



Парламентська асамблея НАТО
(NATO Parliamentary Assembly, PA NATO)

Парламентську асамблею НАТО (ПА НАТО) було засновано в 1955 р., і досі вона працює як консультативна міжпарламентська організація Північноатлантичного альянсу.

Об'єднуючи парламентаріїв Євроатлантичного 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.

www.nato-pa.int



Женевський центр демократичного контролю за збройними силами
(Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF)

ДКЗС було засновано в 2000 р. урядом Швейцарії. ДКЗС є міжнародною організацією, до складу якої входять 53 держави-члени і кантон Женева. Головними підрозділами ДКЗС є: Відділ Європи, Відділ Середнього Сходу й Африки, Відділ дослідницьких і спеціальних програм. Штат налічує понад 100 співробітників, які представляють більш ніж 30 країн світу.

Головний офіс ДКЗС розміщено у Женеві, Швейцарія. ДКЗС також має постійно діючі офіси у Бейруті, Брюсселі, Любляні і Рамаллахе.

Женевський центр демократичного контролю за збройними силами є одним із світових лідерів у сфері реформування сектору безпеки і керування ним.

ДКЗС здійснює консультативну підтримку і втілює практичні програми з допомоги в різних країнах, розвиває і просуває відповідні демократичні норми на міжнародному і національному рівнях, інформує про позитивний практичний досвід у цій сфері і дає політичні рекомендації з метою забезпечення ефективного демократичного управління сектором безпеки.

Партнерами ДКЗС є уряди і парламенти різних країн, інститути громадянського суспільства, міжнародні організації, а також такі структури сектору безпеки як поліція, органи юстиції, розвідка, прикордонна служба і збройні сили.

www.dcaf.ch

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

КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ:

Актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням



Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн та ін.

NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY



ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО





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



**NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО**

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

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

Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн та ін.

Видання друге, виправлене і доповнене

Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС, DCAF, www.dcaf.ch)

Женевський центр демократичного контролю за збройними силами є одним із світових лідерів у сфері реформування сектору безпеки (РСБ, ССР) і керування ним.

ДКЗС здійснює консультативну підтримку і втілює практичні програми з допомоги в різних країнах, розвиває і просуває відповідні демократичні норми на міжнародному і національному рівнях, інформує про позитивний практичний досвід у цій сфері і дає політичні рекомендації з метою забезпечити ефективне демократичне управління сектором безпеки.

Партнерами ДКЗС є уряди і парламенти різних країн, інститути громадянського суспільства, міжнародні організації, а також такі структури сектору безпеки як поліція, органи юстиції, розвідка, прикордонна служба і збройні сили.

Документи ДКЗС

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

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

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

Відповідальний за випуск в цілому і переклад Додатків II-VII Олександр Михалочко

ISBN 978-92-9222-129-4 (англ.)

ISBN 92-9222-023-3

© Женевський центр демократичного контролю
за збройними силами, 2010

© Переклад – колектив авторів

ЗМІСТ

Від авторів	1
Передмова	2
<i>Філіпп Флурі</i>	
Вступ. Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням	3
<i>Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн</i>	
Частина 1. Демократичний контроль за збройними силами в теорії і на практиці	11
<i>Саймон Ланн</i>	
Частина 2. Вивчення найкращого досвіду парламентського контролю над сектором безпеки.	29
<i>Ганс Борн</i>	
Частина 3. Демократичний контроль за збройними силами: національний і міжнародний парламентський вимір	41
<i>Уїм Ф. Ван Ікелен</i>	
Додаток 1. Повноваження, процедури і практики парламентського контролю оборони в країнах – членах НАТО	87
<i>Уїм Ф. Ван Ікелен</i>	
Додаток 2. Розвиваючи партнерство НАТО	97
<i>Раса Юкнявічене</i>	
Додаток 3. Демократія і безпека в Центральній Європі: якою має бути політика НАТО і ЄС.	105
<i>Марк Ейнджел</i>	
Додаток 4. Майбутній політичний порядок денний НАТО.	129
<i>Рейнелл Андрейчук</i>	
Додаток 5. Політичні рекомендації ПА НАТО Единбург, листопад 2009 (Резолюції 375-380)	143
Додаток 6. Парламентська асамблея НАТО (ПА НАТО)	153
Додаток 7. Женевський центр демократичного контролю над збройними силами.	159

Від авторів

Автори і укладачі раді скористатися можливістю надати на суд читачеві доповнене і виправлене видання Парламентської асамблеї НАТО – «Путівник» ДКЗС з контролю і управлінням сектором безпеки. Як і перше видання, що вийшло друком у 2003 році (україномовне видання у 2005 р., російськомовне – у 2006 р.), ця книга має на меті надати базову інформацію щодо парламентського контролю і управлінням сектором безпеки з акцентом на оборонній сфері, використовуючи документацію, розроблену Парламентською асамблеєю НАТО (ПА НАТО), що ілюструє існуючий стан у цій сфері як усередині ПА НАТО, так і в усій Євроатлантичній спільноті.

Із самого моменту свого створення у 2000 році Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС) плідно співпрацює з ПА НАТО, і можна відзначити, що і через десять років питання створення потенціалу парламентського контролю над сектором безпеки залишається актуальним. Цій співпраці, що здійснюється у рамках програми «Роуз-Рот», значною мірою сприяє Департамент оборони, цивільного захисту і спорту Швейцарії, завдяки якому стала можливою ця публікація.

У 2010 році вийдуть друком видання «Путівника» ДКЗС з контролю і управлінням сектором безпеки українською та російською мовами.

ПЕРЕДМОВА

У першому виданні цього «Путівника», яке вийшло друком у 2003 році, реформування сектора безпеки представляло собою «відносно нову і погано визначену концепцію». Сім років по тому реформування сектора безпеки вже таким не було і зараз є фундаментальним елементом національних і міжнародних програм демократичної допомоги.

Це стало можливим завдяки інтелектуальним зусиллям і практичній роботі Женевського центру демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС). Завдяки енергійним зусиллям ДКЗС накопичено значну базу передових теоретичних розробок, створено велику бібліотеку, що містить дослідницькі документи, видання і практичні керівництва. У цей же час було розроблено і здійснено чимало програм тренінгу для членів і співробітників парламентів, підготовлені парламентські експерти з метою допомоги «молодим» демократіям розвивати практики, механізми і норми, що необхідні для здійснення контролю над сектором безпеки.

Між Парламентською асамблеєю НАТО і ДКЗС існують стійке взаєморозуміння і спільність інтересів, наслідком яких є плідна співпраця. Упродовж останніх двох десятиліть в діяльності Парламентської асамблеї НАТО значне місце посідало питання реформування сектора безпеки, де були досягнуто чималих успіхів. Парламентарі-члени асамблеї озброєні значним практичним досвідом роботи в структурах демократичного управління, а також ПА НАТО має тісні робочі взаємини з багатьма парламентами, що не є її членами, але зацікавлені у вивченні цього досвіду.

Ця публікація є яскравим прикладом співпраці ПА НАТО і ДКЗС, деякі розділи якої написані спільно експертами ДКЗС Філіппом Флурі і Гансом Борном, на сьогодні провідними членами асамблеї, і Саймоном Ланном – моїм попередником – який залишається одним з найбільш авторитетних фахівців в цій сфері.

У цьому дуже корисному та інформативному виданні підкреслюється необхідність того, що парламенти повинні відігравати значну роль в забезпеченні демократичного управління сектором безпеки, і разом з цим акцентується на тому, що розробити універсальну, узагальнюючу модель такого управління неможливо. Багато демократій мають спільні принципи і цінності, але парламентська практика повинна враховувати унікальні національні традиції і культуру, тому, що прийнятно для однієї країни, цілком імовірно не підійде решті держав. На початку свого шляху ДКЗС впроваджувало свої демократичні програми допомоги переважно у Центральній і Східній Європі. Проте зараз його діяльність розповсюджується на країни Середньої Азії, Африки, Азії та Південної Америки, де, на моє переконання, цей «Путівник» стане дуже корисним для усіх, хто потребує керівництва у сфері стандартів, практичній діяльності і процедурах парламентського контролю над сектором безпеки.

Дейвід Хоббс
Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО

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

Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн¹

Міфи

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

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

Що таке реформа у секторі безпеки?

“Реформа сектора безпеки” – це відносно нове, але недостатньо визначене поняття. Змінивши “реформу оборони” як головний термін у дослідженнях безпеки, воно запроваджує більш адекватний підхід до проблем безпеки у новому середовищі. Сьогодні загрозу безпеці становлять не тільки військові загрози, котрі вимагають оборонних реагувань, а й

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

невійськові, такі як тероризм, громадянські війни, організована злочинність, нелегальна торгівля чи розповсюдження вогнепальної зброї або ж навіть зброї масового знищення. Ці нові загрози вимагають злагодженої роботи всіх державних служб по забезпеченню безпеки.

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

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

З іншого боку, неререформований сектор безпеки характеризується:

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

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

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

³ Для ознайомлення з реформування сектора безпеки в ЄС див. David Spence and Filipp Fluri, eds. *The European Union and Security Sector Reform* (London: John Harper Publishing, 2008).

⁴ Див.: The World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, DC: World Bank 1994). The NATO Integrity Building Initiative seeks to address the issue with capacity-building, policy support and the documentation of good practice. Див.: Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010) and Hari Bucur-Marcu, ed., *Essentials of Defence Institution Building* (Vienna and Geneva: LaVak, 2009).

Реформований сектор безпеки як протилежність нереформованому сектору

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

Необхідність реформи в секторі безпеки

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

Просування до стабільності та запобігання конфліктів

Нереформований сектор безпеки часто зазнає невдачі у тому, щоб упереджувати конфлікти, а іноді й сам спричиняє інтенсивні конфлікти, що призводить до збільшення страждань та бідності⁵. Нові урядові організації, працюючи у конфліктних зонах, доповідають, що погана робота сектору безпеки є ключовою перешкодою до побудови миру і стабільності:

Фактори безпеки, які не відіграють законну і демократично підзвітну роль у забезпеченні безпеки для громадян, не тільки не здатні запобігти появі конфліктів, але самі можуть бути джерелом насильства⁶.

Успішна реформа в секторі безпеки, з іншого боку, в сенсі забезпечення безпеки в ефективній та дійовій манері при демократичному контролі може збагатити стабільність внутрішньо й зовнішньо⁷. Внутрішньо реформа в секторі безпеки може відкинути геть причини, які ведуть до нестабільності, наприклад у цивільно-військових стосунках. Зовнішньо прозорий і демократично контрольований сектор безпеки може бути розглянутий як міра формування регіональної довіри⁸. Тим більше, що реформа в секторі безпеки може підтримувати стабільність, яка є основною умовою демократизації та економічного розвитку⁹.

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

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

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

⁸ Див.: Heiner Hänggi, 'Good Governance of the Security Sector: its Relevance for Confidence Building', документ представлено на конференції "Practical Confidence-building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?", New York, October 16, 2002. http://www.dcaf.ch/news/NewYork_161002/Haenggi.pdf

⁹ Див. також: Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP/ DCAF, 2006), www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4.

