

КОНТРОЛЬ І КЕРІВНИЦТВО:

ПАРЛАМЕНТИ ТА УПРАВЛІННЯ
У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ



ІДЕН КОУЛ, ФІЛІПП ФЛУРІ, САЙМОН ЛАНН



КОНТРОЛЬ І КЕРІВНИЦТВО: Парламенти та управління у секторі безпеки

Редакторський колектив
Іден Коул, Філіпп Флурі, Саймон Ланн



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

Контроль і керівництво: Парламенти та управління у секторі безпеки. Практичний посібник – 132с.

Редакторський колектив: І. Коул, Ф. Флурі, С. Ланн

Координатор видання українською мовою В.Бадрак,
Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння

Переглянуте видання, 20 листопада 2015 року.

Ця книга видана на кошти Департаменту політики безпеки (SIPOL)
Міністерства оборони, цивільного захисту і спорту Швейцарії.

Опубліковано ДКЗС у Женеві, 2015 р.

ЗМІСТ

Подяки	4
Передмова Девід Хоббс, <i>Генеральний секретар Парламентської Асамблеї НАТО</i>	5
Вступ Колектив редакторів.....	8
Глава перша: Демократичний контроль та умови безпеки що змінюються Саймон Ланн, <i>Старший науковий співробітник, ДКЗС</i>	11
Глава друга: Демократичний контроль і керівництво органами оборони та безпеки Іден Коул, <i>Керівник програм Нових незалежних держав, ДКЗС</i>	35
Глава третя: Роль парламентів Ганс Борн, <i>Заступник голови науково-дослідного відділу ДКЗС</i>	53
Глава четверта: Роль Парламентської Асамблеї НАТО Девід Хоббс, <i>Генеральний секретар Парламентської Асамблеї НАТО</i> Руксандра Попа, <i>Заступник Генерального секретаря Парламентської Асамблеї НАТО</i>	70
Додаток І: Повноваження, процедури і практики парламентського контролю оборонної сфери в країнах-членах НАТО	90
Частина А: Структура й організація комітету з оборони.....	90
Частина В: Процедури та правила комітету з питань оборони.....	98
Частина С: Повноваження комітету з питань оборони.....	106
Частина D: Контроль бюджету з питань оборони.....	109
Частина Е: Миротворчі місії.....	111
Частина F: Оборонні закупівлі.....	113
Частина G: Планування й документація політики безпеки.....	115
Частина H: Особовий склад збройних сил.....	116
Частина I: Виклики й сильні сторони.....	117
Додаток 2. Про Парламентську Асамблею НАТО	120
Додаток 3. Про ДКЗС	127

ПОДЯКИ

Редакторський колектив дякує Лідії Амберг і Карині Пряжиній-Худавердян за допомогу в редакторській і дослідницькій роботі.

Також редактори вдячні респондентам національних парламентів, які відгукнулися на прохання надати інформацію про “повноваження, процедури і правила парламентського контролю над оборонною сферою в країнах-членах НАТО”, зведену в таблицю Додатка 1.

ПЕРЕДМОВА

Девід Хоббс

Генеральний секретар Парламентської Асамблеї НАТО

Однією з безлічі змін, що відбулися після закінчення холодної війни, стало те, що національні парламенти відіграють більш суттєву роль у зовнішній політиці і політиці оборони своїх країн. Якби під час холодної війни не спрацювала тактика стримування, домінуючим завданням стала б участь НАТО в оборонній війні для спільного виживання націй. На щастя, це завдання не довелося піддавати перевірці. Проте, з часу закінчення холодної війни НАТО еволюціонував, а його члени проводили активні операції у віддалених регіонах – Балкани, Центральна Азія і Африканський Ріг. Кожна з них широко обговорювалася в суспільстві і ставала предметом парламентських дебатів, а для деяких союзників не останню роль зіграло те, що участь їх збройних сил у таких операціях повинна була бути затверджена парламентом.

Однак це інша, більш прихована сила, що вивела парламенти на центральне місце. Усунення екзистенціальної загрози холодної війни повернуло НАТО до початкових принципів – в буквальному сенсі. Альянс був заснований для забезпечення колективної оборони його членів, але ці взаємні зобов'язання ґрунтувалися на дотриманні учасниками принципів і цінностей демократії, громадянських свобод і верховенства права. Ці об'єднанчі принципи підкреслили роль парламентів як символів і механізмів демократичних суспільств.

Більш того, країни колишнього Варшавського договору хотіли прийняти такі ж принципи, а дії з підтримки їх політичних і економічних змін включали допомогу у створенні і розвитку справжніх парламентських структур і процедур – ті заходи, які дійсно включили в роботу парламенти країн НАТО.

Парламентська Асамблея НАТО, про яку йде мова у цьому виданні, відреагувала швидко і конструктивно, у тому числі, й серед іншого, працюючи із законодавчими органами Центральної та Східної Європи над реформою сектора безпеки.

Ретроспективно даний процес виглядає куди більш послідовним і неминучим, ніж він здавався тоді. Багато які національні та міжнародні організації вели активну роботу в своїх областях, кожна з яких розробляла власну програму й підхід. У той час, як цивільно-військові стосунки були визначені академічною дисципліною, реформа сектора без-

пеки такого масштабу була безпрецедентною, але сам термін – погано визначеним.

На цьому тлі у 2000 році уряд Швейцарії заснував Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС). Він повинен був стати інтелектуальним фундаментом для реформ у секторі безпеки і, в той же час, бути центром практичної підтримки у цій сфері.

ДКЗС рішуче підтримував проведення наукових досліджень, видав величезну кількість науково-дослідних робіт, книг і довідкових матеріалів. Крім того, ДКЗС займався навчанням і наставництвом серед парламентаріїв і співробітників апарату парламентів, допомагаючи “молодим” демократіям розвивати правила, механізми і норми, необхідні для здійснення контролю над сектором безпеки.

Одним з ранніх вкладів ДКЗС у літературу з питань реформування та управління сектором безпеки була редакція цього керівництва від 2003 року¹ з питань контролю над сектором безпеки, за якою прослідувало оновлене видання 2010 року.² Дане третє видання було оновлене і переглянуте з урахуванням змін, що відбулися як у сфері безпеки, так і в дисципліні, що стосується реформування сектора безпеки.

Як і попередні редакції, це керівництво є демонстрацією бездоганної співпраці між ДКЗС і Парламентською Асамблеєю НАТО. Обидві організації мають багатий теоретичний і практичний досвід демократичного управління, а їх комплементарний підхід і можливості надання підтримки у реформуванні сектора безпеки продовжують приносити плоди і сьогодні.

Ця редакція *Vademecum* 2015 року відображає як поточний стан, так і зміни, що відбулися. Видатні експерти ДКЗС представили та проаналізували в своїх статтях міцні і всеосяжні принципи і практики демократичного контролю у секторі безпеки. Їх доповнили статті, що досліджують зміни середовища безпеки і роль Парламентської Асамблеї НАТО в роботі з партнерами над участю парламентів і нарощуванням потенціалу.

Vademecum підкреслює ключову роль, яку парламенти повинні грати у здійсненні демократичного контролю у секторі безпеки і вводить цю роль у політичний і військовий контекст. Реформування сектору безпеки не може відбуватися в ізоляції і залежить від загальної соціальної системи демократичних інститутів і правил, які необхідно ввести в дію. Не іс-

1 <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector-and-its-Reform>

2 <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector>

нує універсальної моделі для всіх, оскільки порядок роботи парламентів формується на основі особливих національних традицій і культур. Один розмір всім не підходить, проте існують усталені принципи і цінності, які є мірилом і еталоном.

Це видання *Vademecum* є незамінним керівництвом по всеосяжних принципах реформування сектора безпеки, а також по ключових механізмах і процедурах, які можна використовувати. З ним буде корисно ознайомитися і теоретикам, і практикам реформування сектора безпеки.

ВСТУП

Колектив редакторів

Принцип, згідно з яким збройні сили і служби безпеки повинні підкорятися і бути підконтрольними демократично обраному політичному керівництву, протягом тривалого часу розглядався як базова умова для ефективного функціонування і благополуччя наших суспільств. Більш того, протягом багатьох років країни-члени НАТО приймали цей принцип як належне – як передбачуваний, але частіше за все такий що не обговорюється і рідко досліджується. Розширення НАТО змінило цю ситуацію. Однією з умов, поставлених перед кандидатами на вступ, було забезпечення відповідності їхніх збройних сил та оборонних структур стандартам, прийнятим у країнах Альянсу.

При цьому, поставивши таку умову, членам НАТО довелося обговорювати, що це за стандарти і які реформи необхідні для їх досягнення. У наступних швидкоплинних умовах чиновники і вчені поспішно почали визначати основні параметри прийнятних цивільно-військових відносин, за якими можна було б оцінювати кандидатів. Виникли три основні проблеми, успадковані від попередніх режимів: домінантне, привілейоване й ізольоване становище армії, брак цивільних фахівців з питань оборони, а також відсутність норм і механізмів демократичної відповідальності.

З необхідності вирішити дані проблеми народилися дві ініціативи, що розглядаються в цьому виданні. Слабкі парламентські інститути, недостатній досвід і пов'язаний з цим дефіцит демократії створили передумови для ініціативи ПА НАТО з підтримки нових парламентів у розробці структур, процедур і досвіду, необхідних парламентаріям для ефективної реалізації їх ролі у формуванні й імплементації політики безпеки.

Разом з тим, Швейцарія, розуміючи масштабне значення і актуальність реформування збройних сил і сектора безпеки, а також пов'язаної з цим ролі парламентів, вирішила створити Центр, що займається даним питанням. В результаті з'явився Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, метою якого стало надання аналітичного та дослідницького потенціалу, сфокусованого на ролі парламентів.

Через два десятиліття первісна обстановка значно змінилася. Більшість колишніх кандидатів стали повноправними членами НАТО і зараз діляться досвідом і надають підтримку іншим країнам у відповідних зусиллях у проведенні реформ. Партнерство, що включає широке коло країн на різних етапах розвитку, та які прагнуть створити різні форми зв'язків

з НАТО, залишається центральним елементом підходу НАТО до колективної безпеки.

Процес реформування оборони еволюціонував і адаптувався. На особливу увагу заслуговують три аспекти розвитку. По-перше, практичний досвід, отриманий в результаті розширення НАТО і його зовнішніх інтервенцій, показав, що фокус на реформуванні сектора безпеки сам по собі був дуже вузьким і виключав області, які теж були важливі для безпеки країни. В результаті компетенція з питань безпеки почала охоплювати й інші сфери. Зараз реформа сектора безпеки, з огляду на її необхідність для стабілізації і реконструкції, набула глобальних масштабів.

По-друге, під час визначення стосунків, які повинні існувати між політичним керівництвом і збройними силами, стало очевидно, що в деяких ситуаціях термін "контроль" – занадто амбіційна, а іноді і малоімовірна мета. Це особливо вірно при визначенні ступеня і меж парламентського участі і підкреслює стійку рівновагу між конкуруючими вимогами ефективності та демократії. У цьому контексті контроль, у притаманному йому значенні "підзвітність", з центральною роллю парламентів, отримує особливий сенс і є предметом цього дослідження.

По-третє, зосередження на оборонній реформі і реформі цивільно-військових відносин, що склалося після холодної війни, поширилося на більш широку сферу – управління сектором безпеки для забезпечення прозорості та підзвітності всіх стратегій і процедур органів сектору безпеки – збройних сил, правоохоронних органів і розвідувальних служб.

Також, що вкрай важливо, змінилося безпекове середовище. Євроатлантичний регіон перейшов від жорсткості холодної війни до нестабільної і непередбачуваної ситуації криз і конфліктів. Старі й нові ризики існують пліч-о-пліч і змагаються за увагу й ресурси. Збройні сили і служби безпеки повинні адаптуватися до нових загроз як зовнішньої, так і внутрішньої безпеки. Відродження оборони території як пріоритетного завдання, разом з виникненням ІДІЛ, посилило потребу в гнучких можливостях. Аналогічно, зростання терористичної активності зробило необхідним переоцінку вимог до внутрішньої безпеки, зберігаючи при цьому базові свободи. Потреба в "об'єднаній" безпеці, яка об'єднує всі сфери – військову, громадянську і парламентську, стала надзвичайно актуальною.

Будь-які оцінки середовища, в якій розробляється політика безпеки, повинні брати до уваги розвиток технологій в сфері спостереження, комунікацій і поширення інформації. Такий розвиток має великий вплив не тільки на функціонування збройних сил, а й на їх сприйняття. Одна і та ж

технологія може як сприяти ефективності операцій, так і робити їх більш прозорими.

Незалежно від змін і завдань, в сучасних умовах фундаментальним вимогою до безпеки залишається забезпечення здатності збройних сил і служб безпеки захистити свій народ способом, що відповідає їхнім цінностям і засобам. Демократичний контроль, з центральною роллю парламентів, – це невід’ємна частина цієї системи.

З роками природне зближення інтересів ДКЗС і ПА НАТО сприяло виникненню продуктивних і процвітаючих відносин співробітництва, в яких використовується багатий досвід ПА НАТО, що застосовується на практиці, та інститути демократичного управління. Це видання є відображенням такого співробітництва, вкладу в безпеку й стабільність за допомогою парламентської дипломатії і міжпарламентського співробітництва, яким часто нехтують.

ГЛАВА ПЕРША

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ТА УМОВИ БЕЗПЕКИ ЩО ЗМІНЮЮТЬСЯ

Саймон Ланн

Старший науковий співробітник, ДКЗС

Вступ

Сьогодні демократичний контроль над збройними силами та службами безпеки – це міцно встановлена основа для розвитку стабільних, вільних і процвітаючих суспільств. Принцип залишається незмінним. При цьому порядок його впровадження завжди розвивається у відповідь на внутрішній чи зовнішній тиск.

У цій главі досліджується вплив сучасних умов безпеки на впровадження демократичного контролю. Які основні зміни відбулися в середовищі безпеки, в якій доводиться працювати збройним силам і службам безпеки? Як змінилося використання збройних сил з моменту закінчення холодної війни? Як вони та інші відповідні організації адаптувалися до нових умов безпеки? Яке це має значення для ролі парламентів?

Ця глава нагадує про центральну роль демократичного контролю для ефективної роботи сектора безпеки, а також виділяє традиційні завдання, з якими доводиться стикатися, зокрема, у взаєминах між збройними силами і їх політичним керівництвом. Потім ця глава досліджує зміни, що відбулися у сфері безпеки після холодної війни: відхід від традиційного стримування і оборони, поява нових ризиків, зміна соціального контексту, а також поступове злиття старих і нових загроз у зв'язку з російськими діями в Україні і збільшенням впливу ІДІЛ. І нарешті, вона розглядає, яким чином такі зміни вплинули на характер війни і збройного конфлікту, а також наслідки для ролі парламентів.

Необхідно зробити кілька застережень: перша – фокусування на значенні сучасного безпекового середовища для ефективного функціонування демократичного контролю над збройними силами та службами безпеки. Це не оцінка самих служб або пов'язаних з ними установ, і не оцінка

масштабу заходів, що проводяться в процесі реформування сектора безпеки. Незважаючи на те, що принципи демократичного контролю мають глобальне застосування, дане дослідження обмежується Євроатлантичним регіоном і збройними силами країн-членів НАТО.

Оборона, безпека й стабільність

У кожного суспільства є право жити у світі, не побоюючись зовнішньої або внутрішньої агресії. Для забезпечення безпечного середовища необхідна система домовленостей зі збройними силами та службами безпеки як центральним елементом ланцюжка, який доповнюється інститутами і процедурами, що забезпечують верховенство права і підтримання законності і правопорядку. Демократичний контроль над збройними силами та службами безпеки для забезпечення прозорості й відповідальності – незамінна складова таких домовленостей.

У багатьох країнах НАТО протягом багатьох років ці елементи часто приймалися як щось належне. На них не звертали особливої уваги, за винятком нечастих теоретичних досліджень. Однак, після рішення НАТО про прийняття нових членів ситуація змінилася. Однією з “умов”, поставлених перед претендентами, було забезпечення відповідних цивільно-військових відносин, а також гарантія того, що збройні сили і служби безпеки займають належне місце в суспільстві. Потім членам НАТО довелося обмірковувати, що означає ця “умова” з точки зору структур і процесів. Була проведена серія семінарів і конференцій за участю чиновників і вчених, які погодили основні елементи³.

Реалізація необхідних реформ країнами-кандидатами стала особистим досвідом, який ліг в основу адаптації та налагодження подальшої роботи.

Практичний досвід, отриманий під час процесу розширення Альянсу, підкреслив три аспекти: перший – зміна підходів так само важливо, як і впровадження механізмів, що означає, що для досягнення прогресу часто потрібна зміна поколінь; другий – фокус тільки на сектор оборони був занадто вузьким, необхідно включити ширші елементи сфери безпеки; тре-

3 Описання цих елементів див. Саймон Ланн “Демократичний контроль над збройними силами – принципи і практика”, ред. Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн (Simon Lunn, ‘The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice’, in Hans Born, Philipp Fluri and Simon Lunn (eds.)). “Контроль і управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки”. (Oversight and Guidance: the Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector. //Geneva: DCAF, 2010), доступно через посилання: <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector>

тій – термін “контроль” може бути занадто амбітним, а в деяких ситуаціях і нереальним для опису взаємин між політичною владою і озброєними силами. Це посилило важливість демократичного контролю і має на увазі елемент підзвітності.

Важливість демократичного контролю для оборони й безпеки

Збройні сили і служби безпеки займають особливе місце в своїх суспільствах – вони знаходяться на передовій захисту і є центром національної безпеки. Вони – головні власники зброї, значні споживачі національних ресурсів і ключова складова національної політики і процесу прийняття рішень.

У більшості країн збройні сили будуть діяти відповідно до принципів і правил, які часто відокремлюють їх від решти суспільства. Якості, на яких ґрунтується будь-яка армія, – дисципліна, лояльність, традиції і групова згуртованість – добре відомі. Вони, звичайно, властиві не тільки професії військового. Однак все разом формують основу для командної роботи, яка є критично важливою для ефективних військових операцій.

Ці характеристики супроводжуються і доповнюються військовою “культурою”, яка з’являється в результаті спільного впливу спеціальної освіти, підготовки і способу життя. У багатьох країнах це сприяє тому, що військові стають соціально консервативної групою⁴, яка знаходиться трохи в стороні від товариств, які вони захищають. Це також створює особливий стиль і підхід до проблем, який знаходить своє відображення у формуванні політики (про це мова піде нижче).

У підсумку, як корпоративна група, збройні сили в будь-якому суспільстві - це узгоджена, згуртована і впливова сила. Навіть в найбільш розвинених країнах завжди існує ризик того, що через наявність унікальних якостей і спеціалізації збройні сили отримують вплив, який неспеціалісту-політику або громадянину важко поставити під сумнів.

Саме тому дуже важливо, щоб армія була частиною структури, що забезпечує її підпорядкування і підзвітність демократично обраній владі; армія повинна допомагати в досягненні політичних цілей, поставлених

4 Це загальне спостереження щодо консервативної орієнтації армії зробив Семюел Хантінгтон - див. Семюел Ф. Хантінгтон “Військове мислення: консервативний реалізм професійної військової етики”, Глава 3, “Солдат і держава: теорія й політика цивільно-військових стосунків” (Samuel P. Huntington, ‘The Military Mind: Conservative Realism of the Professional Military Ethic’, Chapter 3, The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations, //New York: Belknap Press, 1957).

керівництвом, і бути невід'ємною і шанованою частиною суспільства, якому вона служить і яке захищає. Механізми, що сприяють прозорості та контролю, є найважливішими елементами цієї демократичної структури.

Нові виклики для традиційного демократичного контролю та оборони

Ефективна реалізація демократичного контролю над сектором оборони і безпеки стикається з багатьма перешкодами, закладеними в самій природі оборони і безпеки. Оборона "відрізняється" від інших сфер державного управління, оскільки у неї є певні риси, які ускладнюють демократичний контроль.

Перш за все, оборона і безпека стосуються безпеки країни і пов'язані з рішеннями щодо людських жертв і фінансових коштів, необхідних для оборони держави. Термін "національна безпека" завжди має особливе коло, оскільки має на увазі конфіденційність, а також певний рівень ексклюзивності з точки зору досвіду і професіоналізму у відповідних питаннях.

Професійні військові, зі зрозумілих причин, часто вважають, що військова служба – краще, що їм залишилося. Їх можна зрозуміти, оскільки завданням збройних сил є готовність до конфліктів і можливої загибелі – втручання сторонніх або непрофесіоналів неминуче буде сприйматися болісно. При цьому непросто провести лінію розмежування між компетенцією і відповідальністю військової і політичної сфер, і часто ця риска легко розмивається. Можливість такого розмивання існує в багатьох сферах і на багатьох рівнях, що варіюються від визначення політики, освіти, підготовки та оснащення збройних сил до їх розгортання і використання.

Проведення військових операцій – явний приклад зіткнення політичних та військових переконань, в якому питання сфери компетенції та пріоритетів легко може викликати суперечки. На сьогоднішній день збройні сили беруть участь у численних місіях, що варіюються від втручання у військові конфлікти для їх стабілізації до побудови держав і гуманітарних місій. Взаємини між політичною і військовою сферою випробовувалися на міцність безліччю ситуацій з різними завданнями.

Недавня збірка есе групи британських генералів, що описують свій досвід в Іраку й Афганістані, надає численні приклади мінливого середовища, в якому зараз опинилися командири.⁵ Відповідальність військо-

5 "Британські генерали у війнах Блера", ред. Джонатан Бейлі, Річард Айрон, Хью Строчан (Jonathan Bailey, Richard Iron, Hew Strachan, (eds.) *British Generals in Blair's Wars*, /Farnham: Ashgate, 2013). Див. також Кристофер Елліот "Вище командування: британські військові лідери у війнах в Іраку та Афганістані" (Christopher Elliot, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, //Oxford: OUP, 2015).

вого командира в умовах війни може бути відносно зрозумілою, а успіх операції не залежить від зовнішніх обставин. Однак, миротворчі або стабілізаційні місії незрівнянно складніші й вимагають від командира розгляду цілого ряду питань, не пов'язаних з армією⁶.

На відміну від відносної ясності під час холодної війни, сучасні конфліктні ситуації характеризуються складністю і невизначеністю, мають "туманні характеристики", в яких "складно визначити, що таке успіх" і:

... Роль командирів змістилася від виконання місій до їх тлумачення, а часто і до визначення самого поняття "місія". Майже така ж ситуація і на політико-військовому рівні, де командир є об'єктом національного і багатонаціонального управління, що іноді суперечать одне одному⁷.

Як згадувалося вище, багато в чому така невизначеність і складність виникає у зв'язку з вимогами до багатонаціональних операцій і неминучого втручання коаліційної політики. На кону стоять різні національні інтереси, в гру вступають різні порядки денні і національні перспективи, які необхідно узгоджувати.⁸ Визначення правил участі в операціях та умов для розгортання національних сил також має політичну сторону. Вона може не відповідати вимогам на місцях і викликати велике розчарування у військового командира.

Багатонаціональні операції сприймаються як політична необхідність і невід'ємна частина військової життя. Однак, вони впливають і на військово-ефективність, що резонує з більшістю статей зі збірки "Британські генерали у війнах Блера". Складнощі виникають у зв'язку з дуалізмом - НАТО і

6 За словами генерала Джона Макколла: "Скажіть військовому командирі, якої мети ви хочете досягти і дайте йому вирішити, як це зробити" ... такий підхід ... можливо, спрацьовував у військовій ситуації, де військова лінія операції більш чітка, а тактичний і практичний успіх не залежать від політики і економіки, - але це не є рішенням під час операцій з підтримки миру, де взаємозалежність між лініями операцій менш пряма і є комплексною"; - Джон Макколл "Сучасне ведення кампаній: точка зору практика", Глава 9 "Британські генерали у війнах Блера". (John McColl, 'Modern Campaigning: From a Practitioner's Perspective', Chapter 9, British Generals in Blair's Wars.)

7 (там же, Глава 9, "Британські генерали у війнах Блера" (British Generals in Blair's Wars).

8 Див. Ед Батлер "Готуємося до краху в Афганістані" (Ed Butler, 'Setting ourselves up for a fall in Afghanistan' //RUSI Journal, Vol. 160, No. 1 Feb/March 2015). Див. також Генерал Девід Річардс "Приймаю командування: автобіографія" (General David Richards, Taking Command: The Autobiography, //London: Headline Publishing Group, 2014). Точку зору цивільного жителя див. у Джеймс Фергюссон "Мільйон куль: реальна історія війни в Афганістані" (James Fergusson, A Million Bullets: The Real Story of the War in Afghanistan, // Bantam Press, 2008).

національним командуванням, який не завжди чітко зрозумілий тим, хто не приймає у цьому безпосередню участь. Говорячи словами генерала Джона Кізла, командування на багатонаціональному рівні “це часто більше дипломатії і м'якого переконання, ніж наказів”⁹. Управління військами в коаліційних місіях також може зіткнутися з проблемами на політичному рівні з наслідками для національних парламентів, про що мова піде нижче у цьому розділі.

Сучасні умови безпеки і розмивання ролей і компетенцій вимагають найбільш можливої інтеграції двох сторін політико-військових відносин. Обидві повинні розуміти світ один одного, хоча це легше сказати, ніж зробити.

У цій дискусії є ще один вимір. Характеристики, що визначають армію як окрему групу, також впливають на розробку і реалізацію політики. Вони створюють підхід до оцінки ситуації і вирішення завдання, який можна коротко описати як прямий, простий і орієнтований на результат. Це неминуче фільтрується через призму політики. У деяких ситуаціях цей прямий “особливий” підхід є ефективним і вносить бажаний рівень розуміння. Однак в інших ситуаціях він не може використовуватися так само легко у зв'язку зі складністю ситуації, де може знадобитися деяка гнучкість у формі компромісу, поступок і певного рівня скритності.

Оскільки змінюється характер сучасних операцій, це означає, що в багатьох країнах арміям довелося пристосовуватися. Сьогодні багатьом військовим потрібно вчитися розуміти стратегічний і політичний контекст сучасних ситуацій. Автори статей у виданні “Британські генерали у війнах Блера” демонструють глибоке розуміння не тільки питань командування, чого можна було б очікувати, а й більш широкої картини локальних питань, що впливають і перешкоджають виконанню військових завдань; при цьому спосіб вираження думок чітко видає армійський стиль.

Дискусія про відмінності у армійському стилі і підході – лише верхівка айсберга глибшого питання, що лежить у площині взаємовідносин між військовою і політичною або цивільною стороною. Тут потрібно підкреслити, що відповідь криється у створенні системи, яка пов'язує і об'єднує компетенції обох сторін. У багатьох країнах інтеграція цивільних і військових фахівців у штабних структурах, що займаються плануванням, застосовується для прискорення такого “змішування”, хоча прихована напруга продовжує існувати.

9 Джон Кізлі “Британська армія та міркування про рівень операцій”, Глава 10, “Британські генерали у війнах Блера” (John Kiszely, ‘The British Army and Thinking About the Operational Level’, Chapter 10, *British Generals in Blair's Wars*).

У сферах, які можуть викликати розбіжності, виклик полягає у досягненні ідеального балансу між вимогами до ефективності армії і принципами демократичної субординації та підзвітності. Остаточна відповідальність і підзвітність повинна завжди покладатися на політичне керівництво. Однак, здоровий глузд говорить про те, що професійні військові повинні сказати своє слово в певних областях оборонної політики при мінімальному втручанні політичної сторони.

Роль військового командира у проведенні і тактиці операцій – наочний тому приклад.¹⁰ Однак це покладає величезну відповідальність на командира безпосередньо в операціях, які не є військовими, де в гру вступає безліч невійськових чинників.

Незважаючи на те, що первинність політики - це прийнята основа цивільно-військових відносин, деякі питання виникають на всіх рівнях взаємодій: коли і за яких умов військові повинні висловлювати свою думку? Чи пропонують вони пораду або захист? Чи повинні вони відверто висловлювати думку військового і "говорити як є"?¹¹ Або, може, військова точка зору строго оформлена в стилі, в якому її не може прийняти політичний ринок? Якщо військова точка зору є критичною для офіційної політики, то наскільки переконливо її слід висловлювати і за яких обставин?

Все це - споконвічні проблеми, що належать до суті цивільно-військових відносин і не є предметом подальшої дискусії.¹² Однак вони мають часткове відношення до питання контролю і підзвітності, а також ролі парламентів у пропозиції, хоча б в теорії, додаткових перевірок відповідності політичних цілей військовим засобам.¹³

10 Генерал Маккол висловився так: "Але має бути правило, згідно з яким людина на місці отримує свободу і ресурси для роботи у тому обсязі, в якому вона їх визначає, крім випадків, коли є вагома причина їх відсутності" - там же, Макколл "Сучасне ведення кампаній: точка зору і практика", Глава 9, "Британські генерали у війнах Блера" (McColl, 'Modern Campaigning', in *British Generals in Blair's Wars*).

11 Висловлюючись словами одного старшого офіцера, що володіє "моральною силою, щоб протистояти політикам і дати їм розумну військову пораду, що відрізняється від того, що вони хочуть почути" - Девід Річардс "Сьєрра-Леоне 2000: вагітні уроками", Глава 4, "Британські генерали у війнах Блера" (David Richards, 'Sierra Leone 2000: Pregnant with Lessons', Chapter 4., *British Generals in Blair's Wars*.)

12 З цього питання є багато літератури. Див. Кристофер Елліот "Вище командування: британські військові лідери у війнах в Іраку та Афганістані" (Eliot Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Warfare*, //Simon and Schuster, 2002).

13 Наприклад, можливо, що своєчасне обговорення у Парламенті Великобританії питання про розгортання численних військ в Афганістані одночасно зі значними зобов'язаннями перед Іраком привернули б увагу до ризику не впоратися відразу з обома завданнями. Безумовно, Великобританія не є сильною у таких формах обговорення.

В рамках консультаційної процедури НАТО військові поради надаються політичному органу – Північноатлантичній Раді, що складається з послів від двадцяти восьми країн-членів, на чолі з Головою Військового комітету, який представляє колективну думку двадцяти восьми вищих органів НАТО; оперативна сфера представлена присутністю Верховного Головнокомандувача Об'єднаних Збройних сил НАТО (ВГК ОЗС НАТО). Колективний договір, укладений за допомогою Північноатлантичної Ради, завжди ґрунтується на досягненні консенсусу; кожна держава має забезпечити підтримку і схвалення з боку парламентів шляхом конституційних процесів і процедур ухвалення рішення.

Як тільки Північноатлантична Рада погоджується почати місію, військова вертикаль управління, за допомогою ВГК ОЗС НАТО в Європі, стає відповідальною за її реалізацію. Однак кожен національний уряд і вертикаль управління зберігають жорсткий контроль над діями свого контингенту в рамках збройних сил НАТО. Як підкреслив генерал Макколл, це може створити тиск і поставити перед дилемою командирів на місцях, яким доведеться балансувати між, часом, конфліктуючими імперативами. Як би там не було, "багатонаціональність" продовжує бути суттю місій НАТО, особливо тих, які проводяться в рамках Плану дій щодо забезпечення готовності (Readiness Action Plan (RAP)).

Питання заходів із залучення цивільних осіб у розробку і реалізацію політики оборони і безпеки, і впливу на них, актуальне як для виконавчої влади, так і для парламенту. В органах виконавчої влади військові і політичні цивільні сторони повинні працювати разом, незважаючи на неминучий рівень напруженості, пов'язаний з їх роллю. Обидві сторони залежать від рівня сторін, у яких зростає розуміння досвіду, що дозволяє співпрацювати і працювати спільно, зберігаючи взаємну довіру. За словами колишнього чиновника:

... Є переваги у чіткому розподілі функцій професійного військового радника і професійного політика, який приймає рішення. Повинна бути співпраця, але також повинен бути виклик і уважне вивчення, а не просто прийняття взаємних інтересів¹⁴.

