але парламент та уряд мають розподілену між ними відповідальність, яка стосується сектору безпеки. Ідея розподілу відповідальності є такою ж вагомою і для відносин між політичними та військовими лідерами. Ці дві групи не слід розглядати як суперників з антагоністичними цілями. Навпаки, політичні та військові лідери потребують допомоги один одного, бо хочуть досягти ефективної політики безпеки, яка б задовольнила й військових, і вимоги суспільства. Ось чому демократичний нагляд не тільки означає команди та накази, але також включає діалог та співробітництво між політичними лідерами та генералами. Це співробітництво повинно орієнтуватись на довіру, відкритість, взаєморозуміння та врахування точки зору кожної з сторін.

На завершення розглянемо різницю між демократичним та цивільним наглядом. Цивільний нагляд є передумовою, але не зовсім ефективною умовою демократичного нагляду. Ось чому навчили нас авторитарні режими XX століття: Гітлер та Сталін мали ідеальний цивільний контроль над їх військовими силами, але їх приклад нагляду є небажаним для демократичного суспільства. У цьому аспекті парламент відіграє важливу роль, адже він гарантує демократичний принцип нагляду за сектором безпеки.

## 4. Приклади найкращого практичного досвіду

Найкращий досвід свідчить, що головним завданням парламентів є створення умов для підзвітності уряду. Найкращий досвід бере початок в деяких країнах Євроатлантичного регіону і включає досвід як “старих”, так і “нових” демократичних устроїв. Звичайно, справа не в тому, що “старі” демократичні устрої мають більш сильні парламенти у порівнянні з “новими”. Насправді, “нові” демократичні устрої бояться попередніх форм авторитаризму й приділяють увагу тому, щоб їх парламенти мали значний вплив. Досвід, що викладається нижче, містить каталог можливих кроків, юридичних питань та організаційних структур, які сприяють ефективному нагляду.

### 4.1. Парламентський комітет безпеки та оборони

Парламентські комітети – це найбільш впливові організації парламентської роботи. Через роботу комітетів парламентарії мають можливість організувати свою роботу та зосередити свою увагу на окремих моментах. Беручи до уваги всю складність сектору безпеки, структура комітетів має бути добре розвинутою, щоб парламент мав змогу впливати на уряд. Діючі парламенти мають декілька комітетів, які займаються кожною ланкою політики уряду; і ланка оборони чи сектору безпеки не є виключенням. Комітети є життєво необхідними, бо вони здатні детально розглядати роботу уряду, а також сприяють співробітництву між парламентарями, які належать до різних політичних партій. Дієвому комітету властиві:

- ✓ Функціонування та влада базуються на процедурних правилах.
- ✓ Вони контролюють свої плани (розпорядки дня, проблеми, строки, частоту зустрічей), а також ініціюють зміни в законодавстві.
- ✓ Вони беруть до уваги звіти меншості.
- ✓ Існує постійний внутрішній комітет, який координує роботу сектору безпеки, комітету оборони, комітету внутрішніх справ, комітету питань бюджету, комітету з економічних питань та комітету зовнішніх справ.
- ✓ Голова комітету – член парламенту, який має досвід роботи в парламенті в сфері оборони та політики безпеки.
- ✓ Комітет вимагає присутності міністра оборони на засіданнях комітету.
- ✓ Комітет має владу організувати слухання з будь-якої теми, яку вважає необхідною.
- ✓ Комітет вимагає від міністрів, цивільних та військових спеціалістів бути свідками на слуханнях.
- ✓ Комітет залучає до роботи експертів академіків недержавних організацій, не із уряду.
- ✓ Комітет має власні зали засідань, кадри, штат, бюджет та документацію.

### 4.2. Залучення до роботи наглядових урядових і громадських організацій

Сам парламент не може гарантувати ефективний нагляд за підзвітністю уряду та політикою сектору безпеки. Політики не мають часу, ресурсів, достатньої компетенції, щоб контролювати такий складний та великий сектор, як сектор безпеки. Діючі парламенти:

- ✓ Приймають до уваги звіти та роботу таких державних відомств, що відповідають за контроль сектору безпеки, як судове право, бухгалтерія-аудит (наприклад, перевірка рахунків, поставка обладнання, кримінальні випадки).
- ✓ Запрошують цивільних спеціалістів приймати участь у парламентських слуханнях.
- ✓ Залучають незалежні дослідницькі інститути та університети проводити дослідження специфічних сфер сектору безпеки (злочини, питання постачання обладнання, внутрішні розслідування).
- ✓ Гарантують недержавним організаціям доступ до всіх відповідних політичних документів.
- ✓ Сприяють функціонуванню недержавних організацій, усуваючи бюрократичні бар'єри для їх юридичного визнання та надаючи їм фінансову підтримку.

### 4.3. Парламенти та бюджетний контроль

Бюджетний контроль є стрижнем парламентського контролю. Більшість країн уже розвинули або розвивають систематичний підхід для оцінювання та схвалення бюджетних пропозицій. Ключем до належного бюджетного фінансування є прозорість та підзвітність.

Діючі парламенти:

- ✓ Уводять у дію закони та процедури, які сприяють перевірці парламентом прозорості дій уряду та його підзвітності.
- ✓ Гарантують, що всі бюджетні документи є доступними для парламенту й для громадськості.
- ✓ Володіють інформацією з бюджетних питань.
- ✓ Роблять закриті бюджетні питання доступними для певної групи парламентаріїв.
- ✓ Вимагають від зовнішніх аудиторів звіту парламенту про фінансовий стан кожного сектору безпеки.
- ✓ Уповноважені схвалювати чи не схвалювати зміну бюджету.
- ✓ Уповноважені схвалювати чи не схвалювати будь-які додаткові бюджетні пропозиції, запропоновані міністром.

### 4.4. Парламентський штат та інші ресурси

Діючий парламентський нагляд за сектором безпеки вимагає досвіду та ресурсів у рамках парламенту. Однак практика парламенту не збігається з практикою уряду та сил безпеки. У більшості випадків парламенти мають дуже маленький дослідницький штат, у той час як уряд може покластись на штат міністерства оборони чи інших міністерств, які мають справу з сектором безпеки. Крім того, парламентарії обираються на обмежений термін роботи в парламенті, у той час як цивільні спеціалісти та військові кадри працюють весь час в міністерстві оборони. Головна проблема в тому, що парламентарії покладаються на інформацію, представлену урядом та військовими, у той час, як це саме ті інститути, за якими здійснюється нагляд. Усе це створює асиметричні залежні відносини між парламентом, урядом та військовими. Ситуація погіршується ще й тим, що сектор безпеки у зв'язку з типово військовою справою, культурою, освітою та законами таємності є недосяжною зоною. Діючі парламенти розвинули стратегії, щоб покінчити з цією несприятливою ситуацією:

- ✓ У їх роботі вони можуть використовувати досвід недержавних організацій (див. вище).
- ✓ Міжнародні парламентські асамблеї та міжнародні зустрічі стають все більш активними в підтримці парламентів. Парламентарії є активними на міжнародних асамблеях, на яких вони обмінюються досвідом та різними точками зору з парламентаріями різних країн.

- ✓ Вони мають штаб членів парламенту для підтримки і парламентаріїв, і парламентських комітетів.
- ✓ Система цивільної служби для парламентського штату створена на місці (наприклад, поповнення, вибір, просування по службі), парламентський штаб складається із досвідчених спеціалістів.
- ✓ І парламентарії, і парламентський штаб приймають участь у національних та міжнародних семінарах та навчальних турах.
- ✓ Вони мають чи зміцнюють парламентські дослідницькі центри та бібліотеки.

## Висновки

Демократія (і відповідно демократичний нагляд) не можуть бути дарунком. Щоб досягти демократії, як відомо, треба боротися. З історії ми знаємо, що більшість країн боролися, щоб стати демократичними країнами та скинути з престолу авторитарних керівників, будь то диктатор у країні чи за кордоном. Те ж саме відбувається і з демократичним наглядом. І в країнах з новим демократичним устроєм, і в країнах зі старим ні уряд, ні організації сектору безпеки не бажать віддавати свою владу та привілеї. Застосування найкращого досвіду чи відхилення невідповідного є не тільки справою знань чи компетенції, але й також рішучості та переконання.

У цьому сенсі політична готовність кожного окремого парламентарія є вирішальною. Чи парламентарії належно використовують свою владу нагляду? Чи будуть вони належним чином здійснювати цей нагляд, наприклад, тоді, коли їх "політичні друзі" займають посади в уряді? Чи готові вони докласти зусиль, щоб вирішити складні питання у випадках небезпеки? Чи бажать вони витратити свій час, енергію та політичну добру волю, щоб створити систему керівництва сектору безпеки? Відповідаючи на ці питання, ми можемо багато про що дізнатися від парламентів у країнах з новими та старими демократичними устроями. Але політичній готовності, на жаль, не можна навчитися.

Підводячи підсумок, перерахуємо деякі основні положення нових та старих демократичних устроїв. Найбільш важливими питаннями є:

1. Політична готовність парламентаріїв – це першорядна умова реформи і політичної парламентської системи і сектору безпеки. Якщо парламентарії не бажать використовувати свою владу, щоб зробити уряд підзвітним, то їх конституційна та юридична влада на має сенсу.
2. У багатьох випадках парламентарії готові, але не можуть контролювати уряд та його агенції через нестачу людських та бюджетних ресурсів. Такі ресурси, як парламентський штаб, забезпечать здатність парламенту здійснювати нагляд.
3. Політичній та парламентській реформі передують реформа сектору безпеки, інакше реформування сектору безпеки стає схожим на водіння машини без керма;
4. Політичні та військові лідери керуються розподілом відповідальності в реформуванні сектору, адже реформа повинна задовольняти і функціональні, і суспільні вимоги.

## Додаток

### Перелік можливостей влади та проблем парламентського нагляду за сектором безпеки: деякі приклади<sup>4</sup>

Країна	Парламентські повноваження	Парламентські проблеми
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"><li>• Згідно конституції, парламент відповідальний за прийняття бюджету на потреби оборони.</li><li>• Санкціонування військового розгортання за кордоном чи розгортання іноземного війська на території країни.</li><li>• Схвалення, оголошення війни чи надзвичайного стану президентом чи Радою міністрів.</li><li>• Парламентський комітет національної безпеки, комітети бюджету та закордонних справ уповноважені запрошувати міністра оборони, Верховного головнокомандувача чи їх помічників, щоб пред'явити їм вимоги.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Часто різні парламентські пріоритети заважають вчасному вирішенню проблем оборони.</li><li>• Відсутність компетенції в справах оборони серед парламентаріїв.</li><li>• Потреба у більш чітких узгоджених розпорядженнях.</li></ul>
Чеська Республіка	<ul style="list-style-type: none"><li>• Усі питання оборони приймаються президентом і повинні бути схвалені парламентом.</li><li>• У виключних ситуаціях, коли парламент не може бути скликаний, президент може провести військову операцію без схвалення парламентом.</li><li>• Санкціонує все законодавство, що стосується питань оборони та безпеки</li><li>• Відіграє важливу роль у прийнятті бюджету на потреби армії та здійснює контроль за витратами.</li><li>• Відповідальний за розгортання військових дій у випадках кризи та проголошення надзвичайного стану за вимогою уряду.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Парламентаріям важко отримувати конфіденційну інформацію (наприклад, служби військової розвідки)</li><li>• Партійна політика.</li><li>• Відсутність компетенції.</li></ul>

<sup>4</sup> Див.: Ендрю Котті, Тім Едмундс та Ентоні Фостер, "Демократичний контроль посткомуністичної армії" (Guarding the Guards, Palgrave: London, 2001).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Схвалює будь-які урядові рішення про участь чеських військ у миротворчих місіях.</li> <li>• Може створювати слідчі комісії зі складних питань військових сил.</li> <li>• Приймає участь в створенні та здійсненні політики безпеки країни.</li> <li>• Комітет оборони та захисту керує військовими силами, поліцейськими об'єднаннями, тюремними службами та службами швидкого реагування.</li> </ul>	
Угорщина	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проголошує стан війни та укладання миру.</li> <li>• Вирішує питання розгортання військових сил і за кордоном, і в країні.</li> <li>• Створює Раду національної оборони у випадку війни чи загрози вторгнення іноземної армії.</li> <li>• Якщо парламент не в змозі прийняти необхідне рішення, президент має право проголосити війну, стан національної кризи чи надзвичайний стан та може створити Раду національної оборони.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Роль парламенту у вирішенні справ оборони є обмеженою великим колом інших важливих питань, які потребують уваги парламенту.</li> <li>• Відсутність досвіду та основної компетенції в цій сфері.</li> <li>• Жодна програма не вказує на те, наскільки парламентський контроль за оборонним бюджетом є обмеженим.</li> </ul>
Латвія	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Приймає закони з питань оборони.</li> <li>• Визначає численність військових сил.</li> <li>• Санкціонує бюджет на потреби оборони.</li> <li>• Призначає командуючого Національними збройними силами.</li> <li>• Має право проголосити війну чи надзвичайний стан у країні.</li> <li>• Підтверджує міжнародні угоди з питань оборони.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблеми ефективної влади.</li> <li>• Відсутність досвіду та знань членів комітетів.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Схвалює рішення про участь збройних сил в миротворчих місіях.</li> <li>• Парламент має право нагляду за політикою національної безпеки та оборони.</li> <li>• Парламент має 16 діючих комітетів</li> </ul>	
<b>Литва</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Головні питання національної оборони вирішуються та координуються Державною радою оборони, яка складається з президента, прем'єр-міністра, голови парламенту, міністра оборони та командувача збройними силами.</li> <li>• Уряд є підзвітним парламенту, який є головним (верховним) органом у цих справах.</li> <li>• Парламент зобов'язується до прийняття законів, що стосуються питань оборони та безпеки, забезпечуючи нагляд за урядом у цій сфері, та схвалює бюджет на потреби оборони.</li> <li>• Парламент та Комітет національного захисту вже набули досвіду та компетенції з питань оборони та безпеки.</li> <li>• Комітет національної безпеки відповідає за здійснення парламентського контролю над національним сектором оборони, сектором державної безпеки, цивільного захисту та захисту кордонів, а також над спеціальною службою розвідки. Команда радників, адміністративний штат та інформаційна служба парламенту надають підтримку комітету.</li> </ul>	
<b>Румунія</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентський нагляд здійснюється через комітети оборони двох палат парламенту:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентський контроль бюджету є обмеженим через нестачу фінансів.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Підготовка звітів для законодавства.</li> <li>• Слухання служб цивільної оборони та інформування військових лідерів.</li> <li>• Рекомендує схвалений бюджет пленуму.</li> <li>• Дозвіл на участь у військових операціях та переміщення іноземних військ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентські комітети оборони потребують реконструкції та зміцнення влади, особливо в сфері незалежного розслідування.</li> <li>• Відсутність досвіду та компетенції в справах оборони.</li> </ul>
<b>Російська Федерація</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прийняття бюджету на потреби оборони.</li> <li>• Проголошення війни.</li> <li>• Законодавство у військових справах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закони, прийняті парламентом, розглядаються на Раді Федерації і вводяться у дію тільки після схвалення президентом.</li> <li>• Повноваження щодо схвалення бюджету є слабкими через брак детальної інформації стосовно бюджету оборони, опір Міністра оборони та військових і відсутність цивільної компетенції та верховенства президентства в російській політиці. У липні 2000 року був створений новий об'єднаний Комітет з контролю витрат федерального бюджету на оборону, діяльність сектору безпеки та виконання законів.</li> </ul>
<b>Словакія</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Перевірка витрат бюджету на потреби оборони.</li> <li>• Дії міністра оборони перевіряються комітетами оборони Національного зібрання, де головує член парламенту з опозиції.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ефективність парламентського нагляду за військовою політикою оборони обмежується низьким рівнем компетенції комітету оборони.</li> </ul>
<b>Україна</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прийняття законів.</li> <li>• Схвалення державного бюджету та контроль за його виконанням.</li> <li>• Визначення принципів зовнішньої політики.</li> <li>• Проголошення війни на вимогу президента.</li> <li>• Схвалення президентських рішень стосовно використання збройних сил.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Влада парламенту відносно обмежена в порівнянні з владою президента.</li> <li>• Недостатній доступ до детальної інформації, недостатня компетенція з питань оборони та безпеки. Опір з боку президента, уряду та військових означає, що парламентський контроль за збройними силами та політикою оборони є досить обмеженим.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Надання згоди на призначення прем'єр- міністра.</li><li>• Схвалення програм Кабінету міністрів.</li><li>• Підтвердження основної структури та чисельності збройних сил, служб безпеки та інших військових формувань.</li><li>• Введення військового стану чи надзвичайного стану та мобілізації збройних сил за наказом президента.</li></ul>	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

## Довідка

### Вебсайти:

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) (демократичний контроль над сектором безпеки)

[www.dcaf.ch/pcaf](http://www.dcaf.ch/pcaf) (парламентський контроль над сектором безпеки)

<http://civil-military.dsd.kcl.ac.uk> (цивільно-військові стосунки у Центральній та Східній Європі)

<http://www.let.rug.nl/cess> (демократичний та парламентський контроль за збройними силами)

### Література:

Born, Hans, 'Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector: an Inventory of Actors', paper presented to the Third PCAF Workshop on "Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector", Brussels, July 5–9, 2001. Available on the DCAF website's Publications – Conference Proceedings section at:

<http://www.dcaf.ch/pcaf/conferences/2001/0106Brussels/hborn.pdf>

Cottey, Andrew, Edmunds, Tim, Forster, Anthony (eds.). *Democratic Control of the Post-Communist Military: Guarding the Guards* (Palgrave: London, 2001).

George, Bruce and Alison, Graham, 'Defense Committees in Democratic and Democratizing Legislatures', paper presented to Workshop for Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Berlin, 19–20 August, 1994.

Longley, Lawrence and Davidson, Roger (eds.), 'The New Roles of Parliamentary Committees' (Frank Cass: London 1998).

Vlachová, Marie, 'Parliamentary Control of Armed Forces in the Czech Republic: Lots of Goodwill and Lots of Incompetence', paper presented to the Inter University Seminar (IUS) on Armed Forces and Society, Baltimore, October 18–22, 2001, available at <http://www.bsos.umd.edu/ius/IUS/Vlachova.pdf>

# ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ І МІЖНАРОДНИЙ ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ВИМІР

*Уїм Ф. Ван Ікелен<sup>1</sup>*

## 1. Вступ

Демократія приймає багато форм. Загальновідомо, що урядова законність виходить з вільно висловлених голосів громадян, які застосовуються у багатій парламентській практиці. Навіть концептуальний розподіл трьох головних функцій уряду – законодавчої, виконавчої і судової, як написано у роботі Монтеск'є "Тріада політики", – рідко був результатом повного розмежування влади. У багатьох країнах члени виконавчої гілки влади засідають і в парламенті. У США розмежування між законодавцями і виконавцями більш досконале. Президент має повноваження найвищого рангу, його міністри не підпорядковані конгресу. Проте він працює так, що складна система перевірок і балансів впливає і на законодавство, і на бюджетні асигнування. Президент Французької Республіки опікується зовнішніми справами й обороною, що підлягає його спеціальному відомству, на якого Кабінет міністрів дозволяє парламенту мати незначний вплив.

Загальна характеристика західної демократії полягає в її плюралістичному характері, коли люди обирають своїх представників і мають вибір між різними політичними партіями. У деяких випадках рішення, досягнуті на парламентських асамблеях, стають предметом референдуму як форми прямої демократії.

Демократія – це більше, ніж просто демократична інституція. Демократична культура оцінює рівень спільної визначеності, толерантності та довіри, що робить її можливою для визнання і навіть перемоги опозиції у наступних виборах. При демократії особистість і меншість відчують себе у безпеці, тому що верховенство закону поважає й захищає їх фундаментальні права. Демократія – це система, за якої законодавчий процес і управління є прозорими, максимум можливостей надається кожному громадянину, а предмет якісного контролю – це безкомпромісність, досягнута у виборах, які є реальними й альтернативними. Без опозиції може бути втрачена здатність до самовдосконалення. Демократія функціонує краще, коли суспільство не є занадто полярним, коли у ньому переважає наявність здорового середнього класу. Воно не може бути обмеженим у парламентських виборах кожні три чи чотири роки, але спроби до збагачення громадян на всіх рівнях урядової діяльності є її інтересом. Таким чином, деяка форма децентралізації функцій уряду є природною для провінцій, регіонів, муніципалітетів. Для зовнішніх стосунків і оборони це становить проблему, у зв'язку з чим національний інтерес у цілому превалює над місцевими проблемами. Центральний уряд відіграє домінуючу роль у цих галузях, а демократичний контроль може

<sup>1</sup> Віце-президент Парламентської асамблеї НАТО.

бути здійснений тільки національним парламентом. Очевидно, що це створює відповідну дистанцію між парламентаріями і виборцями.

Ця стаття складається з двох частин. Перша стосується парламентського контролю й практики взагалі й переходить до нестійкого європейського середовища безпеки. Цілі сучасної політики безпеки стають ширшими, ніж традиційні завдання захисту незалежності й територіальної цілісності, фокус зміщується до багатосторонніх акцій підтримки кризового менеджменту, підтримки стабільності, боротьби з тероризмом. У парламента є кілька способів приділити найпильнішу увагу цим обставинам. Політика безпеки повинна бути доступною та інтегрованою у послідовну зовнішню політику. Відправка солдат закордон з місіями, що включають розведення ворогуючих збройних сил в етнічних і регіональних конфліктах, накладають тяжкий політичний і моральний тягар на парламентаріїв, ніж патріотичне завдання оборони батьківщини проти агресії. Однак, навіть за зміни обставин, можна накреслити деякі загальні напрями для парламентського контролю за оборонним бюджетом і рішеннями щодо оснащення. У другій частині статті аналізуються основні міжнародні організації, пов'язані з європейською безпекою у парламентському вимірі. За тезами цього розділу, багатостороння співпраця парламентаріїв у побудові консенсусу, відіграє важливу роль навіть тоді, коли у більшості випадків контроль як такий залишається за національним парламентом. Кожна з таких організацій має відігравати свою роль, хоча можна схвалювати й деякі інші напрями. Європарламент має реальні важелі у бюджетному процесі та у прийнятті рішень з багатьох законодавчих питань, які Рада міністрів ухвалює визначеною більшістю. Інші організації приймають рішення, домагаючись консенсусу на урядовому рівні, але спираються на голоси більшості на обговореннях та слуханнях у своїх парламентських органах. Дві з них – Рада Європи та Організація безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) мають особливу вагу в установленні норм і стандартів поваги прав людини і налагодженні стосунків між державами.

## **2. Національний вимір парламентського контролю**

### **2.1. Парламентський контроль**

Насамперед, парламентський контроль повинен розповсюджуватися на усі сектори урядової діяльності, особливо на умови бюджетних призначень. Але слід зазначити, що оборона і безпека мають специфічний характер. Ще за часів Платона виникло питання щодо контролю охорони. Армія була джерелом сили верховної влади і в той же час – потенційною загрозою. Під час феодального устрою король сам був польовим командиром, а його васали зі своїми військами підкорялися його керівництву. Коли армії стали покладатися на найманців, то вірність останніх залежала від здатності лідерів фінансувати кампанію. Такий стан змінився з появою армій новобранців, до яких залучали кожного громадянина, але очолював їх офіцерський корпус професіоналів з набутими традиціями і культурою. Армія стала інтегрованою у суспільство, але логістика, спорядження, комплексність навчань, що постійно збільшувались, створили прірву між політичними задачами і військовими потребами. Військові, які значною мірою визнали зверхність політиків, усе ж відчували, що уряди не забезпечують їх всіма необхідними засобами для виконання покладених на них завдань. Навпаки, політики стали більш стурбованими застосуванням військової сили і в питаннях свого контролю над бюджетом, і в питаннях морального та юридичного підґрунтя. Створення нових технологій у деструктивній силі підняло питання безпечності, оборони і захисту цивільного населення. Нещодавно маятник відхилився від призовних армій у бік збройних сил, які складаються з добровольців (з огляду на складність відсилення новобранців у миротворчі місії). Ця проблема повинна вирішуватися шляхом формування загонів добровольців. Але навіть після цього наступні питання залишаються без відповідей. Чи буде термін їхньої служби настільки достатнім, щоб вони оволоділи необхідними технічними уміннями? І що найбільш важливо – чи буде спра-

ведливим призивати на військову службу тільки декого із придатних до служби молодих людей у разі, якщо призовники будуть потрібні армії на короткий термін?

Ця частина відображає точку зору, при якій необхідно говорити саме про демократичний контроль за збройними силами, а не цивільний.

Звичайно, політики повинні бути цивільними. Після Сталіна і Тіто тільки президент Хорватії носив уніформу, та й то не завжди. Існує така точка зору, що керівник держави необов'язково повинен бути демократичним. Звідси випливає ще одне питання: як глибоко слід застосовувати демократичний контроль? Розвідка і військові не часто дозволяють викривати себе. Під час криз швидке прийняття рішень, які стосуються наявності й актуальності проведення операцій, повинні за найменшої можливості залишатися за військовими командувачами від моменту, щойно визначено термін їх призначення та правила вступу на посаду. У цьому відношенні вислів, який належить Клемансо, – “війна – це дуже серйозна справа, щоб її довіряти генералам” – вимагає деяких уточнень. Ніхто не повинен будувати ворожі стосунки між військовими і цивільними: прерогатива цього питання належить політикам. У той час, коли військові мають підлягати демократичному контролю у таких питаннях, як загальна політика безпеки, вимоги безпеки, рішення щодо застосування сили – це так званий мікроменеджмент, який не належить політикам. В основному, генерали повинні відповідати за свою поведінку від самого початку терміну свого призначення й приймати до уваги верховенство демократичної політики. Безперечно, успішна політика безпеки повинна будуватися на засадах взаємовигідної відповідальності, визнання професіоналізму, транспарентності процедур прийняття рішень, які відображають як військовий, так і політичний підходи. Звичайно, політики будуть переважати, але військові повинні відчувати впевненість у тому, що їхня точка зору буде прийнята до уваги.

Межа між силою влади, з одного боку, і відповідальністю й підзвітністю, з іншого, – одне з вирішальних питань сучасної демократії, акцентоване потоком інформації, яка іде звідусіль: уряд, засоби масової інформації, неурядові організації, групи тиску. Це породжує проблему, що постає перед кожним парламентом – уникати спокуси реагувати на масу заголовків ранкових газет. Ця проблема набуває навіть більшого значення у сфері безпеки, де людські емоції швидко зростають, часто на базі недостовірної інформації, адже рішення щодо залучення солдат при можливій загрозі – це питання життя і смерті.

За парламентської демократії уряд, а саме президент і Кабінет міністрів, функціонує під контролем парламенту. З часом парламентські повноваження значно зросли. Спочатку їхньою функцією було дозволяти коронованому правителю збирати податки, що пізніше переросло у противагу прав і обов'язків правителів і громадян. Сьогодні парламенти охоплюють широкий спектр дій, який значно змінює європейські країни, і може бути окреслений так:

- ✓ Забезпечувати підтримку уряду на базі електоральних партійних платформ чи домовленостей, на яких сформовано коаліцію. Коли новий уряд приходить до влади і будує державну політику (яка включає проблеми оборони), як правило, висловлюється довіра або виникає пропозиція недовіри.
- ✓ Законодавча влада представлена урядом чи окремими членами, про що зазначено у білі, який супроводжується пояснювальним меморандумом. Плани розглядаються постійними комісіями, а пропозиції подаються письмово. Іноді організуються слухання. Схвалення досягається після обговорення на пленарному засіданні, де поправки і пропозиції розглядаються та затверджуються голосуванням. Іноді дозволяються усні поясненні, які також затверджуються за результатом голосування.
- ✓ Повноваження контролю над виконавчою владою можуть поділятися на політичний контроль (якщо уряд має довіру більшості у парламенті) і контроль політики (завдяки усним і письмовим запитам чи більш основним засобам інтерпретації, щоб поставити питання специфічності дії політики), бюджетна перевірка та кінцева звітність на базі аналізу Ради аудиторів про імплементацію бюджету. У тих випадках, коли можуть виникнути серйозні порушення, парламент має повноваження щодо дотримання формального

запиту. Парламентський запит схожий на законний суд: він може скликати свідків і допитувати їх під присягою, охоплювати документально тощо.

Контроль політики завдяки праву на відповідну інформацію у письмовому вигляді чи у вигляді усних запитань, у обговореннях, якщо використані екстенсивно, ставлять парламенти близькими до виконавчої функції в уряді. У більшості західних парламентів, де є тенденція обійти контроль і *post factum* брати участь в урядовому процесі, прийняття рішень можливе навіть раніше за Кабінет міністрів, який склав формальні пропозиції. У деяких випадках затвердження урядових рішень бува навіть попередньо обговорено як передчасна парламентська дія.

## 2.2. Парламентська практика у сфері політики безпеки

У сфері закордонних справ і оборони парламентська практика змінюється навіть більше, ніж в інших галузях урядової діяльності. Усі західні парламенти мають установчі комітети зовнішніх справ і оборони, також європейських справ і розвідки. Німеччина, з великою долею ймовірності, має найсерйозніші перевірки оборонного бюджету. Франція працює з доповідачем, чий виводи є темою гучних обговорень. Законодавчий процес Нідерландів складається з кількох раундів письмових коментарів і запитань від усіх партій, до яких звертається уряд перед усними дебатами, які мають місце.

Проблема полягає у тому, щоб започаткувати метод, за допомогою якого конституційна роль юридичної влади може бути виконана повністю і професійно. Якщо точний метод не формалізовано, то парламентський контроль – це загроза становленню політичної риторики, яка лишає дуже мало можливостей для бюрократії і військових, щоб іти власним шляхом. Модель створення політики може бути такою<sup>2</sup>:

### 1. Дослідження оцінки проблем виборів політики:

- а) визначення внутрішнього об'єму зовнішніх проблем безпеки, які стоять перед країною; детермінація необхідності вибору політики для спрямування на ці проблеми; створення методів уточнення пріоритетів серед окреслених проблем;
- б) співвідношення методів, баз і процесів політики імплементації, моніторингу, перегляду і перевірки, прийняття політики;
- в) створення інформаційної бази і бази даних вибору політики;
- г) створення інформаційної бази і бази даних альтернативних методів політики імплементації.

### 2. Перевірка політики альтернатив:

- а) передбачає альтернативні сценарії та оцінки методів імплементації альтернативних політик;
- б) просуває вперед дослідження, щоб перевіряти вплив альтернативних політик на кожен із альтернативних сценаріїв;
- в) аналізує силу і слабкість кожного політичного курсу і можливості їх пропозицій в удосконаленні національної безпеки і суспільства в цілому.

### 3. Процес прийняття рішень та імплементацій:

- а) вирішує політику і визначає відповідальних, джерела і терміни імплементації;
- б) накопичує методи політики моніторингу, перегляду для того, щоб доводити до кінця зміни чи упорядкування в політиці;
- в) визначає рішення, які можуть бути необхідними в порядку імплементації політики і встановлення цілей.

### 4. Політика оцінювання й перегляду:

- а) періодичність перевірки поставленої мети і результатів досягнення, моніторингу ефективності стосовно коштів і доходів; оцінювання імплементації;

---

<sup>2</sup> Цю модель взято у Ravinder Pal Singh (ed.), *Arms Procurement Decision Making, Volume II: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand* (Oxford: Oxford University Press for SIPRI, 2000), p. 4–5.

- б) перегляд політики імплементації, методів, ресурсів і пріоритетів, оцінка впливу політики проблем;
  - в) мета оцінювання – перевірка самого процесу оцінювання, щоб затвердити поставлені цілі політики, методи, процеси засвоєння й забезпечення інформацією.
- 5. Політика переоцінки, урегулювання або завершення терміну дії:**
- а) рішення щодо продовження політики; корегування виконавчою владою;
  - б) рішення щодо політики модифікації – основні виправлення й урегулювання;
  - в) рішення визначення терміну політики. Рішення припинити політику означає започаткування нової політики, яка включає повернення назад, до пункту 2.

### **2.3. Мінливість середовища безпеки**

Упродовж холодної війни Захід бачив колективну оборону як пріоритетний курс зовнішньої політики безпеки. Побоювання комунізму призвело до плану Маршала, а потім до народження НАТО. Американське втручання у європейську безпеку було повністю спрямоване проти атак Радянського Союзу, і Варшавський пакт повинен був бути врахованим. Західна політика оборони сконцентрувалася на масивній несподіваній атаці зі Сходу, коли початок виникнення війни обліковувався не те що у днях – у годинах. У цих обставинах план оборони в Німеччині, що складався з армійських корпусних підрозділів, до яких входило сім країн, був здатний до швидкого реагування. Так організовано завдяки керованій системі готовності переміщення команди з національного рівня до Головного центру союзних держав Європи (ГЦСДЄ) та його американського Головного союзного командувача в Європі (ГСКЄ). Якщо команда переміщена, то ведення війни залишається на його відповідальності, можливо, і без наступного міжнародного консультування. Найкращою ілюстрацією ролі постійності Північноатлантичної ради в Івері поблизу Брюсселя було те, що її штаби не були призначені до виживання у конфлікті й дислокація на час війни не була запланована. Фактично, напрям війни був би визначений у Вашингтоні, і спілкування відбувалося б завдяки військовим каналам.

Оскільки війна все ж не розпочалася, внутрішня ситуація була різною. Консультації в Раді були жвавіми, іноді навіть саркастичними. Процес вироблення рішень Альянсу ніколи не був легкий, особливо після того, як Франція у 1966 році залишила інтегровані військові структури, а міністри зовнішніх справ і оборони більше не зустрічалися на сесіях. Найбільш складні дебати сконцентрувалися на ролі ядерних видів зброї у союзній обороні, щоб вийти з положення конвенційної вищості Варшавського договору, завдяки досягненню кульмінації у розгортанні ракет далекого радіусу дій і “Першинг-2” як відповіді на значну кількість радянських ракет SS-20, націлених на Європу. У такі дні більшість парламентів витратили багато часу на стратегічні питання, а також провели переговори стосовно контролю озброєння, такі як взаємовигідне згортання збалансованих збройних сил у Відні та конференцію, а пізніше, Гельсінгським пактом 1975 року заснована Організація по безпеці й співробітництву в Європі. У зв’язку з призначенням Горбачова на посаду Генерального секретаря ЦК КПРС (після смерті Андропова і Черненко) було досягнуто значного прогресу у “нульовому” виборі ядерних ракет середньої дальності (ЯРСД) та домовленості щодо Конвенційних збройних сил у Європі (КЗСЄ). Після падіння Берлінської стіни та розпаду Варшавського договору, Радянського Союзу і комунізму як принципу управління, ситуація безпеки драматично змінилася. Об’єднання Німеччини також закінчило трагічний розподіл Європи. Ефектний процес контактів, співпраці та розширення, який став наступним, продовжується у XXI столітті. Як результат – сприйняття безпеки також змінилося. Наявність членів НАТО, які опікуються колективною обороною, щонайменше є пріоритетом, адже Радянський Союз розпався, а з його розпадом зникла ідеологія комуністичної експансії. Події у колишній Югославії привернули увагу до “нових ризиків і відповідальності”, особливо під час етнічного внутрішньодержавного конфлікту, який призвів до етнічних чисток і навіть геноциду, а у більш широкому контексті – до організованої злочинності, уживання наркотиків, нелегальної еміграції, релігійного фунда-



менталізму. Ці нові негаразди мали менший військових розмах і вимагали відповідальності з боку спільноти у цілому. Згодом політика безпеки на Сході стала всебічною й привернула увагу до упередження кризових ситуацій та миротворчих місій. Міністри зовнішніх справ і оборони повинні були тісно співпрацювати у формуванні послідовної політики, яка співпадає з цілями політики у конкретних діях.

Ситуація у країнах з новим демократичним устроєм склалася по-різному. Їх звільнення від радянської гегемонії лишило у спадщину страх від російської влади, не дивлячись на те, що навіть не було припущення нагальної загрози: ні військової, ні геополітичної з огляду на зміни в Росії та перебування між такими незалежними державами, як Україна і Білорусія. Більш серйозно склалася ситуація на Балканах, де спроби сербів інтегрувати у всі області, де були серби, призвели до несправедливої війни. Там оборона все ще мала старе розуміння захисту незалежності й територіальної цілісності. Тільки з невеликим перебільшенням можна сказати, що старі члени Альянсу сконцентрувалися у новому НАТО з його колективною безпекою й американським лідерством. Цей висновок не принижує конструктивну співпрацю багатьох країн Центральної та Східної Європи у миротворчих місіях у Боснії і Косово, і рідко в Афганістані.

Новонароджена свобода і незалежність також мають вплив на ставлення до європейської інтеграції. Східна і Західна Європа були у різних фазах політичного розвитку. У той час, коли народи Заходу поступово погоджувалися з переведенням їх до Європейського союзу, вони були набагато більше неохочими робити це ж саме і на Сході. Відмова від ключових складових національного суверенітету буде сприйнятлива там після того, як відбудеться процес самовизначення. За тієї ж причини переговори з Євросоюзом і НАТО – це паралельний процес, який у більшості випадків переважає над регіональною співпрацею. На щастя, бажання демонструвати солідарність у миротворчих операціях збагачує можливості спільної праці. Військова ефективність і політична обов'язковість багатонаціональних сил проявилась в дусі спільних утворень, таких, як Балтійський батальйон (Балтбат) і Об'єднана колегія оборони.

#### **2.4. Цілі сучасної політики безпеки**

У незагрозливому довкіллі організація військових лаштунки концентрується на потужностях і якості. Нові критерії – це мобільність, міцність та єдність, що означають здатність армійських служб працювати разом у числі контингенту, захищаючи інтереси держави. Залежно від ситуації у кожній країні їх можливості зробити внесок у багатонаціональні чи регіональні збройні сили можуть стати предметом особливої зацікавленості.

На європейській сцені головна мета міжнародної спільноти полягає у створенні клімату стабільності, в якому економічний розвиток і співпраця можуть процвітати. Стабільність – це не проста концепція у своєму визначенні; набагато легше розпізнати нестабільність. Однак деякі справжні характеристики можуть бути взяті із критеріїв НАТО і ЄС і застосовані у процесі розширення. У будь-якому випадку стабільність – не статична якість, а швидше процес розвитку. Такими елементами можна вважати:

1. Норму права та його фактичне застосування.
2. Функціонування плюралістичної демократії на усіх рівнях уряду, держави, провінції, області.
3. Ринкову економіку, яка здатна конкурувати.
4. Добросусідські стосунки, які включають конструктивні зусилля до вирішення більшості проблем.
5. Демократичний контроль за збройними силами, який включає парламентський контроль за політикою оборони, прозорість бюджету і звітність у їх імплементації.

Ця розширена сфера політики безпеки мала глибокий вплив на склад і учення збройних сил, а також додала важливості до комплексності формулювання політики. На Балканах солдати повинні були бути на всі руки майстрами. На додаток до своїх традиційних військових умінь,

особливо при нарощуванні конфліктів і самозахисту, їм доводилося бути посередниками, дипломатами, мерами, реставраторами інфраструктури – все відразу. Швейцарський автор Гюстав Донікер називає цю нову роль як “солдат-опікун”. Нещодавнє вивчення сірих зон між військовими і цивільними ролями, наприклад, контроль натовпу чи переслідування злочинців війни, показало необхідність спеціальних загонів. Вони є тільки у деяких країнах, наприклад, французька жандармерія, італійські карабінери, нідерландські маречоси. Усе ж після відбудованого миру часто необхідність поліції, суддів і тюрем є більшою, ніж військових, і які можуть робити дещо більше, ніж забезпечувати парасолью безпеки, під якою має шанс з’явитися цивільна спільнота.

НАТО і ЄС відреагували на цей виклик. У НАТО новий наголос ставиться на цивільно-військовому співробітництві (ЦВС) об’єднань, які включають експертів цивільно-військового відомства. В ЄС ця паралель налічує 50–60 тисяч військових і 5 тисяч поліції. ЄС має додаткові переваги у здатності до забезпечення економічної та фінансової підтримки, завдяки програмам кризового менеджменту, попередньої підтримки країн-претендентів, їх стабільності та асоціативних домовленостей з іншими. Подібним випадком можна вважати Договір про стабільність на Балканах. Очевидно, що всі вимоги тісної координації все ще далекі від безперервності – і багатонаціональні, і держав, у яких парламент і комісії виконують свою роль. Політично зміни від оборони чи індивідуально, чи колективно піднімають багато питань у парламентських дебатах щодо типу місії втручання. На яке юридичне підґрунтя вони спираються і хто забезпечує відрядження? Чи втручання є пропорційним ризиком до інтересів, поставлених на карту? Чи застосовують парламенти перевірку перед санкціонуванням участі? Яким повинен бути ліміт людських втрат як неминуча умова продовження втручання? Наскільки доречно залучати добровольців (особливо важливо у призовних арміях)? Чи є перевага для небойових завдань? Як довго будуть тривати домовленості, чи будуть вони залежати від участі інших (більшої кількості) країн?

Для кожного окремого парламентаря, який відповідає за проблеми оборони, рух у напрямку до послідовної політики безпеки, зробив працю більш цікавою. Тут звикли до незначної кількості голосувань під час виступів промовців від оборони. Вважається нормальним обмежене законодавство, тому що заплутаність проблем безпеки вимагає знань спеціалістів, а запитання щодо збільшення бюджету не вважаються популярними у голосуючих. Це може змінитися, коли парламент буде ретельно втручатися у відповіді на питання попереднього параграфа, тому що вони втягують свою країну у можливість відігравати відповідну роль у багатонаціональному контексті. Їх розміщення в Європі пояснюється відповідальністю, яка є бажаним визнанням. Таким чином, безпека і стабільність повинні вирости в очах громадської думки.

У своїй книзі “Співпраця за мир” попередній міністр зовнішніх справ Австралії Гарет Еванс написав у 1993 році про відповідальність за політику середовища спільної безпеки у період, що склався після холодної війни, і визначив її так:

*“Широке наближення до безпеки у багатомітному масштабі; більше впевненості, ніж страху; всеосяжність замість винятковості; необмеженість членства; перевага багатосторонності над односторонністю; відсутність привілейованості військових рішень над невійськовими; визнання держав як головних діячів у системі безпеки, але залучення недержавних діячів може також відігравати важливу роль; не вимагати створення формальних інституцій безпеки, але і не відмовляти їм; і понад усе наголошувати на цінності створення “діалогу як традиції” на багатосторонній основі”<sup>3</sup>.*

<sup>3</sup> Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990 and Beyond* (Sydney: Allen and Unwin, 1993).

## 2.5. Демократичний контроль за політикою безпеки

Міністри зовнішніх справ і оборони спільно дійшли глобальної точки зору щодо національних інтересів. Поступово зовнішні справи й оборона повинні почати тісно співпрацювати. Політика оборони повинна бути інтегральною частиною зовнішньої політики, але залежати від умов, які тісно зв'язують міністерства юстиції, внутрішніх справ, охорони навколишнього середовища, транспорту і засобів зв'язку. Якщо у кризу втягнуті національна незалежність і територіальна цілісність, департамент оборони набуває спеціальних повноважень, завдяки декларації держави, яка виникла або яка перебуває у стані облоги, що дозволяє пройти більшість парламентських процедур. Зазвичай, парламентська влада несе відповідальність за оголошення війни, але на сьогодні війна декларується рідко, навіть якщо це відбувається практично. У будь-якому випадку спеціальні повноваження повинні бути обмежені періодом війни чи негараздів і відкликані, коли все прийшло в норму.

Більшість урядів періодично представляють результати перевірок оборони у чистому вигляді, щоб налаштувати політику, принаймні, на наступні десять років. У Сполучених Штатах обов'язково є перевірка оборони, що відбувається через кожних чотири роки. На основі оцінювання загрози ці документи виділяють пріоритетні завдання й визначають програму вирішення їх якісно й кількісно. Дуже важливо з'ясувати, як створюється оцінка загрози і до якої міри – це представляє скоординовану зовнішньополітичну картину оборони. Очевидно, служба розвідки має важливий внесок у здійснення, але до загальної оцінки слід включити також і політичні міркування. У будь-якому випадку, відповідальність президента, міністра оборони, начальника штабу оборони, службових командирів повинна бути чітко визначеною як для розвідки і планування, так і для командних функцій. Однаково важливим є те, що рішення приймаються на основі технічного, стратегічного й економічного підходу частіше, ніж із особистих чи політичних міркувань. Кандидати до вступу в НАТО постали перед необхідністю зменшення особового складу і досягнення сумісності в умовах систем інтеграції, прийнятті інфраструктури і міжопераційної здатності в командуванні й контролі, операціях і логістиці.

Перевірки оборони виявляють рівень оборонних витрат як відсоток валового національного продукту і визначають плани політики персоналу й оволодіння зброєю. Сьогодні вони також включають рівні можливої участі у миротворчих операціях. Щорічно перевірка проходить обговорення в парламенті і схвалюється без пояснень чи з поясненнями до зміни її напрямку, парламент формує базу, завдяки якій буде представлено і перевірено оборонний бюджет наступного року. Оборона – це завжди питання довгої затримки, довготривалого планування в дійсності, що дозволяє поступову адаптацію та уникнення швидких необачних змін. У цьому аспекті оборона більш чутлива до скорочення бюджету, ніж інші урядові департаменти, тому що структурний відрізок у річному бюджеті має небажаний ефект через десятиліття. За цієї причини плани накопичення на другу частину десятилітнього періоду мають тенденцію до переміщення у майбутньому, якщо змінюється фінансова база. Заради уникнення тривожної тривалості планування оборони, деякі держави дійшли політичної згоди щодо стабілізації оборонних витрат протягом періоду до наступних парламентських виборів. Для країн – претендентів на членство в НАТО цифра 2% від ВВП, в основному, згадується як забезпечення сприйнятливого зусилля, воно є важливим упродовж наступних років. Ті, хто перебуває членами НАТО, представляють цифри та інші деталі у своїх відповідях на питання анкети щодо планування оборони, яка розрахована на п'ять років, але пов'язана тільки з першим роком. Їх стратегічний раціоналізм базується на Стратегічній концепції НАТО (переглянутій на самміті у Вашингтоні у 1999 р.); створення їх збройних сил кероване пропозиціями збройних сил від Головного командувача НАТО, перетвореними у сенс збройних сил Комітетом перевірки оборони штабу НАТО і схваленими міністерствами.

Парламентська перевірка включає оцінку наявних фондів з точки зору їхньої достатності для запропонованих проектів і правильності визначених пріоритетів для реалізації когерентності збройних сил. Призначення загальної суми грошей на оборону – це питання

Кабінету міністрів, в цілому, пропозиція міністра фінансів і, відповідно, предмет дебатів стосовно всього бюджету; деталізована побудова бюджету оборони – це питання постійної комісії оборони. Сьогодні виділяється об'єднана співпраця різних служб і комбіновані операції з іншими країнами.

## **2.6. Скільки потрібно коштів, щоб було достатньо?**

Терористичні атаки 11 вересня 2001 р., без сумніву, матимуть вплив на планування оборони. Зв'язок між внутрішньою і зовнішньою перевіркою стане необхідною умовою і вимагатиме тісної співпраці між військовими, поліцією і службами розвідки. Дії, спрямовані на полегшення болю від втрат і захист життєво важливих об'єктів, повинні підсилитися, і військові мають усвідомити зростання своїх спеціальних службових можливостей. У минулому вони мали справу з тероризмом у середині країни, і тільки кілька країн володіли потужностями для дій за кордоном, у ворожому середовищі. Тепер такі операції будуть набувати багатонаціонального характеру. Атаки також продемонстрували необхідність потужних збройних сил. Для цього не потрібно довго пояснювати, що планування оборони повинно керуватися силою, замість “керуватися загрозою”, як це було за часів холодної війни. Потужності – так, але потужності потребують постійних змін, які охоплюють спеціальну проблему довгострокового планування оборони. Більше того, у незагрозовому середовищі дуже важко обраховувати військові вимоги. На запитання “скільки потрібно коштів, щоб було досить?” зараз важче відповісти, ніж раніше. Непілотовані літальні апарати виявилися більш корисними в Афганістані, ніж у кампанії в Косово, і, навіть, стали більш важливими, не тільки у рекогносцировці, але й у визначенні місць завдання озброєних ударів. Це тільки один приклад. Але він показує, що думки стосовно ймовірності майбутнього розвитку пов'язані зі змінами. Тільки відкриті дебати стосовно майбутніх тенденцій можуть скасувати прорахунки у плануванні збройних сил.

Парламентський контроль не може по-справжньому функціонувати без адекватних внутрішніх механізмів інспектування й ведення справ за скаргами, пов'язаними з налагодженням оборони. Публічні звіти головного інспектора значно допомагають парламентській комісії у судженні про ситуацію, яка склалася у військах, і моральний стан персоналу. Те ж іде у звіти від незалежної експертної ради та засобів масової інформації. Повна транспарентність – це найкращий шлях побудувати громадське розуміння військових служб показом того, що гроші платників податків витрачені за призначенням, і департамент оборони – це хороший роботодавець для свого персоналу. Якщо солдати, моряки й авіатори ризикують своїм життям, то їм слід надавати добре оснащення і підтримку. У цьому відношенні демократичний контроль військового сектора висуває тільки частину великої проблеми – побудову суспільної свідомості громадян щодо фундаментального права знати, як держава планує і застосовує політику для їхньої безпеки.

Така транспарентність і гарантія публічних обговорень буде, до відповідних розмірів, створювати недостатність наявної експертизи у багатьох парламентах. З теперішнім потоком інформації стосовно всіх припустимих проблем маленький штат парламентської комісії, який володіє адекватною базою даних та Інтернетом, повинен упоратися з усіма труднощами. Якщо необхідно, повинні бути організовані слухання чи публічні, чи за закритими дверима. Перешкода секретності стає зростаюче недоречною у вік інформації. Тільки незначна кількість закритих речей залишаються секретними. Але не всі уряди це усвідомлюють.

## **2.7. Секретність**

Брифінги розвідки, як правило, обмежені для парламентських лідерів партій і не накладаються на внутрішній політичний спектр. Шокована кількома смертоносними атаками і відкриттям екстремальних протиправних організацій Бельгія у квітні 1999 р. прийняла закон, який регулює нагляд за поліцією і службами безпеки. Постійні комісії Р (для розвідки) і П (для поліції) часто зустрічаються разом, доповнюючи існуючий парламентський та ієрар-

хічний нагляд доданням екстремальних перевірок діяльності та методів цих служб, їх внутрішнього регулювання, документів, які визначають поведінку своїх членів.

Секретність може бути значною мірою виправдана за таких причин:

- а) необхідність секретності військового утримання й постачання;
- б) необхідність замовчування технічної інформації, яка стосується зміцнення й ослаблення систем озброєння;
- в) необхідність замовчування оперативної інформації, яка стосується установки чи демонтажу озброєння;
- г) раптовість, якщо є необхідність швидкої закупівлі.

Серед визначень, даних начальником оборонної розвідки британського Міністерства оборони, є:

- а) наближення агресивних дій проти держави чи загроза державі;
- б) діяльність близьких сусідів, які наполягають на незаконності курсу державної незалежності чи безпеки;
- в) розкол сил всередині суспільства;
- г) тероризм;
- д) виключні обставини<sup>4</sup>.

Потребують уваги аргументи, засновані на комерційному відчутті. Компанії повинні бути справедливо оцінені, але аргумент комерційної сензитивності може бути силовим. Досягнуто визначення того, що некомерційна інформація може бути викрита без згоди компанії та може відкрити можливості для лобювання й корупції. Критика наполягає на тому, що цивільні члени парламенту не зовсім розуміють правильність безпеки, і технічно не компетентні. Це один з аргументів забезпечення кращою інформацією. Обрані представники не обов'язково кращі за військових у прийнятті рішень, але вони мають мандат народу.

## 2.8. Парламентські комісії оборони

Парламент у цілому аж занадто громіздкий орган, щоб робити повні запити у справах, які цікавлять, і розглядати питання в деталях. Ось чому парламентські комісії стали одним з найбільш повновладних інструментів ефективного ведення парламентських справ. Як орган, до якого входить певна кількість членів парламенту, парламентські комісії можуть, залежно від рівня засобів інформації і дослідницької здатності, експертизувати підтримку, яка їх задовольняє – представляти у значній мірі широту і комплексність задач щодо контролю за сектором безпеки.

Приблизно всі парламенти мають спеціальні постійні комісії з проблем сектора оборони. Головні сфери, які вони охоплюють, як правило, такі (залежно від конституційного забезпечення і постійного порядку в парламенті):

- ✓ Військова доктрина і стратегія.
- ✓ Довгострокове планування сектора безпеки, включаючи документи високого рівня, такі як регіональні чи національні концепції безпеки чи планування оборони.
- ✓ Місії, завдання й мета військових.
- ✓ Загальна організація сектора оборони, включаючи проблеми реформи оборони.
- ✓ Міжнародна співпраця й договори у сферах військової безпеки, міжнародного гуманітарного права.
- ✓ Миротворчі місії: рішення брати участь; прийняття на національній території міжнародних миротворчих місій (встановлення миру, збереження миру, укріплення миру), призначення, правила вступу, типи військ і оснащення (озброєння).

<sup>4</sup> Див.: Scilla Elworthy, "Balancing the Need for Secrecy with the Need for Accountability", RUSI Journal, February 1998, p. 5, and Pal Singh, Arms Procurement, p. 242.

- ✓ Допоміжні операції збройних сил у подоланні наслідків природних катастроф.
- ✓ Контроль виконання бюджету оборони.
- ✓ Аспекти працевлаштування й використання промисловості.
- ✓ Національна служба і військова політика найму (цивільний і військовий штат).
- ✓ Жандармські й воєнізовані організації, іноді в залежності від особливих обставин.
- ✓ Військове правосуддя.