Сприяння тривалому економічному розвитку

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

Професіоналізм: створення надійного і відповідального корпусу військовослужбовців

Оскільки управління сектором безпеки всіх родів військ здійснюється демократично обраними політичними лідерами й існує державна монополія сили, то важливо, щоб ця монополія базувалася на професійній силевій основі. Якщо мати справу з професійним застосуванням сили, то постає питання про відмінність безпеки військ від інших урядових організацій. Це “більше, ніж просто інша робота”. До професіоналізму входять: відданість справі, здатність виконувати накази й завдання своїх начальників, уживати превентивні заходи безпеки, виходячи із ситуації, швидко і динамічно змінювати “нове середовище безпеки”. Професіоналізм також означає, що офіцерський корпус діє передбачливо та дисципліновано. Без професіоналізму демократичний контроль не матиме ніякого сенсу, тому що вищий командний склад ніколи не гарантуватиме виконання наказів, якщо не буде дисципліни й професійної якості. Професіоналізм означає, що політичні лідери впевнені в тому, що військовослужбовці спроможні виконувати цю роботу.

Демократизація безпеки

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

Здійснення демократичного контролю: необхідність залучення парламенту

Сектор силових структур може бути охарактеризовано як організація “з двома обличчями”. З одного боку, силові структури повинні виконувати свої функціональні обов'язки по підтримці закону і порядку, захисту національних інтересів та громадянських прав. Силові структури у військах, службах розвідки чи прикордонних службах повинні бути готові (і показувати це) виконати свої обов'язки. А з іншого боку, силові структури повинні дотримуватися нормативних соціальних, демократичних, юридичних стандартів. Усі юридичні структури повинні працювати, спираючись на закон, та звітуватися демократично узаконеним політичним лідерам. Іншими словами, демократичне управління також має бути й в силових структурах.

Коли все це стосується цивільних органів влади й демократичного управління, то парламенти відіграють вирішальну роль. Завдяки залученню парламенту та дебатам, цивільний контроль стає демократичним. Це шлях до того, щоб надати голос людським потребам в дебатах з безпеки. Фактично, причетність парламенту прокладає межу між цивільним контролем і демократичним контролем, або між хорошим управлінням і демократичним управлінням. Дуже важливо зробити таке розмежування. Цивільний контроль – це необхідна, але не достатня умова демократичного контролю. Цьому навчають нас авторитарні режими XX століття. Наприклад, Гітлер і Сталін мали неперевершений цивільний контроль над своїми військовими, але цей тип контролю є небажаним у демократичному суспільстві. Наразі парламент відіграє важливу роль у самозахисті демократичних елементів наглядю за сектором безпеки.

Ось ці п'ять причин, через які парламентська причетність до політики безпеки та реформи сектора безпеки є необхідною¹⁰.

Основи демократії на перешкоді автократичному управлінню

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

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

Захист інтересів платників податків у парламенті

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

Створення законних параметрів для вирішення проблем безпеки

На практиці саме виконавча влада розробляє закони з проблем безпеки. Але, не дивлячись на це, члени парламенту відіграють важливу роль у розгляді цих проектів. Вони можуть, у

¹⁰ Born, Fluri, Johnsson, *Handbook*, pp. 18-19; see also Hans Born, 'Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Working Papers*, No. 102, p. 2-3 available at http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/102.pdf; and Hans Born, 'Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Working Papers*, No. 9, p. 2-3 available at [http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/09\(E\).pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/09(E).pdf)

разі необхідності, внести зміни, щоб гарантувати адекватність запропонованих положень, у яких відбивається нове розуміння безпеки. Тим більше, що парламент слідкує за тим, щоб закони не лишалися на папері, а були повністю втілені в життя.

Контакти з громадськістю

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

Рівновага безпеки й свободи

Після періоду холодної війни військові галузі зіткнулися з новим середовищем безпеки. Поміж інших загрозу безпеці сьогодні створюють нестабільні держави, тероризм, неконтрольоване розповсюдження зброї масового знищення, політичні загрози й організована злочинність. Особливо багато нових антитерористичних законодавчих актів і відповідних заходів з'явилося після 11 вересня 2001 року. Важливо, щоб силові структури зробили правильний вибір на демократичних засадах. Це означає, по-перше, що "генерали не готуються до вчорашньої війни". Тобто парламенти повинні гарантувати, що умови безпеки відповідають вимогам сьогодення. По-друге, парламенти повинні контролювати відповідність нових заходів у секторі безпеки вимогам конституції, міжнародному гуманітарному праву і правам людини.

Проблеми, що виникають у процесі парламентського контролю над сектором безпеки

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

- ✓ На заваді зусиллям щодо укріплення транспарентності сектора безпеки можуть стояти секретні закони, особливо у нестабільних країнах чи таких, де тільки встановлюється демократія; секретні закони можуть обмежувати чи заважати парламентському контролю за сектором безпеки. Це також може відбуватися через відсутність законодавства щодо доступу до інформації¹¹.
- ✓ Сектор безпеки – це дуже складне поле діяльності, у якому парламентарії повинні контролювати такі проблеми, як оснащення збройних сил, розповсюдження зброї та бойову готовність військових підрозділів. Не всі парламентарії володіють достатніми знаннями та досвідом, щоб успішно вирішувати ці проблеми. Вони також не мають

¹¹ Для ознайомлення з роллю парламентів у контролі за розвідкою див. Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF/ University of Durham/ Parliament of Norway, 2005).

можливості підвищувати рівень знань чи набувати досвід у рамках їх парламентського терміну, що обмежений у часі. Це також залежить від доступу до банку даних як у країні, так і за кордоном.

- ✓ Щодо співробітництва у секторі безпеки, то це може впливати на прозорість та демократичну орієнтованість політики в сфері безпеки, якщо вона під час прийняття в парламенті стикається з певними труднощами. Тим більш, що вирішальним є те, що парламент здатний забезпечити винесення на обговорення та проведення дебатів і прийняття кінцевого рішення стосовно міжнародних проблем.

Можливо, найсерйозніша перешкода полягає в тому, щоб переконати всіх причетних представників виконавчої влади і демократичні інституції, як військових, так і цивільну спільноту, у тому, що парламентський контроль діє в інтересах і демократії, і національної безпеки¹².

Література

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Див. також Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach, eds., *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava: Valeur for UNDP, 2008). Also available in French under the title: *Contrôle Public du Secteur de la Sécurité, Guide Pratique pour les organisations de la société civile*, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=95396&nav1=5>.

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

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

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

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

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

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

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

David Spence and Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (London: John Harper Publishing, 2008).

Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010).

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, and Todor Tagarev, *Defence Management: An Introduction* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).

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

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

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ В ТЕОРІЇ І НА ПРАКТИЦІ

Саймон Ланн¹

Вступ. Зростання ролі демократичного контролю за збройними силами

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

Впродовж холодної війни тема демократичного контролю збройних сил піднімалася під час невеликих дискусій та дебатів тільки в академічних колах³. У більшості країн НАТО це головна увага була сфокусована на потенційному використанні збройних сил у зв’язку із загрозою радянської агресії. З часу припинення холодної війни, питання демократичного контролю збройних сил сягнуло значної висоти. Можна сказати, що ця “кулуарна” проблема минулого досягла справжнього індустріального розмаху, навколо неї закипіло життя: запрацювали робочі групи, відкрилися семінари, конференції, друкуються тези, відбувається навчан-

¹ Старший науковий співробітник ДКЗС, колишній Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО.

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

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

ня, пишуться статті вченими й практиками, знялася метушня, схожа на базар. У Женеві створено новий центр, що спеціально займається цією проблемою.⁴

Є кілька причин, які раптово зробили цю проблему популярною. Перша і найголовніша – перетворення, які відбулися на території Центральної і Східної Європи, за яких колишні комуністичні країни розпочали розвивати демократичні інституції та встановлювати демократію за зразком західних суспільств. Швидко стало очевидним те, що під час перехідного періоду збройні сили перетворилися в один із залишкових елементів старого режиму, який змушений був зазнати фундаментальних змін. Пристосовані до цивільного однопартійного контролю та привілейованого становища в забезпеченні ресурсами, вони змушені були підкоритися змінам і стати відповідальними за демократичні перетворення, які відбулися в цих країнах⁵. Ця проблема стала більш гострою, коли НАТО зробило демократичний контроль збройних сил чіткою умовою Альянсу, яка має розцінюватися як готовність претендентів до вступу в Альянс. Відомі серед цілей натовського “Партнерства заради миру” ініціативи щодо забезпечення прозорості в плануванні й фінансуванні оборони й гарантії захисту демократичного контролю збройних сил набувають розвитку.

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

Така ситуація відобразила дилему, яка постала перед Альянсом і можливими членами, а також вплинула на інший “критерій” НАТО – проблему оцінювання, коли країни-претенденти досягли бажаного й дійсно необхідного рівня, щоб стати членами Альянсу⁷. Для претендентів відсутність спеціальної моделі мала і недоліки, і переваги. З одного боку, вони підвладні різноманітним порадам, які не завжди підходять їм. З іншого – вони мали змогу вибрати серед порад ті, які можна пристосувати до своїх потреб та обставин.

⁴ Женевський центр демократичного контролю за збройними силами був створений за ініціативи швейцарського Міністерства оборони спільно з Міністерством закордонних справ з метою специфічного зосередження на широко розповсюдженому й зростаючому інтересі та співвідношенні до теми збройних сил. На цьому терені, на додаток до своєї власної програми досліджень, виникло бажання підняти рівень значущості питань щодо координації діяльності у пошуку шляхів вирішення відповідних проблем.

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

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

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

Концентрація уваги на демократичному контролі збігається з періодом грандіозних змін у військах членів Альянсу, змін, які й самі по собі мали наслідки у стосунках між збройними силами та суспільством. Збройні сили всіх країн НАТО перебували у перехідному становищі, тому що вони переживали реконструкцію, реорганізацію та загальну відмову від військової структури періоду холодної війни. Ролі та місії цих військ також змінюються у зв'язку з тим, що вони посилено займаються відповідними операціями щодо кризових ситуацій – це місії, які вимагають нового розташування військ. Подальший розвиток технологій та інформаційна революція стали поштовхом на шляху розвитку збройних сил, а засоби масової інформації доносять інформацію про діяльність збройних сил до загальної свідомості.

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

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

Суттєві елементи демократичного контролю за збройними силами

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

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

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

Чому оборона різниться?

В усіх галузях управління напруженість між виконавчою владою та законодавцями є неминучою виходячи з їх функцій. Має бути розподіл влади й відповідальності, який, з одного боку, забезпечує ефективну діяльність виконавчої влади без потенційно загрозливого накопичення сили, а з іншого – підтримку народу згідно законодавства, але без ризику паралічу цих дій. Установлення балансу між “дієвістю” й “демократією” є вирішальним для забезпечення ефективного управління й вирішення проблеми, яка постала у сфері оборони.

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

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

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

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

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

На додаток до високоорганізованого і добре структурованого характеру військових, життя має тенденцію надавати військовим досить непередатливого і прямолінійного вигляду в усьому світі; ця точка зору контрастує з очевидно більш складним “сумнівним” світом політиків. Умови уступок і компромісу, що покликані збалансувати і примирити конкуруючі інтереси у внутрішній та міжнародній політиці, нелегко узгоджуються з чіткістю й прямою оцінок і рішень, які вважаються справжніми характеристиками ефективності функціонування військових. Це може призвести до дуже різного усвідомлення однієї й тієї ж проблеми і показати джерело негараздів між військовою та політичною сторонами⁸. Як мінімум, таке непорозуміння є надуманим для того, щоб бурчати в офісному безладі, висловлюючи невдоволення “нашими можновладцями”. Максимально це може призвести до військового втручання чи

⁸ Аби відчувати різницю у сприйнятті між людиною на полі бою (у даному випадку на морі) і політиком, читайте коментарі адмірала Сенді Вудворда, командувача групи військ на Фолклендах, про те, як він прямував із своїми військами до Фолклендів: “Здавалося, що жоден з наших планів не протримається більше двадцяти чотирьох годин, бо містер Хот (міністр оборони), клеїв дурня, заламуючи руки від переживань за свою нікчемну кар'єру, а міністерські особи грали у свої одвічні заплутані ігри, одним оком позираючи, як ідуть справи (‘як є зиск – хутчіш підключитись, як ні – шезнути’).” Admiral Sandy Woodward with Patrick Robinson, *One Hundred Days: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander* (London, HarperCollins, 1992). Ця книга – інформативний перелік проблем сучасного ведення війни, включаючи складнощі взємодії політичної і військової сторін.