У більшості країн, всередині парламенту і за його межами, є цивільні особи, які знають і розуміють питання, пов'язані з обороною, і мають досвід участі в операціях. Часто у них є також мережі дослідних інститутів і

14 Десмонд Боуен "Політико-військові стосунки в операціях", Глава 23, "Британські генерали у війнах Блера" (Desmond Bowen, 'The Political-Military Relationship in Operations', Chapter 23, British Generals in Blair's Wars).

“мозкових центрів”, вплив і внесок яких варіюється від країни до країни, проте надає доступ до знань.

Участь парламентів додає новий вимір у політично-військовий мікс під час розробки та реалізації політики безпеки. Уряди рідко з ентузіазмом сприймають парламентські перевірки. Така скритність досягає ще більших масштабів у сфері оборони і безпеки, яка в багатьох країнах переважно є прерогативою виконавчої влади.

До компетенції всіх парламентаріїв відноситься голосування за виділення необхідних коштів. Однак кожен парламент самостійно визначає масштаби і межі своєї участі в оборонній політиці. На якому етапі їх необхідно повідомляти й консультувати щодо розробки і реалізації політики в сфері оборони і операціях? Відповідаючи на ці питання, кожна країна вибирає власний баланс взаємин між виконавчою і законодавчою владою.¹⁵

Розгортання місій за кордоном дало новий імпульс питанню парламентського схвалення¹⁶. Змінюється характер таких операцій і увага, яку вони їм приділяють, що створює і передумови, і мотивацію для активної участі парламентів. Парламентські процедури значно варіюються в залежності від конституційних норм. Деякі парламенти повинні давати дозвіл на розгортання таких місій, інші просто повідомляються про прийняте рішення направити збройні сили і про хід операцій, а в деяких випадках повідомляється мінімальна інформація. Деяким парламентам потрібні законодавчі повноваження, а деякі відносять операції НАТО до спеціальних правових питань.¹⁷

Незалежно від формальних вимог щодо участі парламенту, всі уряди будуть хотіти бути впевненими в тому, що направлення зброй-

15 Повне обговорення рівня парламентських повноважень див. Ганс Борн “Парламентський контроль над сектором безпеки” (Hans Born, Parliamentary Oversight of the Security Sector, //DCAF and OPPD. 2013), доступно за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector7> (03.06.15).

16 Конституція США наділяє Конгрес особливими обов'язками у цій сфері. Нещодавно Президент Обама направив запит на дозвіл на застосування військової сили (AUMF) проти ІДІЛ. Див. “Лист від Президента - Дозвіл на застосування військової сили Сполучених Штатів у зв'язку з Ісламською Державою Іраку і Леванту” (“Letter from the President- Authorization for the Use of United States Armed Forces in connection with the Islamic State of Iraq and the Levant”). 11 лютого 2015 р. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/11/letter-president-authorization-use-united-states-armed-forces-connection> (03.06.15).

17 Корисний огляд участі обраних парламентів у розгортанні збройних сил див. Вольфганг Вагнер, Дірк Петерс, Косіма Глан “Парламентські повноваження у військовій сфері в світі 1989-2004” (Wolfgang Wagner, Dirk Peters and Cosima Glahn, Parliamentary War Powers Around the World 1989-2004, //DCAF Occasional Paper. No 22). Див. посилання: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-War-Powers-Around-the-World> (03.06.15).

них сил за кордон отримає парламентську, а значить і громадську підтримку.

Як згадувалося вище, багатонаціональні операції неминуче призводять до виникнення у військових проблем, пов'язаних з управлінням і контролем. У них також можуть виникати політичні наслідки, особливо це стосується невеликих держав, які надали свої збройні сили і хочуть бути впевнені у тому, що проведення операції відповідає політичному мандату, на який вони давали згоду. Забезпечення відповідності використовуваних в операції військових засобів політичним цілям – це пряме завдання парламентів.

При цьому прийняття рішень щодо операцій залишено переважно на розсуд військових на місцях. Парламенти братимуть участь за допомогою моніторингу та частих консультацій з органами виконавчої влади. Крім того, вони посилять рівень підзвітності за допомогою запитів, звітів і дебатів, навіть якщо це станеться вже після події.¹⁸

Плани НАТО щодо формування сил дуже високого ступеня готовності, такого як частини RAP, мають безпосереднє відношення до парламентів і відповідних процедур надання дозволу. Військове керівництво НАТО буде відстоювати свободу розгортати війська або їх ключові елементи за його власною ініціативою у відповідь на очевидні індикатори і застереження про навісну загрозу або виклик. При цьому потреба в ранньому і швидкому реагуванні для їх ефективного стримування повинна бути збалансована вимогою демократичної підзвітності, яка буде обговорюватися нижче.

У взаєминах між урядом і парламентом тертя неминучі. Однак спільна робота – в їх спільних інтересах. Уряди потребують підтримки парламенту і ефективного демократичного контролю в умовах співпраці, а не протистояння.

Контроль може бути утруднений необхідністю забезпечення конфіденційності, а також необхідністю захищати "секретність дій". Виконавча влада часто цим користується, щоб відмовити законодавчій гілці у наданні інформації. Вимоги до національної або навіть операційної безпеки часто ставляться вище демократичної підзвітності. Однак має бути очевидно, що в довгостроковій перспективі ефективний контроль поступово забезпечить підконтрольність всіх дій.

У західних країнах такі традиційні виклики ефективному функціонуванню демократичного контролю стали невід'ємною частиною процесу

18 Візити членів парламенту в район проведення операції стали важливим засобом отримання уявлення і розуміння реалій на місцях.

прийняття і виконання рішень. На це потрібен час. Для країн з перехідною економікою час – це розкіш, якої у них немає, що робить рішення проблем все більш і більш складним. Більш того, у всіх країнах, незалежно від етапу розвитку, демократичний контроль над збройними силами та службами безпеки знаходиться під постійним тиском нових чинників. Принципи залишаються тими ж, але імплементація повинна поступово адаптуватися до сучасних умов безпеки.

Обстановка у сфері оборони й безпеки після закінчення холодної війни

1. Відхід від традиційного стримування та оборони

Падіння Берлінської стіни і припинення поділу між сходом і заходом змінили середовище, в якому країни євроатлантичного регіону розглядають безпеку своїх суспільств. Для більшості країн усунення прямої загрози означало, що оборона території стала більш низьким пріоритетом. Колективно затверджене керівництво НАТО закликала до нарощування потенціалу “за межами” для забезпечення інтервенцій з метою підтримки під час кризи. Масштабні приготування і домовленості за класичною обороною кордонів НАТО були зведені нанівець. Відповідно скоротилася і чисельність збройних сил – армії, засновані на військовій повинності, були замінені менш чисельними професійними арміями. Значно скоротився рівень озброєнь.

Хоча важливість територіальної оборони знизилася, обсяг завдань для збройних сил збільшився. Для криз і конфліктів, які розглядалися як релевантні, в межах досяжності, а також там, де інтервенцію вважали чимось “здійсненним” (як у Боснії і Афганістані), були створені експедиційні війська. Замість цього ці сили були залучені в операції, що проводяться місяцями під різними варіаціями термінів “реконструкція”, “стабілізація” і “побудова держав”. Такі операції вимагали адаптації традиційних військових підходів, об’єднання військової та політичної компетенції і обов’язків, а також бажання з боку військових працювати з цивільними структурами.

Нова ера інтервенцій привела до усвідомлення того, що для забезпечення безпеки в будь-якому суспільстві необхідний підхід, що поєднує всі елементи, що застосовуються в процесі стабілізації, включаючи, зокрема, забезпечення належного врядування. Досвід у Боснії та Афганістані, а для деяких країн – в Іраку, тільки посилив цю точку зору.¹⁹

19 “Якщо ви визнаєте, що безпека – це питання закону тією ж мірою, що і порядку, вам потрібно приділяти увагу поліції, суддям, тюрмам і законодавчим процесам у тому ж

Згодом в НАТО усвідомили необхідність “комплексного підходу”, при якому в умовах кризи всі міжнародні інститути і суб’єкти повинні співпрацювати в інтересах постійної стабілізації в країні, яка перебуває в умовах кризи. Однак, схоже, що ситуація в Лівії і подальша інтервенція НАТО тільки підтверджують слова критиків про те, що уроки, пов’язані з необхідністю постконфліктного планування, ще не були вивчені належним чином.²⁰

Велика частина цієї стабілізаційної роботи ґрунтувалася на перших спробах НАТО допомогти амбітним членам реформувати їх сектори безпеки - початковий фокус, що відображає потреби моменту. Після розширення Альянсу продовжився процес реформування, що охопив усі елементи сектору безпеки під загальною назвою Реформа сектору безпеки (РСБ) і включає весь спектр органів та інститутів, що належать до безпеки країни. Така робота багато в чому вимагає зосередження на питаннях боротьби з корупцією, визнаючи її всеосяжний і згубний вплив у багатьох країнах. Ці заходи по боротьбі з корупцією об’єдналися в те, що ми називаємо ініціативами з “виховання доброчесності”.

У відповідь на нові ситуації та виклики РСБ продовжує адаптуватися і розвиватися. Неминуче виникають питання, що стосуються універсальної застосовності західного досвіду і способу дій. У свою чергу, це вимагає певного рівня розуміння місцевих культур і звичаїв, а також, в разі необхідності, адаптації до існуючих моделей надання допомоги.

Необхідність розуміння і адаптації до місцевих умов - безперечний принцип інтервенцій з відповідною потребою в гнучкості прийняття рішень. Незалежно від місцевих потреб, факт залишається фактом - в ситуаціях внутрішньої нестабільності і конфліктів основною вимогою є добре навчені і дисципліновані національні сили оборони і безпеки, що підкоряються і підзвітні легітимній політичній владі. Проблема полягає у тому, що в багатьох конфліктних ситуаціях ці базові питання рідко піднімаються, а їх появі нерідко перешкоджають саме ті умови, які вони повинні покращувати.

Період після холодної війни характеризувався загальним ослабленням рівня стурбованості з приводу оборони і безпеки і відповідних вимог. Змінилися базові поняття ролі і функцій збройних сил. На оборону

обсязі, що і солдатам. Я не впевнений, що ми сприймали цей аспект стабілізації досить серйозно” - Білл Ролло “Ведення кампаній і управління військами: Ірак 2008”, Глава 15, Війни Блера (Bill Rollo, ‘Campaigning and Generalship: Iraq 2008’, Chapter 15, Blair’s Wars.)

20 “Ми недооцінили непослідовність, навіть анархію серед місцевого населення й міліції, які заповнили вакуум, залишений режимом Каддафі” - Девід Річардс “Приймаючи командування: автобіографія” (David Richards, *Taking Command: The Autobiography*, p.139.)

перестали дивитися крізь вузькі лінзи холодної війни із незмінним фокусуванням на озброєннях і абсолютних числах; вона все більше стала розглядатися крізь призму потреб сучасних криз і конфліктів.

Роль збройних сил полягає не просто в тому, щоб допомогти зупинити або перемогти ворога. Зараз вони повинні змінювати режими, встановлювати базові вимоги до демократичного суспільства і відповідних органів, нейтралізувати майбутні загрози. Участь збройних сил як “сил добра” в операціях стала істотним викликом для військових.²¹ Це вимагає зміни застарілих установок і звичок, переосмислення командних взаємин і обов’язків, прийняття необхідності працювати з іншими відомствами та організаціями і досягнення більш високого рівня гендерної рівності в збройних силах.

Регулярній армії також доводиться змагатися зі зростаючою кількістю приватних охоронних компаній, ополчень та іншими формами парамілітарних формувань, які часто мають бойове оснащення за останнім словом техніки. Такі формування часто використовуються як додаткова сила у допомогу регулярній армії, яка бере участь в місіях оперативного втручання, проте, з таким же успіхом вони можуть виступати і на боці супротивника. Так чи інакше, вони ускладнюють і ще більш заплутують і без того складну ситуацію в сфері безпеки.

Роль недержавних воєнізованих груп в конфліктних ситуаціях і дії щодо стабілізації значно варіюються. Недавнє дослідження Міжнародного інституту стратегічних досліджень назвало їх вплив “спойлерами”.²² Легкий доступ до озброєння і високих технологій, який є у таких груп, становить постійну проблему для збройних сил, що беруть участь у інтервенціях.

Крім того, збройні сили прийшли до необхідності покладатися на підрядників, які забезпечують логістику, навчання фахівців місцевих збройних сил і охорону. Такий розвиток подій також істотно ускладнив питання демократичного контролю над військовими: хто відповідає за неправомірну поведінку підрядників, які надають необхідні послуги збройним силам під час конфлікту?

21 Обговорення необхідності переосмислення військовими своїх ролей і відповідної адаптації див. Кілька статей у книзі “Британські генерали у війнах Блера”, там же.

22 “Недержавні воєнізовані групи - це основні протагоністи і антагоністи в сучасних конфліктах” див. Глава 1 “Воєнізовані групи в сучасній війні” - Пітер Надін, Патрік Каммерт, Весселін Поповські (“Non-state armed groups are the main protagonists and antagonists in modern conflict”, Chapter 1 “Armed groups in modern warfare”, in Peter Nadin, Patrick Cammaert, Vesselin Popovski, “Spoiler Groups and UN Peace Keeping”, // IISS Adelphi Series, February 2015.)

Для більшості країн Євроатлантичного Альянсу оборону і безпеку в першому періоді після холодної війни можна було охарактеризувати як боротьбу з загрозами, що виникають “в інших місцях” і на відстані, проведення таких необхідних реформ у сфері оборони і надання допомоги, ділячись досвідом та знаннями. Також зростала стурбованість з приводу потенційної загрози розповсюдження зброї масового ураження. Під час холодної війни страхи з приводу ядерної зброї і пов’язаних з нею питань контролю над озброєннями й роззброєння рідко виходили на передній план. Побоювання періодично виникали, але їх пріоритет рідко був високим. Більш низький рівень традиційної оборони супроводжувався спадом рівня витрат, які країни хотіли б направити на оборону.

Сам блок НАТО адаптувався до періоду після холодної війни завдяки двом основним перевагам: привабливість членства в Альянсі і здатність організувати і розгортати багатонаціональні збройні сили. Нові члени були прийняті після успішного виконання індивідуальних програм партнерства. Потім вони поширилися на нових кандидатів, а також на країни, зацікавлені в отриманні взаємних вигод від тіснішої асоціації. Таке партнерство все більше має прикладний характер і значимість. Воно розглядається як важливий інструмент регіонального співробітництва в протистоянні новим викликам.

Крім того, Альянс вивів війська з території Балкан і Афганістану, застосував бойові одиниці ВПС у Лівії, а сили військово-морського флоту – в антипіратських операціях у Індійському океані. Кожна з таких операцій наочно показала труднощі, з якими довелося зіткнутися під час гармонізації колективних дій і узгодження коаліційних стратегій. Однак, незважаючи на тривалий конфлікт в Афганістані, згуртованість і солідарність Альянсу вдалося зберегти.

Нові ризики, виклики та засоби

Для держави очевидним є те, що умови безпеки постійно змінюються – з’являються нові загрози і ризики, порушуючи вже усталені погляди. Оскільки традиційні питання безпеки, що існували під час холодної війни, втратили свою актуальність, інші ризики і загрози – нові і не дуже, отримали підвищену увагу.

Перелік назрілих в області безпеки питань розширився за рахунок ряду викликів, які стосуються національної безпеки, а саме: загроза тероризму, каталізатором якої стала серія атак 11 вересня, екстремізм під різними вивісками, включаючи найбільш небезпечну форму “джихадизму”, поширення зброї масового ураження, кібератаки, піратство, вразливість енергоресурсів, кліматичні зміни, пандемії та масова міграція.

Загальну загрозу від вже зруйнованих держав і тих, що ще руйнуються, можна охарактеризувати як джерело безлічі проблем, пов'язаних з ростом релігійного екстремізму. Конфлікти за участю недержавних суб'єктів стали нормою, а не винятком. Визнання цієї обставини ставить на перше місце необхідність раннього виявлення та вжиття заходів, спрямованих на запобігання і стримування.

Багато ризиків зараз розглядаються як відповідні до цієї ширшої концепції безпеки і відносяться до невійськових або, як мінімум, таких, що не вимагають військового втручання. Однак більшість з них відносяться до оборони в тому сенсі, що вони становлять відхилення від традиційних оборонних потреб і борються з тиском з точки зору пріоритетів і ресурсів. Все перераховане вище є поняттям безпеки або небезпеки в суспільстві і є частиною контексту, в якому розробляється політика безпеки.

Більшість з таких тимчасових ризиків або загроз – транснаціональні. Вони не визнають кордонів, а це означає, що ефективні дії можливі тільки в умовах співпраці. Усвідомлення того, що жодна країна не може самотужки забезпечити свою безпеку, підкреслило необхідність багатостороннього співробітництва.

Для країн євроатлантичного регіону ці нові завдання додалися до традиційної порядку денного, створивши суміш старих ризиків і нових викликів. Під час пошуку в сучасних умовах безпеки передумов для способів захисту, важливо пам'ятати, що політика і бюджети продовжують залишатися ключовими факторами, що визначають бажане і досяжне. Як завжди, політика визначає цілі збройних сил. На національному рівні досить складно досягти згоди щодо характеру і масштабу загроз і ризиків для безпеки, а також відповідних вимог до армії. Як стало очевидним під час поточних операцій НАТО, участь коаліцій ще більше ускладнює ситуацію.

Аналогічно, бюджети і доступність оборонних ресурсів будуть визначати відповідність наданих коштів і можливостей політичним цілям. Визначення обсягу коштів, що виділяються на оборону, відноситься до посередньої компетенції більшості парламентів, однак вплив на придбані можливості варіюється від парламенту до парламенту.

На сьогоднішній день дії Росії в Україні, а також загроза, що виходить від ІДІЛ, стимулювали між членами НАТО дискусію щодо рівня витрат на оборону і, в більш широкому сенсі, зниження фінансування оборони країнами Європи. Однак питання, чи вплинуть загрози безпеці від Росії й ІДІЛ на зміну наявного рівня витрат, залишається відкритим.²³

23 Обговорення сконцентрувалося на формально затвердженому рівні - 2% від ВВП. Це по суті політична мета, визначена для того, щоб висловити наміри, але не обґрунтована жодними видами аналізу необхідних спільних можливостей.

Для деяких країн ІДІЛ – це не тільки зовнішня загроза, що вимагає іноземного втручання, але все більше і більше внутрішня проблема, викликана поверненням людей, які отримали військові навички, а значить становлять загрозу внутрішній безпеці. У цьому сенсі загроза від ІДІЛ – це битва за ресурси між традиційною обороною і внутрішньою безпекою, а також потенційне розмивання меж між ролями і можливостями відповідних служб.

Неминуче розвиток технологій продовжуватиме надавати нові можливості для застосування військової сили. Особливо примітні нові технології в зовнішньому спостереженні та використанні повітряних платформ і безпілотних літальних апаратів, або дронів, для розвідки на далеких дистанціях і точкових ударів. Немає необхідності нагадувати, що використання комунікацій, обізнаність про обстановку і здатність застосовувати технології для потреб місії є ключовими для проведення операцій. Дрони стали всюдисущими інструментами, застосовуваними не тільки проти невеликих груп в окремих конфліктах, а й в епізодах між звичайними збройними силами у Східній Україні, де всі сторони широко використовують і дрони, і контрзаходи.²⁴

Такі технології забезпечують величезний потенціал для дальніх атак або атак “з-за обрїю” за допомогою дистанційного керування. Вони змінюють спосіб використання динамічної сили в збройних конфліктах. Однак, вони привели до виникнення етичних і юридичних проблем, зокрема, порушили питання національного суверенітету, а також питання визначення понять “війна” і “комбатант”.

Потенційно можливе використання роботів на полях битви або навколо них також піднімає фундаментальні питання про ведення військових конфліктів і наступні можливості самостійних дій комплексів озброєнь. Фактично для досягнення мети участь людини не знадобиться. Загальнодоступність нових технологій через комерційний сектор означає поступове поширення таких систем і доступ до них як в хороших, так і в поганих цілях. “Технології можуть бути як нашим кращим другом, так і найлютішим ворогом, використовуваним терористами в своїх цілях”.²⁵

24 Див. Патрік Такер “В Україні “завтрашня” війна дронів жива вже сьогодні” (Patrick Tucker, ‘In Ukraine, Tomorrow’s Drone War Is Alive Today’, // Defence One, 9 March 2015). http://www.defenseone.com/technology/2015/03/ukraine-tomorrows-drone-war-alive-today/107085/?oref=search_Tomorrow%E2%80%99s%20Drone%20War (03.06.15) Звіти припускають, що у 85 країн є будь-які форми мініатюрних дронів; три використовували їх у битвах.

25 Джон Бреннан, директор ЦРУ, процитував Девіда Роткопфа - “Національна стурбованість безпекою: американське лідерство в століття страху” (David Rothkopf, National Insecurity: American Leadership in an Age of Fear, // New York: Public Affairs, 2014 року - с. 327.)

Найбільш серйозні зміни стосуються кібервійни і безлічі вразливих до кібератаки місць, існуючих на всіх рівнях військових операцій і в суспільстві в цілому. Кібероперації стануть невід'ємною частиною майбутніх операцій, а для багатьох країн кібербезпека стане головним пріоритетом. Проте залишається неясним, де кібератаки замінять деякі види конфліктів і яка реакція на них буде вважатися пропорційною. Саміт НАТО в Нью-Йорті підтвердив, що "кібербезпека – це частина основного завдання колективної оборони". Такі слова можна витлумачити як визнання кібератаки збройним нападом. Однак в Декларації пояснюється, що питання реакції Альянсу будуть розглядатися в кожному окремому випадку.²⁶ Іншими словами, відповідь на одвічне питання передбачуваний: "збройний напад" – це те, що Північноатлантична Рада таким назве.

Це завжди привабливо визначати вирішальні етапи розвитку і нові ери в еволюції війни і збройного конфлікту. Однак сумарний ефект змін у конфліктних ситуаціях і застосовуваних засобах дозволив би припустити це в словах одного з оглядачів: "Ми знаходимося на зорі нової ери ведення конфліктів".²⁷

Погодимося ми чи ні з цією оцінкою, очевидно, що розвиток способів ведення збройних конфліктів і воєн - це виклик сучасним уявленням. Сьогодні збройні конфлікти - рідкісне явище, якщо взагалі такі трапляються між державами; все частіше вони відбуваються всередині них або в регіонах, де складно встановити особи, належність і головну дійову особу. Як результат, риса, яка відокремлює багато збройних конфліктів від війни у традиційному сенсі, стає все більш розмитою. Розвиток технологій продовжує розмивати кордони.

Це впливає на спосіб використання збройних сил, а також на діючі норми і правові рамки, що регулюють таке використання. Ці зміни розширюють межі міжнародного права як в сенсі регулювання збройних конфліктів, так і в сфері прав людини; завдяки їм з'являються сірі плями в розбіжностях між поняттями "війна" і "збройний конфлікт", що призводить до юридичних, політичних і моральних наслідків.²⁸

26 "Рішення щодо того, коли до кібератаки буде застосовуватися Стаття 5, буде прийматися членами Північноатлантичної Ради в кожному окремому випадку". Декларація НАТО в Нью-Йорті, 5 вересня 2014 р. Уельський саміт НАТО 2014 р. див.: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease (03.06.15)

27 Девід Роткопф - "Національна стурбованість безпекою: американське лідерство в століття страху" (David Rothkopf, *American Insecurity: Making US Foreign Policy in and Age of Fear*, // New York: Public Affairs, 2014)

28 Див. Енн-Марі Слотер "Війна і право 21-го століття: пристосовуємось до зміни лиця конфлікту" (Anne-Marie Slaughter, "War and law in the 21st century: adapting to the changing face of conflict", // *Europe's World* . Autumn 2011 року.

Тут не місце для обговорення змін у характері або природі війни.²⁹ Досить згадати, що такі наслідки в прямих інтересах як виконавчої, так і законодавчої влади. Коли агресія перетворюється у збройний напад? Коли збройний конфлікт стає війною? Ці та інші питання потребують обговорення та роз'яснення.

Згідно з існуючими тенденціями, технології будуть продовжувати трансформаційні зміни на шаленій швидкості. "Ми рухаємося кроками, вимірюваними десятиліттями, в просторі, яке змінюється щороку".³⁰ Перебувати попереду гри, передбачити неочевидне і "невідомі невідомості" – це постійний виклик для всіх сторін рівняння безпеки – військової, цивільної та парламентської, рівною мірою.

Соціальний контекст що змінюється

Загалом технології на полі бою і в операціях повинні розглядатися в контексті змін (хтось назве їх революцією) в комунікаціях та інформаційних технологіях в суспільстві в цілому, що очевидно, мало ефект "вихлюпування" в світ оборони і безпеки.

Найбільш суттєві зміни за останні два десятиліття відбулися в сфері комунікацій та зростаючої ролі соціальних мереж. У своїй сукупності ці чинники створили абсолютно новий контекст, в якому розробляється, впроваджується і враховується політика безпеки.

В еру практично миттєвої комунікації час і відстань стискаються. Доступність інформації в режимі реального часу внаслідок поширення мобільних телефонів і цифрових камер надає доступ до інформаційного достатку на глобальному рівні. Блоги, Twitter, YouTube і "хештегова дипломатія" трансформували швидкість передачі інформації, часто в обхід традиційних медіаресурсів, потрапляючи безпосередньо в маси.

Висновки по таких змінах досить неясні і піднімають ряд питань. По-перше, можливість управляти інформацією. Все стало більш прозорим, при цьому можливість сприймати і оцінювати інформацію ретельно перевіряється. Можливість збирати і передавати інформацію загрожує можливості аналізувати і тлумачити її – навіть за допомогою новітніх технологій. Це чинить тиск на осіб, що приймають рішення.

29 Детальне дослідження цього питання див. у спільному проекті "Майбутнє війни" ("The Future of War"), організованому Новим американським фондом і Університетом штату Арізона, а також пов'язані з ним обговорення <http://www.newamerica.org/future-of-war/> (03.06.15)

30 Директор Управління перспективних досліджень і розробок Міністерства оборони (DARPA), Араті Праблага, згаданий в роботі Патріка Такера "Чотири проекти DARPA, які можуть стати більшими ніж Інтернет" (Patrick Tucker, "Four DARPA Projects That Could Be Bigger Than the Internet", // Defence One, - May 20, 2014).

По-друге, ці технології доступні всім – як відповідальним, так і безвідповідальним особам, демократам і диктаторам, що, безумовно, створює передумови для “коментування” або спотворення описуваної ситуації.³¹ Звіти припускають, що частиною свого успіху ІДІЛ зобов’язаний безпосередньо розвитку своїх соціальних медіа-ресурсів.³²

Оскільки збройні сили і служби безпеки працюють у тому самому соціальному середовищі, очевидно, що такі події впливають на них. При цьому вони можуть їх використовувати. У місіях по стабілізації збройні сили використовували соціальні мережі як ресурс, що допомагає їм зрозуміти місцеві умови, в яких вони працюють, і об’єднати зусилля.³³

При цьому воєначальники часто підкреслюють, що під час використання ними соціальних мереж вони зобов’язані грати за іншими правилами і стандартам. Кричуще перебріхування подій в Україні російськими інформаційними агентствами також стало джерелом занепокоєння і призвело до необхідності використовувати контрстратегії.

Немає необхідності пояснювати важливість ролі комунікацій у війні й конфліктах, як для ведення, так і для інформування про хід військових операцій. У контексті цього розділу досить підкреслити важливість медіа в процесі контролю й підзвітності.

Ці зміни створюють новий вимір для тих, хто планує і вживає заходів з оборони і безпеки; вони є як новим способом тиску і викликом, так і новими можливостями. Весь діапазон їх значимості ще належить вивчити, але вже очевидно, що вони будуть мати наслідки для демократичного контролю.

Об’єднуючи нове й старе

Сучасні умови безпеки – це суміш старих і нових загроз і ризиків. Старі повернулися з новими рисами як відплата в формі російських дій в Україні. Для більшості європейських країн російські дії – це крах базових

31 Істотну відмінність точок зору було добре проілюстровано різко контрастними картинками конфлікту в Україні, які з’явилися на екранах Києва і Москви, а також іншими численними прикладами.

32 На думку адміністрації Обами, вони зіткнулися зі складним завданням “протистояння пропагандистській машині Ісламської Держави, що кожен день продукує близько 90 000 повідомлень у Твіттері та інших соціальних мережах, залучаючи 1000 іноземних бойовиків на місяць”. The New York Times: “Battered but Unbowed, ISIS is Still on Offensive” March 13, 2015.

33 Див. Томас Д. Мейфілд III “Стратегія командирів у соціальних медіа” (Thomas D Mayfield III, “A Commanders Strategy for Social Media” // JFQ Issue 60, 1st quarter 2011), а також деякі статті з “Генералів Блера” там же.

принципів, що підтримують безпеку в Європі, і повернення напруженості і підозр часів холодної війни.

Для деяких членів НАТО російські дії в Україні воскресили і посилили старі страхи. Посилання Президента Путіна на обов'язок захистити добробут російськомовних за межами Росії мали надзвичайний резонанс для тих членів НАТО, які живуть поблизу.

Пріоритет, який країни віддають захисту території, залежить від їх геостратегічного положення. Для деяких членів Альянсу загроза території залишається віддаленою перспективою, однак для інших дії Росії в Криму і Східній Україні стали новою тривожною реальністю.

Характер російських дій з використанням посередників, ополчення, спецгруп, масової дезінформації та чорної пропаганди викликає надзвичайне занепокоєння. Це те, що називається терміном "гібридна війна", що об'єднала всі потенційні інструменти сили, військові та нетрадиційні, вплив і примус. У той час як цей термін опанував громадськими умами, ідея використання у війні всіх доступних традиційних і нетрадиційних засобів не так вже й нова.³⁴

Підготовка до контратаки на агресивні дії в різних сферах і на різних рівнях вимагає об'єднання всіх аспектів безпеки, включаючи ті, що лежать у сфері громадянського суспільства, наприклад, дії по дезінформації, що підривають соціальну згуртованість. Кожна країна сама вирішує, де починається і де закінчується контрполітика, за умови дотримання базової свободи висловлювання.

Сприйняття змінюється в залежності від віддаленості або рівня загрози, потенційно існуючої для членів НАТО в зв'язку з російськими діями в Україні. Однак відповіддю Альянсу стала задача заспокоїти нерви союзників, знову нагадавши про статтю 5 і практичні заходи, що відображають спільні зобов'язання. Це включає прийняття рішень про підвищення готовності із застосуванням спеціально призначених військ, включаючи "ініціативні групи" швидкого реагування в форматі бригади. Це б підтвердило безперервну діяльність НАТО, включаючи ротаційну присутність сил Альянсу в регіоні, які б зайнялися розвитком країни перебування і забезпечили б завчасне розгортання. Для повного впровадження та значного нарощування потенціалу Альянсу в регіоні знадобиться час.³⁵ Присутність НАТО в регіоні значно збільшилася внаслідок численних навчань.