Парламентські комісії є різними у своїх повноваженнях збирати й отримувати свідчення із виняткових джерел. Деякі парламентські комітети, такі як ad hoc, Постійний комітет британської палати общин, не уповноважені збирати докази, а деякі інші комісії, так, як у конгресі США, мають майже необмежену владу в отриманні доказів з виняткових джерел. Деякі парламентські комісії забезпечені нормативною здатністю (наприклад, комісії оборони Канади, Бельгії, Німеччини, Італії, Люксембургу, Норвегії, Польщі й Туреччини) приймають і навіть накреслюють нові закони чи пропонують поправки до чинного законодавства, у той час, як інші комісії є тільки уповноваженими перевіряти дії виконавчої влади і бюджетні призначення, але не наділені законотворчими повноваженнями (наприклад, Угорщина і Великобританія).

У деяких країнах парламентські комісії оборони і безпеки повинні представляти щорічний звіт парламенту щодо діяльності сектора оборони. Цей звіт може супроводжуватись голосуванням, і навіть іноді висловлюванням довіри.

Насамкінець, рівень засобів і експертизи, наданий комісіям, буде вирішальним у тому, чи вони можуть ефективно представити своє призначення: кількість, рівень спроможності й стабільності обслуговуючого штату комісії, дослідницька здатність та її характер (спеціалізовані на противагу загальним, окремі на противагу частині ширшого парламентського дослідницького об'єднання); оцінка бази даних і доречне забезпечення документами (здатність володіти ними і копіювати їх); здатність викликати експертів, здатність до проходження слухань і внесення запитів.

Ключові функції, які можуть бути представлені комісією оборони з проблем безпеки:

#### **Політика безпеки**

- ✓ Перевіряти і звітувати про будь-які основні ініціативи політики, оголошені Міністерством оборони.
- ✓ Звітувати щорічно про виконання Міністерством оборони завдань національної військової стратегії та стратегії безпеки.
- ✓ Періодично перевіряти міністра оборони стосовно виконання ним політичних зобов'язань.
- ✓ Утримувати під контролем згоду Міністерства оборони зі свободою інформаційного законодавства й якістю забезпечення інформацією парламенту будь-якими засобами.
- ✓ Проводити запити і звіти парламенту з будь-яких проблем, які виникають специфічно (як може трапитись у Бельгії, Канаді, Німеччині, Італії, Норвегії та інших, хоча це не у владі комітетів таких країн, як Польща й Туреччина).
- ✓ Перевіряти петиції і скарги від військового персоналу та цивільних, які стосуються сектора безпеки.

#### **Законодавство**

- ✓ Розглядати і звітувати будь-які законодавчі проекти, запропоновані урядом і подані йому парламентом (як з комісіями оборони Канади, Бельгії, Німеччини, Італії, Люксембургу, Норвегії, Польщі, Туреччини та ін.).
- ✓ Розглядати міжнародні й регіональні договори і домовленості, які потрапляють у сферу відповідальності міністерства оборони, і привернути увагу парламенту до тих, які піднімають особливі питання політики, необхідності дебатів чи іншого: ратифікація чи прикріплення, направлення політики і законодавства, бюджетна відповідність.

- ✓ У разі відповідності ініціювати нове законодавство проханням до міністра запропонувати новий закон, чи накресленням закону самою комісією (як це роблять Комісії оборони і національної безпеки Бельгії, Канади, Угорщини, Італії, Норвегії, Польщі, Туреччини та ін.).

#### **Витрати**

- ✓ Перевіряти і звітувати про основний проект держбюджету, що подається на розгляд у парламент, та щорічні витрати Міністерства оборони.
- ✓ Розглядати кожний супровідний кошторис, представлений Міністерством оборони, і звітувати парламенту, чи потребують ці вимоги подальшого розгляду.
- ✓ Періодично звітувати про вплив ефективності збереження поточних коштів Міністерства оборони.
- ✓ У разі необхідності, звертатись у компетентні органи для проведення аудиту.

#### **Менеджмент і управління**

- ✓ Розглядати звіти і рахунки кожного підрозділу збройних сил і періодично відмічати, чи не виникають особливі питання.
- ✓ Розглядати і, якщо є відповідність, застосовувати докази і звіти з кожного основного призначення, зроблені доречною виконавчою владою (очолюваною військовими командувачами та цивільною верхівкою).
- ✓ Розглядати внутрішні організації сектора оборони через виняткові органи, які відносяться до парламенту, і звертати увагу парламенту на його можливі функціональні недоліки.

Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ЖЦ ДКЗС), робоча група з парламентського контролю за збройними силами провела навчання з повноважень Комісії оборони нижчих палат парламентів країн НАТО. Це дослідження було проведено завдяки анкеті, розповсюдженій серед членів парламенту цих країн. Результати дослідження є у Додатку 1 цього збірника.

## **2.9. Парламентський контроль за бюджетом**

Більшість парламентських демократій мають постійні комісії, щоб охопити кожен департамент уряду. Їх розмір і компетенція значно відрізняються. У Німеччині Основний закон сприяє постійним Комісіям зовнішніх справ, оборони, справ і петицій Європейського союзу. Бундестаг не засновує інші комісії. Під час роботи Комісія оборони налічує тридцять вісім членів, які відображають споріднену силу парламентських груп у парламенті й рівну кількість заступників. У Великобританії підбір комісій набагато менший і налічує приблизно дванадцять членів.

У Німеччині традиційне завдання Комісії оборони – обговорювати біллі й зрушення у резолюціях, наданих їм пленарним засіданням бундестагу. Вона також розглядає питання своїх власних ініціатив, головним чином, щоб обговорювати звіти Комісії, надіслані від Федерального міністерства оборони. Вона має право викликати членів уряду на засідання Комісії в будь-який час. Комісія оборони – це тільки комісія, яка може заявляти про себе як про комісію запитів. Стосовно бюджету ця комісія має опосередковану роль, звітуючись про її перевірку (щорічно) Бюджетній комісії.

Усі проекти закупівель на суму більше 25 мільйонів євро повинні пройти Комісію. Німецький бундестаг також призначає парламентського уповноваженого збройних сил, який тісно працює з Комісією оборони і регулярно відвідує всі засідання. Його головне завдання – захищати основні права персоналу службовців і гарантувати відповідність положенням “Внутрішньої інструкції”, концепції керівництва, честі й цивільної освіти.

У 1994 р. Федеральний Конституційний суд у Карлсруе постановив, що вагомшою згодою бундестагу було відповідати всім місіям бундесверу виключно у випадках найближчої загрози. Спосіб, яким парламент дотримувася б цих справ, міг бути врегульований тільки

законом. Парламент не матиме права залежати від своїх власних ініціатив, якщо місія не здійсниться.

У Нідерландах кожен проект закону, включаючи і бюджет, – предмет письмової фази, у якій доречно комісія ставить питання і домагається письмових відповідей перед тим, як відбудуться усні обговорення, як правило, під час пленарних засідань. Політичні запитання обговорюються у комісії, а потім виносяться на пленарне засідання.

Загалом, дивлячись на країни НАТО, спосіб детальної перевірки бюджету значно відрізняється. У принципі, повинно бути можливим перевіряти лінію за лінією. У такий найширший спосіб це стосується й санкції на витрати, які запропоновано, і поправок у цифрах. Останнє може набути форми збільшення чи зменшення установленої норми, але, як правило, це виконується у зв'язку з іншою статтею, щоб здійснити зміну пріоритетів. Залежно від конституційних можливостей, для такої діяльності рекомендується багаторічне асигнування проектів оборони, тому що вони сприяють плавній імплементації. Таке санкціонування, однак, повинно супроводжуватись дійсними звітними заходами, щоб пересвідчитися, що проект прокладає шлях, і гроші використовуються за його призначенням, а не спрямовуються на інші потреби.

Як згадувалося раніше, робоча група ДКЗС щодо парламентського контролю за збройними силами створила анкету, у якій поставлені питання про визначення ролі комісії оборони у всіх країнах – учасницях Парламентської асамблеї НАТО, результати якої підведені у Додатку 1 цього збірника.

Парламентська перевірка буває найбільш ефективною, коли політичний контроль об'єднується зі звітністю за минуле і теперішнє виконання. Більшість країн володіють плануванням, програмуванням, фінансуванням і системою оцінювання (ППФСО), але у багатьох випадках аспект оцінювання залишається недосконалим. І це не є дивним, тому що пов'язано з кропіткою працею і політичною чуттєвістю. Уряд Нідерландів створив систему "політичної звітності" у 2001 р., яка збільшує об'єм інформації про політичні прагнення, обов'язковість виконання, доступні ресурси. Ця система націлена на визначення міри не тільки внеску і продуктивності, а й результату. У сфері безпеки нова система поєднана з розширеною програмою оцінювання різних об'єднань і задач, які є передумовою з'ясування її цінової вартості.

## **2.10. Парламентський контроль за рішеннями по оснащенню**

Роль парламентів у прийнятті рішень щодо оснащення вимагає окремої уваги. Громадський інтерес до цього питання зріс, тому що прийняття рішень про військові закупки має прямий вплив на потужності оборони впродовж тривалого періоду. Нарощування і виробництво вимагає довготривалого терміну, але рішення повинні базуватися на оцінці майбутніх загроз і альтернативності вибору. Спільні домовленості у створенні багатонаціональних загонів і військового оснащення забезпечують стимул до стандартизації чи, як мінімум, міжопераційної здатності. Промислові інтереси забезпечуються спільним розвитком, спільним виробництвом і розгалуженням програм. Жодна інша урядова діяльність і публічна закупівля не надає такої важливості розподілу роботи, як спільна праця у секторі безпеки. Одна з причин – загальна турбота стосовно того, як провести канал, щоб кошти платників податків поверталися у національну економіку, але цей аргумент досить зайвий і не почутий, коли поїзди, електростанції й цивільна авіація купляються за кордоном. Оборона є різною, беручи до уваги те, що закупівля є вільною від правил конкуренції європейського спільного ринку, а тому національний протекціонізм не перевіряється. Це прийнято і за межами Євросоюзу.

Розмежування повинно бути зроблено між більшими країнами, які володіють широкою індустріальною базою, включаючи оснащення оборони, і меншими країнами, які мають тільки кілька оборонних виробництв і країнами, у яких нічого немає. В останньому випадку компенсація за оборонну закупівлю знаходиться в іншому секторі. В ідеалі, вільна конкуренція повинна також керуватися оборонним оснащенням, але цей особливий ринок



відрізняється від інших малою кількістю підтримки і, фактично, тут один покупець – уряд, представлений Міністерством оборони, це так зване “моно хронічне” вирівнювання. У США акція “Придбай американське” – це схожий випадок, і навіть промисловість в об’єднаних країнах має невеликий вибір, але об’єднується з американськими компаніями.

Було зроблено кілька спроб поліпшити європейську співпрацю в оснащенні оборони. На початку 70-х років ХХ століття було створено єврогрупу, частково для досягнення цієї мети, а частково, щоб показати США, що Європейський союз зробив адекватні внески в оборону. Мається на увазі група, до якої увійшли всі європейські союзники, за виключенням Люксембургу та Ірландії, яка згодом була трансформована спочатку в Незалежну європейську програмну групу, щоб включити Францію, а у 90-х роках – у Західноєвропейську групу збройних сил як частину відродження Західноєвропейського союзу (ЗЕС). На додаток французька ініціатива організувати попереднє конкурсне дослідження оборони в рамках Європейської співпраці та довгострокового планування оборонних заходів (ЄДСО) як наслідок цивільної програми Юрека, була перетворена у Західноєвропейську організацію озброєння з повноваженнями підписувати дослідницькі контракти як першочерговий елемент майбутнього Європейського агентства з озброєння. Коли й як, і чи буде реалізовано цю мету, стало сумнівним, оскільки головні ініціатори оборони (Франція, Італія та Великобританія) створили Організацію співпраці у сфері оборони (ОССО) з метою розгорнути роботу за збільшення кількості та розширення угод стосовно внутрішніх спільних проєктів, замість послідовності домовленостей – проєкт за проєктом, як це було у минулому. Нідерланди зробили заяву про приєднання до цієї групи. На додаток велика група з шести країн, які володіють індустрією авіонавтики, включаючи Іспанію і Швецію, підписали Лист намірів, і стали відомими як група ЛН.

Європейська промисловість не очікувала на дію уряду і впродовж років докладала зусиль щодо раціоналізації й консолідації. Протягом першої фази наголос було зроблено на національних переможцях, а у другій – на транскордонних об’єднаннях і домовленостях щодо розподілу капіталу. Успішні приклади “EADS” та “Thales” як індустріальні групи та “Airbus” з військовим транспортним варіантом їх проєкту A400. Оскільки європейська промисловість продуктивна конкурентноздатна, то може наступити третя фаза трансатлантичної співпраці. Фактором внеску може бути ступінь координації європейського дослідження, на яке виділяються кошти, а ще краще – просто консолідація грошових надходжень.

Втручання парламентських комісій оборони вважається особливо потужним у випадках закупівель на потреби оборони за кордоном. У Франції та Великобританії, які охоплюють більшу частину виробничої сфери, рішення щодо придбання військового оснащення, як правило, приймаються урядом і спричиняють незначну парламентську дискусію. У ній дебати з питань побудови збройних сил виникають частіше, ніж з проблем конкретних закупок. У Бельгії та Нідерландах міністр оборони повинен дотримуватись приписаної процедури першого включення вимог системи озброєння в десятирічну програму, поступово пояснюючи це, потім аналізуються альтернативи, робляться звіти переговорів, спільного виробництва і компенсаційних аспектів (проведених міністром економіки), наприкінці виробляються рішення. Бельгія створила так звану “спеціальну” комісію для військових закупок при палаті представників 9 травня 1996 р. Нідерланди дотримуються Конвенції, згідно з якою парламент має достатньо часу, щоб розглянути контракти приблизно на 50 мільйонів євро перед тим, як підписати контракт<sup>5</sup>. Незважаючи на нормальність результатів у зеленому світлі Комісії оборони, члени мають право поставити питання на порядок денний

---

<sup>5</sup> Процес прийняття рішення щодо закупок у Нідерландах включає 5 фаз, кожна внесена в документ: А. Військове оснащення, В. Підготовче вивчення, С. Деталізоване вивчення, D. Підготовка контракту, E. Оцінка для контрактів, які сягають 250 мільйонів євро. Парламент інформують про контракти, які сягають 12 мільйонів євро, але це не є предметом процесу повної задокументованості.

іншої палати для пленарного обговорення й голосувань. В інших країнах НАТО практика дуже незвична, змінюється від прискіпливої перевірки в Німеччині до якого-небудь моніторингу закупівлі зброї у Греції. В останньому випадку важливі рішення приймаються прем'єр-міністром на зустрічі з його найближчими персональними радниками. У Туреччині міністр оборони займає посаду нижчу Голови оборони і зосереджує свою роботу на політиці закупок. У багатьох країнах рішення кабінету готуються міністерськими підкомітетами до того, як вони отримують формальне урядове підтвердження.

## 2.11. Тероризм

Терористичні атаки 11 вересня 2001 року на Торговий центр і Пентагон – символи західного способу життя й американської влади – справили глибокий вплив на політику безпеки. З самого початку свого існування в 1949 році НАТО ввів Статтю 5 з її колективними гарантіями оборони. Попередньо тероризм як нову загрозу було описано у стратегічній концепції НАТО, але було визначено більше тем для консультацій у Статті 4, ніж у Статті 5 у зв'язку з супроводом організованих військових акцій, що перебувають під командуванням інтегрованих військових структур. Фактично, операції в Афганістані були переважно американськими, з тільки невеликою кількістю країн, запрошених робити внески. Були застосовані деякі заходи, щоб перемістити введені американські збройні сили навколо Афганістану. Коаліція проти тероризму, терміново скликана держсекретарем Коліном Пауелом, була переважно політичною в характері підтримки цих операцій, принаймні, не загрозливою для них, і набула всесвітньо поширеного характеру. Боротьба проти тероризму залишається на порядку денному всіх міжнародних організацій безпеки, вона залишається, щоб побачити, де застосувати таку акцію, чи очолити цей процес, завдяки можливості й намірам коаліції. Протягом Югославської кризи НАТО поборює свою стару заборону діяти “поза зоною”, але так, щоб регіон межував з країною-членом, і це мало негайний вплив на європейську стабільність. Більше того, НАТО ніколи не втручався ні в Арабо-Ізраїльський конфлікт, ні у гуманітарні кризи в Африці. Тепер боротьба проти тероризму визначається як колективна безпека, і американський досвід переконав Альянс у таємній угоді між режимом талібів і терористичною організацією Бін Ладена. Багато американців хотіли б, щоб НАТО діяв глобально до 11 вересня, але була й є мовчазна європейська думка з навішуванням ярлика на НАТО про операції, які не були негайно пов'язані з акцією, щоб підняти значущість безпеки Північноатлантичної зони, як зазначено у Статті 5.

Тероризм зараз стоїть у порядку денному всіх організацій. Навіть перед 11 вересня 2001 року ООН започаткувала підписання договорів із захисту персоналу ООН (9-12-1994) проти терористичних бомбових атак (5-12-1997) і фінансування тероризму (9-12-1999). Кодекс поведінки ОБСЄ з політико-військових аспектів безпеки у 1994 році містить § 6, у якому говориться:

*Держави-учасниці не повинні підтримувати терористичні акти в жодному випадку і повинні застосувати відповідні заходи, щоб запобігти і протистояти тероризму у всіх його формах. Вони повинні повністю співпрацювати у боротьбі із загрозою терористичної діяльності, завдяки імплементації міжнародних засобів і договорів, яких вони досягнуть у цьому аспекті. Особливо необхідно зробити кроки у виконанні вимог міжнародних домовленостей щодо переслідування чи видачі терористів.*

Міністерська сесія ОБСЄ у Бухаресті 3–4 грудня 2001 року погодила План дій стосовно боротьби з тероризмом. Форум співпраці з питань безпеки повинен був створити Кодекс поведінки і внести відповідний документ про малі види озброєння до порядку денного.

Євросоюз провів спеціальну сесію Ради Європи 21 вересня 2001 року, яка накреслила план дій у веденні справ із зміцнення поліції й взаємодії правосуддя (право європейського затримання, визначення тероризму, складання списку терористичних організацій, створення антитерористичних загонів Європолу, досягнення домовленості у співпраці між амери-

канською владою та Європолом), боротьби з фінансуванням тероризму, відмиванням грошей і поліпшенні повітряної безпеки. Завдяки тривалим дебатам попередніх років було зроблено висновки, і нагальні рішення винесено швидко.

Міністерська конференція Ради Європи 8 листопада 2001 року вирішила заснувати свою діяльність, спираючись на три елементи:

1. Зміцнення юридичної співпраці, включаючи перегляд чинної Конвенції проти тероризму;
2. Захист фундаментальних цінностей: боротьба проти тероризму повинна складатися з вимог демократії, норм права та прав людини. Міністри попросили регламентну Комісію з прав людини накреслити провідну лінію;
3. Інвестування в демократію та соціальні зв'язки, щоб протистояти дискримінації й нетерпимості та сприяти загальнокультурному та загальнорелігійному діалогу.

Розв'язка всієї цієї діяльності полягає в тому, що, нарешті, Європа покаже цілком ясну картину зі взаємопідсилюючими організаціями. У довідці такого збентеження важливо пам'ятати, що боротьба проти тероризму потребує більше, ніж тільки військових заходів, і що в демократії баланс між підвищеною пильністю і особою свободою потребує постійної уваги.

## 2.12. Висновки

Вищезазначений аналіз може бути підсумований у 13 пунктах, у яких визначена роль військових у демократичному суспільстві:

- а) наявність відповідних конституційних і законодавчих структур з чітко визначеною відповідальністю виконавчої і законодавчої гілок влади, системою перевірок і врегулювання;
- б) координація між виробленням структур і процесів зовнішньої політики і політики безпеки, переважаюча роль надається створенню зовнішньої політики країни;
- в) чіткий політичний пріоритет у діяльності міністерства оборони, військові є цілком підзвітними демократично обраним представникам народу;
- г) незалежний парламентський контроль включає членів парламенту, які несуть повну відповідальність за проведення звітності військовим командуванням і володіють відповідними технічними навичками;
- г) наявність професіонального штату експертів у національних парламентах для того, щоб інформувати членів парламенту про ключові проблеми безпеки і відповідну базу даних;
- д) забезпечення кадрового складу експертів політики безпеки у суспільній сфері, класифікація рангу проблем безпеки в залежності від виникнення громадських проблем;
- е) створення аудиторських структур, щоб запобігти корупції, шахрайству, засиллю громадських ресурсів військовими, які залишаються невідомими громадськості через військову конфіденційність;
- е) транспарентність (прозорість) у процесі створення оборонного бюджету з метою запобігання загрози військових операцій, що можуть керуватися зацікавленими групами;
- ж) навчання й обізнаність збройних сил про роль військових у демократичному суспільстві, включаючи аспект особистих і громадянських прав;
- з) справедлива й ефективна система військового правосуддя, яка підсилює усталені стандарти поведінки і дисципліну і дозволяє розгляд скарг;
- і) відкриті й інформативні національні дебати, які передують основним рішенням з національної безпеки і військових проблем;
- ї) обов'язки збройних сил за межами національних кордонів повинні вимагати широкого підтвердження обраними представниками народу;
- к) деполітизація ролі армії в суспільстві з мінімальним політичним впливом на професійні військові справи.

## 3. Міжнародний парламентський вимір

### 3.1. Міжнародні організації та їх парламентський вимір

Дебати стосовно парламентського розмаху європейської інтеграції такі ж старі, як і самі європейські інституції. З часу створення Ради Європи у 1949 році, яка витікає із Конференції у Гаазі 1948 року, з наданим правом Консультативної асамблеї, проблеми компетенції, членство й стосунки з іншими парламентськими органами перебували у порядку денному. Парламентарії турбувалися про недостатню увагу до їхніх рекомендацій міністерствами. Ці аспекти необхідно уточнити. Перший особливо стосується Європейського союзу, де нації перевели свою компетентність до ЄС, і прийняття рішень відбувається завдяки правомочній більшості голосів. У таких випадках піднімається яскравий “демократичний дефіцит”, якщо контроль Європейського парламенту (ЄП) не надає права перевірки національним парламентам. Другий стосується одностайних рішень у ЄС, де міністри можуть бути наділені відповідальністю у своїх національних парламентах, але ЄС відіграє свою роль у бюджетних процедурах. Тема третього розділу – парламентський вимір міжурядової взаємодії як необхідного елемента побудови одностайності й багатонаціональної фундаментальної опори в дебатах національних парламентів<sup>6</sup>. Парламентський контроль у своєму світовому значенні залишається за національними парламентами, але це не може відповідно функціонувати без адекватної інформації й багатонаціонального опори.

Європа благословенна наповненістю міжнародними організаціями, які досягли вершин компетентності й діяльності. Якщо комусь доведеться починати з імпровізації, то наявна картина не повториться. Однак усі організації мають властиві їм ролі й виконують ті функції, які не виконують інші. У порівнянні з іншими континентами, Європа може бути переорганізована, але Азія й Африка відмічаються недовілкою регіональних організацій, які б полегшували діалог, упереджували б кризу, були здатними до спільних дій. Гравці на європейській сцені, описані нижче, у своїх основних функціях і парламентському розмахові, відмітили потребу у взаємовигідному зміцненні, але не завжди практика відповідає намірам: не дивлячись на з'єднання – іноді взаємне блокування!

Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй несе першочергову відповідальність за мир у всьому світі, безпеку і монополію на дозвіл використання збройних сил. Хартія ООН у Статті 51 зробила виключення стосовно невід'ємного права окремих чи колективних самозахистів проти збройних атак до того часу, як Рада Безпеки застосувала заходи, необхідні для надання значущості міжнародному миру і безпеці. Заходи, застосовані для дотримання цього права, повинні бути негайно направлені у Раду Європи.

НАТО і ЗЄС виникли як організації колективної безпеки, але пізніше набули функцій кризового менеджменту і миротворчих функцій. Організація безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) зосереджується на міждержавних принципах і упередженні конфлікту, моніторингу виборів і наданні статусу національній меншості. Її мета – забезпечення стабільності шляхом зміцнення управління і цивільної спільноти у багатокультурному контексті. Рада Європи відіграє ведучу роль у правовому захисті особи через Європейські договори щодо прав людини та Суду по правах людини у Страсбурзі. ОБСЄ і Рада Європи відрізняються у членстві, яке останнім часом не включає США, Канаду, республіки Центральної Азії та колишнього Радянського Союзу.

Європейський союз зі своїми амбіціями “найближче до Союзу” володіє унікальним набором засобів, в основі яких є три “опори”: європейська спільнота з наднаціональними характеристиками та загальним підходом до членства у Союзі (ініціатива Європейської комісії, спільне

<sup>6</sup> Попередня версія цієї статті, яка охоплювала тільки згадані парламентські організації, використана на семінарі у Гаазі в травні 2001 р., а потім опублікована у *European Business Journal*, Vol. 14, № 1, 2002.

рішення, голосування більшістю Ради міністрів і Європейського парламенту, постійне застосування закону Судом правосуддя у Люксембурзі), міжурядова Спільна зовнішня політика і політика безпеки (СЗППБ) з власним високим представником, який одночасно є генеральним секретарем Ради, та третя міжурядова опора – співпраця у сфері правосуддя і внутрішніх справ. Поєднане використання цих складових підсилює важливість процесу розширення стосовно теперішніх тринадцяти кандидатів і стабільних домовленостей щодо вступу інших.

### 3.2. Рада Європи

Статут Ради Європи був підписаний у Лондоні 5 травня 1949 року десятьма європейськими державами: Бельгією, Данією, Францією, Ірландією, Люксембургом, Нідерландами, Норвегією, Швецією та Об'єднаним Королівством. У вступі висловлено мету: "Досягти більшої єдності між членами з метою збереження і реалізації ідеалів і принципів, які є спільним надбанням, і сприяти їх економічному і соціальному прогресу". І ще одна справа, яка виросла із масштабу Ради, була національна безпека. Створення взаємозобов'язаної структури із Комісії міністрів і Консультативної асамблеї (пізніше стає Парламентською асамблеєю) представило нову політичну концепцію: забезпечити на початковий період участь парламентаріїв міжнародних організацій і досягти нелегкого компромісу між опозиційними політичними силами.

Асамблея була керівною силою у зіткненні віч-на-віч "європейців" у Гаазі в 1948 році, на засіданні Комісії перевірки, висунутої антифедералістами. Два органи поставили понад усе незалежність існування, Комісія міністрів займається технічними питаннями, Асамблея проводить політичні дебати широкого рангу. Головне джерело інформації – доповіді Комісії міністрів щодо їх діяльності, яка стосується рекомендацій Асамблеї. Комісія, однак, не зобов'язана давати пояснення своїх рішень чи причин не приймати рекомендації. Як результат, Робоча група Асамблеї в парламенті з громадських стосунків працювала наполегливо, щоб примусити членів Асамблеї поставити питання у своїх національних парламентах. Асамблея наполягла на інтенсифікації діалогу з кожним із міністерських начальників на четвертій сесії, щоб представити доповідь і відповіді на запитання.

Асамблея не має повноваження створювати закони, приурочувати грошові витрати чи контролювати уряди. І ще, її "парламентська дипломатія" опосередковано внесена до корпусу "Європейський закон", завдяки започаткуванням і спроможністю накреслити більше 170 міжнародних конвенцій з початку 1950 років разом з Європейською конвенцією про права людини. Вона створена Європейським судом з прав людини, у який може звернутися будь-яка людина з країни – учасниці Конвенції з прямою петицією, якщо вона впевнена, що її права порушено на національному рівні. Таким чином, Рада Європи розвинулась як установа "стандартизації", членство вважається першим кроком до участі в процесах європейської інтеграції.

У жовтні 1993 року перший самміт глав держав і урядів Ради Європи пройшов у Відні й урочисто проголосив організацію високопрофесійною, всеєвропейською. Він також створив базові умови для членства:

*Такий вступ передбачає, що країна-претендент привела свої інституції та правову систему до рівня базових принципів демократії, норми права і відповідальності за права людини. Представники народу повинні бути обрані на засадах вільних і справедливих виборів, заснованих на загальному праві голосу. Гарантована свобода слова і преси, захист національної меншості й дотримання принципів міжнародного права повинно залишатися, з нашої точки зору, вирішальним критерієм для оцінки будь-яких заяв до вступу. Зобов'язання підписати Європейську конвенцію про права людини, прийняти Конвенційне спостереження внутрішньої діяльності державного апарату в короткий термін – також є фундаментальним*

*питанням. Ми рішуче запевняємо про повну згоду з зобов'язаннями, прийнятими всіма державами-членами в рамках Ради Європи.*

У ході розгляду заяв у членство Асамблея винайшла концепцію моніторингу зобов'язань. Специфічні зобов'язання були розшифровані з точними обмеженнями. Спільна вимога була ратифікована в один рік з Конвенцією про права людини. Масштаб інших зобов'язань різний, залежно від залишкових проблем, які необхідно вирішити після прийняття у консолідованій демократії (розподіл влади, виборче право, функціонування парламенту, місцева влада), збереженні норми права (законодавча реформа, незалежність правосуддя, організація системи ув'язнення), дотримання прав людини, захист меншин.

Замість виключення оборони із компетенції Ради Асамблея прийняла поправку до Статуту на початку 1951 року. Після захисту сером Уінстоном Черчиллем європейської армії роком раніше міністри визнали права Асамблеї обговорювати політичні аспекти оборони, не дивлячись на те, що вони не володіли повноваженнями, щоб направляти рекомендації стосовно цієї справи. Асамблея не боялась зустріти труднощі такі, як в Албанії у 1997 році і на Північному Кавказі у 2001 та 2002 роках.

### **3.3. Європейська спілка вугілля і сталі**

Європейська спілка вугілля і сталі (ЄСВС), створена 18 квітня 1951 року, впродовж 50 років носила наднаціональний характер, але її спільна Асамблея мала тільки обмежену владу. Її "представники народів і держав" переважно були висунуті від Консультативної асамблеї Ради Європи, але кількість призначених місць не була однаковою. Міністр Трумен, ініціатор ЄСВС, допоміг збільшенню представництва Бенілюксу в ЄСВС. У кінці Бельгія й Нідерланди отримали по 10 місць кожна, Люксембург – чотири, в той час, як Німеччина, Франція та Італія мали по 18 кожна. У Раді Європи Бельгія й Нідерланди мали по шість, Люксембург – три, разом менше, ніж одна з більших країн. В ЄСВС вони мали більше представницьких місць, ніж більший учасник.

Спільна Асамблея, яка провела своє інаугуральне засідання у вересні 1952 року, мала реальну владу тільки завдяки голосу справедливості, котрий міг би бути висловленим під час річних обговорень річних звітів Верховної влади. Постала необхідність прискорити відставку верхівки влади і двох третин більшості членів, присутність яких була потрібна, представляючи абсолютну більшість усіх членів. Президент Верховної влади за своїм призначенням повинен був би призначити слухання, виходячи з його відповіді, і навпаки, Верховна влада була зобов'язана відповідати на усні чи письмові запитання через Асамблею. Хоча Асамблея надала важливого значення короткому огляду, головним чином завдяки своїм комісіям, і таким чином мала деякий вплив на Верховну владу, яка не мала нічого вищого понад Ради міністрів; те що більшість Асамблеї могла б робити, було здійснено завдяки непрямым засобами нападу Верховної влади у той час, коли цей орган мав підтримку Ради<sup>7</sup>. Як правило, це спонукало Верховну владу до розширення своєї діяльності. Асамблея також відіграла роль у вирішенні бюджету, завдяки участі свого президента у Комісії чотирьох президентів (Верховної влади, Ради, Асамблеї і Ради).

### **3.4. План Едена**

Зі вступом до складу ЄСВС і підписанням Договору про Спілку європейської оборони у 1952 році, Великобританія налагодила зв'язки з обома організаціями. "План Едена" був запропонований для реконструкції Ради Європи, щоб забезпечити ЄСВС, ЄКО, і будь-яка майбутня організація такого типу могла б мати місце. Консультативна асамблея підтримала цей

<sup>7</sup> Див.: Dirk Spierenburg and Raymond Poidevin, The History of the high Authority of the European Coal and Steel Community (London: Weidenfeld and Nicolson, 1994), p. 61.

підхід і запропонувала угоду, яка дає можливість не членам ЄСВС брати участь у роботі Спілки з правом виступати, але не голосувати. Верховна влада була стурбована втраатою своїх наднаціональних характеристик у міжурядових засіданнях і не була занадто захоплена призначеними наглядачами. Комісія юридичних експертів підтвердила те, що Договір ЄСВС мав би бути виправленим перед тим, як оглядачі можуть бути наділені правом обговорювати. Замість угоди Моне–Лойтона у січні 1953 року запропоновано спільне засідання членів обох Асамблей, щоб здійснювати щорічний базовий обмін думками про загальний звіт діяльності ЄСВС і не проводити голосування. Члени Верховної влади повинні були б бути присутні й відповідати на запитання. Вони повинні були б бути готовими встати перед комісією Консультативної асамблеї. Пропозиція щодо спільних зустрічей комісії залишилась пропозицією.

Договір безуспішної Спілки європейської оборони продовжений до того ж рівня, що і План Едена у розширенні спільної Асамблеї ЄСВС, щоб стати асамблеєю СЄО. Це могли б бути зустрічі один раз на рік для проведення сесії, яка б тривала не довше місяця, щоб обговорити річний звіт Комісаріату СЄО. Хід перевірки, прийнятий двома третинами голосів членів, міг би прискорити підписання Комісаріатом. Перед цією Асамблеєю були також поставлені задачі вивчення інформації й вибору нової Асамблеї на демократичних засадах, так само як і можливості зміни у Договорі, які стосуються інших інституцій, особливо в порядку "збереження відповідного представництва держав-членів". Зрештою, СЄО могла б бути здатною створити один з елементів федеральної чи конфедеральної структури, заснованої на розподілі повноважень і включенні "представництва двопалатної системи". У кінці Асамблея повинна б була вивчити проблеми результатів існування різних органів європейської співпраці з метою забезпечення координації у заснуванні федеральної чи конфедеральної структури.

### 3.5. Західноєвропейський союз (ЗЄС)

Брюссельський договір, підписаний 17 березня 1948 року між Бельгією, Францією, Люксембургом, Нідерландами і Великобританією, був першою демонстрацією активізованої взаємодії у Західній Європі. У преамбулі учасники вирішили:

*підтвердити свою віру у фундаментальні права людини, захищати і берегти принципи демократії, зміцнювати економічні, соціальні й культурні зв'язки, віддано співпрацювати і концентрувати свої зусилля, щоб створити у Західній Європі міцну базу Європейського економічного покриття; допомагати один одному згідно Хартії Організації Об'єднаних Націй у наданні значущості міжнародному миру і безпеці й протистоянню будь-якій політиці агресії, укладати договори співпраці в економіці, соціальних і культурних питаннях і колективному самозахисті.*

З часом економічні й соціальні питання були прийняті до уваги іншими інститутами та обороною. У Статті 5 читаємо:

*Якщо будь-які учасники Договору у верхах стануть об'єктом збройних атак у Європі, інші учасники Договору у верхах повинні, у відповідності до положень Статті 51 Хартії Організації Об'єднаних Націй, надати учаснику, який зазнав нападу, всю військову та інші види допомоги і підтримку влади.*

Ця стаття забезпечує унікальну гарантію автоматичної військової підтримки, яка не має собі рівних у жодному з Договорів, включаючи НАТО. Вона містить процедуру консультацій у Статті 8, ч. 3:

*На прохання будь-кого з учасників Договорів у верхах Рада повинна негайно бути скликана з метою надання консультації стосовно будь-якої ситуації, яка може створювати загрозу миру, де б ця загроза не виникла, або ж небезпеці економічній стабільності.*

Після невдачі Спільки європейської оборони план Європейського політичного союзу також потерпів крах. У 1954 році Брюссельський договір було оновлено, щоб включити Німеччину, Італію і Західний європейський союз. Новий параграф преамбули визначив мету: "Підтримувати Союз і заохочувати до прогресивної інтеграції Європи". Нова Стаття 9, створена Асамблеєю ЗЄС, визначає:

*Рада Західноєвропейського союзу повинна робити річний звіт своєї діяльності консультативній Асамблеї Ради Європи, особливо турбуючись про контроль озброєння, на Асамблеї, яка складається з повноважних представників Брюссельського договору.*

Стислість тексту спричинена трудністю переговорів: більшість членів не хотіли надавати Асамблеї значних повноважень. Як результат, призначення здавались обмеженими: розгляд річних звітів з наголосом на контролі озброєння. Асамблея, однак, винесла добрі уроки недоліку попереднього уточнення і накреслила свою власну хартію і правила процедур. Це виділило "парламентський" вимір (ідучи за "консультативною" функцією Ради Європи), який витікає з Брюссельського договору і розширює компетентність будь-якого питання, яке стосується цього Договору, і до іншого питання, віднесеного туди Радою для створення думки. На додаток Асамблея змогла направити рекомендації й рішення до Ради і прийняла б жест осуду, поданий у звіті щонайменше 10 представниками, абсолютною більшістю своїх членів. Такий жест був представлений кілька разів, але схвалення було тільки один раз: 15 червня 1967 року, коли 12-й Річний звіт був відхилений сорока шістьма голосами з трьома утриманими.

Західноєвропейська асамблея розвинулась у справжній парламентський орган з його незалежним секретаріатом у Парижі й розподіленим бюджетом, двома пленарними засіданнями на рік за участю міністрів, генеральних секретарів, президентів, діяльністю комісій у відвідуванні країн-членів, країн – членів НАТО і проблемних місцевостей; політичними групами, письмовими запитаннями до Ради; розширеними й інформативними доповідями з різноманітних проблем безпеки з результативними рекомендаціями. Як результат – Асамблея ЗЄС може займати положення між Радою Європи (якій бракує також зіставлення з Радою міністрів) і Європейським парламентом, який має законодавчу і бюджетну владу. Очевидно, що немає можливості змінити політику Ради міністрів завдяки мобілізації парламентської думки у країнах-членах. У цьому аспекті вона страждає від комбінації членства з Радою Європи, яка сконцентрована на різних експертизах своїх представників<sup>8</sup>. Незважаючи на такі обмеження, було кілька випадків, завдяки яким Рада вплинула на рекомендації Асамблеї:

- ✓ міністерське рішення від 13 листопада 1989 р., яке стосувалося заснування інституту вивчення безпеки, відкликло рекомендацію 467 Асамблеї. Це означало, що Асамблея повинна, зі схвалення Ради, приписати інститут до власної діяльності Асамблеї;
- ✓ міністерське комюніке від 23 квітня 1990 р. визнало, що завдяки своїй ефективній діяльності, Парламентська асамблея ЗЄС мала важливу роль у налагодженні контактів з країнами Центральної та Східної Європи;
- ✓ 19 травня 1993 р. міністри привітали збільшення контрасту між Асамблеєю ЗЄС і парламентами, що пізніше були названі Консультативними партнерами. Схожа на Кірхберзьку декларацію від 9 травня 1994 р., Асамблея була запрошена (з визнанням її автономії) до подальшої перевірки наявних домовленостей щодо участі парламентаріїв від асоційованих країн-членів (на той час Ірландія, Норвегія і Туреччина, а слідом – розширення НАТО у 1999 р., також Чеська Республіка, Угорщина і Польща).

<sup>8</sup> Для детального аналізу див.: Andre Dumoulin, Eric Remacle, Erik Derycke, L'Union de l'Europe Occidentale, Phenix de la defense europeenne (Paris: Bruylant, 1998), p. 52–54.



### 3.6.1. НАТО

Протягом 1948 року західно-східні стосунки погіршилися. Комуністи перемогли у Чехословаччині, і блокада Берліна призвела до підписання Брюссельського договору (перетвореного у Західноєвропейський союз у 1954 р.), що мав на меті знайти гарантії безпеки і прийняти взаємовигідні зобов'язання у трансатлантичній основі: Данія, Ірландія, Італія, Норвегія, Португалія були запрошені стати учасниками цього процесу, кульмінацією якого було підписання Вашингтонського договору 4 квітня 1949 року з Канадою і Сполученими Штатами Америки. Греція й Туреччина приєдналися у 1952 році, Федеративна Республіка Німеччина – у 1955, а Іспанія – у 1982, Чеська Республіка, Угорщина і Польща стали членами у 1999 році.

У преамбулі учасники Договору підтвердили свою віру в мету і принципи Хартії Організації Об'єднаних Націй і свою рішучість до:

*збереження свободи, спільної спадщини і цивілізації своїх народів, заснованих на принципах демократії, особистої свободи і добробуту у Північноатлантичній зоні. Вони вирішили об'єднати свої зусилля у колективній обороні й захисті миру і безпеки.*

Подібно до свого попередника у Брюсселі, Вашингтонський договір був короткий, складався лише з чотирнадцяти статей. Стаття 4 стосувалася консультування “щоразу, на думку будь-кого з них, територіальна недоторканість, політична незалежність безпеки будь-кого з учасників можуть бути під загрозою”. Зобов'язання внесено у Статтю 5, не так зв'язане, як у Брюссельському договорі, але ближче підходить до нього. У 1949 році американський сенат не був готовий прийняти зобов'язання, виключно, щоб автоматично подавати військову допомогу, і вніс елемент обачності. Він читається повністю:

*Учасники погоджуються, що збройна атака проти одного чи більше з них у Європі чи Північній Америці повинна бути розглянута як атака проти них усіх, і послідовно вони погоджуються, що в разі виникнення збройної атаки кожен з них, у дотриманні права особистого чи колективного самозахисту, визнаного Статтею 51 Хартії Організації Об'єднаних Націй, буде сприяти учаснику чи учасниками, атакованим несподівано, особисто, і в узгодженні з іншими учасниками, такою акцією, яка видається необхідною, включаючи використання збройних сил для відновлення і підтримки безпеки у Північноатлантичній зоні.*

*Будь-яка збройна атака і всі застосовані заходи в результаті повинні бути негайно донесені Раді Безпеки. Такі заходи повинні бути завершені, тоді як Рада Безпеки використає необхідні заходи, щоб відновити і підтримати міжнародний мир і безпеку.*

Підбурений війною у Кореї, Альянс вирішив створити військовий штаб “SHAPE” (“Supreme Headquarters Allied Powers Europe” – “Штаб Верховного головнокомандування об'єднаних збройних сил у Європі”, прим. редактора), який став діяти з 2 квітня 1951 року у Роквенку поблизу Парижа. Протягом багатьох років головною турботою НАТО було побудувати реальну оборону проти можливих несподіваних масивних атак з Радянського Союзу і країн – учасниць Варшавського договору. У 1967 році, після того, як Франція залишила інтегровану військову систему, Альянс замислився про своє майбутнє і прийняв доповідь Гармеля, яка визначила подвійні задачі: оборони і протистояння. У той же час було переглянуто і прийнято стратегічну концепцію твердої відповідальності, перероблену у стратегію масивної помсти.

Падіння Берлінської стіни стало початком головної трансформації докільця міжнародної безпеки. Стратегічна концепція була переглянута у 1991 році, і розмови про “загрозу” більше не велися, але замість назви “ризиків і відповідальності”, з точки зору того, що трапилося 11 вересня 2001 року, цікаво зазначити, що Декларація про мир і співробітництво, прийнята на засіданні самміту НАТО в Римі 8 листопада 1991 року, уже вказала на “ризиків більш широкого характеру, включаючи розповсюдження зброї масового знищення, підлив витоків життєвих ресурсів, акції тероризму і саботажу, які можуть впливати на інтереси безпеки Альянсу”.

### 3.6.2. Поступ у Східній Європі

НАТО швидко вступив у процес співпраці й поступового розширення з новими демократіями Центральної та Східної Європи. У червні 1990 року міністри зовнішніх справ простерли до них “руку дружби і співробітництва” і видали пропозиції укласти угоди дружби і взаємодії зі штабами НАТО. На місяць пізніше Лондонська декларація про трансформування Північно-атлантичного альянсу запевнила Радянський Союз, що відтягування сил із Східної Європи буде очолювати НАТО, для того щоб зменшити зону, реструктуризувати збройні сили і зменшити їх опору на ядерну зброю. У червні 1991 року у Копенгагені міністри НАТО зробили заяву щодо партнерства з країнами Центральної та Східної Європи, щоб бути прихильниками пропозицій листопадового самміту в Римі, щоб розпочати Раду Північно-атлантичної взаємодії (РПАВ) на міністерському, посольському рівні, на рівні комісій<sup>9</sup>. Наступним кроком був самміт у Брюсселі в січні 1994 року, який досягнув Партнерства заради миру, відкритого не тільки для всіх країн – учасниць ЄАРП, а також і для інших країн ОБСЄ, здатних і бажаючих бути учасниками. Був виданий Основний документ, у якому НАТО зобов’язався проконсультуватися з будь-яким активним партнером, який відчув пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності та безпеці. Кожен партнер зобов’язаний був прийняти до виконання задачі програми, які можна класифікувати так:

- ✓ сприяти транспарентності у плануванні національної оборони і бюджетних процесів;
- ✓ гарантувати демократичний контроль збройних сил;
- ✓ підтримувати спроможність і готовність до вступу в операції, підвладні Організації Об’єднаних Націй чи ОБСЄ;
- ✓ розвивати взаємні військові стосунки з НАТО з метою спільного навчання, тренування й виконання в порядку зміцнення здатності учасників програми “Партнерство заради миру” взяти на себе миротворчі місії, пошук і звільнення, гуманітарні операції та інші, стосовно яких будуть досягнуті погодження;
- ✓ нарощувати на довгий термін збройні сили, здатні взаємодіяти з іншими членами Північноатлантичного альянсу.

Основний Документ також свідчить про те, що учасники програми “Партнерство заради миру” повинні відіграти важливу роль в еволюційному процесі включення нових членів НАТО.

Після підписання Основного документу наступний крок – підпорядкування подання Документу кожним партнером з визначенням кроків, які будуть застосовані, щоб досягнути політичну мету Партнерства, військові та інші оцінки у намірах зробити доступними для Партнерства мету і специфічні галузі взаємодії їх намірів, щоб разом з НАТО йти наміченим шляхом. Поступово, у дворічний термін, погоджено Індивідуальну програму партнерства, яка базується на принципі самовизначення, що означає вибір галузей співпраці з широким спектром можливостей, який був уключений до Робочої програми партнерства (РПП). РПП 2001–2002 охопила двадцять три галузі, включаючи як розділ 6 демократичний контроль збройних сил і структури оборони.

На засіданні “SHAPE” у Монсі (Бельгія) Координаційний відділ з партнерства проводить військове планування РПП з відповідальністю за виконання у таких сферах: збереження миру, гуманітарні операції, пошук і звільнення. Нарешті планування програми “Партнерство заради миру” і перегляду процесу (ППП) запропоновано на виборній основі в порядку сприяння спільним операціям. Це нагадує цикл планування оборони, слідом за членами НАТО.

<sup>9</sup> У 1997 р. РПАВ була перейменована у Євроатлантичну раду партнерства (ЄАРП) з метою виділення зв’язків з програмою “Партнерство заради миру”.

Процес прийняття нових членів розпочався у січні 1994 року, коли самміт НАТО підтвердив, що Альянс відкритий членству інших європейських держав, які перебувають у готовності прийняти принципи Вашингтонського договору і підтримати безпеку в Північноатлантичній зоні. Критерії і часова межа для вступу залишаються невизначеними. Активна участь у Програмі партнерств заради миру розглядається як необхідність, але сама по собі недостатня умова для вступу до НАТО. У кінці 1994 року двадцять три країни приєдналися до Програми партнерства і три підтримують її заходи. На міністерському рівні у грудні 1994 році Північноатлантична рада описала розширення як "еволюційний процес, враховуючи надбання політики і безпеки по всій Європі", що стало б доповненням до паралельного процесу розширення НАТО. Наука була уповноважена "визначити, наскільки збільшиться НАТО, принципи управління цим процесом і включення членів". Міністри погодились, що розширення було б вирішеним у кожному випадку окремо, і деякі нації могли б досягти членства раніше за інших.

### 3.6.3. Критерії демократичного контролю

Дискусія стосовно критеріїв демократичного контролю була складною. Розширення повинно бути можливим для нових демократій Сходу і вносити стабільність, але воно також повинно зміцнювати ефективність Альянсу у виконанні ключових місій. Збагачення держави цивільно-військовими стосунками з країнами-претендентами було важливим питанням з самого початку. Серед перших, хто аналізував цей аспект, був Джеффри Саймон. У своїй роботі "Цивільно-військові стосунки в Центральній Європі й експансія НАТО<sup>10</sup>" він описав умови, необхідні для ефективного цивільного контролю за військовими:

1. Необхідно, чи завдяки Конституції, чи поправкам, заснувати чітко визначений розподіл влади між президентом і урядом (прем'єр-міністром і міністром оборони). Закон повинен бути чітким для влади у мирний час (мається на увазі командування і контроль військових, підтримка вищого офіцерського складу, призначення цивільних службовців оборони) і на період кризи (повноваження у надзвичайних ситуаціях), включаючи перехід у війну.
2. Необхідно, щоб парламент здійснював контроль військових через виконання ефективного перевірки бюджету оборони; також його роль у розміщенні збройних сил повинна бути чіткою у надзвичайних ситуаціях на війні.
3. Урядовий контроль військових (Генерального штабу і військового командування) повинен виконуватися через цивільне міністерство оборони, щоб у мирний час бути ефективним стосовно бюджету оборони, розвідки, стратегічного планування, структури і розміщення збройних сил, придбання зброї і військової підтримки.
4. Військовий престиж повинен бути відновлений як ефективна інституція збройних сил. Виходячи з комуністичного періоду, коли військові часто використовувалися як інструмент внутрішнього чи зовнішнього пригноблення, суспільство повинно відчувати, що військові перебувають під ефективним національним контролем. Також слід домагатися високого рівня військових навчань і забезпечення оснащення, щоб захистити державу.

Весною 1995 року Саймон дійшов висновку, що більшість із країн ще недостатньо визначені. Хоча Центральна Європа досягла значного прогресу, починаючи з революційних перетворень 1989 року, ще залишилося виконати багато роботи. Цей комплімент також здається переважаючим у Східній Європі, і тільки міністр оборони Німеччини всенародно підтримав швидке розширення.

---

<sup>10</sup> Jeffrey Simon, "Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion", McNair Papers, №39, April 1995 (Institute for National Strategic Studies in the National Defence University, Washington D.C.), p. 157. Саймон наголошує на цивільному контролі, але вважає, що термін "демократичний контроль" був би більш вдалим.

### 3.6.4. У напрямку Плану дій щодо членства

У вересні 1995 року була заснована наукова діяльність, яка описала фактори, взяті до уваги в процесі розширення. Це дало змогу засвідчити, що були етнічні сутички, чи зовнішні територіальні втручання, включаючи вимоги возз'єднання за етнічними чи лінгвістичними ознаками, а також внутрішні процесуальні сутички, і вони повинні бути завершені мирними способами у відповідності до принципів ОБСЄ, до того, як країна стане членом. Вирішальним був голос президента Клінтона, який назвав три країни, придатні для вступу, на виступі у Детройті в 1996 році. Мадридський самміт 8 липня 1997 року запросив Чеську Республіку, Угорщину і Польщу розпочати вступні переговори і підтвердив, що НАТО залишається відкритим для нових членів. Ці країни вступили до НАТО у березні 1999 року і стали учасниками Вашингтонського самміту 23–24 квітня. Іншим кандидатам не слід розчаровуватися, тому що вони залишаються запрошеними.

Детальний План дій щодо членства був прийнятий для тих країн, які бажають вступити. Він не дуже відрізнявся від Партнерства заради миру документами, але був більш конкретизований і надавав подальшої значущості процедурі "19+1" формату засідань Ради з окремими кандидатами, націленими на "сконцентрований тиловий механізм програм країн-претендентів". План мав розділи з політичних і економічних питань, проблем військових і оборони та їх імплементації, ресурсів, безпеки й юридичних питань. Стосовно політичних і економічних проблем від претендентів очікують:

- а) завершувати міжнародні суперечки мирними засобами;
- б) демонструвати фактичне дотримання норми права і прав людини;
- в) завершувати етнічні суперечки чи зовнішні територіальні спори, включаючи ірредентичні вимоги і внутрішні процесуальні суперечки, мирними засобами у відповідності до принципів ОБСЄ і наполягати на добросусідських стосунках;
- г) заснувати відповідний демократичний і цивільний контроль збройних сил;
- ґ) утримуватись від використання сили в будь-яких справах, несумісних з намірами ООН;
- д) робити внески у розвиток мирних і дружніх міжнародних стосунків, зміцнюючи свої вільні інституції та підтримуючи стабільність і добробут;
- е) продовжувати підтримувати намагання вступити у Євроатлантичну раду партнерства і Партнерства заради миру;
- є) демонструвати фактичне сприяння стабільності і добробуту шляхом економічної свободи, соціальної справедливості й відповідальності за охорону довкілля.

З іншого боку, претенденти будуть очікувати від вступу:

- а) об'єднання їхніх зусиль у колективній безпеці й збереженні миру й безпеки;
- б) підтримувати ефективність Альянсу шляхом розподілу відповідальності, коштів, вигоди;
- в) виходячи з доброї волі, застосовувати зусилля, щоб побудувати консенсус у всіх питаннях;
- г) брати зобов'язання до повної участі у консультаціях Альянсу і процесі прийняття рішень з політичних питань і питань безпеки стосовно Альянсу;
- д) довірити себе тривалій відкритості Альянсу у відповідності до Вашингтонського договору і Декларацій Мадридського та Вашингтонського саммітів.

### 3.6.5. Вашингтонський самміт

Вашингтонський самміт виробив надзвичайно довге комюніке з нагоди 50-ї річниці НАТО і нової стратегічної концепції. Подібно до свого попередника 1991 року, останній був більш політичним за характером, ніж військовим, визначаючи задачі НАТО у новому довіллі та його стосунки з іншими міжнародними організаціями. Він забезпечив незначне керівництво у військовому плануванні й наголосив на необхідності міцності й мобільності. Великомасштабна конвенціональна агресія проти Альянсу зовсім небажана, але можливість існування

такої загрози зростає з часом. Безпека Альянсу залишилась предметом широкого розмаїття військових і невійськових ризиків, які були різноспрямовані й часто складні у передбаченні (§ 20). Досягнення мети Альянсу залежало значною мірою від рівномірного розподілу ролей, ризиків, відповідальності та вигод спільної оборони (§ 42). Когерентна відповідь усім можливим контингентам була зроблена за можливості набором практичних домовленостей: процедур для консультації, інтегрованої військової структури; колективного планування сили; спільних фондів; оперативного планування; багатонаціональних формувань, штабного і командного налаштування; інтегрованої системи повітряної оборони; стаціонарності і розміщення збройних сил за межами рідної території в разі необхідності; домовленості стосовно кризового менеджменту і підсилення; спільні стандарти і процедури оснащення, тренування і логістика; спільні й комбіновані доктрини і виконання; інфраструктура, співпраця в озброєнні й логістиці (§ 43).