відкритої непокори діючому уряду. Такі епізоди виникають час від часу, тому що покликання військовослужбовців – служити вищому: нації і конституції, а не перехідному уряду⁹.

Більшість наших урядів у той чи інший період своєї історії мають досвід у диференціації ступенів «турбулентності» військових. Кілька членів Альянсу – Туреччина, Греція, Іспанія й Португалія – мали саме такі проблеми в минулому¹⁰. Сьогодні жодна з міцних демократій не має серйозних турбот стосовно цієї проблеми. Але навіть якщо ролі військових і цивільних виконуються чесно й між ними існує порозуміння, то не виключена можливість, що у подальшому ця розподільна лінія їх діяльності стане нечіткою. Важливість демократичного контролю пролягає скрізь: фактично у будь-якому суспільстві військові представляють сильний корпоративний орган, здатний створювати напруження й впливати на політику та розміщення ресурсів. Важливість демократичного контролю збройних сил полягає в тому, щоб упевнитися, що збройні сили та потреба в них займають відповідне місце в пріоритетах нації, але не порушуючи пропорції, не являючись адсорбентами національних ресурсів, не створюючи тиск на шляху розвитку політики.

Через ці причини важливо гарантувати, щоб оборонна сфера організувалась і налаштовувалась шляхом максимізації військового професіоналізму й ефективності, гарантії політичного контролю й підтримки народу. Але є інші негативні елементи, які спричиняють труднощі для досягнення цієї мети. У військових є переконлива, на їх погляд, думка про те, що військові справи краще лишити військовим. Через це стає дивним і незрозумілим, як бізнесом збройних сил можуть бути підготовка конфліктів і потенційна втрата людських життів. Це болюча проблема, яка узурпується противниками миру й непрофесіоналами. Цей аспект буде детально розглядатися пізніше. У даному випадку доречними є три точки зору. Перша: звичайно, існує багато сфер, де абсолютно законно ведеться підбір військових, які

Подібні переживання висловив під час комплектації війська генерал Сер П'єр де ла Бієрє, командувач британських збройних сил у військових діях у Перській затоці: "Рівень міністерських вагань і нерішучості – це огидна й дурна трата часу. Цілком ймовірно, що ми так і будемо стояти позаду в той час, як американці будуть воювати, бо наші міністри будуть вагатися у прийнятті рішень" (*Storm Command, a Person Account of the Gulf War*, by General Sir Peter de la Billiere (London: Harper Collins, 1992).

⁹ Розгляньте, наприклад, добре відому заяву генерала Дугласа Мак Артура: "Я знаходжу загрозливою існування нової і до цього ще невідомої концепції, щодо якої наші вояки, повинні бути в першу чергу лояльними й відданими урядовцям, що тимчасово здійснюють повноваження виконавчої гілки влади, а вже потім – країні та її конституції, котру вони поклялися захищати" (Telford Taylor, *Sword and Swastika: the Wehrmacht in the Third Reich* (London: Gollancz, 1953), p. 354.)

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

У ході роботи перших літніх шкіл для парламентаріїв країн СЦЄ, організованих у середині 1990 р. НАТО спільно з Центром Джорджа С. Маршала в Гармш-Партенкірхен у Німеччині, відбулася важлива дискусія з питань, чи є де-небудь такі обставини, за яких збройні сили мають право втрутитися у внутрішній конфлікт, наприклад, "зберегти" демократію, як це було в Алжирі, коли армія перешкодила фундаменталістам взяти владу в свої руки, чи коли змагалися демократичні інституції, як це було в Росії, де президент Єльцин вистав російську армію проти парламенту. Усі дійшли згоди, що хоча немає виправдання інтервенції проти демократично обраної влади, однак виявилось очевидним, що, коли демократична законність самого уряду була під запитанням, то виникають "сірі зони". Також піднімалося питання, кому ж збройні сили повинні присягати на вірність.

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

витрачають час на навчання, підготовку до війни та розміщення збройних сил. Друге: на тій же стадії ця військова діяльність мусить здійснюватися під прискпливою увагою політичної верхівки, яка дає гарантію відповідальності й відображення політичних цілей і пріоритетів. Третє: мається на увазі, що ситуація, у якій військові приймають зверхність політиків, накладає відповідальність на політичну сторону, яка повинна бути поінформована про виконання всіх дій.

Роль виконавчої влади

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

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

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

Військово-політичні стосунки

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

Командування

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

Навіть американській Конституції, яка дуже пишається доступністю своєї мови і чіткістю розподілу влади, не уникнути недоречностей. Виходячи з конституційних засад, президент є командувачем Генерального штабу, але конгрес має повноваження щодо оголошення війни. Ці дефініції залишають відкритою можливість до диспутів: залежати від влади в тих конфліктах, які швидко закінчуються, чи у випадках формального оголошення війни – все це необхідно для вирішення питання про розміщення американських збройних сил, бо іноді мова йде навіть про втрату людських життів. Часто американські збройні сили розміщуються президентом без вис-

ловлення згоди конгресом¹¹. Незважаючи на те, що рішення конгресу щодо ведення військових дій продовжує дебатуватися сьогодні й відлунує в структурах конгресу з приводу розміщення американських збройних сил у Боснії чи Косово, знову ситуація повторюється з потенційним використанням збройних сил проти Іраку. Коментарі щодо цих аргументів відсутні, але слід зазначити, що навіть у добре налагоджених демократичних системах виникає питання про те, хто несе відповідальність за використання збройних сил.

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

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

Роль цивільних осіб

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

Мова йде про те, що військові не володіють такими характеристиками, щоб обіймати посаду міністра. Однак східний досвід свідчить про те, що освіта на цивільній основі більш сприятлива для виконання ланцюга завдань, що відповідають займаній посаді¹².

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

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

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

Використання цивільних вплигло на поверхню як проблема перших років перехідного періоду в країнах СЄ. Більшість партнерів КСЄ, які відреагували на термінові перетворення Сходу, досить швидко запровадили "цивільність" у своїх міністерствах оборони. Однак у більшості своїй штат міністерств був сформований з тих осіб, які раніше були військовослужбовцями¹³. Така ситуація склалася через нестачу цивільних експертиз у посткомуністичних країнах і через усталену думку про перевагу військових у питаннях оборони. Відповідальні посади цивільних та штат в уніформі зачепило широке коло питань з приводу того, що життя військовослужбовців виробило своєрідний військовий підхід, який безперервно впливає на методи роботи військових установ і тим самим звужує їхню майбутню здатність до працевлаштування. Дискусії з приводу цієї проблеми викладено на зворотному боці цього паперу. Очевидно, що багато дечого залежить від людини. Багато військовослужбовців переходять у цивільне становище, як, наприклад, в НАТО, без особливих труднощів. Однак більш широка відповідь криється в тому, що дуже важливо максимізувати практичні вміння і цивільних, і військових, працюючих чи відставників, щоб вони стали невід'ємним доповненням один одного.

Лінія розподілу повноважень між військовими та політиками

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

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

Правила застосування сили

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

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

Адмірал Сенді Вудворд, який очолював збройні сили спеціального призначення на Фолклендах мав великі сумніви в інтерпретації ПЗС, за якою йому було наказано діяти, дає образний опис свого розпачу:

“...картина сумна. Схоже, політики викручують мені руки аби розізнитися, коли я не зможу витягти з вогню їхнє кляте залізячка”¹⁴.

Вудворд також усвідомив, що проблема ПЗС є першочерговою:

“Я зрозумів, що головне зараз – значне локальне посилення ПЗС. Я впевнений, що на політичному фронті Уайтхол робить все пречудово, але, коли ти на лінії вогню, то, по-перше, ситуація зрідка буває кришталєво ясною для проведення тієї, чи іншої політичної дії, а, по-друге, на політичні ігри просто вже немає часу”¹⁵.

У тому ж дусі командувач британських Збройних сил у Середземноморському конфлікті генерал П'єр де ла Бійєрі віч-на-віч зіткнувся з дилемою: його власні ПЗС щодо протистояння потенційно загрозливими іракськими Повітряними військами, мали набагато більше обмежень, ніж ПЗС американських Збройних сил, з якими він був на одному боці:

“Політики хитрують, уникаючи прийняття реальних рішень, які тут необхідні. Вони полюбляють приймати напівкомандні рішення на кшталт введення певної форми одягу чи вимагання прослуховувати радіо британських Збройних сил. Коли ж майбутнє пов'язано з війною і ПЗС передбачає з'ясування позиції чи то окремого політика, чи позиції уряду, вони намагаються уникати прийняття рішення, скільки стане сил”¹⁶.

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

Багатонаціональні операції

ПЗС – це частина великої проблеми, викликані багатонаціональними операціями, де забезпечення чи укріплення миру потребує делікатного розгляду балансу військових і політиків, а у подальшому робить неясними їх відповідальні ролі. У миротворчих операціях, таких як у Боснії і Косово, багато з цих проблем базуються на ґрунті опору з боку неприхильності нації поступатися більше, ніж тактичним контролем командувачеві збройних сил, і лишати за собою право кінцевого вето на рішення, які їх не влаштовують¹⁷. Але ці операції також представляють внутрішні нові виклики збройним силам, особливо у вимогах до військових, прийняти більш політичну роль. Від командувача до солдата вимоги у необхідності політичної чуттєвості до місцевих умов і узгодження специфічного перебігу подій є перева-

¹⁴ Знову див.: Woodward and Robinson, *One Hundred Days* (“Сто днів”).

¹⁵ Там само.

¹⁶ Див.: De la Billiere, *Storm Command*.

¹⁷ Командувачі сил у Косові і Скоп'є часто скаржилися на небажання деяких націй виконувати їх рішення, особливо у передислокації військ.

жаючими. Також повсякденною необхідністю вважається ініціативний та професійний персонал¹⁸.

Збільшуються ускладнення в багатонаціональних операціях в умовах бойових дій. Натовська кампанія проти Югославії показала класичний приклад внутрішньої гри між політичними та військовими у зв'язку з потребами у проведенні таких операцій. Знову командувачі НАТО, говорячи про ведення боїв із стиснутими за спинами руками, посилаються на попередні завдання у повітряних операціях та відмову політичної верхівки підтримувати наземний вибір через хвилювання з боку спільноти¹⁹.