34 Детальне обговорення див. Мерле Мейгре "Нічого нового в гібридній війні: естонський досвід і рекомендації для НАТО" (Merle Maigre, "Nothing new in hybrid warfare: the Estonian experience and recommendations for NATO" // Policy Brief, The German Marshall Fund of the United States (GMF). February 2015). <http://www.gmfus.org/publications/nothing-new-hybrid-warfare-estonian-experience-and-recommendations-nato> (03.06.15)

35 Детальна інформація - в Декларації НАТО на саміті в Ньюпорті 4-5 вересня 2014 року, доступна за посиланням: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

Швидке розгортання сил реагування НАТО в регіоні буде залежати від швидкості прийняття рішень членами урядів через Північноатлантичну Раду. Колективна угода двадцяти восьми членів щодо будь-яких наявних попереджувальних сигналів є суттєвою проблемою. Подальша участь парламентів, якщо в цьому є необхідність, є ще один виклик.

Сумніви з приводу процедури прийняття політичних рішень привели до пропозицій делегувати ВГК ОЗС НАТО в Європі повноваження про початок підготовки або просування сил, за винятком фактичного розгортання. Однак будь-які дії з підготовки або просування сил будуть розглядатися деякими країнами як потенційна ескалація і є занадто делікатним питанням без політичної згоди. Відповідно до глави третьої даної книги, задоволення потреби в швидкому реагуванні є пріоритетом для Альянсу і прямим завданням його парламентів.

Стурбованість з приводу ризику нетрадиційної агресії, яка характеризується збільшенням кількості терористичних актів, потребують переоцінки вимог до внутрішньої безпеки та потенціалу внутрішніх військ для протистояння таким загрозам. Доморощений тероризм став основним питанням внутрішньої безпеки, який, як зазначалося вище, змагається з обороною за убогі фінансові ресурси.

Разом з відновленим фокусом на колективну безпеку, НАТО буде продовжувати оцінювати зовнішні загрози, зокрема, що виникають внаслідок кризи на Близькому Сході, а також пов'язані з ІДІЛ. Поки члени НАТО не дійшли згоди з питань протистояння ІДІЛ за допомогою НАТО як колективного органу. Швидше, заходи доводиться приймати окремим його членам. Подивимося, чи зміниться це після звірячих атак у Парижі в листопаді 2015 року. Багато союзників беруть участь у коаліції під проводом США, що допомагає Іраку в боротьбі проти поширення ІДІЛ в цій країні. Дебати з приводу участі НАТО в боротьбі проти цієї та інших загроз, що виникають за межами Альянсу, триватимуть, посилюючи важливість партнерства в НАТО.

Найбільші побоювання у країн Європи викликає раптовий приплив великої кількості біженців, що рятуються від конфлікту в Сирії та інших гарячих точках. На момент написання значення і розмах такого впливу залишалися невідомими. Однак уже очевидно, що наслідки для єдності всього Європейського Союзу будуть набагато масштабнішими, як і наслідки для безпеки і соціальної згуртованості його окремих членів.

На карті Євроатлантичного регіону продовжуватимуть з'являтися невирішені конфлікти з подальшими заворушеннями, серед яких Україна – найбільш нагальна проблема для членів НАТО. Який би спосіб вре-

гулювання не був узгоджений щодо статусу України, країна залишиться вразливою, на її майбутнє впливатимуть різні концепції ЄС, Росії, а також Євразійського Союзу.

Російські амбіції і потенціал будуть продовжувати затьмарювати поліпшення в регіоні ОБСЄ. Визнання деякими союзниками НАТО необхідності співпраці з Росією протиставляється скептичним настроєм інших членів, які вважають, що російські амбіції і регресивна внутрішня політика роблять таку співпрацю неможливою. І все ж деякі з них бажають обговорити альтернативу довгостроковій конфронтації. Вторгнення Росії до Сирії додало нових ускладнень в уже і без того важку ситуацію, але для деяких – збільшило можливість налагодження відносин співпраці.

Згодом форма взаємодії може перерости в діалог і співробітництво в сферах, що становлять спільний інтерес і вигоду. Контроль над озброєннями – перше питання, яке претендує на відновлення після визнання того, що ядерна зброя залишається постійно навислою загрозою. Загрозою того, проти чого відбуваються нинішні події в Україні або де-небудь ще. Точно так же події в Україні прискорять спроби відродити певну подобу режиму регулювання звичайних збройних сил, включаючи оновлення Віденського документа про заходи щодо забезпечення конфіденційності і стабільності.

Який би спосіб врегулювання не було досягнуто, на поточну ситуацію з безпекою в Євроатлантичному регіоні вплинули недавні російські дії, які мають глибокі довгострокові наслідки. Під тиском регіональних діячів, які потребують більшої автономії або повноважень для відновлення колишньої величі, або внаслідок виникнення політичних партій з екстремістськими програмами, карта Євроатлантики може зазнати змін.

Значення для демократичного контролю та ролі парламентів

Вище було описане нестабільне, непостійне і непередбачуване безпекове середовище, в якому нові ризики змагаються з традиційними військовими загрозами за увагу і ресурси, нові засоби пропонують нові підходи до застосування збройних сил, а відмінності між збройними конфліктами і традиційною війною майже зникли.

Для деяких країн захист території знову став першочерговим завданням, що замінює або доповнює фокус на інтервенціях, який існував у період після холодної війни. А з появою нетрадиційних форм ведення війни це питання стало ще гострішим. Необхідність боротьби з поширенням тероризму за кордоном, а все частіше і на батьківщині, зараз поглинає всю увагу і ресурси.

Ефективне використання збройних сил продовжує залежати від базових якостей, які є у більшості військових, а також від якості чоловіків і жінок в уніформі. Гнучкість, здатність до адаптації, а також здатність швидко реагувати під час багатонаціональних операцій – ось що сьогодні потрібно.

Соціальна обстановка, в якій проводяться такі операції, змінилася завдяки розвитку комунікацій та інформаційних технологій, що мало грандіозні наслідки для проведення і сприйняття збройних конфліктів і використання армії.

У турбулентному середовищі демократичний контроль стає ще більш необхідним, але і більш складним. Забезпечення національної безпеки означає готовність протистояти використанню збройних сил або агресивних дій під різними масками і на різних рівнях. Для цього необхідне об'єднання різних вимірів зовнішньої і внутрішньої безпеки для захисту основних прав і свобод, які є основою демократичних держав.

Стирання кордонів між миром і війною означало також розмивання ролей і завдань політичних і військових сил, що підтримують традиційні цивільно-військові відносини. Це потрібно краще зрозуміти – не менш, ніж їхній вплив на роль парламентів.

- Хода змін означатиме постійну переоцінку загроз і ризиків безпеки, з якими зіткнулися держави, можливостей, необхідних для відповіді на них, а також оцінку наслідків для фінансових і кадрових ресурсів країни. Парламенти, як лакмусовий папірець волі та інтересів виборців щодо пріоритетів і виконання зовнішніх зобов'язань, повинні брати активну участь в такій переоцінці.
- Необхідність протистояти тероризму за кордоном і всередині країни породжує суперечки щодо визначення пріоритетів та засобів, що відноситься до безпосереднього відання парламентів. Вимоги до внутрішньої безпеки передбачають більш помітну участь парламентів як ключових арбітрів в збалансуванні різних потреб державної безпеки і потреби захистити фундаментальні свободи.
- Парламентарії повинні зайняти активну позицію у вивченні і роз'ясненні сфер, в яких виникають конфлікти між військовими і політичними поглядами, а також забезпечити можливість досягнення політичних цілей доступними військовими засобами.
- Учасі парламентів у прийнятті рішень про розгортання збройних сил за кордоном, як офіційному, так і неофіційному, і сприяє, і перешкоджає інформаційна революція. Доступність і швидкість інформації надає більше можливостей і стимулів для участі парламентів. Однак,

більше інформації не завжди означає більше згоди – політичні розбіжності можуть знизити ефективність операцій.

- Довіра до НАТО залежить від підтвердження можливості реагувати швидко, що, в свою чергу, залежить від швидкого прийняття рішень парламентами. У разі необхідності участі парламентів, вони повинні вирішити, чи відповідають прийняті ними домовленості вимогам до високої швидкості.

Незважаючи на великі відмінності між парламентами країн НАТО у впливі та участі у вирішенні питань, що стосуються оборони і безпеки, обговорювані тут питання є загальними для всіх і знаходяться за межами можливостей більшості окремих країн. Військовий потенціал залишається строго національним. При цьому загрози, яким він протистоїть, набувають все більш міжнародний і транскордонний характер. Їх можна буде використовувати тільки разом. Операції майбутнього будуть проводитися коаліціями і стануть багатонаціональними. Це означає “інтернаціоналізацію” участі парламентів. Таким чином, із загальних дискусій в рамках багатонаціонального форуму можна буде багато чого почерпнути, а також поділитися міжнародним і національним досвідом. ПА НАТО якраз і забезпечує такий форум.

ГЛАВА ДРУГА

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ І КЕРІВНИЦТВО ОРГАНАМИ ОБОРОНИ ТА БЕЗПЕКИ¹

Іден Коул

Керівник програм Нових незалежних держав, ДКЗС

Вступ

Демократичне врядування у секторі безпеки сьогодні є глобальним принципом.² Крім того, в європейських демократіях політика і досвід національної безпеки, від локального до стратегічного рівня, визначається також Європейською конвенцією з прав людини, яка залишається обов'язковою для всіх учасників.³ Венеціанська комісія Ради Європи також регулярно надає висновки з правових вимог до об'єднання юридичних та інституційних структур з питань демократії, прав людини і верховенства права. Комісія особливо виділила норми і стандарти, які стосуються демократичного управління сектором безпеки.⁴

- 1 Ця глава ґрунтується на безлічі довідкових матеріалів, які збиралися і використовувалися в розвиваючих тренінгових програмах ДКЗС і належать до його інтелектуальних продуктів.
- 2 Про еволюцію підходу Об'єднаних Націй див. пункт 1 в наступному розділі; останню резолюцію див.: Резолюція ООН 2151 (2014) "Загрози міжнародному миру і безпеці: Реформа сектору безпеки - завдання і можливості", Резолюція 2151 (2014) від 28 квітня 2014 р., S / RES / 2151 (2014) доступна за посиланням: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151(2014))
- 3 Довідкові матеріали про вплив ЄКПЛ на питання національної безпеки див., наприклад, Аян Кемерон "Національна безпека і Європейська конвенція з прав людини (Iain Cameron, National Security and the European Convention on Human Rights // Uppsala: Uppsala University, 2000); і Аян Кемерон "Національна безпека і Європейська конвенція з прав людини - тенденції та схеми" (Iain Cameron, 'National Security and the European Convention on Human Rights - Trends and Patterns') на Стокгольмському міжнародному симпозиумі з питань національної безпеки і Європейської конвенції з прав людини (Стокгольм: Комісія з безпеки і захисту доброчесності, 2008).
- 4 Див., Наприклад, дослідження Венеціанської комісії №. 388/2006 "Звіт про демократичний контроль над службами безпеки", затверджений на 71-й сесії в червні 2007 р. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)016-e), і Дослідження № 389/2006 "Звіт про демократичний контроль над збройними силами", затверджений на 74-й сесії в березні 2008 р. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)004-e).

Всі ці дії підкреслили критичну потребу в прозорих і підзвітних політиках і процедурах безпеки. У той же час необхідно забезпечити, щоб такі політики і процедури розроблялися і реалізовувалися в інтересах громадської безпеки.

У 90-ті роки минулого століття обговорення партнерства НАТО з національними демократичними інститутами, сектором оборони, громадянським суспільством та засобами масової інформації переважно концентрувалася на питаннях захисту демократії і цивільно-військових питаннях. З тих пір ефективний контроль над правоохоронними органами і розвідувальними службами був визнаний настільки ж важливим для довгострокового демократичного розвитку і встановлення верховенства права по всьому світу, включаючи країни, що розвиваються, країни перехідного періоду, а також демократичні розвинені країни. Розробка програм з управління безпекою збільшує акцент на приєднання до судової реформи деяких питань правопорядку. Окремі партнерські програми НАТО об'єдналися виключно навколо аспектів контролю над розвідувальною сферою або сфокусовані на питаннях оборони, інші регіональні або міжнародні партнери спільно займаються питаннями контролю над розвідувальними та правоохоронними органами паралельно з партнерськими програмами НАТО.

П'ять ключових особливостей належного управління, за визначенням Комісії ООН з прав людини, в рівній мірі підходять і для управління сектором безпеки: (1) прозорість; (2) відповідальність; (3) підзвітність; (4) участь; і (5) чутливість (до потреб людей), (Резолюція Комісії ООН з прав людини 2000/64).⁵ Таким чином, у цьому розділі підтверджується, що метою дій кожного суб'єкта з управління безпекою, як окремих, так і спільних, є забезпечення прозорості та підзвітності сектора безпеки в цілому, а також чутливість політики та процедур у секторі безпеки до потреб громадян.

Демократичне врядування в секторі безпеки — ключові принципи

Заслужують на довіру такі контроль і управління сектором безпеки, які є життєво важливими для забезпечення демократичного та економічного розвитку. Забезпечення дієвого демократичного управління сектором безпеки необхідне, щоб:

- підвищити безпеку громадян і громадську безпеку;
- посилити загальний рівень безпеки;

5 "Роль належного управління у підтримці прав людини" ('The role of good governance in the promotion of human rights' - UNCHR Res. 2000/64, UN Doc. E / CN.4 / RES / 2000/64.) Див. <http://www.un.org/en/terrorism/pdfs/2/G0014048.pdf> c.277.

- дати можливість демократичним інститутам контролювати і вносити зміни в політику і процедури сектора безпеки, а також забезпечувати відповідність міжнародним стандартам;
- впровадити механізми прозорості та підзвітності в секторі безпеки;
- заохочувати розвиток і збереження демократичної культури, заснованої на повазі до верховенства права та прав людини в органах безпеки;
- створити ефективну систему стримувань і противаг для запобігання зловживань або порушень прав людини суб'єктами сектору безпеки;
- керувати сектором безпеки економічно ефективно, уникаючи ресурсовитратності; знизити можливість виникнення корупції;
- ефективно розпоряджатися людськими і фінансовими ресурсами, включаючи ефективні заходи дисциплінарного стягнення та структури управління професійним зростанням, заохочувати професіоналізм і повагу до влади серед чиновників сектора безпеки;
- пропагувати сектор безпеки як репрезентативний інститут суспільства в цілому, забезпечуючи рівну участь жінок і представників меншин.

Демократичне врядування у секторі безпеки має забезпечувати дотримання органами безпеки та їх співробітниками очікуваних стандартів продуктивності і поведінки, передбачених законами, політиками, процедурами і відповідними соціально-культурними нормами. Застосовувати зазначені принципи слід не тільки на керівних рівнях, але і для окремих співробітників. Зокрема, органи безпеки повинні:

- запобігати зловживанням повноваженнями і владою (як самими суб'єктами безпеки, так і іншими зацікавленими групами);
- належним чином і ефективно використовувати ресурси, ефективно розпоряджаючись бюджетом;
- бути настільки прозорими, наскільки це можливо, надаючи доступ до інформації іншим державним органам, контролюючим органам та громадськості;
- захищати права людини як шляхом запобігання порушенням у самому секторі безпеки, так і шляхом розслідування порушень у суспільстві в цілому;
- задовольняти потребу в безпеці всіх людей, за яких вони несуть відповідальність, незалежно від статі, етнічної приналежності, релігії, віку або доходу.

Ефективне управління в секторі безпеки ґрунтується на підтримці органів безпеки, які:

- на внутрішньому і зовнішньому рівні керуються правовою та організаційною структурою;
- підзвітні державним органам і населенню;

- прозоро працюють відповідно до стандартів і практики, затверджених у кодексах;
- ґрунтуються на потребах людей і відповідають їм;
- ґрунтуються на чесному і рівноправному представництві.

Блок 1:

Підхід Об'єднаних Націй до управління сектором безпеки

Див. Резолюцію ООН 2151 (2014), "Збереження миру і безпеки: реформа сектора безпеки — завдання і можливості", Резолюція 2151 (2014) від 28 квітня 2014 року S / RES / 2151 (2014), див. посилання [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151\(2014\);](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151(2014);)

Доповідь Генерального секретаря "Захищаючи держави і суспільства: підсилюємо загальну підтримку ООН реформи сектора безпеки" 13 серпня 2013 року, A / 67/970-S / 2013/480 см. Посилання http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/970;

Доповідь Генерального секретаря "На захисті миру і розвитку: роль Об'єднаних Націй у підтримці реформи сектора безпеки", 23 січня 2008 року A / 62/659-S / 2008/39 за посиланням http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/39.

ООН також надає керівництва щодо реформування сектора безпеки по всьому світу. Див., наприклад, Міжвідомча цільова група ООН з реформування сектора безпеки (IASSRTF) "Зведені технічні інструктивні записки з реформування сектора безпеки", (UN: New York, 2012) є за посиланням: XXXXUNDP MATERIALS !! <http://unssr.unlb.org/Resources/UNandSSRGuidance/PolicyandGuidance/tabid/201/SMID/498/ItemId/96/Default.aspx>

Керівництво ООН з питань належної практики роботи розвідувальних служб і контролю над ними див. "Доповідь спеціального доповідача про просування й підтримку прав і основоположних свобод людини під час боротьби з тероризмом" - Мартін Шайнін: Збірник належної практики з правових та інституційних рамок і заходів із забезпечення поваги до людських прав розвідувальними службами під час боротьби з тероризмом, включаючи контроль над ними", 17 травня 2010 року A / HRC / 14/46, є за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Project/UN-Compilation-of-Good-Practices-on-Intelligence-Services-and-their-Oversight>

Демократичне врядування у секторі безпеки — виклики і національна власність

Реформування органів, що забезпечують безпеку, породжує особливі виклики, пов'язані із здійсненням контролю і управлінням: правоохоронні органи, оборонні відомства і розвідувальні служби вимагають особливих, але взаємодоповнюючих структур управління. Кожному з них необхідна законодавча база, яка визначає повноваження, ролі і обов'язки, правила і норми, проте у всіх випадках законодавство повинно створюватися в дусі поваги до фундаментальних свобод і прав людини.

Реформування і контроль у секторі безпеки часто зачіпають делікатні політичні питання. У багатьох суспільствах ініціативи щодо належного управління та відповідна програма реформ неминуче обмежать або навіть поставлять під загрозу усталені політичні, економічні і, звичайно ж, кримінальні інтереси. Отже, будь-які дії, що підтримують зростаючі технічні можливості органів безпеки, повинні завжди доповнюватися діями, які розширюють можливості управління інших громадських зацікавлених сторін для посилення контролюючої структури і, не в останню чергу, для запобігання інструменталізації суб'єктів забезпечення безпеки у внутрішній політиці.

Перераховані фактори підсилюють критичну потребу в неподільному державному володінні процедурою контролю над реформуванням сектору безпеки – формату, при якому здійснення контролю над сектором безпеки включає широкий спектр інститутів і суб'єктів громадянського суспільства. Різноманітність таких суб'єктів допомагає не тільки забезпечити прозорість і підзвітність політики та процедур безпеки, але і створити відповідний момент для питань реформи та підзвітності.

Більш того, ці виклики акцентують увагу на основах демократії, прозорості та реформування, які можуть знадобитися всім демократичним інститутам, громадянському суспільству та органам сектора безпеки для потужного запуску реформи на тлі байдужості або активного протистояння з боку груп, чий інтереси розходяться з прозорістю і здійсненням реформ. Рідко буває так, що абсолютно все суспільство одноставно підтримує спонтанні ініціативи, і щоб миттєво почали працювати програми реформ. Навіть якщо така одноставність з'явиться, служби безпеки з нечіткими ролями і функціями можуть знайти способи відстояти і захистити свої власні інтереси.

Демократичне врядування у секторі безпеки – секторальні реформи

Всі викладені вище міркування про контроль однаково важливі для контролю і реформування кожного органу сектору безпеки. Однак,

оскільки для уникнення дублювання завдань кожен орган має свою особливу, сегментовану роль, спеціальна підготовка та механізми контролю можуть бути пов'язані з кожною з таких ролей. З цього випливає, що для кожного органу буде складено окремий план реформ. Крім того, у персоналу і керівництва в секторі безпеки будуть виникати різні потреби в навчанні. При цьому буде зберігатися потреба в загальних навичках, особливо на керівному рівні, для забезпечення прозорих і підзвітних правил і процедур на місцевому та загальнодержавному рівнях.

Через двадцять років з моменту закінчення холодної війни стало очевидним, що політичне керівництво збройними силами – це функція демократично обраного уряду. Крім того, керівництво і персонал міністерств, що відповідають за органи сектору безпеки, – це цивільні фахівці. Для забезпечення ефективного управління відповідними міністерствами, зокрема з точки зору вимог до цивільно-військових завдань, слід отримати необхідні знання.⁶

Що стосується сектора оборони, де основну стурбованість викликають часто значні фінансові ресурси, призначені для всіх видів закупівель, і, в більш широкому сенсі, – розпорядження фінансами в контексті національного бюджету. Під питанням не тільки забезпечення ефективного використання державних коштів, а й запобігання корупції, що виникає в зв'язку з нерідкими дорогими контрактами.⁷

У сфері партнерства з НАТО кілька ініціатив покликані нарощувати потенціал цивільних фахівців у цих сферах. План партнерських дій по створенню інституцій оборони (PAP-DIB)⁸ об'єднав у собі безліч фінансо-

6 Див., наприклад, Валерій Ратчев "Оцивілення міністерства оборони: функціональний підхід до сучасного інституту оборони" (Valeri Ratchev, *Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution* // Procon, 2011) за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Civilianisation-of-the-Defence-Ministry-A-Functional-Approach-to-a-Modern-Defence-Institution>. Див. також, Міжвідомча цільова група ООН з реформування сектора безпеки "Стратегія реформування сектора оборони" (Управління ООН з проведення миротворчих операцій для Міжвідомчої цільової групи ООН з реформування сектора безпеки, 2011 р.) за посиланням: <http://unssr.unlb.org/Resources/UN-andSSRGuidance/PolicyandGuidance/tabid/201/SMID/498/Itemid/97/Default.aspx>

7 Див. Вім ван Екелен "Парламент і оборонні закупівлі" (Wim van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement*), DCAF 2005, за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Parliamentary-Dimension-of-Defence-Procurement>

8 Ред. Філіпп Флурі і Вім ван Екелен "Створення інституту оборони: збірник матеріалів на підтримку Плану партнерських дій по створенню інституцій оборони (Philipp Fluri & Wim Van Eekelen (eds.), *Defence Institution Building: A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP DIB)*, // LaVAK, Vienna, 2006), є за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Institution-Building2>

вих, людських ресурсів і передового досвіду.⁹ Зовсім недавно ініціативи по вихованню доброчесності та боротьби з корупцією були побудовані на пошуку методів запобігання корупції шляхом наставництва, самооцінки і навчання.¹⁰ В точці перетину прийняття рішень військовими, міністерствами та урядами існує безліч завдань по боротьбі з корупцією, серед яких лояльність, ризику і противаги корупції.¹¹

У правоохоронній сфері (включаючи прикордонні служби) від держави також потрібні значні фінансові вкладення, як і спеціальні навички в межах служб для забезпечення щоденної взаємодії з громадянами. Зростаюче число підходів у боротьбі з корупцією здатне забезпечити наявність поліції, що працює на принципах добропорядності і зверненої обличчям до народу.¹²

- 9 "Оборонний менеджмент: Ознайомлення", ред. Харі Букур-Марку, Філіпп Флурі, Тодор Тагарев (Defence Management, An Introduction, by Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri and Todor Tagarev Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev (eds.), Defence Management: An Introduction / Procon, Sofia, 2009), доступне за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Management>. Див. також Харі Букур-Марку "Створення інституту оборони. Інструментарій для самоперевірки. Інструмент діагностики по створенню інститутів оборони ООН (Hari Bucur-Marcu, Defence Institution Building Self-Assessment Kit: A Diagnostic Tool for Nations Building Defence Institutions // Sofia: Procon, 2010), посилання <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Institution-Building-Self-Assessment-Kit>
- 10 Див. Ред. Тодор Тагарев "Виховання доброчесності і боротьба з корупцією в оборонному секторі" (Todor Tagarev (ed.), Building Integrity and Reducing Corruption in Defence // Sofia: Procon, 2010), є за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>; див. також: Трастовий фонд по вихованню доброчесності, процедура самооцінки – діагностичний інструмент для оборонних відомств (Trust Fund for Integrity building, Integrity Self-Assessment Process - A Diagnostic Tool for National Defence Establishments, DCAF NATO 2009), доступне за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrity-Self-Assessment-Process-A-Diagnostic-Tool-for-National-Defence-Establishments>.
- 11 Див. Ред. Тіффані Кларк "Перевірка благонадійності і ризику, пов'язані з корупцією в програмах регулювання оборонної промисловості (Tiffany Clarke (ed.), Due diligence and corruption risk in defence industry offset programmes // TI UK, 2012), доступне за посиланням: <http://www.ti-defence.org/publications/20-category-publications/publications-dsp/76-dsp-pubs-due-diligence-offsets.html>, також Марк Піман, Енн-Крістін Вегенер "Виховання доброчесності та зниження рівня корумпованості в секторі оборони і безпеки: 20 практичних реформ" (Mark Pyman, Anne-Christine Wegener, Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security : 20 Practical Reforms. // Transparency International DSP: 2011), <http://archive.ti-defence.org/publications/88-building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-and-security-20-practical-reforms>
- 12 Див., наприклад, ред. П'єр Еплі "Інструментарій по вихованню доброчесності в поліції" (Pierre Aepli (ed.), Toolkit on Police Integrity, (DCAF, 2012), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Toolkit-on-Police-Integrity>. Див. також, УНП ООН Керівництво по підзвітності, контролю та доброчесності в поліції "(UNODC Handbook on Police Accountability, Oversight, and Integrity, UN, New York, 2011), за посиланням: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf. Також УНП ООН "Навчальний посібник

Також з'явилася загальна тенденція, згідно з якою деякі країни Європи відійшли від підтримки порядку в напіввоєнному стилі і рушили в напрямку демократичних моделей.¹³ Незважаючи на це, також недавно з'явилася тенденція щодо мілітаризації поліцейських підрозділів, що призводить до того, що деякі поліцейські підрозділи в демократичних державах відкрито заявляють про своє небажання підкорятися демократично обраній владі.

Реформа розвідки, в цілому, є одним з найменш розвинених, а значить найбільш критичним елементом реформування сектора безпеки. Розвідувальні служби, як і будь-які інші державні органи, повинні поважати принцип верховенства права і слідувати йому. Більш того, впевненість і довіра суспільства до служб і їх керівників має вирішальне значення для ефективного виконання ними своєї ролі. Дуже важливо забезпечити поділ обов'язків внутрішніх і зовнішніх органів і служб розвідки. Точно так же життєво необхідно забезпечити, щоб розвідувальний орган в структурі міністерства оборони обмежувався тільки аналітичними цілями.¹⁴

з патрулювання міських територій" (UNODC Training Manual on Policing Urban Spaces, 2012) <http://www.crime-prevention-intl.org/en/publications/publication/article/training-manual-on-policing-urban-spaces-unodc-2.html>

- 13 Старший поліцейський радник Генерального Секретаря ОБСЄ "Керівництво з демократичного патрулювання" (Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Guidebook on Democratic Policing, (OSCE: 2008), є за посиланням: <http://www.osce.org/secretariat/23804>; Аннеке Оссі "Розуміння охорони правопорядку" (Anneke Osse, Understanding Policing // Amnesty International: 2006), https://www.amnesty.nl/sites/default/files/book_1_0.pdf, "Керівництво з прав людини та охорони правопорядку" (Handbook on Human Rights and Policing). УВКПЛ ООН "Права людини і правоохоронна діяльність. Керівництво з прав людини для поліції" (OHCHR. Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for the Police // UN New York and Geneva 1997), є за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducationthree.aspx> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5en.pdf>
- 14 Щодо контролю над службами безпеки див. Ред. Ганс Борн і Айдан Уїлс "Контроль над розвідувальними службами. Практичний посібник" (Hans Born and Aidan Wills (eds.), Overseeing Intelligence Services: A Toolkit, // Geneva: Agincourt Press, 2012), є за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Overseeing-Intelligence-Services-A-Toolkit>, також Айдан Уїлс "Демократичний і ефективний контроль над національними службами безпеки" (Aidan Wills, 'Democratic and Effective Oversight of National Security Services', Issue Paper, Council of Europe, May 2015), є за посиланням: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/Issue-Paper\(2015\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/Issue-Paper(2015)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383), а також Ганс Борн і Іан Лі "Робимо розвідку прозорою" (Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable // DCAF-University of Durham, Parliament of Norway, 2005) є за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Making-Intelligence-Accountable>. Див. також: "Доповідь спеціального доповідача про сприяння та захист прав людини і фундаментальних свобод під час боротьби з тероризмом", Мартін Шайнін: Збірник належної практики з правових та інституціональних структур і заходів, що гарантують повагу до прав людини розвідувальними органами під час боротьби з тероризмом, включаючи контроль над ними" ('Report of the Special Rapporteur on the promotion, Martin Scheinin:

Що стосується реформування правоохоронних і розвідувальних органів, недавня тенденція, пов'язана з моно-фокусом на очікувані терористичні загрози – феномен, з яким східноєвропейські та інші країни стикалися з шістдесятих по дев'яності роки минулого тисячоліття паралельно з іншими умовними погрозами – у деяких випадках призвела до загальної напруги в зв'язку з прослуховуванням розмов, дублюванням ролей, порушенням основних свобод і прав людини. За таких обставин безліч міжнародних і регіональних організацій склали інструкції щодо забезпечення захисту цивільних свобод в демократичних державах.¹⁵

Крім того, спільною рисою всіх сучасних програм, що стосуються управління сектором безпеки, є включення гендерного питання в політику і практичну діяльність органів безпеки, що гарантує задоволення потреби в безпеці всім категоріям громадян. Висування гендерного питання на передній план в секторі безпеки забезпечує взаємодію органів безпеки з усіма без винятку громадянами, гарантуючи збільшення ефективності надання послуг отримувачам. У кожного постачальника є свій особливий погляд на гендерне питання, яке необхідно вирішити. Іноді для цього потрібно отримати спеціальні знання і можливості.¹⁶

Compilation of good practices on legal and institutional while countering terrorism, including on their oversight, 17 May 2010, A / HRC / 14/46, є за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Project/UN-Compilation-of-Good-Practices-on-Intelligence-Services-and-their-Oversight>. Порівняльні дані по Європі див. "Парламентський контроль над органами безпеки і розвідки в Європейському Союзі" (Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, (European Parliament: 2011), за засланням: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

- 15 Див., наприклад, ОБСЕ- БДІПЛ "Боротьба з тероризмом, захист прав людини. Керівництво" (OSCE-ODIHR, Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual, (ODIHR: Warsaw, 2007) за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/29103>
- 16 Інтерв'ю з усіх аспектів гендера та управління сектором безпеки, а також вступних навчальних інструментах див. Ред. Меган Бастіко і Крістін Валасек "Гендер і реформа сектора безпеки. Практичний посібник" (Megan Bastick & Kristin Valasek (eds.), Gender and Security Sector Reform Toolkit, (DCAF, OSCE / ODIHR, UN-INSTRAW, 2008), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit>; див. також: ред. Меган Бастіко "Керівництво по самооцінювання в гендерних питаннях для поліції, збройних сил і органів юстиції" (Megan Bastick (ed.), Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector, (DCAF, 2011), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Self-Assessment-Guide-for-the-Police-Armed-Forces-and-Justice-Sector>; ключові питання контролю див. Меган Бастіко "Інтеграція гендеру у внутрішньовідомчий контроль в поліції" (Megan Bastick, Integrating Gender into Internal Police Oversight, (DCAF & OSCE ODIHR 2014 року), є по засланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-Gender-into-Internal-Police-Oversight>; Меган Бастіко "Інтеграція гендерних перспектив у внутрішньовідомчий контроль над збройними силами" (Megan Bastick, Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces, (DCAF & OSCE ODIHR, 2014 року), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-a-Gender-Per>

Елементи демократичного управління в секторі безпеки

Верховенство демократії в секторі безпеки можна розділити на два великих елементи. Перший – здійснення контролю, управління і керівництва органами в сфері безпеки з боку виконавчої влади, демократичних інститутів, громадянського суспільства і засобів масової інформації; друге – власне структури управління і керівництва всередині сектора безпеки.