І комюніке, і стратегічна концепція започаткували завдання безпеки. У порівнянні з 1991 роком тут відбулися дві зміни: ключове завдання збереження стратегічного балансу в Європі не було включено, а кризовий менеджмент і партнерство були додані. Нове формулювання читається таким чином:

- ✓ **Безпека:** Забезпечувати одне з необхідних обґрунтувань для стабільності довкілля Євроатлантичної безпеки, заснованої на збільшенні демократичних інституцій і зобов'язань у мирних резолюціях і диспутах, за яких жодна країна не мала б можливості залякувати чи примушувати будь-яку іншу загрозою використання сили.
- ✓ **Консультації:** Служити, як засвідчено Статтею 4 Вашингтонського договору, як дійсний трансатлантичний форум для об'єднаних консультацій з будь-яких питань, які впливають на життєво важливі інтереси, включаючи можливий розвиток ризиків для членів безпеки і для відповідної координації їх зусиль у сфері спільних погоджень.
- ✓ **Стримання і оборона:** Запобігати і захищати від будь-якої загрози агресії проти будь-якого члена НАТО, як записано у Статтях 5 і 6 Вашингтонського договору.
- ✓ У порядку підсилення безпеки і стабільності Євроатлантичної зони:
- ✓ **Кризове управління:** бути готовими пліч-о-пліч і завдяки консенсусу, згідно зі Статтею 7 Вашингтонського договору, зробити ефективний внесок в упередження конфлікту і активно вступити в кризове управління, включаючи операції у відповідь на кризу.
- ✓ **Партнерство:** підтримати багаторангове партнерство, взаємодію, діалог з іншими країнами Євроатлантичної зони з метою збільшення транспарентності, взаємодовіри, здатності до спільних акцій з Альянсом.

У досягненні цієї мети і фундаментальних завдань безпеки, Альянс буде продовжувати нести відповідальність за правові інтереси безпеки інших і домагатися мирних резолюцій диспутів, як випливає із Хартії Організації Об'єднаних Націй. Альянс забезпечить мирні й дружні міжнародні стосунки і підтримає демократичні інституції. Альянс не розглядає себе противником жодної з країн<sup>11</sup>.

### 3.6.6. Парламентська асамблея НАТО

У 1955 році була створена Північноатлантична асамблея. Хоча вона й не базувалася на Вашингтонському договорі, вона розвинулась у повну структуру Асамблеї з комісіями, генеральним секретарем з компетентним штатом, який накреслює доповіді й резолюції, на які генеральний секретар НАТО відповідає з незалежним коментарем. Наступні описання взяті з доповіді теперішнього генерального секретаря Саймона Ланна щодо порядку денного діяльності Асамблеї у 2001 році. Наміри ПА НАТО можна визначити, включаючи таке:

<sup>11</sup> Див.: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065.htm>

- ✓ сприяти діалогу між парламентами з головних питань безпеки;
- ✓ сприяти парламентській обізнаності й розумінню ключових проблем безпеки і політики Альянсу;
- ✓ сприяти НАТО і членам урядів у визначенні колективної парламентської думки;
- ✓ проводити ширшу транспарентність політики НАТО і у зв'язку з цим – рівень колективної підзвітності;
- ✓ зміцнювати трансатлантичні стосунки.

Це давні наміри Асамблеї. З 1989 додано нові:

- ✓ сприяти розвитку парламентської демократії по всій Євроатлантичній зоні шляхом інтегрування парламентів націй, які не є членами, у роботу Асамблеї НАТО;
- ✓ безпосередньо допомагати тим парламентам, які активно домагаються членства в Альянсі;
- ✓ розвивати співпрацю з країнами, які більше зацікавлені у співпраці, ніж у членстві, включаючи Кавказ і зону Середземномор'я;
- ✓ сприяти розвитку парламентських механізмів і практик, характерних для ефективного демократичного контролю збройних сил.

На додаток, необхідно виділити важливий аспект прямих контактів між парламентаріями Європи і Північної Америки. Крім того, ППА зараз налічує сімнадцять асоційованих членів і підтримує контакти з Кіпром, Мальтою і десятьма країнами Північної Африки і Середньої Азії.

### 3.7.1. Європейська політична співпраця

Політична Співпраця між членами ЄЕС розпочалася у 1970 році після їхнього самміту у Гаазі, який прояснив шлях для вступу Британії у Спільноту. Публічні дебати зросли і дійшли до раннього краху протягом нафтової кризи у 1973 році. Спільна політика стосовно Середньої Азії засвідчила труднощі у формулюванні, але у ОБЄЄ і ЄПВ стала основним виконавцем. Однаково багато уваги приділено голосуванню у ООН. Лондонський звіт Європейської політики співпраці, затверджений 19 жовтня 1981 року, містив § 11, формалізуючи стосунки з Європарламентом:

*У відповідності до Люксембурзьких і Копенгагенських доповідей, які підкреслили важливість асоціації Європейського парламенту з політичною співпрацею, де є контакти між Європейським парламентом і президентами. Це набуло форми чотирирічних колоквиумів з Комісією політичних прав, відповіді на запитання з політичної співпраці, річний звіт з політичної співпраці і виступи президентів на початку і в кінці строку повноважень, який включає предмет політичної співпраці.*

*Контакти між Радою міністрів і Європейським парламентом були розширені, що включило неформальні зустрічі між міністрами і лідерами різних політичних груп, представлених у Парламенті, ці неформальні зустрічі надають подальшої можливості неформальним обмінам з політичної співпраці.*

*Беручи до уваги необхідність подальшого зміцнення зв'язків з прямо обраним Парламентом, Десятка розглядає можливості частішого звертання до резолюцій, прийнятих Парламентом в обмін думками, комюніке і деклараціях Десятки і у відкритих заявах міністерств на колоквиумах з Комісією політичних справ Парламенту.*

*Європейська політична співпраця Десятки зазначає, що після зустрічі Європейської ради президент Європейської ради зробить заяву у Парламенті. Ця заява включатиме предмет політичної співпраці, обговорений на зустрічі.*

### 3.7.2. Штутгартська декларація

Урочиста Декларація Європейського союзу, прийнята у Штутгарті 19 червня 1983 року, була наслідком ініціативи Геншера-Коломбо і мала на меті збільшити масштаб Європейської політичної взаємодії і охопити проблеми безпеки. Головним чином, на рахунок опозиції військовому виміру Данією, Грецією, Ірландією Декларація тільки посилалась на "політичні й економічні аспекти безпеки", які відтепер будуть розглядатися. Завдяки цьому було зроблено подальший крок до поліпшення стосунків з Європарламентом, що зазначено у параграфі 2.3:

*Парламент*

2.3.1. Асамблея Європейських спілок відіграє дійсну роль у розвитку Євросоюзу.

2.3.2. Європарламент обговорює всі справи, які стосуються Євросоюзу, включаючи Європейську політичну взаємодію. У справах, які відносяться до Європейської спільноти, роздуми у відповідності до положень і процедур, покладених у Договорах, укладені Європейськими спілками, та домовленостях, які супроводжують їх.

2.3.3. На додаток до консультативних процедур, які подані у Договорах, Рада, її члени і комісії, зберігаючи свої відповідальні повноваження, буде відповідати за:

- усні та письмові запитання від Парламенту;
- резолюції, які стосуються справ визначної важливості й загального хвилювання, за якими Парламент домагається своїх коментарів.

2.3.4. Президенти повинні звертатися до Європейського парламенту на початку терміну повноважень і представляти свою програму. Вони повинні звітувати Європейському парламенту в кінці свого терміну про прогресивні досягнення. Президенти регулярно інформують Європейський парламент через Комісію політичних справ про питання зовнішньої політики, переглянуті в контексті Європейської політичної співпраці.

Один раз на рік президенти доповідають Європейському парламенту на пленарному засіданні про прогрес в області парламентської співпраці.

### 3.7.3. Оновлення ЗЄС

З того часу як Штутгартська декларація не веде справи європейської безпеки у військовому аспекті, ЗЄС знову повернувся до цього питання у Римській декларації від 27 жовтня 1984 року. У частині II Декларації йдеться про стосунки між Радою і Асамблеєю:

*Міністри підтримали ідею збільшення контакту між Радою і Асамблеєю. Нагадуючи, що, керуючись статтею 9 Договору, Асамблея вимагає обговорити доповіді, подані на розгляд Радою міністрів з питань, які стосуються безпеки і оборони держав-членів і розглядає те, що прийнята практика надала право Асамблеї розширити теми дискусій, міністри бажають бачити Асамблею, яка виконує підвищену роль, особливо внесками, навіть більше, в асоціативності громадської думки у державах-членах з політикою заяв Ради, яка висловлює політичне бажання окремих урядів. Відповідно, міністри подають такі пропозиції Асамблеї:*

1. У порядку поліпшення контактів між Радою і Асамблеєю, міністри запевняють, що є кілька значних виборів, серед яких:

- ✓ Незалежне поліпшення в наявних процедурах для надання письмових відповідей рекомендаціям і питанням Асамблеї. З цієї точки зору міністри розмірковують, що ведуча роль повинна бути надана президентству, здійснюючи найкраще використання служб Генерального секретаріату.

- ✓ Розвиток неформальних контактів між представниками урядів і представниками Асамблеї.
  - ✓ Відповідний колоквиум, який втягує президентство Ради і Комісії Асамблеї.
  - ✓ Поліпшення контактів, які традиційно мають місце після міністерських зустрічей Ради, і більш загально, поліпшення процедур, через які Асамблея інформується президентством, чиї представники могли б – між сесіями Асамблеї – утримувати різні комісії до дати початку роботи Ради і навіть брати участь у дискусіях.
  - ✓ Можливість того, що Асамблея може скористатися внесками від технічних інституцій ЗЄС.
2. Зазначено, що більша взаємодія між Радою і Асамблеєю – ключовий фактор у збільшенні використання ЗЄС, міністри врахували важливість прикріплення до рекомендацій і роботи Асамблеї.
  3. Без бажання приймати рішення раніше за інших, члени Асамблеї, міністри також наголосили на цінності, на їхній погляд, розвитку діалогу між Асамблеєю та іншими парламентами і парламентськими установами.
  4. Міністри також відштовхнулись від того, що держави-члени були завжди готові інформувати свої національні делегації, ставлення їх урядів до питань, які стосуються доповідей, і які готові пропонувати інформацію своїм доповідачам.

### 3.8.1. Організація безпеки і співпраці в Європі (ОБСЄ)

ОБСЄ (раніше – Конференція з безпеки і співпраці в Європі (КБСЄ), а потім перейменована в ОБСЄ після 1994 року) розпочала політичний консультативний процес, щоб був прийнятим усіма європейськими державами, США і Канадою. Вона базується на Гельсінському пакті 1975 року та трьохрічному терміну, щоб провести переговори і сформулювати важливі принципи поведінки держав. На додаток це розвинуло заходи створення порозуміння, особливо в політично-військовій сфері в середині холодної війни, і внесків до відповідальності за права людини і фундаментальні свободи. Ініційоване Радянським Союзом як спроба заморозити статус-кво в Європі, включаючи розподіл Німеччини, забезпечення Пакту стало підтримкою для тих, хто хотів змін і повернув до демократичних принципів. Комуністичні країни недовго протистояли дискусіям щодо ставлення до своїх громадян на ґрунті, що утверджував втручання у внутрішні справи. Важливим було припущення Москви, що всі люди мають право вільно вирішувати свій політичний статус як всередині країні, так і поза її межами.

21 листопада 1990 року самміт КБСЄ прийняв Паризьку Хартію для нової Європи із заснуванням Ради міністрів зовнішніх справ як центрального органу для регулювання політичних консультацій, підготовчого Комісії вищих службовців (у 1994 році перейменованій у Верховну раду), Центр упередження конфліктів у Відні й Кабінет з демократичних і прав людини (КДПЛ) у Варшаві. У червні 1991 року відбулася перша зустріч Ради у Берліні з досягнутими домовленостями механізму консультацій і взаємодії стосовно надзвичайних ситуацій у сфері КБСЄ, яка була використана у ставленні до колишньої Югославії і Нагірного Карабаху<sup>12</sup>. Поступово всі незалежні держави, які виникли із колишнього Радянського Союзу, були запрошені до вступу. Наступна Гельсінська зустріч

<sup>12</sup> КБСЄ був близьким у збереженні миру в Нагірному Карабасі. На самміті у Будапешті 1994 р. держави-члени задекларували своє політичне бажання забезпечити багатонаціональні миротворчі сили слідом за домовленостями учасників в упередженні збройного конфлікту.



у червні 1992 року зміцнила інституції КБСЄ посадою вищого уповноваженого з національних меншин (перший – Макс ван дер Стоіл з Нідерландів і теперішній Рольф Екус зі Швеції) і розвитком структури для раннього попередження, упередження конфліктів і кризового менеджменту, включаючи місії пошуку фактів і репортерські місії. Кількома місяцями пізніше, у грудні 1992 року у Стокгольмі, Рада міністрів закордонних справ прийняла Конвенцію з консультування і арбітражу. У 1994 році самміт у Будапешті перетворив конференцію в організацію, відому як ОБСЄ. Була заснована постійна рада із засіданнями у Відні як регулярний орган політичних консультацій і прийняття рішень. З часом у Стамбулі в 1999 році були створені Підготовча комісія і Операційний центр, щоб планувати і розміщувати сфери операцій ОБСЄ.

ОБСЄ продовжила свою важливу роботу з контролю озброєння і побудови заходів безпеки і порозуміння. На відкритті самміту ОБСЄ у Парижі в листопаді 1990 року двадцять два члени НАТО, а потім Варшавського договору, підписали Договір конвенційних збройних сил у Європі (ДКЗСЄ), який обмежує конвенційну зброю від Атлантичного океану до Уралу. Два роки потому в Гельсінкі був підписаний ДКЗСЄ-1А, який представив обмеження персоналу і додаткові стабілізаційні заходи. У той же час було вирішено заснувати Форум співробітництва у Відні під патронатом Діалогу безпеки і переговорів з контролю озброєнь і Конференції створення заходів безпеки (КСЗБ), яка відбувається зараз. У 1999 році у Стамбулі було прийнято і підписано ДКЗСЄ, який нині має тридцять підписів. У середині 1994 року Будапештський самміт погодив Кодекс поведінки політико-військових аспектів безпеки.

### **3.8.2. Кодекс поведінки**

Кодекс поведінки ОБСЄ заслуговує більше уваги, ніж отримує зазвичай, тому що він генерує прогрес, здійснений з моменту підписання Гельсінського пакту. У 1975 році “битва розумів” була розпочата між двома несумісними системами, але це була маленька фактична співпраця. У 1994 році ОБСЄ затвердила мету дотримання “норм відповідальності й поведінки взаємодії у сфері безпеки”. Це підтвердило доступну концепцію безпеки, яка стосується підтримки миру, відповідальності за права людини і фундаментальні свободи. Вона також зв’язала економічну співпрацю і співпрацю щодо охорони довкілля з мирними міждержавними відносинами (§ 2). Сторони, що підписали документ, висловили своє визнання того, що безпека є невидимою, і що безпека кожного з них невіддільно пов’язана з безпекою кожного; вони не повинні зміцнювати свою безпеку за рахунок подорожчання безпеки інших держав (§ 3). Вони повинні намагатися консультуватися з державами, які шукають підтримки в індивідуальній чи колективній самообороні, і в той же час визнали суверенні права кожної держави-учасниці визначити свої власні інтереси безпеки (§ 10) і чи належати, чи не належати міжнародним організаціям, чи дотримуватись нейтралітету (§ 11). Кожна держава повинна утримувати тільки такі військові потужності, які відповідають потребам її безпеки (§ 12) і визначити їх на базі національних демократичних процедур (§ 13). Розміщення збройних сил на території іншої держави-учасниці буде дозволено у відповідності до досягнення погодженості у вільних переговорах та з урахуванням норм міжнародного права (§ 14).

Кодекс поведінки, присвячений внутрішній сесії (VII-§§20–33) демократичного контролю за військовими, воєнізованими силами та силами безпеки, вважається “невід’ємним елементом стабільності й безпеки”. Держави повинні чітко визначити ролі й місії таких сил (§ 21), забезпечити юридичне схвалення оборонних витрат (§ 22), гарантувати, що їх збройні сили політично нейтральні (§ 23), оберігати від випадкових чи невіддільних використань військових засобів (§ 24), гарантувати, що призов буде відповідати Правам людини і фундаментальним свободам (§ 27), відображати доступність міжнародного гуманітарного

права війни (§ 29), інструктувати персонал про їх індивідуальну відповідальність за свої дії (§ 30), відповідальність керівників не звільняє підлеглих від їхньої особистої відповідальності (§ 31).

Наступна, VIII сесія, зазначила обов'язковість командувати, навчати і оснащувати збройні сили способами, погодженими з Конвенціями Гааги і Женеви і Конвенцією про використання звичайного конвенційного озброєння від 1980 року (§ 34), для того, щоб гарантувати, що політика оборони і доктрина відповідали міжнародному праву (§ 35) і щоб внутрішні місії безпеки були підписані згідно з конституційними процедурами (§ 36). Держави-учасниці не використовуватимуть свої збройні сили на заваді миру, і законне виконання особистих і громадянських прав як окремої людини, так і представників груп не позбавить їх національного, релігійного, культурного, мовного чи етнічного визначення.

Кодекс поведінки вступив у дію 1 січня 1995 року як документ, пов'язаний з політикою. Кожна держава повинна внести відповідну ясність у свою імплементацію. У розділі, який стосується тероризму, було зазначено, що документ ОБСЄ від 1994 року вже містить зобов'язання в жодному разі не підтримувати тероризм і застосовувати відповідні заходи по запобіганню тероризму та боротьби з тероризмом у всіх його формах.

ОБСЄ керується одностайністю, але пом'якшила вимоги застосування цієї угоди впродовж Югославської кризи, щоб мати можливість тимчасово утримувати країну-члена у становищі жакливого порушення Прав людини. Таке явище стало відоме як "консенсус мінус один". Цей потенційно паралізуючий ефект одностайності був ліквідований завдяки розумному використанню влади головною країною. У ході подій вона керує великою кількістю польових операцій, в тому числі й у колишній Республіці Югославія. Виходячи із Дайтонської мирної угоди, ОБСЄ організувала загальні вибори у Боснії і Герцеговині у 1996 році, а муніципальні – роком пізніше. Те ж відбулося й в Албанії після того, як персональний представник голови посприяв політичному вирішенню внутрішньої кризи. У 1998 році ОБСЄ встановила Верифікаційну місію Косово до того, як збройні сили були відтягнуті з регіону в березні 1999 року.

### **3.8.3. Парламентська асамблея ОБСЄ**

Після закінчення холодної війни КБСЄ увійшла до парламентського виміру. Колишній Міжпарламентський союз (МПС) організував Міжпарламентську конференцію співпраці і європейської безпеки. Самміт НАТО в червні 1990 року в Лондоні засвідчив створення Асамблеї, заснованої на базі Парламентської асамблеї Ради Європи. Американський конгрес висловив протест через те, що не був проінструктований про мету створення адміністрацією Буша. Як результат – Паризька Хартія 1990 року обмежилась захистом Парламентської асамблеї ОБСЄ, зібравши разом членів парламенту всіх держав-учасниць. У квітні 1991 року зустріч парламентаріїв у Мадриді прийняла останню резолюцію, яка засвідчила чітку реальність наближення до існування Асамблеї. Пізніше місцезнаходження її секретаріату було зафіксовано у Копенгагені.

На сьогоднішній день Асамблея ОБСЄ збирає разом 317 парламентаріїв з сорока п'яти країн, має три Генеральних комісії, які відповідають трьом "корзинам" Гельсінського пакту: політичні справи і безпека; економічні справи, наука, технології й охорона довкілля; демократія, права людини, гуманітарні питання. Її власні правила процедур відрізняються від міжурядових організацій своєю побудовою і процедурою голосування: кожній країні надається відповідна кількість місць відповідно до кількості населення, і резолюції приймаються більшістю голосів. Тільки Постійна комісія голів делегацій, яка виконує роботу між пленарними засіданнями, вирішує, дотримуючись принципу консенсусу, без одного.

З 1993 році головною країною прозвітувала на щорічній сесії Асамблеї і відповіла на прямі запитання з місць. Асамблея послідовно висловила критику в тому, що процесом прий-

няття рішень ОБСЄ не вистачає транспарентності, відкритості й звітності. Якнайшвидше, на своїй другій річній сесії у 1993 р., Асамблея відстояла занедбаний принцип однастайності, згідно з яким дозволила окремій державі паралізувати організацію і зашкодити колективній дії у період кризи. Роком пізніше Асамблея запропонувала процедуру “приблизного консенсусу”, заснованого на дев'яноста процентах і членства, і фінансових внесків. У 1999 році це викликало вибір прийняття рішення без схвалення учасників, які перебувають у конфлікті.

Міністерська зустріч у Бухаресті в грудні 2001 року продемонструвала різні підходи ЄС, США і Російської Федерації. Упродовж багатьох років Росія була головним причинником перетворення ОБСЄ у Раду безпеки в Європі. Захід був противником такого виходу через страх підкорення своєї власної політики паралізуючій однастайності. Сполучені Штати наполягали на людському факторі, особливо у країнах колишнього Радянського Союзу і на Балканах, але не були прихильниками створення бюрократії у штабах у Відні. З початком Гельсінського процесу у 1972 році ЄС був керівною силою поза організацією, і з роками йому вдалося зміцнити свою операційну ефективність. У Бухаресті роль учасників змінилися. США стали менш активними, Росія образилася, що ОБСЄ головним чином сконцентрувала свою роботу на Східній Європі, і країни, які не були залучені до процесу розширення ЄС і НАТО відчували, що їм не вистачає організованості. Як результат – дискусія про подальшу реформу втратила момент, особливо через те, що Москва хотіла обмежити роль головної країни і Генерального секретаря.

У 2002 році головною країною ОБСЄ була Португалія, раніше – Румунія, у 2003 – Нідерланди.

### **3.9.1. Європейський союз і Європейський парламент**

Договір Євросоюзу, укладений у Маастріху у грудні 1991 року, визначив структуру “трьох опор” Європейської спільноти: Економічний і Монетарний союз; Спільна зовнішня політика і політика безпеки (СЗППБ), колишня Європейська політична співпраця; співпраця в області правосуддя і внутрішніх справ. Вони перекриті, як барабанні порожнини у римському храмі, головами держав і урядів Європейської ради, з ролями вирішення проблем, але з нечіткими і темними стосунками з вищезгаданими трьома опорами. Компонент безпеки не включав оборону і військову співпрацю і послідовно нестачу транспарентності. Замість цього ЗЄС повинен був би розвинути “як компонент оборони ЄС і як засіб зміцнення європейської опори Атлантичного альянсу”. Інші ключові фрази видані у деклараціях, як додатки до Маастріхтського договору, зазначають:

*СЗППБ повинен включити всі питання, які стосуються безпеки Союзу, включаючи можливу споруду спільної політики оборони, яка свого часу приведе до спільної оборони. Союз співпадає з ЗЄС, котрий вважається інтегральною частиною розвитку Союзу, щоб оцінити й впроваджувати рішення й дію Союзу, який має оборонне призначення.*

На практиці це забезпечення ніколи не було здійснене, тому що ЄС рідко просив ЗЄС що-небудь зробити, а коли таке і траплялося, то дії ледь стосувалися оборони, але мали справу з операціями за межами ЄС, такими, як підсилення ембарго у Перській протоці, на Адріатиці, Дунаї й політична діяльність у Мостарі й Албанії.

У 1997 році в Амстердамі було створено посаду високого представника СЗППБ, що споріднювалася з посадою генерального секретаря Ради міністрів. Це означало нелегкий трикутник стосунків між високим представником (у якого немає бюджету), шестимісячним президентством представника окремої країни (який повинен бути на службі у генерального секретаря) і європейським уповноваженим з зовнішніх відносин (хто може використовувати

бюджет ЄС, але тільки у невійськових цілях, що є предметом схвалення Європейського парламенту).

Особисті якості високого представника Солани та уповноваженого Петена сприяли тому, щоб утримати трикутник від розпаду, але налаштування його настільки далеке від ідеалу, що не дозволяє Євросоюзу використовувати всі засоби у спільній манері. Основна проблема полягає в тому, що деякі країни-члени, включаючи Францію і Великобританію, не бажають надавати Комісії та Парламенту жодних пояснень у військових питаннях і бажають підтримати міжурядовий характер другої опори трикутника. Відштовхуючись від концептуальної точки стосовно суверенітету, ці країни вважають складністю давати Європейському парламенту повноваження, які не виконуються їх власними національними урядами. У цьому сенсі так званий дефіцит демократій пролягає як через національні столиці, так і через Євросоюз.

Вищезгаданий Договір містить Статтю J.11 щодо ролі Європейського парламенту у СЗППБ. В Амстердамському договорі це стало Статтею 21:

*Президенти повинні консультиувати Європарламент з головних питань і основного вибору загальної зовнішньої політики і політики безпеки і повинні запевнити, що точка зору Європарламенту буде обов'язково прийнята до розгляду. Європарламент повинен бути регулярно інформованим президентами і Комісією з розвитку зовнішньої політики Союзу і політики безпеки.*

*Європарламент може ставити питання Раді чи давати їй рекомендації. Він повинен проводити щорічні дебати стосовно прогресу в імплементації загальної зовнішньої політики і політики безпеки.*

Європарламент дав розширене пояснення цим положенням та ініціював значну кількість доповідей і рекомендацій. Вищий представник СЗППБ часто виступав перед Комісією з надзвичайних справ Європарламенту.

Маастрихтська декларація від 10 грудня 1991 року у параграфі 3 включила розвиток тіснішої взаємодії між Парламентською асамблеєю ЗЄС і Європарламентом. Поступово у між-інституціональних договорах між Радою ЄС та Європарламентом велика грошова сума потрапила до бюджету Євросоюзу, щоб покрити витрати СЗППБ.

Маастрихтський договір також включив декларацію про роль національних парламентів у Євросоюзі: уряди були закликані гарантувати те, що "національні парламенти отримують пропозиції Комісії щодо законодавства на користь інформації чи можливої перевірки". Ця декларація встановила положення, представлене на власний розсуд без будь-якого зв'язку з юридичним впливом. Однак воно стало джерелом політичних дебатів і конфліктів між урядами і парламентами, між національними парламентами і Європарламентом стосовно ефективності парламентської звітності у справах ЄС.

Під час Міжурядових конференцій (МУК) до Амстердамського договору було запропоновано кілька додатків під заголовками "демократизація" і "парламентаризм". Перший варіант базувався на припущенні, що Європарламент є органом з головного зворотного зв'язку громадян ЄС у європейському управлінні, сфокусованому на його функціях інтерактивності, створення політики, інституційної побудови.

Друга стратегія демократизації процедур вироблення рішень Євросоюзу (Європейської ради) була обговорена у зв'язку з ролями національних парламентів. Впродовж міжурядових переговорів національні делегації Франції, Великобританії та Данії розглянули конкретні пропозиції для роз'яснення зміцненої ролі національних парламентів у процесі прийняття рішень ЄС/ЄР. Пропозиції відрізнялися для тих, хто:

1. обрав для вступу пряму участь чи контроль повноважень для національних парламентів в нормативних межах ЄС/ЄР,
2. прийняв вступ до положення у рамках Договору ЄС/ЄР, що гарантує національним парламентам односторонній контроль механізмів пліч-о-пліч зі своїми урядами; і

3. формально зміцнює принципи існуючої багатосторонньої перевірки, що консолідує членів Європарламенту, і національних парламентів.

Договори стосовно цих пропозицій призвели до вставки "Протоколу про роль національних парламентів у Європейському Союзі" (РНП) в Амстердамський договір. Він адресований і проблемам масштабу, і погодженій односторонній парламентській перевірці, і питанню змички міжпарламентської співпраці у міжінституційну будову ЄС. Слідом за пропозиціями, зробленими на засідання Дублінської конференції Спільноти і Комісії Європейських справ (КСКС) 16 жовтня 1996 року, протокол (РНП) першочергово зазначив:

*'національні парламенти повинні отримати всі документи консультації Комісії, такі як зелені й білі книги, чи повідомлення. Такі документи повинні бути відповідно наготові у національних парламентах'.*

Протокол, однак, залишив відкритим питання, яким чином уряди держав-членів, Європейська комісія чи будь-які інші європейські інституції забезпечать парламенти цими документами. Натомість, протокол просто поставив умови, що кожна держава-член повинна гарантувати, що її парламент отримав пропозиції "як відповідні". Ще залишається невизначеним, чи уряди повинні надсилати всі юридичні пропозиції до своїх парламентів, чи протокол безумовно надсилає ці завдання до іншого органу, інституції, інформаційної сітки.

По-друге, протокол, безумовно, виключив наступні типи документів із загального положення для передачі законодавчих пропозицій до національних парламентів:

1. Усі документи, які потрапили під опору СЗППБ, і всі документи, які стосуються розвитку тіснішої взаємодії.
2. Усі документи, підготовані державами для Європейської ради.
3. Усі документи, які підпадають процедурі Протоколу про інтеграцію Шенгенських здобутків у будову Європейського союзу. Однак, як тільки Шенгенські здобутки інтегруються у ЄС і ЄР, то будуть застосовані відповідні законодавчі й контрольні процедури і для Європарламенту, і для національних парламентів.

Протокол також включає зобов'язання погоджених звертань до Комісії та Ради. По-перше, Комісія повинна запевнити, що законодавча пропозиція є вчасною. По-друге, повинно пройти шість тижнів між випуском законодавчої пропозиції та її обговоренням чи прийняттям Радою. Такі дві пропозиції послідовно дозволяють урядам інформувати свої парламенти про пропозицію і залишати парламентам час для обговорення. Однак, як вже було сказано, протокол не примушує уряди дійсно використовувати час, відведений інституціями Спільноти для формування своїх парламентів. Таким чином, це залишається доведеним до відома парламентів та їх урядів, щоб вступити у переговори стосовно змісту і процедур, які будуть застосовані для імплементації протоколу (РНП).

Договір у Ніцці трохи додав до компетенції Європарламенту. На другій опорі тригранника ЄП буде інформований про тіснішу взаємодії членів. Європейська політика безпеки і оборони (ЄПБО) буде відтепер частиною СЗППБ, але залишиться виключеною із форм тіснішої взаємодії. На третій опорі Європарламенту буде надана консультація. У Статті 7 Європарламент отримав право робити роз'яснені пропозиції, які є чітким ризиком серйозного порушення державою-членом фундаментальних принципів, викладених у Статті 6.

У Статті 300 (6) Європарламенту надається право звертатися до рішення Суду як до міжнародної угоди, сумісної з договором. У Декларації 3 статті 10 нагадується про можливість укладання інституційних угод. Порядок денний нової міжурядової конференції 2004 року включає роль національних парламентів у європейській архітектурі. Сьогодні їх роль полягає в тому, щоб змусити міністрів звітувати про свою дію у європейських справах, ратифікувати фундаментальні поправки до договорів, схвалювати юридичні акти у рамках ЄС і переміщення законодавства Спільноти до національної юридичної бази.

### 3.9.2. Яким шляхом прямувати?

Завдяки точному описанню різних форм парламентського контролю стали чіткими багато градацій. Вони відрізняються від простого ex-post facto інформаційними правилами до мандатних процедур. Їх справжні характеристики полягають у зіставленні парламентського органу і міністерського чи виконавчого органу. Стосунки між ними різні: від спільного рішення і бюджетного контролю до консультативних функцій, таких як резолюції, рекомендації, думки, звіти. Якщо ці консультативні функції не дають бажаного результату тій стороні, яка зверталася, то виявляється несприйнятливим розглядати їх як парламентський контроль чи перевірку. У цьому випадку вони матимуть деяке значення у забезпеченні інформацією парламентаріїв і отриманні інформацій від них, що може бути важливим для них у їх національних дебатах.

Звіти Консультативної асамблеї Ради Європи без сумніву мають високу якість й роблять свій внесок у загальну побудову єдності в Європі. Однак їхній вплив є незначним, тому що міністерська Комісія не визначає точну політику, яка зможе забезпечити спільну основу для реагування на звіти і рекомендації. Навіть найгірша ситуація представляє їх у Міжпарламентському союзі, де резолюції не адресуються кому-небудь спеціально. У КСЄС відбуваються зустрічі голів і кількох членів національних парламентських Комісій з європейських справ два рази на рік, інші – за необхідності: міністри країни доводять до відома президентства забезпечення інформацією з тем, обраних ними і відповідають на запитання, але це незначна можливість для парламентаріїв відстоювати спільну чи навіть головну позицію. Не існує узгодженого методу висунування представників делегацій, які були б дійсно обізнані з демократичними рішеннями.

Кількість процедур, прийнятих Європарламентом, зменшено Амстердамським договором, та їх право спільного рішення було поступово розширене. Інші процедури включають інформацію, консультацію, співпрацю, оцінку і бюджетні процедури. В обговоренні діяльності, спираючись на другу опору, було б добре нагадати, що сюди включається менше законодавства, а фокусується увага на технічності дій кризового менеджменту.

Існуюча проблема з парламентським контролем на другому рівні ЄС здається буде результатом кількох доробок:

1. Кілька урядів не бажать надавати право Європарламенту говорити більше про справи СЗППБ, ніж у вищезгаданій Статті 21 ДЄС, і просити про необхідність розширити ті положення, які стосуються виникнення ЄПБО. На щастя, вищий представник Солана підготував направлення комісії ЄП без обов'язків діяти таким чином.
2. Нещодавно було запропоновано створення сенату, який би представляв членів держав, не додаток до безпосередньо обраного Європарламенту. Завади на цю пропозицію включали аргументи з приводу того, що Рада міністрів представляє національні інтереси в процесі спілкування, що процес прийняття рішень "першої опори" стане більш складним, і що подвоєний мандат стане нестерпним робочим тягарем (і без подвійного мандата не забезпечить бажаний зв'язок з національними парламентами). Новий орган повинен забезпечити багатонаціональний внесок в національні дебати швидше, ніж національні внески в області, де Європарламент має свою власну задачу і законодавство.
3. ЗЄС не буде переведено до Євросоюзу, хоча цей Договір залишається валидним. Його автоматична військова допомога, обумовлена статтею 5 ЗЄС, продовжує збирати членів, хоча з 1954 року це не мало результату в організаційній формі колективної оборони. Це завдання було надано НАТО. З тривалою валидністю Договору ЗЄС, його Асамблея повинна вимагати щорічного звіту від Ради ЗЄС. Якщо Рада не буде збиратися більше, ніж один раз кожні шість місяців і не матиме ніяких справ, то такі звіти не охоплюють головні проблеми Європейської безпеки і оборони.

4. Спільні дії у сфері ЄПБО будуть вимагати фондів поза національним фінансуванням їх власних силових внесків. Ці фонди можуть тільки надійти з бюджету Євросоюзу, який вимагає згоди Європарламенту. Як мінімум, міжінституційна угода забезпечує загальну суму СЗППБ діяльності, що повинна бути розширена, щоб покрити деякі військові витрати. Європарламент вже відіграє свою роль у фондуванні цивільного кризового менеджменту.
5. Європарламент і Асамблея ЗЄС формулюють свої резолюції і рекомендації на основі розширених дебатів і в комісіях, і на пленарних сесіях. Ці документи – справжній інструмент процесу інформування, транспарентності, створення консенсусу та законодавства. Без цих процесів СЗППБ і ЄПБО не вистачатиме міжнародного парламентського виміру, що став упором, проти якого національні парламенти проводять перевірку своїх власних урядів. Без цього сучасна підтримка операцій ЄС буде неминуче скорочена.
6. Асамблея ЗЄС прийняла політику включення всіх членів ЄС, їх кандидатів і всіх європейських членів НАТО. Вона працює з двадцятьма дев'ятьма країнами і забезпечує зв'язок з іншими країнами, залученими до Європейської безпеки. До цього, це створило інноваційні домовленості з іншими країнами Середземномор'я та Східної Європи, включаючи Росію та Україну. Подібні договори для запрошення не членів розробляються Асамблеєю НАТО. Обидві Асамблеї розглядають, як важливі, всі засоби для подальшого розвитку стабільності й демократії по всій Європі і для підготовки кандидатів у членство. Це не буде втрачено у зв'язку із переведенням функцій ЗЄС до ЄС.
7. Концептуально відсутня причина, через яку безпосередньо обраний Європарламент не покриває міжурядові аспекти Європейської інтеграції з таким же успіхом. Як міністри найбільш ефективно перевіряються в національних парламентах за своїми діями у міжурядовій співпраці, так і національні парламенти повинні вимагати слова у рішеннях відправки персоналу для участі у військових операціях, залишити міжнародні дебати всередині Європарламенту, які не вирішують проблеми інформування національних парламентаріїв і членів Європарламенту в способі представництва громадян Європи.
8. Шлях національних парламентів пролягає між зовнішньою політикою і політикою оборони і значною мірою відрізняється серед держав-членів. Національні дебати вважаються не тільки справою адекватної інформації, якою забезпечені. Вони також залежать від бажань парламентаріїв та урядів вступити у глибоку дискусію з цих питань.
9. На додаток до парламентських дебатів набагато більше необхідно вимагати, щоб зміцнити віру народу в нові реалії зовнішньої політики, політики безпеки і оборони, наприклад, через відкриті форуми, симпозіуми і слухання. Це також піднімає питання відкритості процедур в Раді: ефективна перевірка не можлива без протоколів зборів, включаючи, як мінімум, спосіб голосування членів за обговореними питаннями.

### **3.9.3. Вибір для парламентського нагляду другої опори ЄС**

У травні 2001 року президентство Нідерландів у Західноєвропейському союзі організувало семінар, щоб обговорити можливий вибір для парламентського виміру другої опори. Вступне слово, запропоноване автором, внесло до списку наступне:

1. Повна компетенція Європарламенту у другій, так як і у першій, опорі ЄС, пов'язана з доповідями, резолюціями, бюджетними можливостями, письмовими і усними запитаннями до президентства чи вищого представника. Полегшений варіант може бути формально взятим від ЄПБО, виходячи із Статті 21.
2. Створення змішаної Асамблеї з п'ятнадцятьма державами Євросоюзу як повноправними членами, але з двадцяти восьми представленими країнами, включаючи обидва національні парламенти і дійсну кількість членів Європарламенту, дозволяє представництво політичних груп і комісій, які мають справу з СЗППБ чи ЄПБО.

3. Продовження існуючої практики Європарламенту (виходячи із Статті 21), з ЄПБО залишається всередині Асамблеї ЗЄС, у такій же формі, можливо, з деяким розподілом праці для уникнення повторень. Статус п'ятнадцяти держав повинен бути одночасним.
4. Зустрічі національних делегацій повинні бути оголошені країною, яка перебуває у президентстві (СЗППБ-модель), але складається з членів постійних Комісій оборони і зовнішніх справ.
5. Ніякого багатонаціонального контролю.

Семінар у Гаазі забезпечив підтримку другого вибору, але залишилося кілька проблем. Парламентарії ЗЄС наголосили на своїх мандатах, наданих оновленим Брюссельським договором, але потерпіли невдачу, щоб переконати своїх колег у їх конкретній значущості, так само як і ЗЄС був позбавлений цих функцій. Члени Європарламенту стали противниками створення нового органу і виявили намір задовольнитися КСКЄС – типом моделі голів Комісій оборони у національних парламентах; вони, очевидно, злякалися інституційної угоди, хоча і представили як тимчасовий висновок 2004 міжурядової конференції, який може стати постійним завдяки перешкоджанню розвитку повноважень Європарламенту у другій та третій опорах. Негайний ефект, однак, був кроком назад у секторі безпеки, де переведення функцій ЗЄС до ЄС не був відповідним парламентському виміру і зв'язок з країнами-кандидатами було втрачено. Процес "безпека завдяки участі", розвинутий ЗЄС, потерпів крах.

Бельгійське президентство не зробило всього можливого для збереження позитивних наслідків. Парламентська конференція була організована у липні, а потім у листопаді 2001 року. Проект Декларації рекомендував, що:

*'для проміжку часу, впродовж якого інституційні зміни повинні стати результатом міжурядової конференції 2004, повинні бути європейський колектив, який можна назвати транснаціональним, парламентський вимір і система нагляду, що надасть можливості європейським парламентам формувати спільну точку зору стосовно потреб Європейської безпеки і політики оборони у поєднанні з Європарламентом, який відіграє очевидну центральну роль у розвитку ЄС.'*

Відповідно, спеціальна безпека і Асамблея оборони повинні заснувати в рамках Європейського союзу внутрішні Комісії членів Європарламенту із зовнішніх справ, прав людини, загальної безпеки політики оборони і національних парламентів від країн ЄС. Засідання національних парламентаріїв у новій Асамблеї повинні, головним чином, також бути призначені на Асамблею ЗЄС, яка продовжить функціонування. Повинен бути створений пан'європейський форум, який може бути або Асамблеєю ЗЄС, або сформований асоційованими, не країнами ЄС, які стосуються нової Асамблеї.

Члени Європарламенту посилались на Резолюцію від 15 червня 2000 року, яка пропонує у контексті СЗППБ і ЄПБО регулярне проведення зустрічей, на яких збираються разом представники компетентних комісій національних парламентів і Європарламенту з точки зору перевірки розвитку двох політик, спільно з президентством Ради, вищим представником СЗППБ і уповноваженим, відповідальним за розширення стосунків. Було б бажаним затвердити відповідні умови, щоб залучити парламенти країн-претендентів і країни не члени Євросоюзу, які є членами НАТО. Проблеми з цим формулюванням полягали в тому, що зустрічі не могли бути заміною нормальної парламентської діяльності і що учасники не були представниками своїх Асамблей. У більшості парламентів голови комісій не мають мандатів щоб представляти їх за кордоном. З іншого боку, є аргумент: Асамблея ЗЄС повинна визначити ті залишкові функції, які все ще можуть бути. У будь-якому випадку, здається надмірним мати комісії і у ЗЄС, і у спеціальній Асамблеї.

Напередодні листопадової зустрічі бельгійський доповідач Арман де Декер, президент Сенату, змінив свою пропозицію і запропонував Парламентській конференції ЄПБО про-



водити засідання два рази на рік за ініціативи парламенту країни, яка перебуває у президентстві ЄС Європарламенту і залучає шість членів від кожної країни, включаючи голів Комісії зовнішніх справ і оборони. Європарламент повинен мати одну третину загальної кількості членів, і Асамблея ЗЄС зможе надсилати шість членів. Конференція перевірить звіти, накреслені разом зі співдоповідачами від національних парламентів та Європарламенту і прийме рекомендації та інформацію до роздумів. Президентство Євросоюзу, вищий представник ЗСПБ, а можливо, і Європейський уповноважений, відповідальний за зовнішні стосунки, будуть ставити запитання до представлених звітів.

7 листопада, на другий день Конференції, містер Де Декер знову змінив свою пропозицію, але безуспішно. Він тепер розглянув парламентську конференцію на трьох рівнях:

1. Розширена сесія, яка включає найближчий до ЄС рівень, представників від країн-кандидатів до Євросоюзу, неєвросоюзних європейських членів НАТО, ЗЄС і Парламентської асамблеї НАТО.
2. Рівень ЄС, який включає до п'яти членів від країни, Європарламент, який налічує до однієї третини кількості національних парламентаріїв.
3. Комісія голів конференції, яка складається з голови комісії закордонних справ і Комісії оборони для схвалення порядку денного і робочої програми, як запропонованих спільно парламентом країни, яка перебуває на президентстві, і Європарламентом.

Комісія закордонних справ, прав людини, загальної безпеки і політики оборони Європарламенту детально розробили думку, яка рекомендує формулу, дуже схожу на пропозицію від 7 листопада містера Де Декера і була схвалена скликаною конференцією цього типу, якнайраніше, у першій половині 2002 року. Іспанське президентство організувало зустрічі вищих посадових осіб парламентських комісій держав – членів Євросоюзу у сферах оборони, закордонних справ і розвитку підтримки.

Але залишилися деякі справи на цей час. Проблема з Бельгійською формулою та Іспанською практикою стала їх безуспішною характеристикою. Голови Комісії не мають мандатів, щоб виступати від імені своїх членів. Рівна кількість делегатів від кожної країни формулює неважкі питання, коли мета цієї зустрічі – тільки забезпечення інформацією. Коли доповіді обговорені і резолюції проголосовані, Асамблея потребує більш представницької побудови і можливості формувати політичні групи. Однак головна функція побудови однакості на міжнародному рівні не може матеріалізуватися.

Ті ж роздуми надають певного значення третьої опори трикутника – правосуддя і внутрішніх справ. Як може бути організований парламентський контроль, особливо стосовно Європолу? Знову відбувалися семінари у Гаазі й Брюсселі впродовж 2001 року, які дійшли висновку, що зміцнення поліції та взаємодія розвідки в Євросоюзі переслідує трагічні події 11 вересня, так само як і взаємодія щодо гарантій арешту, вимог виконання вироку і покарання, системи контролю національними парламентами чи Європарламентом. Жодна формальна резолюція не була прийнята цієї "Парлопол" зустріччю, тому що представники ще не змогли переконати свої парламенти, але наголос було покладено на своєчасність тих заходів, які Конвенція Європолу прийняла до перегляду. Наступних президентів Євросоюзу будуть просити скликати подальші зустрічі.

Європейська Конвенція, яка складається з урядового представника членів національних парламентів і Європарламенту, була встановлена Європейською радою у Лейкені, щоб обміркувати майбутнє Союзу і зустрітися спочатку в лютому 2002 року. Члени визначалися урядами і парламентами, але з функцією особистої здатності. Ясно, що їх звіт повинен мати тільки вплив, якщо це показує розсудливий рівень консенсусу. Вони повинні бути готові до початку літа 2003 року, якраз перед наступною міжурядовою конференцією. Це відбудеться у 2004 році. Парламентський вимір – у порядку денному, так само, як і зміцнення СЗППБ, але на наступні 2 роки не очікуються ніяких урядових рішень. Позитивний аспект полягає у

присутності тринадцяти країн-кандидатів (включаючи Туреччину), хто обрав представника у Бюро Конвенції. Фактично, їх участь є найбільш цінною, тому це надає можливості кандидатам висловити свою точку зору на майбутнє Євросоюзу і йти шляхом переговорів до вступу.

Стосунки між Європарламентом і Асамблеєю ЗЕС залишаються напруженими. Відносини між Європарламентом і Парламентською асамблеєю НАТО набагато кращі, з делегацією присутності ЧЄП на пленарному засіданні й сесіях комісії два рази на рік. Парадоксально, але трансатлантичний форум збільшив своє значення навіть у дебатах безпеки серед європейців. Це досягнення може бути у подальшому розширене, якщо відображається на парламентському рівні. Однак національні парламенти не здатні перейти до дійсного парламентського контролю. Більшість, якщо не всі члени, надають перевагу підтримці НАТО як міжурядовому органу. Практично американське лідерство є завищеним.

Євросоюз різний. Він навіть вступив у процес встановлення більш тіснішого Союзу з комунікативним методом права ініціатив у Комісії й розширення зони більшості голосів. Оскільки повноваження переходять від національних столиць до Брюсселя, то Європейське парламентарне рішення стає необхідним, щоб уникнути розриву у перевірці. Оскільки питання зовнішньої політики безпеки і оборони стали предметом більшості рішень парламентського контролю, вони можуть бути виконаними тільки на європейському рівні.

## 4. Висновки

У першій главі ми дійшли певних висновків щодо власної ролі військових у демократичному суспільстві. Ми описали європейське докiлля безпеки, що змінюється, і необхідність зрозумілої політики безпеки, у якій сучасний солдат виконує багато завдань. Наголос на підтримці миру потребує "солдата-охоронця", чий міжнародні функції дуже схожі на національні функції поліції: він перебуває на сцені нестабільності, захищаючи своєю присутністю, але, в разі необхідності, може застосувати й силу. Він так повинен діяти у багатонаціональних формуваннях, які підкреслюють солідарність міжнародної спільноти, зменшують ризик залучення країн, що ворогують, і забезпечують безпеку завдяки взаємодії.

Наприкінці 2002 року і НАТО, і Євросоюз прийняли рішення щодо розширення. Ці два процеси пройшли окремі шляхи, але обидва були націлені на "великий оркестр", який повинен визначити форму зони Євроатлантичної безпеки впродовж кількох десятиліть. У той час, коли зміцнюється стабільність у цій сфері, розширення, очевидно, виникають нові проблеми у стосунках з тими країнами, які ще не готові до членства. Тут необхідно застосувати максимум зробленого від кожного, незважаючи на необхідність одних і тих же речей. НАТО слід продовжити застосовувати метод Плану дій щодо членства, який триває четвертий рік і підсилити його, де можливо. Євросоюз повинен запланувати більш тісний зв'язок з країнами, які залишилися, колишньою Югославією і Албанією, і розвивати стратегію для Молдови, Росії та України, так само як і для Північної Африки. З метою концентрації кіл з різними формами взаємодії може з'явитись Брюссельський центр для здійснення руху вперед.

Очевидно, процес розширення НАТО і Євросоюзу матиме вплив на інші організації. В ідеалі Парламентські асамблея ОБСЄ і Рада Європи повинні об'єднатися з Північноамериканським впливом. Кожен орган повинен послідовно перевіряти свій власний внесок і доречність. Все це вимагає значної роботи національних парламентаріїв, які мають свої власні обов'язки вдома. Але кожен сантиметр поступу, досягнутого ними, є прогресом у побудові стабільності безпеки на всьому континенті.

## Література

- George, Bruce MP and Morgan, David J., *Parliamentary Committees and National Security* (London, 1999).
- Simon, Jeffrey, *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations* (Washington DC: National Defense University Press, 1996).
- Nelson, Daniel N. and Ustina, Markus, *Brassey's Central and East European Security Yearbook* (Washington DC: Brassey's Inc., 2002).
- Desch, Michael C., *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore MD, Johns Hopkins University Press, 1999).
- Finer, S.E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Oxford: Pall Mall Press, 1962).
- Kurian, George T., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Vol. 1 and 2* (London: Fitzroy Dearborn, 1998).
- Olson, David M., *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View* (Armonk NY: M.E. Sharpe, 1994).
- Report of the Hansard Commission on Parliamentary Scrutiny, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable* (London: Vacher Dod Pub., 2001).
- Norton, Philipp, *Parliaments and Governments in Western Europe* (London: Frank Cass Publishers, 1988).
- Longley, Lawrence D. and Davidson, Roger H., *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass Publishers, 1998).
- Olson, David M. and Norton, Philipp, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (London: Frank Cass Publishers, 1996).
- De Nooy, Gert, *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996).
- Singh, Ravinder Pal, *Arms Procurement Decision Making, Vol. I and II* (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Von Beyme, Klaus, *Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999* (London: Macmillan, 2000).
- Daniker, Gustav, 'The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces', *UNIDIR Research Paper*, No. 36 (New York and Geneva: UN Institute for Disarmament Research, 1995).
- Evans, Gareth, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney: Allen and Unwin, 1993).

## Повноваження, процедури і практики парламентського контролю оборони в країнах – членах НАТО<sup>1</sup>

Уїм Ван Ікелен

### Частина А: Структура й організація комісій (комітетів) оборони і безпеки

	1а. Оригінальна назва	1б. Назва українською мовою	2. Кількість членів	3. Річний бюджет	4. Штат співробітників	5. Джерела
BEL	Commissie Voor de Landsverdediging/Commission de la Defence Nationale		17		1	процедурні правила (ПП) і традиції
CAN	Attending Committee on National Defence and Veteran Affairs		16		3	ПП і трад.
CZR	Vybor Pro Obrano A Bezpecnost	Комісія з оборони і безпеки	19		4	ПП
DEN	Forsvarsudvalget and Det Udenrigspolitiske Naevn	Комісія з оборони і зовнішньої політики	17	€ 33.333	3	конституція, закон, ПП і трад.
FRA	Commission de la Défense National et des Forces Armées	Комітет національної оборони і збройних сил	72	€ 130.000	11	конст., закон, ПП і трад.

<sup>1</sup>Дослідження здійснено у співпраці ДКЗС з ПА НАТО: проф. Ганс Борн (керівник проекту), м-р Матіас Тголер (помічник), ПА НАТО: проф. Уїм Ван Ікелен, пані Світлана Светова.

	1a. Оригінальна назва	1b. Назва українською мовою	2. Кількість членів	3. Річний бюджет	4. Штат співробітників	5. Джерела
GER	Verteidigungsausschuss	комісія з оборони	38		8	конст., ПП і трад.
GRE	Αιρετικhs Emitromh eonikhs αμυλαs kai eεοτερικον υμooεεον	Постійна комісія нац. оборони і зовн. справ	50		1	ПП
HUN	Nemzetbiztonsagi Bizottsag	Комісія з нац безпеки	15	€ 4000	2	закон і ПП
ICE	-	-	-	-	-	-
ITA	Commissione Difensa della Camera dei Diputati	Комісія оборони (палата депутатів)	43		4	конст., ПП і трад.
LUX	Commission des Affaires Etrangieres et Europeenes et de la Defense	Комісія зовнішніх і европ. справ	11		2	ПП
NET	Vaste Kamercommissie Voor Defensie	Постійний комітет оборони	30	Аррoх. € 25.000	5	ПП
NOR	Storfinsets Forsvarskomite	Постійний комітет оборони	10		1	конст., ПП
POL	Komisja Obrony Narodowej	Комісія нац. оборони	18		3	конст., закон, ПП і трад.
POR	Comissao de Defesa Nacional	Комісія нац. оборони	26		3	ПП
SPA	Comision de Defensa	Комісія оборони	40		4	конст., ПП і трад.
TUR	Milli Savunma Komisyonu	Комісія нац. оборони	25	€ 130m	3	конст., ПП і трад.
UK	Defence Committee		11		7	ПП і трад.