Потенціальна напруга між політичною і військовою складовими розповсюджується на всі важливі фази розвитку, відновлення та побудова миру. Участь НАТО на Балканах, а тепер і в Афганістані остаточно продемонструвало невід'ємну внутрішню залежність політичної і військової складових у досягненні довгострокових цілей безпеки, стабільності та розвитку. Результатом вивчення досвіду НАТО стала концепція Всеохоплюючого Політичного Впливу. В якому останнім "прогулькнувшим" поняттям стало Всеохоплююче Зближення. Успіх таких місій передбачає співробітництво військової і цивільної сторін для взаємної підтримки та посилення. Координація та кооперація необхідні не тільки на всіх рівнях військово-політичної взаємодії, але також між організаціями з різними компетенціями, державними та недержавними організаціями. Незадовільний стан відносин між військовими і деякими недержавними організаціями вказує на напрям работ.

Авжеж, про таке Всеохоплююче Зближення легше говорити, аніж його запровадити. Воно передбачає краще розуміння та повагу до специфічних ролей всіх важливих учасників й більшу зацікавленість у координації та кооперації. Необхідність досягти прогрес у Всеохоплюючому Зближенні знайде своє відображення в новій стратегічній концепції НАТО, що її доопрацюють до кінця 2010 року.

Результатом повинно стати розмивання кордонів між військовою і політичною сферами впливу і компетенції, зростання взаєморозуміння. Для військових це означає виховування більшої політичної поінформованості – вимога, що її вже введено у військову освітню систему більшості країн. Таким же чином тенденція до кращої освіченості заохочує до більшої політичної обізнаності й зменшує традиційну різницю між військовою та політичною сторонами. Класичну військову відповідь на питання політичного характеру частково можна було почути упродовж холодної війни: "Я всього лише солдат – усі питання до моїх політичних керівників". Це завжди хибне твердження буде звучати вже рідше. Для політиків ці удосконалення завбачають краще розуміння вимог військових операцій, того, як працюють військові, які унікальні особливості їх культури.

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

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

Закупівля військового оснащення

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

Військові й суспільство

І останнє. Окремою проблемою виступає те, чи слід військовому життю відбивати стандарти суспільства, наприклад, працевлаштовувати жінок чи сприймати чоловіків нетрадиційної сексуальної орієнтації. Нещодавні дебати у Сполучених Штатах і в Об'єднаному Королівстві наголосили на значній резистентності з боку військових на політичний тиск у цьому аспекті. Це знову піднімає проблему відокремлення військових і визначення ступеню, до якого політична сторона має наполягати на політизації військових, щоб це не стало перешкодою їх ефективності²⁰.

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

Роль парламенту

Перед перевіркою ролі парламентів у впливовості на розвиток і забезпечення оборони слід звернути увагу на два основних зауваження. Перше, в ідеальному світі роль парламенту полягає не тільки в тому, щоб підтримувати виконавчу владу, але й в тому, щоб показувати свою власну індивідуальність і впливати на розвиток та імплементацію політики²¹.

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

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

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

²¹ Роль парламентів у питаннях оборони і безпеки не може бути відділеною від їх загальної ролі. Для обговорення проблеми зменшення парламентського впливу на бюджетний процес див. "Впроваджуючи виконавчу звітність: зміна парламентської ролі у бюджетному процесі", Міжнародний симпозиум керівників парламентів... Люксембурзький палац, Париж, 24-25 січня 2001 р.

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

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

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

У цьому питанні, звичайно, немає єдиної моделі вирішення – парламенти Альянсу застосовують різноманітні рівні впливу різними шляхами²². Базове розмежування окреслено між тими, хто здійснює прямий вплив через формальну силу консультацій і рішень, і тими, хто впливає опосередковано через власну здатність утримувати виконавчу владу підзвітною, хоча б і "після події".

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

²² У 2002 р. спільний проект Женевського центру ДКЗС і ПА НАТО дав загальну оцінку влади парламентів у дев'ятнадцяти країнах – членах НАТО у боротьбі за безпеку (див. Додаток 1).

У перші роки перехідного періоду конгрес часто розглядався як модель для тих, хто виступає за справжній законодавчий вплив²³. Однак тут швидко виникають два безперечних фактори. Повноваження конгресу є специфічним продуктом дотримання Конституції США, вони потребують міцної підтримки інфраструктури штату працівників комітетів, експертів, допоміжних організацій і забезпечення надійними ресурсами.

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

Функція британського парламенту і його Комітету з питань оборони повинна розглядатись в іншому контексті. Вона відіграє головну роль у формуванні громадської думки й робить сферу оборони більш прозорою завдяки концентрації уваги на слуханнях і обговореннях доповідей²⁴. Таким же чином Національна аудиторська служба, яка доповідає парламенту, утримує уряд на суворому додержанні правил, спеціально наглядаючи за тим, наскільки ефективно ведуться витрати.

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

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

Підзвітність

Всі парламенти тримають свої уряди в атмосфері підзвітності шляхом щорічного голосування щодо необхідних фондів, що вважається кінцем процесу довготривалих перевірок, як у американській моделі, чи приблизно формальному підтвердженню, як у британському варіанті. За будь-якої моделі "влада гаманця" потребує, щоб кожен уряд міг пояснити і виправдати витратні вимоги шляхом слухань чи створенням спеціальних комітетів для розгляду специфічних подій, про що свідчать недавні приклади. Так, парламент Канади провів розслідування поведінки канадських солдатів у Сомалі, бельгійський парламент розібрався у подіях, що призвели до смерті бельгійських миротворців у Руанді²⁵.

²³ Це трапилось через те, що конгрес дуже поспішно подав поради і виявив допомогу новим парламентом через службу досліджень Конгресу.

²⁴ Для відвертої оцінки ролі британського парламенту див.: доповідь Брюса Джорджа, члена парламенту (дійсного голови обраного Комітету оборони) на семінарі "Роуз-Пос" — "Збройні сили в демократичних суспільствах", замок Ерманху, 23–26 червня 1996 р.

²⁵ Професор доктор Дж. Уінклоу "Парламентське розслідування в Канадській миротворчій місії у Сомалі", стаття представлена на IV семінар "Зміцнення парламентського контролю міжнародної військової співпраці ПКЗС / Інституції в Євро-Атлантичній зоні", Брюссель, 12–14 липня, 2002 р., доступно через публікації секції ДКЗС на веб-сторінці чи <http://www.dcaf.ch/pcaf/virtuallibrary/publications/cf17.pdf>. Див. також доповідь бельгійського парламенту щодо вбивства бельгійських миротворців у Руанді "Парламентська комісія: розслідування стосовно подій у Руанді", бельгійський сенат, 6 грудня 1997 р.

Контроль

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

Кілька парламентів Альянсу мають конституційне право володіти інформацією про розміщення збройних сил за кордоном, незначна кількість має право участі у формальній владі. Нові місії будуть підвищувати вимогу до того, щоб бути обізнаними у часі термінового базування й поінформованими про термін розміщення²⁶. У подальшому буде опротестовано баланс між демократичною та військовою працездатністю. Подібно до цього, застосування військ в умовах короткотривалої війни, наприклад, упродовж повітряної кампанії в Югославії чи нещодавньої операції в Афганістані²⁷, відображає ці вимоги. Однак у всіх країнах Альянсу, незалежно від формальної влади чи консультації, парламентська підтримка – це передумова залучення до такого контингенту.

Більшість парламентів також несуть відповідальність за ратифіковані договори, включаючи розширення НАТО. Постає реальне питання: наскільки повинні втручатися парламенти у створення політики оборони та хід справ збройних сил; наприклад, чи повинні вони бути поінформовані, чи потрібно їх консулювати в оперативних питаннях з проблем розвитку стратегії і доктрини або з питань закупівлі зброї?²⁸

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

Прозорість

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

²⁶ Для порівняльного огляду повноважень парламентів у операціях підтримки миру, див.: Ганс Борн і Марлен Уршелер "Демократична підзвітність і парламентський контроль багатонаціональних операцій підтримки миру: повноваження та дії парламентів 17 країн", стаття представлена на IV семінар "Зміцнення парламентського контролю міжнародної військової співпраці ПКЗС / Інституції в Євро-Атлантичній зоні", Брюссель, 12–14 липня 2002 р., доступно через публікації секції ДКЗС на web-сторінці: <http://www.dcaf.ch/pcaf/virtuallibrary/publications/CF22.HANS.BORNMARLENE.URSCHELER.pdf>

²⁷ Спеціальні сили з кількох країн НАТО, включаючи Данію, Об'єднане Королівство та ще кілька, взяли участь в очолюваній США операції проти Ал-Каїда, у якій були очевидно відчутні бойові операції. Було б цікавим дізнатись, яким чином і чи взагалі консулювались парламенти щодо розміщення сил. Такі операції проливають світло на необхідність вчасних консуляцій з метою військової ефективності операцій.

²⁸ Деякі парламенти спочатку здійснюють спробу мікроменеджменту своїх збройних сил, навіть намагаючись, наприклад, писати військову доктрину. Часто цей рівень втручання відбувається скоріше через підозру, з якою ставляться до військових, аніж з огляду на реалістичну оцінку вірогідності й відповідності.

Дискусія щодо ролі парламентів не може бути завершеною без згадки про їх роль у широкому спектрі цивільно-військових стосунків. Парламентарії формують природний зв'язок між збройними силами та суспільством. Багато парламентаріїв мають особливий зв'язок з військовою сферою через те, що вони за своїм призначенням володіють військовими засобами чи захищають виробництво, або ж самі отримали військову освіту. Комітети оборони часто виявляють активність у нагляді за добробутом та правами солдат.

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

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

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

Ексклюзивність у значенні військової вразливості до цивільних втручань "на свою територію" уже обговорено. Ця вразливість у більшості випадків проголошується по відношенню до парламентаріїв через їх наполягання на нестачі експертиз. У деяких окремих випадках незрозуміло, чому від точки зору військових професіоналів "уніформне" втручання може мати далекоглядні наслідки для життя персоналу. Виконавча влада в цілому часто протистоїть парламентському втручанням в оборону і політику. Однак небажання співпрацювати з парламентом неправильне й непродуктивне. Воно неправильне, бо не узгоджується з принципами демократії. Воно непродуктивне, тому що парламентська перевірка може бути винятковою парламентською підтримкою. Співпраця з парламентами, як сказали б американці, "і дурню зрозуміла"²⁹.

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

²⁹ Яскравий приклад взаємовигідного підходу до співпраці було продемонстровано в ході нещодавнього візиту ПА НАТО у Словенію. Одна з найбільш виразних ролей контролю виконується Комітетом зовнішніх справ парламенту Словенії в моніторингу і схваленню всіх удосконалень у переговорах з ЄС до такого ступеня на останній їх стадії, що Комітет планує переїхати до Копенгагена на наступних стадіях переговорів.

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

Приналежна інфраструктура

Ефективне залучення парламенту в сферу оборони найкраще досягнуто з допомогою приналежної інфраструктури, яка повинна включати кваліфікований штат, щоб надавати достовірну інформативно-дорадчу консультацію при подачі документів уряду; вивчення відділів і незалежне дослідження інститутів для забезпечення неупередженого й об'єктивного аналізу і критичних і незалежних засобів масової інформації. Парламенту необхідно володіти доступом до різнобічних джерел інформації та можливістю незалежних обговорень, таким чином, їх не змусять змінювати чи автоматично приймати урядові рішення.

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

Парламентська асамблея НАТО – це швидше політика впливу³⁰, ніж орган, який створює політику. Характер процесу прийняття міжурядових рішень НАТО, які базуються на узгодженнях, означає, що внесок міжпарламентських доповнень полягає, перш за все, у створенні більшої прозорості політики Альянсу і співпраці в досягненні широких альянсових узгоджень. Прямий вплив на політику НАТО здійснюється через національні парламенти³¹. Вочевидь, є надія, що у розвитку політики Альянсу уряду – члени НАТО беруть до уваги і враховують колективний парламентський голос, як відображено в обговореннях, доповідях та резолюціях Альянсу.