1. Зовнішнє управління органами безпеки

Зовнішнє управління органами сектора безпеки визначається наявністю безлічі зацікавлених сторін, активна співпраця яких забезпечує відкрите обговорення даних про вплив політики і процедур безпеки і подальше внесення належних змін. Кожна група суб'єктів контролю виконує окремі, але взаємодоповнюючі функції з управління.

1.1. Виконавча влада

Виконавча влада визначає стратегічний напрям управління сектором безпеки, а також створює контролюючу структуру через демократично обраний уряд. Виконавча влада може ініціювати і очолювати впровадження істотних змін в забезпечення ефективної та оперативної безпеки, визначаючи напрям політики в секторі безпеки в цілому. Також виконавча влада грає роль в управлінні органами безпеки і здійснює функції міжвідомчого управління і контролю. В кінцевому рахунку, законна і політична відповідальність за результати роботи органів сектору безпеки лежить виключно на виконавчій владі.

Її роль також включає фінансовий контроль під час формування бюджету і контролю витрат (включаючи елементи сектора безпеки); забезпечення прозорості структури управління фінансами; безпосередній контроль над політикою і практичними аспектами діяльності сил безпеки (включаючи необхідність перевіряти здійснення внутрішніх елементів контролю лінійними міністерствами); докладати зусиль для залучення раніше ігнорованих або маргінальних соціальних груп, наприклад, визначивши пріоритети з прав жінок і дітей, етнічних меншин або встановивши необхідність займатися питан-

[spective-into-Internal-Oversight-within-Armed-Forces](http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-Gender-into-Oversight-of-the-Security-Sector-by-Ombuds-Institutions-National-Human-Rights-Institutions), і Меран Бастіко "Інтеграція гендерних питань у контроль над сектором безпеки, який здійснюється інститутами омбудсмена і національними інститутами з прав людини (Megan Bastick, Integrating Gender into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions, (DCAF & OSCE ODIHR, 2014 року), <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-Gender-into-Oversight-of-the-Security-Sector-by-Ombuds-Institutions-National-Human-Rights-Institutions>

нями незахищеності певних міських або сільських територій. Такі процедури повинні бути прозорими і сприяти участі громадян в управлінні безпекою.

1.2. Парламентський контроль і законодавче управління

Роль парламентського контролю в секторі безпеки відноситься до ролі демократично обраної законодавчої влади (наприклад, асамблеї чи парламенту), яка буде здійснювати контроль і моніторинг за політикою і практичними аспектами діяльності в секторі безпеки. У більш широкому сенсі, парламентський контроль – це критичний елемент законодавчого управління в секторі безпеки.¹⁷

Роль парламентів і парламентських комітетів багатогранна: визначення правових рамок політики і практичних аспектів безпеки; моніторинг, обговорення і формування політики та процедур на пленарних засіданнях і в спеціалізованих комітетах, включаючи не тільки контроль у сфері оборони, правозастосування та розвідки, а й комітети по захисту прав людини, аудиту, бюджету та фінансів; твердження, розробка або відхилення політики, законів і бюджетів; участь в процесі призначення на вищі

17 Ганс Борн, Філіпп Флурі, Андерс Джонссон "Парламентський контроль над сектором безпеки. Принципи, механізми і практичні аспекти" Керівництво для парламентаріїв №5 (Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians No. 5, (Geneva, 2003), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>. Для НАТО і країн-партнерів НАТО див. також ред. Ганс Борн, Філіпп Х. Флурі "Контроль і наставництво. Актуальність парламентського контролю над сектором безпеки" (Hans Born, Philipp H. Fluri, Simon Lunn (eds.), Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector, (Geneva, 2003) за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector-and-its-Reform>, і друге видання (Женева-2010), є за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector>. З питань контролю над розвідувальними службами див. Ред. Ганс Борн і Айдан Уїллс "Контроль над розвідувальними службами. Практичний посібник" (Hans Born and Aidan Wills (eds.), Overseeing Intelligence Services: A Toolkit // Geneva: DCAF, 2012), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Overseeing-Intelligence-Services-A-Toolkit>, а також Ганс Борн і Іан Лі "Робимо розвідку прозорою" (Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable // DCAF-University of Durham, Parliament of Norway, 2005) за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Making-Intelligence-Accountable>. Детальне керівництво по роботі комітету та з інших питань див. Теодора Фьюор "Повноваження парламенту в управлінні безпекою" (Teodora Fuior, Parliamentary Powers in Security Governance, (Geneva, 2011), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Powers-in-Security-Sector-Governance>. Загальні положення див. Управління по просуванню парламентської демократії "Парламентський контроль над сектором безпеки" (Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament, Parliamentary Oversight of the Security Sector, (European Parliament: OPPD, 2013), http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/Oversight-web.pdf

посади в органах безпеки для мінімізації політичного втручання. Така діяльність передбачає наявність певного рівня мотивації, цілеспрямованих дій і зацікавленості парламентаріїв.

Реалізація одного або всіх зазначених заходів може також послужити каталізатором змін в секторі безпеки: як тільки парламентарії підкреслять публічно або в приватному порядку певне завдання, пов'язане з контролем, йому, як правило, віддається більший пріоритет в уряді, органах і в секторі безпеки в цілому.

І, нарешті, важливе значення має існування ретельно розробленої законодавчої бази щодо здійснення контролю та управління органами безпеки. Крім того, така база повинна відповідати міжнародним зобов'язанням і загальноприйнятим правам людини. Ретельна робота над проектами законів, внесення до них змін, а також прийняття або відхилення таких законів – основний обов'язок парламентів. Без такої злагодженої законодавчої діяльності рівень контролю на загальнодержавному рівні стає в цілому менш ефективним.

1.3. Судова гілка влади

Органи сектора безпеки і їх співробітники повинні бути підзвітні у своїх діях незалежній судовій владі. В залежності від сталих традицій правових систем, її відповідальні дії в судовій сфері можуть включати: перспективний і ретроспективний перегляд і вирішення певних операцій з безпеки; судові розслідування правопорушень, скоєних співробітниками органів безпеки; судове переслідування персоналу сектору безпеки за порушення цивільного і кримінального законодавства, а також застосовного міжнародного законодавства; ведення судової практики шляхом тлумачення законів, що впливають на національну безпеку.

У більшості військових служб є внутрішні військові трибунали, що підтримують внутрішню дисципліну, пов'язану з дрібними правопорушеннями і порушенням внутрішніх правил і положень, повноваження таких трибуналів визначаються виключно національним законодавством. Для забезпечення підпорядкування військових трибуналів громадянській судовій системі, національні правові системи можуть розглядати тяжкі кримінальні злочини, скоєні співробітниками органів безпеки, відповідно до національного законодавства. Недотримання такого поділу може привести до виникнення конфліктів на кордоні компетенцій цивільних і військових органів.¹⁸

18 Див., наприклад, Іан Лі "Контроль і наставництво виконавчої, законодавчої та судової влади над сектором безпеки", ред. Іден Коул, Керстін Епперт і Катрін Кінцельбах "Державний контроль та наставництво в секторі безпеки" (Ian Leigh, 'Executive, Legis-

1.4. Незалежні контролюючі органи

Незалежні органи, наділені спеціальними контрольними повноваженнями, можуть відігравати важливу роль в управлінні сектором безпеки. Такі органи включають національні органи із захисту прав людини, інститути уповноваженого з прав людини, національні етичні комітети, органи по боротьбі з корупцією, генеральних ревізорів, незалежні механізми щодо відповідності вимогам, а також інші спеціалізовані органи експертного контролю (наприклад, контроль у розвідувальній сфері).

Омбудсмен, також відомий як "інститут омбудсмена", може виконувати, в своєму вузькому сегменті, і функції моніторингу, контролю, арбітражу та розслідування у військових і правоохоронних органах, а також у розвідувальній сфері.¹⁹ В деяких країнах Генеральний Ревізор може мати подібну функцію в секторі безпеки.²⁰ В цілому, будь-яка країна, де інститут омбудсмена займається питаннями прав людини, може зіткнутися з необхідністю контролю над сектором безпеки і його органами.

Функції таких незалежних органів можуть включати моніторинг політики і практичних аспектів безпеки, незалежні розслідування, видачу обов'язкових і необов'язкових для виконання рекомендацій з питань підзвітності, політики і практичної діяльності, сукупних даних за скаргами і випадками зловживання довірою, а також відкриті доповіді за результатами контролю та перевірок відповідності вимогам. Такий незалежний моніторинговий контроль дуже важливий для посилення довіри зацікавлених осіб, а також для

lative and Judicial Oversight and Guidance over the Security Sector', in Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach (eds.), *Public Oversight of the Security Sector*, (Bratislava: Valeur for UNDP, 2008), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>. Див. також УНП ООН "довідник із виховання доброчесності та підвищення компетенції в судовій системі" (UNODC, Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity, (New York: UN, 2011) за посиланням: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

- 19 Ред. Іден Коул і Кетрін Кінзелбах "Контроль і розслідування в секторі безпеки" (Eden Cole and Katrin Kinzelbach (eds.), *Monitoring and Investigating the Security Sector*, (Bratislava: Renesans for UNDP, 2007), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Monitoring-and-Investigating-the-Security-Sector>
- 20 Ганс Борн і Іан Лі "Керівництво з прав людини і фундаментальних свобод для особового складу збройних сил" (Hans Born and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, (ODIHR & DCAF, 2008) за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Handbook-on-Human-Rights-and-Fundamental-Freedoms-of-Armed-Forces-Personnel>; також Бенджамін Бакленд і Вільям Макдермотт "Інститути омбудсмена для збройних сил. Керівництво" (Benjamin Buckland and William McDermott, *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook*, (DCAF 2012), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>

забезпечення постійного діалогу та співпраці між демократичними інститутами, сектором безпеки і громадянським суспільством з питань управління безпекою. Структурована і систематизована звітність і документація щодо органів безпеки може стати емпіричною базою для реформ на національному та регіональному рівнях.

Точно таким же чином незалежні інститути контролю, в залежності від конкретної компетенції, мають все необхідне для того, щоб давати рекомендації щодо поліпшення порядку забезпечення безпеки і дотримання прав людини органами безпеки.²¹

1.5. Громадянське суспільство

Залучення організацій громадянського суспільства (далі - ОГС, а також їх асоціації, неурядові організації (НУО) та громадські групи) до питань безпеки допомагає звичайним людям брати участь в процесах прийняття рішень і управління в секторі безпеки.

ОГС також можуть брати активну участь, здійснюючи моніторинг політики та діяльності в секторі безпеки, що впливають на осіб, інтереси яких вони покликані захищати, а також відстоюючи відповідні рішення. Співпраця ОГС з парламентом також важлива для забезпечення дотримання принципу верховенства права в секторі безпеки шляхом надання інформації за поточним кліматом у сфері безпеки, порушеннями прав людини або за допомогою надання експертних висновків щодо контролю в бюджетній сфері на засіданнях комітету.

ОГС також можуть сприяти досягненню згоди на межсоціумних рівнях з політичних пріоритетів у сфері безпеки шляхом підвищення рівня інформованості громадськості про питання безпеки. Крім того, у спеціалізованих ОГС, наприклад, жіночих організаціях, будуть з'являтися свої окремі уявлення і аналітичні висновки з приводу загроз і зловживань щодо їх цільових груп, а також більш широке розуміння сприйняття суспільством сектора безпеки і звітів про порушення. В цілому, ОГС можуть здійснювати критично важливу функцію діалогу і співпраці, об'єднуючи громадян, демократичні інститути і органи сектору безпеки для вирішення завдань щодо забезпечення безпеки.

1.6. Засоби масової інформації

Засоби масової інформації можуть сприяти управлінню інститутами безпеки за допомогою журналістських розслідувань і надання платформ

21 Більш детальну інформацію див. Ред. Іден Коул, Керстін Епперт і Катрін Кінцельбах "Державний контроль над сектором безпеки" (Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach (eds.), Public Oversight of the Security Sector, (Bratislava: Valeur for UNDP, 2008), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>

для обміну інформацією та обговорення питань безпеки, до яких є доступ у всіх зацікавлених осіб. Організуючи розслідування і роблячи репортажі про зловживання в органах безпеки і правосуддя, засоби масової інформації можуть допомогти застосувати до порушень механізми прозорості та підзвітності, а також системи управління і керівництва. Друковані та електронні медіаресурси також можуть висвітлювати діяльність організацій громадянського суспільства у сфері інститутів безпеки, а також рівень забезпечення безпеки в суспільстві. За допомогою журналістських розслідувань вони можуть зіграти свою роль, підтримуючи принципи добросовісності в судовій системі, виконуючи функцію охоронця порядку, публікуючи статті про випадки корупції та зловживання повноваженнями.

2. Громадянське керівництво і внутрішнє управління органами безпеки

Для ефективного управління сектором безпеки вкрай важливо забезпечити, щоб механізми керівництва і внутрішнього управління всіх органів сектору безпеки:

- відповідали цінностям і законодавчим нормам суспільства, в якому вони забезпечують громадську безпеку;
- дотримувалися міжнародних принципів і стандартів з прав людини;
- були достатніми для того, щоб гарантувати громадську безпеку;
- мали в штаті цивільних фахівців.

Ефективне внутрішнє управління включає використання взаємодоповнюючих горизонтальних і вертикальних управлінських структур. Рівень прозорості таких внутрішніх управлінських дій також впливає на легітимність інститутів безпеки для населення в цілому. Органи безпеки, чутливі до суспільних потреб, як правило, прозорі; органи, байдужі до суспільних потреб, – непрозорі. В даному розділі описуються ключові питання інституційного управління.

2.1. Структура управління інститутами безпеки

2.1.1. Стратегічний напрямок і управління на рівні секторів

Як вже зазначалося у першому розділі, виконавча влада повинна забезпечити чіткі керівні та стратегічні напрямки для управління органами безпеки, керівництва, в яких будуть чітко позначені сфери відповідальності по секторам для кожного суб'єкта забезпечення безпеки. Забезпечення громадської безпеки має стати чіткою метою і домінуючою вимогою до кожного інституту безпеки. Порядок управління в кожному органі сектора безпеки і відповідних міністерствах повинен відображати ці цілі, пов'язані з ними політику і довгострокове планування.

2.1.2. Політика стратегічної безпеки

Політика стратегічної безпеки повинна бути визначена на загальнодержавному рівні обраними представниками уряду країни. Як правило, основним документом є державна політика в сфері безпеки, на підставі якої розробляються стратегії для правоохоронних органів, армії і розвідки. Визначення політики стратегічної безпеки в кінцевому підсумку впливає на формування вихідних людських і фінансових ресурсів щодо інших соціально-економічних ініціатив, ініціатив по боротьбі з бідністю і з розвитку. Дана стратегічна політика дозволяє відповідним органам безпеки визначити власні секторальні пріоритети, розробити реформи, стратегії участі і впровадження.

2.1.3. Правова основа

Правова основа для функціонування міністерств, управлінь та інститутів безпеки повинна бути розроблена відповідно до належного міжнародного досвіду і забезпечувати відповідність принципу верховенства права. Законодавцям слід чітко визначити роль і повноваження кожного органу безпеки, описати процедури затвердження адміністративних і операційних дій, визначити сфери застосування внутрішніх правил та процедур, переконатися в наявності інструментів для інших зацікавлених осіб, які беруть участь в роботі органів безпеки і їх контролі, а також забезпечити відповідальність співробітників органів безпеки перед законом за вчинені ними дії. Крім того, правові основи повинні сприяти доступу громадськості та демократичних інститутів до інформації.

2.2. Внутрішнє управління органами безпеки

Інститутам сектора безпеки необхідні сильні і здорові внутрішні системи управління, які могли б гарантувати ефективну роботу, запобігання корупції та неефективному використанню обмежених фінансових і людських ресурсів.

2.2.1. Управління кадровими ресурсами

Прозоре та ефективне управління кадровими ресурсами є надійною основою для професійного росту співробітників органів сектору безпеки, цивільного керівництва і цивільного персоналу. Заохочення відповідними міністерствами і управліннями ефективного управління кадровими ресурсами включає програми забезпечення прозорої оплати праці, підвищення по службі та професійного розвитку, створення повних баз даних по управлінню персоналом, прийом на роботу з урахуванням заслуг і професійних якостей, відповідно до системами оцінювання продуктивності, а також розробку ефективної системи оплати праці.²² Також

22 "Оборонний менеджмент: Ознайомлення", ред. Харі Букур-Марку, Філіпп Флурі, Тодор Тагарев (Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, Defence Management: An Intro-

необхідно докласти всіх зусиль для збільшення кількості жінок у секторі безпеки, а також для їх утримання і просування по службі.

2.2.2. *Управління фінансовими ресурсами*

Управління фінансовими ресурсами ґрунтується на передумові, що сектор безпеки регулюється тими ж принципами управління громадським сектором, що й інші сфери. Для забезпечення доступності та відповідності іншим урядовим пріоритетам і стратегіям, бюджетна політика повинна бути прозорою. Управління фінансовими ресурсами має ґрунтуватися на прозорих і підзвітних системах закупівель. Необхідно розробити ефективні системи аудиту, а також вдосконалені системи фінансового планування і управління не тільки в міністерствах, але і в адміністративних підрозділах самих органів сектору безпеки.²³

2.2.3. *Боротьба з корупцією і виховання доброчесності*

Ключовим питанням об'єднання підходів до управління кадровими і фінансовими ресурсами є необхідність сильної антикорупційної структури. Виклики, пов'язані із забезпеченням прозорості та боротьбою з корупцією в сфері оборони, часто стоять не тільки перед країнами перехідного періоду, але і вже сталими демократіями. Програма з виховання доброчесності пропонує передовий досвід і заходи боротьби з корупцією.²⁴

2.2.4. *Інституційне та програмне керування*

Адміністративне і програмне керування може поліпшити рівень підзвітності та сприяти дотриманню професійних правил і норм. Ефективне керівництво на рівні адміністративних підрозділів, управлінь та міністерств необхідно підкріплювати програмами і планами, що відображають

duction, // Sofia: Procon, 2009), за посиланням: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Management>

- 23 Див., наприклад, ДКЗС і ПРООН. Також Світовий банк, Огляд витрат у секторі безпеки. Збірник матеріалів (вийде в 2016 р) огляд за посиланням: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resource/285741-1326399585993/8366509-1335465281364/SecurityExpenditureReview-Sourcebook.pdf>
- 24 Див. Ред. Тодор Тагарев "Виховання доброчесності і боротьба з корупцією в оборонному секторі" (Todor Tagarev (ed.), Building Integrity and Reducing Corruption in Defence // Sofia: Procon, 2010), <http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>, також Марк Піман, Енн-Крістін Вегенер "Виховання доброчесності та зниження рівня корумпованості в секторі оборони і безпеки: 20 практичних реформ" (Mark Puman, Anne-Christine Wegener, Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms // Transparency International DSP: 2011), <http://archive.ti-defence.org/publications/88-building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-and-security--20-practical-reforms>

національні пріоритети і доступні ресурси. Потрібні механізми протистояння зловживань у владі, а також механізми протидії корупції та дисциплінарні стягнення. Необхідно визначити та впровадити алгоритми внутрішньої підзвітності.

2.2.5. Правила і процедури

Кожному інституту безпеки потрібен чіткий набір здійснених правил і процедур, який би регулював поведінку персоналу. Оскільки співробітники служб безпеки належать до юрисдикції судів у кримінальних і цивільних справах, внутрішні норми та правила передбачають дисциплінарні стягнення за адміністративні правопорушення або невиконання правил внутрішнього розпорядку (відповідно до військового права).

2.2.6. Кодекси корпоративної етики

Інститути сектора безпеки повинні дотримуватися кодексів корпоративної етики, складених на національному та міжнародному рівнях. На роботу органів сектора безпеки впливає безліч кодексів поведінки, що регулюють питання доброчесності та боротьби з корупцією, кодексів етики співробітників правоохоронних і розвідувальних органів. Оскільки кодекси поведінки не є заміною правил, процедур, цивільного чи кримінального законодавства, вони можуть сприяти підвищенню рівня прозорості та підзвітності, а також розуміння рівня делікатності зобов'язань і обов'язків професійної роботи в сфері безпеки. Таким чином, вони також повинні бути ясними і зрозумілими для широкого загалу.

Висновок

Ефективний контроль над сектором безпеки залежить від повноважень і можливостей демократичних інститутів та осіб, зацікавлених в питаннях здійснення контролю. Парламентарії займають унікальне місце каталізатора обговорення питань, пов'язаних з контролем, просування необхідних реформ та моніторингу якості роботи у сфері безпеки, що може мати позитивний вплив і на політику, і на практику. У кожній групі є як окремі, так і загальні функції. Це рівною мірою відноситься до демократичних політичних інститутів (парламентів/законодавчих органів, органів правосуддя), уряду, органів сектора безпеки, незалежних контролюючих органів (інститутів омбудсмена), громадянського суспільства та засобів масової інформації. Забезпечуючи взаємодоповнення структур внутрішнього і зовнішнього управління, можна зі значно більшою ймовірністю гарантувати безпеку, зберігаючи при цьому прозорість і підзвітність політики і практичної діяльності в секторі безпеки.

ГЛАВА ТРЕТЯ

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТІВ

Ганс Борн

Заступник голови науково-дослідного відділу ДКЗС¹

Вступ

Поділ повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади – основа сучасних демократичних систем. Парламенти діють як посередники між урядом² і народом. Парламенти представляють голос громадськості і грають найважливішу роль у захисті прав і безпеці суспільства. Управління сектором безпеки – одна з таких ролей парламентаріїв. Жодна сфера, жоден урядовий орган не може бути звільнений від парламентського контролю. Він охоплює всі елементи сектора безпеки. Чіткий поділ повноважень і обов'язків визначає здатність парламенту до ефективної роботи. Суверенні держави як засіб забезпечення суспільних благ і безпеки є визначальним фактором можливості громадян жити без страху. У парламенту є три основні функції:

1. Законодавча функція: розгляд, внесення змін, розробка проектів і прийняття законів.
2. Бюджетна функція: твердження, відхилення або внесення змін до бюджету, включаючи статті бюджету, які стосуються сектору безпеки.
3. Функція контролю: Контроль над сектором безпеки.

Ця глава пояснює роль парламенту в належному управлінні сектором безпеки, що включає всі органи забезпечення безпеки: оборонні відомства, правоохоронні органи, поліцію, збройні сили, прикордонні війська, воєнізовані формування, розвідувальні органи і приватні охоронні організації. Тому використовується термін «сектор безпеки», а не «сектор оборони», оскільки армія – всього лише одна з структур, що забезпечують безпеку.

В рамках належного управління в секторі безпеки застосовуються три загальні парламентські функції. До них відносяться: прийняття відповід-

1 Автор дякує Лідії Амберг та Ідену Коулу за допомогу у створенні цієї глави.

2 Термін “Уряд” має різні значення в різних країнах. У даній статті він стосується вищого політичного рівня, тобто президента, прем'єр-міністра і міністрів, а також їх відповідних департаментів.

ної законодавчої бази для функціонування сектора безпеки, твердження, відхилення або внесення змін до бюджету сектора безпеки, а також контроль над сектором безпеки і його ретельна перевірка. Роль парламенту в належному управлінні сектором безпеки не є самоціллю. В цілому, основний принцип парламентського контролю – це забезпечення підзвітності уряду і підтримка балансу між безпекою та свободою, шляхом об'єднання цілей, стратегій і процедур сектора безпеки з цілями, стратегіями і процедурами політичного керівництва. У багатьох країнах найбільшу стурбованість викликає не страх військової інтервенції, а об'єднання цілей безпеки з політичними цілями.

Актуальність демократичного контролю

Багато парламентів (особливо в тих країнах, де демократія ще не функціонує нормально або тільки формується і міцніє) стикаються з труднощами в розумінні складності сектору безпеки, отримуючи і оцінюючи відповідну військову інформацію. Крім того, парламенти з іще незміцнілим демократичним режимом також стикаються з новими складними викликами, такими як здійснення парламентського контролю над новими видами військових місій або політикою безпеки і оборони на міжнародному рівні. Всі ці проблеми ускладнюються ще й нестачею фахівців у апараті парламенту, освічених у сфері безпеки і оборони.

Після закінчення холодної війни і подальших конфліктів на Західних Балканах, в Європі питання демократичного парламентського контролю над збройними силами переживає період відродження. По-перше, скасування обов'язкового призову в армію в деяких європейських країнах (Нідерланди, Бельгія, Франція, Італія, Іспанія, Португалія) після закінчення холодної війни викликало критичну полеміку з питань демократичного контролю над збройними силами. Багато експертів побоюються, що демократичний контроль над найманою армією буде більш складним у порівнянні з контролем над армією, що комплектується за призовом.

По-друге, протягом останніх десяти років усі європейські країни були втягнуті в процес скорочення збройних сил, і це сприяло розширенню як географічних завдань, так і завдань, пов'язаних зі збройними силами, які беруть участь у миротворчих місіях. Ці процеси реструктуризації і скорочення військ призвели до зменшення витрат на військові потреби, що збільшило тиск на військово-політичні відносини.

По-третє, так як військова діяльність відіграє важливу роль на міжнародному рівні, то і демократичний парламентський контроль над міжнародним співробітництвом і військовими структурами також набуває

великого значення. Це особливо справедливо для невеликих країн-учасниць ЄС і НАТО.

По-четверте, існує вимога таких міжнародних організацій, як НАТО і ОБСЄ, щодо посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи щодо реформування військово-політичних відносин на демократичних принципах. Без демократизації військово-політичних відносин ці країни не можуть стати членами НАТО і ЄС (відповідно до Копенгагенських критеріїв). Більш того, в більшості перехідних суспільств політико-демократичній реформі передувала реформа сектору безпеки. Перед реформуванням сектору безпеки перехідні суспільства прийняли нові конституції, надали повноваження законодавчій владі і ввели цивільний, а потім і міністерський контроль над збройними силами, який здійснюється демократично обраними цивільними міністерствами. Це стало важливим кроком, так як сектор безпеки слід реформувати демократичним способом, що відповідає вимогам суспільства, а не тільки функціональним потребам збройних сил.

По-п'яте, тоді як усталені демократії, зіткнувшись із загрозами безпеці протягом останнього десятиліття, взяли і розширили деякі парламентські повноваження, перехідні демократії та/або поставторитарні держави, що знаходяться в процесі фундаментальної трансформації, зіткнулися зі ще більш масштабним викликом: необхідність повного перевизначення і вправлення своїх інститутів, включаючи основні реформи в секторі безпеки. Наприклад, демілітаризація поліції залишалася невирішеним завданням більш ніж ціле десятиліття. Іншу складність представляла реформа розвідувальних служб, які іноді продовжували втручатися у внутрішню політику навіть в країнах, які вже стали членами НАТО. Деякі демократії зіткнулися з проблемою повторної мілітаризації поліції в результаті зростання можливостей громадської поліції.

І, нарешті, недавні випадки порушення територіального суверенітету і перекроювання встановлених кордонів у деяких частинах Європи поставили парламенти перед фундаментальним викликом переформування оборонного потенціалу і контролю над стратегіями забезпечення безпеки. Разом з тим, при вирішенні цього завдання необхідно враховувати наміри деяких учасників і партнерів НАТО ліквідувати демократію і перейти до неоавторитарного політичного управління у поліцейській державі (іноді згадується деякими урядами як «неліберальна демократія»). Такий розвиток подій тільки підкреслює необхідність безперервного, добре поінформованого парламентського контролю над питаннями сектора безпеки. Не в останню чергу в зв'язку з тим, що сектор безпеки

втрачає можливість захищати демократію від зовнішніх загроз або використовується як інструмент неоавторитарними лідерами.

Важливість управлінської ролі парламентів у секторі безпеки

Основна роль парламенту – представлення громадської думки та внесення пропозицій щодо політики національної безпеки, визначення пріоритетів, внесення змін в існуюче законодавство, а також пропозицій за новими законами. У демократичних країнах парламенти відіграють ще одну важливу роль – вони забезпечують виконання службами безпеки своїх функцій відповідно до національного та міжнародного законодавства. Інститути сектора безпеки, що працюють прозоро з дотриманням підзвітності, є життєво важливими для забезпечення поваги до демократичних принципів і запобігання порушень прав людини. Захищаючи національну безпеку і, в той же час, забезпечуючи функціонування інститутів сектору відповідно до демократичних стандартів. Все це важливі елементи доброї роботи демократії. Також парламенти відповідають за здійснення контролю та затвердження витрат у секторі безпеки, беруть участь в прийнятті найважливіших рішень, наприклад, про введення надзвичайного стану чи оголошення війни.

При цьому важливо розрізняти демократичний і цивільний контроль. Цивільний контроль виступає передумовою до демократичного контролю. Проте, самого по собі його недостатньо. Цьому нас навчили принципи авторитарних режимів двадцятого століття. Наприклад, Гітлер і Сталін мали ідеальний цивільний контроль над своїми арміями, однак такі форми контролю далекі від бажаного в демократичному суспільстві. Таким чином, парламент відіграє найважливішу роль у захисті демократичної складової контролю над сектором безпеки. Підводячи підсумок, актуальність ролі парламентів полягає в забезпеченні:

1. Прозорого і підзвітного сектора безпеки.
2. Ефективного використання державних коштів органами сектора безпеки.
3. Демократичного контролю, а значить демократичної легітимності сектора безпеки.

Виклики, що стоять перед молодими демократіями

Перехід колишніх авторитарних держав до демократії – це часто повільний процес, який втягує величезну кількість дійових осіб і вимагає величезного досвіду. Як правило, парламенти молодих демократій сти-

каються з різними викликами, включаючи брак належного потенціалу, штату і обмежений доступ до інформації. Кожен демократичний процес має власний набір завдань і повинен розглядатися окремо. Однак можна виділити три великі групи завдань³:

Основним завданням парламентів поставторитарних держав є інституційна трансформація і перевизначення відносин між державою і суспільством. В авторитарних системах у парламентів, як правило, немає функції управління сектором безпеки. Для ефективного виконання обов'язків парламентарії повинні включити в процедуру контролю та реформування такі фундаментальні принципи демократичних систем, як права людини, терпимість, підзвітність і прозорість. Відсутність внутрішньої і зовнішньої підзвітності та контролю в авторитарних режимах вимагає перевизначення всієї політичної системи для подальшого впровадження демократичних стандартів. Зміцнення демократії включає також навчання парламентаріїв того, яким чином вони можуть брати активну участь у процесі прийняття рішень та правовій реформі, як здійснювати контроль над державними витратами, гарантувати рівність перед законом, нарощувати потенціал у секторі безпеки і найкращим чином використовувати існуючі знання, контролюючи і захищаючи роботу громадянського суспільства.

Ще одним завданням парламентаріїв є розуміння своєї ролі в управлінні сектором безпеки, того, що сюди входить, і як це може позитивно вплинути на процес демократизації. Члени опозиції в авторитарних і неоавторитарних країнах часто є жертвами порушень прав людини з боку держави. Тому для парламентаріїв перехідних країн дуже важливо зрозуміти не тільки свої новопридбані ролі і повноваження, а й засоби викорінення ендемічних неоавторитарних практик. Цей процес може бути довгостроковим, оскільки він вимагає зміни способу мислення і дієвого контролю.