**Частина В: Процедури комісій (комітетів)**

	6. Публічні засідання	7. Закриті засідання	8. Періодичність засідань	9. Вибори головуючого	10. Кількість членів комісії	11. Переобрані члени	12. Голова опозиції?	13. Критерії експертизи	14. Попереднє обговорення	15. Звіти
BEL	Так	Так	Раз на тиждень	Члени комісії і політичні партії	19	13	Ні	Так	Так	Так
CAN	Так	Так	Двічі на тиждень	Тільки члени комісії	4	5	Ні	Ні	Так	Так
CZR	Так	Так	Двічі на місяць	Парламент і члени комісії	10	10	Так	Так	Так	Так
DEN	Ні	Ні	Раз або двічі на місяць	Члени комісії і політичні партії	18	9	Ні	Ні	Ні	Так
FRA	Ні	Так	Раз на тиждень	Члени комісії і політичні партії	24	32	Ні	Так	Так	Так
GER	Ні	Так	Раз на тиждень	Політичні партії	22		Ні		Так	Ні
GRE	Ні	Так	За обставинами	Тільки члени комісії	25	30	Ні	Так	Так	Так
HUN	Ні	Так	Тричі на місяць	Парламент	10	0	Так	Ні	Так	Так
ITA	Ні	Так	Більше, ніж двічі на тиждень	Тільки члени комісії	3	6	Ні	Ні	Так	Так
LUX	Ні	Так	Раз або двічі на місяць	Тільки члени комісії	8	10	Ні	Ні	Так	Так
NET	Так	Так	Раз на тиждень	Тільки члени комісії	12	15	Ні	Так	Так	Так
NOR	Ні	Так	Раз на тиждень	Парламент і члени комісії	13	3	Так	Ні	Так	Так
POL	Так	Так	Тричі на місяць	Тільки члени комісії	9	5	Так		Так	Так

	6. Публічні засідання	7. Закриті засідання	8. Періодичність засідань	9. Вибори головуєчого	10. кількість членів комісії	11. Переобрані члени	12. Голова опозиції?	13. Критерії експертизи	14. Попереднє обговорення	15. Звіти
POR	Ні	Ні	Раз на тиждень	Члени комісії і політичні партії	22	9	Ні	Так	Так	Так
SPA	Так	Так	Раз або двічі на місяць	Тільки члени комісії	12	12	Ні	Так	Так	Так
TUR	Так	Так	Раз або двічі на місяць	Тільки члени комісії	1	N	Ні	Ні	Ні	Так
UK	Так	Так	Частіше, ніж раз на тиждень	Тільки члени комісії	28	2	Ні	Ні	Ні	Так
US										

### Частина С: Повноваження комісії (комітетів) оборони

Чи мають парламентські комісії (комітети) з оборони або пленарне засідання парламенту такі повноваження?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
16. Комісія має повноваження контролю (контроль військових, виконання, бюджету, потреб)	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Ні	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	-	Так	
17. Комісія має законодавчу функцію	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Ні	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Ні	
18. Ініціює законодавство з проблем оборони	Обоє	Ком.	Обоє	Парл.	Обоє	Парл.	Жоден	Ком	Жоден	Парл.	Парл.	Обоє	Ком.	Жоден	Парл.	Обоє	Жоден	
19. Приймає чи переглядає запропоновані закони у сфері оборони	Обоє	Обоє	Обоє	Обоє	Обоє	Ком.	Обоє	Ком.	Обоє	Парл.	Парл.	Обоє	Ком.	Ком.	Парл.	Обоє	Парл.	
20. Ставить питання міністру оборони	Обоє	Ком.	Обоє	Обоє	Обоє	Ком.	Обоє	Ком.	Обоє	Обоє	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Жоден	Обоє	
21. Викликає міністра оборони на засідання комісії чи пленарне засідання	Обоє	Ком.	Обоє	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Обоє	Жоден	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Обоє	Обоє	Парл.	
22. Викликає військових та цивільних службовців на засідання комісії	Обоє	Ком.	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.	Ком.	Обоє	Ком.	
23. Викликає громадських експертів (з науково-досл інститутів й інших наук, установ з вивчення громадської думки на засідання комісії)	Обоє	Ком.	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком	Жоден	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	
24. Вимагає документи від Міністерства оборони чи військових	Обоє	Ком.	Обоє	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Жоден	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	
25. Проводить дослідження (парламентська вимога) з проблем оборони	Обоє	Ком.	Парл.	Обоє	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Жоден	Парл	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.	Ком.	Жоден	Ком	
26. Проводить слухання з проблем оборони	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Обоє	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.	
27. Чи змінює пленарне засідання парламенту проекти законів, що є компетенцією парламентської комісії з оборони	Ні			Ні	Ні		Так		Так	Так	Ні	Ні		Ні	Ні		Так	

Обоє: повноваження комісії (комітету) і пленарного засідання парламенту

Ком: повноваження комісії (комітету)

Жоден: ані повноваження комісії (комітету), ані пленарного засідання парламенту

Парл: повноваження пленарного засідання парламенту

Примітка: На 16, 17 і 27 номери відповідь може бути «Так» чи «Ні». Питання з 18 по 26 показують, чи це повноваження комісії (комітету) оборони (Ком.), чи пленарного засідання парламенту (Парл.), чи обох їх (Обоє), чи нікого з них (Жоден).



### Частина D: Бюджетний контроль оборонних питань

Чи мають парламентська комісія (комітет) з оборони чи пленарне засідання парламенту такі повноваження й процедури?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
28. Має доступ до всіх бюджетних документів оборони	Обоє	Ком.	Обоє	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Обоє	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Парл.	Жоден	
29. Має право вносити поправки і розміщувати оборонні фонди бюджету	Обоє	Ком.	Обоє	Парл.	Обоє			Ком.	Обоє	Парл.	Парл.	Обоє	Парл.	Ком.		Парл.	Жоден	
30. Програмна перевірка оборонного бюджету	Обоє		Жоден	Парл.	Обоє	Ком.			Ком.	Парл.	Ком.	Ком.	Ком.		Ком.	Парл.	Жоден	
31. Проектна перевірка оборонного бюджету	Жоден		Жоден	Парл.	Обоє	Ком.			Жоден	Парл.	Ком.	Ком.	Ком.		Ком.	Парл.	Жоден	
32. Лінійна перевірка оборонного бюджету	Жоден		Жоден	Парл.	Ком.	Ком.			Ком.	Парл.	Ком.	Ком.	Ком.		Ком.	Парл.	Жоден	
33. Має право затверджувати чи відхилити будь-які підлеглі обороні бюджетні пропозиції	Обоє	Ком.	Парл.	Парл.	Обоє	Ком.		Парл.	Обоє	Парл.	Парл.	Обоє		Парл.	Обоє	Парл.	Парл.	

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту

Ком: повноваження комісії (комітету)

Жоден: ані повноваження комісії (комітету), ані повноваження пленарного засідання парламенту

Парл: повноваження пленарного засідання парламенту

### Частина Е: Повноваження, що стосуються місії миру

Чи затверджують комісія (комітет) чи пленарне засідання парламенту такі аспекти місії миру?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
34. Участь у миротворчих місіях до того як війська відсилаються за кордон	Жоден	Жоден	Обоє	Обоє	Жоден	Жоден	Жоден		Обоє	Жоден	Обоє	Парл.	Ком.	Жоден	Жоден	Парл	Жоден	
35. Рішення про направлення військ	Жоден	Жоден	Обоє	Обоє	Жоден	Обоє				Жоден	Обоє	Жоден	Жоден	Жоден		Жоден	Парл.	
36. Бюджет		Жоден	Обоє	Парл.	Жоден	Обоє			Обоє	Жоден	Обоє	Парл.	Жоден	Жоден	Парл.	Жоден	Парл.	
37. Ризики військового персоналу	Жоден	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Обоє				Жоден	Обоє	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
38. Правила прийняття зобов'язань	Жоден	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Ком.				Жоден	Обоє	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
39. Команд/контр	Жоден	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Ком.				Жоден	Обоє	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
40. Тривалість місії миру	Жоден	Жоден	Обоє	Обоє	Жоден	Обоє				Жоден	Обоє	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
i-5741. Члени комісії мають права відвідувати війська місії за кордоном	Ком.	Обоє	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.		Ком.	Жоден	Ком.	Ком.		Жоден	Ком.	Жоден	Ком.	

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту

Ком: повноваження комісії

Жоден: ні повноваження комісії, ні повноваження пленарного засідання парламенту

Парл: повноваження пленарного засідання парламенту

### Частина F: Повноваження, що стосуються витрат на потреби оборони

Чи є це повноваженнями комісії з оборони чи повноваженнями пленарного засідання парламенту?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
42. Міністр оборони зобов'язаний забезпечити комісію/парламент про рішення стосовно суми закупок в євро або доларах	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Ком. € 25 млн			Жоден	Жоден	€ 50.000	Ком.. € 0.8 млн	Ком..		Жоден	Жоден	Ком.	
43. Комісія/парламент вирішує обсяги усіх контрактів (євро/дол)	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Ком. € 25 млн			Жоден	Жоден	€ 50.000	Ком.	€ 28 млн		Жоден	Жоден	Жоден	
44. Комісія/парламент втручається у визначення проблем оснащення	Жоден	Ком.	Обоє	Жоден	Обоє	Ком.			Жоден	Жоден	Ком.	Жоден	Жоден		Жоден	Жоден	Жоден	
45. Комісія/парламент втручається у вибір конкуруючих підприємств і товарів	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Жоден				Жоден	Жоден	Ком.	Жоден	Жоден		Жоден	Жоден	Жоден	
46. Комісія/парламент втручається в оцінку пропозицій щодо доларових витрат	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Жоден				Жоден	Жоден	Ком.	Жоден	Жоден		Жоден	Жоден	Жоден	

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту

Ком: повноваження комісії

Жоден: ані повноваження комісії, ані повноваження пленарного засідання парламенту

Парл: повноваження пленарного засідання парламенту

### Частина G: Повноваження стосовно політики безпеки, планування і документації

Чи є це повноваженнями комісії (комітету) з оборони чи пленарного засідання парламенту?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
47. Політика безпеки	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Обоє	Ком.		Парл.		Жоден	Ком.	Парл.	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
48. Концепція оборони	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Обоє	Ком.		Парл.		Жоден	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.	Жоден	Жоден	Жоден	
49. Концепція кризового менеджменту	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Жоден	Ком.		Ком.		Жоден	Ком.	Ком.	Жоден	Жоден	Жоден	Парл.	Жоден	
50. Силова структура/планування	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Жоден	Ком.				Жоден	Ком.	Ком.	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
51. Військова стратегія	Жоден	Жоден	Обоє	Жоден	Жоден	Ком.				Жоден	Ком.	Ком.	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту

Ком: повноваження комісії

Жоден: ані повноваження комісії, ані повноваження пленарного засідання парламенту

Парл: повноваження пленарного засідання парламенту

### Частина Н: Повноваження стосовно військового персоналу

Чи є це повноваженнями комісії (комітету) з оборони чи пленарного засідання парламенту?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
52. Комісія/парламент затверджує план забезпечення оборони людськими ресурсами	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Обоє					Жоден		Жоден		Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
53. Комісія/парламент затверджує максимальну кількість працюючого персоналу в МО і війську	Обоє	Жоден	Жоден	Жоден	Обоє	Ком.				Жоден		Парл.		Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
54. Комісія/парламент затверджує призначення військових посадовців високого рангу	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				Жоден	Жоден		Жоден		Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	
55. Комісія/парламент консультується з міністром оборони про призначення на посаду військових високого рангу	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				Жоден	Жоден		Жоден		Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту

Ком: повноваження комісії

Жоден: ані повноваження комісії, ані повноваження пленарного засідання парламенту

Парл: повноваження парламенту пленарного засідання парламенту



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

# **ВІЙСЬКОВА ПІДГОТОВКА КРАЇН – ПРЕТЕНДЕНТІВ ДО ВСТУПУ В НАТО**

**ПІДКОМІТЕТ З ПИТАНЬ МАЙБУТНЬОЇ БЕЗПЕКИ  
ТА ОБОРОННИХ МОЖЛИВОСТЕЙ**

*Девід Прайс (Канада)  
Доповідач*

Оборона та безпека  
AV 182  
DSC/FC/02/5 rev. 1  
Оригінал: англійська мова  
Міжнародний секретаріат  
<http://www.nato-pa.int>, [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int)

Листопад 2002

## **Зміст**

I. Вступ . . . . .	91
II. Аналіз попереднього туру розширення . . . . .	92
III. План дій щодо членства (ПДЧ) . . . . .	95
IV. Невійськовий критерій . . . . .	97
V. Військова підготовка країн-претендентів . . . . .	98
A. Болгарія . . . . .	98
B. Естонія . . . . .	100
C. Латвія . . . . .	101
D. Литва . . . . .	102
E. Румунія . . . . .	103
F. Словаччина . . . . .	104
G. Словенія . . . . .	105
VI. Висновки . . . . .	106

## Вступ

1. Відзначаючи 50-річчя НАТО в квітні 1999 року на Вашингтонському самміті, національні лідери оголосили, що Альянс ще буде розглядати питання розширення НАТО на самміті, який відбудеться не пізніше 2002 року. За місяць до цього Альянс вітав трьох нових членів – Чехословацьку Республіку, Угорщину та Польщу, і лідери Альянсу визнали важливість проведення політики відкритих дверей для вступу в Альянс ще дев'яти колишніх комуністичних країн, які заявили про намір стати членами НАТО. Самміт буде проходити в Празі в листопаді 2002 року і до того часу Альянс завірить членство «однієї чи більше» з дев'яти країн-претендентів. До тих пір, поки розширення не стане головною темою порядку денного на так званому «трансформаційному самміті», будь-які рішення в Празі допоможуть окреслити структуру Альянсу на найближчі роки.

2. Рішення розширення буде наступним кроком в перехідному періоді НАТО після «холодної війни», що почався більше десятиліття тому. НАТО було сформоване як оборонний військовий альянс і оборона залишається його основним завданням серед невизначеності, якою характеризується сучасне міжнародне становище з питань безпеки. Але впродовж більше як півстоліття НАТО служить також іншій цілі: дозволяє колишнім суперникам в Європі військово та економічно співпрацювати під загальним «дахом» безпеки та надає можливість мирній інтеграції регіону. Завдяки НАТО європейські та північноамериканські країни спільно спланували оборонні питання, уникаючи невизначеності їх намірів та полегшуючи співпрацю. Країни-претенденти визнають, що НАТО може забезпечити їхню безпеку в разі будь-якої загрози, сприяти і внутрішнім, й іноземним інвесторам та полегшити економічний зріст, що є необхідною умовою перемоги над спадком комунізму. Останній цикл розширення – четвертий в історії НАТО – об'єднав три країни в Євроатлантичну співдружність демократій. Наступний цикл зробить те саме ще для декількох націй, що доводить бажання та можливості країн брати на себе відповідальність колективної організації оборони.

3. Процес розширення НАТО бере початок з часу падіння берлінської стіни в 1989 році. Нові цілі Альянсу були закладені на Лондонському самміті у 1990 р., коли НАТО проголосило нову програму співробітництва з урядами Радянського Союзу та країн Центральної та Східної Європи, яка інституціоналізована у формі Ради північноатлантичного співробітництва (РПАС) під час самміту в Римі у 1991 році. В 1994 р. на самміті у Брюсселі лідери Альянсу підтвердили свою відкритість для нових держав згідно зі статтею 10 Вашингтонського договору. На Брюссельському самміті була прийнята програма «Партнерство заради миру» (ПЗМ), яка включила держави-учасниці РПАС та інші держави, що беруть участь в Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), та ті, які мають бажання та можливості зробити свій внесок у програму. У вересні 1995 р. Альянс представляє на розгляд висновки дослідження з питання розширення НАТО, які окреслили фактори процесу розширення, а також заклали базис для подальшого розширення НАТО.

4. На історичному самміті в Мадриді в 1997 році Альянс залучив Чеську Республіку, Угорщину та Польщу до переговорів з питань членства в організації. Протоколи поповнення були підписані в грудні 1997 року та були ратифіковані впродовж 1998 року всіма 16 парламентами НАТО. У 1999 році на самміті у Вашингтоні три колишні країни Варшавського договору взяли участь у своєму першому самміті в якості повноправних членів розширеного НАТО. Вашингтонський самміт також представив Дієвий план членства (ДПЧ) – програму, за допомоги якої Альянс працює з іншими 9 країнами-претендентами, щоб допомогти їм реформувати оборонні структури з метою ефективного оперування, а також підготовки до вступу.

5. Щоб продемонструвати своє зобов'язання працювати разом, міністри закордонних справ 9 країн-претендентів у Вільнюсі (Литва) у травні 2000 року оголосили спільну політичну ініціативу, яка згодом одержала назву «Великий прорив». Інші зустрічі «Вільнюської де-



в'ятки» – Албанія, Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, колишня Югославська Республіка Македонія<sup>1</sup>, Румунія, Словачія та Словенія – підтвердили зобов'язання працювати разом на шляху до членства в Альянсі. Хорватія була офіційно прийнята до ДПЧ у травні 2002 року і перейменована. «Вільнюська десятка» мала ще одну зустріч у липні 2002 року у Ризі (Латвія). Однак НАТО заявило, що членство Хорватії не буде вирішено на самміті у Празі.

6. Уряди Альянсу продовжують підтверджувати свої зобов'язання щодо розширення. У жовтні 2001 року Парламентська асамблея НАТО прийняла Декларацію з питань розширення, чим ще раз підтвердила власну потужну позицію щодо розширення НАТО. Не викликає сумнівів той факт, що уряди Альянсу мають твердий намір продовжувати процес розширення, і, як заявив Президент США Дж.Буш у червні 2001 року у Варшавському університеті, членство в НАТО буде розширене на всі Європейські демократії.

## Аналіз попередніх циклів розширення

7. Після нещодавнього циклу розширення, що відбувся три роки тому, цей процес значно поліпшився й для нових союзників, й для Альянсу. Хоча три країни все ще мають значні недоліки у своїх збройних силах, особливо в плануванні, бюджеті реструктуризації персоналу, вони роблять корисний внесок у безпеку Альянсу. У той самий час страхи, що виражають багато опонентів розширення, все ще існують. Розширення не ізолювало Росію; фактично, співробітництво НАТО з Росією є тіснішим, ніж раніше. Особливими є відносини з Росією та Україною, оскільки робота програми «Партнерство заради миру» та політика «відкритих дверей» гарантували, що розширення не викличе проблем в Європі. Огидні передбачення, що розширення буде коштувати союзникам сотень мільярдів доларів, не знайшли підтвердження і засвідчили реальні витрати в межах однієї сотні. І нові союзники не були паралізовані зверхнім прийняттям рішень НАТО. Коротко кажучи, розширення НАТО в дії, і як результат – Альянс процвітає.

8. Звіт бюджетної палати конгресу США за 2000 рік свідчить, що нові союзники рухаються шляхом пропорційних вкладів в Альянс. Польща та Чеська Республіка збільшили свої оборонні бюджети відносно валового національного продукту (ВВП) до середнього рівня в порівнянні з іншими європейськими членами НАТО. Усі нові союзники брали участь у миротворчих операціях на Балканах на тому ж рівні, що й «давні» члени НАТО. Усі три держави успішно створили командні структури за західним зразком і зараз докладають зусиль, щоб модернізувати свої збройні сили.

9. Нові союзники розподіляють зусилля, вирішуючи деякі основні питання, особливо стосовно реструктуризації своїх збройних сил та подолання ослабленого спадку військової доктрини Варшавського договору. Поки збройні сили трьох нових держав – членів НАТО знаходяться в руках цивільних міністрів оборони, нестача цивільних експертів з питань оборони законодавчої гілки влади має результатом мінімальний парламентський контроль. Більше того, новим союзникам необхідно створити більший офіцерський корпус та корпус молодших офіцерів та навчити їх бути лідерами, щоб уникнути моделі централізованої влади Варшавського договору. Цим трьом країнам необхідно модернізувати обладнання. Але ця проблема вирішується удосконаленням зброї та закупкою комунікаційного оснащення.

10. Джеффри Саймон, аналітик Національного університету оборони у Вашингтоні, резюмував сім основних питань військової реформи нових союзників:

- 1) форсування неадекватності планування;

---

<sup>1</sup> Туреччина визнає Республіку Македонія за її конституційною назвою

- 2) бюджетна скованість;
- 3) реструктуризація військового персоналу, включаючи скорочення офіцерського корпусу та створення неофіцерського корпусу;
- 4) конституційна та юридична неадекватність, зокрема, щодо відносин між міністрами оборони, генеральського штату та парламентами;
- 5) концепції національної безпеки та військові доктрини, які не стосуються операцій з питань безпеки;
- 6) складнощі оборонних плануваль, включаючи поразку в устремлінні задовольнити військові цілі НАТО;
- 7) зниження громадської підтримки військових, зокрема в Чеській Республіці.

11. В підготовці до вступу до НАТО всі три країни збільшили бюджетні витрати на оборону, щоб забезпечити плавний перехід до стандартів НАТО. Польща збільшила свій бюджет з \$3,2 млрд. (€3,28 млрд.) у 1996 році до \$3,7 млрд. (€3,79 млрд.) у 2001 році (всі суми, що вказані в доларах у цьому звіті, відносяться до доларів США; на час написання роботи 1 євро = 0,975 доларів). Угорський оборонний бюджет збільшився до \$963 млн. (€988 млн.) у 2001 році з \$491 млн (€504 млн.) у 1997, а Чеський бюджет виріс до \$1,14 млрд. (€1,17 млрд.) у 2001 з \$869 млн. (€891 млн.) у 1997. В рамках валового національного продукту Польща витратила близько 2% ВВП на оборону в 2001 році, Угорщина – 1,6%, а Чеська Республіка – 2,2%. Цифри Польщі та Чеської Республіки є середніми показниками для європейських держав-членів НАТО в той час, як показники Румунії є нижчими за середні.

12. До того ж проводяться заходи з метою подолання недоліків штату та його підготовки, як і ті, що спрямовані на зменшення чисельності військових. Докладаються зусилля, щоб побудувати сильний неофіцерський корпус ініціативних військових з навичками лідерів та скоротити чисельність офіцерської верхівки. Поліпшення навчання та пов'язані з ними навчальні заходи, зокрема у сфері мовних умінь, є важливими елементами до подальшої інтеграції нових армій в НАТО, і навчання повинне стати пріоритетом для нових держав-членів.

13. Коли Польща приєдналася до НАТО, вона мала 200000 військових. Це число скоротилося до 165000 в січні 2002 року і планується скорочення до 150000 до 2006 року. Угорщина, що приєдналася до Альянсу з 52000 військових, зменшить їх чисельність до 37700 до 2003 року, а Чеська Республіка, яка приєдналася до НАТО з 6000 сильною армією, сформує професійну армію, скоротивши кількість військових до 35000 осіб за шість років. Протягом тривалого періоду зменшення збройних сил звільнить ресурси для модернізації, хоча досвід інших європейських країн вказує на те, що за короткий термін перехід до меншої, професійної армії може призвести до збільшення витрат.

14. Що стосується модернізації, нові члени ще не можуть зробити свій внесок в інтенсивні технологічні служби, такі як повітряні сили. Всі три нові члени висловили інтерес щодо наявності у них повітряного флоту за стандартами НАТО впродовж наступного десятиліття, хоча невідомо, чи зможуть вони забезпечити необхідну підтримку та навчання, щоб зробити нову технологію дієвою. НАТО заявило, що нові члени повинні придбати необхідне військове обладнання для здійснення командної діяльності, контролю та комунікацій, а закупку більш складного обладнання можна відкласти на декілька років.

15. Всі три держави активно співпрацюють з членами та не членами НАТО на двосторонньому рівні, беруть участь у діях на Балканах, направляючи свій військовий контингент до Боснійського Стабілізаційного Загону та Загону в Косово. Число військових у цих операціях коливається, зокрема, у червні 2002 року Польща направила 271 військового до Боснійського загону та 633 – у Косово; Угорщина – 157 до Боснійського Загону та 333 – у Косово; Чеська Республіка – 14 до Боснійського Загону та 423 – у Косово. Як бачимо, число військових з цих країн на Балканах відрізняється, але якщо порівняти з направленою кількістю військових з інших держав-членів НАТО, то можна говорити про рівні можливості.

16. З трьох нових союзників Польща зробила найбільший крок на шляху інтеграції збройних сил в НАТО. За висновками експертів бюджетної палати конгресу США та враховуючи величину країни (населення країни близько 40 млн. чол., близьке до населення Іспанії), оборонний бюджет відносно ВВП, що є вище середнього в порівнянні з європейськими країнами-членами НАТО, 15-річний план модернізації та сильну політичну підтримку – все це дає змогу констатувати, що Польща робить важливий внесок у європейську безпеку. В той час, як Польща стоїть перед важливими завданнями модернізації збройних сил, деякі експерти порівнюють стан польських збройних сил зі станом збройних сил інших членів НАТО. А зміни в особовому складі військових дали змогу констатувати: «Через 5 чи 6 років ми побачимо як лейтенанти стали полковниками, і це будуть хлопці, яких ми навчили. Вони стануть опорою західних військових».

17. Згідно з висновками експертів бюджетної палати конгресу США, оцінка чехословацьких, польських та угорських військових проходить в рамках якості їх стану та вкладу в НАТО. З позитивної сторони характеризується збільшення бюджету на потреби оборони та збільшення кількості професійних військових в Угорщині, спеціалізовані одиниці та найкращі комунікаційні системи чехословацьких військових показують здатність зробити маленький, але надійний внесок у сили НАТО поряд з іншими союзниками такої величини.

18. Серед потенційних проблем окреслюються проблеми одержання підтримки уряду на витрати оборони, погане розміщення ресурсів, а також потенційний «відплив» молодих талановитих офіцерів, які залишають армію заради більш прибуткових посад у приватному секторі. Опитування показало, що громадська підтримка Чехії як члена НАТО є найнижчою серед держав-претендентів. Нещодавнє дослідження RAND звинуватило політичну еліту Чехії в недостатній інформаційній стороні процесу, що призводить до громадської недовіри стосовно армії. Фактично, існує велике непорозуміння між громадськістю та рішеннями політичної еліти з питань безпеки. Думки аналітиків розділяються з приводу того, чи дозволить собі Чеська республіка зменшити витрати на оборону, і чи здатна вона буде зробити свій відповідний внесок в НАТО.

19. Бюджетна палата конгресу США заявляє, що більшість аналітиків ставлять угорські збройні сили на найнижчу позицію серед трьох країн, які нещодавно приєдналися до НАТО. Згідно з Томасом Жаном, аналітиком RAND, членство Угорщини показує всю небезпеку попереднього допуску до НАТО, адже витрати на оборону залишаються низькими, а особовий склад скорочується. В липні 2002 року заступник міністра оборони Угорщини Імре Іванчик визнав, що «в той час, як бюджети виростають, можливості зменшуються. Наші союзники в НАТО справедливо критикували нас – ми потерпіли крах у виконанні більшості наших зобов'язань». В серпні цього ж року замісник державного секретаря Міністерства оборони Джозеф Балі підкреслив, що Угорщина на початку свого членства в НАТО взяла на себе надмірні зобов'язання, які було неможливо виконати через обмежений бюджет на витрати оборони. Деякі аналітики заявляють, що Угорщина не дає надії на значний військовий внесок в оборону в найближчому майбутньому.

20. Інші стверджують, що хоча Угорщина виділяє меншу частину свого національного прибутку на оборону в порівнянні з іншими країнами-членами НАТО, її стратегічне географічне положення дозволяє Альянсу проектувати стабільність на найбільш неспокійній території Європи. Не зважаючи на обмежені можливості угорської армії, частково через низький рівень готовності військових одиниць, Угорщина змогла зіграти активну роль під час операції в Косово, завдяки своїм можливостям хазяйки території, що полегшувало розгортання та закріплення інших сил НАТО. Дослідження стану оборони, заплановане на березень 2003 року, розгляне можливі сфери спеціалізації, наприклад, ядерна, біологічна, хімічна оборона, військова інженерія чи спеціальні підрозділи.

21. Попередній цикл розширення несе уроки для подальшого прийняття держав-претендентів. До ратифікації наступного розширення у 2003 році парламентам, представленим у

Парламентській асамблеї НАТО, слід обмірковувати стан готовності збройних сил держав-претендентів. Держави-претенденти повинні інформувати громадськість з питань членства в НАТО за допомогою відкритих дебатів. Потенціал внеску в НАТО в майбутньому залежить від сумісності й структур, і технічних можливостей, отже, реформованим командним структурам та навчальним програмам слід звернути увагу на модернізацію планів та збільшення бюджету на витрати оборони. Парламентам, представленим в Асамблеї, слід розглядати процес ратифікації як засіб сприяння глибоким та постійним змінам у збройних силах держав-претендентів.

## План дій щодо членства (ПДЧ)

22. Щоб допомогти державам підготуватися до членства в Альянсі, Альянс на Вашингтонському самміті 1999 року розробив серію положень Плану дій щодо членства. ПДЧ розроблений таким чином, щоб допомогти порадою, практичною підтримкою всіх аспектів членства цим дев'яти державам-претендентам у їхній підготовці до вступу. Відносно ПДЧ партнерів, головним принципом всієї діяльності НАТО є те, що будь-які рішення з питань розширення залишаються політичними. Список питань, ідентифікованих у ПДЧ, – політичні чи економічні, оборона та збройні сили, ресурси, безпека, юридичні питання – не встановлюють критеріїв для членства. ПДЧ тільки визначає, що державам-претендентам потрібно завершити на шляху до членства; цей досвід базується на уроках, винесених з приєднання Чеської Республіки, Угорщини та Польщі до Альянсу. Кожна держава-претендент вибирає елементи ПДЧ, які найліпше підходять до її національної програми та обставин.

23. Існує три основних військових критерії, яким держави-претенденти мають відповідати. По-перше, вони повинні бути здатними зробити внесок в оборону на своїй національній території. По-друге, вони мають бути здатними зробити свій внесок допомоги у випадку колективно-оборонної місії в разі військового нападу на іншого члена Альянсу відповідно до статті 5. По-третє, вони повинні зробити свій внесок в миротворчі операції НАТО.

24. Військова підготовка держав-претендентів відрізняється в залежності від структури, величини існуючих оборонних установ. Спадкоємці великих військових установ з комуністичної ери – Болгарія, Румунія, Словачія – зтикаються з проблемами військової реформи, подібними до тих, які стояли і перед новими членами в 1999 році. Як і для Чеської Республіки, Угорщини та Польщі, головними завданнями для цих держав буде скорочення чисельності військових та поступове поліпшення озброєння. Завданнями для Балтійських держав та Словенії буде побудова військової установи за зразками НАТО, ближче чи далі від зразка. В усіх випадках успішне досягнення цілей залежить від бажання інвестувати ресурси в оборону, створення командної структури західного зразка та ефективного планування.

25. Усі країни з успадкованими збройними силами зіштовхуються з проблемами скорочення військових сил і поліпшення оснащення, які треба вирішити за короткий термін. Наслідуючи приклад Польщі, Угорщини та Чеської Республіки, ці нації повинні скоротити чисельність старших офіцерів за рахунок підготовки корпусу молодших офіцерів з навичками лідерів. Однак, це створить проблему виснаження ресурсів, і міністерствам оборони потрібно буде витратити величезну суму на вихідні допомоги та пенсії офіцерам у відставці. Але через деякий час подібне скорочення звільнить фонди для модернізації збройних сил.

26. Керуючись положеннями ПДЧ, всі держави-претенденти діють згідно з щорічною національною програмою з підготовки до майбутнього членства, включаючи всі її питання. Кожен рік ці національні програми пристосовуються для поточних змін держави-претендента. Кожна держава-претендент презентує звіт поточних змін на регулярних весняних зустрічах та обговореннях в Північноатлантичній раді (ПАР), а впродовж року – на робочих зустрічах з

цивільними та військовими експертами НАТО. Міністри закордонних справ на міністри оборони презентують свої звіти НАТО на регулярних весняних зустрічах кожного року. Члени трьох комітетів Парламентарної асамблеї НАТО присутні на зустрічах з представниками НАТО в лютому кожного року, а міжнародний штат асамблеї зустрічається з представниками НАТО для періодичного звіту з питань виконання ПДЧ державами-претендентами.

27. Більш того, ПДЧ дає поради державам-претендентам та інформує їх з питань майбутнього членства. Інформація забезпечується на 19+1 форматі на рівні ПАР, а також залучаються спеціалісти з НАТО та інших органів, якщо в цьому є необхідність. «Зустрічі-пояснення», які організуються членами НАТО для держав-претендентів, допомагають скоординувати двосторонню та багатосторонню допомогу з питань оборони. ПДЧ не замінює програму «Партнерство заради миру» (ПЗМ) чи процес планування й аналізу, але прискорює участь в операціях ПЗМ як необхідну умову розвитку близьких політичних та військових зв'язків та налагодження контактів з силами НАТО та майбутніми членами. Хоча ПДЧ не встановлює контрольний список зобов'язань для членства, успіхи, визначені за допомогою п'яти розділів, допомагають вирішити, чи готова держава-претендент почати переговори для вступу. ПДЧ також служить механізмом, який направляє державу-претендента на шлях тривалої реформи через запрошення, ратифікацію та процес поповнення.

28. НАТО припускає, що держави-претенденти досягнуть певного політичного та економічного прогресу. Прогрес у вирішенні будь-якого міжнародного, етнічного чи територіального питання повинен бути досягнутий мирним шляхом; згідно з буквою закону та поважаючи права людей; утворюючи демократичний контроль над збройними силами, сприяючи стабільності і завдяки економічній свободі. Військові питання та питання оборони, згідно з ПДЧ, повинні фокусуватись на здатності держави-претендента зробити свій внесок до колективної оборони та можливостей НАТО. Ефективні інформаційно-безпечні процедури є важливим компонентом цього, включаючи надійні комунікаційні зв'язки, здатність одержувати та зберігати інформаційний матеріал НАТО, а також систему доступу до цієї інформації офіційним особам. Більше того, держави-претенденти повинні мати значну кількість кваліфікованого військового персоналу зі знаннями англійської мови, які можуть служити в НАТО та працювати з Альянсом та його союзниками в інших союзних країнах.

29. Країни-претенденти повинні володіти необхідними ресурсами, щоб задовольнити вимоги НАТО в питанні колективних оборонних зобов'язань. Що стосується застережень та процедур, держави-претенденти зобов'язані приймати політичні рішення на місці, щоб гарантувати безпеку одержаної інформації. І останнє: в рамках юридичних питань держави-претенденти повинні гарантувати, що їхні внутрішні закони є сумісними з правилами та законами НАТО, як і бути ознайомленими з відповідними юридичними договорами та угодами, які сприяють співробітництву з НАТО. Це стосується і розгортання військ за межами країни, а також створення умов для розгортання іноземних військ на їхній території.

30. Останній цикл ПДЧ розпочався в серпні 2001 року, коли держави-претенденти презентували свої національні програми. Офіційні особи НАТО оцінили і звіти в січні-березні 2002 року, їх висновки були повідомлені державам-претендентам на 19+1 форматі в березні-квітні 2002 року. Звіти, що були написані офіційними особами НАТО в квітні 2002 року та схвалені ПАР у травні 2002 р., представляють аналітичний аналіз прогресу держав-претендентів. Оскільки деталі звітів є класифікованими, то висновки про роботу кожної держави-претендента містяться в Розділі 5.

31. На додаток, перед саммітом у Празі члени НАТО будуть мати можливість розглянути звіт ПЗМ кожної держави-претендента, в якому буде видно, що кожний член ПЗМ робить, щоб удосконалити свої збройні сили для співпраці з НАТО. Цей звіт також включає інформацію про успіхи в бюджеті на оборонні витрати та у сприянні виконанню партнерських цілей НАТО. Звіти ПЗМ за 2002 рік будуть розглянуті 12 жовтня 2002 року.

## Невійськовий критерій

32. У структурі Парламентарної асамблеї НАТО Політичний комітет сам вирішував питання невійськових аспектів розширення. Зокрема, підкомітет з питань Центральної та Східної Європи розглядав процес розширення через доповіді Берта Коендера з Нідерландів. Якщо читачі зацікавились деталями цього критерію, вони можуть звернутись до його доповіді «Розширення НАТО та партнерство», а також до звіту містера Берта, який він готує для щорічної сесії. Цей звіт фокусує свою увагу на військовому аспекті розширення.

33. Вивчення розширення, яке НАТО здійснило в 1995 році, визначило набір критеріїв, з якими зіштовхуються держави-претенденти до поповнення. Критерій підкреслює необхідність створення для держав-претендентів демократичної політичної системи в країні, запровадження демократичного цивільного контролю над збройними силами, дотримання принципів організації безпеки та співробітництва в Європі, а також сприяння військовому внеску в Альянс. Дотримуючись демократичних засад, нові члени повинні демонструвати свої зобов'язання йти шляхом вільної ринкової економіки та економічних реформ, не забуваючи про громадську підтримку членства в НАТО. Це вивчення надає головні принципи, яким будь-яка держава-претендент має слідувати, щоб бути визнаною потенційним кандидатом. Ці принципи були детально розроблені в процесі ПДЧ.

34. За оцінкою ПДЧ, сім країн – Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словачія і Словенія – одержують, в основному, задовільні оцінки за невійськовим критерієм ПДЧ. Деякі проблеми стосуються Естонії, Литви та Словенії. Злочини та корупція в Болгарії, Латвії, Румунії, Словачії хвилюють, але ці країни є рекомендованими через успіхи на своїх територіях, особливо схвалені болгарські судові реформи, які відбулися в жовтні 2001 р. Румунія має юридичні та адміністративні структури на місцях після проведеної антикорупційної кампанії, але політична реформа є тут необхідною. В Латвії та Словачії реформи в дії, але потрібно вирішити ще багато питань.

35. У Словачії перемога правоцентристської коаліції в парламентських виборах у вересні примусила похвилюватися з питань того, що колишній прем'єр-міністр Словачії Владимир Мес'яр може повернутися до влади, але словацький електорат голосував за партії, які підтримують членство в НАТО. Очікують, що Словацький демократично-християнський союз на чолі з прем'єр-міністром Мікуласом Джуріндою очолить чотирьохпартійну коаліцію та прокладе шлях Словачії до інтеграції в НАТО та ЄС. Рух Демократичної словацької партії на чолі з містером Мес'яром, чий уряд в середині 1990-х років був налаштований вороже до НАТО та демократичних цінностей, одержав найбільшу кількість голосів на виборах (19,5%), але не був здатен утворити правлячу коаліцію, бо інші партії вийшли з альянсу містера Мес'яра. Це є найгіршим, що могло статися з містером Мес'яром, і аналітики прогнозують кінець його політичної кар'єри.

36. Албанія та колишня Югославська республіка Македонія докладають зусиль, щоб задовольнити політичні стандарти НАТО і ЄС. Звіт 2002 року про поліпшення умов на Балканах визначив принципові проблеми Албанії – слабе та неефективне судове право, виборчі процеси, які «не відповідають міжнародним стандартам», політична нестабільність, погане керівництво, розповсюджена корупція та організована злочинність. Той самий звіт підкреслив, що конфлікт 2001 року в колишній Югославській республіці Македонія мав поганий вплив на демократичні інститути держави на тлі проблем слабого судочинства, невідповідності громадського управління та всебічної корупції.

37. Зазнавши страждань від найбільш репресивного комуністичного уряду в світі, Албанія увійшла в 90-і роки до найбільш бідніших країн Європи. Десятиліття суперечностей між Соціалістичною та Демократичною партіями перешкодило розвитку ринкової економіки та демократичних установ. В 1997 році крах піраміди інвестиційної схеми вилився в економічну кризу, уряд змушений був піти у відставку, бо країна була на шляху до анархії, а погра-

бована армія залишила Албанію без функціональних збройних сил. Слабкі державні інститути були нездатними встановити стабільність у країні та протистояти розповсюдженій кримінальній ситуації. Політична культура залишалася войовничою, а часом і жорстокою. Незважаючи на зусилля побороти корупцію, організована злочинність та торгівля людьми, нездоланний розмах нелегальної діяльності спонукали країну змінити державну структуру.

38. Перемога Соціалістичної партії на парламентських виборах 2001 року як опозиції Демократичній партії була оголошена несправедливою і бойкотувалася парламентом протягом 6 місяців, що й призвело до безвихідної ситуації в країні. Бойкот закінчився в січні 2002 року завдяки могутньому тиску ЄС. Глибокий розкол Соціалістичної партії ускладнив політичну ситуацію. Повернення Демократичної партії в парламент не полегшив політичну напругу; спостерігалися конфлікти і в самій Соціалістичній партії, і між двома партіями з проблеми вибору кандидата в президенти. І знову, завдяки ЄС, суперники прийшли до вирішення проблеми, призначивши спільного кандидата в президенти Альфреда Моїсія, який був вибраний у червні 2002 року. Аналітики вказують на «нормалізацію» політичного процесу впродовж останніх кількох місяців, сподіваючись, що жорстке змагання прокладе шлях «політиці співробітництва». Військовий генерал у відставці м-р Моїсій заявив, що його першим завданням буде прискорення інтеграції країни в ЄС та НАТО.

39. Згідно доповіді Коундерса, членство Македонії буде залежати від «мирного та тривалого вирішення конфлікту», який у 2001 році підняв питання здатності націоналістичного уряду гарантувати демократію, індивідуальну свободу та букву закону, тобто офіційні зобов'язання країни. Мирна угода серпня 2001 року втілюється в життя – виникає політичний компроміс між етнічними албанськими та македонськими громадами, процес, який став можливим завдяки перемозі Соціально-демократичного союзу на парламентських виборах у вересні 2002 року. Ці вибори були вільними та справедливими навіть незважаючи на попереднє загострення конфлікту між етнічними албанцями та македонцями. 700 миротворців з НАТО повинні були залишатися до 26 жовтня 2002 р., беручи участь в операції «Рудий лис» та захищаючи цивільних спостерігачів ОБСЄ, які здійснювали нагляд за імплементацією мирної угоди. Європейський союз запропонував взяти місію нагляду на себе, коли закінчиться термін місії НАТО, але на час написання цієї роботи угоди ще не було досягнуто.

40. Доповідач вірить, що сім держав-претендентів досягли значних успіхів в невійськовому критерії НАТО, і їх членство в Альянсі слід розглянути на Празькому самміті. Решту своєї доповіді він присвятить характеристиці стану військ з метою оцінки здатності держав-претендентів зробити внесок у безпеку Альянсу. Що стосується Албанії та колишньої Югославської республіки Македонія, незважаючи на всі докладені зусилля в стабілізації демократичних інститутів, ще залишається велике коло проблем, що потребують вирішення. Зокрема, він вражений важливими кроками македонського уряду та парламенту в наданні прав етнічній албанській меншині і він буде наполягати на тому, щоб НАТО та його партнери продовжували працювати з новим урядом у Скоп'є, щоб розвивати та укріплювати демократію і, можливо, ця країна приєднається до Альянсу в наступному раунді. Однак, беручи до уваги миротворців, які виконують свою місію в цій країні, стає ясно, що країна ще не готова до членства в Альянсі.

## **Військова підготовка держав-претендентів**

### **Болгарія**

41. У 2001 році Болгарія провела огляд військових структур в тісному співробітництві з Альянсом, і в результаті був прийнятий попередній План 2004 року. Він окреслює заплановані поліпшення функціональної та організаційної структури болгарських збройних

сил. Згідно з цим планом, збройні сили стануть меншими, проте більш боєздатними та готовими співпрацювати з НАТО, а створення повністю професійної армії планується на 2010 рік. План узгоджено з фінансовими ресурсами країни, але буде потрібне додаткове фінансування особового складу. Очікують, що переглянутий план створить інтегровану військову структуру за зразком НАТО, але цей план є «дуже амбіційним» і вимагатиме значних зусиль для його втілення в життя.

42. На сьогодні операційні можливості є дуже низькими, але пріоритетом на майбутнє буде поліпшення стану розгортання військ, які можуть бути використані у випадку кризи НАТО та операцій згідно зі статтею 5. Планується збільшити кількість професійних, мобільних структур на 50% за найближчі три роки, що дозволить Болгарії збільшити можливості участі в миротворчих операціях. На сьогодні Болгарія підготувала та навчила 1650 військових для участі у миротворчих операціях НАТО. Ці професійні одиниці включають механізований піхотний батальйон, інженерний батальйон, батальйон захисту від ядерної, біологічної та хімічної зброї, відділ рекогносцировки ядерної, біологічної та хімічної зброї, відділ матеріально-технічного забезпечення тилу, відділ спецоперацій, а також відділ повітряної інженерії. На доповнення, десять гелікоптерів, три літаки, шість морських суден можуть бути використані в процесі розгортання. Болгарія має 309 одиниць в СФОР (Сили розділення і стабілізації), ІФОР, а також в МСДБ (Міжнародна сила допомоги з питань безпеки) і є миротворчою силою в Афганістані, столиці Кабул.

43. Обмежений бюджет на витрати оборони (\$337 млн. /€346 млн./ в 2001 р.) є перешкодою реформуванню та значній участі в миротворчих місіях. Однак оборонний бюджет збільшився в 2002 р. і витрати Болгарії на оборону (\$445 млн. /€456 млн.) є найбільшими серед держав-претендентів і складають 3,1% ВВП. Фонди, спрямовані на модернізацію, є скромними через необхідність виплат вихідних допомог та перенавчання звільнених в запас, але й вони зросли з 4,7% оборонного бюджету 2001 р. до 18% у 2002 р., а до 2007 р. планується збільшення до 28%. Скорочення штату заплановане з 77000 в 2001 р. до 45000 в 2004 р. Болгарські збройні сили крок за кроком перетворюються на спеціалізовані сили, створюючи структури, готові до бою в разі спецоперацій. Болгарія стоїть на фінальному етапі розвитку плану модернізації 2002–2015 рр., що визначає довгострокову стратегію для майбутньої модернізації обладнання та переозброєння. Це включає наявність військового літака МіГ-29 та заснування повітряно-операційного центру.

44. Під час відвідування Болгарії підкомітетом в грудні 2001 р. офіційні особи наголошували на вигідному географічному положенні, описуючи можливості, які можна запропонувати НАТО як внесок в безпеку. Зауважимо, що Болгарія запропонувала свою авіабазу у Бургасі, на Чорному морі, американському авіаційному заправнику, який здійснив заправку іншого бойового літака, що летів до Афганістану над Каспійським морем. Болгарські офіційні особи знайшли це безперечним аргументом, щоб довести свою готовність діяти як союзник у своїй першій спільній з НАТО операції колективного захисту, а також брати участь в операціях, що спрямовані проти тероризму, включаючи можливу кампанію проти Іраку.

45. Болгарія межує з колишньою Югославською республікою Македонія і Сербією; ця країна знаходиться біля Косово, Боснії та Герцеговини, що робить її головним партнером у встановленні стабільного стану в регіоні. Збільшуючи свій вклад в ІФОР та СФОР з 11 вересня 2001 року, Болгарія звільнила союзні військові частини для операцій в Афганістані.

46. Болгарія забезпечує підтримку транзиту військ ІФОР і в березні 2001 р. підписала угоду з НАТО, яка висвітлює умови транзиту військ НАТО. Щоб оглянути можливості Болгарії як країни-хазяїна, підкомітет відвідав авіабазу Граф Ігнат'єв біля Пловдива. Її 3000-метрова злітна смуга була по-новому вимощена влітку 2001 р., бо на базі проводились навчання у вересні 2001 р., за результатами якого визначалась здатність військ Болгарії приймати військові та транспортні літаки НАТО. База може перезаправити будь-який літак НАТО, а під



час навчань приймала три військові ескадрильї. На майбутнє країна планує показати свої можливості навігації, а також навчати свій персонал під час операційних процедур НАТО.

47. Парламент розраховує утримувати оборонний бюджет на 2,85% від ВНА на 2003 та 2004 рр., що буде забезпечено постійним зростом ВВП на 5% щорічно. Планується витратити \$650 млн. (€667 млн.) на оборону в 2007 р. Згідно з планами, витрати на персонал повинні скласти 30% бюджету, а також заплановано скоротити 1200 танків, багато з яких застаріли та є дорогими для утримання й експлуатації.

## **Естонія**

48. Програма національної військової стратегії Естонії на 2001 р. визначила завдання для збройних сил та шляхи поліпшення військових можливостей. Щоб успішно втілити в життя цю стратегію, в 2001 р. був проведений загальний огляд військових структур. Естонські збройні сили займають позиції на землі, воді та в повітрі й мають загальний операційний командний контроль. Військо нараховує 4450 професіоналів і кожного року близько 3000 новобранців та 2000 резервістів проходять 8–11-місячне навчання за призовний період. Запланована кількість військових на період війни складає 26500 чоловік.

49. Аналітики знаходять плани Естонії реальними. І упродовж того часу, поки Естонія обмежила можливості національної оборони та розгорнення своїх військ, можливе втілення цих планів в життя. Згідно з оглядом, армія буде складатися з однієї сухопутної бригади та структури територіального захисту. В минулому році армія запровадила цю невелику сухопутну бригаду та бойові структури її підкріплення. В бригаду буде включено Естонський батальйон швидкого реагування (ЕСТБАТ), який буде брати участь в місіях НАТО, і на додаток, другий батальйон негайного реагування для внутрішніх місій. Формування бригади завершиться у 2006 р. і буде включати чотири резервних батальйони та резервні одиниці підкріплення.

50. В естонський морському флоті проходять службу 110 професійних моряків, 220 новобранців та 55 цивільних. Він складається з трьох патрульних човнів, двох суден-мінерів, трьох суден протимінного захисту, одного командирського судна та судна підтримки. Ще два судна, що приписані до трьохнаціональної Морської Балтійської ескадри (БАЛТМЕ), відповідають вимогам навчання та підготовки НАТО, а також операцій в межах здійснення програми «Партнерство заради миру». БАЛТМЕ має в розпорядженні по одному кораблю з кожної держави (Естонія, Латвія, Литва), а також судно підкріплення та судно для штату. Все це – для багатонаціональних навчань в межах програми «Партнерство заради миру». Існує ескадра, яка займається пошуками мін (все ще існує велика кількість мін у водах після двох світових воєн) та має справу з проблемами навколишнього середовища. Естонія володіє невеликим повітряним флотом, що контролює національний повітряний простір та служить його захисту. Повітряні сили нараховують 120 професійних військових, 50 новобранців та 30 цивільних осіб; в їх розпорядженні п'ять маленьких гелікоптерів та три невеликих транспортних літаки.

51. Іншою складовою естонських збройних сил є Ліга оборони – резервна територіальна одиниця оборони, яка займається навчанням резервістів та забезпечує територіальний захист на випадок війни. Ліга включає близько 16000 членів, серед яких є і жінки та молодь. Військова служба є обов'язковою для громадян чоловічої статі, вона триває 8 місяців для новобранців, 11 місяців для сержантів та офіцерів запасу. Служба в резервних частинах також є обов'язковою.

Естонія активно співпрацює з сусідніми Латвією та Литвою, створюючи багатонаціональні можливості оборони. Крім БАЛТМЕ, Естонія має Балтійський батальйон (БАЛТБАТ) – миротворче формування, яке доповнюється сухопутною дивізією кожної з країн. БАЛТБАТ відповідальний за програму підготовки молодших офіцерів в Тарту, координацію повітряних операцій через БАЛТНЕТ (інтегрована повітряно-контролююча система, яка з'явилася з

ініціативи Регіонального повітряного простору НАТО). БАЛТНЕТ контролює повітряний простір країни та передає інформацію в подібні центри сусідніх країн.

53. З метою створення успішних та ефективних військових структур, оборонний бюджет країни буде спрямований на будівництво військової інфраструктури та придбання обладнання. Пріоритет Естонії в посиленні її можливостей як країни-хазяїна знаходить своє відображення в реконструкції авіаполя Амарі. Увага буде звернена на повітряні та морські контрольні системи, протиповітряне озброєння, протитанкові системи, навігаційне протимінне обладнання та оснащення для резервної мобілізації. Іноземні партнери вже допомогли Естонії доставити сучасне комунікаційне обладнання, легке озброєння та протитанкове обладнання і для її сухопутних частин. Витрати на оборону в 2002 році досягли \$100 млн. (€103 млн.), що становить 2% від ВВП, в порівнянні з 2001 р. – \$88 млн. (€90 млн.), що становило 1,76% ВВП.

## Латвія

54. Побудувавши свої військові структури з уламків після одержання суверенітету в 1991 р., Латвія робить все можливе, щоб зміцнити свої оборонні можливості, співпрацювати з силами НАТО та робити внесок в союзну колективну оборону та у врегулювання кризових ситуацій. Концепція Латвійської безпеки та оборони 1999 р. робить членство в НАТО головною ціллю політики безпеки. Плани на майбутнє передбачають створення збройних сил із 5000 професіоналів, а також Латвійського батальйону негайного реагування (ЛАТБАТ) до 2003 р., який буде здатен розгорнутись та підтримати сухопутну дивізію в місіях за кордоном. Батальйон одержав значну допомогу від Швеції у формі подарованого обладнання. Крім того, як вже було зазначено вище, традиційне співробітництво з Естонією та Литвою є важливим. Плани оборони Латвії були визнані реалістичними, але втілення їх в життя потребує тривалої локалізації людських та фінансових ресурсів.

55. Латвійські збройні сили складаються з 4000 осіб особистого складу, включаючи 2500 професіоналів та 1500 новобранців. Наземні війська мають одну мобільну бригаду з одним сухопутним батальйоном, один командирський батальйон, один підрозділ для миротворчих місій, артилерійську одиницю та одну спеціалізовану команду. Кількість резервних оборонних частин складає 20000 осіб і буде збільшена до 32000 до 2008 року за рахунок новобранців, які пройдуть навчання і будуть переведені в запас. Існує також Національна гвардія, яка налічує 1405 професіоналів, 77 новобранців, 82 цивільних осіб та приблизною кількістю в 14000 добровільних резервістів.