З 1989 року роль Асамблеї поширилась через інтеграцію в її роботу країн Східної та Центральної Європи (СЦЄ). Ця “небагата” програма нині включає спеціальні семінари з проблем особливості місцевих чи регіональних інтересів, навчальну програму для парламентського штату³², спеціальні домовленості про співпрацю з Росією та Україною, парламентський діалог з країнами Середземномор'я, нові парламентські ініціативи.

³⁰ Парламентська асамблея НАТО заснована у 1955 році на основі Брюссельського секретаріату, охоплює разом 214 національних парламенти з дев'ятнадцяти країн НАТО. Асоціація делегацій від 17 націй, дев'ять зі статусом парламентського спостереження, Європейський парламент також є учасниками в широкому аспекті діяльності та зустрічей Асамблеї. Парламентська асамблея і Асамблея Західноєвропейського союзу також представили делегації на Асамблею. Для обговорення ролі ПА НАТО див. авторську статтю, представлену на IV семінарі по зміцненню парламентського контролю 12–14 липня, «Роль Парламентської асамблеї НАТО», стаття підготовлена на семінар з проблеми парламентської важливості Європейської безпеки, політики оборони, Гаага, 14 травня 2001 рік.

³¹ Поява Європейської безпеки та політики оборони (ЄБПО) відкрила дискусію з питань демократичної підзвітності й міні-інституціональної битви Асамблеї з ЄС і Європейським парламентом як головою протагоністів. Подібно до НАТО, ЄБПО – це міжурядова організація і, таким чином, пряма підзвітність належить національним парламентам, забезпеченням роботою міжпарламентських Асамблей. Однак частковий збіг ЄБПО і CFSP та проєктів фондової комісії у постконфліктних зонах, таких як Балкани, заставили Європейський парламент суворо дотримуватись правил. Дискусія продовжується. Нещодавно створені стосунки співпраці між Європейським парламентом і ПА НАТО, також зробили внесок у цю сферу і додали необхідного ступеню прозорості до статусу ЄБПО.

³² Семінар “Роуз-Рос” названий на честь двох членів конгресу, які започаткували програму і зберегли необхідні фонди через відповідні інституції США. Семінар “Роуз-Рос” базується на двох факторах: визнання комплексності й значущості проблем, які постають перед новими демократіями у становленні ефективних демократичних інституцій, і визначенні, що ПА НАТО спроможна допомогти. Безцінні програми “Роуз-Рос” складаються із трьох компонентів: інтеграція східноєвропейських парламентів у всі аспекти роботи Асамблеї, організація спеціальних

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

Перехідні країни

Необхідно відмітити, що більшість описаних вище перешкод у встановленні норм демократичного контролю за збройними силами стоять перед новими демократіями³³. Однак перехідний період збільшив величину викликів. У деяких сферах проблеми були гіршими. Усі перехідні країни вирішували подібні проблеми як результат свого комуністичного минулого, і кожна окрема країна мала свою власну специфічну характерну рису, яка робила кроки до змін різними. Країни Балтії, наприклад, повинні були розпочати з начерку розвитку своїх власних збройних сил. Вони не мали ні надзвичайних викликів у необхідності скорочення і реструктуризації роздутих збройних об'єднань, ні необхідності мати справу з надважкими й часто непокірними офіцерськими корпусами. Але все ж таки ніхто не розпочинав з чистого аркуша паперу. Вони, подібно іншим, повинні були мати справу з тягарем комуністичного законодавства, менталітетом і ставленням, труднощами запровадження ініціатив і відповідальності. Скоріш за все, найбільшою проблемою було встановити на місцях необхідні механізми, а потім примусити їх працювати.

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

Висновки

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

семінарів і навчання працівників для парламентського штату. Семінари (уже 53) і навчання працівників сфокусовано на надання порад та експертиз у розвитку демократичного контролю. Програми користуються успіхом не тільки у набутті практичного досвіду, але й у демонстрації політичних зобов'язань і солідарності.

³³ Для вдумливого аналізу досвіду, проблем і прогресу, здійсненого чотирма парламентами, див.: Давид Биць, "Порівняння основ парламентського контролю: Польща, Угорщина, Росія і Україна", представлено на семінарі "Демократичний контроль за збройними силами у Хорватії", Загреб, 26 жовтня 2001 р.

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

ВИВЧЕННЯ НАЙКРАЩОГО ДОСВІДУ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ¹

Ганс Борн²

Вступ

Уїнстон Черчилль одного разу назвав парламент майстернею демократії, і безумовно, парламент відіграє головну роль у будь-якому демократичному суспільстві, хоча ця роль може бути різною залежно від політичної системи країни. І хоча парламенти відрізняються один від одного, вони мають спільні риси, що включають три фундаментальні функції, які вони виконують: представницькі функції електорату; законодавчу і контролюючу функції. Втілюючи бажання людей, парламенти приймають нові закони і здійснюють контроль за діяльністю уряду по запровадженню їх політики в життя. Тобто парламенти – це посередники між урядом та народом³.

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

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

У цій роботі розглядається найкращий досвід, який використовується парламентами всього світу. Перед тим як представити деякі аспекти цього досвіду, ми спочатку розглянемо

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

² Старший співробітник Женевського центру ДКЗС.

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

доцільність демократичного контролю і деякі методологічні питання, які сприяють розумінню цього досвіду.

Актуальність

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

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

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

Вчимося на найкращому досвіді

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

Контекстуальність

Контекстуальність відноситься до теми універсальних демократичних стандартів. Найкращого досвіду парламентського нагляду, тобто найкращого способу здійснення парламентарного нагляду за сектором безпеки, просто не існує. Більш того, загальноприйнятий досвід, законні

процедури та парламентські структури, що діють в одному демократичному режимі, можуть бути неприйнятними в іншому. Ця різнобічність демократичного досвіду та систем і є суттю демократії: кожна країна має право вибирати свій шлях стосовно військово-цивільних відносин. Хоча і немає єдиних норм військово-цивільних відносин, все ж існує загальна угода про те, що демократичні режими залишаються вірними демократичним принципам військово-цивільних відносин. Парламентський контроль за сектором безпеки – умова демократії.

Політична готовність парламентарів

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

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

Значення термінів “нагляд” і “контроль”

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

Цілком зрозуміло, що кожне поняття представляє специфічну й окрему політичну систему чи культуру. Пам'ятаючи про парламентарний нагляд, сутність визначення якого є розуміння зв'язку між парламентом та урядом, стає питання: у якій мірі парламенту слід бути залученим у діяльність уряду? Звичайно ж, парламентарі не віддають накази армії, але парламент та уряд мають розподілену між ними відповідальність, яка стосується сектору безпеки. Ідея розподілу відповідальності є такою ж вагомою і для відносин між політичними та військовими лідерами. Ці дві групи не слід розглядати як суперників з антагоністичними

цілями. Навпаки, політичні та військові лідери потребують допомоги один одного, бо хочуть досягти ефективної політики безпеки, яка б задовольнила й військових, і вимоги суспільства. Ось чому демократичний нагляд не тільки означає команди та накази, але також включає діалог та співробітництво між політичними лідерами та генералами. Це співробітництво повинно орієнтуватись на довіру, відкритість, взаєморозуміння та врахування точки зору кожної з сторін.

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

Приклади найкращого практичного досвіду

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

Парламентський комітет безпеки та оборони

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

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

- ✓ Комітет має власні зали засідань, кадри, штат, бюджет та документацію.

Залучення до роботи наглядових урядових і громадських організацій

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

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

Парламенти та бюджетний контроль

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

Діючі парламенти:

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

Парламентський штат та інші ресурси

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

типово військовою справою, культурою, освітою та законами таємності є недосяжною зоною. Діючі парламенти розвинули стратегії, щоб покінчити з цією несприятливою ситуацією:

- ✓ У їх роботі вони можуть використовувати досвід недержавних організацій (див. вище).
- ✓ Міжнародні парламентські асамблеї та міжнародні зустрічі стають все більш активними в підтримці парламентів. Парламентарі є активними на міжнародних асамблеях, на яких вони обмінюються досвідом та різними точками зору з парламентарями різних країн.
- ✓ Вони мають штаб членів парламенту для підтримки і парламентарів, і парламентських комітетів.
- ✓ Система цивільної служби для парламентського штату створена на місці (наприклад, поповнення, вибір, просування по службі), парламентський штаб складається із досвідчених спеціалістів.
- ✓ І парламентарі, і парламентський штаб приймають участь у національних та міжнародних семінарах та навчальних турах.
- ✓ Вони мають чи зміцнюють парламентські дослідницькі центри та бібліотеки.

Висновки

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

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


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

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

Додаток

Перелік можливостей та проблем парламентського нагляду над сектором безпеки: деякі приклади⁴


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



⁴ Див.: Ендрю Котті, Тім Едмундс та Ентоні Фостер, "Демократичний контроль посткомуністичної армії" *Охорона та охоронці*, (Palgrave: London, 2001).

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



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

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



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

Довідка

Вебсайти:

www.dcaf.ch (демократичний контроль над сектором безпеки)

www.dcaf.ch/pcaf (парламентський контроль над сектором безпеки)

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

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

Література:

Born, Hans, 'Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector: an Inventory of Actors', paper presented to the Third PCAF Workshop on "Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector", Brussels (July 5–9, 2001). Available on the DCAF website's Publications – Conference Proceedings section at: http://www.dcaf.ch/pcaf/actors_inventory.pdf

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

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

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

Vlachova, Marie, 'Parliamentary Control of Armed Forces in the Czech Republic: Lots of Goodwill and Lots of Incompetence', paper presented to the Inter University Seminar (IUS) on Armed Forces and Society, Baltimore (October 18–22, 2001).

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ І МІЖНАРОДНИЙ ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ВИМІР

Уїм Ф. Ван Ікелен¹

Вступ

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

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

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

¹ Колишній віце-президент Парламентської асамблеї НАТО. Зараз керівник Центру досліджень Європейської безпеки в Гронінгені, Нідерланди, а також член Консультативної ради ДКЗС.

зв'язку з чим національний інтерес у цілому превалює над місцевими проблемами. Центральний уряд відіграє домінуючу роль у цих галузях, а демократичний контроль може бути здійснений тільки національним парламентом. Очевидно, що це створює відповідну дисципліну між парламентаріями і виборцями.

Ця стаття складається з двох частин. Перша стосується парламентського контролю й практики взагалі й переходить до нестійкого європейського середовища безпеки. Цілі сучасної політики безпеки стають ширшими, ніж традиційні завдання захисту незалежності й територіальної цілісності, фокус змушується до багатосторонніх акцій підтримки кризового менеджменту, підтримки стабільності, боротьби з тероризмом. У парламента є кілька способів приділити найпильнішу увагу цим обставинам. Політика безпеки повинна бути доступною та інтегрованою у послідовну зовнішню політику. Відправка солдат закордон з місіями, що включають розведення ворогуючих збройних сил в етнічних і регіональних конфліктах, накладають тяжчий політичний і моральний тягар на парламентаріїв, ніж патріотичне завдання оборони батьківщини проти агресії. Однак, навіть за зміни обставин, можна накреслити деякі загальні напрями для парламентського контролю за оборонним бюджетом і рішеннями щодо оснащення.