По-третє, парламентарії в нових демократіях повинні мати можливість повною мірою реалізувати надані їм повноваження. Дуже важливо, щоб вони могли скористатися зростаючими можливостями управління в секторі безпеки. У них повинен бути достатній (і добре навчений) штат і доступ до інформації. Чиновникам необхідно запропонувати можливості для професійного розвитку, адже вони повинні повною мірою розуміти свої обов'язки і ефективно виконувати покладені на них функції.

3 Див. Управління по просуванню парламентської демократії, Європейський парламент, "Парламентський контроль над сектором безпеки" (Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament, 'Parliamentary oversight of the security sector', XXXXX 2013, pp 50-61) http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/Oversight-web.pdf

Таким чином, ефективний процес реформування, як правило, починається з внесення змін в існуючу конституцію або прийняття нової. По-друге, переглядаються, змінюються або розробляються нові закони, що визначають положення і структури інститутів сектору безпеки. Всі ці важливі завдання покладаються на парламент. Інший його важливою функцією є участь у визначенні оборонного бюджету. Спеціальні парламентські комітети (Комітет з оборони, Бюджетний і Фінансовий комітети, Комітет з розподілу державних коштів) збирають потрібну інформацію і оцінюють пріоритети витрат, здійснюють контроль над витратами в сфері безпеки і можуть проводити розслідування для перевірки належного використання бюджетних коштів і виявлення непотрібних витрат або нецільового використання ресурсів.

Вчимося з кращого досвіду

Наступні три складові стосуються аспектів найкращого досвіду: контекстуально, політичної волі парламентарів і значення слова «контроль».

- **контекстуально**

Всі світові практики парламентського контролю можна спростити до декількох ключових принципів кращого досвіду. Парламентський контроль над сектором безпеки – це обов'язкова умова демократії, адже жодна сфера урядової політики і жодна дія не повинно бути приховано від демократичного суспільства.

- **Політична воля парламентарів**

Парламентський контроль у багатьох країнах є обмеженим через недоліки парламентської організації, апарату і досвіду. Кращий досвід, як буде підкреслено в наступному розділі, показує, що парламенти стикаються з цими проблемами на шляху до здійснення ефективного контролю. При цьому ще одним важливим фактором, що впливає на ефективність контролю, є готовність парламентаріїв вирішувати дискусійні питання.

До тих пір, поки обрані представники не візьмуть на себе зобов'язання і не проявлять політичну волю, щоб змусити уряд бути їм підзвітним, жодна конституційна влада, ні ресурси, ні найкращий досвід не зроблять парламентський контроль ефективним. Якщо парламентарії не бажають використовувати свої повноваження, щоб ретельно вивчити роботу уряду, то від конституційної або іншої юридичної влади буде мало користі.

Парламентарії можуть бути не зацікавлені в ретельному контролі над сектором безпеки з багатьох причин. Найбільш важлива з них – політика партії. У більшості випадків парламентські політичні партії, представлені в уряді, не надто критикують своїх урядових колег. В результаті (найкра-

щий) досвід і засоби парламентського контролю не будуть використані для контролю над урядом, за винятком непередбачених ситуацій, в разі крайньої необхідності. Друга причина – деякі парламентарії можуть вважати, що електорату нецікавий сектор безпеки. Оскільки парламентарії докладають зусиль, щоб бути обраними або переобраними виборцями, вони звертають свою увагу на такі сфери, як зайнятість населення, добробут, проблеми пенсійної системи або просто вартість хліба чи бензину.

Найважливішим елементом парламентського контролю є необхідність подолання перерахованих тенденцій, що займають не останнє місце в попередженні ймовірності політичних скандалів, викликаних неналежним контролем.

- **Значення поняття «контроль»**

Існує безліч різних слів, щоб позначити роль парламенту в секторі безпеки. Перше поняття – це слово «контроль (нагляд)», під яким мається на увазі здійснення контролю над діяльністю уряду і визначення широкого спектру відповідних правил, в рамках яких працює уряд і його інститути. Друге поняття – це «належне врядування», яке відноситься до цілої системи демократичного управління сектором безпеки, де парламенту слід відігравати важливу роль. Третє поняття – «контроль» – найчастіше вживається в англійській мові і має більш широке значення. В англійській мові «контролювати» означає «правити», «повідомляти» і навіть «управляти» і є протилежним слову «перевіряти». Кожне поняття має свої переваги: «нагляд» означає широкий підхід, «належне керівництво» відноситься до систематичного підходу, а «контроль» – впливовий підхід, який використовується парламентом для управління сектором безпеки. Для об'єднання цих різних концепцій почали широко вживати термін «контроль (нагляд)», оскільки «управління» має набагато ширше значення (і відноситься до всієї політичної системи), а «контроль» може мати більш вузьку конотацію і ставитися просто як до «перевірки».

Кожне поняття представляє специфічну і окрему політичну систему чи культуру. У контексті парламентського контролю необхідно усвідомити «лінію розмежування» між парламентом і урядом: якою мірою парламенту слід брати участь в діяльності уряду? Зазвичай парламентарії не віддають накази військам, але парламент і уряд мають розподілену між ними відповідальність, яка стосується сектора безпеки. Ідея розподілу відповідальності також важлива і для відносин між політичним і військовим керівництвом. Ці дві групи не слід розглядати як суперників з антагоністичними цілями. Навпаки, політичне і військове керівництво потребують допомоги один одного, оскільки хочуть досягти ефективної політики

безпеки, яка б відповідала і потребам військових, і вимогам суспільства. Ось чому демократичний контроль не тільки означає команди і накази, але також включає діалог і співробітництво між політичним керівництвом і військовими. Ця співпраця має орієнтуватися на довіру, відкритість, толерантність і облік точки зору кожної зі сторін.

Таким чином, парламент відіграє важливу роль, гарантуючи демократичний принцип контролю над сектором безпеки.

Парламентський контроль: кращий досвід

Основними функціями парламентського контролю є наступні:

- захист прав і свобод громадян шляхом виявлення і попередження порушень з боку уряду;
- забезпечення прозорості роботи уряду;
- гарантія того, що уряд буде відповідати за нецільове використання податків, розтрата або випадки перевитрат у своїй діяльності.

Механізми парламентського контролю включають спеціальні контролюючі органи, доступ до інформації і підзвітність парламенту незалежних контролюючих органів (включаючи омбудсмена і начальників аудиторських служб).

Крім того, міжпарламентське співробітництво дозволяє парламентським асамблеям обмінюватися кращим досвідом і уроками (серед найбільш значних – Парламентська Асамблея НАТО, Парламентська Асамблея Ради Європи, Парламентська Асамблея ОБСЄ), що сприяє поліпшенню механізмів контролю в країнах-членах. Прямо обраний Європейський Парламент також бере участь в політичних дебатах та прийнятті рішень на рівні ЄС.

Кращий досвід повинен стосуватися першочергового завдання парламенту – забезпечувати відповідальність уряду перед народом. Кращий досвід можна переймати у різних країн євроатлантичного регіону, як у «старих», так і «нових» демократій. Звичайно, справа не в тому, що «старі» демократичні режими мають сильніші парламенти в порівнянні з «новими». Насправді «нові» демократичні режими бояться попередніх форм авторитаризму і приділяють увагу тому, щоб їх парламенти мали значний вплив. Досвід, наведений нижче, містить перелік можливих кроків, юридичних питань і організаційних структур, які сприяють ефективному контролю.

Передовий досвід контролю над сектором безпеки, заснований на принципах прозорості, підзвітності, оперативності, а також системі стримувань і противаг між урядовими органами, включає:

- внутрішньовідомчий контроль в органах сектору безпеки;
- контроль з боку виконавчої влади;
- парламентський контроль;
- судовий контроль;
- незалежний контроль;
- контроль з боку громадянського суспільства та засобів масової інформації.⁴

Парламентські комітети з оборони і безпеки

Парламентські комітети, мабуть, найбільш потужні платформи для роботи парламентів. Через комітети парламентарії мають можливість організувати свою роботу і акумулювати весь досвід і повноваження. Беручи до уваги всю складність сектору безпеки, структура комітетів повинна бути добре розвиненою, щоб парламент мав можливість впливати на уряд. Ефективно функціонуючі парламенти мають комітети для кожної сфери урядової політики: внутрішніх справ, закордонних справ, з питань конституції, юстиції, прав людини, безпеки, оборони і бюджету, аудиторський та фінансовий. Окремо від цих комітетів в парламенті, як правило, є кілька комітетів, які спеціалізуються на секторі безпеки: комітети з військових питань, у правоохоронних справах або з питань розвідки.

Ефективність парламентських комітетів залежить від трьох чинників: перший – законні підстави і компетенції, що необхідні для підтвердження повноважень комітету і дають їм можливість виконувати свої функції; другий – розвиток необхідних можливостей для виконання їх завдань; третій – готовність членів комітету виконувати завдання по залученню уряду до відповідальності.

Комітети життєво необхідні, так як вони здатні детально розглядати діяльність уряду, а також сприяти співробітництву між парламентаріями, які належать до різних політичних партій. Рівень демократичного контролю та відповідальності в країні буде повністю залежати від повноважень і ефективності парламентських комітетів.

Ефективні комітети повинні мати наступні характеристики:

- їх функціонування і повноваження базуються на процедурних нормах (регламентах);
- вони контролюють свої плани (порядку денного, проблеми, терміни, частоту зустрічей), а також ініціюють зміни до законодавства;

4 Більш детальну інформацію див. у Главі II “Демократичний контроль і керівництво органами оборони та безпеки”.

- вони беруть до уваги другорядні звіти;
- існує постійна внутрішня координація між комітетами, що займаються сектором безпеки: комітету оборони, комітету внутрішніх справ, комітету з питань бюджету, комітету з економічних питань та комітету закордонних справ;
- глава комітету – старший член парламенту, який має досвід роботи в парламенті у сфері оборони і політики безпеки.
Більш того, повноваження комітету повинні включати:
- розробку законопроектів з питань оборони і безпеки;
- перевірку урядової оборонної політики і стратегії безпеки;
- консультування парламенту щодо використання армії і розгортання військ за кордоном;
- моніторинг оборонних закупівель;
- проведення слухань і розслідувань з будь-якої тематики, яку він вважає необхідною, і перевірка впроваджень;
- право вимагати присутності і дачі показань від міністрів, цивільних і військових чиновників або інших осіб на засіданнях комітету;
- залучення експертів з академічних кіл, неурядових організацій та незалежних експертів для надання підтримки в певних сферах діяльності;
- наявність відповідних засобів, в тому числі (захищені) зали засідань, апарат, експертна допомога, науково-дослідницька база, бюджет і документація.

Обсяг повноважень парламентських комітетів оборони/безпеки різниться від країни до країни. Більш детальну інформацію про поточні повноваження комітетів з оборони див. Додаток I, «Повноваження, процедури і правила парламентського контролю над оборонною сферою в країнах-членах НАТО».

Залучення до роботи різних урядових і громадських контролюючих структур

Сам по собі парламент не може гарантувати ефективний контроль над підзвітністю уряду в усіх сферах політики в секторі безпеки. Щоб максимально ефективно використовувати час, політики також залучають ресурси або досвід для того, щоб контролювати такий складний і великий сектор безпеки.

Таким чином, ефективні парламенти:

- максимально використовують звіти і роботу певних державних відомств, що відповідають за контроль сектора безпеки у таких сферах,

- як судове право, бухгалтерія-аудит (наприклад, перевірка рахунків, постачання обладнання, кримінальних випадків);
- запрошують цивільних фахівців брати участь у парламентських слуханнях;
 - привертають незалежні дослідницькі інститути та університети до проведення досліджень специфічних сфер сектору безпеки (злочини, питання постачання, кадрова політика);
 - забезпечують доступ неурядових організацій до відповідних програмних документів;
 - сприяють існуванню та роботі неурядових організацій, знижуючи бюрократичні бар'єри для юридичного визнання НУО або надання їм фінансової підтримки.

Співпраця з громадянським суспільством та засобами масової інформації

Стійкий демократичний процес включає співпрацю між громадянським суспільством і парламентом. Громадянське суспільство включає дослідницькі центри і НУО, університети, дослідницькі інститути і громадські групи. Засоби масової інформації – це преса, телебачення, радіо та електронні новинні ресурси.

Досвід ОГС може надати значну підтримку парламентській діяльності у здійсненні контролю над сектором безпеки і сприяти впровадженню змін, що позитивно позначиться на політиці і практичних аспектах функціонування сектора безпеки. Громадянське суспільство може робити внесок у законодавчий процес різними способами. Серед них – проведення досліджень і збір інформації, лобіювання, розробка клопотань, встановлення фактів, підготовка законопроектів/змін до законів і надання рекомендацій. Інформатори – ще один приклад. Вони часто ризикують, щоб розкрити зловживання, які пройшли крізь мережу стандартних демократичних перевірок.

Для ефективного виконання своєї функції ОГС повинні мати доступ до інформації про відповідні стратегії і процедури сектора безпеки. Культура секретності в секторі безпеки може стати суттєвою перешкодою для роботи ОГС, оскільки доступ до інформації лежить в основі їх діяльності. У багатьох випадках секретна інформація доступна парламентарям тільки в разі абсолютної необхідності для виконання ними своїх обов'язків. Однак така секретність не є універсальною. Вона не стосується величезних масивів даних, отриманих органами безпеки під час їх повсякденної роботи або відповідно до положень їх роботи. Однак, багато що може

бути використано ОГС для їх пропагандистської, дослідницької та просвітницької діяльності.

У той же час у деяких випадках ця перешкода може допомогти виявити проблеми непрозорості. Якщо факт внесений до протоколу, це може стати засобом тиску на державних чиновників, особливо якщо мова йде про класифікації прозорості, наприклад такі, як Індекс сприйняття корупції, опублікований організацією «Transparency International».⁵

Незалежні контролюючі органи

Органи зовнішнього контролю – важлива складова демократії, що істотно сприяє парламентському контролю над сектором безпеки. Професійні навички їх співробітників, неупередженість та прозорість роботи можуть допомогти парламенту в здійсненні незалежного та об'єктивного контролю. Як правило, до органів незалежного зовнішнього контролю відносять генерального ревізора, головного інспектора і/або омбудсмена чи інститути омбудсмена, діяльність яких або обмежується правами людини, або має більш широку спрямованість. Існування таких організацій може гарантувати чесну і непідкупну роботу сектора безпеки в умовах підзвітності і прозорості для громадськості, в суворому дотриманні принципів належного врядування. Використовуючи функцію контролю, інститути омбудсмена забезпечують повагу до прав людини і припиняють зловживання. Крім того, контролюючі органи перевіряють збереження цивільно-військових відносин в рамках належного громадського контролю.

В одних країнах омбудсмен отримує окремі скарги, в інших – спеціальні інститути омбудсмена відповідають за обробку скарг на окремі органи сектору безпеки, такі як поліція і збройні сили.

Парламенти і контроль бюджету

Як правило, уряд пропонує проект бюджету, який передається на затвердження парламенту. Цей процес включає важливий аспект парламентського контролю над сектором безпеки. Більшість країн розробили або розробляють системний підхід до оцінки і затвердження проектів бюджету. Ключовими принципами належного бюджетного процесу є прозорість і підзвітність. Парламентський контроль над пи-

5 Transparency International, Corruption Perceptions Index: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

таннями бюджету значною мірою залежить від доступу до інформації (наприклад, слухання і співбесіди з відповідними людьми), а також від наявності необхідного досвіду для внесення змін або відхилення проекту бюджету.

Ефективні парламенти:

- вводять в дію закони та процедури, які сприяють перевірці парламентом прозорості дій урядових інститутів і органів, а також їх підзвітності;
- гарантують, що всі бюджетні документи доступні для парламенту і громадськості;
- володіють детальною інформацією про бюджетні питання (не тільки про загальні підсумки);
- закриті бюджетні питання є доступними для певної групи парламентаріїв;
- вимагають від зовнішніх аудиторів звіту перед парламентом про фінансовий стан кожного органу сектору безпеки;
- уповноважені схвалювати або відхиляти зміни до бюджету (розподіл коштів);
- вправі схвалювати або відхиляти будь-які додаткові бюджетні витрати, запропоновані міністром.

Блок 2:

Органи незалежного контролю: Приклад – німецький Парламентський комісар з питань збройних сил

У Німеччині національний омбудсмен може отримувати загальні скарги, зокрема щодо скарг громадян на органи сектору безпеки. Його обирають члени Бундестагу (національного парламенту Федеративної Республіки Німеччини). Він не є ні членом Бундестагу, ні державним службовцем. Його основна роль – захист базових прав військовослужбовців.

Мандат і повноваження Комісара викладені в Законі про парламентського комісара з питань збройних сил:

- За розпорядженням Бундестагу або Комітету з оборони Комісар займається розслідуванням окремих питань.
- За своєю ініціативою проводить розслідування обставин, які потрапили в поле його/її уваги, і є підозри щодо порушень базових прав персоналу збройних сил.
- Має право на інформацію.
- Має право вносити пропозиції і давати рекомендації.

Апарат парламенту та інші ресурси

Ефективний парламентський контроль над сектором безпеки вимагає досвіду і ресурсів усередині самого законодавчого органу. Однак компетенція парламенту не збігається з компетенцією уряду і сил безпеки. У більшості випадків у парламентів є дуже маленький науково-дослідний штат, якщо є взагалі. При цьому уряд може розраховувати на персонал міністерства оборони та інших міністерств, що мають відношення до оборонної сфери.

Крім того, парламентарії обираються на обмежений термін, в той час як більшість цивільних і військових фахівців працюють в міністерстві оборони або іншому органі сектора безпеки впродовж всієї своєї кар'єри. Це означає, що навіть якщо парламентарії і перебувають в процесі набуття нових знань, що відносяться до реформи оборонної сфери і управління, ці новопридбані знання вони зможуть використовувати тільки обмежений час до закінчення виборчого терміну.

Однак основна проблема полягає в тому, що парламенти найчастіше покладаються на інформацію, отриману від уряду і армії, тобто від інститутів, над якими вони повинні здійснювати контроль. Це створює асиметричні залежні відносини між парламентом, урядом і армією. Ситуація ускладнюється як правило закритою або непрозорою природою сектора безпеки, характером його діяльності і глибокою культурою секретності.

Ефективні парламенти розробили стратегії для врегулювання цієї несприятливої ситуації:

- в своїй роботі вони використовують досвід НУО (див. вище, наприклад, звертаються до дослідницьких центрів по проведенню досліджень, запрошують цивільних експертів для участі в слуханнях і т.п.);
- міжнародні парламентські асамблеї і міжнародні дослідницькі центри все активніше беруть участь у наданні допомоги парламентам. Парламентарії беруть активну участь в асамблеях, де обмінюються досвідом і точками зору з парламентаріями інших країн;
- у них є співробітники, які підтримують як самих парламентарів, так і парламентські комітети;
- існує система державної служби (наприклад, рекрутинг, відбір, просування по службі); співробітники апарату парламенту – це визнані експерти (старші або молодші);
- і парламентарії, і співробітники апарату парламенту беруть участь у національних та міжнародних семінарах та ознайомчих поїздках;
- вони мають або зміцнюють дослідні центри та бібліотеки, сприяючи широкій дослідницькій та аналітичній роботі.

Парламентська дипломатія і розвиток співпраці

Процес прийняття рішень на міжнародному рівні передбачає тісну співпрацю не тільки між урядами (що представляють держави), а й між парламентами (що представляють громадян). У стрімко мінливих умовах безпеки парламентам усього світу як ніколи важливо обговорювати загрози та виклики безпеці. Як зазначалося вище, у великій кількості міжнародних і регіональних організацій є свої власні парламентські асамблеї.

Обмін досвідом та кращими практиками між парламентами став важливим доповненням до традиційної дипломатії. Проект резолюції Ради Європи про розвиток парламентської дипломатії говорить:

Парламентська асамблея вважає парламентську дипломатію додатковим інструментом традиційної дипломатії. Участь парламентів у міжнародній політиці сьогодні є найважливішим аспектом міжнародного співробітництва та розвитку демократії, як у Європі, так і по всьому світу.⁶

Найдавніший парламентський орган – це Міжпарламентський союз (МПС), що був заснований у 1889 році і працює як платформа для діалогу і парламентської дипломатії між законодавцями всього політичного спектру.

Парламентські асамблеї: європейський вимір

Після закінчення Другої світової війни співпраця між європейськими державами стала обов'язковою умовою миру і безпеки на континенті. Були розроблені різні підходи, включаючи асамблеї.

Цілями асамблей є розробка систем спільного захисту і врегулювання кризових ситуацій (ПА НАТО), підтримка мирних взаємин між державами, переважно між Сходом і Заходом, належне управління та попередження конфліктів (ПА ОБСЄ), просування принципів верховенства права, захисту прав людини і демократії (ПА Ради Європи, часто зустрічається під назвою ПАРЄ) і, нарешті, заохочення розвитку Європейської оборонної політики, а також спільної зовнішньої політики і політики безпеки (Парламент ЄС). Усі асамблеї беруть участь у діяльності з контролю над виборами в Європі, і часто спільно.

Резолюції ПА НАТО, ПА ОБСЄ і ПАРЄ не є обов'язковими для всіх їх членів, а рівень повноважень цих органів залежить від мандата. Але в цілому

6 Див. Парламентська Асамблея, Комітет з політичних питань і демократії "Просування парламентської дипломатії" (Parliamentary Assembly, Committee on Political Affairs and Democracy, "Promoting parliamentary diplomacy" Report Doc 12428, 26 October 2010. Original: reference to committee Doc 11593. Reference 3455, 23 June 2010). Доступно за посиланням <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=12574&lang=en>

їх структура дуже схожа на структуру національних парламентів в плані спільних дій, а також того, що в їх склад входять окремі представники від країн-членів і президент.

Висновок

Демократія (і демократичний контроль) не спадає сама по собі. Щоб досягти демократії, як відомо, треба боротися з протиборчими силами. З історії ми знаємо, що більшість країн боролися за те, щоб стати демократичними країнами і повалити авторитарних керівників, будь то диктатор в країні або за кордоном. Поточні події в Європі підтверджують, що навіть у середовищі захисту, підтримки або посилення демократичної культури існує ризик зовнішнього втручання або внутрішньої підривної діяльності. Те ж саме відбувається і з демократичним контролем. У країнах і з новим, і зі старим демократичним режимом ні уряд, ні організації сектору безпеки не бажають віддавати свою владу і привілеї. Застосування найкращого досвіду або відхилення невідповідної практики є не лише питанням знань або компетенції, але також рішучості та переконання.

У цьому сенсі політична готовність і мотивація кожного парламентарія є вирішальною. У них повинна бути воля займатися приземленими або складними питаннями. Необхідно провести оцінку самовіддачі парламентаріїв під час здійснення основних заходів з контролю. Чи використовують парламентарії належним чином свої повноваження, пов'язані з контролем? Чи будуть вони належним чином здійснювати цей контроль, наприклад, в разі, якщо їх «політичні друзі» займають посади в уряді? Чи готові вони докласти зусиль для вирішення складних питань у випадках небезпеки? Чи хочуть вони витратити свій час і енергію для створення системи належного керівництва сектором безпеки? Відповідаючи на ці питання, ми можемо багато чого довідатися про парламенти в країнах з молодю і старою демократією. Але політичної готовності, на жаль, не можна навчитися.

Підводячи підсумки, перерахуємо деякі основні положення нових та старих демократій, яким вони могли б повчитися один у одного. Найбільш важливими питаннями є наступні:

1. Політична воля парламентарів підтримувати зміни і застосовувати передову практику – першочергова умова реформування і політичної парламентської системи, і сектора безпеки. Якщо парламентарії не бажають використовувати свої повноваження, щоб зробити уряд підзвітним, то їх конституційні або юридичні повноваження не мають сенсу.

2. У багатьох випадках парламентарії готові, але не можуть контролювати уряд і його інститути через брак людських і бюджетних ресурсів. Такі ресурси, як апарат парламенту, дають парламенту можливість здійснювати контроль.
3. Політичній і парламентській реформам передують реформи сектора безпеки, інакше реформування сектора безпеки стає схожим на водіння машини без керма.
4. Політичне і військове керівництво розподілили відповідальність за реформування сектора безпеки, адже реформа повинна відповідати і функціональним, і суспільним вимогам.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТА

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ НАТО

Девід Хоббс і Руксандра Попа

Генеральний секретар Парламентської Асамблеї НАТО

Заступник Генерального секретаря Парламентської Асамблеї НАТО

Вступ

Установчий документ НАТО – Вашингтонський договір 1949 року – видатний документ. За допомогою 1200 слів створено Альянс, який проіснував понад 60 років. Договір передбачає спільні дії з оборони для його сторін. Документ позиціонує себе як заснований спільноту на принципах демократії, свободи особистості і верховенства права.

Договір санкціонував створення Ради і допоміжних органів, необхідних для реалізації його положень. При цьому він не визначає роль парламентаріїв країн-членів Альянсу.

Проте, через Парламентську Асамблею НАТО парламентарії всіх членів НАТО приймають дуже активну участь у тому, що можна назвати «структурою» Альянсу. Незважаючи на свою незалежність від НАТО, ПА НАТО все-таки має важливе значення для зміцнення політичної солідарності, на якій будується весь трансатлантичний Альянс, а також для просування цілей і цінностей як усередині Атлантичного співтовариства, так і за його межами. У той же час вона є незамінною ланкою між органами НАТО і парламентами країн-членів. Вона не лише сприяє збільшенню прозорості політики і місії НАТО, але й допомагає членам Асамблеї, які здійснюють контроль у національних парламентах у сферах оборони і безпеки.

Як згадувалося у попередніх розділах, еволюція стратегічної обстановки протягом останніх двадцяти п'яти років привела до суттєвої трансформації політики національної оборони і самого НАТО. Те ж саме справедливо і для Парламентської Асамблеї НАТО, якій також доводиться адаптуватися. Сьогодні, готуючись відзначати свою шістдесятю річницю, Асамблея, як і Альянс НАТО, зіткнулася зі складним завданням – оцінити довгостроковий вплив викликів, з якими Альянс і його партнери мають

справу в Східних і Південних регіонах, зокрема, дій Росії по відношенню до своїх сусідів, що впливають на сталий порядок в євроатлантичному регіоні і в світі в цілому.

У цьому розділі пояснюється роль Парламентської Асамблеї НАТО, а також те, як вона була створена в якості поля діяльності парламентів, як до неї підключалися нові члени і як вона розширювалася, щоб прийняти нових партнерів, яким чином вона допомагає членам, кандидатам на членство, а також парламентам країн, які не є членами НАТО, посилити парламентський контроль над сферами оборони і безпеки і, нарешті, як вплине сучасна комплексна безпекова ситуація на місії і пріоритети Асамблеї в майбутньому, та як поточна напружена ситуація з Росією може вплинути на місії і пріоритети Асамблеї в майбутньому.

Склад і діяльність

Що стосується складу, то члени Асамблеї є членами власних національних парламентів. Кожен парламент країни-члена та країни-партнера призначає делегацію, розмір якої приблизно залежить від кількості населення, яка повинна представляти політичний баланс в рамках національного парламенту. Таким чином, повний склад Асамблеї – це 257 делегатів з двадцяти восьми країн-членів і близько 100 – з партнерських делегацій різних категорій.¹

Два рази на рік Асамблея проводить сесії для повноправних членів і партнерів, під час яких п'ять комітетів Асамблеї розглядають звіти і Рекомендації, а також зустрічаються з урядовими чиновниками та експертами в питаннях формування політики.

Після затвердження відповідним Комітетом і пленарним засіданням Асамблеї, Рекомендації стають офіційною позицією Асамблеї. Ці тексти не є обов'язковими для виконання, проте вони широко поширюються між урядами і парламентами держав-членів і партнерів. Генеральний секретар НАТО письмово відповідає на кожну Рекомендацію.

Генеральний секретар НАТО, а також інші високі національні та міжнародні лідери, як правило, виступають з доповіддю на всіх пленарних засіданнях.

П'ять комітетів включають: Комітет з цивільного виміру безпеки, Комітет з оборони і безпеки, Комітет з питань безпеки та економіки, Політичний комітет, Комітет з науки і техніки. Ці комітети оцінюють усі основні сучасні питання в своїх областях, причому у кожного Комітету є один або два підкомітети, кожен з яких збирається двічі на рік в країнах-членах або

1 Детальний склад Асамблеї наведено у Додатку 2.

партнерах для організації зустрічей з урядовцями та представниками парламентів, а також провідними науковцями та експертами .

На додаток до засідань комітетів і підкомітетів, Асамблея проводить величезну кількість інших заходів, більш детально про них піде мова нижче, багато з яких націлені на країни-партнери.

В цілому Асамблея організовує близько тридцяти п'яти зборів щорічно. Масштабність зустрічей може варіюватися від участі всього декількох парламентаріїв до двох сесій, з понад 300 учасниками.

Перед тим як більш детально розглянути цілі і досягнення всіх зазначених заходів, буде корисно ознайомитися з походженням організації і з шістдесятирічною історією її розвитку.

Від початку до кінця холодної війни: закладання основ Асамблеї і визначення взаємовідносин з НАТО

Ідея об'єднати парламентаріїв Альянсу для спільного обговорення проблем, що заважають трансатлантичному партнерству, вперше виникла на початку 50-х років двадцятого століття. Можливо, цьому сприяло створення Ради Європи – також у 1949 році, – яка включала Комітет Міністрів і Парламентську Асамблею, парламентаріїв з декількох країн Альянсу. У самій Парламентській Асамблеї Ради Європи й була висловлена думка, що урядам НАТО можна було б розглянути можливість створення Північноатлантичної Асамблеї, метою якої стала б реалізація Статті 2 Північноатлантичного договору², тобто парламентського форуму, який би відображав той факт, що Альянс став першим і головним співтовариством країн, заснованим на цінностях. Основною метою створення Асамблеї було природне посилення трансатлантичних відносин за рахунок створення сполучної ланки між законодавцями Північної Америки і Європи.

Пропозиції про створення Північноатлантичної Асамблеї почали надходити від парламентаріїв по обидва боки Атлантики, в результаті чого спочатку в штаб-квартирі НАТО, а потім в Парижі, в липні 1955 року, була проведена «Конференція членів парламентів країн НАТО».

2 Стаття 2 Договору підкреслює важливість базових цінностей НАТО. У ньому записано «Сторони сприятимуть подальшому розвитку міжнародних відносин миру і дружби, зміцненню своїх незалежних інститутів, досягненню більшого розуміння принципів, на яких вони ґрунтуються, та створюючи умови для стабільності і добробуту. Договірні сторони будуть прагнути до усунення конфліктів у своїй зовнішній економічній політиці і сприяти розвитку економічного співробітництва між усіма учасниками Договору і між собою в цілому».

Ця перша конференція зібрала 158 парламентаріїв з 14 країн-членів НАТО, і її успіх переконав учасників і уряди НАТО у цінності для Альянсу регулярних зустрічей парламентаріїв як засобу збільшення громадської підтримки НАТО та зміцнення почуття солідарності між членами Альянсу.

Однак перша конференція залишила невирішеними багато питань, зокрема про форму взаємин нової конференції з урядами НАТО і самим блоком. Уряди НАТО не підтримали ідею створення Асамблеї, формальна роль якої зводилася б до формування, створення або контролю політики Альянсу понад те, що його члени вже мали завдяки законодавчій владі їх власних країн.³ Не було у них і бажання здійснювати будь-які інституційні зміни, через які довелось б вносити поправки до договору НАТО.