56. Маленький флот складається з 526 професіоналів, 291 новобранця, 132 цивільних осіб. Він налічує 17 кораблів, серед яких міношукачі, міноліквідатори, швидкі патрульні човни, SAR кораблі та допоміжні судна. Що стосується повітряного флоту, то пріоритет надається розвитку можливостей повітряного контролю своєї території та виконанню БАЛТНЕТ проекту спільно з Литвою та Естонією. Повітряний флот налічує 15 літаків, 3 гелікоптера з 232 солдатами-професіоналами та 65 цивільними особами.

57. Основою резервних військ будуть фізичні особи, які успішно пройшли 12-місячну обов'язкову військову службу в Національних збройних силах, в Полку охорони та Міністерстві внутрішніх справ. Довгостроковою перспективою є підготовка досвідчених військових в кількості 50000 осіб, які будуть добре оснащені та здатні на мобілізацію за першою вимогою у випадку цивільної катастрофи чи війни. Мобілізаційна система буде спроектована таким чином, щоб забезпечити необхідну кількість резервістів. Плани мобілізації будуть готові до 2003 року.

58. Як одна із складових частин співробітництва з Естонією та Литвою, Латвія слугує базою для Балтійського батальйону. Метою Латвії є внесок у Європейський стратегічний клімат безпеки, створюючи зону стабільності в Балканському регіоні та забезпечуючи спеціалізовані військові можливості. Бюджет країни вже пристосовано до діяльності миротворчих

одиниць, існує артилерійська команда підкріплення, команда військових медиків та військової поліції. Існують плани щодо створення одиниці захисту проти ядерної, біологічної та хімічної зброї і загону міноліквідаторів та спеціальних одиниць. Протягом 2001–2002 рр. Латвія продовжувала брати участь в операціях НАТО на Балканах, і цей внесок було оцінено Альянсом позитивно. В січні 2002 р. Парламент прийняв рішення про розгортання команди повітряного контролю (як частини контингенту Данії) в операції «Міцна Свобода».

59. Оборонний бюджет подвоївся в процентному відношенні до ВВП з 0,84% у 1999 р. до 1,75% у 2002 р. (\$150 млн./€154 млн.). У травні 2002 р. Парламент підтвердив, що 2% ВВП буде розподілено на витрати оборони та інтеграцію в НАТО з 2003 по 2008 рр. Доля бюджету на інвестиції та модернізацію зросла з 11% у 1999 р. до 23% у 2002 р. Якщо оборонні ресурси значно зросли, то Латвійські збройні сили залежать від пожертвуваль у сфері обладнання та допомоги в навчанні.

## Литва

60. Литовські збройні сили були реорганізовані в листопаді 1992 р., і Литва робить все можливе, щоб створити сили, здатні захищати країну в період серйозних криз, проводити миротворчі місії, підтримувати готовність та виконувати міжнародні зобов'язання. Пріоритет надається створенню ефективних, надійних та мобільних наземних сил на базі бригади швидкого реагування, а також територіальних сил, здатних розгорнутись у двох військових регіонах для захисту Литви. Литовські війська повинні проводити операції поза литовською територією з батальйонами НАТО, а також брати участь у спільних операціях з НАТО, використовуючи бригаду швидкого реагування на території Литви, якщо є загроза її територіям.

61. Парламент схвалив «Політику оборони на 2001–2004 рр.», документ, який містить плани зміцнення збройних сил з метою підготовки до захисту своєї території, колективної оборони та участі в операціях НАТО, ЄС, ООН. Згідно з Політикою, Литва підготує механізований сухопутний батальйон до кінця 2002 р., який буде готовий розгорнутися в місіях НАТО. До кінця 2006 р. бригада швидкого реагування стане боєздатною для місії на литовській території, включаючи операції за статтею 5. Цей план був оцінений як реалістичний та досяжний, хоча увагу треба звернути на менші силові структури, здатні до розгортання. Щоб зробити свій внесок в Альянс, Литва повинна втілити свій план в життя.

62. На серпень 2001 р. Литовські збройні сили нараховували 7425 професійних солдатів, 4643 новобранця, а також 20000 резервних сил, які проходять регулярну підготовку. Наземні війська є основною оборонною силою та мають структуру бригад. Зараз Литва має одну бригаду з трьома батальйонами та два військові регіони з 4 сухопутними батальйонами. Інші наземні війська включають батальйон спеціального призначення «Джагер», інженерний батальйон та батальйон командуючого складу.

63. Литовські повітряні сили відповідальні за контроль та оборону повітряного простору і нараховують 1000 осіб особового складу на двох повітряних базах, вони поділяються на командні, контрольні та повітряно-оборонні одиниці. Як було вже зазначено, повітряно-контрольні одиниці інтегровані за три-національною ініціативою БАЛТНЕТ. В розпорядженні повітряних сил є три транспортних літаки, шість допоміжних літаків, чотири тренувальних літаки та вісім транспортних гелікоптерів.

64. Третім компонентом регулярних військ є флот, який складається з 650 осіб особового складу і є відповідальним за оборону берега та нагляд за морським узбережжям. Загін повітряної оборони та загін охорони доповнюють його. Флот складається з ескадри бойових кораблів: два фрегати, два міношукачі, патрульний корабель та корабель підтримки. І як вже було згадано, Литва робить свій внесок в БАЛТМЕ.

65. Сили національної оборони волонтерів, що налічують 11000 осіб (1800 постійних), є невід'ємною частиною наземних військ територіальної оборони, які допомагають цивільній

владі у випадках природних чи інших катастроф, а також захисту стратегічних об'єктів. Ці сили складаються з 10 батальйонів резервних частин.

66. Виходячи з кількості населення Литви (3,6 млн.), країна проводить набір новобранців з метою збільшення кількості резервістів. Обов'язкова військова служба триває 12 місяців в регулярних збройних силах з наступною службою в активному резерві. Один з пріоритетів надається збільшенню мобілізаційного резерву. Крім того, Литва надає велике значення військовому навчанню за західним типом з необхідним оволодінням офіцерами англійською мовою.

67. За словами бригадного генерала Джонаса Кронкайтіса, звільненого в запас офіцера армії США та Головнокомандуючого Литовськими збройними силами, Литва концентрує свою увагу на розвитку військових можливостей, які допоможуть захистити свою територію від будь-якого агресора та будуть діяти разом з силами НАТО в разі потреби допомоги Альянсу. Литва впровадила два нововведення: одну зльотно-посадкову смугу та один морський порт, за допомогою яких союзні війська дістануться до литовської території в разі потреби. Крім цього, також можуть бути використані три цивільних аеропорти. З точки зору розширення військових можливостей, плани придбання оснащення включають закупку тривимірної радарної системи, недалекомірної протиповітряної системи, протитанкового озброєння, тактичного комунікаційного обладнання, транспортних засобів, матеріально-технічного забезпечення, обладнання для пошуку мін та прибори нічного бачення.

68. Зараз 32 литовських військових служать в місіях НАТО на Балканах. Литовські повітряні сили забезпечили транспортний літак та його екіпаж для участі у ІФОР/СФОР місії. Парламент проголосував за відправлення 12 литовських військових медиків для участі в операції «Міцна Свобода» в Афганістані, а також обговорює участь спеціальних загонів у цій місії.

69. Литву визнали як країну, що слідує цілям ПДЧ, але їй потрібно знайти фінансові ресурси. Щоб гарантувати матеріальну підтримку успішній розбудові військових можливостей, Литовський парламент підписав угоду про витрати на оборонні потреби в межах 2% ВВП з 2002 до 2005 рр. Це дозволить бюджету зрости від \$292 млн. (€300 млн.) за 2002 р. Литовський парламент пообіцяв виділяти 2% ВВП на оборонні витрати в крайньому разі до 2008 року, що створить надійну основу для реформування.

## **Румунія**

70. Офіційні особи Румунії схвалили план «Об'єктивна сила» на 2002 р., який скорочує кількість військових до 75000 до кінця 2007 р. з 112000 чоловік у 2003 р. Таке скорочення дозволить Румунії повернути обмежені оборонні ресурси на навчання та оснащення одиниць, які будуть використані для операцій НАТО. Новий план був схвалений НАТО тільки після оцінки ДПЧ країни, де головним пунктом виступає створення невеликих діючих сил. Румунія вводить в дію процедури та концепції НАТО з широкого кола військових питань та продовжує навчати та оснащувати свої одиниці негайного реагування, щоб вони змогли діяти разом з силами Альянсу.

71. Румунська армія намагається створити 50-тисячну військову силу, 90% якої будуть професіоналами і зможуть знаходитись у стані бойової готовності (7–30 днів). Територіальні сили помірної готовності в кількості 25000 будуть здатні розгорнутися за період від 90 до 360 днів. Резервні сили будуть повністю демонтовані. Серед 75000 осіб територіальних військ 12500 повинні бути офіцерами, 25500 – молодшими офіцерами, 23500 – військовими за контрактом та 13500 – новобранці. Був проголошений намір прискорити професіоналізацію збройних сил, що призведе до поступової відмови від набору новобранців до 2007 р. Війська будуть нараховувати 15000 цивільних осіб.

72. Румунія сконцентрувала свої силові можливості швидкого реагування на 21-му Гірському батальйоні, батальйоні швидкого реагування для місій НАТО. На сьогодні він гото-

вий розгорнутися за тридцятиденною вимогою і включає солдатів за контрактом, які служать другий або третій рік. Не дуже легко вступити до батальйону, зазвичай випробування проходять менше 25% претендентів, яких відбирають за принципом недалекого проживання від Транссільванських Альп біля Брасова, що означає, що ці люди акліматизовані до праці на великих висотах. Від усіх офіцерів вимагається знання англійської мови або їм надається 1 рік для вивчення оперативної мови НАТО, в іншому випадку їх виключають з військової структури. Батальйон проходив спільні навчання з британськими, американськими, турецькими, грецькими та італійськими спеціальними одиницями. Бригадний генерал Іон Бокакіус, командуючий другою Гірською бригадою, до складу якої входить 21-й батальйон, сказав, що його бригада буде діючою та готовою направити повний батальйон для місії НАТО у 2003 році.

73. Готовність Румунії розвивати можливості Гірської бригади за стандартами НАТО є найкращим прикладом того, як держава-претендент може використати свої переваги військової спеціалізації, щоб зробити конкретний внесок в захисні можливості Альянсу. Нещодавній досвід союзних військ в горах східного Афганістану ілюструє потребу в таких військах. Поки Румунія продовжує здійснення своєї програми оснащення бригади та створення її готовності для місії НАТО, Альянс буде мати змогу її використати. Не можна ігнорувати величезних змін реструктуризації в румунській армії, але Міністерству оборони та Парламенту рекомендується звернути більшу увагу та сконцентрувати зусилля, щоб допомогти Румунії здійснити позитивний внесок в можливості Альянсу.

74. Румунія гарантувала відіслати 3700 осіб військового штату для операцій НАТО та ООН та розгорнути сухопутний батальйон для операції «Міцна Свобода» в Афганістані. В 2002 р. Румунія мала 343 військових на Балканах та 51 особу в Кабулі як миротворча сила. Вона також розмістила загін із 70 чоловік в боротьбі з ядерною, хімічною та бактеріологічною зброєю на території Афганістану. Повітряні сили передали в розпорядження НАТО шість літаків Міг-21, два транспортних літаки С-130, один з яких зараз знаходиться в Карачі (Пакистан) на підтримку операцій в Афганістані. Вклад морських сил оцінювався у кількості семи кораблів тонажем від фрегату та протимінного корабля до річкового буксира.

75. Оборонні витрати Румунії за 2002 р. становлять \$1,07 млрд. (€1,1 млрд.), що прирівнюється до 2,38% ВВП. Заплановано збільшити бюджет до \$1,4 млрд. (€1,44 млрд.) до 2005 р. із зобов'язанням уряду підтримувати оборонний бюджет на 2,38% ВВП.

## Словаччина

76. Минулий рік був напруженим в рамках словацьких оборонних реформ, оскільки парламент у березні ухвалив нову стратегію національної безпеки, у травні – оборонну стратегію, а у жовтні – військову стратегію. План реформ, відомий під назвою Модель 2010, витіснив програму 1999 р., яка була визнана як амбіційна у світі доступних ресурсів. Після серії досліджень та оглядів, допомоги семи країн НАТО була створена Модель 2010, завданням якої стало створення «ефективних та діючих» збройних сил, які можуть співпрацювати з НАТО. Очікують, що план усуне недоліки у сферах ефективних бойових дій, командування та контролю, розгортання військ та підкріплення.

77. Оточена сушею країна з близько 5,4 млн. чоловік населення створила сухопутні та повітряні сили та навчальний компонент, що нараховують 24500 осіб особового складу, з яких 20000 військових та 4500 цивільних осіб. Сухопутні війська в кількості 9500 осіб будуть мати легку сухопутну бригаду, механізовану бригаду, змішаний артилерійський полк та декілька батальйонів підкріплення. Серед обладнання сухопутних військ буде 52 бойових танки та 164 механізми. Повітряні сили будуть нараховувати 6400 чоловік, організованих у бойову групу, групу гелікоптерів, протиповітряну оборонну бригаду та кілька батальйонів підтримки. Повітряні сили складаються з 18 бойових багатоцільових літаків, 6–10 навчальних літаків, близько 10 транспортних гелікоптерів. Навчальна команда та команда

підтримки буде нараховувати 4600 військових та цивільних осіб, організованих у навчальні команди, команди матеріального забезпечення та підкріплення, і на додаток – гарнізон у столиці.

78. Одна з найбільших змін у словацьких Збройних Силах – у сфері особового складу, оскільки намічено змінити склад з 42600 військових, що є сьогодні, до 24500 у 2006 р. Словакії необхідно ввести в дію нову систему кар'єрного росту та одержання звань, оскільки вона стоїть на шляху до професійної армії, і при цьому необхідно допомогти офіцерам прилаштуватися до цивільного способу життя. У Словакії більше ніж 2200 офіцерів мають звання полковника або вищі, а до 2006 року їх число має складати тільки 622 особи. В планах також створення резервної системи волонтерів на зміну військовій повинності.

79. Як внесок в центри НАТО Словакія планує створення одиниці швидкого реагування. Зараз батальйон базується в північно-західному місті Мартін. Одна команда такого батальйону швидкого реагування буде створена і віддана в розпорядження миротворчих операцій НАТО та операцій колективного захисту до 2005 р. Словакія очікує на свою здатність утримувати батальйон за кордоном по принципу чередування. Словакія також запланувала створення інженерного загону (і лише одного до 2006 р.), багатопільового загону, наявність чотирьох військових гелікоптерів та чотирьох транспортних, батареї протиповітряної оборони (один загін до 2006 р.), а також польового мобільного шпиталю до кінця 2003 р. В серпні 2002 р. Словакія відіслала 40 військових на операцію «Міцна Свобода» до Афганістану та гелікоптерний підрозділ, який складався з двох гелікоптерів та 21 військового, до Боснії для СФОР операцій.

80. Одна частина плану модернізації була піддана критиці офіційними особами НАТО – пропозиція закупити 18 нових багатопланових військових літаків на суму \$ 356 млн. (€368 млн.). Така велика програма по закупці могла б забрати кошти з більш важливих для НАТО програм, адже НАТО вже має достатню кількість літаків. Рішення про закупівлю повітряних апаратів буде прийняте новим урядом, але офіційні особи очікують, що програму буде виконано до 2008 року.

81. Крім програми придбання оснащення, план модернізації буде коштувати \$1,7 млрд. (€1,9 млрд.) до 2015 р. За 5 років, з 2002 по 2006 рр., щорічний оборонний бюджет має складати від \$455 млн. (€467 млн.) до \$590 млн. (€605 млн.). Бюджет 2002 р. – це 1,89% ВВП, але на 2003 р. планується його збільшення до 2% ВВП. \$603 млн. (€618 млн.) заплановано витратити на модернізацію протягом 2003–2008 рр. За ці роки Словакія розподілить \$382 млн. (€392 млн.) таким чином, щоб задовольнити 55 цілей партнерства НАТО, 37 з яких відносяться до програми ДПЧ. До пріоритетів відноситься вивчення мови, командні, контрольні та комунікаційні системи, системи матеріально-технічного забезпечення, розвиток можливостей як країни-хазяїна території та інтегрована повітряна оборона.

## Словенія

82. Словенія нещодавно переглянула свою оборонну стратегію з метою створення професійної армії, яку можна було б розширити за рахунок резервістів в часи кризи. «Наша мета – діючі сили, які здатні до розгортання з НАТО», – сказав міністр оборони Антон Грізольд. – «Нам вже вдалося модернізувати структуру військових сил, ми створили командні, контрольні та комунікаційні системи і ми створили професійно діючі сили». Довготривалий план розрахований до 2007 р., а деякі плани по закупці обладнання – до 2010 р. Плани було схвалено парламентом в листопаді 2001 р. разом з планом фондів.

83. Останнім пунктом реформи в Словенії є створення професійної армії в кількості 6100 чол. до 2010 р. Зараз військові сили нараховують 5346 осіб. Згідно з планом, заплановано скорочення війська з 47000 осіб до 18000 на час вступу до НАТО. У вересні 2002 р. парламент Словенії прийняв закон, що фазував військову повинність до кінця

2003 р. Обов'язкова служба в резервних частинах буде фазово організована до кінця 2010 року.

84. Головні оборонні сили будуть складатись з двох армійських бригад, повітряних та повітряно-оборонних, а також одиниць підкріплення. Словенія не буде закупати військовий літак, а сфокусує свою увагу на восьми транспортних гелікоптерах, навчальному літаку та повітряно-оборонному обладнанні. Маленький морський загін буде звертати свою увагу на оборону порту та матиме пірначів для ліквідації мін.

85. Професійна Перша бригада, яку відвідав підкомітет, буде відповідальною за територіальний захист, колективну оборону НАТО, миротворчі операції та ліквідацію наслідків катастроф. Передовою одиницею є 10-й моторизований батальйон, в планах якого – розгорнутися в Боснії в січні 2003 р. під час місії СФОР як частина батальйону з Португалії. Цей батальйон проведе 6 місяців з СФОР, змінюючи свій склад 3 рази. В планах перетворити 182-й піхотний батальйон на 20-й моторизований батальйон до 2005 р., одиницю, що буде пов'язана з три-національною бригадою з Італії, Угорщини та Словенії. Перша бригада буде мати військово-поліцейський батальйон та загін для спеціальних операцій. Загін з 350 осіб також підтримуватиме 2 загони в Боснії, що служитиме з італійськими карабінерами, загальною кількістю 50 осіб. (На додаток – медичні та гелікоптерні одиниці з інших формацій, що є в Боснії). На 2005 р. запланована кількість 2300 чол., але зараз бригада має лише 1100 осіб.

86. Очікується, що оборонний бюджет зростає, коли зростає економіка Словенії. Витрати в 2001 р. становили \$266 млн. (€304 млн.), 1,42% ВВП, а бюджет 2002 р. становить \$300 млн. (€308 млн.), 1,55% ВВП, м-р Грізольд сказав, що до 2006 р. країна може очікувати 1,6% ВВП, а метою 2008 р. є 2%, що становитиме \$616 млн. (€632 млн.) оборонного бюджету. Словенія витрачає меншу частину свого ВВП на оборонний бюджет в порівнянні з іншими державами-претендентами, її порівняно високий на душу населення ВВП (близько \$12 тис./€12300) керує бюджетом на оборону, що перевищує бюджети держав-претендентів, окрім Румунії, чия кількість населення в 10 разів більша. Витрати на особовий склад становлять більшу частину бюджету, а 17% заплановано на модернізацію. Витрати на матеріально-технічне забезпечення займають решту бюджету.

## Висновок

87. Доповідач вірить, що 7 з 9 держав-претендентів на членство в НАТО вже досягли значного успіху в реформуванні свого суспільства та збройних сил, і Альянсу слід запросити їх приєднатися до Празького самміту. Більше того, він вірить, що ці держави вже розробили прийнятні, надійні плани, щоб працювати разом зі структурою Альянсу та зробити свій внесок в колективний захист НАТО на врегулювання кризових ситуацій. За останні 18 місяців він мав можливість відвідати 5 з цих держав – Литву в травні 2001 р., Румунію та Болгарію в грудні 2001 р., Словенію і Словакію в березні 2002 р. – щоб побачити їх елітні одиниці в роботі та зустрітися з верховними офіційними особами та військовими командирами. Виходячи з цих візитів та додаткового дослідження, він вірить, що ці держави, плюс Естонія та Латвія, зможуть зробити свій внесок у клімат безпеки НАТО за умови втілення в життя своїх реформ з широкого кола питань оборони.

88. Крім того, всі 7 держав запропонували свою повну підтримку у війні з тероризмом, першій операції колективного захисту в історії НАТО. Румунія та Болгарія відіслали свої військові одиниці силам ІСАФ у Кабулі, Болгарія надала свої бази в розпорядження американським танкерам, що беруть участь в операції, а Румунія запропонувала загін Гірського батальйону для військових операцій в Афганістані. Як зазначено вище, рішення Румунії звернути свою увагу на створення гірської військової одиниці є прекрасним прикладом того,

як держава-претендент може запропонувати НАТО спеціалізовану можливість, що робить значний внесок в оборону Альянсу.

89. У той же час Албанія та колишня Югославська Республіка Македонія ще не задовольнили політичний критерій членства в Альянсі, незважаючи на успіхи у встановленні стабільних та показових демократичних режимів. Завдяки тому факту, що ці держави не задовольняють стандарт політичної стабільності Альянсу, буде важко оцінити їх оборонні плани. Одним з найбільш важливих аспектів оцінювання довгострокового планування оборони державами-претендентами є створення впевненості в стабільності їх політичної системи для того, щоб гарантувати, що їхні плани знайдуть своє втілення в життя за тривалий час. А ці дві держави не дають такої впевненості, хоча, вибравши нового президента Албанії та новий уряд Македонії, можна внести стабільність в політичну ситуацію двох країн. НАТО слід продовжити роботу з ними, як і з Хорватією, щоб допомогти їм одержати членство в наступному раунді розширення.

90. Ваш доповідач застерігає, що Празький самміт – це тільки початок формального процесу приєднання. В 2003 р. парламенти, представлені в Парламентській асамблеї НАТО, розглянуть, чи слід державам ратифікувати протоколи, що дозволить запрошеним країнам приєднатися до Альянсу. Хоча 7 держав-претендентів стоять на шляху до членства, бо здатні зробити внесок у безпеку Альянсу, жодна з держав не задовольняє критерій відбору на сьогодні. Чи слід державам рішуче діяти, виконуючи свої зобов'язання, що стосуються реформи, парламенти вирішать затримати і відмовити в доступі до Вашингтонського договору, виходячи з того, чи зможе держава стати залежним союзником.

91. Беручи до уваги успіхи та плани, які зараз втілюються в життя, ваш доповідач вважає, що Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словачія, Словенія зможуть задовольнити критерій членства в НАТО. Якщо держави-учасниці НАТО в листопаді запропонують членство будь-якій з цих 7 держав, і якщо реформи будуть виконуватись, як і було обіцяно, то парламенти дадуть свою згоду в 2003 р. на ратифікацію необхідних договірних протоколів. Оскільки ми все ближче до обговорень ратифікацій, ваш доповідач готовий обговорювати ці питання з будь-яким членом Парламенту Альянсу, який буде зацікавлений в розширеній інформації про держави-претенденти.







NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

## РОЗШИРЕННЯ ТА ПАРТНЕРСТВО НАТО

ПІДКОМІТЕТ З ЦЕНТРАЛЬНОЇ  
ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

*Берт Коендер (Нідерланди)*  
*Доповідач*

Political  
AV 194  
PC/CEE (02) 4 rev 1  
Мова оригіналу: англійська  
Міжнародний секретаріат  
<http://www.nato-pa.int>

Січень 2003

## Зміст

I. Вступ . . . . .	111
II. Обговорення в країнах - членах НАТО . . . . .	111
III. Розширення НАТО у мінливому середовищі безпеки . . . . .	112
IV. Сучасний стан статусу підготовки дев'яťох країн-кандидатів . . . . .	115
V. Партнерство в НАТО . . . . .	121
A. Партнерство заради миру . . . . .	121
B. Рада з Євроатлантичного партнерства . . . . .	122
C. Середземноморський діалог . . . . .	123
D. Взаємовідносини з Росією . . . . .	124
E. Взаємовідносини з Україною . . . . .	125
VI. Розширення НАТО та його майбутнє . . . . .	126

## Вступ

1. За перші 50 років з моменту свого заснування НАТО як організація, що складалася з 12 членів у 1949 р., збільшилася до 16 за період холодної війни. Оскільки НАТО продовжувало пристосовуватися до змін у середовищі безпеки, після розпаду Варшавського договору, Альянс став відкритим для нових членів і партнерів. На самміті у Мадриді (1997 р.) НАТО запропонувало членство Чеській Республіці, Угорщині та Польщі. На самміті у Вашингтоні з нагоди 50-ї річниці голови країн і урядів НАТО вирішили знову відновити розширення на самміті не пізніше 2002 р. Продовження процесу розширення залишається головним питанням трансформації Альянсу.

2. З точки зору парламентаризму, Парламентська асамблея НАТО висловила значну підтримку на користь подальшого розвитку партнерських стосунків Альянсу, а особливо продовження процесу розширення. Політичний комітет, і зокрема його підкомітет з питань Центральної і Східної Європи, виступали і виступають ініціаторами обговорення і активно допомагають підготовці країн-кандидатів до вступу у НАТО. Комітет і вищезгаданий підкомітет ініціювали кілька звітів і резолюцій з цього питання. Крім того, представники підкомітету відвідали дев'ять з десяти країн-претендентів у період з 2000 по 2002 рр., цим самим отримавши важливу інформацію про стан підготовки від вищих урядовців і парламентських представників.

3. Під час зустрічі в Софії у травні 2002 р. Парламентська асамблея НАТО закликала до широкого і територіально збалансованого розширення й визнала, що Болгарія, Румунія, Словачія, Словенія, Естонія, Латвія і Литва підтвердили свій прогрес у напрямку до членства в НАТО через успішне втілення реформ у себе вдома та їхній внесок в операції НАТО на Балканах. Кожна з країн-претендентів уже робить значний внесок у стабільність і безпеку у Євроатлантичному регіоні. Виходячи з того, що країни-претенденти продовжують свою участь у Плані дій щодо членства у НАТО (MAP), вони повинні здійснювати реформи, щоб відповідати критеріям, які визначені у "керівництві з розширення" (1995) та MAP.

4. З наближенням самміту у Празі у листопаді 2002 р., де голови держав і урядів країн НАТО вирішують щодо вступу країн-кандидатів до Альянсу, необхідність внутрішньої адаптації збільшеного Альянсу, який може включати до 26 членів, стає більш нагальною.

5. Цей документ висвітлює сучасний стан подій стосовно розширення НАТО після того, як комітет прийняв звіт у 2001 р. Він аналізує спроби країн-кандидатів відповідати критеріям партнерства у Альянсі, у першу чергу звертаючи увагу на невійськові сфери. Більш того, посиляючись на програми партнерства НАТО, цей звіт звертає особливу увагу на натовську політику "відкритих дверей". Таким чином, НАТО акцентує на зростаючому внеску партнерства у стабілізацію сусідства на Півдні, Південному Сході та Сході і приходиться до висновку, що розвиток кращих і більш структурованих стосунків з Росією і Україною, так само як і з іншими країнами, буде центральним у подальшому поглибленні та розширенні безпеки у Євроатлантичному союзі.

6. Цей документ містить висновки, сформульовані у VI розділі, а саме, що НАТО слід прийняти 7 з країн-кандидатів за умови, що вони продовжуватимуть і завершать процеси реформування, відповідно до критеріїв членства. Більш того, доповідач повинен підтвердити, що політику "відкритих дверей" необхідно продовжувати і що уряди повинні відігравати важливу роль у цьому.

## Обговорення в країнах – членах НАТО

7. До 2001 р. питання подальшого розширення майже не підлягали публічному обговоренню, тому що НАТО займалося великою кількістю важливих проблем безпеки, серед них: ситуацією на Балканах, Ініціативою оборонної здатності (ІОЗ), Європейською політикою

безпеки та оборони (ЄПБО), а також ракетною безпекою. Однак самміт Ради НАТО (червень 2001 р.) і ключова передмова президента Джорджа Буша у Варшаві незадовго до самміту знову підтвердили наміри НАТО щодо розширення та спричинили подальше публічне обговорення між країнами-членами. Хоч терористичні акти 11 вересня в першу чергу були здійснені з метою призупинити розширення НАТО, дебати набули стрімкого розвитку в кінці року, представивши велику групу країн, що можуть претендувати на членство.

8. «В Америці 11 вересня 2001 року змінило наші погляди щодо розширення», – заявляють вищі посадові особи. Раптом Сполучені Штати зрозуміли, що «нам потрібно стільки союзників, скільки ми можемо їх мати», для того щоб боротися з тероризмом. Американські лідери постійно закликають до «здорового розширення». На зустрічі міністрів закордонних справ у Рейк'явіку у травні держсекретар США Колін Роуел сказав, що умови для «вибухового розширення були кращими ніж коли-небудь». У липні 2002 р. президент Буш і президент Польщі Квасневський оголосили спільну заяву, у якій виражається «бажання розширення у всіх напрямках», яке включатиме «всі Європейські демократичні країни, які будуть готові розділяти відповідальність членства в НАТО». Прем'єр-міністр Великобританії Тоні Блер погодився з цим у зверненні до країн-кандидатів на Ризькому самміті того ж місяця; у квітні 2002 р. тодішній міністр оборони Німеччини Рудольф Шарпінг сказав, що НАТО може вирости з 19 членів до 26 й більше.

9. З огляду на те, що обговорення набули парламентського рівня, деякі парламенти країн – членів НАТО час від часу повертаються до питання розширення НАТО. Парламентська асамблея НАТО продовжує вносити питання розширення НАТО у порядок денного. На додаток до діяльності та звітів політичного комітету та комітету з безпеки й оборони резолюції Парламентської асамблеї НАТО, прийняті на сесіях в Амстердамі, Берліні та Оттаві, підтримують прагнення до розширення. Декларація Парламентської асамблеї у Софії (травень 2002 р.) підтвердила одностайну підтримку «здорового розширення НАТО» з боку Парламентської асамблеї, наголосивши на тому, що країнам, які бажають вступити до Альянсу, необхідно продовжувати реформи, визначені Празьким саммітом. У відповідь на декларацію № 306 Парламентської асамблеї НАТО, прийняту на весняній сесії 2001 р. у Вільнюсі, та резолюцію № 312, прийняту на щорічній сесії в Оттаві у 2001 р., пан Робертсон, генеральний секретар НАТО, знову запевнив Асамблею, що процес розширення «і надалі є ключовою політикою Альянсу, якій НАТО продовжуватиме повністю слідувати»<sup>1</sup>.

## **Розширення НАТО у нестабільному середовищі безпеки**

10. У той час, як розширення було проголошено пріоритетним, хоч Вашингтонський самміт 1999 р. встановив важливі інструменти, особливо MAP (План дії членства), для підготовки країн-кандидатів до членства, обговорення питання «як» було спричинено змінами у розумінні середовища загальної безпеки. Найбільш важливо, як було згадано вище, що терористичні акти 11 вересня в Сполучених Штатах мали значний вплив на обговорення. Спочатку реакція аналітиків з безпеки, так само як і деяких урядових посадовців, справила враження, що не тільки подальше розширення НАТО було знято з порядку денного, але й питання майбутнього Альянсу було під сумнівом. Деякі спостерігачі стверджували, що рішення Сполучених Штатів не звертатися до НАТО з проханням проводити військову операцію в Афганістані, навіть якщо Альянс посилався на Статтю 5, підняло питання самого

<sup>1</sup> Див.: Коментарі генерального секретаря НАТО, головуючого Південноатлантичної ради до Рекомендацій з політики, прийнятих у 2001 р. Парламентською асамблеєю НАТО.

сенсу існування Альянсу. Багато хто критикував той факт, що посилення на Статтю 5 не мало користі для консультативного процесу НАТО чи подальшого залучення НАТО до політично-військового сектору. Вищі критики вказували на крах Сполучених Штатів у збільшенні можливостей і тільки на частковий успіх у Ініціативі обороноздатності (IO). Вони також зазначили, що Вашингтон не хотів "війни комітету". Деякі американські оглядачі зайшли так далеко, що заявили: якщо НАТО не стане на бік боротьби з тероризмом, то незабаром вийде "з гри". Інша група висунула думку, що військову роль НАТО слід послабити у новому середовищі безпеки, тому що більш не має потреби у територіальному захисті, і воно не здатне забезпечувати військами ззовні, у яких виникає потреба у даний момент.

11. Змінене розуміння щодо загрози з боку міжнародного тероризму швидко повернуло питання "чи розширитися" на порядок денний. Деякі стверджували, що через те, що співпраця Росії "у війні з тероризмом" мала вирішальне значення, і через те, що пріоритети Альянсу різко змінилися, розширення більш не було необхідним чи бажаним. Для того щоб отримати підтримку Росії в міжнародній антитерористичній коаліції, було запропоновано, що НАТО, і зокрема США, будуть готові піти на поступки з Москвою, наприклад, у питаннях скорочення стратегічного озброєння, ракетної оборони, членства у Світовій організації торгівлі (СОТ) і особливо у питаннях розширення НАТО.

12. Якщо доповідач погоджується, що зміни у середовищі міжнародної безпеки потребують глибокого обговорення щодо майбутнього НАТО, це означає, що він хоче наголосити на тому, що "війна з тероризмом" є лише елементом в обговоренні майбутнього НАТО. НАТО досі залишається єдиною ланкою, що з'єднує США і Європу і запобігає новому витку націоналізації оборони. НАТО посилює тісні військові і дипломатичні зв'язки між західним світом і Росією, центральною Азією й Україною, а через Середземноморський діалог — з мусульманським світом Середнього Сходу і Північною Африкою. Завдяки партнерству з центральноазіатськими країнами, включаючи, наприклад, Узбекистан, НАТО вже зробило і продовжує робити внесок для того, щоб Сполучені Штати залучилися підтримкою міжнародної коаліції у цій кампанії. Більш того, на додаток до військового внеску союзників до "війни з тероризмом" європейські країни НАТО надають більш ніж 90 % Миротворчої комісії в Афганістані (ISAF) і майже половину допомоги у цивільній відбудові. У майбутньому доведеться зробити важкий вибір щодо цілей і місії НАТО так само, як і до його структури.

13. З приводу підготовки до Празького самміту НАТО вже ставить ці питання, і самміт, що з самого початку отримав назву як "самміт з розширення", працюватиме за більш розширеним порядком денним. У листопаді 2004 р. країнам – членам НАТО представлять пакет заходів, націлених на зміцнення готовності НАТО та його здатності взяти на себе повний спектр викликів безпеці. Країни – члени НАТО зобов'язані надати цілий ряд нових заходів, включаючи повну військову концепцію захисту від тероризму, нові військові завдання для стратегічного командування, зробити значний акцент на антитерористичних тренувальних програмах НАТО, продемонструвати готовність Ради Євроатлантичного партнерства і Партнерства заради миру робити внесок у цю боротьбу. Ваш доповідач може наголосити, що цей самміт повинен сприяти тому, щоб питання розширення і його наслідків ставилося на порядок денний одним з перших.

14. З огляду на обговорення розширення, це питання більше залежить не від відповіді Росії, а скоріше – від готовності й здатності до співпраці в антитерористичних діях країн-кандидатів. Опозиція Росії до трьох Балтійських країн-кандидатів очевидно пом'якшалася, тому що покращилися стосунки з самим Альянсом. Створення Ради з питань стосунків між НАТО і Росією у травні 2002 р. продемонструвало роль НАТО у зміцненні зростаючої співпраці між Сходом і Заходом. Що стосується внеску країн-кандидатів, то необхідно наголосити, що ті країни, які отримують запрошення на Празький самміт, повинні всюди сприяти безпеці. Досвід попереднього витку розширення показав, що військовий внесок трьох "новачків" був обмежений, темп необхідної військової адаптації і модернізації, особ-

ливо в Чеській Республіці, занадто повільний. Насправді експерти в Штаб-квартирі НАТО вважають, що нова військова інтеграція у НАТО може зайняти до 10 років. Однак Польща, Угорщина та Чеська Республіка зробили значний внесок у безпеку Альянсу, включаючи, наприклад, миротворчі операції на Балканах. Щодо військового внеску країн-кандидатів, то він є незначним порівняно з тим, що зробили сім країн, що були прийняті до НАТО останнім часом, здаються на даний момент у цьому плані більш просунутими і мають населення разом трохи більше за чисельністю, ніж Польща, яка вважається найбільшою з трьох нових членів, що приєдналися до Альянсу у 1999 р.

15. На фоні набутих нових вимог щодо безпеки, у зв'язку з "війною з тероризмом" виникли суперечки стосовно того, який критерій – військовий чи невійськовий – буде переважувати при оцінці. Посилаючись на «Роуз-Рос» семінар у Бухаресті в жовтні 2001 р., Мірке Паску, міністр оборони Румунії, сказав, що акцент критеріїв оцінки змістився з політичного на військовий. Він довів, що план дій щодо членства у НАТО (МАР) слід було б пристосувати так, щоб дозволити військовим відігравати роль у боротьбі з тероризмом, і що слід зробити значний акцент на військових знаннях і підготовці спеціальних операцій. У той же час військовий внесок країн-кандидатів у боротьбу з тероризмом є досить обмеженим, тому невійськові засоби, переважно політичний вплив і підтримка, які вони можуть надати, будуть у центрі уваги. Ваш доповідач міг би зазначити, що рівень внутрішньої безпеки в країні-кандидаті, а особливо здатність контролювати свої кордони, попереджувати загрозу терористичних актів і руйнувати шляхи фінансової підтримки тероризму, не порушуючи права людини, заслуговують на підвищену увагу. Інші невійськові критерії для членства стали також більш вагомими, особливо боротьба з корупцією. Проблема двосторонніх угод між США та деякими країнами-кандидатами з питань Міжнародного кримінального суду (МКС) є ускладнюючим чинником.

16. У війні проти тероризму країни-кандидати у НАТО відразу оголосили про свою солідарність з США і готовність прийняти участь у боротьбі з новою загрозою безпеці. Коли голови держав "Вільнюської групи" країн – кандидатів у НАТО зустрілися 5 жовтня 2001 р. в Софії, вони заявили, що теракти 11 вересня є нападом "на нас усіх" і підтвердили свою готовність повністю підтримувати війну з тероризмом. Два місяці по тому, на зустрічі міністрів закордонних справ Ради з Євroatлантичного партнерства (РЕАП), ці країни-кандидати повністю приєдналися до заяви Північноатлантичної ради "Відповідь НАТО тероризму". У березні 2002 р. міністри закордонних справ "Вільнюської групи" заявили про своє рішення "боротися з тероризмом і його фінансовими зв'язками з міжнародною організованою злочинністю". Процес розширення НАТО спонукав країн-кандидатів зробити рішучі кроки у напрямку боротьби з торгівлею зброєю, корупцією і відмиванням грошей, що призведе до послаблення тероризму, в першу чергу, не дозволить діяти терористичній мережі. У міжнародній антитерористичній кампанії країни-кандидати і НАТО діяли de facto як союзники США і НАТО. Багато з них надали необмежений повітряний простір для авіації, що була задіяна у "Операції за міцну свободу". Більш того, країни-кандидати надали інформацію, доступ до баз та дипломатичну підтримку. Більшість з них надали війська або дали слово діяти відповідним чином у міжнародній боротьбі з тероризмом. Країни-кандидати з меншим військовим потенціалом сконцентрували свою увагу на підготовці професійного війська, щоб зробити вагомий внесок у антитерористичні операції у майбутньому. Як заявив генерал Джозеф Ролстон, головнокомандуючий союзників Європи, "НАТО залишається живим і дієвим у світі після подій 11 вересня, і нації-кандидати у НАТО надають обмежену, але все кращу військову допомогу та інфраструктуру Альянсу".

17. З огляду на розширення НАТО, терористичні напади підкріпили розуміння необхідності по обидва боки Атлантики розвиватися в усіх напрямках. Ще рік тому запрошення Болгарії і Румунії до НАТО здавалось малоімовірним. З тих пір увага змістилась у напрямку Чорного моря у зв'язку з стратегічною значущістю цього регіону для антитерористичних операцій, що

проводяться США для прокладення транзитного шляху до Каспійської нафти. Доступ до Болгарії і Румунії також міг би сприяти більш тісному партнерству з Україною і Туреччиною, що забезпечило б і надало необхідний зв'язок з Центральною Азією. Очевидно, що географічне розташування нових членів має вплив на усвідомлення безпеки НАТО. У зв'язку з цим виникає питання, чи це стане поштовхом до розширення, яке призведе до того, що НАТО отримає статус силової організації, чи залишиться організацією безпеки, завданням якої є територіальний захист своїх членів.

## Сучасний стан статусу підготовки дев'яťох країн-кандидатів

18. Як вказано у звіті підкомітету за 2001 р., не існує встановлених формальних критеріїв для прийняття нових членів. Хоч як організація, члени якої поділяють загальні погляди, НАТО встановило, що лише демократичні країни з ринковою економікою і доведеними фактами дотримання прав людини можуть приєднатися до НАТО. Попередній звіт підкомітету вже представив загальну оцінку країн, що подали заявку на членство у НАТО на самміті у Вашингтоні в 1999 р. На основі оцінки, зробленої підкомітетом у 2001 р., доповідач Комітету з оборони та безпеки у своєму звіті «Про майбутню безпеку та обороноздатність», міністр Девід Прайс (Канада), надав інформацію про сучасний стан військової підготовки країн-кандидатів, де зазначено, що 7 країн – кандидатів на членство в НАТО, а саме Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словачія і Словенія, «досягли суттєвого успіху у реформуванні (...) збройних сил», щоб бути гідним запрошення до членства<sup>2</sup>. Тим, хто хоче отримати більш детальну інформацію про стан військової підготовки, варто звернутися до проекту звіту за 2002 р. «Військова підготовка країн-кандидатів у НАТО» [AV 182 DSC/FC (02)5]. Ті, хто цікавиться стислим оглядом досягнень країн-кандидатів, можуть переглянути звіт підкомітету з питань Центральної та Східної Європи за 2001 р. під назвою «Розширення НАТО» [AU 214 PC/SEE (01) 5 rev 1]. На додаток звіти про поїздки членів комітету та підкомітету дають більш глибоке бачення проблем, пов'язаних з розширенням НАТО.

19. Підготовка країн – кандидатів до партнерства з НАТО не припиняється. Їхні пріоритети у зовнішній політиці та безпеці залишаються такими, що надають їм право вступу до НАТО, так само як і до Європейського союзу. Беручи до уваги невійськову підготовку, країни-кандидати досягли значного успіху у реформуванні та покращенні правової системи як важливого елементу, що гарантує повагу до дії закону. Це включає прийняття базових законів, хоча слід зробити ще деякі спроби у забезпеченні незалежності цієї системи. Під час оцінки, проведеної Європейською комісією у 2004 р., було зроблено висновки, що Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словачія, Словенія продовжують дотримуватись політичних критеріїв, і загальний показник посилення дії інститутів демократії, що демонструє повагу до закону та захищає права людини, покращився за останній рік. Однак у звіті Європейського союзу також зазначається, що реформа правової системи повинна бути прискорена і що досі серйозною проблемою залишається корупція, шахрайство та економічні злочини, не дивлячись на те, що діяльність органів боротьби з корупцією загалом була посилена. Ваш доповідач вважає, що значна громадська підтримка у країнах-кандидатах є головною передумовою приєднання до Альянсу. Без суттєвої громадської підтримки необхідні політичні військові та економічні реформи рано чи пізно стануть приреченими. Сильний внутрішній вплив на пріоритетність соціальних витрат над оборонними є частиною по-

<sup>2</sup> Базується на інформації, отриманій під час візитів представників підкомітету до країн-кандидатів. Ваш доповідач погоджується з цим.



літичної реальності у будь-якій демократії. Урядам країн кандидатів необхідно роз'яснювати населенню, чому необхідно інвестувати гроші у безпеку, навіть коли фінансові ресурси є обмеженими. У той час як НАТО слід розробляти стратегії інформування громадськості про цілі та завдання Альянсу, завданням урядів країн, в свою чергу, є розвивати підтримку їх членства НАТО.

20. Албанія має повільний, хоча і стабільний економічний прогрес. Однак економіка залишається вразливою, бо приблизно 30 % населення знаходиться за межею бідності. Албанія робить все можливе, щоб відповідати політичним критеріям для членства в НАТО. За рішенням самміту Євросоюзу у Гетебурзі в 2001 р. переговори про приєднання до угоди "Про стабілізацію і співпрацю" було відкладено. У звіті за квітень 2002 р. Європейська комісія вказала, що підписання цієї угоди може бути здійснено при умові, що Албанія докладе зусиль до проведення значних реформ. У звіті були наведені демократичні стандарти, що спрямовані на покращення правової системи та громадського самоврядування, і їх слід вважати необхідними для реформи. Згідно звіту, розповсюджена корупція, організована злочинність, особливо різні види незаконної торгівлі залишаються серйозною проблемою.

21. У звіті Держдепартаменту США "Про виконання прав людини" за 2001 р. було зазначено, що, не дивлячись на деякі покращення, фактів дотримання прав людини у країні (Албанії) було недостатньо. Організована злочинність, корупція та слабка правова система є предметом політичного тиску, і корупція породжує багато проблем, які слід вирішувати. Албанія отримала 2,5 бали за шкалою рівня корумпованості, що визначався "Міжнародною прозорістю" (Transparency International's (TI) у 2002 р. (де 10 – абсолютно не корумпований, 0 – максимально корумпований). Це означає, що Албанія є найбільш корумпованою з усіх країн-кандидатів, де проводилось опитування TI. Албанія робить спроби побороти організовану злочинність. У листопаді 2001 р. була прийнята Національна стратегія боротьби з незаконною торгівлею людьми, і у місті Влора було створено Міжнародний центр боротьби з незаконною торгівлею. Перший етап боротьби з незаконною торгівлею було закінчено нещодавно на морі, і незабаром мають розпочатися відповідні дії на суші. Є надія, що вибори президента Альфреда Моїсу у червні 2002 р. покладуть край політичному застою та нестабільності. Генерал у відставці, президент Моїсу заявив, що його першочерговою метою буде прискорення процесу інтеграції в ЄС та НАТО і що проект наказу про відновлення переговорів про приєднання до Угоди про Стабілізацію та Співпрацю буде підписано восени. Згідно з Албанською місією до НАТО, громадська підтримка членства країни в НАТО залишається на високому рівні, близько 95 %. Оборонні витрати у 2002 р. приблизно склали US\$ 61 мільйон, з перспективою поступового збільшення у 2003 та 2004 рр. Албанія є учасником ISAF і відправила взвод із 28 вояків в Афганістан у серпні 2002 р.

22. Новий уряд Болгарії під керівництвом прем'єр-міністра Сімона Саксе-Кобургоцкі і президента Григорі Парванова продовжує політику приєднання до НАТО і, як заявив президент Парванов, намагається відновити стосунки з "Росією, Україною та іншими стратегічними партнерами". Громадська підтримка вступу до Альянсу на даний момент складає 62, %. У ході своїх переговорів про вступ до Євросоюзу Болгарія відповідає 21 з 31 пунктів в кінці липня 2002 р. Болгарія відповідає політичним критеріям для вступу в НАТО, хоч й існують деякі серйозні недоліки у правовій системі. Країна набрала 4 бали за шкалою рівня корумпованості, що визначався організацією "Міжнародна прозорість" ("International Transparency", IT) у 2002 р. Цей рейтинг показав, що корупція досі є однією з серйозних проблем. Щорічний звіт по Болгарії, представлений Європейською комісією у 2002 р., закликав до ефективного посилення правової системи, запобігання корупції та захисту циганської меншини. Нещодавні та майбутні кроки у подоланні цих проблем включають антикорупційні поправки до Закону про судову систему (липень 2002 р.), створення Громадського центру з підготовки мирових суддів (запланованого на січень 2003 р.) і розробка проекту Закону про антидискримінацію. У вересні 2002 р. парламент Болгарії створив спеціальну Комісію з

приборкання корупції, а міністр внутрішніх справ ініціював закон, який дозволить полегшити процедуру конфіскації майна у громадян та компаній, що звинувачуються у скоєнні злочинів, включаючи тероризм, торгівлю наркотиками, відмивання грошей, шахрайство, напад та розкрадання. Це повинно залишатися пріоритетними напрямками для урядових дій, якщо вони хочуть, щоб заплановані реформи мали відчутні наслідки.

23. Витрати Болгарії на оборону у 2002 р. склали US \$ 445 мільйонів, що відповідає 3,1 % ВВП. Парламент має наміри підтримувати фінансування оборонного сектору на рівні 2,85 % у 2003 і 2004 рр., що, в свою чергу, приведе до стабільного росту, тому що очікується річний ріст ВВП на 5 %. Болгарія робить внесок у миротворчі сили ISAF в столиці Афганістану Кабулі й обіцяє підтримку у майбутніх діях союзників у війні з тероризмом.

24. Хорватія приєдналася до MAP у травні 2002 р., через два роки після вступу до Партнерства заради миру. У березні 2002 р. парламент Хорватії підписав пакет документів стосовно оборони та національної безпеки. Хорватія підписала угоду "Про стабілізацію і співпрацю з Євросоюзом" у жовтні 2001р. У щорічному звіті "Про процес стабілізації і співпраці" (ПСС) за 2002 р. було визначено значні покращення у політичній ситуації з моменту приходу нового керівництва у 2000 р. Новий уряд продемонстрував цілеспрямовані спроби створити розвинену демократичну країну і покласти кінець політичній та економічній ізоляції Хорватії. Звіт ПСС вказав, що все ще існуюча слабкість правової системи, і як результат – проблеми у законодавстві перешкоджають здійсненню економічної, політичної і соціальної реформ. Не дивлячись на суттєві покращення у реалізації прав людини, de facto існує дискримінація сербської меншини. Досі залишається проблема корупції, і Хорватія отримала 3,8 бали за шкалою Рівня корумпованості. Націоналістичний тиск негативно впливає на ставлення уряду до співпраці зі своїми сусідами в регіонах і уповільнив розв'язання прикордонного конфлікту за бухту Піран зі Словенією і Хорватією. за спірні території улітку 2002 року. Це спірне питання досі потребує свого вирішення. Більш того, у співпраці Хорватії з Міжнародним трибуналом з питань колишньої Югославії виникли деякі труднощі. Наприклад, Хорватія все ще не відповіла на запит Трибуналу терміново видати генерала Янко Бобетко, головнокомандуючого під час війни, якому було пред'явлено обвинувачення у серпні за відмову попередити, розслідувати та покарати за знищення мирного населення та знищення його власності, здійснених під час виводу Хорватських військ з повсталих Сербських територій після короткого вторгнення у вересні 1993 р. Хорватські урядовці вважають, що тісні співпраці з Трибуналом заважають обмеження, накладені Конституцією Хорватії, – цей аргумент Міжнародний трибунал не підтримує. Коли представники підкомітету відвідали Загреб у середині вересня 2002 р., президент Хорватії Стін Мезік наголосив, що він повністю підтримує співпрацю Хорватії з Трибуналом. На думку доповідача, було б доцільно прослідкувати, як хорватська влада дотримується свого слова щодо співпраці. У 2002 р. витрати на оборону приблизно склали US\$ 519 мільйонів, або 2,4 % ВВП, з яких 7,5 мільйонів було направлено на втілення програми партнерства з НАТО. Хорватія вже заявила про свою цілковиту готовність підтримувати міжнародну кампанію по боротьбі з тероризмом. Джозеф Броз, голова делегації Хорватії у Парламентську асамблею НАТО, під час візиту у вересні 2002 р. заявив членам підкомітету, що громадська підтримка членства у НАТО є сильною і досягла приблизно 76 % восени 2001 р.

25. З того часу, як підкомітет відвідав Естонію у листопаді 2001 р., у країні відбулися зміни в уряді. Президент Арнольд Рутел призначив на посаду прем'єр-міністра країни Сіма Каласа після поразки коаліційного уряду Марія Лаара, тодішнього прем'єр-міністра. Було досягнуто згоди з ЄС по 28 пунктам з 31, і Естонія поставила за мету завершити переговори про вступ до Євросоюзу до кінця 2002 р. Естонія відповідає політичним критеріям для вступу в НАТО і має бал 5,6 за шкалою рівня корумпованості, що ставить її навіть вище деяких країн – членів НАТО. Звіт Держдепартаменту США за 2001 р. і звіт про реалізацію прав людини Європейської комісії за 2002 р. підтверджують, що уряд Естонії в цілому поважає права своїх

громадян і великої громади етнічних росіян-нерезидентів. Так само, як і дві інші Балтійські країни-кандидати, Естонія підписала з Росією угоду про кордони, хоча Російська Дума все ще не ратифікувала ці угоди. Наступна зустріч Міжурядової комісії (створеної у 1998 р. і очолюваної прем'єр-міністром Естонії разом із заступником прем'єр-міністра Російської Федерації) призначена на листопад 2002 р.

26. За даними опитування громадської думки у червні 2002 р 69 % громадян Естонії і 58 % усіх респондентів виступили за членство у НАТО; 72 % населення Естонії погоджуються з теперішнім рівнем витрат на оборону. Опитування також показує, що збройні сили відносяться до групи найбільш надійних державних інститутів, користуються підтримкою 79 % усіх респондентів. Витрати на оборону становили у 2002 р. US\$ 130 мільйонів, або 2 % ВВП, і уряд Естонії пообіцяв зберегти цей відсоток у наступних роках. Естонія заявила про підтримку Операції за міцну свободу і надала військово обладнання у Киргистан.