У другій частині статті аналізуються основні міжнародні організації, пов'язані з європейською безпекою у парламентському вимірі. За тезами цього розділу, багатостороння співпраця парламентаріїв у побудові консенсусу, відіграє важливу роль навіть тоді, коли у більшості випадків контроль як такий залишається за національним парламентом. Кожна з таких організацій має відігравати свою роль, хоча можна схвалювати й деякі інші напрями. Європарламент має реальні важелі у бюджетному процесі та у прийнятті рішень з багатьох законодавчих питань, які Рада міністрів ухвалює визначеною більшістю. Інші організації приймають рішення, домагаючись консенсусу на урядовому рівні, але спираються на голоси більшості на обговореннях та слуханнях у своїх парламентських органах. Дві з них – Рада Європи та Організація безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) мають особливу вагу в установленні норм і стандартів поваги прав людини і налагодженні стосунків між державами.

Національний вимір парламентського контролю

Парламентський контроль

Насамперед, парламентський контроль повинен розповсюджуватися на усі сектори урядової діяльності, особливо на умови бюджетних призначень. Але слід зазначити, що оборона і безпека мають специфічний характер. Ще за часів Платона виникло питання щодо контролю охорони. Армія була джерелом сили верховної влади і в той же час – потенційною загрозою. Під час феодального устрою король сам був польовим командиром, а його васали зі своїми військами підкорялися його керівництву. Коли армії стали покладатися на найманців, то вірність останніх залежала від здатності лідерів фінансувати кампанію. Такий стан змінився з появою армій новобранців, до яких залучали кожного громадянина, але очолював їх офіцерський корпус професіоналів з набутими традиціями і культурою. Армія стала інтегрованою у суспільство, але логістика, спорядження, комплексність навчань, що постійно збільшувались, створили прірву між політичними задачами і військовими потребами. Військові, які значною мірою визнали зверхність політиків, усе ж відчували, що уряди не забезпечують їх всіма необхідними засобами для виконання покладених на них завдань. Навпаки, політики стали більш стурбованими застосуванням військової сили і в питаннях свого контролю над бюджетом, і в питаннях морального та юридичного підґрунтя. Створення нових технологій у деструк-

тивній силі підняло питання безпечності, оборони і захисту цивільного населення. Нещодавно маятник відхилився від призовних армій у бік збройних сил, які складаються з добровольців (з огляду на складність відсилання новобранців у миротворчі місії). Ця проблема повинна вирішуватися шляхом формування загонів добровольців. Але навіть після цього наступні питання залишаються без відповідей. Чи буде термін їхньої служби настільки достатнім, щоб вони оволоділи необхідними технічними уміннями? І що найбільш важливо – чи буде справедливим призвати на військову службу тільки деякого із придатних до служби молодих людей у разі, якщо призовники будуть потрібні армії на короткий термін?

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

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

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

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

- ✓ Забезпечувати підтримку уряду на базі електоральних партійних платформ чи домовленостей, на яких сформовано коаліцію. Коли новий уряд приходить до влади і будує державну політику (яка включає проблеми оборони), як правило, висловлюється довіра або виникає пропозиція недовіри.
- ✓ Законодавча влада представлена урядом чи окремими членами, про що зазначено у білі, який супроводжується пояснювальним меморандумом. Плани розглядаються постійними комісіями, а пропозиції подаються письмово. Іноді організуються слухання. Схва-

лення досягається після обговорення на пленарному засіданні, де поправки і пропозиції розглядаються та затверджуються голосуванням. Іноді дозволяються усні поясненні, які також затверджуються за результатом голосування.

- ✓ Повноваження контролю над виконавчою владою можуть поділятися на політичний контроль (якщо уряд має довіру більшості у парламенті) і контроль політики (завдяки усним і письмовим запитам чи більш основним засобам інтерпретації, щоб поставити питання специфічності дії політики), бюджетна перевірка та кінцева звітність на базі аналізу Ради аудиторів про імплементацію бюджету. У тих випадках, коли можуть виникнути серйозні порушення, парламент має повноваження щодо дотримання формального запиту. Парламентський запит схожий на законний суд: він може скликати свідків і допитувати їх під присягою, охоплювати документально тощо.

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

Парламентська практика у сфері політики безпеки

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

Проблема полягає у тому, щоб започаткувати метод, за допомогою якого конституційна роль юридичної влади може бути виконана повністю і професійно. Якщо точний метод не формалізовано, то парламентський контроль – це загроза становленню політичної риторики, яка лишає дуже мало можливостей для бюрократії і військових, щоб іти власним шляхом. Модель створення політики може бути такою²:

1. Дослідження оцінки проблем вибору політики:

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

2. Перевірка політики альтернатив:

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

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

3. Процес прийняття рішень та імплементацій:

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

4. Політика оцінювання й перегляду:

- а) періодичність перевірки поставленої мети і результатів досягнення, моніторингу ефективності стосовно коштів і доходів; оцінювання імплементації;
- б) перегляд політики імплементації, методів, ресурсів і пріоритетів, оцінка впливу політики проблем;
- в) мета оцінювання – перевірка самого процесу оцінювання, щоб затвердити поставлені цілі політики, методи, процеси засвоєння й забезпечення інформацією.

5. Політика переоцінки, урегулювання або завершення терміну дії:

- а) рішення щодо продовження політики; корегування виконавчою владою;
- б) рішення щодо політики модифікації – основні виправлення й урегулювання;
- в) рішення визначення терміну політики. Рішення припинити політику означає започаткування нової політики, яка включає повернення назад, до пункту 2.

Зміни у середовищі безпеки

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

Оскільки війна все ж не розпочалася, внутрішня ситуація була різною. Консультації в Раді були жвавіми, іноді навіть саркастичними. Процес вироблення рішень Альянсу ніколи не був легкий, особливо після того, як Франція у 1966 році залишила інтегровані військові структури, а міністри зовнішніх справ і оборони більше не зустрічалися на сесіях. Найбільш складні дебати сконцентрувалися на ролі ядерних видів зброї у союзній обороні, щоб вийти з положення конвенційної вищості Варшавського договору, завдяки досягненню кульмінації у розгортанні ракет далекого радіусу дій і “Першинг-2” як відповіді на значну кількість радянських ракет SS-20, націлених на Європу. У такі дні більшість парламентів витратили багато часу на стратегічні питання, а також провели переговори стосовно контролю озброєння, такі як взаємовигідне згорання збалансованих збройних сил у Відні та конференцію, а пізніше, Гельсінським пактом 1975 року заснована Організація по безпеці й співробітництву в Європі. У зв'язку з призначенням Горбачова на посаду Генерального секретаря ЦК КПРС

(після смерті Андропова і Черненко) було досягнуто значного прогресу у “нульовому” виборі ядерних ракет середньої дальності (ЯРСД) та домовленості щодо Конвенційних збройних сил у Європі (КЗСС).

Після падіння Берлінської стіни та розпаду Варшавського договору, Радянського Союзу і комунізму як принципу управління, ситуація безпеки драматично змінилася. Об'єднання Німеччини також закінчило трагічний розподіл Європи. Ефектний процес контактів, співпраці та розширення, який став наступним, продовжується у XXI столітті. Як результат – сприйняття безпеки також змінилося. Наявність членів НАТО, які опікуються колективною обороною, щонайменше є пріоритетом, адже Радянський Союз розпався, а з його розпадом зникла ідеологія комуністичної експансії. Події у колишній Югославії привернули увагу до “нових ризиків і відповідальності”, особливо під час етнічного внутрішньодержавного конфлікту, який призвів до етнічних чисток і навіть геноциду, а у більш широкому контексті – до організованої злочинності, уживання наркотиків, нелегальної еміграції, релігійного фундаменталізму. Ці нові негаразди мали менший військових розмах і вимагали відповідальності з боку спільноти у цілому. Згодом політика безпеки на Сході стала всебічною й привернула увагу до упередження кризових ситуацій та миротворчих місій. Міністри зовнішніх справ і оборони повинні були тісно співпрацювати у формуванні послідовної політики, яка співпадає з цілями політики у конкретних діях.

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

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

Цілі сучасної політики безпеки

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

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

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

Ця розширена сфера політики безпеки мала глибокий вплив на склад і учення збройних сил, а також дала важливості до комплексності формулювання політики. На Балканах солдати повинні були бути на всі руки майстрами. На додаток до своїх традиційних військових умінь, особливо при нарощуванні конфліктів і самозахисту, їм доводилося бути посередниками, дипломатами, мерами, реставраторами інфраструктури – все відразу. Швейцарський автор Гюстав Донікер називає цю нову роль як “солдат-опікун”. Нещодавнє вивчення сірих зон між військовими і цивільними ролями, наприклад, контроль натовпу чи переслідування злочинців війни, показало необхідність спеціальних загонів. Вони є тільки у деяких країнах, наприклад, французька жандармерія, італійські карабінери, нідерландські маречоси. Усе ж після відбудованого миру часто необхідність поліції, суддів і тюрем є більшою, ніж військових, і які можуть робити дещо більше, ніж забезпечувати парасолю безпеки, під якою має шанс з'явитися цивільна спільнота.

НАТО і ЄС відреагували на цей виклик. У НАТО новий наголос ставиться на цивільно-військовому співробітництві (ЦВС) об'єднань, які включають експертів цивільно-військового відомства. В ЄС ця паралель налічує 50–60 тисяч військових і 5 тисяч поліції. ЄС має додаткові переваги у здатності до забезпечення економічної та фінансової підтримки, завдяки програмам кризового менеджменту, попередньої підтримки країн-претендентів, їх стабільності та асоціативних домовленостей з іншими. Подібним випадком можна вважати Договір про стабільність на Балканах. Очевидно, що всі вимоги тісної координації все ще далекі від безперервності – і багатонаціональні, і держав, у яких парламент і комісії виконують свою роль.

Політично зміни від оборони чи індивідуально, чи колективно піднімають багато питань у парламентських дебатах щодо типу місії втручання. На яке юридичне підґрунтя вони спираються і хто забезпечує відрядження? Чи втручання є пропорційним ризиком до інтересів, поставлених на карту? Чи застосовують парламенти перевірку перед санкціонуванням участі? Яким повинен бути ліміт людських втрат як немінуча умова продовження втручання? Наскільки доречно залучати добровольців (особливо важливо у призовних арміях)? Чи є перевага для небойових завдань? Як довго будуть тривати домовленості, чи будуть вони залежати від участі інших (більшої кількості) країн?

Для кожного окремого парламентаря, який відповідає за проблеми оборони, рух у напрямку до послідовної політики безпеки, зробив працю більш цікавою. Тут звикли до незначної кількості голосувань під час виступів промовців від оборони. Вважається нормальним обмежене законодавство, тому що заплутаність проблем безпеки вимагає знань спеціалістів, а запитання щодо збільшення бюджету не вважаються популярними у голосуючих.

Це може змінитися, коли парламент буде ретельно втручатися у відповіді на питання попереднього параграфа, тому що вони втягнуть свою країну у можливість відігравати відповідну роль у багатонаціональному контексті. Їх розміщення в Європі пояснюється відповідальністю, яка є бажаним визнанням. Таким чином, безпека і стабільність повинні вирости в очах громадської думки.

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

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

Демократичний контроль за політикою безпеки

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

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

³ Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990 and Beyond* (Sydney: Allen and Unwin, 1993). Див. подальший розвиток теми в моїй книзі: *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security* (CEPS/DCAF, 2006).