Проте, НАТО не тільки визнав цінність Конференції членів парламентів країн НАТО, але й активно звертався до її допомоги. Наприклад, у травні 1956 року Північноатлантична Рада звернувся до міністрів закордонних справ Канади, Італії та Норвегії з проханням підготувати доповідь про можливості розширення співпраці у невійськових сферах і посилення єдності в рамках атлантичного співтовариства. Цей «Комітет трьох»⁴ зібрав думки про Конференцію членів парламентів країн НАТО і в своїй доповіді, затвердженій Радою в грудні 1956 року, підкреслив, що деякими найбільш затятими прихильниками Альянсу є парламентарії, у яких з'явилася можливість з перших рук дізнатися про результати його дій, його проблеми і обмінятися думками з колегами з інших парламентів. У доповіді також підкреслювалося, що Конференція членів парламентів країн НАТО зробила внесок у розвиток громадської підтримки НАТО та посилення солідарності між його членами.⁵ Таким чином, доповідь рекомендувала подальші взаємини між парламентаріями НАТО, а також подальшу підтримку Конференції членів парламентів країн НАТО.

3 Стратегії НАТО як міждержавної організації розробляються і впроваджуються національними урядами. Центральна структура НАТО служить майданчиком для досягнення необхідного консенсусу представниками держав, однак ця ж центральна структура однозначно продовжує служити окремим країнам. Іншими словами, штаб-квартира НАТО і всі пов'язані з нею органи підзвітні безпосередньо національним урядам, які, в свою чергу, підзвітні своїм національним парламентам. Таким чином, надання міжнародної асамблеї можливості формального впливу або покладання на неї обов'язків щодо контролю над центральною структурою НАТО було б таким же ефективним, як і надання можливості впливу або контролю над національними органами – по-суті підірванням національного суверенітету.

4 Цими трьома міністрами закордонних справ були Лестер Пірсон (Канада), д-р. Гаєтано Мартіно (Італія) та Галвард Ланж (Норвегія).

5 Доповідь Комітету трьох про невійськову співпрацю в НАТО, параграфи 58 і 59. Доступно за посиланням: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17481.htm

У доповіді Комітету трьох також було висунуто припущення, що як за-сіб політичного співробітництва Альянс повинен також сприяти взаємодії в таких областях, як економіка, наука і техніка, культура. Цю точку зору розділила і Конференція членів парламентів країн НАТО, на думку якої її учасники могли б не тільки розглядати військові напрямки і проблеми Альянсу, але, відповідно до статті 2 Договору НАТО, весь спектр питань, важливих для спільноти держав, що мають спільні цінності та загальні принципи.

Конференція членів парламентів країн НАТО швидко створила свої власні структури, інструкції та оперативні процедури і присвятила величезну кількість часу і енергії розробці параметрів взаємовідносин з НАТО. Наріжний камінь даного процесу було закладено в грудні 1967 року, коли міністри закордонних справ НАТО дозволили Генеральному секретарю НАТО, пану Манлію Брозію, вивчити способи і засоби досягнення тіснішої співпраці між Радою і Північноатлантичною Асамблеєю.⁶ В результаті з'явилася угода, згідно з якою: Генеральний секретар НАТО надає Асамблеї регулярні звіти про діяльність Альянсу; Секретаріат НАТО надає активну підтримку комітетам Асамблеї в їх роботі; сполучною ланкою у відносинах між Асамблеєю та НАТО стає Політичний директорат, а Північноатлантична Рада дає свої коментарі щодо прийнятих Асамблеєю Резолюцій через Генерального секретаря НАТО.

У 80-х роках двадцятого століття також була встановлена практика, згідно з якою Постійні представники Північноатлантичної Ради і Постійного комітету Асамблеї (її керівного органу) проводять щорічні зустрічі в штаб-квартирі НАТО.

І нарешті, з 1997 року Президенти Асамблеї звернулися до саміту глав держав і урядів НАТО, представивши бачення Асамблеї з ключових питань порядку денного Альянсу.

Таким чином, як задумували і сподівалися засновники, Асамблея стала унікальною ланкою між органами НАТО і членами парламентів. За допомогою цієї ланки члени Асамблеї отримали прямий доступ до вищих керівників НАТО, а для самого Альянсу НАТО Асамблея стала відмінним майданчиком для висловлення парламентаріями своєї думки. Дійсно, члени Асамблеї – це вихідці з усіх країн Альянсу, вони відображають політичний склад своїх національних парламентів, тому ідеї і погляди Асамблеї є не тільки корисними, але й такими, що заслуговують на увагу як продукт репрезентативної вибірки політичних переконань Альянсу.

6 У 1996 році 12-я Конференція парламентаріїв НАТО одноголосно затвердила назву "Північноатлантична Асамблея".

Більш того, вони були висловлені членами парламентів, часто вищими їх представниками, що мають вагу в якості членів законодавчих органів своїх країн.

Від холодної війни до партнерства. Нові члени

Відносини між Сходом і Заходом перейшли в нову площину в 1985 році з приходом до влади Президента СРСР Михайла Горбачова. Повною мірою наслідки цього факту не вдавалося оцінити протягом декількох років, проте дуже швидко стало очевидним, що зміни при Президентові Горбачова будуть більш ніж косметичними та що з'являються нові можливості для більш конструктивних відносин між Сходом і Заходом.

Члени Асамблеї почали обмірковувати можливість і способи участі в прямому діалозі з представниками держав, які на той момент були сторонами Варшавського договору. Фактично Асамблея з самого початку вирішила бути якомога більш відкритою для контакту, і в результаті в кінці 80-х стало зрозумілим, що вона може запропонувати щось більше, ніж просто діалог. Таким чином, Асамблея визначила для себе нову місію: залучити, підтримати і допомогти демократичним силам, що виникають у Центральній і Східній Європі.

1. Нові партнери та члени – Центральна і Східна Європа

На початку 90-х, 16 делегатів країн-членів прийняли рішення відкрити Асамблею для парламентів Центральної та Східної Європи, надавши їм асоційоване членство. Ця нова форма статусу дозволяє брати участь майже у всіх зборах Асамблеї, і в першу чергу вона була запропонована Радянському Союзу, а в подальшому – всім членам Варшавського договору.

Після розпаду Радянського Союзу в 1991 році, асоційоване членство було надано Білорусі,⁷ Естонії, Латвії, Литві, Росії та Україні. Далі до них приєдналися Вірменія, Азербайджан, Грузія і Молдова. Крім того, асоційоване членство було надано кільком традиційно нейтральним державам Європи, а згодом і країнам-наступникам колишньої Югославії.

Надані асоційованим членам права були настільки широкими, наскільки це можливо. Вони включали право виступати в комітетах і на пленарних засіданнях, можливість пропонувати тексти і зміни, а також можливість виступати в якості доповідачів від асоційованих членів. Ключовою відмінністю асоційованих членів є неможливість голосувати і робити внески в бюджет Асамблеї.

7 Статус Білорусі був анульований у 1996 році у зв'язку з недотриманням нею демократичних стандартів.

Істотне відкриття кордонів Асамблеї стало дуже вигідним як для членів, так і для партнерів. На початку 90-х у країнах Центральної та Східної Європи не було досвіду по-справжньому демократичних інститутів і порядків, а значить досвід, отриманий завдяки участі в зборах Асамблеї, став дійсно безцінним. У той же час контакти з Асамблеєю зіграли найважливішу роль у встановленні довіри з усіх боків, в більшості випадків допомагаючи усунути залишки наслідків холодної війни, розсіяти застарілі стереотипи і закласти основу для взаємовідносин, орієнтованих на співпрацю.

2. Ініціатива Роуз-Рот

Одним з результатів більш широких відносин із законодавцями Центральної та Східної Європи стало зростаюче переконання членів Асамблеї в необхідності надати додаткову допомогу парламентам Центральної та Східної Європи для встановлення демократичного контролю над інститутами і процедурами в секторі безпеки. З цією метою в 1991 році Президент Асамблеї, конгресмен Чарлі Роуз, і сенатор Білл Рот не тільки розробили те, що в результаті отримало назву «Ініціатива Роуз-Рот», але, що найголовніше, отримали фінансування від Агентства міжнародного розвитку США (USAID), яке підтримувало цю програму протягом перших десяти років.

Починаючи з 2001 року, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) почав підтримувати ініціативу Роуз-Рот в рамках участі Швейцарії в програмі НАТО «Партнерство заради миру». Щедра фінансова підтримка швейцарського уряду і доступ до досвіду ДКЗС стали ключовими причинами успішного тривалого існування ініціативи Роуз-Рот.

Першим пунктом її концепції є програма семінарів для парламентаріїв від партнерських країн, в рамках яких збираються парламентарії країн НАТО, державні службовці, дипломати, військовий персонал і академічні експерти, що працюють у секторі безпеки своїх країн.

Фактично, семінари Роуз-Рот проводяться в основному на території країн-партнерів і збирають від 100 до 120 учасників, причому приблизно половина з них – це члени парламенту НАТО і країн-партнерів, а друга половина – представники урядів, приймаючої країни, міжнародних інституцій НАТО, університетів і аналітичних центрів.

Такі семінари довели свою надзвичайну успішність як засіб обміну досвідом щодо порядку та процедур роботи парламентів. Вони допомагають парламентаріям більш продуктивно впливати на розробку і реалі-

зацію політики національної оборони і гарантувати повну демократію під час контролю над збройними силами в своїх державах.

Крім того, у семінарів є безліч інших переваг, серед яких ознайомлення законодавців з ключовими питаннями безпеки і оборони, сприяння регіональним контактам між парламентаріями, наприклад, на Південному Кавказі і Західних Балканах.

Також семінари Роуз-Рот є наочним підтвердженням участі та зацікавленості Альянсу. Не виникає жодних сумнівів у тому, що це дуже цінується країнами, що висловлюють бажання стати членами НАТО.

Інші аспекти ініціативи Роуз-Рот – це підготовчі програми для парламентаріїв. Однією з їх цілей є допомога парламентам-партнерам розвивати структуру своїх парламентів для обміну досвідом та адміністративними можливостями, необхідними для підтримки парламентської роботи, пов'язаної з сектором безпеки. Ще один елемент – ознайомлення парламентаріїв-партнерів з питаннями, пов'язаними з НАТО, а також з роллю парламентаріїв у розробці і контролі над національною і міжнародною політикою безпеки.

У Асамблеї є всі засоби для організації зустрічей, присвячених діяльності НАТО, а також можливість залучати експертів з національних парламентів для надання підтримки в розробці процедур і порядків, необхідних для ефективного демократичного контролю.

Також були розроблені навчальні програми для парламентаріїв, які проводяться в Брюсселі і включають зустрічі в штаб-квартирі Асамблеї, НАТО, штабі об'єднаних збройних сил НАТО в Європі, а також в різних органах Європейського Союзу. Вони вивчають питання безпеки, політики, економіки, а також механізми, що використовуються демократичними парламентами для виконання своїх обов'язків з контролю над формуванням і реалізацією національної зовнішньої та економічної політики.

Як правило, Асамблея керує трьома або чотирма програмами на рік, часто на вимогу парламентів. Для задоволення вимог та інтересів учасників розробляються спеціальні програми.

Апарати парламентів теж беруть участь в науково-дослідницькій програмі, яка сприяє отриманню ними практичного досвіду в роботі Асамблеї та її Комітетів, а також надає можливість ознайомитися з брюссельськими стратегіями співтовариства.

Для подальшого розширення можливостей парламентів Асамблея і ДКЗС регулярно видають публікації про передові практики парламентського контролю над сектором оборони і безпеки, наприклад, як ця, видана на багатьох мовах світу.

3. Нові партнери – Середземномор'я і Близький Схід

Одним з ключових аспектів адаптації НАТО до стратегічних умов періоду після холодної війни став відкритий діалог з країнами південного узбережжя Середземномор'я. Офіційно він був оформлений у 1994 році за допомогою створення «Середземноморського діалогу» НАТО. Зі свого боку, на початку 90-х, Асамблея підтримувала контакти з деякими країнами Середземномор'я, зокрема, з Ізраїлем, Єгиптом і Марокко, і навіть проводила семінари з питань безпеки в Середземноморському регіоні.

У 1996 році Асамблея вирішила офіційно оформити свою участь і інтереси в регіоні і створила Середземноморський спеціальну групу (ССД),⁸ яка служила б майданчиком для парламентаріїв з країн-членів НАТО і їх контрагентів з країн Близького Сходу і Північної Африки для обговорення загальних питань безпеки і політики, а також для поліпшення взаєморозуміння. Розширення групи відбулося за рахунок включення країн Перської затоки в рамках Стамбульської ініціативи співпраці, яка стартувала в 2004 році.

Також в 2004 році Асамблея створила нову категорію статусу для держав, які не є членами, – асоційоване членство для країн Середземномор'я,⁹ що дозволило законодавцям південного Середземномор'я і Близького Сходу брати участь, настільки повно, наскільки це можливо, в великих «стаціонарних» заходах Асамблеї, таких як сесії і семінари, а також навчальні програми. Таким чином, асоційовані члени країн Середземномор'я отримали такі ж права участі, що і звичайні асоційовані члени у тому, що стосується сесій та семінарів Асамблеї, але не щодо зборів Комітетів і Підкомітетів за межами сесій.

З кінця 2010 року і з часу «арабського пробудження» Асамблея стала приділяти ще більше уваги своїм діям у Середземномор'ї і на Близькому Сході. Виникнення ІДІЛ в Іраку і Сирії, та її подальше розповсюдження на інші частини регіону і за його межі, ще більше посилює акцент на важливості регіону для Євроатлантичної та глобальної безпеки.

ССД залишається основним інструментом для участі приблизно у трьох заходах і одній доповіді на рік, але інші комітети також збільшили частоту своїх візитів в регіон і кількість доповідей про події, які там відбуваються.

Крім того, Асамблея проводила кілька спільних семінарів Роуз-Пот і ССД, щоб не тільки розглянути питання регіональної безпеки, а й вивчити

8 Акронім утворився від французької назви групи: Groupe Spécial Méditerranée.

9 Дана категорія статусу офіційно називається "Асоційований член і регіональний партнер країн Середземноморського діалогу". Таким чином, Асамблея змогла надати подібні права участі парламентам, що не відносяться до Середземноморського регіону.

актуальність досвіду Центральної та Східної Європи в реформуванні сектора безпеки для ситуацій на Близькому Сході і в Північній Африці.

4. Нові партнери і глобальна безпека

До закінчення холодної війни систематичні відносини Асамблеї з країнами, які не є членами, обмежувалися Японією і Австралією, причому контакти з їх парламентами були вкрай обмеженими. Однак, у 90-х Асамблея вирішила, що статус «парламентський спостерігач» може бути цікавий великій кількості інших країн. Таким чином, для участі були надані деякі можливості – переважно на великих щорічних сесіях і на деяких семінарах, що дуже зручно для країн по той бік земної кулі. Критерії для присвоєння такого статусу були набагато менш обтяжливі, ніж, скажімо, для асоційованого членства, яке підходить кільком іншим країнам.

Крім того, Асамблея може запрошувати країни для участі в таких заходах на разовій основі (*ad hoc*), що за певних обставин може стати корисним.

Особливо це стало актуальним після вересневих подій 2001 року і подальшого керівництва Альянсом НАТО Міжнародних сил сприяння безпеці (МССБ) в Афганістані. До Австралії та Японії в якості постійного парламентського спостерігача приєдналася також Південна Корея. Крім того, на сесіях і семінарах Асамблеї можна часто зустріти парламентаріїв з Афганістану, Пакистану, а також деяких інших країн.

5. Європейський Парламент

Також необхідно згадати про взаємини між Асамблеєю та Європейським Парламентом. У міру встановлення більш тісних зв'язків між НАТО і Європейським Союзом, і отримання останнім більш значної ролі у міжнародній і оборонній політиці, Асамблея і Європейський Парламент вирішили закріпити це на парламентському рівні. Для цього Асамблея привласнила Європейському Парламенту спеціальний статус, який дозволяє направляти делегацію у складі 10 членів для участі в сесіях Асамблеї. Члени такої делегації мають такі ж права, як і асоційовані члени, за винятком того, що вони не можуть пропонувати зміни в тексті Асамблеї. Зі свого боку, Європейський Парламент запрошує членів Асамблеї для участі в деяких його слуханнях, що стосуються питань міжнародних відносин і оборони.

6. Міжпарламентські асамблеї

Крім того, Парламентська Асамблея НАТО співпрацює з іншими Асамблеями, зокрема, з Парламентською Асамблеєю ОБСЄ та Парламентською Асамблеєю Ради Європи. Ці Міжпарламентські асамблеї беруть участь у

сесіях і семінарах Асамблеї на підставі взаємних угод. Крім того, Асамблеї тісно співпрацюють під час участі ПА НАТО в міжнародних місіях як спостерігачі на виборах.

7. Особливі випадки: Росія, Україна і Грузія

Після падіння Берлінської стіни Асамблея налагодила сильні робочі відносини з російською Думою і Радою Федерації, а також українською Верховною Радою. Уряди країн НАТО самі усвідомили цінність таких зв'язків, коли спочатку підписали Основоположний акт про взаємні відносини, співпрацю і безпеку між Російською Федерацією і Організацією Північноатлантичного договору в травні 1997 року, а незабаром Хартію про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору в липні 1997 року, чітко висловивши свою позицію про розширення діалогу і співпраці Асамблеї з Федеральними Зборами Російської Федерації і Верховною Радою України.

Таким чином, у травні 1998 року ПА НАТО і делегація Федеральних Зборів Російської Федерації домовилися про створення спільної парламентської групи для контролю над виконанням Основоположного акту НАТО-Росія, а також роботи Постійної спільної ради (СПС) та її підвідомчих груп.

Після створення Ради НАТО-Росія в травні 2002 року, Асамблея і Російська Федерація домовилися про відображення нової структури взаємин на парламентському рівні. Результатом стало створення Парламентського комітету Росія-НАТО (ПКРН), який зібрав разом лідерів з 28 делегатів від членів НАТО і лідерів делегації Федеральних Зборів Російської Федерації у форматі «29». Очолюваний Президентом Асамблеї, цей орган здійснював контроль за відносинами між Асамблеєю та Російською Федерацією, а також проводив численні зустрічі з питань, що становлять взаємний інтерес.

Взаємини між ПА НАТО і Федеральними Зборами Російської Федерації не обмежувалися тільки парламентським комітетом Росія-НАТО. Російська Федерація була асоційованим членом ПА НАТО і своєю делегацією з 10 учасників мала значну присутність на двох сесіях Асамблеї щорічно, а також у багатьох її комітетах і підкомітетах, зборах і семінарах.

Військова інтервенція Росії в Грузію в серпні 2008 року і подальше визнання нею грузинських Абхазії і Південної Осетії незалежними державами зробили взаємини між Російським Парламентом і Асамблеєю дуже натягнутими і привели до обмеження участі Росії в діяльності ПА НАТО. Більшість з таких обмежень були зняті до 2014 року, проте дії Росії в Укра-

їні і незаконна анексія Криму в березні 2014 року привели до повної ліквідації асоційованого членства Росії в Асамблеї, а значить і до розриву інституційних зв'язків із Російським Парламентом.

Це рішення не є закінченням діалогу – зовсім ні. Керівництву Асамблеї надали право вирішувати, як вчинити в такому випадку. Однак дії Росії порушили так багато угод і стандартів поведінки, що залишати їй асоційоване членство не було можливим.

Члени української делегації в Асамблеї беруть участь у широкому спектрі її діяльності. Міжпарламентська рада Україна-НАТО (МРУН), парламентський побратим Комісії НАТО-Україна, є спеціальним форумом для відносин між Асамблеєю та українським Парламентом. Рада у складі представників від кожного комітету Асамблеї і провідних членів Верховної Ради щороку організовує зустрічі в Брюсселі та Києві для оцінки виконання Хартії про особливе партнерство НАТО і України, а також для обговорення всіх аспектів взаємин між НАТО і Україною. Також щороку один з комітетів здійснює візит до Києва. І все це на додаток до співпраці через асоційоване членство України та її делегації в Асамблеї, що складається з восьми членів.

Примітно, що після невизнаних президентських виборів у 2004 році і «Помаранчевої революції», що послідувала за ними, Асамблея була запрошена контролювати всі президентські і парламентські вибори в країні. З огляду на особливі відносини України з Асамблеєю і бажання останньої підтримати демократичну реформу в Україні, ці запрошення були прийняті.

У відповідь на кризу в Криму в березні 2014 року, Асамблея підтвердила свою підтримку територіальної цілісності і політичної незалежності України і посилила співпрацю з українським Парламентом.

Грузія стала асоційованим членом Асамблеї в травні 1999 року. З тих пір члени грузинської делегації брали участь в різних видах діяльності, відкритих для партнерів Асамблеї. Після грузинсько-російського конфлікту в серпні 2008 року Асамблея прийняла рішення посилити інституційні відносини з грузинським Парламентом, створивши Міжпарламентську Раду Грузія-НАТО (МРГН), парламентський побратим Комісії НАТО-Грузія, який здійснює контроль над відносинами між НАТО і Грузією.

У МРГН входять члени грузинської делегації та Бюро Асамблеї. Члени Ради сприяють узгодженості та безперервності різних видів діяльності, що стосуються Грузії, протягом року. Рада збирається двічі на рік для обговорення та оцінки взаємин НАТО і Грузії, а також питань, що становлять взаємний інтерес.

Роль Асамблеї і досягнення в підтримці контролю в секторі безпеки

Як продемонстрували вищевикладені розділи, Асамблея виконує кілька важливих функцій:

- заохочує діалог між парламентаріями з основних питань безпеки;
- сприяє обізнаності та розуміння парламентаріями ключових питань безпеки і політики Альянсу;
- створює для урядів країн-членів НАТО загальне уявлення про колективну думку парламентаріїв;
- допомагає досягти консенсусу між країнами-членами, що сприяє підтримці політики Альянсу;
- допомагає робити діяльність і політику Альянсу більш прозорими і зрозумілими для парламентів і громадськості;
- допомагає посилити трансатлантичні відносини на парламентському рівні;
- наочно демонструє, що НАТО – це спільнота цінностей, об'єднаних прагненням до парламентської демократії, свободи особистості, дотримання прав людини та верховенства права, допомагаючи розв'язати широко поширене помилкове сприйняття характеру Альянсу;
- надає площадку для обговорення питань, які виходять за вузькі рамки визначення безпеки, але впливають на згуртованість та інтереси атлантичного співтовариства;
- сприяє розвитку парламентської демократії на Євроатлантичній території шляхом залучення в роботу Асамблеї парламентаріїв з держав, які не є членами;
- просуває розвиток парламентських механізмів, практики і ноу-хау, вкрай необхідних для ефективного демократичного контролю над збройними силами.

У наступному розділі ми більш детально розглянемо роль Асамблеї в досягненнях та підтримці контролю над сектором безпеки в країнах-членах і партнерах НАТО, а також виділимо додану вартість колективної структури, наданої ПА НАТО в реалізації її життєво важливої функції.

1. Унікальне джерело інформації для парламентаріїв

Парламентарії відіграють вирішальну роль у формуванні та реалізації національної, міжнародної політики та політики безпеки. Крім того, парламенти забезпечують прозоре й підзвітне прийняття рішень у всіх політичних сферах. У той час як положення конституції відрізняються від країни до країни, парламенти традиційно забезпечують контроль над

бюджетами оборони і збройних сил і дають дозвіл на витрати і розгортання військ за кордоном. Як представники народу, парламентарії також грають ключову роль у досягненні консенсусу, створюють і забезпечують громадську підтримку рішень, що впливає на національну оборону.

Своєю роботою і діяльністю Парламентська Асамблея НАТО дає законодавцям інструменти для національних дебатів з питань, що стосуються НАТО, таким чином допомагаючи підсилити можливості парламентів у їх життєво важливій функції контролю. Асамблея дає можливість парламентаріям Альянсу поділитися прогнозами зі своїми колегами з інших країн, а також забезпечує для них унікальний рівень доступу до вищого цивільного і військового керівництва країн НАТО.

Через різні доповіді, брифінги та зборів члени Асамблеї йдуть в ногу з планами, ідеями і розробками в багатьох областях. У цьому сенсі Асамблея діє як свого роду парламентський «мозковий центр». Її звіти завжди ґрунтуються на ретельних дослідженнях і фактах, часто надаються членам Асамблеї під час зустрічей на високому рівні.

Таким способом Асамблея робить величезний внесок у допомогу парламентаріям при виконанні ними своїх функцій. Вона також служить постійним нагадуванням про те, що міжурядові рішення, прийняті в рамках НАТО, залежать виключно від політичної підтримки демократично обраних парламентів відповідно до встановленого конституційного порядку.

2. Доповнення партнерства НАТО через участь парламентів і нарощування потенціалу

Діяльність Асамблеї в рамках партнерства посилюють і доповнюють його на парламентському рівні НАТО. Дійсно, співпраця з партнерами – найбільш очевидний вираз синергії між роботою НАТО та Асамблеї.

НАТО все більше бере участь в роботі з партнерами для вирішення завдань безпеки. Альянс створив широку партнерську мережу від Східної до Південно-Східної Європи, на Кавказі, в Центральній Азії, Середземномор'ї, на Близькому Сході і Тихоокеанському узбережжі. Парламентська Асамблея НАТО служить важливим каналом для діалогу і участі парламентів цих держав.

Як згадувалося раніше, Асамблея допомагала налагоджувати контакти з новими політичними силами в країнах колишнього Варшавського договору після закінчення холодної війни, залучаючи парламентаріїв з держав, які не є членами, в свою роботу і активно допомагаючи відстоювати демократичні порядки й інститути в Центральній та Східній Європі. Ці дії посилилися, а в багатьох областях навіть стали невід'ємною частиною

власних заходів НАТО (через програму «Партнерство заради миру»), для допомоги колишнім супротивникам на їх непростому шляху переходу до демократії та ринкової економіки.

Програма Асамблеї, що складається зі спеціальних семінарів і навчальних програм для співробітників апарату парламентів, продовжує здійснювати практичну підтримку в розвитку парламентських механізмів, порядків і ноу-хау, критично важливих для ефективного демократичного контролю над збройними силами. Ініціатива Роуз-Рот залишається на сьогодні основним інструментом Асамблеї для співробітництва з делегаціями від країн, які не є членами НАТО.

Ця програма також продовжує надавати майданчик для обговорення питань регіональної безпеки, а в останні роки включає в себе елементи для посилення Програми НАТО з виховання доброчесності, метою якої є посилення належного управління в секторі безпеки.

І нарешті, періодична участь Асамблеї в якості спостерігача на виборах в країнах-партнерах НАТО – це наочна демонстрація того, що партнерства ґрунтуються на дотриманні спільних цінностей.

3. Підтримка претендентів у члени НАТО

Асамблея незмінно підтримує швидке розширення НАТО, і ця точка зору є дуже помітною, оскільки вступ нових членів потребує внесення змін в угоду, яка в більшості країн Альянсу має бути ратифікована парламентом.

На практиці члени Асамблеї підтримували розширення НАТО в рамках Асамблеї, і свої власні національні парламенти під час розгляду рішень про ратифікацію. Наприклад, Асамблея безпосередньо брала участь у наданні допомоги під час ратифікації Протоколів про вступ, підписаних наприкінці 1997 року, результатом яких стало приєднання до Альянсу Чеської Республіки, Угорщини та Польщі у березні 1999 року.

Крім політичної підтримки, Асамблея також надає підтримку безпосередньо парламентам, які прагнуть отримати членство в Альянсі, допомагаючи їм розробити парламентські механізми, процедури та ноу-хау для ефективного демократичного контролю над збройними силами. Дійсно, партнерство з НАТО – це не тільки військові стандарти готовності і взаємосумісності. Посилення демократичних інститутів, повага до принципу верховенства права та фундаментальних принципів – ось основні вимоги союзників для прийняття до Альянсу нових членів, а значить, вони є і ключовими складовими домовленостей Асамблеї з країнами, охочими отримати статус членства.

Рухаючись вперед: старі й нові ролі ПА НАТО в мінливих умовах безпеки

Як згадувалося в статтях Саймона Ланна й Ідена Коула, зміни умов безпеки, в яких працюють союзники, впливають на роль парламентів у сферах оборони і безпеки, а також на механізми парламентського контролю. Парламентська Асамблея НАТО реагує на такі зміни і вже зробила кроки для адаптації до нових завдань, зберігаючи при цьому унікальні риси й інструменти, що так добре служили парламентаріям протягом останніх шістдесяти років. У наступних розділах дається огляд таких змін.

1. Трансатлантичний парламентський діалог в еру обмежених бюджетів

Глобальна фінансова й економічна криза, що почалася в 2008 році, мала довгостроковий вплив на державну політику Євроатлантичного регіону. У боротьбі з серйозним економічним спадом і необхідністю адаптувати державні кошти, щоб пережити дедалі менші бюджетні надходження, переважна більшість урядів країн-членів були змушені робити непростий вибір при розподілі державних ресурсів. Для багатьох країн це вилилося в істотне скорочення оборонних бюджетів. Дійсно, за оцінками НАТО, в період з 2008 по 2014 рік союзники скоротили оборонні бюджети на 20%. Як результат, багатьом довелося докорінно реорганізувати свої збройні сили.

На жаль, такі скорочення повністю залежать від економічних обмежень, а не від існуючих загроз. Союзникам доводиться шукати нові інноваційні шляхи збереження і продовження нарощування потенціалу в умовах обмежених ресурсів. Зокрема, вони все більше застосовують метод спільного нарощування потенціалу, спільних закупівель і обслуговування. У НАТО такий підхід отримав назву «розумна оборона», а в Європейському Союзі – «об'єднання і розподіл». Завдяки таким спільним підходам, союзники можуть обслуговувати або отримувати кошти, які окремо вони не могли собі дозволити.

Такий новий акцент на проектах міжнаціонального співробітництва не тільки приносить багато вигоди, а й ставить нові завдання, в тому числі в контексті парламентського контролю. З цієї точки зору Парламентська Асамблея НАТО забезпечує корисну площадку для парламентаріїв-союзників, де вони можуть обмінятися думками та інформацією про багатонаціональні проекти, в яких беруть участь їхні уряди, а також обговорити напрямки спільного розвитку.

Трансатлантичний вимір даного діалогу став ще більш важливим. Насправді наслідком економічної та фінансової кризи стало збільшення розри-

ву між витратами на оборону та потенціалом Америки та інших країн. Якщо до 2007 року внесок Сполучених Штатів в загальний оборонний бюджет становив 68%, сьогодні ця цифра зросла до 73%. Якщо Сполучені Штати і зараз витрачають понад 4% свого ВВП на оборону, то тільки чотири європейських союзника можуть похвалитися рекомендованими НАТО 2% або хоча б наблизитися до них. Така ситуація відродила давні дебати про поділ витрат в Альянсі, а також про відповідні внески Європи й Північної Америки.

У цьому контексті роль Асамблеї знову є вирішальною. ПА НАТО надає унікальну платформу, на якій законодавці по обидва боки Атлантики можуть висловити один одному свої побоювання і обговорити спроби їх подолання. Дійсно, члени Асамблеї активно підтримували необхідність припинити, і останнім часом поступово скасовують скорочення витрат на оборону в міру повернення сталого економічного зростання.

Зіткнувшись з особливо складним економічним кліматом, члени Асамблеї повною мірою використовували структуру, надану організацією для допомоги у вирішенні окремих завдань, що виникли в цій новій реальності.

2. Операції XXI століття і завдання парламентського контролю

Іншою ключовою особливістю сьогоднішньої середовища безпеки є зміна характеру військових операцій. І знову Парламентська Асамблея НАТО підтвердила свою унікальну додану вартість в підтримці національних парламентів при здійсненні ними контролю.