27. Латвія підписала 27 з 31 пунктів у переговорах з Європейським союзом. Хоча існує потреба у вдосконаленні законодавства стосовно нерезидентів, а особливо російської меншини, Латвія відповідає політичним критеріям для вступу в НАТО. У щорічному звіті ЄС за 2002 р. вказано, що Латвія відповідає Копенгагенським критеріям і має функціонуючу ринкову економіку, хоча, як вказано у Звіті американського Держдепартаменту з прав людини, недосконалість у правовій системі все ще ускладнює здійснення справедливого правосуддя. Латвія отримала 3,7 бали за шкалою рівня корумпованості у 2002 р., і цей показник є набагато нижчий, ніж у її балтійських сусідів. Під час свого візиту до Латвії у 2002 р. генеральний секретар НАТО наголосив на необхідності вжити заходів для подолання корупції. У квітні 2002 р. був створений Відділ з запобігання та боротьби з корупцією з метою централізації цієї боротьби. Згідно з місією Латвії до НАТО, останнє опитування громадської думки у липні 2002 р. показало, що 66.1 % респондентів виступили за вступ Латвії до НАТО, і цей показник зріс з 57 %, про що було вказано у звіті підкомітету у 2001 р.

28. Фінансові витрати на оборону зросли в два рази у процентному співвідношенні з ВВП з 0,84 % у 1999 р. до 1,75 % у 2002 р. (що відповідає 154,15 мільйонам євро); 2 % ВВП буде направлено на оборонний сектор та інтеграцію в НАТО, починаючи з 2003 р. до 2008 р. включно. Це становило такі цифри у бюджеті країни на 2003 р.: US\$ 184 мільйони у порівнянні з US\$ 150 мільйонами у 2002 р. Роблячи свій внесок у боротьбу з тероризмом, Латвія сконцентрувала свою увагу на розробці ракетно-вибухових установок, шахтноочисних пристроїв та військової медицини – сфер, які могли зробити значний внесок.

29. У щорічному звіті ЄС за 2002 р. вказується, що Литва відповідає Копенгагенським політичним критеріям і має діючу ринкову економіку. У переговорах з ЄС Литва підписалась під 28 пунктами в червні 2002 р. Латвія відповідає політичним критеріям до вступу в НАТО, вона набрала 4,8 бали за шкалою рівня корумпованості, що залишає її позаду всіх діючих країн – членів НАТО, крім Польщі та Чеської Республіки. У січні 2002 р. парламент ухвалив державну програму боротьби з корупцією, яка мала на меті знизити рівень корупції у Литві, сприяти демократичним процесам і розвитку добробуту та укріпити національну безпеку. Поправки до Кримінального кодексу, прийняті у липні 2002 р., збільшили кримінальну відповідальність за фінансування тероризму.

30. За даними останнього опитування громадської думки, що проводилося у липні 2002 р., 68,4 % громадян Литви підтримують її членство у НАТО. Оборонні витрати у 2002 р. склали приблизно US\$ 292 мільйони, і Литва має намір витратити 2 % ВВП на оборону з 2002 по 2005 рр. Литва підтримує заходи міжнародної антитерористичної боротьби і надіслала військово-медичний персонал для роботи у Чеському військово-польовому госпіталі у рамках "Операції за міцну свободу". У кінці вересня 2002 р. литовський парламент ухвалив план надіслати взвод розвідників до Афганістану, які приєдналися до військових дій проти тероризму, що велися США.

31. Як було вказано минулого року, колишня Югославська республіка Македонія<sup>3</sup> зазнала нападу зі сторони повстанців, що таємно перейшли кордон з Косово на початку 2001 р. У серпні 2001 р. Охридська угода поклала кінець конфлікту, і ближче до березня 2002 р. ситуація стабілізувалась, тоді ж парламент країни прийняв Закон про амністію тих, хто приймав участь у бойових діях у 2001 р. Але й досі існує напруження між етнічними македонцями та албанцями, про що було повідомлено членів підкомітету під час їх візиту у квітні цього року. Скрутна ситуація у безпеці погіршилася в серпні 2002 р., коли було взято заручників в знак протесту на арешт албанців, що підозрювалися у вбивстві двох македонських поліцейських.

32. Вважається необхідним подальша присутність миротворчих сил НАТО. Операція НАТО "Essential Harvest" мала на меті роззброєння так званої Національно-ліберальної армії (НЛП). Близько 700 вояків, задіяних в операції "Рудий лис" (Amber Fox), яка послідувала за «Essential Harvest» в кінці вересня 2001 р., захищають міжнародних спостерігачів з ЄС і OSCE, які спостерігали за процесом втілення миротворчих планів у колишній Югославській республіці Македонії. Місія операції "Рудий лис" була продовжена до 15 грудня 2002 р. ЄС пропонує продовжити цю місію, хоча на момент підготовки даного звіту, не було досягнуто згоди. Для відбудови країни, міжнародні донори пообіцяли надати US\$ 515 мільйонів.

33. Колишня Югославська республіка Македонія<sup>4</sup> робить все можливе, щоб відповідати політичним критеріям для вступу в НАТО. Міжнародна кризова група визнає, що в той час, як в усіх країнах з перехідною економікою корупція створює проблеми, у колишній Югославській республіці Македонії корупція охопила вищі еталони влади і загрожує життєдіяльності держави (Македонія не була включена до Рейтингу міжнародної прозорості у 2002 р.). Парламентські вибори, що проводилися в середині вересня, є позитивним знаком і представляють "перемогу демократичних процесів", як заявив посол OSCE у Скоп'є. Результати виборів, які загалом вважалися вільними і чесними раніше, являють собою політичний компроміс між етнічними македонцями та албанцями, зміна лише уряду не вирішує проблеми корупції. Уряд та політичні партії Македонії повинні долучитися до програм боротьби з корупцією та до правових реформ.

34. Громадська підтримка вступу в НАТО, що складала від 64 % до 84 % у період з 1994 по 1997 рр., знизилась до 25 % після кризи 2001 р., про що було повідомлено членам підкомітету. Вивчення громадської думки показало, що високі рейтинги залежали від позитивного зображення дій натовських миротворців у місцевих засобах масової інформації та усвідомлення, що НАТО робить вагомий внесок у приборкання тероризму на глобальному рівні. Витрати на оборону у 2002 р. склали US\$ 85 мільйонів, або 2,6 % ВВП. Як повідомили членам підкомітету під час їх візиту до країни у квітні, Македонія має наміри витратити US\$ 152 мільйони на реформи оборонного сектору упродовж наступних 5 років.

35. На початку квітня цього року уряд Румунії прийняв новий план дій реформування, який спрямовано на здійснення рішучих кроків у реформах, що він має наміри здійснити до і після Празького самміту у листопаді. На серпень 2002 р. Румунія попередньо відповідала 13 із 31 пункту переговорів з ЄС. Всеохоплююча бюрократія й досі робить країну непривабливою для міжнародних інвесторів, хоча Румунія уже досягла певних результатів у реформуванні ринкової економіки, про що заявляє Звіт ЄС про оцінку за 2002 р. Через слабкі місця у правовій системі організована злочинність, корупція та торгівля жінками досі створюють серйозні проблеми. Румунія набрала 2,6 бали за шкалою рівня корумпованості, і цей показник ледь перевищує показник Албанії. У вересні 2002 р. почав діяти антикорупційний комітет при уряді Румунії, і ми маємо надію, що це покращить дії поліції та прокуратури. У

<sup>3</sup> Туреччина визнає Республіку Македонію з її конституційною назвою.

<sup>4</sup> Туреччина визнає Республіку Македонію з її конституційною назвою.

звіті про права людини, представленою Держдепартаментом США у 2001 р., зазначається, що циганська меншина є об'єктом брутального ставлення з боку поліції і зазнає дискримінації при працевлаштуванні, отриманні житла, товарів та послуг. Уряд Румунії прийняв Національну стратегію покращення умов циганської громади і нещодавно вдався до заходів у сфері освіти, охорони здоров'я, співпраці з поліцією, самоврядування та працевлаштування. Необхідно й далі реалізовувати конкретні заходи та гарантувати довгострокове фінансування Національної стратегії. Однак у цілому країна відповідає критеріям для членства у НАТО.

36. У Румунії спостерігається один з найвищих серед країн-кандидатів рівень громадської підтримки членства у НАТО, і, згідно з урядовими джерелами, він досягає приблизно 85 %. Фінансові витрати на оборону у 2002 р. склали US\$ 1066,4 мільйони, відповідно 2,38 % ВВП. Уряд має наміри тримати витрати на оборону на рівні 2,38 % ВВП до 2005 р. Румунія заявила про своє бажання співпрацювати у війні з тероризмом. У 2002 р. Румунія відправила піхотний батальйон для операції "Міцна свобода" у Афганістані, надіслала 57 чоловік військового персоналу до ISAF і розмістила один транспортний літак C-130 у Карачі, Пакистан.

37. Словачка підписалась під 27 із 31 пункту під час переговорів з ЄС та відповідає політичним критеріям для вступу у НАТО. У щорічному звіті ЄС за 2002 р. сказано, що Словачка виконує Копенгагенські вимоги і в країні спостерігається значний прогрес у подоланні недоліків у політичних та правових інститутах. У 2001 р. підозра на породжену суспільством корупцію призвела до припинення попередньої фінансової допомоги з боку ЄС, що продемонструвало крайню необхідність прояснити та спростити правову систему. Словачка набрала 3,7 бали за шкалою рівня корумпованості, що ставить її в один ряд з Латвією і Чеською Республікою. Досягнуто певного успіху у боротьбі з корупцією, яка, як повідомляється у щорічному звіті ЄС за 2002 р., і досі залишається значною проблемою. Згідно зі Звітом з прав людини, представленим Держдепартаментом США у 2001 р., Словачка загалом поважає права людини, але існує така проблема, як дискримінація циганського населення. У цьому напрямку був зроблений важливий крок у березні 2002 р., коли було обрано до парламенту радника з питань прав людини, який може діяти у разі звернення або з власної ініціативи. Опитування громадської думки, проведене у червні 2002 р., показало, що 59,8 % підтримують членство у НАТО, у порівнянні з 52,2 % у червні 2002 р. Перемога правоцентриської коаліції на виборах 21 вересня, як вважають багато західних спостерігачів, є позитивним знаком стабільності та згоди відповідати вимогам для членства у Альянсі.

38. У 2002 р. фінансування оборони становило US\$ 455 мільйонів, або 1,89 % ВВП з подальшим збільшенням витрат щонайменше до 2 % ВВП у 2003 р. Словачка робить свій внесок у війну з тероризмом, надіславши 40 вояків до Операції міцної свободи в Афганістан у серпні 2002 р.

39. Згідно зі Звітом з оцінки, представленим ЄС у 2002 р., Словенія виконує Копенгагенські політичні вимоги та має діючу ринкову економіку. Підписавшись під 28 пунктами під час переговорів з ЄС, Словенія займає передове місце серед усіх країн-кандидатів до ЄС. Словенія також відповідає політичним критеріям до НАТО. У звіті з прав людини Держдепартаменту США від 2001 р. сказано, що в Словенії не існує проблем, пов'язаних з реалізацією прав людини і громадян. Словенія отримала 6 балів за шкалою рівня корумпованості, що є найвищим показником серед всіх країн-кандидатів. Через прикордонні суперечки за Піранську затоку відчувається напруження у стосунках з сусідньою Хорватією. Після прикордонних конфліктів у серпні 2002 р. прем'єр-міністр Словенії заявив, що це був найгірший період у стосунках між двома країнами з 1991 р.

40. Громадська підтримка НАТО представляє можливу проблему. Вона утримувалась на рівні приблизно 50 % останні роки, а у 2002 р. цей процент зменшився. У липні 2002 р. опитування, проведене "Політ барометром", продемонструвало, що лише 39 % виступають

за членство в НАТО. Витрати Словенії на оборону досягли приблизно US\$ 300 мільйонів, або 1,55 % ВВП в 2002 р. Передбачається, що витрати збільшаться до US\$ 336 мільйонів, або 1,6 % ВВП, і поступово досягнуть US\$ 616 мільйонів, або 2 % ВВП до 2008 р.

## Партнерство НАТО

41. НАТО продовжує свою політику “відкритих дверей”, тому просувається вперед у напрямку співробітництва з Євроатлантичним регіоном. У відповідь на зростаюче бажання сусідніх країн до співпраці, НАТО розробив загальні програми для вступу. На додаток до особливих відносин з Росією й Україною Рада з Євроатлантичного партнерства (ЄАП) та Програма посиленого партнерства заради миру (ППМ), а також Середземноморський діалог радикально змінили перспективи Євроатлантичної безпеки. На додаток до партнерства НАТО Парламентська асамблея НАТО сама розробила кілька програм, які безпосередньо контролюватимуть розвиток стосунків між Альянсом та його партнерами, тим самим забезпечуючи важливу парламентську перспективу. Крім створення Спеціальної середземноморської групи (СГ), асамблея організувала разом з українським і російським парламентами Спільні моніторингові групи, які контролюватимуть розвиток стосунків НАТО з Україною та Російською Федерацією, що визначено у Акті заснування та НАТО–Української хартії.

## Партнерство заради миру (ПЗМ)

42. Програма НАТО “Партнерство заради миру” (ПЗМ) почала діяти в 1994 р. і була створена як доповнення до Північноатлантичної ради з співпраці (ПАРС) для ведення багатостороннього політичного діалогу. Основною метою ПЗМ є просування прозорості у плануванні національної оборони та військовому фінансуванні, сприяння демократичному контролю збройних сил країни, так само як розвиток здатності до спільних дій, наприклад, у миротворчих акціях або операціях з ліквідації катастроф між силами НАТО та країнами – партнерами НАТО, що надає можливість кожній країні розвивати свої власні двосторонні стосунки з НАТО у своєму темпі. Процес самовизначення та приєднання є ключовим принципом програми ПЗМ, і ступінь залучення партнерів є повністю добровільним. Хоча програма ПЗМ не дає жодної гарантії безпеки зі сторони НАТО, що визначається в Статті 5 Вашингтонського договору, НАТО радиться з кожною країною-партнером, якщо вона відчуває, що її безпеці, політичній незалежності та територіальній цілісності щось загрожує.

43. Признаючи значущість та успіх програми ПЗМ та досвід миротворчих операцій, проведених НАТО, таких як “Застосування сили” (IFOR), союзники НАТО ухвалили “Посилену і більш оперативну програму Партнерства заради миру” на Вашингтонському самміті в 1999 р. Три основні пункти посилення та покращення програми ПЗМ: Процес планування та перегляду (ППП), Концепція оперативних можливостей (КОМ), Політично-військові рамки ПЗМ операцій, що проводяться НАТО. ППП, що особливо нагадує власний процес планування оборони Альянсу, формулює вимоги взаємодії та здатності, які повинні виконувати учасники, та включає процес інтенсивного перегляду для оцінки досягнень. КОМ надає командуванню НАТО надійну інформацію про внесок потенційних партнерів у діючі операції через збір даних про наявність і здатність їх військових сил. Політично-військові рамки ПЗМ операції, що проводяться НАТО, змінили спеціальні консультації з можливих військових внесків партнерів у складні та потенційно небезпечні операції, розробивши механізм інституційних нарад між НАТО та країнами-партнерами.

44. На момент написання даного звіту подальші вдосконалення програми ПЗМ ще й досі обговорюються і можливо будуть прийняті на Празькому самміті. Наприклад, ймовірно є вдосконалення у сфері координації Програми індивідуального партнерства (ПІП) НАТО розглядає можливість втілення “Плану дій з партнерства”, який може слугувати прикриттям

та замінити Програми індивідуального партнерства. План дій з партнерства, який саме обговорюється, дозволить сконцентрувати увагу на певних функціональних сферах, таких як боротьба з тероризмом.

### **Рада з Євроатлантичного партнерства (РЄАП)**

45. Як наступник ПАРС Рада з Євроатлантичного партнерства (РЄАП) була створена у 1997 р. з метою збільшити внесок партнерів у процеси прийняття рішень в межах Альянсу, а також залучати партнерів до консультацій з планування виконання та політичної оцінки операцій Програми ПЗМ, що проводяться НАТО. РЄАП розширила сферу інтересів в ПАРС, що спочатку концентрувалась лише на практичних політичних та пов'язаних з безпекою консультаціях, додавши кризовий менеджмент, контроль збройних сил, міжнародний тероризм, планування оборони, підготовку населення до надзвичайних ситуацій та катастроф, співпрацю у сфері озброєння та миротворчих операцій.

46. Незначна кількість установчих правил РЄАП дає країнам-партнерам багато можливостей ініціювати обговорення основних нагальних питань. На Вашингтонському самміті у 1999 р. було створено спеціальну Робочу групу з регіональної співпраці у Південно-Східній Європі під егідою РЄАП з метою підтримати Програму натовської ініціативи у Південно-Східній Європі, яка, у свою чергу, мала на меті забезпечення довгострокової регіональної безпеки і стабільності. Два пункти, які випливають з цієї ініціативи: 1) Звіт про оцінку загроз та можливостей регіональної безпеки у Південно-Східній Європі (SEECAP), 2) створена у 2000 р. Керівна група з питань співпраці у сфері безпеки у Південно-Східній Європі (SEE GROUP). Перша була створена з метою об'єднання сусідніх країн, які б у свою чергу могли б обмінюватись інформацією і розумінням загроз безпеці, у той час як остання мала на меті посилення практичної співпраці між сусідніми країнами у даному регіоні.

47. Партнерство стало одним з найбільш важливих інструментів для сприяння регіональної безпеки та стабільності, розвиваючи можливості та інструменти кризового менеджменту. Сьогодні країни-партнери надають приблизно 10 % SFOR військ, деякі — 18 % сил, що розміщуються у SFOR. Структура участі в таких операціях залежить від того, як взаємодіють війська країн-партнерів з військовими одиницями НАТО (Польсько-Український батальйон), Північно-Східна Європейська бригада (SEE BRIG). Продемонструвавши свої досягнення та важливість, Партнерство включили до Стратегічної концепції НАТО на Вашингтонському самміті у 1999 р. як основне завдання Альянсу з безпеки.

48. Враховуючи те, що Альянс намагається пристосуватися до нового середовища безпеки, де окреслюються нові загрози, Партнерство також повинно розвиватися. На даний момент програма першочергових дій ПЗМ та РЄАП вже включають покращення співробітництва та можливостей, націлених проти тероризму та інших необумовлених загроз безпеці. Але союзникам та партнерам варто було б подумати, як посилити підготовку й тренування для здійснення місій, пов'язаних з боротьбою проти міжнародного тероризму, та миротворчих операцій. З цією метою Фінляндія і Швеція запропонували включити антитерористичні дії роботи Ради з Євроатлантичного Партнерства заради миру. У цілому, союзникам та партнерам потрібно розробити стратегію, яка б могла розширити і посилити залучення країн-партнерів до основного процесу прийняття рішень, особливо в питаннях, пов'язаних з операціями ПЗМ, антитерористичним діями, кризовим запобіганням і керуванням, так само як планування дій цивільного населення у разі надзвичайних ситуацій.

49. Як заявив пан Робертсон, "Розширення кардинально змінить сутність партнерства". Насправді доповідач передбачає, що програми з партнерства НАТО стануть навіть більш важливими після наступного витка розширення. По-перше, дії ПЗМ залишаються важливим інструментом у формуванні взаємного оперативного реагування і здатності країн-партнерів зробити свій внесок у операції ПЗМ, але більш важливим є те, що оцінка нових членів матиме наслідки у питаннях, пов'язаних з безпекою поза Центральною та Східною Європою.

50. Ерік Енестам, міністр оборони Фінляндії, оголосив, що Фінляндія розглядає можливість поживлення стосунків з НАТО в рамках Програми Партнерство заради миру, наголосивши при цьому, що Фінляндія не має намірів переглядати свій статус країни, що не приєдналася у найближчому майбутньому. Учасники «Роуз-Рос» семінару Парламентської асамблеї НАТО «Роль НАТО в забезпеченні безпеки у Чорноморському регіоні» у жовтні 2001 р. передбачили, що подальше розширення НАТО матиме вплив на країни Кавказького та Центральноазіатського регіонів. І відповідно Альянсу слід покращувати партнерські стосунки з Україною та Грузією, щоб забезпечити стратегічну стабільність і розвиток в Південно-Кавказько-Каспійському регіоні.

51. На політичному рівні РЄАП може надати країнам, які не подали заявку на членство або які не будуть прийняті у НАТО у наступному колі розширення, упевненості, що вони належать до великої сім'ї НАТО. Як заявив колишній представник США у НАТО Роберт Хантер, якщо партнери проявляють свою здатність взяти на себе додаткову відповідальність, НАТО слід розглянути можливість надавати РЄАП реальні повноваження приймати рішення, а не лише приймати участь у формуванні рішень Північноатлантичної ради. Більш того, союзники і країни-партнери зможуть розглянути, чи варто РЄАП поступово приймати роль посередника у врегулюванні спорів і конфліктів. Райони, які є предметом інтересу країн – членів НАТО, включають або межують з країнами – членами РЄАП. Більш того, відносний баланс між країнами-партнерами і союзниками в РЄАП швидко зміститься у напрямку останніх після Празького самміту. Серед членів РЄАП домінують країни, які не є союзниками і представляють регіон східніше Туреччини, тому для РЄАП є всі підстави наголосити на прийнятті резолюції з спорів та конфліктів і допомогти країнам з Кавказького та Центральноазіатського регіону розвинути свої політичні та економічні системи, а також реформувати збройні сили.

### **Середземноморський діалог**

52. Хоча Середземноморський регіон завжди відіграв важливу роль у підтриманні безпеки у Європі, війна у затоці, розпад колишньої Югославії і нещодавні загрози терористичних актів посилили інтерес до цього регіону. Середземноморський діалог НАТО розпочався у 1994 р. і має на меті зробити внесок у регіональну безпеку і стабільність та досягти кращого взаємного розуміння. У лютому 2000 р. Алжир приєднався до шести країн, а саме Єгипту, Ізраїлю, Йорданії, Мавританії, Марокко і Тунісу, які спочатку підписали Діалог. Діалог передбачає політичні обговорення та організовується через втілення щорічних робочих програм, націлених на сектор безпеки та оборони, інформацію, планування дій цивільного населення у випадку надзвичайних ситуацій та розвиток науки.

53. У жовтні 2001 р. НАТО і сім країн – учасниць Середземноморського діалогу провели п'ятий раунд політичних консультацій з питань безпеки у Середземноморському регіоні, особливо з наслідків терористичних нападів на США 11 вересня. Це також було доброю нагодою оцінити співпрацю, що розпочалася у рамках діалогу, та розглянути, в яких напрямках можна було б її розвивати і надалі. Середземноморський регіон є особливо важливим у питаннях Європейської безпеки, і не лише через існуюче напруження у регіоні, особливо нерозв'язану кризу на Середньому Сході (можливості цього конфлікту виходять далеко за межі його виникнення). До інших нагальних питань з безпеки відносяться тероризм, пов'язаний з недостатністю демократичних та економічних реформ та недостатністю основних свобод та прав людини, швидке розповсюдження зброї масового знищення у деяких країнах, розташованих вздовж середземноморського узбережжя, та непорозуміння між Європою та середземноморськими країнами у питаннях їх демократичного та економічного розвитку.

54. Відображуючи зростаючу потребу у співпраці між НАТО та середземноморськими країнами, Північноатлантична рада на зустрічі міністрів закордонних справ у Рейк'явіку у травні 2002 р. вирішила збільшити політичну та практичну важливість Середземномор-



ського діалогу. Оновлена співпраця передбачатиме консультації з питань безпеки загально-го значення, включаючи проблеми, пов'язані з тероризмом. НАТО та середземноморським партнерам слід звертати особливу увагу на практичну співпрацю, де можливо швидко досягти конкретних результатів. Крім боротьби з тероризмом, сферами можливої співпраці пан Робертсон назвав військову освіту, підготовку та навчання, реформи та фінансування сектору, прикордонну безпеку та планування дій цивільного населення у випадку надзвичайних ситуацій.

## Стосунки з Росією

55. Завдяки прозахідним поглядам президента Володимира Путіна та після терористичних актів 11 вересня 2001 р., стосунки між НАТО та Російською Федерацією до останнього часу розвивалися позитивно. Раніше Росія виражала своє несхвалення попереднього кола розширення, і за кількома винятками високопосадові особи російського уряду виступили з критикою, якщо не абсолютним неприйняттям політики "відкрити дверей". Однак минулорічні терористичні напади на США послужили приводом для відновлення дружніх стосунків між НАТО та Росією та спільних дій у війні проти тероризму в Афганістані. Це вже було відмічено 13 вересня 2001 р., коли Постійна спільна рада з питань співпраці НАТО і Росії оприлюднила комюніке, де говорилось, що вона (Рада) погоджується посилювати співпрацю у боротьбі з міжнародним тероризмом.

56. Після того, як голови країн та урядів країн НАТО та Росії домовились про створення Натівсько-Російської ради (НРР) у Римі 28 травня, було досягнуто нової якості у стосунках. Створення цієї ради (НРР) надає можливості для консультацій, спільних рішень та дій у широкому колі проблем. НРР зосереджуватиме свою увагу на спеціальних, чітко визначених проектах, де НАТО і Росія досягатимуть спільної мети. Як визначено у Римській декларації, початковий робочий план міститиме проекти з таких напрямків: оцінка терористичної загрози, кризовий менеджмент, припинення розповсюдження зброї та заходи контролю за зброєю та ракетною обороною, пошукові та рятувальні дії на морі, співпраця між військовими, реформа оборонного сектору, дії цивільного населення у надзвичайних ситуаціях, а також нові загрози. З розвитком Натівсько-Російської ради (НРР) можуть з'явитися й інші проекти.

57. Рада "НАТО-Росія" замінила Постійну спільну раду з питань співпраці НАТО і Росії, яка була створена у 1997 р., але ніколи достатньо не функціонувала через суперечки з питань Косово та інші. РРН очолюється генеральним секретарем НАТО. Рада буде збиратися щонайменше один раз на місяць на рівні дипломатичних та військових представників; двічі на рік на рівні міністрів оборони і закордонних справ і в особливих випадках скликатиме самміт. Перша зустріч Ради (РРН) "двадцяти" на рівні міністрів оборони відбулася 6 червня у Штаб-квартирі НАТО. На відміну від Постійної спільної ради з питань співпраці НАТО і Росії, ця Рада надає Росії право рівного голосу у прийнятті рішень з напрямків діяльності, що були перераховані вище. Але Рада не впливає на зобов'язання НАТО як військово-політичного Альянсу, що базується на ідеях колективної оборони. Рада не надає Росії право заборони на рішення та дії НАТО. Союзники НАТО за одностайною згодою зберігають за собою свободу діяти у будь-якому випадку і у будь-який час. Союзники НАТО вирішуватимуть між собою, з якими питаннями вони звертатимуться до Ради "НАТО-Росія", так само як і вирішуватимуть, яку точку зору відстоюватимуть у цих питаннях.

58. Якщо її використовувати максимально, то тісна співпраця між НАТО та Росією стане вирішальною у покращенні Європейської безпеки. Хоча Рада "НАТО-Росія" знаходиться ще й досі на початкових стадіях існування, перспективи реальної співпраці здаються досить яскравими. Високі посадові особи НАТО говорять, що атмосфера на зустрічах дуже відкрита і продуктивна. На зустрічі двадцяти міністрів оборони у Варшаві в кінці вересня генеральний секретар НАТО повідомив, що РРН досягла "відчутного" успіху у сфері обо-

рони. Як сказав пан Робертсон, особливо важливим є те, що НАТО і Росія “досягли вражаючих результатів” у таких сферах, як театр протиракетної оборони (ТПРО) та дотримання миру. Ваш доповідач розцінює нове зміцнення співпраці Альянсу з Росією як важливий крок, тому що між партнерами не повинно бути заборонених питань. РРН дозволить підняти болючі питання. Наприклад, ситуація на кордоні з Грузією, де діють групи чеченських повстанців. Союзники вважають, що “потрібно поважати територіальну цілісність Грузії”, але, з іншого боку, вони розділяють “занепокоєння Росії, викликане тим, що повстанці використовують територію Грузії як відносно безпечний тил”, наголосив генеральний секретар НАТО.

59. Згода Росії на присутність американських військових радників у Грузії та на використання баз у країнах СНД для літаків США та союзників відображає новий рух у партнерстві, схваленому президентом Путіним. Однак потрібно ще зробити багато роботи, щоб подолати стереотипи, які й досі притаманні широким колам російської громадськості, що скептично ставляться до НАТО. Згідно даним опитування громадської думки, проведеного на початку 2002 р., тобто до того, як була створена Рада “НАТО-Росія”, приблизно 60 % росіян “абсолютно” не довіряють НАТО. Є надія, що ті, хто в Росії критично ставиться до Заходу, поступово виявлять більш реалістичне розуміння того, що таке НАТО і що цей союз відстоює. Під час нещодавнього візиту до Москви представники Політичної Комісії дізналися, що президентові Путіну, не дивлячись на те, що він користується високою підтримкою громадськості, не вистачає необхідної підтримки з боку бюрократії, де ще багато чиновників вищого та нижчого рівнів і досі залишаються дуже критичними до НАТО. Під час зустрічі з комісією, у деяких експертів склалося враження, що пан Путін “зробив себе уразливим до критики”.

60. На весняній сесії 2002 р. в Софії Парламентська асамблея НАТО вирішила створити відповідний парламентський орган при раді, цим самим надавши новоствореній Раді парламентських повноважень. Цей парламентський орган функціонуватиме у формі постійного Натівсько-Російського парламентського комітету і охоплюватиме коло тих самих питань, що і Натівсько-Російська рада, і виконуватиме всеохоплюючу координаційну роль у стосунках між Асамблеєю та Асамблеєю Російської Федерації. Так само як у Раді “НАТО-Росія”, члени Постійного парламентського комітету працюватимуть як рівні партнери у сферах спільних інтересів. Перша зустріч цього Комітету відбудеться на щорічній сесії Асамблеї у Стамбулі у листопаді 2002 р.

### **Стосунки з Україною**

61. Особливі стосунки НАТО з Україною, так зване “чітке партнерство”, що розпочалися у 1997 р., породили більшу політичну зацікавленість у партнерів один до одного, що у свою чергу призвело до більш суттєвої та ефективної співпраці з широкого кола питань. Це зробило значний внесок у міжнародні миротворчі операції у Південно-Східній Європі. Як повідомили представникам Політичної комісії під час їх візиту до Києва у листопаді 2001 р., НАТО всіляко допомагає Україні у її спробах реформувати збройні сили, які залишилися після Радянського Союзу, і створити такі, які були б меншими, більш професійними та здатним забезпечувати безпеку України і разом з тим робити свій внесок до міжнародних місій. Що особливо важливо, Альянс надає допомогу у втіленні реалістичних планів, фінансуванні і розробці таких планів, які відповідали б можливостям України. Співпраця НАТО з Україною у стані реформування оборонного сектору передбачає постійні консультації з перегляду концепції національної безпеки, військової доктрини та переходу військово-службовців до цивільного сектору. Крім того, сюди також можна включати посилення прозорості у прийнятті рішень, роботу з реформування збройних сил, включаючи прикордонну безпеку, що передбачає боротьбу з торгівлею наркотиками, озброєними нападами та тероризмом. Співпраця НАТО з Україною також поширюється на цивільний сектор, де Україна

отримує технічні експертизи та знання, як працювати з країнами – членами НАТО у таких галузях, як пошукові та рятувальні операції, менеджмент у разі надзвичайних ситуацій.

62. Як було повідомлено нашим представникам у Києві у листопаді 2001 р., терористичні акти 11 вересня змусили Службу безпеки України та Раду національної безпеки і оборони переглянути у подальшому концепцію національної безпеки, яка саме зараз розробляється в Україні. Відразу після того НАТО та Україна розробили спільну заяву, де “рішучим чином” засуджуються терористичні акти у США. Україна пообіцяла зробити все можливе з свого боку, щоб знайти і покарати тих, хто вдався до такої жорстокості. Наприклад, у відповідь на прохання НАТО, Україна надала право сімом літакам НАТО пролітати над своєю територією для участі у антитерористичних операціях у Афганістані. Крім того, вона дала дозвіл американським літакам у разі гострої потреби сідати на аеродромах у Києві, Львові та Одесі.

63. Хоча раніше й виражалися побоювання, що Україна може стати “буферною зоною” між НАТО та Росією, Україна поступово стала вбачати у НАТО організацію, що виступає за колективну безпеку і не загрожує її власній безпеці. І дійсно, Україна привітала останнє коло розширення Альянсу. Високопосадовці урядовці з Києва додали, що вони позитивно ставляться до продовження Процесу відкритих дверей за умови, що цей процес не призведе до появи нових “зон впливу” у Євроатлантичному регіоні. Це ще раз підтвердив Володимир Шкідченко, міністр оборони України, на семінарі з безпеки у Мюнхені на початку лютого 2002 р., де він заявив, що Україна “розцінює розширення НАТО, як розростання зони безпеки, стабільності і демократії у Європі”.

64. Україна також привітала відновлення дружніх стосунків між НАТО та Росією. Поліпшені стосунки між Росією та НАТО можуть принести користь Україні, зменшивши при цьому напруження між своїми двома важливими сусідами, як повідомили членів Політичного комітету, коли вони були з візитом у Києві на початку листопада 2001 р. Пан Робертсон, генеральний секретар НАТО, сказав 6 грудня Анатолію Зленку, міністрові закордонних справ України, що поліпшена співпраця НАТО та Росії у жодному разі не підірве стосунків України з НАТО. У той самий час, здається, що південні регіони України зазнають відносного дефіциту безпеки та стабільності, і однією з поміж багатьох інших причин цьому є нерозв’язаний конфлікт у Придністров’ї та можливі непорозуміння зі сторони Молдови, що можуть мати свої наслідки в Україні та інших країнах у регіоні.

65. Таким чином, співпраця між НАТО і Україною, яка вже має відчутні результати в рамках дії програми “Чітке партнерство”, буде і надалі покращуватися. На зустрічі у Рейк’явіку 15 травня міністри закордонних справ країн-союзниць та України підтвердили своє бажання підняти стосунки між НАТО та Україною на якісно новий рівень. 23 травня Рада національної безпеки та оборони України заявила про наміри України розпочати процес підготовки до вступу в НАТО. Хоча на початковому етапі першочерговим завданням є встановлення дати для початку переговорів про членство у НАТО, Альянс готовий допомогти Україні наблизитися до Європи за умови, що Україна буде дотримуватись демократичних норм, як заявив генеральний секретар НАТО пан Робертсон на зустрічі Північноатлантичної ради у Києві на початку липня. На момент, коли писався звіт, саме приймалися рішення про сприяння тісній співпраці між НАТО та Україною, розробивши “план дій”, який би ставив кожного року певні цілі для співпраці. Такий план дій мав би бути розроблений на основі плану дій для вступу в НАТО, а також міг би гарантувати більшу прозорість та представити критерії, за якими можна було б оцінити розвиток реформ.

## **Розширення НАТО та його майбутнє**

66. Естонія, Латвія, Литва, Словачія, Словенія, а також Болгарія і Румунія зробили величезний крок на шляху до досягнення політичної стабільності, демократії та створення

ринкової економіки. Їм вдалося досягти рівня підготовленості за всіма п'ятьма розділами плану дій для вступу в НАТО, або ж вони на шляху до того, що дозволяє їм взяти на себе зобов'язання та відповідальність членства НАТО та робити свій внесок у безпеку в Північноатлантичному регіоні. Таким чином, Ваш доповідач пропонує головам урядів та країн – членів НАТО прийняти Болгарію, Естонію, Латвію, Литву, Румунію, Словачію і Словенію до Альянсу.

67. Якщо голови урядів та країн – членів НАТО висловлять це запрошення у Празі, а країни-кандидати і надалі продовжуватимуть втілювати свої плани, парламенти країн – членів НАТО повинні ратифікувати необхідні протоколи про міжнародний договір без затримки.

68. Країни-кандидати вже роблять свій внесок у Євроатлантичну стабільність та безпеку, бо вони беруть участь у миротворчих операціях, що проводяться НАТО, встановлюють добрі стосунки між собою та зі своїми сусідами, трансформують свої оборонні та цивільні структури відповідно до вимог НАТО. У 2001 р. сім з дев'яти країн-кандидатів надали свої військові сили для участі у натовських операціях в Косово, а вісім з дев'яти – для участі в операціях в Боснії, більш того, країни – кандидати у НАТО активно підтримують “війну з тероризмом”. Вони діють як дійсні союзники НАТО, вдаючись до воєнних та невоєнних заходів.

69. Країни-кандидати зробили суттєві фінансові внески у підготовку до вступу в НАТО і продовжують робити це далі. Вони зобов'язалися досягти цілей НАТО, приймати участь у натовських операціях та повністю відповідають критеріям НАТО у реформі оборонного сектору. Особливої уваги заслуговує їх постійне прагнення знайти можливості, щоб питання безпеки відповідало критеріям плану партнерства, тому що необхідно проводити реформи у багатьох напрямках. Їх люди, які десятиліттями жили під комуністичним режимом, тепер з нетерпінням чекають покращення умов життя найближчим часом. Не дивно, що під час візитів членів підкомітету до країн-кандидатів їм часто висловлювали думку про необхідність “прориву” на Празькому самміті і визначення їх зобов'язання щодо здійснення реформ, так само як прийняти до уваги те, що в деяких країнах реформи затяглися після десятиліття інтенсивних спроб реформування.

70. Аргументи проти розширення НАТО, а саме це зайвий раз викликає ворожнечу зі сторони Росії, коштує занадто багато, послаблює Альянс у політичному та військовому відношенні та відволікає НАТО від його першочергового завдання, здаються ще більш помилковими після 11 вересня 2001 р. Як показало попереднє коло розширення, це зробило НАТО і політично і військово сильнішим, і в подальшому мало позитивні наслідки у стабілізації ситуації в Європі, між іншим, покращивши стосунки між Росією та трьома країнами – новачками НАТО.

71. Доповідач погоджується зі статтею у «Вашингтон Пост» від 7 квітня, де висловлюється думка, що “справжня користь від розширення НАТО полягає у тому, що Альянс пропонує способи формування політичного та економічного розвитку в Європейських країнах, де вільний ринок ще не сприймається як щось належне. Щоб досягти цього, НАТО повинно зберегти свою боєздатність і цим самим розв'язувати проблеми загрози своїми можливостями. Як показує зустріч у Рейк'явіку та подальші зустрічі Північноатлантичної ради, НАТО приймає до уваги “уроки, які воно отримало” від попереднього кола розширення. Попередній досвід показав, що необхідно почекати кілька років, поки нові країни-члени зможуть у повній мірі робити свій внесок у забезпечення безпеки Альянсу. Ось чому так важливо продовжувати здійснення процесів плану вступу після того, як було офіційно повідомлено про прийняття нових членів, про що і говорилося у спільній заяві після зустрічі в Рейк'явіку.

72. Празький самміт надає історичну можливість ще раз підтвердити важливість НАТО у забезпеченні колективної безпеки у Євроатлантичному регіоні, звертаючись до нових за-

гроз, розвиваючи нові можливості та запрошуючи нових членів. Що стосується останнього, то це не кінець, а радше початок, бо країни, що вступили до Альянсу, повинні продовжувати реформи для того, щоб потім повністю приймати на себе відповідальність як члена НАТО, включаючи і виконання завдань, визначених планом вступу до НАТО. Більш того, процес розширення триватиме, якщо в країнах-кандидатах реформи не послабляться. Партнерство з НАТО буде і надалі посилюватися, тому що Альянс продовжує пристосовуватися до нового середовища безпеки. Розуміння безпеки змінюється, тому трансформація НАТО є і бажаною, і необхідною. Нові члени разом з поліпшеними партнерськими стосунками можуть відіграти важливу роль у посиленні загальної безпеки та стабільності у Євроатлантичному регіоні. Якщо все зроблено правильно, то прийняття нових членів прискорить процес розширення НАТО і цим самим заслужить і підтримку, і увагу зі сторони парламентів як під час, так і після процесу ратифікації.

73. Парламентам слід чітко дотримуватися та стежити за виконанням зобов'язань, що прийняли на себе країни-кандидати. Після того, як країни-кандидати виконають всі вимоги, визначені в плані як критерії до вступу в НАТО, парламентам країн – членів НАТО необхідно ратифікувати договори про прийняття. Виконуючи функції парламентського органу НАТО, Парламентська асамблея НАТО повинна включати до складу постійного комітету парламентським представників, щойно будуть підписані протоколи про прийняття. Процес наступного кола розширення не повинен створювати нових “зон впливу”. Готовність Парламентської асамблеї НАТО до діалогу та партнерства відіграє важливу роль у включенні до НАТО його сусідів. Таким чином, парламенти та Парламентська асамблея НАТО можуть відіграти дуже активну роль у запевненні країн – членів НАТО допомогти і підтримати всіх країн-кандидатів: і тих, яких приймуть на Празькому самміті, і тих, яких не приймуть.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

## **ДЕКЛАРАЦІЯ ЩОДО РОЗШИРЕННЯ НАТО ВІД 28 ТРАВНЯ 2002 РОКУ**

AV127  
GEN(02) 33rev. 1  
Мова документу: англійська  
Міжнародний секретаріат  
<http://www.nato-pa.int>

Травень 2002



## ДЕКЛАРАЦІЇ, ЩОДО РОЗШИРЕННЯ НАТО

1. Парламентська асамблея НАТО на своєму пленарному засіданні, що відбулося 28 травня у Софії, підтвердила, що мета НАТО – захист свободи і безпеки всіх членів організації політичними і військовими засобами. Виходячи з цього,

Асамблея:

2. Нагадує, що відповідно до статті 10 Вашингтонського договору учасники можуть, керуючись неупередженими домовленостями, запрошувати будь-які інші європейські держави до підтримки принципів Договору і внесків у безпеку Північноатлантичної зони з метою приєднання до Договору.

3. Нагадує про вагомий підтримку Договору в розширенні НАТО, яка була висловлена на зустрічах у Вільнюсі й Оттаві.

4. Наголошує на тому, що розширення має домінуючу політичну причину через перспективу безпеки й стабільності на Євроатлантичній арені. Підкреслює користь і вигоду, що були досягнуті за обставин, які змінюються з розширенням Альянсу, у тому напрямі, що НАТО може успішно діяти як форум політичних консультацій серед демократичних націй, а також співпрацювати і координувати військову діяльність та безпеку.

5. Наголошує на тому, що тероризм і торгівля зброєю масового знищення створює величезну загрозу країнам НАТО; розширення – це частина широко розповсюдженої політики, щоб побудувати альянс, який гарантуватиме безпеку на Євроатлантичній арені. Альянс відкритий для толерантних, демократичних суспільств, збагачених такими цінностями, які здатні протистояти тероризму. У той же час розширення підтримує військові сили і сили безпеки для боротьби із загрозами стабільності.

6. Наголошує на тому, що військове скорочення Альянсу лишається обов'язковим компонентом нової ролі НАТО через забезпечення відповідних потужностей і основи військової співпраці, координації, здатності до спільних дій.

7. Погоджується з тим, що повсюдне й регіонально збалансоване розширення НАТО – це актуальна частина трансформації Альянсу.

8. Визначає й оцінює зусилля, зроблені всіма кандидатами до вступу в членство НАТО, і висловлює вдячність цим країнам за продемонстровану солідарність, за їх вклади у боротьбу проти тероризму і за зусилля НАТО, застосовані після 11 вересня.

9. Зазначає, що Болгарія, Румунія, Словаччина, Словенія, Латвія й Литва здійснили прогрес у напрямку до членства в НАТО завдяки успішній програмі внутрішніх реформ та внесків у операції НАТО на Балканах.

10. Наголошує країнам-претендентам на важливості підтримки поточних зусиль, націлених на прийняття критеріїв членства, окреслених на навчаннях із розширення НАТО у 1995 році, які ухвалює Рада у Празі; нагадує кожній запрошеній країні, що в разі її вагань стосовно прийняття зобов'язань щодо реформ, члени парламентів Асамблеї можуть вирішити затримати чи навіть відхилити ратифікацію Протоколу Договору, необхідного тій країні, яка вступає в Альянс.

11. Скликає керівників держав і урядів Альянсу на свій наступний самміт у Прагу на 21 і 22 листопада з метою:

- а) запросити вступити у переговори ті країни-претенденти, готовність яких до членства в НАТО оцінена як така, що здатна зміцнювати безпеку та стабільність у Євроатлантичній зоні;
- б) продовжувати політику "відкритих дверей" після самміту в Празі й особливо сприяти країнам-претендентам їх членству в НАТО;



- в) нарощувати й інтенсифікувати партнерські програми співпраці з країнами-претендентами і продовжувати змінювати План дій щодо членства з метою допомогти їм у прийнятті вимог НАТО для остаточного вступу до Альянсу;
  - г) визначити термін для розгляду кандидатур країн-претендентів, якщо, відповідно, немає погіршення у прогресі прийняття критеріїв членства в НАТО;
  - ґ) заявити, що Альянс НАТО залишається відкритим для всіх, незалежно від їх географічного положення, європейських демократій, які бажають і здатні прийняти відповідальність членства, а їхній вступ всебічно збагатить безпеку й стабільність у Європі;
12. Скликає парламенти, які входять до складу Парламентської асамблеї, щоб ті дали свою згоду на ратифікацію чи взяли участь у ратифікації необхідних протоколів Договору.
13. Вірить, що значно розширене НАТО, разом з прийняттям різних фундаментальних змін і покращень, гарантуватиме майбутню співвіднесеність Північноатлантичного альянсу зі Статтею 5 як її невід'ємної частини.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

## **ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

**ВЕСНЯНА СЕСІЯ – СОФІЯ, БОЛГАРІЯ, ТРАВЕНЬ 2002**

**СОРОК ВОСЬМА ЩОРІЧНА СЕСІЯ – СТАМБУЛ,  
ТУРЕЧЧИНА, ЛИСТОПАД 2002**

AV 249  
SA (02) 15  
Мова оригіналу: англійська  
Міжнародний секретаріат  
<http://www.nato-pa.int>

Листопад 2002

## **Зміст**

### **Декларація (Софія)**

315 щодо розширення НАТО .....	135
--------------------------------	-----

### **Резолюції**

316 щодо Калінінграду .....	137
317 щодо структурної реформи НАТО та ЄПБО .....	139
318 щодо Іраку .....	141
319 щодо фінансування тероризму .....	143
320 щодо зміцнення трансатлантичного партнерства з безпеки .....	145
321 щодо тероризму із застосуванням хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної зброї .....	149

### **Декларація (Стамбул)**

322 щодо трансформація НАТО .....	151
-----------------------------------	-----

## **ДЕКЛАРАЦІЯ 315**

### **ЩОДО**

### **РОЗШИРЕННЯ НАТО\***

1. Парламентська асамблея НАТО, пленарне засідання якої відбулося у Софії 28 травня, підтвердила, що мета НАТО полягає у збереженні свободи і безпеки усіх своїх членів політичними і військовими засобами. Виходячи з цього,

Асамблея:

2. Нагадує, що відповідно до Статті 10 Вашингтонського договору учасники можуть, керуючись неупередженими домовленостями, запрошувати будь-які інші європейські держави для підтримки принципів Договору і внесків у безпеку Північноатлантичної зони з метою приєднання до Договору.

3. Нагадує про вагомий підтримку Договору в розширенні НАТО, яка була висловлена на зустрічах у Вільнюсі й Оттаві.

4. Наголошує на тому, що розширення має домінуючу політичну причину через перспективу безпеки й стабільності на Євроатлантичній арені. Підкреслює користь і вигоду, досягнуту у світлі обставин, які змінюються з розширенням Альянсу, в тому напрямі, що НАТО може діяти як форум політичних консультацій серед демократичних націй так успішно, як і співпрацювати, і координувати військову діяльність та безпеку.

5. Наголошує на тому, що тероризм і торгівля зброєю масового знищення створює величезну загрозу країнам НАТО, розширення – це частина широко розповсюдженої політики, щоб побудувати альянс, який гарантуватиме безпеку на Євроатлантичній арені. Альянс відкритий для толерантних, демократичних суспільств, збагачених такими цінностями, які здатні протистояти тероризму. У той же час розширення підтримує військові сили і сили безпеки для боротьби із загрозами стабільності.

6. Наголошує на тому, що військово-скорочення Альянсу залишається обов'язковим компонентом нової ролі НАТО через забезпечення відповідних потужностей і основи військової співпраці, координації, здатності до спільних дій.

7. Погоджується з тим, що повсюдне й регіонально збалансоване розширення НАТО – це сьогоденна частина трансформації Альянсу.

8. Визначає й оцінює зусилля, зроблені усіма кандидатами до вступу в членство НАТО, і висловлює вдячність цим країнам за продемонстровану солідарність, за їхні вклади у боротьбу проти тероризму і у зусилля НАТО, здійснені після 11 вересня.

9. Зазначає, що Болгарія, Румунія, Словаччина, Словенія, Латвія й Литва здійснили прогрес у напрямку до членства в НАТО завдяки успішній програмі внутрішніх реформ та своїх внесків в операції НАТО на Балканах.

10. Наголошує країнам-претендентам на важливості підтримки поточних зусиль, націлених на прийняття критеріїв членства, окреслених на навчаннях із розширення НАТО у 1995 році, які ухвалює Рада у Празі; нагадує кожній запрошеній країні, що в разі її вагань стосовно прийняття зобов'язань щодо реформ, члени парламентів Асамблеї можуть вирішити затримати чи навіть відхилити ратифікацію Протоколу Договору, необхідного тій країні, яка вступає в Альянс.

---

\* Надано Пітером Вігером (Великобританія), головою Політичного комітету, на запит Рафаеля Естрелла, президента Парламентської асамблеї НАТО, представлено й прийнято на пленарному засіданні під час весняної сесії в Софії (Болгарія) у травні 2002 р.

11. Скликає керівників держав і урядів Альянсу на свій наступний самміт у Прагу на 21 і 22 листопада з метою:
- а) запросити вступити у переговори ті країни-претенденти, готовність яких до членства в НАТО оцінена як така, що здатна зміцнити безпеку та стабільність у Євроатлантичній зоні;
  - б) продовжувати політику "відкритих дверей" після самміту в Празі й особливо сприяти країнам-претендентам їх членству в НАТО;
  - в) нарощувати й інтенсифікувати партнерські програми співпраці з країнами-претендентами і продовжувати змінювати План дій щодо членства з метою допомоги їм у прийнятті вимог НАТО для остаточного вступу до НАТО;
  - г) визначити термін для розгляду кандидатур країн-претендентів, якщо, відповідно, немає ніякого погіршення у прогресі прийняття критеріїв членства в НАТО;
  - ґ) заявити, що НАТО залишається відкритим для всіх, незалежно від їх географічного положення, європейських демократій, які бажають і здатні прийняти відповідальність за членство в Альянсі, а їхній вступ всебічно збагатить безпеку й стабільність у Європі.
12. Скликає парламенти, які входять до складу Парламентської асамблеї, щоб ті дали свою згоду на ратифікацію чи взяли участь у ратифікації необхідних протоколів Договору.
13. Вірить, що значно розширене НАТО, разом з прийняттям різних фундаментальних змін і покращень, гарантуватиме майбутню співвіднесеність Північноатлантичного альянсу зі Статтею 5 як її невід'ємної частини.

## **ДЕКЛАРАЦІЯ 316**

### **ЩОДО**

### **КАЛІНІНГРАДУ\***

Асамблея:

1. Підтверджує, що мир і безпека дуже важливі для НАТО і, виходячи з цього, заохочує встановлення добрих стосунків Європейського союзу з Росією.
  2. Визнає унікальне положення Калінінградського регіону в Росії.
  3. Розуміє важливість значення Росії після розширення Євросоюзу, особливо при пересуванні російських громадян між Калінінградом та іншою частиною Росії.
  4. Ураховує захист і безпеку кордонів Євросоюзу і наполягає на тому, щоб майбутнє пересування громадян із (чи) в Калінінградську область перебувало на лінії Шенгенських здобутків.
  5. Наголошує на тому, що співпраця стосовно Калінінграда формує частину розширення стосунків Євросоюзу з Росією і досягнення спільної згоди, яка стане навіть більш важливою для обох сторін – Євросоюзу і Росії – після розширення Євросоюзу.
  6. Наполягає на необхідності установити баланс між національними інтересами і міжнародною напруженістю, виробити рішення щодо пересування до і від Калінінграда, яке не повинно перешкоджати і в жодному випадку не відкидати повної участі держав – членів Євросоюзу в Шенгенському режимі.
  7. Вітає рішення самміту Росія – Євросоюз у Брюсселі 11 листопада 2002 року щодо транзиту між Калінінградською областю та рештою території Росії, охоплюючи ті відносні виключення, які стосуються обох учасників про майбутній транзит громадян і вантажів між Калінінградською областю та іншими регіонами Росії, і робить крок до їхньої співпраці у нарощуванні соціально-економічного розвитку всієї Калінінградської області в цілому.
8. ЗАКЛИКАЄ Євросоюз:
- а) якнайшвидше прискорити початок переговорів з країнами-претендентами вступу до Євросоюзу стосовно приєднання до Шенгенської зони;
  - б) продовжувати пропонувати допомогу у запровадженні проїзного мита для руху людей, включаючи додаткові кошти на відкриття окремого консульства у Калінінграді;
  - в) для зміцнення норми права невідкладно обговорювати заходи, які у даному випадку запроваджує Росія; активізувати боротьбу проти організованої злочинності й гарантувати ефективну безпеку кордонів;
  - г) розширяти практичну співпрацю в облаштуванні кордонів як одного із реальних інструментів перехоплення транскордонних злочинів і нелегальної еміграції та упередження вільного руху злочинних і терористичних елементів;
  - д) виконувати довготермінову спільно погоджену і всебічну стратегію з Росією в економічному та інфраструктурному розвитку Калінінграда.
9. ЗАКЛИКАЄ російську владу:
- а) без затримки впроваджувати домовленості, досягнуті на самміті Росії та Євросоюзу 11 листопада 2002 року, відповідно до усіх причетних учасників;

---

\* Представлено Комітетом з цивільного виміру безпеки

- б) показати стабільне зобов'язання в інвестуванні безпеки російських кордонів, у зменшенні злочинної активності у Калінінградській області й створенні ефективних, підкріплених законом, правових, соціальних і економічних реформ;
- в) без затримки розпочати переговори щодо підписання досягнутих домовленостей з Євросоюзом, Литвою і Польщею, прагнучи до такого ж успіху, як і ратифікація домовленостей стосовно кордонів між Росією і трьома державами Балтії;
- г) відкритим і доступним способом проінформувати жителів Калінінграда і решту населення Росії про проїзне мито при в'їзді та виїзді з анклаву.