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

Скільки потрібно коштів, щоб було достатньо?

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

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

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

Секретність

Брифінги розвідки, як правило, обмежені для парламентських лідерів партій і не накладаються на внутрішній політичний спектр. Шокована кількома смертоносними атаками і відкриттям екстремальних протиправних організацій Бельгія у квітні 1999 р. прийняла закон, який регулює нагляд за поліцією і службами безпеки. Постійні комісії Р (для розвідки) і П (для поліції) часто зустрічаються разом, доповнюючи існуючий парламентський та ієрархічний нагляд доданням екстремальних перевірок діяльності та методів цих служб, їх внутрішнього регулювання, документів, які визначають поведінку своїх членів.

Секретність може бути значною мірою виправдана за таких причин:

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

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

- а) наближення агресивних дій проти держави чи загроза державі;
- б) діяльність близьких сусідів, які наполягають на незаконності курсу державної незалежності чи безпеки;
- в) розкол сил всередині суспільства;
- г) тероризм;
- д) виключні обставини⁴.

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

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

Парламентські комісії з оборони

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

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

- ✓ Військова доктрина і стратегія.
- ✓ Довгострокове планування сектора безпеки, включаючи документи високого рівня, такі як регіональні чи національні концепції безпеки чи планування оборони.
- ✓ Місії, завдання й мета військових.
- ✓ Загальна організація сектора оборони, включаючи проблеми реформи оборони.
- ✓ Міжнародна співпраця й договори у сферах військової безпеки, міжнародного гуманітарного права.
- ✓ Миротворчі місії: рішення брати участь; прийняття на національній території міжнародних миротворчих місій (встановлення миру, збереження миру, укріплення миру), призначення, правила вступу, типи військ і оснащення (озброєння).
- ✓ Допоміжні операції збройних сил у подоланні наслідків природних катастроф.
- ✓ Контроль виконання бюджету оборони.
- ✓ Аспекти працевлаштування й використання промисловості.
- ✓ Національна служба і військова політика найму (цивільний і військовий штат).
- ✓ Жандармські й воєнізовані організації, іноді в залежності від особливих обставин.
- ✓ Військове правосуддя.

Парламентські комісії є різними у своїх повноваженнях збирати й отримувати свідчення із виняткових джерел. Деякі парламентські комітети, такі як *ad hoc*, Постійний комітет британської палати общин, не уповноважені збирати докази, а деякі інші комісії, так, як у конгресі США, мають майже необмежену владу в отриманні доказів з виняткових джерел.

Деякі парламентські комісії забезпечені нормативною здатністю (наприклад, комісії оборони Канади, Бельгії, Німеччини, Італії, Люксембургу, Норвегії, Польщі й Туреччини) приймають і навіть накреслюють нові закони чи пропонують поправки до чинного законодавства, у той час, як інші комісії є тільки уповноваженими перевіряти дії виконавчої влади і бюджетні призначення, але не наділені законотворчими повноваженнями (наприклад, Угорщина і Великобританія).

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

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

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

Політика безпеки

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

Законодавство

- ✓ Розглядати і звітувати будь-які законодавчі проекти, запропоновані урядом і подані йому парламентом (як з комісіями оборони Канади, Бельгії, Німеччини, Італії, Люксембургу, Норвегії, Польщі, Туреччини та ін.).
- ✓ Розглядати міжнародні й регіональні договори і домовленості, які потрапляють у сферу відповідальності міністерства оборони, і привернути увагу парламенту до тих, які піднімають особливі питання політики, необхідності дебатів чи іншого: ратифікація чи прикріплення, направлення політики і законодавства, бюджетна відповідність.
- ✓ У разі відповідності ініціювати нове законодавство проханням до міністра запропонувати новий закон, чи накресленням закону самою комісією (як це роблять Комісії оборони і національної безпеки Бельгії, Канади, Угорщини, Італії, Норвегії, Польщі, Туреччини та ін.).

Витрати

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

Менеджмент і управління

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

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

Парламентський контроль за бюджетом

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

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

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

У 1994 р. Федеральний Конституційний суд у Карлсруе постановив, що вагомішою згодою бундестагу було відповідати всім місіям бундесверу виключно у випадках найближчої загрози. Спосіб, яким парламент дотримувався б цих справ, міг бути врегульований тільки законом. Парламент не матиме права залежати від своїх власних ініціатив, якщо місія не здійсниться.

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

Загалом, дивлячись на країни НАТО, спосіб детальної перевірки бюджету значно відрізняється. У принципі, повинно бути можливим перевіряти лінію за лінією. У такий найширший спосіб це стосується й санкції на витрати, які запропоновано, і поправок у цифрах. Останнє може набути форми збільшення чи зменшення установленої норми, але, як правило, це виконується у зв'язку з іншою статтею, щоб здійснити зміну пріоритетів. Залежно

від конституційних можливостей, для такої діяльності рекомендується багаторічне асигнування проектів оборони, тому що вони сприяють плавній імплементації. Таке санкціонування, однак, повинно супроводжуватись дійсними звітними заходами, щоб пересвідчитися, що проект прокладає шлях, і гроші використовуються за його призначенням, а не спрямовуються на інші потреби.

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

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

Парламентський контроль за рішеннями по оснащенню

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

Розмежування повинно бути зроблено між більшими країнами, які володіють широкою індустріальною базою, включаючи оснащення оборони, і меншими країнами, які мають тільки кілька оборонних виробництв і країнами, у яких нічого немає. В останньому випадку компенсація за оборонну закупівлю знаходиться в іншому секторі. В ідеалі, вільна конкуренція повинна також керуватися оборонним оснащенням, але цей особливий ринок відрізняється від інших малою кількістю підтримки і, фактично, тут один покупець – уряд, представлений Міністерством оборони, це так зване "моно хронічне" вирівнювання. У США акція "Придбай американське" – це схожий випадок, і навіть промисловість в об'єднаних країнах має невеликий вибір, але об'єднується з американськими компаніями.

Було зроблено кілька спроб поліпшити європейську співпрацю в оснащенні оборони. На початку 70-х років ХХ століття було створено єврогрупу, частково для досягнення цієї мети, а частково, щоб показати США, що Європейський союз зробив адекватні внески в оборону. Мається на увазі група, до якої увійшли всі європейські союзники, за виключенням Люксембургу та Ірландії, яка згодом була трансформована спочатку в Незалежну європейську

програмну групу, щоб включити Францію, а у 90-х роках – у Західноєвропейську групу збройних сил як частину відродження Західноєвропейського союзу (ЗЄС). На додаток французька ініціатива організувати попереднє конкурсне дослідження оборони в рамках Європейської співпраці та довгострокового планування оборонних заходів (ЄДСО) як наслідок цивільної програми Юрека, була перетворена у Західноєвропейську організацію озброєння з повноваженнями підписувати дослідницькі контракти як першочерговий елемент майбутнього Європейського агентства з озброєння. Коли й як, і чи буде реалізовано цю мету, стало сумнівним, оскільки головні ініціатори оборони (Франція, Італія та Великобританія) створили Організацію співпраці у сфері оборони (ОССО) з метою розгорнути роботу за збільшення кількості та розширення угод стосовно внутрішніх спільних проєктів, замість послідовності домовленостей – проєкт за проєктом, як це було у минулому. Нідерланди зробили заяву про приєднання до цієї групи. На додаток велика група з шести країн, які володіють індустрією авіонавтики, включаючи Іспанію і Швецію, підписали Лист намірів, і стали відомими як група ЛН.

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

Втручання парламентських комісій оборони вважається особливо потужним у випадках закупівель на потреби оборони за кордоном. У Франції та Великобританії, які охоплюють більшу частину виробничої сфери, рішення щодо придбання військового оснащення, як правило, приймаються урядом і спричиняють незначну парламентську дискусію. У ній дебати з питань побудови збройних сил виникають частіше, ніж з проблем конкретних закупок. У Бельгії та Нідерландах міністр оборони повинен дотримуватись приписаної процедури першого включення вимог системи озброєння в десятирічну програму, поступово пояснюючи це, потім аналізуються альтернативи, робляться звіти переговорів, спільного виробництва і компенсаційних аспектів (проведених міністром економіки), наприкінці виробляються рішення. Бельгія створила так звану "спеціальну" комісію для військових закупок при палаті представників 9 травня 1996 р. Нідерланди дотримуються Конвенції, згідно з якою парламент має достатньо часу, щоб розглянути контракти приблизно на 50 мільйонів євро перед тим, як підписати контракт⁵. Незважаючи на нормальність результатів у зеленому світлі Комісії оборони, члени мають право поставити питання на порядок денний іншої палати для пленарного обговорення й голосувань. В інших країнах НАТО практика дуже незвична, змінюється від прискіпливої перевірки в Німеччині до якого-небудь моніторингу закупівлі зброї у Греції. В останньому випадку важливі рішення приймаються прем'єр-міністром на зустрічі з його найближчими персональними радниками. У Туреччині міністр оборони займає посаду нижчу Голови оборони і зосереджує свою роботу на політиці закупок. У багатьох країнах рішення кабінету готуються міністерськими підкомітетами до того, як вони отримують формальне урядове підтвердження.

⁵ Процес прийняття рішення щодо закупок у Нідерландах включає 5 фаз, кожна внесена в документ: а) Військове оснащення, в) Підготовче вивчення, с) Деталізоване вивчення, d) Підготовка контракту, е) Оцінка (для контрактів, які сягають 250 мільйонів євро). Парламент інформують про контракти, які сягають 12 мільйонів євро, але це не є предметом процесу повної задокументованості.

Тероризм

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

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

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

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

Євросоюз провів спеціальну сесію Ради Європи 21 вересня 2001 року, яка накреслила план дій у веденні справ із зміцнення поліції й взаємодії правосуддя (право європейського затримання, визначення тероризму, складання списку терористичних організацій, створення антитерористичних загонів Європолу, досягнення домовленості у співпраці між американською владою та Європолом), боротьби з фінансуванням тероризму, відмиванням грошей і поліпшенні повітряної безпеки. Завдяки тривалим дебатам попередніх років було зроблено висновки, і нагальні рішення винесено швидко.

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

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

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

Висновки

Вищезазначений аналіз може бути підсумований у 13 пунктах⁶, у яких визначена роль військових у демократичному суспільстві:

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

⁶ Цей список є виправленим варіантом списку, що наводиться у книзі Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*.

Міжнародний парламентський вимір

Міжнародні організації та їх парламентський вимір

Дебати стосовно парламентського виміру європейської інтеграції такі ж старі, як і самі європейські інституції. З часу створення Ради Європи у 1949 році, яка витікає із Конференції у Гаазі 1948 року, з наданим правом Консультативної асамблеї, проблеми компетенції, членство й стосунки з іншими парламентськими органами перебували у порядку денному. Парламентарії турбувалися про недостатню увагу до їхніх рекомендацій міністерствами. Ці аспекти необхідно уточнити. Перший особливо стосується Європейського союзу, де нації перевели свою компетентність до ЄС, і прийняття рішень відбувається завдяки правомочній більшості голосів. У таких випадках піднімається яскравий “демократичний дефіцит”, якщо контроль Європейського парламенту (ЄП) не надає права перевірки національним парламентам. Другий стосується одностайних рішень у ЄС, де міністри можуть бути наділені відповідальністю у своїх національних парламентах, але ЄС відіграє свою роль у бюджетних процедурах. Тема третього розділу – парламентський вимір міжурядової взаємодії як необхідного елемента побудови одностайності й багатонаціональної фундаментальної опори в дебатах національних парламентів⁷. Парламентський контроль у своєму світовому значенні залишається за національними парламентами, але це не може відповідно функціонувати без адекватної інформації й багатонаціонального опори.