У сучасних умовах тільки деякі союзники вважали б можливим або політично прийнятним самостійно почати військову інтервенцію. Всі недавні великі операції, в яких брали участь союзники НАТО, були багатосторонніми. У той час як контроль над розгортанням військ залишається виключно національним питанням, багатонаціональні операції неминуче містять в собі якусь форму об'єднаного командування, що сприяє розмиванню або змішуванню відповідальності.

Як пояснювалося вище, Парламентська Асамблея НАТО не має мандата і не в змозі забезпечити спільний контроль над операціями НАТО. Однак, вона має цінну функцію, надаючи парламентаріям окремих країн інформацію про всі політичні й військові стратегічні цілі операцій, дозволяючи їм обговорити питання, які потенційно можуть виникнути у зв'язку з відмінностями в національній політиці та участі.

Один конкретний приклад – це роль, яку Асамблея зіграла в 2005-2008 роках у підвищенні обізнаності парламентаріїв про проблеми, що виникли в результаті обмежень, накладених країнами-учасницями під час керування Альянсом НАТО Міжнародними силами сприяння безпе-

ці (МССБ) в Афганістані. Обмеження означають обмежувальні заходи, які країни можуть застосувати до використання військ у багатонаціональних операціях. У 2005-2008 роках, коли в МССБ брали участь близько 50 країн, командирам на місцях було дуже складно ефективно проводити операції з такою величезною кількістю різних обмежень, які потрібно було врахувати. Оскільки деякі з таких обмежень були накладені національними парламентами, члени Асамблеї з країн «без обмежень» почали піднімати це питання серед контрагентів. Оскільки складно оцінити реальний вплив таких дискусій, факт залишається фактом – кількість обмежень, накладених країнами, які беруть участь в МССБ, з тих пір знизилася до прийняттого рівня.

У більш широкому сенсі, Асамблея постійно надає площадку для політичних лідерів, командирів і парламентаріїв, де вони, використовуючи «тиск громадськості», підкреслюють важливість для всіх союзників демонструвати явну солідарність, приймаючи на себе зобов'язання і роблячи внесок у загальні операції.

В кінці 2014 року Альянс завершив військову місію в Афганістані – найбільш складну операцію Альянсу за останній час. Однак Альянс продовжує військову участь в Косово, в країнах Середземномор'я, біля узбережжя Сомалі, на турецькому кордоні з Сирією, а також в Східноєвропейських країнах-союзниках допомогою різних заходів військового сприяння. Союзники висловили готовність організувати навчальну, консультаційну та підтримуючу місію в Афганістані після закінчення МССБ. Таким чином, роль Асамблеї як майданчика для консультацій і координації законодавців залишається все такою ж істотною.

3. Зростаючі вимоги до прозорості

Економічна й фінансова кризи принесли з собою зростаючі вимоги до прозорості державної політики і більш прямих форм демократичної участі в процесі вироблення політики. Це справедливо і для сфери оборони. В результаті, роль парламентаріїв як обраних представників народу стала більш важливою і більш складною.

Парламентська Асамблея НАТО повністю охоплює цілі й вимоги до більшої прозорості політики в оборонній сфері. Вона підтримала напруження НАТО в цьому напрямку: публікацію щорічного звіту Генерального секретаря НАТО, створення веб-сайту НАТО і пов'язаних з ним інструментів соціальних медіаресурсів. Вона також заохочує більший рівень прозорості у фінансових питаннях НАТО. Асамблея стала частіше з'являтися в традиційних і нових засобах масової інформації та розроби-

ла стратегії скоординованої пропаганди в країнах-членах і партнерах. Ця тенденція, безсумнівно, збережеться і в найближчі роки.

4. Партнерство: старе і нове

Партнерство – одна з історій успіху НАТО і Асамблеї, які з моменту закінчення холодної війни сприяли докорінним змінам обох інститутів. Сьогодні НАТО співпрацює з більш ніж 40 партнерами, а Асамблея – з 30, і перелік країн, зацікавлених у розвитку партнерських відносин з НАТО або з Асамблеєю, продовжує зростати. Це очевидний плюс успіху і «привабливості» Альянсу, проте виникає питання, чи повинні бути обмеження партнерства і якщо так, то які.

Природно, концепція партнерства передбачає, що у співпраці зацікавлені обидві сторони. Однак сучасне середовище безпеки є таким, що багато завдань, з якими стикаються союзники, є глобальними. Таким чином, ймовірно, що в переважній більшості випадків базовим припущенням буде і корисність, і необхідність співпраці.

Ще одне завдання полягає в тому, що різні партнери мають різні інтереси. В одному кінці спектру знаходяться партнери, які прагнуть до вельми вільних форм асоціації. З іншого боку – претенденти на членство в НАТО. Складність для Асамблеї, як і для НАТО, полягає в тому, щоб розробити гнучкі форми партнерства, засновані на організації та інтересах партнерів.

Як згадувалося вище, з моменту закінчення холодної війни Асамблея розробила чотири категорії членства – повне членство, асоційоване членство, Середземноморське асоційоване членство (яке згодом розширилося і стало включати так званих регіональних партнерів поза межами Середземноморського регіону), а також парламентські оглядачі. Крім того, вона регулярно запрошує інші парламенти в окремих випадках (*ad hoc*). Також вона розробила спеціальні схеми взаємин з деякими партнерами (Міжпарламентські Ради Україна-НАТО та Грузія-НАТО, Середземноморська і Близькосхідна спеціальна група).

Те, наскільки тісно партнерський парламент пов'язаний з Асамблеєю, залежить, звичайно, від його інтересів. При цьому партнери повинні відповідати критеріям в залежності від категорії членства. Для найтіснішої форми асоціації найважливішою умовою є демократичне управління і повага основоположних прав.

Така кількість схем досі дозволяла Асамблеї знайти відповідні способи для інтеграції всіх партнерів, зацікавлених у співпраці парламентів. Що змінилося за останні роки в зв'язку з політичними імперативами і пріоритетами, так це кількість заходів «тільки для членів» проти заходів «для членів і партнерів» і рівень участі для різних категорій партнерів.

Після «арабського пробудження» Асамблея також намагалася створити великі синергії між різними категоріями країн, які не є членами. Зокрема, вона сприяла обміну досвідом між членами і партнерами Центральної та Східної Європи з одного боку і партнерами з Північної Африки і Близького Сходу – з іншого, під час перехідного періоду до демократичного управління та контролю над збройними силами. Крім того, цей обмін «партнер-партнеру» очевидно можна було розглянути більш детально і довести його цінність у майбутньому.

Що дійсно достовірно, так це те, що залучення партнерів і надання їм допомоги в процесі створення сильних механізмів парламентського контролю над сферою оборони і безпеки залишиться одним з постійних і фундаментальних пріоритетів Асамблеї в доступному для огляду майбутньому.

5. Росія

Як зазначалося вище, навесні 2014 року керівництво Асамблеї прийняло рішення ліквідувати статус Росії як асоційованого члена у відповідь на агресію Москви в Україні, незаконну анексію Криму і поточні дії по дестабілізації в Східній Україні. На їхню думку, такі дії є порушенням міжнародного законодавства і зловживання довірою, а значить російський парламент не може більше вважатися партнером для співпраці. Все можливість діалогу ще зберігається, але без формального оформлення членства.

Одним із основних і одночасно найбільш складних завдань Асамблеї є наступний період, який визначить нові умови діалогу і подальших відносин з російським парламентом.

Висновок

Готуючись відзначати 60-ту річницю, Парламентська Асамблея НАТО може озирнутися на колишні успіхи в питаннях посилення парламентського контролю над сектором безпеки і оборони в своїх країнах-членах і парламентах країн-партнерів. Тісна співпраця з ДКЗС стало вирішальною в прогресуючому розширенні Асамблеї в бік парламентів, які не є членами НАТО.

Багато в чому умови безпеки, в яких доводиться працювати союзникам в XXI столітті, роблять завдання парламентів складнішими і амбітнішими. Парламентській Асамблеї НАТО вдалося адаптуватися у мінливому середовищі і вона продовжує це робити, гарантуючи надання цінних майданчиків і ефективних інструментів для підтримки національних парламентів, зберігаючи вагомий і авторитетний голос у міжнародній безпеці євроатлантичного регіону.

ДОДАТОК І

Повноваження, процедури і практики парламентського контролю оборонної сфери в країнах – членах НАТО¹

Частина А: структура й організація комітету з питань оборони

	1a. Оригінальна назва	1b. Назва українською мовою	2. Кількість членів парламенту у комітеті	3. Річний бюджет комітету	4. Штат співробітників	5. Кількість співробітників парламенту, які є експертами	6. Кількість співробітників парламенту, що працюють від імені політичних партій/ фракцій	7. Джерела регулювання/ Чим визначається норма
ALB ²								
BEL								
BGR	КОМИСИЯ ПО ОБРАНА (Komisija po Obrana)	Комітет з питань оборони	20	13 000 євро	4	4	Жодного	Н/Д

¹ Ґрунтується на спільному дослідженні ДКЗС і ПА НАТО за результатами запитів на надання інформації національним парламентам від ПА НАТО. ДКЗС: Др. Ганс Борн (Керівник проекту) і Лдія Амберг (науковий співробітник). ПА НАТО: Руксандра Попа, Заступник Генерального секретаря з питань політики Парламентської Асамблеї НАТО. Дослідження ґрунтується на попередній редакції, виданої ПА НАТО і ДКЗС у 2002-2003 рр.

² Якщо поле є пустим, то від контактних осіб держав не була отримана інформація до дати публікації. Версія в онлайн-режимі може бути оновлена за запитом після опублікування. Будь ласка, зверніть увагу, що коментарі в виносках були надані респондентами відповідних національних парламентів.

	1а. Оригінальна назва	1б. Назва українською мовою	2. Кількість членів парламенту у комітеті	3. Річний бюджет комітету	4. Штат співробітників	5. Кількість співробітників парламенту, які є експертами	6. Кількість співробітників парламенту, що працюють від імені політичних партій/ фракцій	7. Джерела регулювання/ Чим визнається норма
CAN	House of Commons Standing Committee on National Defence	Н/Д	10	44 000 дол. США ³	3	2	Жодного	Регламент Загально-прийнята практика
HVR	Н/Д	Н/Д (Комітет з питань оборони)	13	Н/Д ⁴	2	1	Жодного	Регламент
CZE	Výbor pro obranu	Комітет з питань оборони	15		4	2	1	Законодавство Регламент Загально-прийнята практика
DNK	Forsvarsudvalget	Комітет з питань оборони	29	30 000 євро	3	2	Жодного	Законодавство Регламент

3 Бюджет на 2012-2013 фінансовий рік. Ця сума може змінюватися з року в рік, оскільки Постійні спільні комітети фінансуються з розрахунку суми 3 мільйони доларів США з доступом до додаткового фонду в розмірі 250 000 доларів США для цілей фінансування запитів комітету на онлайн-консультації і консультації інших спеціальних експертів.

4 Розділ бюджету присвячений усьй Адміністрації Палати депутатів, а це означає, що у кожного Комітету немає окремого бюджету.

	1а. Оригінальна назва	1б. Назва українською мовою	2. Кількість членів парламенту у комітеті	3. Річний бюджет комітету	4. Штат співробітників	5. Кількість співробітників парламенту, які є експертами	6. Кількість співробітників парламенту, що працюють від імені політичних партій/фракцій	7. Джерела регулювання/Чим визначається норма
EST	Riigikaitsekomisjon	Національний комітет з питань оборони	8	25 557 євро	3	2	Жодного	Законодавство Регламент
FRA	(Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées)	(Комітет з питань національної оборони та збройних сил)	72	100,000 євро	8	6	Жодного	Конституція Законодавство Регламент Загальноприйнята практика
DEU	Ausschuss für Verteidigung	Комітет з питань оборони	16	Н/Д	2	1	Жодного	Регламент Загальноприйнята практика

	1а. Оригінальна назва	1б. Назва українською мовою	2. Кількість членів парламенту у комітеті	3. Річний бюджет комітету	4. Штат співробітників	5. Кількість співробітників парламенту, які є експертами	6. Кількість співробітників парламенту, що працюють від імені політичних партій/ фракцій	7. Джерела регулювання/ Чим визначається норма
GRC	Διαρκής Επιτροπή Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων	Комітет з питань національної оборони та закордонних справ ⁵	51	Н/Д	2	0	1	Законодавство Регламент
HUN	Honvédelmi és rendészeti bizottság	Комітет з питань оборони та внутрішньої безпеки	9	Н/Д ⁶	2	1	5	Конституція Законодавство Регламент
ICE								
ITA	Commissione Difesa	Комітет з питань оборони	42	15 000 євро	7	3	Жодного	Конституція Регламент Загальноприйнята практика

5 У грецькому уряді є два комітети, які відповідають за питання оборони. На додаток до Постійного комітету з питань національної оборони і закордонних справ існує Комітет з питань програм і угод у сфері озброєнь. Члени останнього є також членами Постійного комітету з питань національної оборони і закордонних справ. Комітет складається з 19 членів.

6 Комітет працює на кошти із загального бюджету Національної Асамблеї, включаючи фінансування експертів комітету і витрати на експлуатацію та технічне обслуговування. Це означає, що точний і окремий бюджет Комітету визначити складно.

	1a. Оригінальна назва	1b. Назва українською мовою	2. Кількість членів парламенту у комітеті	3. Річний бюджет комітету	4. Штат співробітників	5. Кількість співробітників парламенту, які є експертами	6. Кількість співробітників парламенту, що працюють від імені політичних партій/ фракцій	7. Джерела регулювання/ Чим визнається норма
LVA	H/D (Aizsardzības, iekšlietu un kordroņības novērtēšanas komisija)	H/D (Комітет з питань оборони, внутрішніх справ та боротьби з корупцією)	11	У комітеті немає окремого бюджету	6	5	Жодного	Регламент
LIT	Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas	Комітет Сейма з питань національної безпеки та оборони	12	26 000 євро	6	4	Жодного	Регламент
LUX	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'immigration	Комітет з міжнародних справ і справ у Європі, з питань оборони, співробітництва та імміграції	13	У комітеті немає окремого бюджету	3 ⁷	0	Один на парламентську групу	Регламент

7 Зазначені асистенти не працюють виключно на комісіїю.

	1a. Оригінальна назва	1b. Назва українською мовою	2. Кількість членів парламенту у комітеті	3. Річний бюджет комітету	4. Штат співробітників	5. Кількість співробітників парламенту, які є експертами	6. Кількість співробітників парламенту, що працюють від імені політичних партій/ фракцій	7. Джерела регулювання/ Чим визнається норма
NLD	Vaste Commissie voor Defensie	Постійний комітет з питань оборони	51 (25 постійних, 25 змінних)	10 200 євро ⁸	5	3	15	Регламент Загальноприйнята практика
NOR			17	У комітеті немає окремого бюджету	3	3	9	Регламент
POL								
PRT	Comissão de Defesa Nacional	Національний комітет з питань оборони	21 ⁹	33 698,15 євро ¹⁰	2 ¹¹	1 ¹²	Жодного	Законодавство Регламент Загальноприйнята практика Положення про комітет

8 Це тільки бюджет для іноземних робочих візитів. Спеціальний бюджет для комітетів відсутній.

9 Плюс двадцять один змінний

10 Бюджет на 2014 р.

11 Плюс один військовий консультант

12 Плюс один військовий консультант

	1a. Оригінальна назва	1b. Назва українською мовою	2. Кількість членів парламенту у комітеті	3. Річний бюджет комітету	4. Штат співробітників	5. Кількість співробітників парламенту, які є експертами	6. Кількість співробітників парламенту, що працюють від імені політичних партій/фракцій	7. Джерела регулювання/Чим визначається норма
ROM	H/D (Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională)	H/D (Комісія з питань оборони, громадського порядку й національної безпеки)	26	У комітеті немає окремого бюджету	8	4	Жодного	Конституція Регламент
SVK	Výbor Národnej Rady SR pre obranu a bezpečnosť	Комітет Національної Ради Словачької Республіки з питань оборони і безпеки	13	H/D	2	1	Жодного	Регламент
SVN	H/D	H/D	15	H/D	2	1	Жодного	Регламент
ESP	Comisión de Defensa	Комітет з питань оборони	44	H/D	4	1	Жодного	Конституція Регламент Загальноприйнята практика

ЧАСТИНА В: ПРОЦЕДУРИ ТА ПРАВИЛА КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ОБОРОНИ

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Збори Комітету є публічними	Комітет може проводити закриті наради	Збори Періодичність	Голову призна-чає / вибирає	Чинний голова був членом парла-менту протягом X років	Кількість членів комітету, які зали-шилися в комі-теті на другий термін	Чи зобов'язані члени Комітету отримувати допуск до секретної інфор-мації та проходити перевірки?	Голова є членом опозицій-ної партії	Спеціальні навички або досвід в питаннях оборони є основним критерієм для обрання членом даного комітету	Мен-шість у комі-теті (за кількістю голосів) має право подавати доповіді?
ALB										
BEL										
BGR	Ні	Так	Раз на тиж-день	Парла-мент	9	4	Н/Д	Ні	Так	Ні
CAN	Так	Так	Два рази на тиждень	Самі члени комітету	8	2	Ні	Ні	Ні	Так
HRV	Так	Так	Один чи два рази на місяць	Парла-мент	6	1	Так	Так	Так	Так

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Збори Комітету є публічними	Комітет може проводити закриті наради	Збори Періодичність	Голову призначає / вибирає	Чинний голова був членом парламенту протягом х років	Кількість членів комітету, які залишилися в комітеті на другий термін	Чи зобов'язані члени Комітету отримувати допуск до секретної інформації та маці та проходити перевірки?	Голова є членом опозиційної партії	Спеціальні навички або досвід в питаннях оборони є основним критерієм для обрання членом даного комітету	Меншість у комітеті (за кількістю голосів) має право подавати доповіді?
CZR	Так	Так	Один чи два рази на місяць	Парламент Самі члени комітету	4	6	Ні	Так	Так	Так
DNK	Ні	Так	Один чи два рази на місяць	Парламент Самі члени комітету	16	невідомо	Ні	Так	Ні	Ні
EST	Ні	Так	Три рази на місяць	Самі члени комітету	7	4	Ні ¹³	Ні	Ні	Ні

¹³ Зараз немає, але після формування комітету після нових виборів у 2015 році вони повинні будуть отримувати допуск до секретної інформації.

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Збори Комітету є публічними	Комітет може проводити закриті наради	Збори Періодичність	Голову призначає / вибирає	Чинний голова був членом парламенту протягом х років	Кількість членів комітету, які залишилися в комітеті на другий термін	Чи зобов'язані члени Комітету отримувати допуск до секретної інформації та проходити перевірки?	Голова є членом опозиційної партії	Спеціальні навички або досвід в питаннях оборони є основним критерієм для обрання членом даного комітету	Меншість у комітеті (за кількістю голосів) має право подавати доповіді?
FRA	Так	Так	Два рази на тиждень	Самі члени комітету	12	2	Ні	Ні	Ні	Ні ¹⁴
DEU	Ні	Так	Менш регулярно	Парламент	8	приблизно одна третина	Ні	Н/Д	Н/Д	Так
GRC	Так	Так	Три рази на місяць	Самі члени комітету Політичні партії в парламенті	10	10	Так	Ні	Ні	Так

14 Не в повному сенсі, але що стосується інформаційних звітів, під час останньої каденції, комісія призначає співдоповідача з більшості і співдоповідача з опозиції. Щодо проєктів законів, доповідачі є членами більшості.

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Збори Комітету є публічними	Комітет може проводити закриті наради	Збори Періодичність	Голову призна-чає / вибирає	Чинний голова був членом парла-менту протягом х років	Кількість членів комітету, які зали-шилися в комі-теті на другий термін	Чи зоб'язані члени Комітету отримувати допуск до секретної інформації та проходити перевірки?	Голова є членом опозицій-ної партії	Спеціальні навички або досвід в питаннях оборони є основним критерієм для обрання членом даного комітету	Мен-шість у комі-теті (за кількістю голосів) має право подавати доповіді?
LIT	Так	Ні	Раз на тиждень	Парла-мент	10	4	Так	Ні	Так	Так
LUX	Ні	Так ¹⁵	Раз на тиж-день	Самі члени комітету	10	4	Ні	Ні	Ні	Так
NLD	Так	Так	Два рази на тиждень	Політичні партії в парла-менті	7	35	Ні	Ні	Так	Так

15 При цьому порядок денний і протоколи зборів, як правило, публікуються на сайті Палати депутатів.

8.	Збори Комітету є публічними	17.	Меншість у комітеті (за кількістю голосів) має право подавати доповіді?	Так
9.	Комітет може проводити закриті наради	16.	Спеціальні навички або досвід в питаннях оборони є основним критерієм для обрання членом даного комітету	Ні
10.	Збори Періодичність	15.	Голова є членом опозиційної партії	Так
11.	Голову призна-чає / вибирає	14.	Чи зобов'язані члени Комітету отримувати допуск до секретної інформації та мації та проходити перевірки?	Не-обов'язково
12.	Чинний голова був членом парламенту протягом X років	13.	Кількість членів комітету, які залишилися в комітеті на другий термін	1
13.	Збори	12.	Чинний голова був членом парламенту протягом X років	9
14.	Збори	11.	Голову призна-чає / вибирає	Самі члени комітету
15.	Збори	10.	Збори Періодичність	Раз на тиж-день
16.	Збори	9.	Комітет може проводити закриті наради	Так
17.	Збори	8.	Збори Комітету є публічними	Так
	NOR			
	POL			
	PRT			

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Збори Комітету є публічними	Комітет може проводити закриті наради	Збори Періодичність	Голову призна-чає / вибирає	Чинний голова був членом парла-менту протягом х років	Кількість членів комітету, які зали-шилися в комі-теті на другий термін	Чи зоб'язані члени Комітету отримувати допуск до секретної інформації та проходити перевірки?	Голова є членом опозицій-ної партії	Спеціальні навички або досвід в питаннях оборони є основним критерієм для обрання членом даного комітету	Мен-шість у комі-теті (за кількістю голосів) має право подавати доповіді?
ROM	Ні	Так	Раз на тиж-день	Політичні партії в парла-менті	14	9	Ні ¹⁶	Ні	Ні	Ні ¹⁷
SVK	Так	Так	Менш регу-лярно	Політичні партії в парла-менті	4	5	Ні	Ні	Так	Так
SVN	Так	Ні	Один чи два рази на місяць	Парла-мент	7	1	Ні	Ні	Н/Д	Н/Д

16 3 2007 року у членів парламенту з'явився доступ до засекреченої інформації у сфері їх компетенції.

17 Один з членів комітету є представником болгарських меншин в Румунії. Як і інші члени, він має право вносити зміни.

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Збори Комітету є публічними	Комітет може проводити закриті наради	Збори Періодичність	Голову призначає / вибирає	Чинний голова був членом парламенту протягом X років	Кількість членів комітету, які залишилися в комітеті на другий термін	Чи зобов'язані члени Комітету отримувати допуск до секретної інформації та проходити перевірки?	Голова є членом опозиційної партії	Спеціальні навички або досвід в питаннях оборони є основним критерієм для обрання членом даного комітету	Меншість у комітеті (за кількістю голосів) має право подавати доповіді?
ESP	Так	Так	Один чи два рази на місяць	Самі члени комітету	15	14	Ні	Ні	Так	Так
TUR	Так	Так	Один чи два рази на місяць	Самі члени комітету	3	Н/Д	Ні	Ні	Ні	Ні ⁶
UK										
US										

ЧАСТИНА С: ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ОБОРОНИ

Чи володіє перерахованими нижче повноваженнями Парламентський комітет з питань оборони (Ком.) або Парламент (Пленарне засідання) (Парл.)? Чи володіють обидва (Обидва) або жоден з них (Жоден) такими повноваженнями?

US								
UK								
TUR	Обидва		Обидва		Обидва		Обидва	
ESP	Жоден		Обидва		Обидва		Обидва	
SVN	Ком.		Ком.		Ком.		Жоден	
SVK	Ком.		Обидва		Обидва		Обидва	
ROM	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
PRT	Жоден ¹⁸		Обидва		Обидва	15 ¹⁹	Ком.	
POL								
NOR	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
NLD	Обидва		Ком.		Обидва		Обидва	
LUX	Ком.		Обидва		Обидва		Обидва	
LIT	Обидва	74	Обидва	74	Парл.	2	Обидва	2
LVA	Ком.	5	Парл.	15	Ком.	6	Ком.	6
ITA	Жоден		Обидва		Обидва	211	Обидва	17
ICE								
HUN	Ком.	2	Обидва		Обидва		Ком.	4
GRC	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
DEU	Обидва		Обидва		Обидва		Обидва	
FRA	Обидва		Обидва	5	Обидва		Обидва	
EST	Обидва		Обидва		Обидва		Обидва	
DNK	Обидва		Обидва		Обидва		Обидва	
CZE	Парл.		Обидва		Обидва		Обидва	
HVR	Обидва		Обидва		Обидва	6	Обидва	
CAN	Парл.		Обидва	2	Обидва	6	Обидва	1
BGR	Парл.	1	Парл.	6	Ком.	12	Ком.	1
BEL								
ALB								
	18. Ініціювати законодавчі акти з питань оборони							
	Скільки разів використувалися за останні 2 роки							
	19. Вносити зміни або переглядати запропоновані закони про оборону							
	Використано протягом останніх 2-х років							
	20. Ставити запитання міністру оборони							
	Використано протягом останніх 2-х років							
	21. Викликати для свідчення міністра оборони на засідання комісії або пленарне засідання							
	Використано протягом останніх 2-х років							

18 У відповідності до Регламенту лише члени та парламентські групи мають право законодавчої ініціативи (не комітети, не пленарні засідання).

19 Станом на 16 жовтня 2012 р.

US								
UK								
TUR	Ком.		Ком.		Н/Д		Жоден	
ESP	Ком.		Ком.		Жоден		Жоден	
SVN	Жоден		Жоден		Ком.		Жоден	
SVK	Ком.		Ком.		Обидва		Ком.	
ROM	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
PRT	Ком.		Ком.		Ком.	4	Обидва	
POL								
NOR	Жоден		Жоден		Жоден		Ком.	
NLD	Обидва		Обидва		Обидва		Н/Д	
LUX	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
LIT	Ком.		Ком.		Обидва	2	Обидва	5
LVA	Ком.	10	Жоден		Ком.	25	Жоден	
ITA	Ком.	12	Ком.	2	Жоден		Ком.	5
ICE								
HUN	Ком.		Ком.		Ком.		Жоден	
GRC	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
DEU	Ком.		Ком.		Ком.		Обидва	1
FRA	Обидва		Ком.		К ²⁰		Обидва	
EST	Обидва		Обидва		Обидва		Н/Д	
DNK	Ком.		Ком.		Ком.		Жоден	
CZE	Обидва		Обидва		Обидва		Обидва	
HVR	Обидва		Обидва	13	Обидва	3	Обидва	
CAN	Ком.	21	Ком.	22	Жоден		Обидва	10
BGR	Жоден		Ком.	2	Жоден		Обидва	4
BEL								
ALB								
	22. Викликти для свідчення військових і цивільних службовців на засідання комісії	Використано протягом останніх 2-х років	23. Викликти для свідчення громадських експертів (з науково-дослідних інститутів та інших наукових установ по вивченню громадської думки) на засідання комісії	Використано протягом останніх 2-х років	24. Отримувати секретні документи від міністерства оборони і збройних сил	Використано протягом останніх 2-х років	25. Розглядати угоди з питань безпеки з іншими державами (наприклад, про надання технічної підтримки)	Використано протягом останніх 2-х років

20 Для доповідачів комітету право доступу може надаватися від часу до часу

US						
UK						
TUR	Парл.		Парл.		Жоден	
ESP	Жоден		Ком.		Ком.	
SVN	Парл.		Жоден		Ком.	
SVK	Ком.		Обидва		Ком.	
ROM	Ком.		Ком.		Ком.	
PRT	Парл.	2 ²¹	Ком.	43 ²²	Ком.	12
POL						
NOR	Жоден		Ком.		Ком.	
NLD	Обидва		Обидва		Обидва	3
LUX	Ком.		Ком.		Ком.	
LIT	Обидва		Обидва	2	Обидва	4
LVA	Жоден		Ком.	30	Ком.	10
ITA	Жоден		Ком.	63	Ком.	
ICE						
HUN	Парл.		Ком.		Ком.	
GRC	Ком.		Ком.		Ком.	
DEU	Ком.		Ком.		Ком.	
FRA	Обидва		Обидва		Ком.	
EST	Обидва		Обидва		Обидва	
DNK	Обидва		Ком.		Ком.	
CZE	Обидва		Обидва		Обидва	
HVR	Парл.		Обидва		Обидва	3
CAN	Ком.	3	Ком.	49	Ком.	3
BGR	Обидва		Парл.	3	Обидва	1
BEL						
ALB						
	26. Проводити розслідування (парламентські розслідування) з питань оборони	Використано протягом останніх 2-х років	27. Проводити слухання з питань оборони	Використано протягом останніх 2-х років	28. Відвідувати приміщення частин збройних сил	Використано протягом останніх 2-х років

21 Відповідно до № 2 статті 2^о Правового режиму, що регулює парламентські запити, затвердженого Законом № 5/93 від 1 березня 1993 року зі змінами, внесеними Законом № 126/97 від 10 грудня 1997 року і Законом № 15/2007 від 3 квітня 2007 року, наступні особи і групи мають право ініціювати запити: «а) Парламентські групи, а також Члени Асамблеї Республіки сторін, які не входять до парламентської групи; б) Комітети; с) члени Асамблеї Республіки». У № 1 тієї ж статті сказано: «Парламентський запит може подаватися: а) спеціальним рішенням Пленарного засідання, яке повинно бути прийнято протягом п'ятнадцяти днів після опублікування відповідного проекту рішення в Бюлетені Асамблеї Республіки або його поширення окремими копіями; б) у вигляді клопотання однієї п'ятої всіх уповноважених членів Асамблеї Республіки з урахуванням обмеження одного клопотання від одного члена протягом однієї законодавчої сесії. Крім того, відповідно до Регламенту, Асамблея повинна вирішити питання про збірання запиту після прийняття рішення. Парламентський комітет формується за необхідністю відповідно до положень законодавства, а Пленарне засідання встановлює дату, до якої парламентський комітет повинен подати звіт.

19 Станом на 16.10.2012 і включачи згадані вище 15 слухань з питань що стосуються міністра оборони.

29. Чи часто пленарне засідання Парламенту вносить зміни в проекти законів, надані Парламентським Комітетом з питань оборони?

US			
UK			
TUR		X	
ESP		X	
SVN		X	
SVK		X	
ROM		X	
PRT		X	
POL			
NOR		X	
NLD		X	
LUX		X	
LIT		X	
LVA		X	
ITA		X	
ICE			
HUN		X	
GRC		X	
DEU		X	
FRA	X		
EST		X	
DNK		X	
CZE		X	
HVR			X
CAN			X
BGR		X	
BEL			
ALB			
	Так	Ні	Н/Д

ЧАСТИНА D: КОНТРОЛЬ БЮДЖЕТУ З ПИТАНЬ ОБОРОНИ

Чи володіє перерахованими нижче повноваженнями Парламентський комітет з питань оборони (Ком.) або Парламент (Пленарне засідання) (Парл.)? Чи володіють обидва (Обидва) або жоден з них (Жоден) такими повноваженнями?