## **ДЕКЛАРАЦІЯ 317**

### **ЩОДО**

## **СТРУКТУРНОЇ РЕФОРМИ НАТО ТА ЄПБО\***

Асамблея:

1. Заявляє, що союзні країни залишають за собою зобов'язання захищати один одного проти усіх загроз нашій безпеці від дій будь-яких ворожих урядів чи недержавних діячів.
2. Зазначає, що сьогодні тероризм являє собою значну загрозу Альянсу і вимагає всебічного застосування усіх засобів, які є у нашому розпорядженні.
3. Наголошує на тому, що Альянс НАТО у Статті 5 Вашингтонського договору вперше закликав до відповіді на терористичні атаки проти Сполучених Штатів Америки 11 вересня 2001 р.
4. Спостерігає за тим, як інституція НАТО відіграє стримуючу роль, і крім цього військовий персонал багатьох союзних країн робить внесок в операцію утримання свободи.
5. Визнає, що НАТО повинно реформувати свої структури, щоб бути здатним направляти місії за межі Євроатлантичного регіону, якщо на це буде директива членів уряду.
6. Визнає факт дискусій з метою трансформувати командну структуру НАТО у добре налагоджену організацію, яка була б здатною розміщувати штаби і сили там, де вони необхідні для боротьби із загрозою безпеці Альянсу.
7. Рекомендує роботу з перегляду сил НАТО, які розвивають встановлення штабів високої бойової готовності, здатних виконувати операції поза зоною Альянсу на рівні корпусів.
8. Указує на те, що більшість розміщених сил потребують таких місій.
9. Сприяє започаткуванню нових перспектив у погодженні з міністрами оборони країн-членів НАТО, що значно підвищить число можливостей, необхідних для повного радіусу дій місій Альянсу.
10. Підтверджує нашу позицію щодо укріплення європейської опори Альянсу і підтримки побудови та зміцнення європейської безпеки та політики оборони у тому напрямку, який стане додатковим зміцненням Альянсу.
11. Нагадує, що основною метою засідання Євросоюзу в Гельсінкі є заклик до того, щоб до 2003 року Євросоюз розвинув можливість розмістити корпуси швидкого реагування з відповідними повітряними і військово-морськими контингентами з метою зміцнення спільної зовнішньої політики і, у випадку необхідності, здійснення кризового управління, якщо НАТО в цілому не зможе бути задіяним.
12. Визначає прогрес у прийнятті позитивних домовленостей у Берліні між НАТО і Євросоюзом з метою гарантування доступу Євросоюзу до активів і можливостей НАТО.
13. Висловлює прикрість з приводу того, що розбіжність поглядів перешкоджає втілити позитивні рішення Берлінської домовленості між НАТО та Євросоюзом всупереч уже досягнутому прогресу, призупиняє здатність Євросоюзу проводити операції кризового управління.
14. Підтримує зусилля щодо подолання безвихідних становищ стосовно домовленостей між НАТО і Євросоюзом, які мають місце на даний момент.
15. Спонукає членів урядів і парламентів Північноатлантичного альянсу:
  - а) зробити боротьбу з тероризмом і торгівлю зброєю масового знищення центральною місією Альянсу;
  - б) реформувати структуру НАТО таким чином, щоб Альянс був спроможним виконувати ці місії;

---

\* Представлено Комітетом з оборони і безпеки



- в) гарантувати, що нова командна структура НАТО спроможна розмістити штаби всюди, де Альянс вимагатиме представлення своєї місії;
  - г) розвивати національні збройні сили, які були б стабільні й розміщені всюди, де це необхідно для боротьби із загрозою безпеці Альянсу;
  - ґ) виконувати цілі збройних сил НАТО і робити їх настільки прозорими, щоб парламенти і громадськість могли узгоджувати моніторинг;
  - д) напрацьовувати відповідні домовленості з Європейським союзом, спроможні, в дусі щирого партнерства, акумулювати потужності та можливості НАТО для Сил швидкого реагування, якщо НАТО у повному складі не може бути задіяне;
  - е) робити все, щоб гарантувати зв'язок між запропонованими відповідними силами НАТО і Силами швидкого реагування Євросоюзу та гарантованої взаємодоповненості започаткованих потужностей НАТО і Євросоюзу.
16. Спонукає членів урядів і парламентів Північноатлантичного альянсу, що є також членами Євросоюзу, виконати Гельсінські рішення до вказаної дати 2003 року.

## ДЕКЛАРАЦІЯ 318

### ЩОДО ІРАКУ\*

Асамблея:

1. Наголошує, що після звільнення Кувейту у 1991 році Ірак погодив з Організацією Об'єднаних Націй Резолюцію Ради Безпеки 687, яка без умов та під міжнародним наглядом вимагає безумовно прийняти знищення, вилучення чи перешкодження програмам з ядерної, хімічної та біологічної зброї. Додаткова Резолюція 687 також вимагає від Іраку безумовного прийняття знищення, вилучення чи перешкодження програмам стосовно розвитку чи оволодіння балістичними ракетами з радіусом дії більше, ніж 150 км. У відповідності до цих резолюцій, Ірак без будь-яких умов зобов'язався не нарощувати зброю масового знищення і, відповідно до цього, прийняти заборону на балістичні ракети. Через численні випадки, починаючи з 1991 р., Рада Безпеки ООН переглянула Резолюцію 687, а найновіша Резолюція 1441 прийнята Радою Безпеки 8 листопада 2002 р.
2. Нагадує, що непогодженість Іраку з Резолюцією 687 змусила інспекторів зі зброї масового знищення Об'єднаних Націй покинути Ірак у 1998 р., поклавши кінець міжнародним зусиллям з моніторингу, що проводився згідно з резолюціями ООН.
3. Посилається на свідчення, представлені урядом Великобританії та неурядовими організаціями, які продемонстрували, що Ірак, незважаючи на резолюції ООН, продовжує нарощувати зброю масового знищення і заборонені балістичні ракети.
4. Заявляє, що можливості терористичних груп, які володіють зброєю масового знищення, створюють сьогодні значну загрозу безпеці країнам Північноатлантичного альянсу і багатьом іншим країнам у всьому світі.
5. Заявляє, що відмова Іраку виконувати свої міжнародні зобов'язання щодо демонстрації програм стосовно знищення зброї масового знищення та заборонених балістичні ракети, наявність фактів використання зброї масового знищення, фактів застосування сили проти сусідніх держав та підтримку міжнародного тероризму вимагає суворої дипломатичної та, у разі потреби, військової відповіді міжнародної спільноти.
6. Відзначає прийняття Резолюції 1441 Ради Безпеки ООН іракською владою.
7. Спонукає членів урядів і парламентів Північноатлантичного альянсу:
  - а) діяти спільно з метою повного впровадження Резолюції 1441 Ради Безпеки ООН, яка вимагає, щоб повернення інспекторів ООН до Іраку;
  - б) працювати через Об'єднані Нації, з метою переконатися, що Ірак погодився з усіма відповідними резолюціями Ради Безпеки і продовжує демонтування своєї зброї масового знищення і заборонених балістичних ракет;
  - в) гарантувати, що інспектори ООН з озброєння терміново, безумовно і необмежено матимуть доступ до всіх місць, документів, а також державних службовців та інших осіб Іраку, щоб визначити, чи Ірак виконує резолюції ООН;
  - г) заявити, що небажання Іраку в будь-який час і повністю співпрацювати щодо виконання резолюцій Ради Безпеки ООН щодо Іраку, доводить, що Ірак продовжує суттєво порушувати свої зобов'язання, що матиме для нього такі серйозні наслідки, як застосування проти нього військової сили;

---

\* Представлено Комітетом з оборони і безпеки

- г) якщо Ірак відмовиться погодитися з політичною та економічною реконструкцією, з резолюціями Ради Безпеки ООН, підготувати можливість подальшого використання сили для того, щоб гарантувати відповідальність будь-якого іракського уряду за свої принципи та норми права.

## **ДЕКЛАРАЦІЯ 319**

### **ЩОДО**

## **ФІНАНСУВАННЯ ТЕРОРИЗМУ\***

Асамблея:

1. Доводить до відома, що тероризм представляє загрозу глобальній безпеці, економічному добробуту та демократичному розвитку.
2. Турбується про прямий і непрямий тягар, який лягає на західну економіку, включаючи підвищені страхові виплати, необхідність захищати підприємства і робити економічні інфраструктури більш міцними.
3. Визначає, що уряди і центральні банки грають вирішальну роль в обмеженні макроекономічного впливу нападу 11 вересня 2001 р.
4. Усвідомлює, що збільшення урядових витрат, пов'язаних із всебічною відповіддю терористичній загрозі, можуть спричинити негативні економічні зміни.
5. Зазначає, що приватний сектор був і залишається ключовою дійовою особою, як допомагає нашому суспільству ефективно і вичерпно впоратися з витратами на тероризм.
6. Визнає й переваги, і збільшену вразливість висококомплексної та інтегрованої системи комунікацій, енергетики, водопостачання, харчування та інформаційного забезпечення, які необхідні нашому суспільству.
7. Вітає кроки, що зроблені міжнародними організаціями й урядами, щоб сприяти більшій фінансовій транспарентності та протидіяти відмиванню коштів, як це було раніш зазначено в Резолюції 1773 Ради Безпеки.
8. Стурбована тим, що терористичні організації, не дивлячись ні на що, все ще мають можливість експлуатувати вразливі міжнародні фінансові системи, і ті продовжують перекачувати фінансові ресурси до терористичних угруповань.
9. Зазначено, що міжнародний тероризм тісно пов'язаний з організованою злочинністю, і постійне збільшення його протиправних дій відбувається через незаконний обіг наркотиків, шахрайство, нелегальний продаж дорогоцінного каміння та торгівлю людьми.
10. Вітає визнання багатьма західними урядами того, що зростання допомоги може бути одним з інструментів боротьби з умовами, які сприяють тероризму.
11. Підтримує зобов'язання досягнутого в Монтерей консенсусу щодо фінансування необхідного розвитку, потрібного для поліпшення об'єму і ефективності зростання допомоги.
12. Нарікає на неспроможність Заходу відкрити відповідні комерційні ринки для країн, які розвиваються, створити політику, яка б принесла більший рівень добробуту багатьом нестабільним та доведеним до бідності країнам.
13. Спонукає членів урядів і парламентів Північноатлантичного альянсу:
  - а) зосередитись на викоріненні й знищенні фінансової мережі тероризму завдяки зміцненою координації зусиль, щоб ліквідувати відмивання грошей і незаконний трансфер фондів, зосередитись на зміцненні національного і міжнародного регулювання та узгодженні відповідних законодавчих аспектів фінансування;
  - б) використовувати силу втручання розсудливо, у відповідності до того, щоб гарантувати, що ліберальні фінансові та комерційні ринки будуть продовжувати закладати фундамент для процвітання добробуту населення;
  - в) заохочувати і громадський, і приватний сектори переглянути існуючі слабкі місця важливих економічних інфраструктур, що спрямовані проти тероризму, і де необхідно нарощувати міцні системи, здатні протистояти атакам;

---

\* Представлено Комітетом з оборони і безпеки

- г) заохочувати міжнародні банки прийняти строге правило “знаю свого клієнта” і ретельно слідкувати за діяльністю своїх клієнтів;
- г) записувати в чорний список і застосовувати санкції проти країн та інституції, що не підтримують міжнародні стандарти протидії практиці відмивання грошей;
- д) вимагати суворішого контролю за нестандартною діяльністю звичайних банківських і фінансових структур, релігійних, благодійних та інших організацій, які можуть здійснювати банківські операції з фінансовими фондами терористів або підкреслено привабливі для фінансових активів терористичних організацій;
- е) наполягати на розвитку альтернативних джерел енергії та підтримувати енергозбереження у відповідності до зменшення енергетичної залежності Заходу від нестабільних регіонів світу;
- є) упроваджувати подальше збільшення допомоги менш розвиненим країнам, а також збільшити їх доступ до західних ринків для сприяння глобальному економічному розвитку і стабільності;
- ж) розвивати багатогранну концепцію безпеки, яка включає доступ до освіти та охорони здоров'я і зменшення бідності завдяки національним зовнішнім програмам допомоги країнам, що розвиваються;
- з) запроваджувати стандарти і проводити відповідні міжнародні фінансові спостереження, подібно до діяльності Загону особливого призначення для фінансових акцій та Інтерполу, з метою боротьби з нелегальною фінансовою діяльністю, щоб заохочувати цих “сторожових псів” до кращого взаємного обміну інформацією та заохочувати НАТО наслідувати зусилля міжнародних “сторожових псів” таким чином, щоб Альянс був спроможним дати конкретну оцінку терористичним силам і загрозам.

## **ДЕКЛАРАЦІЯ 320**

### **ЩОДО**

## **ЗМІЦНЕННЯ ТРАНСАТЛАНТИЧНОГО ПАРТНЕРСТВА**

### **У ГАЛУЗІ БЕЗПЕКИ\***

Асамблея:

1. Заявляє, що тісна трансатлантична політика співпраці й координації – це основа збереження миру, процвітання і стабільності в Євроатлантичній зоні, і що НАТО залишається найважливішим фактором у досягненні цієї мети.
2. Приймає і схвалює наміри запросити сім країн приєднатися до Альянсу, що стане важливим внеском у трансформацію НАТО і зміцнення стабільності та безпеки в Євроатлантичній зоні.
3. Визнає значення зусиль і реформ у якості внеску у мир і стабільність у Південно-Східній Європі таких трьох претендентів: Албанії, Хорватії, а у подальшому Югославської Республіки Македонія<sup>1</sup>.
4. Підтверджує, що Альянс відкритий будь-яким демократичним європейським країнам, які висловлюють своє бажання і здатність прийняти основи Вашингтонського договору і зробити свій внесок у мир і стабільність в Євроатлантичній зоні.
5. Вважає, що підтримка спільних цінностей Альянсу – одна з керівних сил поряд зі співпрацею НАТО з країнами-партнерами.
6. Наголошує на вирішальній важливості співпраці з Росією у боротьбі проти тероризму у глобальній безпеці у Євроатлантичній зоні й рекомендує провести Раду Росії і НАТО 28 листопада 2002 р. на самміті в Римі.
7. Стверджує, що НАТО під час самміту у Празі слід створити інструмент блокування міжнародного тероризму і торгівлі зброєю масового знищення (ЗМЗ)
8. Заявляє, що один з першочергових внесків НАТО у боротьбу проти міжнародного тероризму полягає у допомозі формуванню і зміцненню зв'язків у широкій коаліції держав, особливо військової участі, включаючи вирішення регіональних конфліктів, захист збройних сил і населення проти атак ядерної, біологічної, хімічної зброї, а також сприяє спільному використанню розвідки.
9. Наполягає на тому, що у контексті боротьби проти тероризму, зміцненні співпраці між США, Канадою, країнами Європейського союзу та іншими членами Альянсу щодо внутрішньої безпеки, виникають проблеми між поліцією і судовим звинуваченням стосовно питань ефективного ведення справ проти терористичної мережі, що ускладнюються наявністю організованої злочинності та нелегальної торгівлі наркотиками, людьми і зброєю.
10. Зазначає, що ліквідація фінансування терористів і спільна законодавча база для ведення справ з міжнародним тероризмом закликає до прямої співпраці Об'єднаних Націй з міжнародними фінансовими інституціями на базі положення Резолюції 1373 Ради Безпеки ООН, яка створює тверду законодавчу основу для ефективної протидії міжнародному тероризму.
11. Наголошує на тому, що міжнародна дипломатія може зробити значний внесок у попередження розповсюдження ЗМЗ і зміцнення контролю за стрілецькою зброєю, особливо це стосується Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, а також контроль експорту зброї політичною владою має бути пріоритетом всіх країн – членів НАТО.

---

\* Представлено Політичним комітетом

<sup>1</sup> Туреччина визнає Республіку Македонію за її конституційною назвою

12. Визначає ціну днів для створення стабільної та довготривалої участі у програмі "Глобальне партнерство" щодо країн колишнього Радянського Союзу, особливо Росії, як засобу заохочення ефективного впровадження міжнародної охорони, безпеки та верифікації стандартів щодо ядерних матеріалів.
13. Підтверджує, що головним завданням НАТО залишається, відповідно, безпека Альянсу:
- а) колективна оборона: зобов'язання колективної оборони та інтегровані силові структури, які зашкодили перенаціоналізованій політиці оборони у країнах – членах НАТО, відіграють важливу роль у веденні справ претендентів та інших партнерів;
  - б) партнерство: НАТО розвинув широку мережу стосунків з країнами-партнерами, включаючи Росію і Україну та інші міжнародні організації, роблячи їх ключовими факторами у співпраці з міжнародної безпеки;
  - в) кризове управління: упродовж останнього десятиліття НАТО він став одним із найбільш важливих діючих факторів кризового управління, у справах вирішення регіональних конфліктів та місії миру;
  - г) зробити кроки, які дозволили б використання інтегрованої системи протиповітряної оборони НАТО там, де є загроза неминучих терористичних атак, що спрямовані проти цивільних цілей; це використання потужностей НАТО у відповідній країні має бути погодженим.
14. Визнає, що колективна безпека – це серцевина Альянсу, що значний військовий внесок залишається абсолютно важливим, але невійськові засоби, включаючи дипломатію, економічну і фінансову допомогу, можуть грати важливу роль у захисті безпеки і проектуванні стабільності за межами НАТО.
15. Нагадує, що зміцнення європейської опори і успішне впровадження оголошеної мети Євросоюзу є ключовими факторами зміцнення військової потужності НАТО.
16. Заявляє, що всі держави – члени Альянсу зобов'язані забезпечувати довготривалий мир, стабільність й процвітання Південно-Східної Європи.
17. Спонукає членів урядів і парламенти Північноатлантичного альянсу:
- а) запросити Болгарію, Естонію, Латвію, Литву, Румунію, Словачію, Словенію розпочати переговори щодо вступу до Альянсу і підтримувати їх та інших претендентів в їхніх зусиллях у прийнятті стандартів НАТО в контексті Плану дій щодо членства (ПДЧ);
  - б) наголошувати, що НАТО продовжує свою політику "відкритих дверей" й після запрошень нових членів, продовжує визнавати і підтримувати наполегливі зусилля Албанії, Хорватії і, попередньо, Югославської Республіки Македонія щодо прийняття стандартів НАТО, виходячи із контексту ПДЧ;
  - в) продовжувати взаємодію з Росією стосовно практичної співпраці й виконання спільних проєктів і операцій відповідно до побудови взаємовигідної довіри, встановлення спільних оперативних можливостей, і нарешті, розширення порядку денного Ради Росія – НАТО;
  - г) активізувати і розширити існуюче партнерство Альянсу, особливо програму Чіткого Партнерства з Україною у формі Плану дій, Середземноморського діалогу, Партнерства заради миру а також співпрацю з Євроатлантичною партнерською радою (ЄАПР);
  - г) знайти шляхи тіснішої співпраці між НАТО і ОБСЄ і, де це можливо, з Радою Європи в упередженні внутрішньої нестабільності, а також у забезпеченні демократичного управління і норми права;
  - д) зміцнювати співпрацю між державами-учасниками стосовно Конвенції Міжнародного кримінального суду та державами-неучасниками у веденні справ про злочини проти людства, нових видів злочинів і геноциду;
  - е) зміцнювати роль НАТО як найвищого форуму консолідації США, Канади та їх європейських партнерів для розгляду найважливіших проблем безпеки;

- є) зміцнювати і підтримувати існуючий режим контролю за зброєю, а також розвивати нові механізми і запроваджувати фінансування нових режимів контролю з метою перешкоджання розповсюдження ЗМЗ, для ефективного моніторингу, виконання і санкцій у випадку недотримання;
- ж) терміново обговорити: виходячи з яких умов попередні закупівельні дії мають відповідати стратегії стримування і міжнародному праву;
- з) вважати максимальним використання інтегрованих структур НАТО в Афганістані;
- и) запровадити тіснішу співпрацю між НАТО і Євросоюзом, особливо у зонах попередження конфліктів, утримання миру і міжнародної боротьби з тероризмом;
- і) використати всі залишкові ресурси і зробити конструктивний внесок у налаштування безперервної співпраці між НАТО і Євросоюзом;
- ї) гарантувати продовження операцій збереження миру в колишній Югославській республіці Македонія після 15 грудня 2002 р. як місії, очолюваної НАТО і Євросоюзом;
- к) вважати адаптацію направленої операції Загону особливого призначення FOX у Югославській республіці Македонія відповіддю на запит нового уряду Македонії, включаючи моніторинг кордонів.





## **РЕЗОЛЮЦІЯ 321**

### **щодо**

# **ТЕРОРИЗМУ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ХІМІЧНОЇ, БІОЛОГІЧНОЇ, РАДІОЛОГІЧНОЇ ТА ЯДЕРНОЇ ЗБРОЇ\***

Асамблея:

1. Наполягає, що події 11 вересня 2001 року підтвердили існування типу тероризму, керованого релігійною мотивацією чи іншими ідеологічними цілями, який намагається спричинити масові нещасні випадки для своїх ворогів.
2. Визнає, що терористичні групи мають у своєму розпорядженні різні фінансові та інформаційні джерелами, зброю і заборонені матеріали.
3. Усвідомлює, що терористичні групи, такі, як Аль-Каїда, докладають максимум зусиль для придбання хімічної, біологічної і радіологічної зброї з метою застосування в терористичних атаках.
4. Визнає, що атаки в США в 2001 році стали сигналом того, що ми вступили у нову, загрозливу епоху біологічного озброєння тероризму.
5. Переконана, що прискорені відкриття у науці й технології – зокрема у біотехнології – так, як і швидка дифузія у глобальну світову мережу, створюють нову загрозу.
6. Визнає, що тероризм, який має переваги над умовами недосконалої безпеки, на деяких сайтах може нелегально набути хімічних і біологічних агентів, ядерного матеріалу чи іншої зброї, технологій, які походять із програм колишнього Радянського Союзу.
7. Наполягає на тому, що ефективні заходи стримування і захисту від тероризму, так само, як і кібернетичні атаки, повинні бути доповнені координацією багатосторонніх зусиль до розширення практики.
8. Переконана: щоб максимізувати ефективність у зменшенні масштабу загроз, міжнародна відповідальність, насамперед, потребує інтегрованого трансатлантичного підходу, особливо в зонах твердого закону, спільного користування даними розвідки, створення відповідних норм, підготовленої оборони, аналізу отриманих уроків, наукових досліджень і розвитку.
9. Спонукає членів урядів та парламенти Північноатлантичного альянсу:
  - а) застосовувати невійськові спроби розв'язання, зменшення та стримування конфліктів, щоб знизити загрозу будь-чийого бажання використати хімічну, біологічну радіологічну чи ядерну зброю;
  - б) удосконалювати глобальні юридичні та моральні проскрипції щодо використання і оволодіння хімічною, біологічною, радіологічною зброєю і, за можливості, укласти міжнародні домовленості, згідно з якими вважати володіння і застосування хімічної, біологічної, радіологічної зброї злочином проти людства;
  - в) посилити систему ядерної охорони, зазначену в Договорі про нерозповсюдження ядерної зброї, і продовжити роботу з ратифікації всіма країнами всестороннього Договору перевірки і заборони ядерної зброї;
  - г) заохочувати уряди Росії і Сполучених Штатів до співпраці з метою забезпечення безпеки своїх арсеналів тактичної ядерної зброї, утримуватись від розширення наявних арсеналів, працювати у напрямку досягнення домовленостей стосовно зменшення такої зброї у майбутньому; працювати разом, щоб перешкоджати оволодінню такою зброєю іншими націями;

---

\* Представлено Комітетом з науки і технологій

- г) розширювати членство Конвенції з біологічної зброї і зміцнювати обов'язки членів, за можливості включаючи механізми дотримання і верифікації;
- д) включити в роботу Ради НАТО-Росія питання програм з біологічної зброї колишнього Радянського Союзу з огляду на повний демонтаж усіх її залишків, щоб перешкодити їх попаданню в руки терористичних груп чи країн;
- е) зміцнювати Організацію заборони хімічної зброї дотриманням принципів незалежності, транспарентності й свободи слова, наголошувати на перевірці непогодженості, яка повинна включати виклик інспекторів;
- є) перешкоджати витоку таємної інформації, яка може бути використана для хімічної і біологічної зброї, і протистояти доступу до генетичної інформації щодо загрозливих патогенів, але при цьому визнається необхідність законних наукових, медичних та інших досліджень, які потенційно можуть бути використані для створення зброї масового знищення;
- ж) застосовувати погоджені національні дії щодо встановлення більш жорстких норм щодо біобезпеки і постійно збільшувати фізичний захист летальних біологічних агентів;
- з) зміцнити всі міжнародні (багатосторонні чи двосторонні) ініціативи, щоб допомогти Росії знищити, демонтувати і зберігати ядерну зброю у відповідності до Домовленості про контроль озброєння, ратифікованої Сполученими Штатами; допомогти партнерським країнам зберігати ядерні матеріали і обладнання, що залишилися від програм колишнього Радянського Союзу;
- и) прийняти Конвенцію 1980 про фізичний захист ядерних матеріалів і розширити її, з метою отримання невійськових ядерних матеріалів для внутрішнього використання, про їх зберігання, транспортування і відповідне обладнання;
- і) активізувати міжнародну співпрацю поліції для швидкого реагування на загрозу нелегального обігу ядерних матеріалів;
- ї) бути готовими застосувати, в рамках міжнародного права, прикордонні війська, сили поліції чи багатосторонні військові акції проти підготовки будь-яких акцій масового тероризму;
- к) створити базу даних існуючих на сьогоднішній день терористичних груп з випадками застосування хімічної, біологічної, радіологічної і ядерної зброї;
- л) посилювати потужність Світової організації охорони здоров'я для здійснення моніторингу глобальних інфекційних хвороб та спалахів незвичайних захворювань;
- м) посилювати оборону Альянсу проти хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної атак, включаючи ефективне навчання, поліпшене захисне оснащення, нарощування і закупівлю мобільних повітряних сенсорів для вчасного попередження;
- н) запланувати національну інтегровану відповідь на терористичні атаки, яка включає інформацію для громадян, підготовку і навчання тих, хто надає першу допомогу, та медичного персоналу у визначенні та реагуванні на незнайомі агенти, відповідно до нових медичних методів;
- о) розвивати угоди для швидкої міжнародної допомоги та підтримки національних оборонних та лікувальних можливостей.

# ДЕКЛАРАЦІЯ 322

## ЩОДО

## ТРАНСФОРМУВАННЯ НАТО\*

### 1. Мета створення НАТО

1.1. НАТО був створений для того, щоб захищати свободу і безпеку своїх членів політичними і військовими засобами; його головна роль полягає в зобов'язаннях колективної оборони, викладених у Статті 5 Вашингтонського договору. Як об'єднання трансатлантичного партнерства НАТО забезпечив фундамент для миру і розвитку Євроатлантичної спільноти націй. Успіх НАТО досягнутий завдяки погодженій єдності мети всіх членів, поєднаних спільними цінностями і принципами. Механізми консультацій, співпраці й координації політики для налагодження оборони і оперативних планів, розвиток спільних звичок і робочої практики зробили НАТО унікальною організацією, яка залишається такою й на сьогоднішній день.

### 2. Необхідність адаптації Альянсу

2.1. З 1989 року, із закінченням холодної війни, виклики колективній безпеці членів Альянсу корінним чином змінилися. НАТО довелось прийняти нові ролі та місії, названі проектуванням стабільності і безпеки по всій Євроатлантичній зоні через політику партнерства і співпраці з колишніми супротивниками, інформацією нових членів, розміщенням збройних сил для операцій підтримки миру поза формальними кордонами. Як результат змін умов безпеки і прийняття на себе нових місій, Альянс у 1999 році прийняв свою Стратегічну концепцію і впровадив глибокі зміни стосовно командування і силових структур.

2.2. Оскільки ми увійшли у XXI століття, НАТО повинен знову адаптуватися до нових загроз нашій колективній безпеці. Метою Альянсу залишається охорона безпеки його членів. Це вимагає продовження проектування стабільності й безпеки, участі в операціях, реагування на кризи у Євроатлантичній зоні, значущості адекватних рівнів і типів збройних сил, необхідних для виконання широкого спектру зобов'язань НАТО.

2.3. Однак підхід НАТО до колективної безпеки повинен тепер зауважувати і розповсюдження зброї масового знищення (ЗМЗ). Катастрофа 11 вересня 2001 року показала, що нові загрози не мають кордонів і вимагають широкого спектру військової та немілітарної діяльності.

2.4. НАТО вже продемонстрував політичну і військову солідарність з закликами Статті 5. Члени і партнери також зробили внески в операції в Афганістані. Альянс повинен організувати співпрацю у майбутніх операціях як внесок у мир і стабільність у всьому світі.

2.5. Тероризм і розповсюдження ЗМЗ разом представляють якісно нову загрозу нашій спільноті. Ведення справ у зв'язку з цим повинно вимагати широкого фронту дій: військових, політичних, економічних, соціальних, фінансових, технологічних та юридичних. НАТО проводить унікальний форум координації, кооперації у деяких із цих сфер. Природним є те, що НАТО визначає і співвідносить пріоритет тих зон, де має переваги і де може прийняти ведучу роль. Він повинен також визначити ті зони, де вимагається співпраця і координація з іншими організаціями, особливо з Євросоюзом, який володіє унікальними інструментами в

---

\* Представлено Рафаелем Естрела (Іспанія), президентом Парламентської асамблеї, від імені Установчого комітету; поліпшено й прийнято на пленарному засіданні 48-ї щорічної сесії у Стамбулі 19 листопада 2002 р.

області юриспруденції і внутрішніх справ. Значення відповідного балансу між свободою і безпекою має бути головним викликом для нашої спільноти.

2.6. Поява нових загроз матиме наслідки для ролей, місій і можливостей збройних сил НАТО. Збройні сили членів НАТО повинні, незважаючи ні на що, бути спроможними застосувати дії повсюди, де є загроза членам Альянсу, базуючись на Хартії Об'єднаних Націй. Задекларовані наміри щодо застосування таких акцій повинні зміцнити стримуючі елементи стратегії Альянсу встановленням чіткості у тому, що немає безпечного притулку для тих, хто залюкуватиме наші суспільства, або для тих, хто створить гавані для таких людей. Потреба в діяльності Альянсу базується на чітких доказах і повинна вирішуватися час від часу Північноатлантичною радою і, як завжди, повинна базуватися на консенсусах. Де НАТО як ціле не залучається, тоді союзники, які виконують наміри щодо застосування дій, можуть використовувати майно НАТО, процедури і практику.

2.7. Поки керівництво в 1999 році Стратегічної концепції лишається релевантним і продовжує забезпечувати відповідну базу для політик Альянсу, більший пріоритет повинен бути наданий обороні проти тероризму і розповсюдження ЗМЗ.

2.8. Ми віримо, що НАТО залишається унікально оснащеним для того, щоб відігравати головну роль у новому середовищі безпеки і мати справу з найбільш невідкладними проблемами. Однак залучення всього потенціалу Альянсу вимагатиме постійного пристосування до можливостей і структур. Це включає структури всередині самого НАТО. Глибокі зміни вимагають прискорених дій.

2.9. Ми усвідомлюємо, що загрози і виклики, які постають перед Альянсом, вимагають тривалої модернізації збройних сил держав – членів Альянсу. Однак оборонні витрати повинні бути ефективними і цілеспрямованими; наукові дослідження в оборонній галузі мають бути скоординовані з особливим наголосом на збалансованому обміні технологій між Сполученими Штатами та іншими членами Альянсу. Є необхідність розглянути збільшення оборонного бюджету.

### **3. Розширення**

3.1 Розширення НАТО є центральним питанням у трансформації Альянсу. Вступ нових членів до Альянсу зміцнить НАТО, збільшить безпеку і стабільність у Європі, спричинить подальший імпульс для реформ і реорганізацій. На своїй сесії у Софії у травні 2002 року Парламентська асамблея НАТО закликала до широкого регіонального збалансування розширення і визнання того, що Болгарія, Румунія, Словачія, Словенія, Естонія, Латвія, Литва здійснили прогресивні кроки у напрямку до членства в НАТО завдяки успішним програмам реформ на місцях своїм внескам в операції НАТО на Балканах.

3.2. Однак розуміння того, що процес реформ у цих країнах піддається енергійному тиску, Асамблея рекомендує розглянути запрошення до семи країн на самміті у Празі; у подальшому закликає національні парламенти НАТО гарантувати плавний процес ратифікації.

3.3. Кожна з країн-претендентів зараз здійснює значний внесок у стабільність і безпеку Євроатлантичного регіону. Асамблея спонукає всіх претендентів до продовження їхніх дій у виконанні Планів дій щодо членства (ПДЧ), як намічено в комюніке в Рейк'явіку.

3.4. Політика відкритих дверей повинна продовжуватися. Ті країни, які не запрошені приєднатися до Альянсу на Празькому самміті, як очікується, будуть запрошені в майбутньому. НАТО слід розглянути питання розширення не пізніше 2007 року. Допомога в контексті ПДЧ має бути збільшена.

### **4. Перегляд ролей та місій НАТО**

4.1. У боротьбі з тероризмом НАТО – найбільш ефективна організація для використання збройних сил, для розширення відповідної розвідки, для оборони проти ЗМЗ, для захисту

збройних сил і цивільного населення проти біологічної, хімічної, ядерної або радіологічної атак.

4.2. НАТО має підтверджувати, що пріоритетом союзників є оборона проти загрози тероризму і зброї масового знищення, особливо проти загрози застосування біологічних, хімічних і радіологічних агентів.

4.3. Цей пріоритет повинен бути визначений у стратегічній концепції НАТО і у військовій концепції для оборони проти тероризму, який розвивається. Це має набувати відповідного положення у забезпеченні розвитку потужностей Альянсу. У цьому контексті оборона проти ЗМЗ матиме пріоритет за трьома рівнями: контроль озброєння, нерозповсюдження, роззброєння, відповідні військові потужності. План цивільних непередбачених випадків НАТО має на меті захист цивільної спільноти і також розглядається як підсилюючий фактор.

4.4. Ці нові місії не виходять за межі поточної ролі НАТО щодо укріплення Зони стабільності у всій Євроатлантичній зоні. Розширення НАТО і європейська стабільність є надзвичайно доречними перед новими викликами. НАТО повинен продовжувати бути колективним об'єднанням та ініціатором проведення операцій у відповідь на кризи і залишатися активним спілкувачем з країнами з перехідною економікою, особливо у допомозі партнерам імплементувати та консолідувати оборонні реформи.

## **5. Реформа військових структур НАТО**

5.1. Наявні структури НАТО у подальшому повинні бути поліпшені, щоб забезпечити силовий вплив.

5.2. Інтегровані командні структури НАТО мають бути предметом подальшої реформи таким чином, щоб могли підтримувати і зміцнювати ці компанії чи місії у майбутньому. Тривалий перегляд наявних командних структур має бути результатом у розвитку гнучкості і ефективності розташування штабів, готових змінювати місце положення за першою вимогою і здатністю мати справу зі значними регіональними кризами. Цей перегляд повинен також враховувати останнє і майбутнє розширення Альянсу.

5.3. Альянс повинен стимулювати розвиток багатонаціональних, здатних до швидкого перегрупування і переміщення, збройних сил реагування, а також засобів їх транспортування і підтримки.

5.4. Значної уваги потребує подальший розвиток загонів особливого призначення.

5.5. Відмічаючи проблеми останніх років у розміщенні збройних сил на Балканах, нації повинні збільшувати пропорції бойових сил і сил забезпечення, здатних до розміщення у місцях, призначених НАТО.

5.6. Альянс повинен забезпечувати рівень специфічної ролі, де країни наголошують на своїх особливих перевагах та наявності спланованого інвестування.

5.7. НАТО як Міністерство оборони на засіданні 6 червня 2002 року порекомендувало, щоб ініціатива обороноздатності фокусувалась на незначній кількості високопріоритетних цілей, належних до повного радіусу місії Альянсу, включаючи оборону проти тероризму. Ця нова ініціатива повинна базуватися на твердих національних зобов'язаннях з точно визначеними датами.

5.8. Ці національні зобов'язання повинні бути прозорими для парламентського нагляду та контролю.

5.9. Слід надавати пріоритет тим проектам, які максимізують багатонаціональність і мають потенціал, щоб стати спільним надбанням НАТО.

5.10. Кожне зусилля повинно бути направлене на гарантії того, щоб військові потенціали НАТО і Євросоюзу посилювали один одного і були гармонізованими завдяки постійно діючим механізмам координації і процедур у дусі відкритості.

5.11. З огляду на потенційну загрозу хімічної, біологічної зброї, пріоритет має надаватися розвитку військового потенціалу, необхідного для того, щоб обороняти сили НАТО і населення проти тероризму, ЗМЗ та їх засобів доставки та інших неконвенціональних загроз.

5.12. Ці заходи повинні включати створення ЛВС команди реагування на надзвичайні ситуації, яка могла б терміново, у випадку атаки, спільно використовуючи технічні та матеріальні ресурси, оцінити і пом'якшити її дію на збройні сили і на цивільних.

5.13. Пріоритет слід також надавати упередженню кібертероризму.

5.14. НАТО повинен подвоїти свої зусилля для зменшення фрагментарності оборонних закупок завдяки об'єднанню військових спроможностей, спільним придбанням оснащення, спільними фондами, усуненням конкурентів. Це повинно зменшити до мінімуму перешкоди в розподілі технологій.

## **6. Стосунки з Євросоюзом**

6.1. НАТО і Євросоюз, дотримуючись свого відповідального покликання і мети, прямують до спільного стратегічного майбутнього у європейській безпеці і стабільності. Це забезпечує досягнення раціоналізму у найближчій спільній взаємодії і співпраці між обома організаціями у всіх сферах діяльності, особливо у боротьбі проти тероризму, розповсюдженні ЗМЗ, миротворчих місій та у операціях реагування на кризи.

6.2. Формула "Берлін—Плюс" має бути імплементована, щоб дозволити ефективно використати потенціал НАТО для очолюваних Євросоюзом операцій, якщо Альянс сам не залучений до операції.

6.3. Євросоюз і НАТО повинні тісно співпрацювати, щоб збільшити свої потужності.

6.4. Ефективному консультуванню і співпраці повинні сприяти безперервно працюючі представники у кожному штабі.

6.5. З огляду на необхідність багатосторонньої вичерпної відповіді міжнародному тероризму, реальним явищем може бути найтісніша координація і відповідальність Євросоюзу.

6.6. НАТО і Євросоюз повинні розглядати і наполягати на всіх областях потенційної співпраці та на координації кризового менеджменту.

6.7. Плани і ресурси НАТО і ЄС у сфері планування запобігання екстремим цивільним випадкам повинні бути повністю скоординовані, щоб уникнути дублікату і забезпечити максимум користі.

6.8. Консультації і співпраця між інституціями внутрішньої безпеки країн – членів НАТО і ЄС у сфері антитероризму і розповсюдження ЗМЗ повинні активуватися і поліпшуватися.

## **7. Розширення Альянсу**

7.1. Розширення на Балканах збройних сил Альянсу та інших націй під керівництвом НАТО стало рушійним фактором у побудові миру і безпеки в регіоні. Було досягнуто значного позитивного результату, але ситуація залишається нестабільною.

7.2. Однак зобов'язання Альянсу щодо операцій підтримки миру на Балканах повинні бути зміцнені у взаємодії з Євросоюзом.

## **8. НАТО і Росія**

8.1. Залежність стосунків НАТО і Росії та створення Ради НАТО–Росія забезпечує твердий базис у прийнятті викликів Євроатлантичної безпеки, поки зберігаються єдність НАТО і свобода дій.

8.2. НАТО повинен збільшити свої зусилля стосовно інформування всіх прошарків російського суспільства про роль, яку відіграє НАТО, і характер партнерства між НАТО і Росією.

8.3. Парламентська асамблея НАТО буде йти до самого кінця у зміцненні стосунків з Російськими Федеральними зборами через новий Установчий комітет ПА НАТО – Російські Федеральні збори.

## **9. НАТО і Україна**

9.1. Асамблея схвалює внесок України у місії НАТО на Балканах і у боротьбу проти тероризму.

9.2. Асамблея підтримує поглиблення і розширення стосунків між НАТО і Україною, щоб підняти їх до якісно нового рівня.

9.3. Україна повинна подвоїти свої зусилля у сфері реформи оборони і повинна запевнити, що її оборонний експорт пов'язаний з відповідними національними та міжнародними регулятивними базами.

## **10. Партнерство і співпраця**

10.1. НАТО відіграє ключову роль у допомозі перехідним країнам через програми партнерства і співпраці, особливо у впровадженні таких необхідних оборонних реформ. Ця роль стане навіть більш важливою після рішення розширення у Празі, щоб уникнути появи сірих зон нестабільності й небезпеки.

10.2. Особливої уваги і підтримки слід надавати розвитку регіональної співпраці, а також тим країнам Кавказу і Центральної Азії, які шукають ближчих стосунків з НАТО.

10.3. Всі партнери повинні бути залучені до боротьби проти тероризму, а план Партнерства повинен бути сформульований так, щоб забезпечити відповідне керівництво у збільшенні внесків і потужностей у цій специфічній сфері.

10.4. Трансформація Альянсу повинна включати поглиблення Середземноморського діалогу з метою зміцнення взаємовигідного порозуміння і підтримки миру і стабільності у цьому регіоні. НАТО повинен розвивати партнерство Середземноморського діалогу з країнами, які шукають тіснішої співпраці з НАТО.

10.5. Слід надати підтримку Боснії, Герцеговині та Федеральній Республіці Югославія (Сербія і Чорногорія) у зусиллях до втілення реформ і здійсненні кроків у напрямку до позитивних стосунків з НАТО у повному обсязі.

## **11. Внутрішня структура НАТО**

11.1. Розширення НАТО і прийняття нових ролей і місій у подальшому здійснюватиме вплив на внутрішнє функціонування Альянсу. Внутрішня структура НАТО повинна бути раціоналізована. генерального секретаря НАТО слід направити у відрядження для ревізії внутрішньої організації під керівництвом Північноатлантичної ради з метою раціоналізації і зменшення кількості комітетів (упевнитись, що ресурси передбачені для підтримки політичних і військових пріоритетів).

11.2. Кожне зусилля повинно бути здійснене для того, щоб зробити максимально швидким і ефективним процес вироблення рішень, зберігаючи принцип одностайності.

11.3. Наукова робота НАТО та робота у напрямку охорони навколишнього середовища повинна бути спрямована на підтримку проектів, які стосуються викликів безпеці.

## **12. НАТО і Парламентська асамблея НАТО**

12.1. Альянс повинен тісніше співпрацювати з Парламентською асамблеєю НАТО у розвитку партнерських програм, зміцненні й поглибленні трансатлантичних стосунків і гарантій того, що ролі та місії НАТО більш прийнятні та більш зрозумілі населенню Євроатлантичної зони завдяки чіткій прозорості й відкритості. Альянс до кінця мусить продовжувати, і, якщо



це можливо, збільшувати свої зусилля у наданні інформації громадськості та збагаченні політик.

12.2. Проводячи зміни, необхідні для стабільності, відповідальність НАТО вимагає залучення і активної підтримки громадської думки про Альянс. Члени парламенту відіграють ключову роль у відображенні турбот громадськості й запровадженні необхідних ресурсів. Підтримка громадськості має бути зміцненою завдяки повній транспарентності, підзвітності та ефективному парламентському контролю.

12.3. Як колективний парламентський голос Альянсу, Парламентська асамблея відіграє центральну роль у намаганні зробити політику Альянсу більш прозорою і підзвітною.



Європейський парламент представлений в Асамблеї 10 делегаціями, які беруть участь у роботі більшості комітетів і підкомітетів. Країни-спостерігачі представлені в Асамблеї 3 делегаціями від кожної з країн. До них належать Австралія, Боснія й Герцеговина, Єгипет, Ізраїль, Японія, Марокко, Швеція, Туніс і Федеративна Республіка Югославія.

**Комітети, підкомітети і робочі групи:**

- Комітет із правових аспектів безпеки
- Підкомітет з питань демократичного керування
- Комітет з питань оборони й безпеки
- Підкомітет з питань планування безпеки й обороноздатності
- Підкомітет з питань оборони й безпеки в галузі трансатлантичного співробітництва
- Комітет з питань безпеки та економіки
- Підкомітет з питань міжнародного співробітництва між сходом і заходом
- Підкомітет з питань трансатлантичних економічних відносин
- Політичний комітет
- Підкомітет з питань Центральної й Східної Європи
- Підкомітет з питань трансатлантичних відносин
- Науково-технічний комітет
- Підкомітет з питань поширення військових технологій
- Спеціальна група країн Середземномор'я
- Спільна група "НАТО-Росія"
- Спільна група "НАТО-Україна"

**Керівні органи Асамблеї**

- Президент**  
Даг Беройтер (США)
- Віце-президенти**  
П'єр Лелуш (Франція)  
Меріо Паломбо (Італія)  
Лоннін Пастушак (Польща)  
Джон Таннер (США)
- Казначей**  
Лотар Брюлгер (Німеччина)
- Секретар**  
Саймон Ланн (Великобританія)

**Члени Асамблеї**

**Країни-учасниці**

- Бельгія
- Канада
- Республіка Чехія
- Данія
- Франція
- Німеччина
- Греція
- Угорщина
- Ісландія
- Італія
- Люксембург
- Нідерланди
- Норвегія
- Польща
- Португалія
- Іспанія
- Туреччина
- Великобританія
- США

**Асоційовані члени**

**Запрошені делегації**

- Албанія
- Вірменія
- Австрія
- Азербайджан
- Болгарія
- Хорватія
- Естонія
- Фінляндія
- Грузія
- Латвія
- Литва
- Молдавія
- Румунія
- Росія
- Словенія
- Словацька
- Швейцарія
- Македонія
- Україна

**Кількість делегатів**

- 7
- 12
- 7
- 5
- 18
- 18
- 7
- 3
- 18
- 3
- 7
- 5
- 12
- 7
- 12
- 18
- 18
- 36

**Кількість делегатів**

- 3
- 5
- 5
- 3
- 3
- 4
- 4
- 3
- 3
- 3
- 6
- 10
- 3
- 4
- 5
- 3
- 6

3 Place du Petit Sablon  
B -1000 Brussels, Belgium  
Tel: (322) 513 2866  
Fax: (322) 514 1847  
Web-site: www.nato-pa.int  
E-mail: secretariat@nato-pa.int

6 GEN-E(03)

January 2003

## Роль Асамблеї

Послудючи парламентарів Євроатлантичного альянсу, Парламентська асамблея НАТО вже протягом 50 років забезпечує взаємодію між НАТО й парламентами країн-учасниць, допомагаючи їм дійти згоди з питань політики, що проводиться Альянсом.

Разом із тим Асамблея доводить до відома парламентарів основні цілі й завдання НАТО у галузі забезпечення безпеки й прозорості цього процесу.

З моменту закінчення холодної війни Парламентська асамблея НАТО взяла на себе нову функцію, що укладається в залученні в її роботу парламентарів із країн Центральної й Східної Європи, які хотіли б співпрацювати з НАТО. Така взаємодія має політичну й практичну важливість і сприяє посиленню парламентської демократії у всьому євроатлантичному регіоні, що і є безпосереднім завданням НАТО в плані організації співробітництва й партнерства.

Фінансування Асамблеї здійснюється безпосередньо парламентами й урядами і є незалежним від НАТО. Штаб-квартира Асамблеї, що складається з 30 представників (секретаріат), перебуває в Брюсселі.

## Організація роботи Асамблеї

Парламентська асамблея НАТО складається з 214 членів із 19 країн-учасниць договору, близько 80 делегатів асоційованих членів і делегатів Європарламенту. Ряд країн, до яких належать і країни Середземномор'я, представлені як спостерігачі.

Керівництво Асамблеї складається із президента, 4 віцепрезидентів і казначея. Постійна комісія Асамблеї складається із глав делегацій.

Секретаріат під керівництвом Саймона Ланна відповідає за керування й діяльність всіх комітетів, підкомітетів й інших груп Асамблеї.

У роботі Асамблеї беруть участь наступні комітети: юрмітет із правових аспектів безпеки, комітет з питань оборони й безпеки, комітет з питань безпеки та економіки, політичний комітет і науково-технічний комітет. Також у роботі Асамблеї беруть участь: спільна група НАТО — Росія й спільна група НАТО — Україна, а також спеціальна група країн Середземномор'я, завдання якої складається в налагодженні діалогу й взаєморозуміння між країнами цього регіону.

Доповіді за результатами роботи комітетів і підкомітетів надаються у формі проєктів, які обговорюються на весняній сесії Асамблеї. Після обговорення, внесення вправлень і доповнень ці доповіді подаються до затвердження на щорічній сесії Асамблеї.

Також на щорічній сесії Асамблеї комітети подають свої рекомендації й резолюції, які затверджуються шляхом голосування й направляються в північноатлантичну раду й/або у відповідні уряди.

Крім сесій, комітети й підкомітети проводять свої засідання в країнах-учасницях і країнах асоційованих членів кілька разів у рік. У їхній роботі беруть участь члени уряду й парламенту, а також наукові діячі й експерти.

## Програма «Роуз-Рос»

Основою роботи Асамблеї є програма «Роуз-Рос» із взаємодії й партнерства між країнами Центральної й Східної Європи, що надалі поширилася на весь євроатлантичний регіон. Метою цієї програми є надання допомоги країнам Центральної й Східної Європи в здійсненні політичних й економічних реформ у перехідний період.

Дана програма складається із проведення семінарів з питань регіональної й національної безпеки для парламентарів. Її ціль — налагодження контактів й обмін

довідом між парламентарями. Особлива увага приділяється здійсненню принципу демократичного контролю над діяльністю збройних сил і розвитку механізмів організації ефективного парламентського спостереження за діяльністю військового відомства.

## Програма для новачків

У липні 2000 року Асамблея розпочала програму для новачків. Вона націлена на ознайомлення вперше обраних парламентарів із завданнями й організацією діяльності НАТО. У роботі першого семінару в липні 2000 року брали участь 42 законодавця з 26 країн. Їхнє представництво в роботі семінарів в 2001—2001 роках було приблизно таким же.

Ця програма стала одним із основних напрямків діяльності Асамблеї. Як і програма «Роуз-Рос», програма для новачків має підтримку Центра демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС).

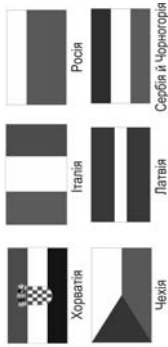
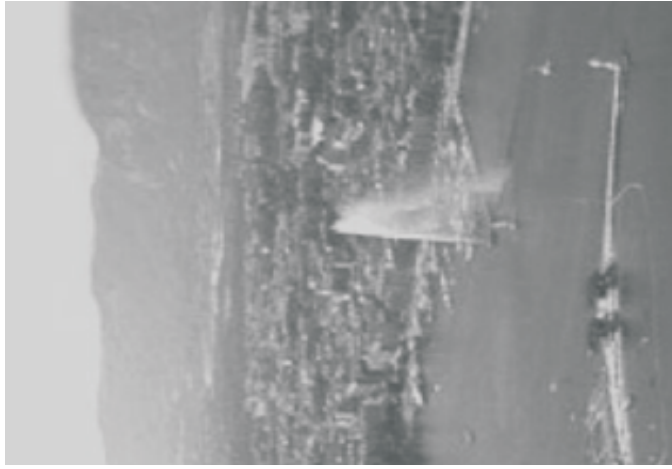
## Трансатлантичний парламентський форум

У зв'язку зі зростаючим інтересом до політики, що проводиться Євроатлантичним союзом, парламентська Асамблея НАТО в 2001 році вирішила провести Трансатлантичний парламентський форум. Його ціль — виявити природу розбіжностей в політиці євроатлантичних країн й, по можливості, знайти шляхи їхнього усунення.

У роботі першого форуму, що проводився 3—4 грудня 2001 року у Вашингтоні разом з Атлантичною радою США й Національним інститутом оборони, взяло участь 58 парламентарів з парламентської Асамблеї НАТО, а також країн асоційованих членів. Вони разом з політиками США обговорили широке коло проблем трансатлантичних відносин. Другий форум був проведений 9—10 грудня 2002 року у Вашингтоні.

Додаток 7: Листівка ДКЗС

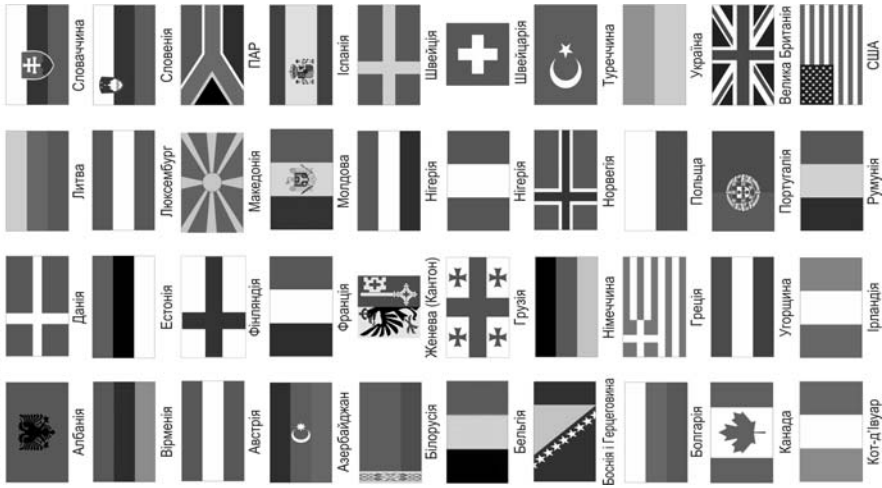
**ЖЕНЕВСЬКИЙ ЦЕНТР  
ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ  
ЗА ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ (ДКЗС)**



**Geneva Centre for  
the Democratic Control  
of Armed Forces (DCAF)**

Rue de Chantepoulet 11,  
PO Box 1360,  
CH-1211 Geneva 1,  
Switzerland  
Tel: ++41 22 741 7700  
Fax: ++41 22 741 7705  
E-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)  
Website: <http://www.dcaf.ch>

**Члени організації ДКЗС**



## Цілі й завдання

Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС) був створений у жовтні 2000 року з ініціативи уряду Швейцарії. Наша організація підтримує зусилля державних і неурядових організацій, спрямовані на посилення демократичного й суспільного контролю за діяльністю збройних сил і органів безпеки, а також сприяє в організації міжнародного співробітництва в цій сфері, особливо в євроатлантичному регіоні.