US			
UK			
TUR	Жоден		Парл.
ESP	Жоден		Обидва
SVN	Ком.		Ком.
SVK	Ком.		Жоден
ROM	Ком.		Ком.
PRT	Ком.	Парл.	2 ²⁰
POL			
NOR	Жоден		Ком.
NLD	Жоден		Ком.
LUX	Ком.		Парл.
LIT	Парл.	Парл.	2
LVA	Ком.	4	Парл.
ITA	Жоден		Обидва
ICE			
HUN	Ком.		Обидва
GRC	Ком.		Ком.
DEU	Ком.		Н/Д
FRA	Жоден		Жоден
EST	Ком.		Обидва
DNK	Жоден		Парл.
CZE	Обидва		Парл.
HVR	Обидва	4	Парл.
CAN	Жоден		Жоден
BGR	Парл.		Жоден
BEL			
ALB			
	30. Доступ до всіх документів бюджету оборони		
	Скільки разів використовувався за останні 2 роки		
	31. Право вносити зміни і розподіляти грошові кошти бюджету оборони		
	Скільки разів використовувався за останні 2 роки		

20 За умови, що державний бюджет затверджується Парламентом щорічно (тобто два рази за останні два роки)

US								
UK								
TUR	Жоден	Жоден	Жоден	Парл.				
ESP	Ком.	Ком.	Ком.	Обидва				
SVN	Ком.	Жоден	Жоден	Ком.				
SVK	Ком.	Ком.	Ком.	Жоден				
ROM	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.				
PRT	Ком.	2	Ком.	2	Ком.	2	Парл.	
POL								
NOR	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.				
NLD	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.				
LUX	Н/Д	Н/Д	Ком.	Парл.				
LIT	Ком.	2	Ком.	2	Ком.	2	Парл.	
LVA	Ком.	3	Ком.	2	Ком.		Парл.	
ITA	Ком.		Н/Д		Ком.		Обидва	
ICE								
HUN	Ком.	Ком.	Ком.	Парл.				
GRC	Ком.	Н/Д	Н/Д	Ком.				
DEU	Ком.	Ком.	Н/Д	Н/Д				
FRA	Обидва	Обидва	Обидва	Обидва				
EST	Ком.	Ком.	Ком.	Парл.				
DNK	Жоден	Жоден	Жоден	Обидва				
CZE	Обидва	Обидва	Обидва	Парл.				
HVR	Обидва	2	Обидва	Обидва	Обидва			
CAN	Жоден	Жоден	Жоден	Обидва	4			
BGR	Обидва	Жоден	Жоден	Парл.				
BEL								
ALB								
	32. Контроль бюджету оборони за програмами	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	33. Контроль бюджету оборони по проектах	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	34. Контроль окремих статей оборонного бюджету	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	35. Право затверджувати або відхилити додаткові пропозиції по бюджету оборони	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки

ЧАСТИНА Е: МИРОТВОРЧІ МІСІЇ

Чи володіє перерахованими нижче повноваженнями Парламентський комітет з питань оборони (Ком.) або Парламент (Пленарне засідання) (Парл.)? Чи володіють обидва (Обидва) або жоден з них (Жоден) такими повноваженнями?

US					
UK					
TUR	Парл.		Жоден	Парл.	Парл.
ESP	Обидва		Н/Д	Н/Д	Н/Д
SVN	Жоден		Жоден	Жоден	Жоден
SVK	Обидва		Обидва	Жоден	Жоден
ROM	Ком.		Ком.	Ком.	Ком.
PRT	Жоден		Жоден	Жоден	Жоден
POL					
NOR	Ком.		Жоден	Ком.	Жоден
NLD	Ком. ²¹ и Парл. ²²	5	Ком.	Ком.	Ком.
LUX	Ком.		Ком.	Ком.	Ком.
LIT	Парл.	2	Парл.	2	Жоден
LVA	Парл.	3	Парл.	3	Парл.
ITA	Обидва	4	Жоден	Обидва	4
ICE					
HUN	Парл.		Парл.	Парл.	Жоден
GRC	Жоден		Жоден	Жоден	Жоден
DEU	Парл.		Парл.	Парл.	Жоден
FRA	Обидва		Жоден	Жоден	Жоден
EST	Обидва		Обидва	Парл.	Жоден
DNK	Обидва		Обидва	Обидва	Жоден
CZE	Обидва		Обидва	Обидва	Обидва
HVR	Обидва	8	Обидва	Обидва	2
CAN	Жоден		Жоден	Жоден	Жоден
BGR	Парл.	1	Парл.	1	Парл.
BEL					
ALB					
	36. Рішення про те, чи брати участь у миротворчих місіях, до того як війська відправляються за кордон				
	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки				
	37. Мандат				
	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки				
	38. Бюджет комітету				
	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки				
	39. Ризики для особового складу армії				
	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки				

21 Це відноситься до повноважень Комітету закордонних справ, а не Комітету з питань оборони

22 Це не конституційне повноваження

Жоден	Парл.	Парл.	Жоден		
Н/Д	Н/Д	Н/Д	Ком.		
Жоден	Жоден	Жоден	Ком.		
Жоден	Жоден	Парл.	Ком.		
Ком.	Ком.	Ком.	Ком.		
Жоден	Жоден	Жоден	Ком.	0 ²⁵	
Жоден	Жоден	Жоден	Ком.		
Ком.	Ком.	Ком.			
Ком.	Ком.	Ком.	Ком.		
Жоден	Жоден	Парл. ²⁴	Обидва	2	
Жоден	Жоден	Парл.	Ком.	1	
Жоден	Жоден	Обидва	4	Ком.	
Жоден	Жоден	Парл.	Ком.		
Жоден	Жоден	Жоден	Ком.		
Жоден	Жоден	Парл.	Ком.		
Жоден	Жоден	0 ²³	1	Ком.	6
Жоден	Жоден	Обидва	Ком.		
Обидва	Жоден	Обидва	Ком.		
Обидва	Обидва	Обидва	Обидва		
Парл.	Жоден	Парл.	4	Обидва	
Жоден	Жоден	Жоден	Обидва		
Жоден	Жоден	Жоден	Парл.		
40. Правила участі					
Скільки разів використовувалися за останні 2 роки					
41. Командування / контроль					
Скільки разів використовувалися за останні 2 роки					
42. Тривалість миротворчої місії					
Скільки разів використовувалися за останні 2 роки					
43. Члени комісії мають право відвідувати війська місії за кордоном					
Скільки разів використовувалися за останні 2 роки					

ЧАСТИНА F: ОБОРОННІ ЗАКУПІВЛІ

Повноваження Комітету з питань оборони та/або Пленарного засідання (Респондентів попросили вказати суми в євро, якщо стосується).

US				
UK				
TUR	Жоден		Жоден	
ESP	Жоден		Жоден	
SVN	Н/Д		Н/Д	
SVK	Жоден		Жоден	
ROM	Обидва		Обидва	
PRT	Жоден		Жоден	
POL				
NOR	Н/Д		Н/Д	
NLD	Н/Д	8	Н/Д	8
LUX	Обидва 40 млн євро		Обидва 40 млн євро	
LIT	Жоден ¹		Жоден	
LVA	Жоден		Жоден	
ITA	Жоден		Жоден	
ICE				
HUN	Жоден		Жоден	
GRC	Н/Д		Ком.	
DEU	Ком. 25 млн.		Н/Д	
FRA	Жоден		Жоден	
EST	Жоден		Жоден	
DNK	Жоден		Жоден	
CZR	Парл.		Жоден	
HVR	Обидва	1	Ком. ²⁷ Парл. ²⁸	3
CAN	Жоден		Жоден	
BGR	Парл.		Парл.	
BEL				
ALB				
	44. Міністр оборони зобов'язаний надати Комітету / Парламенту детальну інформацію за рішеннями про закупівлі на суму понад ... євро (або дол. США)	Скільки разів за останні 2 роки	45. Комітет / Парламент приймає рішення за всіма контрактами на суму понад ... євро (або дол. США)	Скільки разів за останні 2 роки

²⁶ Комітет не затверджує договори на закупівлю понад певного рівня, однак він затверджує бюджет на оборону і, в разі необхідності, подає пропозиції до бюджетного та фінансового комітетів.

²⁷ У сенсі права розглядати контракти, подані на розгляд.

²⁸ Повноваження із нагляду та розгляду.

Комітет не затверджує договори на закупівлю понад певного рівня, однак він затверджує бюджет на оборону і, в разі необхідності, подає пропозиції до бюджетного та фінансового комітетів.

У сенсі права розглядати контракти, подані на розгляд.

Повноваження із нагляду та розгляду.

US						
UK						
TUR	Жоден	Жоден	Жоден			
ESP	Жоден	Жоден	Жоден			
SVN	Жоден	Жоден	Жоден			
SVK	Жоден	Жоден	Жоден			
ROM	Жоден	Обидва	Ком.			
PRT	Жоден	Жоден	Жоден			
POL						
NOR	Жоден	Жоден	Жоден			
NLD		8		8		
LUX	Жоден	Жоден	Жоден			
LIT	Ком.	2	Жоден	Жоден		
LVA	Жоден	Жоден	Жоден			
ITA	Жоден	Жоден	Жоден			
ICE						
HUN	Жоден	Жоден	Жоден			
GRC	Жоден	Жоден	Жоден			
DEU	Н/Д	Н/Д	Н/Д			
FRA	Жоден	Жоден	Жоден			
EST	Жоден	Жоден	Жоден			
DNK	Жоден	Жоден	Жоден			
CZR	Жоден	Жоден	Жоден			
HVR	Парл.	Ком. ²⁹ Парл. ³⁰	Обидва			
CAN	Жоден	Жоден	Жоден			
BGR	Жоден	Жоден	Жоден			
BEL						
ALB						
	46. Комітет / Парламент бере участь у визначенні потреби в новому озброєнні	Скільки разів за останні 2 роки	47. Комітет / Парламент бере участь в процесі порівняння і вибору виробника і продукту	Скільки разів за останні 2 роки	48. Комітет / Парламент бере участь в оцінці пропозицій щодо компенсацій і взаємозаліків	Скільки разів за останні 2 роки

29 Так, але не з питань вибору.
30 Повноваження з нагляду та розгляду.

ЧАСТИНА G: ПЛАНУВАННЯ І ДОКУМЕНТАЦІЯ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ

Повноваження Комітету з питань безпеки та/або Пленарного засідання з планування і документації безпеки Комітет/Парламент (у повному складі) має право затверджувати наступні проекти програм:

US										
UK										
TUR	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
ESP	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
SVN	Ком.	Ком.	Жоден	Ком.	Жоден	Жоден				
SVK	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.				
ROM	Ком.	Ком.	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
PRT	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
POL										
NOR	Жоден	Ком.	Жоден	Ком.	Ком.	Ком.				
NLD	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.				
LUX	Обидва	Обидва	Обидва	Обидва	Обидва	Жоден				
LIT	Парл.	1	Жоден	Парл.	1	Парл.	2	Жоден		
LVA	Парл.	1	Парл.	1	Ком.	Жоден	Жоден			
ITA	Обидва	Обидва	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
ICE										
HUN	Парл.	Парл.	Парл.	Жоден	Жоден	Жоден				
GRC	Жоден	Ком.	Жоден	Ком.	Жоден	Жоден				
DEU	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
FRA	Жоден	Жоден	Жоден	Обидва	1 ³¹	Жоден				
EST	Парл.	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
DNK	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
CZE	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.				
HRV	Обидва	Обидва	1	Обидва	1	Жоден	Жоден			
CAN	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден				
BGR	Парл.	1	Парл.	1	Парл.	1	Ком.	Ком.		
BEL										
ALB										
	49. Політика національної безпеки	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	50. Політика оборони (біла книга / остаточний варіант)	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	51. Концепція управління кризовими ситуаціями	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	52. Структура / планування збройних сил	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	53. Стратегія збройних сил	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки

31 Закон про програму армії.

ЧАСТИНА Н: ОСОБОВИЙ СКЛАД ЗБРОЙНИХ СИЛ

US								
UK								
TUR	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
ESP	Жоден	Н/Д	Жоден	Жоден	Жоден			
SVN	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
SVK	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
ROM	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
PRT	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
POL								
NOR	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
NLD	Ком.	Ком.	Жоден	Жоден	Жоден			
LUX	Обидва	Обидва	Жоден	Жоден	Жоден			
LIT	Жоден	Парл.	2	Парл.	2			
LVA	Жоден	Жоден	Парл.	Жоден	Жоден			
ITA	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
ICE								
HUN	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
GRC	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
DEU	Парл. бюджет	Парл. бюджет	Парл.	Жоден	Жоден			
FRA	Обидва	Обидва	Жоден	Жоден	Жоден			
EST	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Ком.			
DNK	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден			
CZE	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Обидва			
HRV	Жоден	Парл.	Жоден	Жоден	Обидва			
CAN	Жоден	Жоден	Жоден	Жоден	Ком. 2			
BGR	Жоден	Парл.	Жоден	Жоден	Ком. 4			
BEL								
ALB								
	54. Комітет / Парламент (Пленарне засідання) затверджує план управління кадровими ресурсами у сфері оборони	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	55. Комітет / Парламент (Пленарне засідання) затверджує максимальну кількість персоналу Міністерства оборони та збройних сил	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	56. Комітет / Парламент (Пленарне засідання) затверджує призначення на посади вищого складу збройних сил	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки	57. Комітет / Парламент (Пленарне засідання) проводить консультації з Міністром оборони про призначення на посади вищого складу збройних сил	Скільки разів використовувалися за останні 2 роки

ЧАСТИНА І: ВИКЛИКИ Й СИЛЬНІ СТОРОНИ

	Які найбільш важливі завдання Комітету?	Які найбільш сильні сторони Комітету?
ALB		
BEL		
BGR	Завдання учасникам після парламентських виборів	Контроль над міністерством оборони і рішеннями в оборонній сфері
CAN	<p>а) Члени Комітету не мають доступу до секретної інформації. Це ускладнює процес перевірки питань, пов'язаних з національною обороною і безпекою, оскільки вони не можуть отримати результати розслідувань і повною мірою оцінити ситуацію з загрозами, а значить вимоги і заходи по обороні.</p> <p>б) У зв'язку з економічним кліматом, питання бюджету вплинули на здатність Комітету здійснювати місії зі з'ясування обставин і проводити слухання за межами Оттави.</p>	<p>а) Комітет може самостійно ініціювати дослідження та має право надавати уряду свої висновки і рекомендації щодо політики.</p> <p>б) Комітет може вимагати відповіді уряду на пропонувані їм рекомендації.</p>
HVR	Політика модернізації та закупівель просувається в умовах обмеженого оборонного бюджету	Підхід, заснований на пошуку консенсусу
CZE	Виконуючи зобов'язання перед НАТО, забезпечуючи оборону країни	Законодавчі дії, контроль над діяльністю міністерства оборони
DNK	Н/д	Н/д
EST	Н/д	Н/д
FRA	Н/д	Спеціалізовані навички парламентаріїв в питаннях оборони, а також здатність будувати взаємини з міністерством оборони, засновані на довірі
DEU	Реформа Бундесверу (німецьких збройних сил)	Розгортання військ за кордоном
GRC	Н/д	Н/д
HUN	Ухвалення нового Закону про службу, внесення змін до Закону про національні служби безпеки. Опозиційні члени парламенту брали участь в законодавчому процесі (керівна партія мала 2/3 більшості в Парламенті, тому змогла провести Закон не домовляючись з опозицією). Таким чином, законодавчий процес ґрунтувався на принципі консенсусу.	Комітет з питань оборони є одним з тих комітетів, які створюються в обов'язковому порядку, і передбачений Конституцією. Члени Комітету з оборони повинні мати доступ до секретної інформації та знаходяться під захистом.
ICE	Дані не отримані	Дані не отримані

	Які найбільш важливі завдання Комітету?	Які найбільш сильні сторони Комітету?
ITA	<p>a) Періодична перевірка (в середньому кожні 6 місяців) урядового законопроекту щодо рефінансування дозволених миротворчих місій, оскільки вона, як правило, пов'язана гострими дебатами між парламентською більшістю і меншістю щодо ефективності та результатів участі Італії в місіях.</p> <p>b) Експертиза законопроекту про оборонний бюджет і діяльність з перевірки виконання оборонного бюджету як метод громадського контролю прозорості та державних витрат.</p>	<p>a) У поточному законодавчому періоді, який розпочався в квітні 2013 року, склад Комітету з оборони характеризувався великою кількістю членів з великим досвідом і високим рівнем мотивації, що володіють знаннями про роботу парламенту і з можливістю вузької спеціалізації. Це сприяє більш високому рівню поінформованості та більш високій якості парламентських рішень в секторі, що приваблює зараз особливу увагу громадськості.</p> <p>b) Інша сильна сторона - в даному законодавчому періоді Комітет з оборони збирається, разом з Комітетом у закордонних справах, завершити розробку проекту закону про порядок участі Італії в миротворчих місіях в цивільному і військовому аспектах, після подібних випадків в інших європейських країнах. Законодавчий процес, що почався в 2001 році, отримав новий сильний імпульс в 2006 році з ініціативи двопартійної групи членів парламенту, включаючи нинішнього міністра оборони пані Роберту Пітотті.</p>
LVA	Н/Д	<p>a) Права, викладені в ст. 172 (1) Регламенту Парламенту: Комітет має право, без посередництва Президії, безпосередньо запитувати інформацію і роз'яснення, необхідні для його роботи, від відповідного міністра і від установ, які йому підпорядковуються або які ним контролюються, а також від органів місцевого самоврядування. Комітет може самостійно вимагати від відповідних посадових осіб надання необхідних коментарів.</p> <p>b) Досвідчений персонал</p>
LIT	Н/Д	Розгляд ключових питань, концепцій і стратегій. Склалася добра практика, згідно з якою до прийняття будь-якого важливого рішення міністерство національної оборони надає дані на розгляд Комітету.
LUX	Два важливі завдання - це проект закону про регулювання дисципліни, який в даний момент знаходиться на розгляді, а також переформування / перекваліфікація солдатів	Дві найбільш сильні сторони - це те, що комісія бере участь в ухваленні рішень, що стосуються участі в миротворчих місіях на ранніх етапах, а також те, що міністр систематично запрошує членів комісії супроводжувати його під час відвідин солдатів, дислокованих за кордоном.
NLD	Н/Д	Н/Д

	Які найбільш важливі завдання Комітету?	Які найбільш сильні сторони Комітету?
NOR	З адміністративної точки зору відсутні будь-які особливі завдання	Комітет є спільним комітетом із закордонних справ і оборони, а значить він розглядає політику оборони в сукупності із зовнішньою політикою. Єдність норвезької політики в сфері оборони між партіями робить роботу більш конструктивною. Голова комітету традиційно від опозиції.
POL		
PRT	Основним завданням було подолання наслідків фінансових і бюджетних обмежень, що застосовуються в оборонному секторі.	Основною сильною стороною Комітету протягом багатьох років було досягнення консенсусу між різними парламентськими групами з питань оборони.
ROM	Розробляти закони, що мають загальнодержавне значення, і політично представляти місцевий електорат	Політична воля
SVK	Затвердження оборонного бюджету, дозвіл і контроль над місіями	Контроль, розслідування
SVN	Н/Д	Н/Д
ESP	Н/Д	Н/Д
TUR	Н/Д	Активна роль в законодавчій діяльності щодо оборонних питань
UK		
US		

ДОДАТОК 2.

ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКУ АСАМБЛЕЮ НАТО

Роль Асамблеї

Парламентську Асамблею НАТО (ПА НАТО) було засновано у 1955 р., і досі вона працює як консультативна міжпарламентська організація Північноатлантичного Альянсу. Об'єднуючи парламентаріїв Північноатлантичного Альянсу, Парламентська Асамблея НАТО забезпечує важливу взаємодію між НАТО і парламентами країн-учасниць, допомагаючи їм досягати парламентського і суспільного консенсусу з питань політики, що здійснюється Альянсом.

Водночас Асамблея інформує парламентаріїв про основні цілі і завдання НАТО у сфері забезпечення безпеки і прозорості політики Альянсу. Це, насамперед, допомагає забезпечувати і підсилювати трансатлантичну співпрацю, яка є фундаментом Атлантичного Альянсу. З моменту закінчення холодної війни Парламентська Асамблея НАТО взяла на себе нову функцію, яка полягає в залученні до її роботи парламентарів з країн Центральної і Східної Європи, які хотіли б співпрацювати з НАТО. Така взаємодія має політичну і практичну важливість і сприяє посиленню парламентської демократії в усьому Євроатлантичному регіоні, тим самим надаючи більшої гнучкості і підсилюючи власні програми НАТО щодо співпраці і партнерства.

Штаб-квартира ПА НАТО міститься в центрі Брюсселя. В ній постійно працює близько 30 співробітників Міжнародного секретаріату.

Як працює Асамблея

Парламентська Асамблея НАТО складається з 257 делегатів, які представляють 28 країн-членів Альянсу. Окрім них до її складу входять делегати з 14 країн-асоційованих членів Європарламенту, четверо від регіональних партнерів і середземноморських країн-асоційованих членів, а також парламентські спостерігачі від 7 країн і 3 міжпарламентських організацій. Керівним органом ПА НАТО є постійний комітет, який складається з керівників кожної делегації-члена, президента, віце-президентів, скарбника і Генерального секретаря. Міжнародний секретаріат керується Генеральним секретарем і відповідає за управління і діяльність усіх комітетів, підкомітетів та інших груп Асамблеї.

У роботі Асамблеї беруть участь 5 комітетів: комітет з громадянського виміру безпеки, комітет з оборони і безпеки, комітет з питань безпеки й економіки, політичний комітет і комітет з науки і техніки. Вони відповідальні за розгляд усіх актуальних питань у своїх сферах діяльності.

Також в роботі Асамблеї беруть участь: Спеціальна група із Середземномор'я і Середнього Сходу, метою якої є зміцнення міжпарламентського діалогу і взаєморозуміння з країнами Середнього Сходу і Північної Африки, а також міжпарламентські комітети НАТО-Україна і НАТО-Грузія, парламентський комітет НАТО-Росія, де лідери делегацій-членів зустрічаються з лідерами Федеральних Зборів Росії у форматі «29». Доповіді за підсумками роботи комітетів і підкомітетів надаються у формі проектів, які обговорюються на весняній сесії Асамблеї. Після обговорення, внесення поправок і доповнень ці доповіді передаються на затвердження щорічною осінньою сесією Асамблеї.

Також на щорічній сесії Асамблеї комітети подають свої політичні рекомендації, які ухвалюються голосуванням на пленарному засіданні Асамблеї і передаються до Північноатлантичної Ради. Окрім щорічних сесій комітети й підкомітети зустрічаються кілька разів на рік на території країн-членів або асоційованих членів, де вони проводять зустрічі з провідними представниками урядів і парламентів, а також ученими і експертами.

Фінансування

ПА НАТО безпосередньо фінансується парламентами й урядами країн-членів та асоційованих членів, і адміністративно та фінансово незалежна від НАТО.

Програма Роуз-Рот

Основною частиною роботи Асамблеї є програма партнерства і співробітництва Роуз-Рот – спочатку з країнами Центральної та Східної Європи, а в подальшому і по всьому Євроатлантичному регіону. Ця програма націлена на надання допомоги країнам-партнерам, переважно на Балканах і Південному Кавказі, шляхом амбітної перехідної програми, яка передбачає проведення складних політичних і економічних реформ.

Програма Роуз-Рот включає серію семінарів з регіональних питань і ключових питань безпеки, а також підготовчі програми для співробітників і членів парламентів. Її метою є підвищення обізнаності парламентаріїв, налагодження контактів, а також обмін досвідом та знаннями. Особлива увага приділяється просуванню принципу демократичного контролю

над збройними силами, а також розвитку ефективного парламентського контролю над сферою оборони і збройними силами.

Парламентська програма НАТО для новачків

Парламентські програми НАТО для новачків розроблені для нових членів парламенту країн НАТО і Євроатлантичної ради з питань партнерства, а також для тих, хто почав займатися питаннями безпеки і зовнішньої політики. Метою цієї програми є глибоке ознайомлення з функціонуванням і політикою НАТО і Верховного командування об'єднаних збройних сил НАТО в Європі, а також з розвитком взаємовідносин Альянсу з багатьма партнерами. Програма стартувала в 2000 році і проводиться щорічно в Брюсселі.

Парламентський трансатлантичний форум

У зв'язку зі зростаючим інтересом до трансатлантичних взаємин і політикою, що проводиться Євроатлантичним Альянсом, Постійний комітет Асамблеї в 2001 році прийняв рішення організувати «Парламентський трансатлантичний форум». Його мета - виявити природу розбіжностей в політиці євроатлантичних країн і, по можливості, знайти шляхи їх усунення. В рамках форуму проводяться зустрічі з керівниками адміністрації США і науковими експертами.

Засідання Форуму проводяться щорічно у Вашингтоні спільно з Національним інститутом оборони і Атлантичною радою США.

Середземноморська і близькосхідна спеціальна група

У контексті пропагандистської діяльності в 1995 році Асамблея створила Середземноморську спеціальну групу з метою відкриття політичного діалогу із законодавцями країн Близького Сходу і Північної Африки (MENA). Програма поступово розширювалася і отримала нові імпульси після «арабського пробудження». Асамблея встановила відносини з парламентами шести країн південного і східного Середземномор'я: Алжир, Єгипет, Йорданія, Марокко, Туніс, а також з Палестинською законодавчою радою. Були встановлені попередні контакти з Лівією, а також з деякими країнами Затоки і Сахеля.

Щорічна діяльність групи включає візити в регіон, а також два семінари, один з яких проводиться у співпраці з італійським парламентом. Метою цих візитів і семінарів є підвищення інформованості парламентаріїв про проблеми регіону, просування політичного діалогу між парламентами і поширення новітнього практичного досвіду та експертних оцінок серед законодавців країн Середнього Сходу і Магрибу.

Сесії

Щороку проводяться дві сесії - весняна і осіння («щорічна») – в різних країнах.

2014

Весняна сесія: Вільнюс, Литва, 30 травня - 2 червня

Щорічна сесія: Гаага, Нідерланди, 21 - 24 листопада

2015

Весняна сесія: Будапешт, Угорщина, 15-18 травня

Щорічна сесія: Норвегія, 9 - 12 жовтня

Членство в Асамблеї - делегати країн-членів	
Країни-члени	Делегати
Сполучені Штати Америки	36
Франція	18
Німеччина	18
Італія	18
Великобританія	18
Канада	12
Польща	12
Іспанія	12
Туреччина	12
Румунія	10
Бельгія	7
Чеська Республіка	7
Греція	7
Угорщина	7
Нідерланди	7
Португалія	7
Болгарія	6
Данія	5
Норвегія	5
Словаччина	5
Хорватія	5

Членство в Асамблеї - делегати країн-членів	
Країни-члени	Делегати
Литва	4
Албанія	4
Естонія	3
Ісландія	3
Латвія	3
Люксембург	3
Словенія	3
28	257

Членство в Асамблеї - делегати асоційованих членів	
Україна	8
Австрія	5
Азербайджан	5
Сербія	5
Швеція	5
Швейцарія	5
Фінляндія	4
Грузія	4
Вірменія	3
Боснія й Герцеговина	3
Молдова	3
Чорногорія	3
Колишня Югославська Республіка Македонія ¹	3
13	56

Делегація Європейського Парламенту	10
---	-----------

Делегації регіональних партнерів та середземноморських асоційованих	
Алжир	3
Марокко	3

¹ Туреччина визнає Республіку Македонію за її конституційною назвою.

Делегації регіональних партнерів та середземноморських асоційованих	
Ізраїль	3
Йорданія	3
4	12

Делегації парламентських спостерігачів	
Асамблея Косово	2
Австралія	2
Єгипет	2
Японія	2
Казахстан	2
Палестинська законодавча рада	2
Туніс	2
Республіка Корея	2
8	16

Делегації Міжпарламентської Асамблеї	
ОБСЄ	2
ПАРЄ	2
2	4

Комітети, підкомітети і робочі групи

Комітет з цивільного виміру безпеки (CDS)

Підкомітет з демократичного урядування (CDSDG)

Комітет з оборони і безпеки (DSC)

Підкомітет з майбутнього потенціалу безпеки і оборони (DSCFC)

Підкомітет з питань співробітництва у сфері трансатлантичної оборони і безпеки (DSCTC)

Комітет з економіки та безпеки (ESC)

Підкомітет з питань перехідного періоду і розвитку (ESCTD)

Підкомітет з трансатлантичних економічних відносин (ESCTER)

Політичний комітет (РС)

Підкомітет з питань партнерства з НАТО (PCNP)

Підкомітет з питань трансатлантичних відносин (PCTR)

Комітет з питань науки і технології (STC)

Підкомітет з питань енергетичної безпеки та безпеки навколишнього середовища (STCEES)

Середземноморська і близькосхідна спеціальна група (GSM)**Міжпарламентська Рада Україна-НАТО (UNIC)****Міжпарламентська Рада Грузія-НАТО (GNIC)****Парламентський комітет Росія – НАТО (NRPC)**

(припинив роботу з квітня 2014 року)

Члени Бюро Асамблеї**Президент**

Хью БЕЙЛІ (Великобританія)

Віце-Президенти

Ніколь АМЕЛІН (Франція)

Даніель БАКЕЛЕН (Бельгія)

Шеріл ГАЛЛАНТ (Канада)

Д-р Карл А. ЛАМЕРС (Німеччина)

Габріель ВЛАС (Румунія)

Скарбник

Марк ЕНДЖЕЛ (Люксембург)

Генеральний секретар

Девід ХОББС (Великобританія)

ДОДАТОК 3.

ПРО ДКЗС

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) є міжнародним фондом, заснованим у жовтні 2000 року за швейцарським законодавством і з ініціативи уряду Швейцарії.

ДКЗС працює з урядами, парламентами, органами безпеки і юстиції, незалежними спостерігачами, установами, громадянським суспільством та засобами масової інформації з метою просування демократичного управління сектором безпеки (УСБ) шляхом реформування сектора безпеки (РСБ) в декількох географічних регіонах.

Робота ДКЗС полягає в підтримці розвитку прозорих та підзвітних політик і процедур в секторі безпеки у відповідності до передового досвіду демократичного управління сектором безпеки, який ґрунтується на усвідомленні того, що безпека, розвиток і верховенство права є найголовнішими передумовами міцного миру.

ДКЗС керується принципами нейтралітету, гендерної чутливості та регіонального партнерства в якості основи для підтримки демократично легітимних і цілеспрямованих реформ.

Рада фонду, що складається з країн-членів, включає 61 державу, а також чотири уряди і дві міжнародні організації, що мають статус постійних спостерігачів.

Штаб-квартира ДКЗС розташована в Женеві, а постійні представництва - в Бейруті, Брюсселі, Любляні, Рамаллі, Тріполі й Тунісі. У Центрі є п'ять відділів операцій (Південно-Східна Європа, Близький Схід і Північна Африка, регіон Африки на південь від Сахари і проблеми гендеру та РСБ, Державно-приватне партнерство, Інтернаціональна група радників ДКЗС з питань сектора безпеки (ISSAT), а також відділ досліджень. В ДКЗС працюють понад 130 співробітників з майже 40 країн.

Додаткову інформацію про діяльність ДКЗС можна отримати за посиланням: <http://www.dcaf.ch/>

КОНТРОЛЬ І КЕРІВНИЦТВО: Парламенти та управління у секторі безпеки

**Редакторський колектив
Іден Коул, Філіпп Флурі, Саймон Ланн**

Комп'ютерний дизайн: Чумак Валерія

Переклад українською мовою: ЦДАКР

Надруковано: ТОВ «ДРУКАРНЯ АДЕФ»
01030, Київ, вул. Б. Хмельницького, 32, оф. 40а,
тел.: (044) 284-08-60, факс: (044) 284-08-50,
e-mail: adef@adef.com.ua, www.adef.com.ua

Наклад: 1000