З метою досягнення намічених цілей Центр:

- займається збором інформації й проводить активну дослідницьку діяльність з метою виявлення проблем і вивчення досвіду роботи у сфері організації ефективного демократичного контролю над діяльністю збройних сил, а також у сфері відносин між військовими організаціями й суспільством;
- ділиться накопиченим досвідом і забезпечує необхідну підтримку всім зацікавленим особам, включаючи уряди, парламенти, що керують органами збройних сил, міжнародні організації, неурядові організації, представників наукових кіл.

## Співробітництво

Наш центр працює в тотоному співробітництві з органами державного керування різних країн, міжнародними й неурядовими організаціями, а також з багатьма науковими інститутами й незалежними експертами. У своїй роботі Центр опирається на підтримку урядів 43 країн, які представлені в організаційній раді, на консультативну раду, що складається з більш ніж 50 вчених-експертів зі світовим ім'ям, що вивчають проблеми обороноздатності і державної безпеки, на свій власний дослідницький центр і на діяльність робочих груп. Центр підписав договори про співробітництво з багатьма науково-дослідницькими інститутами, а також з міжнародними організаціями й міжурядовими асамблеями.

## Програма діяльності Центру

З метою ретельного вивчення всіх питань, що стосуються організації ефективного контролю над діяльністю збройних сил, у нашому Центрі створені й перебувають у процесі формування 12 робочих груп, які здійснюють діяльність у наступних напрямках:

- реформування сектору державної безпеки;
- парламентський контроль над збройними силами і сектором державної безпеки;
- демократичний контроль над діяльністю поліції та інших невоєнізованих підрозділів сил безпеки;
- участь громадянськості у формуванні й проведенні політики національної безпеки;
- фінансування й забезпечення військового відомства: відкритість і прозорість;
- правові аспекти організації демократичного контролю над діяльністю збройних сил;
- збройні сили й суспільство;
- критерії ефективності й неефективності реформування сектора державної безпеки;
- відносини між збройними силами й суспільством в «гарячих регіонах»;
- побудова громадського суспільства;
- відносини між збройними силами й суспільством в африканських країнах;
- захист прав жінок і дітей.

Нашим дослідницьким центром здійснюється планування роботи, організація й координація діяльності між робочими групами.

Наш Центр здійснює свою діяльність на основі двосторонніх і багатобічних відносин, а результати нашої роботи також стають надбанням громадськості.

У 2001 році Центр провів всебічний аналіз процесу реформування сектора державної безпеки в Сербії й Чорногорії й

у грудні того ж року надав свої рекомендації органам державної влади. У цей час здійснюється двосторонній процес у сфері реформування сектора державної безпеки й парламентського контролю над діяльністю збройних сил і органів безпеки в країнах південно-східної й східної Європи. На рівні багатобічних відносин наш Центр здійснює проекти разом з Європейською радою, НАТО, ОБСЄ, а також у рамках Договору про стабільність у південно-східній Європі. Центр регулярно проводить конференції та семінари. Наш Центр виступав одним з організаторів 5 міжнародного форуму з питань безпеки за назвою «Питання безпеки в 21 столітті», що проводився з 14 по 16 жовтня 2002 року в Цюриху, Швейцарія.

## Структура організації й фінансування

Центр демократичного контролю над діяльністю збройних сил є міжнародною організацією, що здійснює свою діяльність у рамках законодавства Швейцарії. В організаційній раді представлені уряди 43 країн. Консультативна рада складається більш ніж з 50 вчених-експертів. 50 співробітників Центра є представниками 23 різних національностей, які працюють в 6 відділах: дослідницький центр, політичний консультативний центр, міжнародні проекти, соціально орієнтовані програми, програма підтримки миру та адміністративний відділ.

Основа фінансування Центра здійснює Федеральний департамент Швейцарії з питань оборони, захисту цивільних прав і спорту. В 2002 році фінансування склало більше 10 млн. швейцарських франків. Федеральний департамент Швейцарії з міжнародних питань також є одним із фінансистів діяльності Центра. Країни-учасниці Центра демократичного контролю над діяльністю збройних сил також фінансують його окремі проекти й оплачують роботу його співробітників.

# СПІВДРУЖНІСТЬ НЕЗАЛЕЖНИХ ДЕРЖАВ (СНД): МОДЕЛЬ ЗАКОНУ ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВІЙСЬКОВИМ УСТРОЄМ ДЕРЖАВИ<sup>1</sup>

*Прийнято на 18 Пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць СНД (Резолюція № 18-13 від 24 листопада 2001)*

Цей закон<sup>2</sup> чітко визначає форми імплементації влади і функції парламенту у сфері демократичного цивільного контролю військової організації держави – учасниці СНД. Модельний закон – це рекомендація, і він є базисом нормативній діяльності держав учасниць СНД стосовно установлення й імплементації контролю.

Парламентський контроль співвідноситься з модельним законом як центральним компонентом ширшого демократичного цивільного контролю державної військової організації.

Модельний закон стосується природи, мети, форм і методів парламентського контролю державної військової організації.

## **Стаття 1. Терміни та визначення**

1. Державна військова організація – це інструмент органів та організацій виконавчої влади, створених і діючих у відповідності до Конституції і правових норм (держав – учасниць СНД); має на меті забезпечення безпеки особистості, спільноти і держави; наділена владою використовувати збройні сили і військові дії для проведення спеціальних операцій, виходячи з основних встановлених норм закону. Побудова і структура державної військової організації повинні бути точно визначені законом і приведені у відповідність до державних обов'язків. Залежно від характеру і деталей конституційної системи певної держави – учасниці СНД, державна військова організація повинна включати:

- а) збройні сили, війська, воєнізовані об'єднання і органи, націлені на ворожу зовнішню агресію та інші загрози, пов'язані з використанням зовнішніх збройних сил проти даної країни чи запровадження міжнародних обов'язків держави;

<sup>1</sup> Модельний закон парламентського контролю за державною військовою організацією був створений і підтриманий Міжпарламентською асамблеєю держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав спільно з Женевським центром демократичного контролю за збройними силами (ЖЦ ДКЗС), Швейцарія, Центром політичних і міжнародних досліджень, Москва, Росія.

<sup>2</sup> Тут і потім вираз "даний закон" означає Модельний закон парламентського контролю за державною військовою організацією, прийнятий на 18 Пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав (Резолюція № 18 – 13 від 24 листопада 2001 р.).

- б) внутрішні війська, інші воєнізовані об'єднання і органи, націлені на захист конституційного порядку, боротьбу із заворушеннями, підтримку і забезпечення громадського порядку та внутрішньої безпеки, боротьби з тероризмом і захистом державних секретів;
- в) прикордонні війська;
- г) органи і воєнізовані об'єднання, спрямовані проти злочинності;
- ґ) органи державної розвідки і контррозвідки;
- д) органи і воєнізовані об'єднання, націлені на підтримку державних засобів сполучення;
- е) органи і війська цивільної оборони, військовий транспорт, а також органи і війська, які мають справу з надзвичайними ситуаціями, охороною навколишнього середовища, екології, заходами соціально-гуманітарного характеру;
- є) спеціальні об'єднання для воєнних дій.

Воєнізовані організації і об'єднання, які не є частиною державної військової організації, як визначено юридично (державою – учасницею СНД) повинні бути оголошені як незаконні.

2. Парламентський контроль за державною військовою організацією – ключовий компонент демократичного цивільного контролю – розглядається у контексті Модельного закону як діяльність, спрямована на встановлення і забезпечення адекватного застосування системи юридичного забезпечення і адміністративних заходів, закладених парламентом у співпраці з іншими органами державної влади та інституціями громадського суспільства переслідують такі цілі:

- а) гарантувати ефективний контроль збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації вищими інституціями цивільної політичної влади з метою забезпечення безпеки і захисту національних інтересів;
- б) гарантувати політичний нейтралітет (деполітизацію) збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації;
- в) гарантувати деідеологізацію збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації;
- г) сформувати державну військову організацію як інтегральну частину законотворчої держави, захисту громадських прав і соціальних інтересів людей, задіяних у державній військовій організації, членів їх сімей, адаптації до цивільного життя військовослужбовців, звільнених від службових обов'язків, і захисту їх прав та інтересів;
- ґ) гарантувати максимум дозволеної прозорості державної військової організації, гарантувати конструктивний обмін інформацією між державною військовою організацією і засобами масової інформації, що має на меті сприяння у захисті громадських, соціальних і людських прав та інтересів людей, задіяних у державній військовій організації і членів їх сімей так само, як і військовослужбовців, звільнених у запас;

3. Політичний нейтралітет (деполітизація) збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, в контексті парламентського контролю означає гарантію відповідних норм законодавчими актами:

- а) політичні партії, громадський рух і громадські організації не повинні залучати військовослужбовців і персонал збройних сил у свою діяльність; вони не повинні утримувати воєнізовані та збройні об'єднання під своїм наглядом;
- б) військовослужбовці та персонал збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, повинні беззастережно виконувати інструкції і накази законного керівництва держави, яке було обране, затверджене чи сформоване у відповідності до процедур, визначених Конституцією і законами (країн – учасниць СНД), відповідно до політичної та ідеологічної орієнтації керівництва цієї держави;
- в) військовослужбовці та персонал збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, не повинні мати права брати участь у

- жодній політичній діяльності, яка перевищує обмеження, визначені термінами їх служби, не мають права бути керованими у своїй військовій діяльності спонуканнями, інструкціями і рішеннями політичних партій і громадських рухів; не повинні бути членами політичних партій і політичних рухів, ні співпрацювати з ними, ні допомагати їм у їхній діяльності чи брати участь у політичній пропаганді чи агітації;
- г) становлення політичних організацій і діяльність політичних партій і громадських рухів повинна бути заборонена в рамках збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації;
  - г) військовослужбовці та цивільний персонал збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, не повинні бути обмежені у призначенні на посаду, і не повинні бути розпущені через політичні мотиви, з умовою, що ці вимоги політичного нейтралітету визначені вищезгаданою статтею.
4. Деідеологізація збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, означає попередження нормативними і адміністративними засобами військовослужбовців і персонал збройних сил, військ, об'єднань і органів від керування ними у їхній службі та професійній діяльності ідеологічними, політичними, особистими і релігійними поглядами і віруваннями, коли ці погляди і вірування суперечать Конституції і праву, службовим інструкціям, наказам чи директивам, які визначають терміни служби.
5. Політична діяльність у контексті Модельного закону розглядається як:
- а) індивідуальні чи особисті дії, націлені на впливовість інституцій і органів державної влади в імплементації індивідуальних, групових і інституційних інтересів, які виходять за межі, визначені термінами військової служби;
  - б) індивідуальні чи колективні дії, спрямовані на формування і зміну політичного бажання громадян;
  - в) участь у боротьбі органів державної влади чи обраного місцевого самоврядування;
  - г) сприяння окремим особам, політичним партіям, громадським рухам, організаціям і асоціаціям, які беруть участь у виборах органів державної влади чи місцевого самоврядування, у проведенні політичної пропаганди чи агітації;
  - г) членство в організації, яка займається політичною діяльністю у відповідності до даних у вищезгаданих параграфах цієї статті, співпраця з такою організацією чи забезпечення допомоги їй.

## **Стаття 2. Форми виконання парламентського контролю за державною військовою організацією (держав – учасниць СНД)**

1. Парламент (держави – учасниці СНД) повинен здійснювати контроль за державною військовою організацією (держави – учасниці СНД) такими засобами:
- а) прийняття законів, які визначають механізм і процедуру адміністрування державної військової організації, її функціонування і співпрацю з цивільними інституціями державної влади, громадськими організаціями, засобами масової інформації; гарантія захисту цивільних, соціальних і особистих прав військовослужбовців і персоналу збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, і забезпечення їх соціальних інтересів;
  - б) затвердження бюджету збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, так само, як і контроль його застосування і використання небюджетних джерел фінансування діяльності державної військової організації;
  - в) затвердження побудови і структури військових, персоналу збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації;



- г) ратифікація й денонсування міжнародних угод і договорів, які містять зобов'язання з обмеження та зменшення стрілецької зброї і збройних сил так само, як і використання та обмеження використання збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації;
- г) оцінка ключових проблем у забезпеченні безпеки особистості, суспільства і держави так само, як і функціонування державної військової організації та її складових частин у формі парламентських слухань, депутатських запитів та розслідувань;
- д) законодавче регулювання відповідно цивільних, громадських і особистих прав та інтересів службовців та персоналу збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, так само, як і оцінка та імплементація пропозицій, висловлених громадянами, громадськими організаціями, ЗМІ, які стосуються діяльності державної військової організації, відповідно цивільних, соціальних і особистих прав військовослужбовців, персоналу збройних сил, військ, об'єднань і органів, які є частиною цієї організації;
- е) оцінка і визначення кількості військових і політичних ситуацій, затвердження накладених обов'язків і ліквідація стану надзвичайних ситуацій та воєнного становища, декларація стану війни і рішень стосовно миру;
- е) законодавче регулювання використання збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, розміщених поза національними кордонами (держав – учасниць СНД) і присутність збройних сил інших держав в межах національних кордонів (держав – учасниць СНД).

### **Стаття 3. Імплементация нормативного функціонування парламенту в здійсненні контролю за державною військовою організацією (держав – учасниць СНД)**

1. Парламент (держави – учасниці СНД) повинен прийняти, відповідно до процедури, встановленої Конституцією (держави – учасниці СНД), закони, які регулюють і визначають систему адміністрування державної військової організації; повноваження і функціонування інституцій і органів державної влади щодо адміністрування цієї організації; процес використання збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації; мету, завдання й управління збройними силами, військами, воєнізованими об'єднаннями і органами, які є частиною державної військової організації. Парламент повинен забезпечити нормативні гарантії відповідних громадських, цивільних і особистих прав військовослужбовців і персоналу цих сил, військ, об'єднань і органів, і повинен регулювати інші проблеми функціонування державної військової організації та її адміністрування.
2. Коли детально розробляються і приймаються правові норми стосовно проблем, перерахованих у параграфі 1 даної статті, і контроль за їх виконанням, парламент повинен:
  - а) заборонити створення, функціонування та існування збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, які не підпорядковуються конституційно створеним органам державної влади і не контролюються нею;
  - б) створити юридичну базу, за якої збройні сили, воєнізовані об'єднання та органи, які є частиною державної військової організації, не можуть діяти проти законів, згідно з якими ці сили, війська, об'єднання і органи були створені;
  - в) створити правове підґрунтя для притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які обіймають командні посади, за надання наказів і інструкцій, котрі протирічать Конституції, національному законодавству (держав – учасниць СНД) та міжнародному праву;

- г) у законодавчому порядку гарантувати політичний нейтралітет державної військової організації та її деідеологізацію.
- д) законодавчо встановити, щоб виконання громадських і кримінальних судових справ за участю військовослужбовців та іншого персоналу, за виключенням службових злочинів, підлягало юрисдикції громадських судів, які діють на базі відповідного законодавства.

#### **Стаття 4. Імплементация функцій і повноважень парламенту в сфері контролю і фінансування державної військової організації**

1. Після пропозиції уряду (чи керівника держави) парламент виносить рішення щодо процедури, структури і суми фондів з державного бюджету для збройних сил, військ, парамілітарних об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, так само, як із дозволених форм та кількості небюджетних джерел фінансування.

2. Парламент повинен відповідати, а уряд (чи керівник держави) повинен забезпечувати інформацію, яка включає конкретне повідомлення, необхідне для вироблення виваженого і компетентного рішення з фінансування збройних сил, військ, парамілітарних об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації.

3. Інформація стосовно загальної структури і визначення суми бюджетних капіталовкладень у діяльність і розвиток державної військової організації, включаючи розподіл бюджетних коштів між розділами і групами бюджетних статей, які стосуються національної оборони і безпеки, не повинна бути таємною інформацією.

Розділи і статті державного бюджету, які стосуються фінансування державної військової організації, можуть бути визначені як секретні, бо вони не є предметом громадських обговорень і викриттів, тільки на базі Закону про таємну інформацію, якщо її зміст безпосередньо стосується списку типів інформації, яка не вважається предметом викриттів, як встановлено в законі про секретну інформацію. Такі розділи і статті повинні бути обговорені й схвалені на найближчій сесії парламенту.

4. Використання бюджетних фондів, призначених для фінансування державної військової організації, для іншої мети, яка не є базовою у забезпеченні державної безпеки, зміцненні й розвитку державної військової організації, повинно бути заборонено.

5. З метою контролю кореляції дійсних витрат зі схваленим бюджетним призначенням парламент повинен нести відповідальність, а уряд (чи керівник держави) повинен забезпечити щорічний звіт про використання державних витрат, призначених на фінансування державної військової організації.

Уряд (чи керівник держави) повинен також забезпечити парламент всією інформацією щодо ходу справ і фінансового статусу державної військової організації, необхідних для вивчення і компетентного оцінювання стану справ державної військової організації.

#### **Стаття 5. Імплементация функцій і повноважень парламенту у сфері визначення побудови, структури й особливого складу збройних сил, військ, парамілітарних об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації**

1. Після пропозиції уряду (чи керівника держави) парламент виносить рішення щодо побудови, структури і особового складу збройних сил, парамілітарних об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, включаючи інформацію, яка стосується актуальності побудови і актуальності (у зв'язку з кинутим викликом) особового складу.

2. Парламент вимагає, а уряд (або глава держави) забезпечує парламент інформацією, яка повинна включати спеціальні дані, що необхідні для вивчення і компетентних рішень щодо побудови, структури, чисельності збройних сил, їх формувань, напіввійськових загонів та

органів, що є складовими частинами державної військової організації, а також надає інформацію щодо їх дійсного стану і наявності (документально підтвердженої) людського ресурсу.

## **Стаття 6. Імплементация функцій і повноважень парламенту щодо забезпечення транспарентності державної військової організації та її діяльності**

1. Після пропозицій уряду (чи керівника держави) парламент повинен прийняти закон щодо секретної інформації, яка містить широкий перелік відомостей, віднесених до державної військової організації, який є забороненим для опублікування у засобах масової інформації чи викритий будь-якими іншими засобами.
2. Парламент повинен у законодавчому порядку затвердити перелік інформації, яка стосується державної військової організації, що є предметом примусового викриття й включає публікації в засобах масової інформації, дозволяє громадянам і платникам податків формувати компетентну і виважену думку щодо справ і статусу державної військової організації.
3. Перелік інформації, згаданої у параграфі 2 статті 6, повинен включати, зокрема, усі відомості, які стосуються державної військової організації та її функціонування, що можуть бути предметом підпорядкування міжнародним організаціям та іноземним державам у рамках політичних міжнародних договірних зобов'язань та міжнародних домовленостей (держав – учасниць СНД).
4. Парламент повинен гарантувати персональну відповідальність парламентаріїв для збереження таємної інформації, наданої членам парламенту під час обговорень питань з проблем побудови, структури особового складу і фінансування державної військової організації.

## **Стаття 7. Імплементация функцій і повноважень парламенту по забезпеченню політичного нейтралітету (деполітизації) державної військової організації**

1. Закони, які визначають статус і права військовослужбовців і персоналу збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, так само, як і врегулювання діяльності громадських рухів і політичних партій, повинні бути доповнені забезпеченням гарантії політичного нейтралітету (деполітизації) державної військової організації, службовців, персоналу збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною організації.
2. У разі виникнення випадків, коли політичні партії і громадські рухи порушують вимоги політичного нейтралітету (деполітизації) державної військової організації, як визначено параграфом 3 статті 1, парламент повинен закликати законну владу застосувати санкції до порушників і заборонити їхню діяльність.
3. У разі виникнення випадків, коли військовослужбовці і цивільний персонал збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною організації, порушують вимоги політичного нейтралітету державної військової організації, як зазначено у параграфі 3 статті 1, парламент повинен вимагати від керівництва державної військової організації негайних дій по припиненню порушення і гарантувати безумовну прийнятність політичного нейтралітету державної військової організації.
4. Парламент повинен забезпечувати законодавчі гарантії релігійно віруючим військовослужбовцям стосовно можливості брати участь у релігійних церемоніях і ритуалах у вільний час.

## **Стаття 8. Імплементация функцій і повноважень парламенту у сфері розташування військового персоналу для участі у міжнародних миротворчих операціях і для участі у військових закордонних операціях у мирний час**

1. Розташування військового персоналу, який є частиною державної військової організації, для проведення операцій за межами кордонів держави у мирний час повинно бути дозволено тоді, коли парламент поінформований і, до того ж, у відповідності до встановлених процедур (Україна – учасник СНД), погоджується з такими діями наступних випадках:

- а) для участі у міжнародних миротворчих операціях при направленні Організації Об'єднаних Націй (у відповідності з положеннями, зазначеними статтею VI Хартії ООН);
- б) для участі у регіональних миротворчих операціях, рішення стосовно яких виходить із регіональної міждержавної організації (у відповідності до положень, зазначених у частині VI і VII Хартії ООН);
- в) для участі у виконанні підсилення заходів, застосованих Радою Безпеки ООН у випадку загрози миру, переривання миру чи агресивних дій організації (у відповідності до положень, зазначених у частині VII Хартії ООН);
- г) для забезпечення гуманітарної підтримки так само, як і допомоги у надзвичайних ситуаціях;
- ґ) для імплементации міжнародних договорів і домовленостей, включаючи ті, які забезпечують військову і військово-технічну допомогу, визначену даною державою і ратифіковану парламентом.

2. Розташування за кордоном військового персоналу, який є частиною державної військової організації, для проведення операцій за межами державного кордону у мирний час або в іншому випадку, не визначеному параграфом 1 статті, і без відповідного рішення парламенту (країни – учасниці СНД) повинно бути заборонено.

### **Додатки**

Парламентський (державний) уповноважений у справах військової організації (країни – учасниці СНД)

1. Держава – учасниця СНД може в законодавчому порядку створити інститут парламентського (державного) уповноваженого у справах державної військової організації.
2. Парламентський (державний) уповноважений у справах державної військової організації повинен бути призначений парламентом.
3. Парламентський (державний) уповноважений у справах державної військової організації у своїй діяльності повинен керуватись виключно Конституцією, законами (держави – учасниці СНД) і міжнародним правом.
4. Парламентський (державний) уповноважений у справах державної військової організації повинен періодично звітуватися, як того вимагає керівник держави чи парламент, про стан справ військової організації, а також про свою особисту діяльність.
5. Завдання парламентського (державного) уповноваженого у справах державної військової організації повинно включати:
  - а) забезпечення практичної допомоги у наданні гарантій громадських, соціальних і особистих прав військовослужбовців і персоналу збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації;
  - б) забезпечення конструктивної співпраці між збройними силами, військами, воєнізованими об'єднаннями і органами, які є частиною державної військової організації, з одного боку, а з іншого – громадянами, громадськими організаціями й ЗМІ;

- в) контроль виконання вимог політичного нейтралітету і попередження політичної активності всередині державної військової організації.
6. Для досягнення мети, зазначеної у параграфі 5 цієї статті, парламентський (державний) уповноважений у справах державної військової організації повинен мати такі права:
- а) нести відповідальність і отримувати інформацію, документи, записи, необхідні для виконання завдань, визначених у цій статті, від командувачів і службовців збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, і від інституцій державної влади;
  - б) перевіряти скарги військовослужбовців і персоналу збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, що стосуються порушення їхніх громадських, соціальних і особистих прав командирами і службовцями відповідних збройних сил, військ, органів, подавати відповідні запити і пропозиції;
  - в) перевіряти відповіді та пропозиції громадян, громадських організацій і засобів масової інформації стосовно діяльності збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, і у цьому контексті письмово ставити запитання та подавати пропозиції службовцям збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, звертатися до інших інституцій державної влади;
  - г) вимагати відповідей на центральні питання, згадані у попередніх параграфах цієї статті, від командирів і представників збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації, від інших інституцій державної влади.
7. Командири і представники збройних сил, військ, воєнізованих об'єднань і органів, які є частиною державної військової організації та інших інституцій державної влади, повинні забезпечити парламентського (державного) уповноваженого у справах державної військової організації інформацією, документами і записами, необхідними для виконання завдань, визначених цією статтею, і повинні у подальшому, з моменту запровадження процедури і норм державної адміністративної системи, надавати відповіді на ключові питання, які вже були.

# ГЛОСАРІЙ

Ганс Борн та Іден Коул

## **Безпека**

Відсутність загроз чи їх упередження для збереження людських цінностей. Суб'єктивно, безпека означає відсутність страху, що ключовим цінностям може щось загрожувати. Безпеку можна розподілити на внутрішню та зовнішню.

## **Безпека людини**

Контроль актуального обсягу всіх загроз виживанню, щоденному життю, честі людського буття і при необхідності застосування зусиль з метою їх долання. Демократія, права людини, стабільний розвиток, соціальна рівність, знищення бідності розглядаються як суттєві елементи людської безпеки.

## **Верховенство закону**

Невідпорне і систематичне застосування законодавства, створеного і спрямованого демократично обраним законним урядом і незалежним судочинством з примусовою владою.

## **Протиріччя між громадянським суспільством і парламентом**

У громадянському суспільстві, як це визначають засоби масової інформації, усі форми демократичних інституцій вільно представлені та можуть брати участь у діяльності політичного форуму, скликаному для політичних дискусій між політичними фракціями чи створеними партіями, а також завдяки діяльності вищезгаданих демократичних інституцій громадянське суспільство здатне впливати на такі форми парламентської активності, як проведення дебатів і засідання комісій.

## **Демократія**

Представництво людей людьми і для людей. Характеризується вільними виборами, верховенством закону, розділенням влади і основних прав людини, включаючи приватну власність, свободу слова, свободу релігії та свободу зборів (див. *Верховенство закону і Президентська демократія*).

## **Демократичний нагляд за сектором безпеки**

Демократичний нагляд за службою безпеки означає, що служба безпеки політично підзвітна законній політичній владі. Він визначає соціальне і парламентське втручання у сектор безпеки, що є функціями відповідних парламентських інституцій, які свідомо і формально підтримують діалог, базу даних і необхідний штат, щоб наглядати за урядом, його стратегіями та його службами безпеки.

## **Демократичний нагляд у порівнянні з цивільним наглядом**

Природно додати слово “демократичний” до концепції невійськового нагляду сектора безпеки. Але цивільний нагляд не означає, що він обов'язково демократичний: більшість диктаторів останнього століття мали постійний цивільний контроль своїх служб безпеки.

## **Кодекс поведінки ОБСЄ у політико-військових аспектах безпеки**

Ключові риси Кодексу поведінки ОБСЄ у політико-військових аспектах безпеки охоплюють: обов'язок держав тримати сили безпеки під демократичним контролем через владу з демократичним законодавством; законодавче схвалення відповідного бюджету; політичний нейтралітет збройних сил; підзвітність збройних сил при порушенні міжнародного гуманітарного права; оснащення та освіту збройних сил, згідно з положеннями міжнародного права; утримання ресурсів збройних сил для місій внутрішньої безпеки пропорційно необхідності їх підсилення; обов'язкову увагу з метою уникнення пошкодження майна громадян; збройні сили не можуть обмежувати мир і законне забезпечення громадянських і цивільних прав, перешкоджати національним, релігійним, культурним, мовним та етнічним інтересам усіх верств населення різних країн.

## **Колективна безпека**

Доктрина, у якій сукупність держав відмовляються від використання сили і допомагають будь-якому члену цієї спільноти у випадку, якщо хтось інший застосує проти нього силу.

## **Контроль виконавчої влади**

Виконавча влада здійснює прямий контроль через свої центральні, регіональні чи місцеві рівні, визначає бюджет, загальні напрямки і пріоритети діяльності служб безпеки.

## **Контроль у порівнянні з наглядом і моніторингом**

Мати контроль — означає нести відповідальність, піклуватися, дбати, відповідати, бути здатним здійснювати вплив на дану проблему. Нагляд і моніторинг — слабші концепції, тому що вони не вміщують того, що передбачає функції „контролюючого органу”, який стає відповідальним або отримує здатність впливати на процес прийняття рішень. Див. *Цивільний нагляд* та *Демократичний нагляд за сектором безпеки*

## **Миротворча діяльність і пов'язані з нею питання**

- 1) **Традиційна (звичайна) миротворча діяльність ООН** включає розміщення сил Організації Об'єднаних Націй у зонах відповідно до попередніх угод між учасниками конфлікту, включаючи військових ООН, поліцію, іноді й цивільних. Миротворці — це незброєний чи легко озброєний військовий контингент, що бере участь у перевірці, нагляді, визначенні зон припинення вогню, розділення, буферних зон та дотримання відповідних домовленостей.
- 2) **Побудова миру** включає всі рішення, заходи та дії для визначення і підтримки державних, суспільних та міжнародних структур, які зможуть зміцнити і затвердити мир, щоб уникнути повернення до конфлікту. Це може бути зроблене засобами вибіркового моніторингу чи організаціями, що здійснюють захист прав людини, допомагаючи цивільній адміністрації чи навіть виконуючи її функції впродовж переходу до демократії та незалежності. Такі операції мають широкі повноваження, тому що у контрасті з традиційною миротворчою місією операція побудови миру намагається ліквідувати корені причин конфліктів і громадянських війн.
- 3) **Миротворчі операції із застосування сили** включають розміщення відповідно озброєного міжнародного контингенту військових у конфліктній ситуації, де інтенсивність бойових дій вже знижена, але вони ще не припинені. Вони підтримують традиційні миротворчі операції та допомагають з призначенням повноважень. Військові миротворчі з'єднання не обмежені принципами абсолютного нейтралітету і незастосування сили.

## **Належне управління**

Ключові елементи „належного” управління означає, що у центрі такого управління є людина, воно є справедливим, підзвітним, прозорим, активно консультується у процесах прийняття рішень, ефективно здійснює соціальний менеджмент, активно шукає шляхи залучення цивільної спільноти. Іншими словами, „належне” управління опікується питаннями бідних верств населення і тендерною проблематикою, унормоване процесами співучасті, здійснює антикорупційні зусилля, воно документально підзвітне, ефективне і досвічене у використанні ресурсів, сприяє залученню приватного сектора і громадянського суспільства з метою протидії порушенню суспільних інтересів.

## **Національна політика безпеки**

Об’єднує всі рішення і діяльність сектора безпеки, що впливають на внутрішню і зовнішню безпеку суспільства і держави. Включає також політичні заяви і заходи з метою їх втілення.

## **Парламентський контроль**

Законодавча влада здійснює парламентський контроль згідно з нормами, які визначають і регулюють діяльність служб безпеки та їх повноваження, а також вживає відповідні бюджетні заходи. Такий контроль повинен також включати обрання чи призначення парламентського уповноваженого (омбудсмена) або комісій, які повинні здійснювати розслідування громадських скарг. Парламент систематично здійснює моніторинг сектора безпеки, використовуючи відповідні парламентські інституції, постійно і послідовно підтримує діалог, накопичення досвіду і необхідний штат для перевірки уряду і політики сектора безпеки; є радником для уряду та його уповноважених з безпеки.

## **Підзвітність**

Створення прозорості у відповідальності осіб незалежно від їх індивідуальних посад в уряді. Кожна особа, яка здійснює контроль або відповідає за контроль чи перевірку, повинна надавати задовільне пояснення своєї поведінки та довести свою компетентність для визначення на посаду.

## **Політична підзвітність**

Концепція стосовно підзвітності служб безпеки кожній з основних гілок влади в державі. По-перше, виконавча влада має здійснювати прямий контроль на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, визначати бюджет, генеральну лінію і пріоритети діяльності служб безпеки. По-друге, законодавча влада повинна здійснювати парламентський контроль за дотриманням законів, які визначають і регулюють діяльність служб безпеки та користуватися своїми повноваженнями при прийнятті відповідних бюджетних призначень. Такий контроль також може включати обрання чи призначення парламентського уповноваженого (омбудсмена) або комісій, які повинні здійснювати розслідування громадських скарг. По-третє, судова влада здійснює нагляд за сектором безпеки і при необхідності переслідування неправомірних дій військовослужбовців згідно з цивільним та кримінальним судочинством.

## **Превентивна дипломатія**

Комплекс дипломатичних заходів з метою упередження суперечностей, що виникають, припинення існуючих суперечностей, запобігання ескалації конфліктів або обмеження конфліктів, якщо вони виникають.



## **Президентська демократія**

Розподіл влади між прем'єр-міністром і Президентом відбувається водночас з демократичним обранням обох, але Президент юридично має монополію у сфері зовнішніх справ і політики безпеки та оборони і здійснює відповідні призначення у випадку порушень конституційних норм.

## **Реформа сектора безпеки**

Реформа збройних сил (армії, флоту, повітряних сил), розвідки, прикордонних служб, воєнізованих інституцій з метою створення їх систематичної підзвітності та прозорості для подальшого широкого, стабільного і систематичного контролю.

## **Сектор безпеки**

Включає всі державні служби безпеки та подібні, які наділені законодавчою владою правом застосовувати силу, визначати порядок застосування сили чи попереджати про використання сили. Традиційно структури сектора безпеки включають військові, поліційні та воєнізовані об'єднання (як військова поліція), прикордонні війська і службу розвідки.

## **Транспарентність (прозорість)**

Система інститутів і закладів виконавчої влади, уряду та урядових установ систематично контролюються парламентом чи іншими інституціями, чи окремими особами, що представляють увесь соціальний і економічний спектр громадянського суспільства.

## **“Три опори”**

У повсякденній парламентській практиці Євросоюзу часто посилаються на “три опори” Договору ЄС. Це громадський вимір, який приймає домовленості, встановлені Договорами ЄС і Євроатома, ЄСВ, громадянства Союзу, громадських політик, Економічного і Монетарного Союзу (що визначає “першу опору”); Спільна зовнішня політика і політика безпеки, що витікає зі Статті 5 Договору (“друга опора”); поліційна та юридична співпраця щодо проблем злочинності, що виходить із Статті 6 Договору ЄС (“третья опора”). Амстердамський договір перевів деякі із сфер, охоплених старою “третьою опорою”, у “першу опору” (вільне пересування людей).

## **Цивільний нагляд**

У своєму найвужчому значенні це формальна юридична підзвітність військової організації невійськовій, цивільній структурі. Див. *Демократичний нагляд за сектором безпеки*

## **Цивільно-військові стосунки**

Це стосунки, що існують в будь-якій країні, між цивільними та військовим персоналом, від окремої особи до політика, від індивідуального до інституційного рівня. Не дивлячись на те, що цивільно-військові стосунки мають пристосовуватись до відповідних соціально-політичних концепцій, використання цього виразу не передбачає, що цивільно-військові стосунки будь-якої країни відповідають ідеальному типу і не означає повне підпорядкування військових цивільним.

## **Юридичний нагляд**

Здійснює юридичний контроль за сектором безпеки і при необхідності судове переслідування неправомірних дій військовослужбовців згідно з цивільним та кримінальним судочинством.

## ДАНІ ПРО АВТОРІВ ТА СПІВРОБІТНИКІВ

**Борн Ганс**, професор, старший співробітник Женевського центру демократичного контролю за збройними силами, координатор робочих груп ДКЗС з “парламентської підзвітності сектору безпеки”, а також з “юридичних аспектів управління сектором безпеки”, член ради Європейської групи з досліджень війська й суспільства (ERGOMAS).

**Ікелен Уім Ф. Ван**, віце-президент сенату Данії, голова комітету Трансатлантичної оборони і співпраці у секторі безпеки Парламентської асамблеї НАТО, генеральний секретар ЄЕС, міністр оборони Нідерландів.

**Коендерс Берт**, член парламенту Данії, речник із закордонних справ Лейбористської партії, голова Парламентського представництва у Світовому банку у Парижі.

**Коул Іден**, координатор зовнішніх справ ДКЗС.

**Ланн Саймон**, генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО (ПА НАТО) з 1997 року. Упродовж попередніх дев'яти років – заступник генерального секретаря ПА НАТО, очолював ініціативні дії ПА НАТО стосовно країн Центральної і Східної Європи. З 1983 по 1988 рік містер Ланн – голова сектору політики і проектів НАТО. У 1982–1983 роках він був радником кабінету Президента Європейського парламенту з питань зовнішньої політики та політики безпеки. Містер Ланн закінчив Королівську військову академію у Сандхерсті й упродовж п'яти років служив у британській армії. Веде курс історії британської армії в Уельському університеті і Королівському коледжі Лондонського університету. Аналітик Бібліотеки Конгресу США, науковий співробітник Королівського інституту закордонних справ.

**Прайс Девід**, член парламенту Канади, заступник голови постійної комісії з національної оборони і справ ветеранів, член постійної комісії з громадянства та імміграції.

**Флурі Філіпп**, доктор наук, заступник директора Женевського центру ДКЗС, завідувач відділом зовнішніх справ ДКЗС. Він працював аналітиком оборони Генерального штабу Швейцарії у 1991 році, спеціалізуючись на посткомуністичних суспільствах. У 1995 році він працював у діючій групі ОБСЄ у Чечні як експерт з питань прав людини і демократизації. У 1996 був прийнятий на посаду дійсного особистого представника голови кабінету ОБСЄ у мінській робочій групі щодо Нагорного Карабаху. Доктор Флурі був призначений координатором цивільно-військових стосунків генерального секретаріату Міністерства оборони Швейцарії у 1998 році, а також керівником проекту, який сьогодні перетворився на Женевський центр ДКЗС.

*Переклад українською здійснено колективом лінгвістів АПСВ (м. Київ) у складі та під керівництвом кандидата психологічних наук, доцента, завідувачки кафедри іноземних мов **Бондар Світлани Іванівни** та ст. викладачів **Назаренко Наталії Миколаївни**, **Тетерук Світлани Петрівни**.*

# БІБЛІОГРАФІЯ

## Періодичні видання ДКЗС

1. Winkler, Theodor, *Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order*, DCAF, October 2002, 45 p.
2. Eekelen, Wim F. van, *Democratic Control of Armed Forces : the National and International Parliamentary Dimension*, DCAF, October 2002, 74 p.

## Основні статті ДКЗС

1. Born, Hans, *Learning From Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector*. DCAF, March 2002, 17 p.
2. Caparini, Marina & Day, Graham, *Democratic Control of the Police and Police Reform in the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*. DCAF, March 2002, 27 p.
3. Edmunds, Timothy, *Security Reform: Concepts and Implementation*. DCAF, March 2002, 20 p.
4. Evisalu, Aare, *The Estonian Border Guard*. DCAF, March 2002, 27 p.
5. Mochalov, Vladimir, *The Russian Federal Border Service: Lessons for Planning and Establishing Border Security Systems*. DCAF, March 2002, 15 p.
6. Szabó, Zoltán, *Border Security Systems: The Hungarian Case Study*. DCAF, March 2002, 14 p.
7. Niemenkari, Arto, *The Finnish Border Security Concept*. DCAF, March 2002, 24 p.
8. Niemenkari, Arto, *EU/Schengen Requirements for National Border Security Systems*. DCAF, March 2002, 10 p.
9. Born, Hans, *Democratic Oversight of the Security Sector. What Does it Mean?*. DCAF, April 2002, 11 p.
10. Babovic, Budimir, *On Police Reform in the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*. DCAF, April 2002, 29 p.
11. Muresan, Liviu, *Security Sector Reform: an Opportunity for the Euro-Atlantic Integration of Romania*. DCAF, April 2002, 12 p.
12. Germann, Wilhelm, *Assessing Success and Failure: Practical Needs and Theoretical Responses*. DCAF, April 2002, 33 p.
13. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Services and Democracy*. DCAF, April 2002, 38 p.
14. Szikinger, Istvan, *Armed Control of Civilian Forces in Hungary*. DCAF, April 2002, 14 p.
15. Tedstrom, John, *Establishing a National Security Council: Lessons for the Federal Republic of Yugoslavia*. DCAF, April 2002, 7 p.
16. Saponas, Robertas, *Some Aspects of Defence Sector Development in Lithuania*. DCAF, April 2002, 24 p.
17. Trapans, Janis Arved, *Criteria for Success of Failure in Security Sector Reform: The Case of Latvia*. DCAF, April 2002, 19 p.

18. Pajic, Zoran, *Legal Aspects of Security Sector Reform in the Federal Republic of Yugoslavia*. DCAF, April 2002, 17 p.
19. Sheptycki, James, *Postmodern Power and Transnational Policing: Democracy, the Constabulary Ethic and the Response to Global (In)Security*. DCAF, April 2002, 32 p.
20. Born, Hans, *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*. DCAF, May 2002, 21 p.
21. Fluri, Philipp, *The Swiss Commitment to Transparency - Building in Southeast Europe*. DCAF, June 2002, 13 p.
22. Petri, Jack, *Macedonia and Southeastern Europe: Analysing Treats and Risks*. DCAF, June 2002, 12 p.
23. Petri, Jack, *Harmonizing Security Sector Reform & Defence Agreements Security Sector Reform in Croatia – the Defence Establishment*. DCAF, June 2002, 12 p.
24. Caparini, Marina & Fluri, Philipp, *The Relevance of Democratic Control of the Security Sector*. DCAF, July 2002, 12 p.
25. Zulean, Marian, *Transformation of the Romanian Civil - Military Relations After 1989*. DCAF, July 2002, 21 p.
26. Manachinsky, Alexander & Parfenov, Alexander, *Peacekeeping Operations and the Ukraine: Legalties, Experience and Control of Conduct*. DCAF, July 2002, 29 p.
27. Hills, Alice, *Consolidating Democracy: Professionalism, Democratic Principles, and Border Services*, DCAF, July 2002, 27 p.
28. Haering, Barbara, *Wer wacht über die Wächter? Zur demokratischen Kontrolle der Streikräfte*, DCAF, July 2002, 28 p.
29. Forman, Johanna Mandelson, *Promoting Civil Society in Good Governance: Lessons for Security Sector*, DCAF, July 2002, 29 p.
30. Whittlesey, David, *The WSP International Experience and Security Sector Reform*, DCAF, July 2002, 30 p.
31. Gross, Andreas, *Reflections on Civil Society*, DCAF, July 2002, 31 p.
32. Vankowska, Biljana, *Western Civil-Society Empowerment and the Lessons Learned from the Balkans*, DCAF, July 2002, 32 p.
33. Baly, Dick, *Promoting Civil Society in Good Governance: Lessons for the Security Sector A Donor Perspective*, DCAF, July 2002, 33 p.
34. Ergen, Sabri, *The Stability Pact for Southeastern Europe-Brussels*, DCAF, July 2002, 34 p.
35. Sheptycki, James, *Accountability Across the Policing Field; Towards a General Cartography of Accountability for Post-Modern Policing*, DCAF, July 2002, 35 p.
36. Hills, Alice, *Police Reform in Post-Colonial States*, DCAF, July 2002, 36 p.
37. Hills, Alice, *Border Control Services and Security Sector Reform*, DCAF, July 2002, 35 p.
38. Danopoulos, Costas and Zirker, Daniel, *Civil-Military Relations Theory in the Post-Communist World*, DCAF, July 2002, 20 p.
39. Matus, Janos, *Problems of Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe*, DCAF, July 2002, 4 p.
40. Betz, David, *The Persistent Problem of Civil-Military Relations in East and Central Europe: a Briefing Note on Democratic Control of Armed Forces*, DCAF, July 2002, 9 p.

41. Caparini, Marina, *Lessons Learned and Upcoming Research Issues in Democratic Control of Armed Forces and Security Sector Reform*, DCAF, October 2002, 12 p.
42. Vlachova, Marie, *Democratic Control of Armed Forces: Notes on Lessons Learned and Upcoming Research Issues*, DCAF, July 2002, 4 p.
43. Roussev, Serguey, *Democratic Control of Armed Forces in Bulgaria: Some Lessons Learned During the Last Ten Years*, DCAF, July 2002, 5 p.
44. Jelusic, Marjan and Malesic, Ljubica, *Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces in Slovenia*, DCAF, July 2002, 8 p.
45. Haltiner, Karl, *Democratic Control of Armed Forces: Renaissance of an Old Issue?*, DCAF, July 2002, 6 p.
46. Callaghan, Jean and Kuhlmann, Juergen, *Measuring the Civil-Military Complex : Tools and Some Empirical Evidence*, DCAF, July 2002, 22 p.
47. Born, Hans, Caparini, Marina, and Haltiner, Karl, *Models of Democratic Control of the Armed Forces: a Multi-Country Study Comparing Good Practices of Democratic Control*, DCAF, July 2002, 14 p.
48. Bolin, Ana, *Democratic Control of Armed Forces: Lessons Learned and Upcoming Research Issues*, DCAF, July 2002, 8 p.
49. Edmunds, Tim, *Promoting Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Future Research Agendas*, DCAF, July 2002, 6 p.
50. Trapans, Jan Arved, *Security Sector Reform in Central and Eastern Europe: The Work of Civilians and the Military*, DCAF, July 2002, 23 p.
51. Smith, Christopher, *Security Sector Reform - A Research Note*, DCAF, July 2002, 5 p.
52. Forster, Anthony, *West Looking East: Civil-Military Relations Policy Transfer in Central and Eastern Europe*, DCAF, July 2002, 13 p.
53. Vlachova, Marie, *Legal Framework of Democratic Control of the Armed Forces in the Czech Republic*, DCAF, August 2002, 22 p.
54. Urbelis, Vaidotas, *Democratisation and Integration: Democratic Control of Armed Forces in the Baltic States*, DCAF, August 2002, 17 p.
55. Sava, Ionel Nicu, *The Role of Public Opinion and NGOs in Shaping the Legal Framework of Democratic Control of Armed Forces in the New East European Democracies. The Case of Romania*, DCAF, August 2002, 11 p.
56. Rowe, Peter, *Control over Armed Forces Exercised by the European Court of Human Rights*, DCAF, August 2002, 11 p.
57. Pantev, Plamen, *Legal Issues of Democratic Control of the Armed Forces in the Process of the Security Sector Reform: The Case of Post-Communist Countries in South-Eastern Europe*, DCAF, August 2002, 11 p.
58. Oberg, Jan, *The West, Democracy and Conflict-Resolution: A Few Critical Remarks*, DCAF, August 2002, 20 p.
59. Nikitin, Alexander, *Civil and Parliamentary Control over the Military: Purposes and Principles of the CIS Model Law*, DCAF, August 2002, 16 p.
60. Matus, Janos, *Civil-Military Relations and Decision-Making on Defense*, DCAF, August 2002, 15 p.

61. Koukourdinou, Dimitrios, *Constitutional Law and the External Limits of the Legal Framing of DCAF: The Case of Croatia and the FR of Yugoslavia*, DCAF, August 2002, 17 p.
62. Kiss, Ilona, *Rights of Conscription in Peace-Time: Obstacles to and Opportunities for Proving Judicial and Non-Judicial Remedies in East European and Central Asian Countries*, DCAF, August 2002, 14 p.
63. Jelusic, Ljubica and Malesic, Marjan, *Legal Aspects and Controversies of Democratic Control over the Armed Forces - Slovenia in Transition*, DCAF, August 2002, 15 p.
64. Hadzic, Miloslav, *(In)Ability of the Local NGOs to Influence Law-Making Process: Between Lack of Will and Lack of Knowledge*, DCAF, August 2002, 17 p.
65. Goreski, Vladimir and Handziski, Blagoj, *Democratic Civil Control of the Armed Forces in the Republic of Macedonia*, DCAF, August 2002, 12 p.
66. Fisher, Jeff, *Democratic Control of Armed Forces and Kosovo. Security in the Absence of State*, DCAF, August 2002, 12 p.
67. Dimitrijevic, Vojin, *Social and Cultural Prerequisites for Promotion and Implementation of the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF, August 2002, 9 p.
68. Behar, Nansen, *Civil-Military Relations and the New Defence and Security Legislation in Bulgaria*, DCAF, August 2002, 15 p.
69. Basta Fleiner, Lidija R., *The Relevance of the Western Legal Expertise for the Rule of Law in the Countries in Transition*, DCAF, August 2002, 11 p.
70. Babovic, Budimir, *Political Independence and Neutrality of the Police*, DCAF, August 2002, 7 p.
71. Aliaj, Ilir, *Armed Forces in Albania and Civil Society*, DCAF, August 2002, 4 p.
72. Nelson, Daniel, *Beyond Defense Planning*, DCAF, August 2002, 11 p.
73. Greenwood, David, *Transparency in Defence Budgets and Budgeting*, DCAF, August 2002, 13 p.
74. Sjaastad, Anders C., *The Expertise of Norway in the Parliamentary Control of Armed Forces*, DCAF, August 2002, 13 p.
75. Palombo, Mario, *Experience of Western-Europe Parliaments in Democratic Control of Armed Forces*, DCAF, August 2002, 5 p.
76. Johnson, Max S., *SOFA Article VIII as Seen by an Aging NATO Lawyer*, DCAF, August 2002, 15 p.
77. Barsony, Andras, *The Problems of Stationing Foreign Military Forces in Hungary Either Temporarily or Permanently, its Supervision by Parliament and Legal Regulation*, DCAF, August 2002, 17 p.
78. Vlachova, Marie, *Reform of the Armed Forces of the Czech Republic: A Success or a Failure?*, DCAF, August 2002, 11 p.
79. Ratchev, Valeri, *Lessons Learned from Security Sector Reform in Bulgaria*, DCAF, August 2002, 37 p.
80. Leigh, Ian, *National Dimension of the Democratic Control of the Security Sector: Values and Standards in Developed Democracies*, DCAF, August 2002, 21 p.
81. Lunn, Simon, *In Search of a Parliamentary Dimension to the European Security and Defence Policy (ESDP): Lessons Learned from the NATO Parliamentary Assembly*, DCAF, August 2002, 17 p.

82. Laschet, Armin, *Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy*, DCAF, August 2002, 8 p.
83. Forster, Anthony, *New Civil-Military Relations and its Research Agendas*, DCAF, August 2002, 22 p.
84. Huisman, Sander, *Assessing Democratic Oversight of the Armed Forces*, DCAF, October 2002, 16 p.
85. Germann, Wilhelm, *Evaluation of Security Sector Reform and Criteria of Success: Practical Needs and Methodological Problems*, DCAF, October 2002, 35 p.
86. Edmunds, Timothy, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, DCAF, October 2002, 19 p.
87. Genschel, Dietrich, *Principles and Prerequisites of DCAF, Commonalities of the Best Practices in Established Democracies*, DCAF, October 2002, 18 p.
88. Greene, Owen, *International Standards and Obligations: Norms and Criteria for DCAF in the EU, OSCE and OECD Areas*, DCAF, October 2002, 19 p.
89. Williams, Nicholas, *September 11: New Challenges and Problems for Democratic Oversight*, DCAF, October 2002, 11p.
90. Martinusz, Zoltan, *Criteria of Success and Failure in Hungary's Democratisation Process – a Methodological Experiment for Comparable National Case Studies*, DCAF, October 2002, 18 p.
91. Sapronas, Robertas, *Security Sector Reform in Lithuania: Theory and Practice*, DCAF, October 2002, 13 p.
92. Chalmers, Malcolm, *Learning from Case Studies*, DCAF, October 2002, 6 p.
93. Kümmel, Gerhard, *Why Engage in Security Sector Reform Abroad? International Norms, External Democratization and the Role of DCAF*, DCAF, October 2002, 31 p.
94. Germann, Wilhelm, *Responding to Post Cold War Security Challenges: Conceptualising Security Sector Reform*, DCAF, October 2002, 22 p.
95. Jires, Jan, *Reform of the Czech Security Sector (Including a Brief Assessment of the Slovak Security Sector Reform)* DCAF, October 2002, 31 p.
96. Ratchev, Valeri, *Lessons Learned from Security Sector Reform and Democratisation in Bulgaria*, DCAF, October 2002, 53 p.
97. Muresan, Liviu, *New Challenges, New Opportunities, The Security Sector Reform in Romania*, DCAF, October 2002, 33 p.
98. Federov, Yuri, *Democratic Transformation of the Security Sector in Russia: A Sad Saga of Failure*, DCAF, October 2002, 20 p.
99. Jelusic, Ljubica, *Security Sector Reforms in Slovenia: Waging Success and Failure Before the End of Transition*, DCAF, October 2002, 18 p.
100. Polyakov, Leonid, *Ukraine's Security Sector Reform: Is Progress Conditioned by the Interest of Society?*, DCAF, October 2002, 23 p.
101. Molnar, Ferenc, *Civil Society and Democratic Civil-Military Relations - the Case of Hungary*, DCAF, October 2002, 66 p.
102. Born, Hans, *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, DCAF, October 2002, 19 p.

100. Gill, Peter, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. DCAF, January 2003, 20 p.
101. Shalamanov, Velizar, *Security Sector Reform in Bulgaria*. DCAF, January 2003, 41 p.
102. Vlachová, Marie and Halberštát, Ladislav, *A Casual View into the Future: Reform of Military Education in the Czech Republic*. DCAF, January 2003, 17 p.
103. Gogolewska, Agnieszka, *Parliamentary Control of Security Policy - The Experience of Poland*. DCAF, February 2003, 22 p.
104. Arévalo de León, Bernardo; Elaigwu, Isawa; Greene, Owen; Hänggi, Heiner and Hernandez, Carolina G. *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?* DCAF, January 2003, 33 p.
105. Petri, Jack, *Officer Career Management in a Peacetime Democracy*, DCAF, February 2003, 10 p.
106. Fluri, Philipp, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Chapter: Central Asia*, DCAF, February 2003, 4 p.
107. Fluri, Philipp, *Former Soviet Union: Security Sector Reform in the Southern Caucasus*, DCAF, February 2003, 3 p.
108. Watts, Larry, *Control and Oversight of Security Intelligence in Romania*, DCAF, February 2003, 27 p.
109. Hadžiaë, Miroslav, *New Constitutional Position of the Army*, DCAF, February 2003, 31 p.
110. Angelov, Anyu, *Management of National Security Sector - Bulgarian Experience*, DCAF, March 2003, 10 p.