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

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

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

⁷ Попередня версія цієї статті, яка охоплювала тільки згадані парламентські організації, використана на семінарі у Гаазі в травні 2001 р., а потім опублікована у *European Business Journal*, Vol. 14, № 1, 2002.

Європейський союз зі своїми амбіціями “найближче до Союзу” володіє унікальним набором засобів, в основі яких є три “опори”: європейська спільнота з наднаціональними характеристиками та загальним підходом до членства у Союзі (ініціатива Європейської комісії, спільне рішення, голосування більшістю Ради міністрів і Європейського парламенту, постійне застосування закону Судом правосуддя у Люксембурзі), міжурядова Спільна зовнішня політика і політика безпеки (СЗППБ) з власним високим представником, який одночасно є генеральним секретарем Ради, та третя міжурядова опора – співпраця у сфері правосуддя і внутрішніх справ. Поєднане використання цих складових підсилює важливість процесу розширення стосовно теперішніх тринадцяти кандидатів і стабільних домовленостей щодо вступу інших.

Рада Європи

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

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

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

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

Такий вступ передбачає, що країна-претендент привела свої інституції та правову систему до рівня базових принципів демократії, норми права і відповідальності за права людини. Представники народу повинні бути обрані на засадах вільних і справедливих виборів, заснованих на загальному праві голосу. Гарантована свобода слова і преси, захист національної меншості й дотримання прин-

цилів міжнародного права повинно залишатися, з нашої точки зору, вирішальним критерієм для оцінки будь-яких заяв до вступу. Зобов'язання підписати Європейську конвенцію про права людини, прийняти Конвенційне спостереження внутрішньої діяльності державного апарату в короткий термін – також є фундаментальним питанням. Ми рішуче запевняємо про повну згоду з зобов'язаннями, прийнятими всіма державами-членами в рамках Ради Європи.

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

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

Європейська спілка вугілля і сталі

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

Спільна Асамблея, яка провела своє інаугуральне засідання у вересні 1952 року, мала реальну владу тільки завдяки голосу справедливості, котрий міг би бути висловленим під час річних обговорень річних звітів Верховної влади. Постала необхідність прискорити відставку верхівки влади і двох третин більшості членів, присутність яких була потрібна, представляючи абсолютну більшість усіх членів. Президент Верховної влади за своїм призначенням повинен був би призначити слухання, виходячи з його відповіді, і навпаки, Верховна влада була зобов'язана відповідати на усні чи письмові запитання через Асамблею. Хоча Асамблея надала важливого значення короткому огляду, головним чином завдяки своїм комісіям, і таким чином мала деякий вплив на Верховну владу, яка не мала нічого вищого понад Ради міністрів; те що більшість Асамблеї могла б робити, було здійснено завдяки непрямим засобами нападу Верховної влади у той час, коли цей орган мав підтримку Ради⁸. Як правило, це спонукало Верховну владу до розширення своєї діяльності. Асамблея також відіграла роль у вирішенні бюджету, завдяки участі свого президента у Комісії чотирьох президентів (Верховної влади, Ради, Асамблеї і Ради).

⁸ Див.: Dirk Spierenburg and Raymond Poidevin, *The History of the high Authority of the European Coal and Steel Community* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1994), p. 61.

План Едена

Зі вступом до складу ЄСВС і підписанням Договору про Спілку європейської оборони у 1952 році, Великобританія налагодила зв'язки з обома організаціями. "План Едена" був запропонований для реконструкції Ради Європи, щоб забезпечити ЄСВС, ЄКО, і будь-яка майбутня організація такого типу могла б мати місце. Консультативна асамблея підтримала цей підхід і запропонувала угоду, яка дає можливості не членам ЄСВС брати участь у роботі Спілки з правом виступати, але не голосувати. Верховна влада була стурбована втратою своїх наднаціональних характеристик у міжурядових засіданнях і не була занадто захоплена призначеними наглядачами. Комісія юридичних експертів підтвердила те, що Договір ЄСВС мав би бути виправленим перед тим, як оглядачі можуть бути наділені правом обговорювати. Замість угоди Моне–Лойтона у січні 1953 року запропоновано спільне засідання членів обох Асамблей, щоб здійснювати щорічний базовий обмін думками про загальний звіт діяльності ЄСВС і не проводити голосування. Члени Верховної влади повинні були б бути присутні й відповідати на запитання. Вони повинні були б бути готовими встати перед комісією Консультативної асамблеї. Пропозиція щодо спільних зустрічей комісій залишилась пропозицією.

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

Західноєвропейський союз (ЗЄС)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Західноєвропейська асамблея розвинулась у справжній парламентський орган з його незалежним секретаріатом у Парижі й розподіленим бюджетом, двома пленарними засіданнями на рік за участю міністрів, генеральних секретарів, президентів, діяльністю комісій у відвідуванні країн-членів, країн – членів НАТО і проблемних місцевостей; політичними групами, письмовими запитаннями до Ради; розширеними й інформативними доповідями з різноманітних проблем безпеки з результативними рекомендаціями. Як результат – Асамблея ЗЄС може займати положення між Радою Європи (якій бракує також зіставлення з Радою міністрів) і Європейським парламентом, який має законодавчу і бюджетну владу. Очевидно, що немає можливості змінити політику Ради міністрів завдяки мобілізації парламентської думки у країнах-членах. У цьому аспекті вона страждає від комбінації членства з Радою Європи, яка сконцентровується на різних експертизах своїх представників⁹. Незважаючи на такі обмеження, було кілька випадків, завдяки яким Рада вплинула на рекомендації Асамблеї:

✓ міністерське рішення від 13 листопада 1989 р., яке стосувалося заснування інституту вивчення безпеки, відкликала рекомендацію 467 Асамблеї. Це означало, що Асамблея повинна, зі схвалення Ради, приписати інститут до власної діяльності Асамблеї;

⁹ Для детального аналізу див.: Andre Dumoulin, Eric Remacle, Erik Derycke, L'Union de l'Europe Occidentale, Phenix de la defense europeenne (Paris: Bruylant, 1998), p. 52–54.

- ✓ міністерське комюніке від 23 квітня 1990 р. визнало, що завдяки своїй ефективній діяльності, Парламентська асамблея ЗЄС мала важливу роль у налагодженні контактів з країнами Центральної та Східної Європи;
- ✓ 19 травня 1993 р. міністри привітали збільшення контрасту між Асамблеєю ЗЄС і парламентами, що пізніше були названі Консультативними партнерами. Схожа на Кірхберзьку декларацію від 9 травня 1994 р., Асамблея була запрошена (з визнанням її автономії) до подальшої перевірки наявних домовленостей щодо участі парламентаріїв від асоційованих країн-членів (на той час Ірландія, Норвегія і Туреччина, а слідом – розширення НАТО у 1999 р., також Чеська Республіка, Угорщина і Польща).

Процес поширення продовжився у Листопаді 2002 року запрошенням на пражському саміті сімох країн, попри їх дуже різну рівні військову готовність. Болгарія, Румунія, Словаччина та Словенія були прийняті так само, як і Балтійська трійця: Естонія, Латвія та Литва. На бухарестському саміті 2006 року НАТО євроатлантичні намагання України і Грузії дістали схвальну оцінку і '...було погоджено, що в подальшому ці країни стануть членами НАТО'. Така формула – без прописування точної дати, стала компромісом між тиском США до прямого запрошення і спротивом багатьох європейських країн, включаючи Німеччину, з урахуванням націоналістичних настроїв у Москві. Після Грузинської війни ця перспектива відійшла на другий план і знову постало питання про готовність обох країн. Бухарест почав процес налагоджування стосунків із Албанією та Хорватією, що успішно завершився прийняттям їх у членство НАТО в квітні 2009 року. Затримку з прийняттям Македонії спричиняє заперечення Греції проти назви цієї країни.

НАТО

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

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

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

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

Учасники погоджуються, що збройна атака проти одного чи більше з них у Європі чи Північній Америці повинна бути розглянута як атака проти них усіх, і послідовно вони погоджуються, що в разі виникнення збройної атаки кожен з них, у

дотриманні права особистого чи колективного самозахисту, визнаного Статтею 51 Хартії Організації Об'єднаних Націй, буде сприяти учаснику чи учасниками, атакованим несподівано, особисто, і в узгодженні з іншими учасниками, такою акцією, яка видається необхідною, включаючи використання збройних сил для відновлення і підтримки безпеки у Північноатлантичній зоні.

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

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

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

Поступ у Східній Європі

НАТО швидко вступив у процес співпраці й поступового розширення з новими демократіями Центральної та Східної Європи. У червні 1990 року міністри зовнішніх справ простерли до них "руку дружби і співробітництва" і видали пропозиції укласти угоди дружби і взаємодії зі штабами НАТО. На місяць пізніше Лондонська декларація про трансформування Північноатлантичного альянсу запевнила Радянський Союз, що відтягування сил із Східної Європи буде очолювати НАТО, для того щоб зменшити зону, реструктуризувати збройні сили і зменшити їх опору на ядерну зброю. У червні 1991 року у Копенгагені міністри НАТО зробили заяву щодо партнерства з країнами Центральної та Східної Європи, щоб бути прихильниками пропозицій листопадового самміту в Римі, щоб розпочати Раду Північноатлантичної взаємодії (РПАВ) на міністерському, посольському рівні, на рівні комісії¹⁰. Наступним кроком був самміт у Брюсселі в січні 1994 року, який досягнув Партнерства заради миру, відкритого не тільки для всіх країн – учасниць ЄАРП, а також і для інших країн ОБСЄ, здатних і бажаних бути учасниками. Був виданий Основний документ, у якому НАТО зобов'язався проконсультуватися з будь-яким активним партнером, який відчув пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності та безпеці. Кожен партнер зобов'язаний був прийняти до виконання задачі програми, які можна класифікувати так:

¹⁰ У 1997 р. РПАВ була перейменована у Євроатлантичну раду партнерства (ЄАРП) з метою виділення зв'язків з програмою "Партнерство заради миру".

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

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

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

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

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

Критерії демократичного контролю

Дискусія стосовно критеріїв демократичного контролю була складною. Розширення повинно бути можливим для нових демократій Сходу і вносити стабільність, але воно також повинно зміцнювати ефективність Альянсу у виконанні ключових місій. Збагачення держави цивільно-військовими стосунками з країнами-претендентами було важливим питанням з самого початку. Серед перших, хто аналізував цей аспект, був Джеффри Саймон. У своїй

роботі "Цивільно-військові стосунки в Центральній Європі й експансія НАТО"¹¹ він описав умови, необхідні для ефективного цивільного контролю за військовими:

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

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

У напрямку Плану дій щодо членства

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

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

- а) завершувати міжнародні суперечки мирними засобами;

¹¹ Jeffrey Simon, "Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion", McNair Papers, №39, April 1995 (Institute for National Strategic Studies in the National Defence University, Washington D.C.), p. 157. Саймон наголошує на цивільному контролі, але вважає, що термін "демократичний контроль" був би більш вдалим.

- б) демонструвати фактичне дотримання норми права і прав людини;
 - в) завершувати етнічні суперечки чи зовнішні територіальні спори, включаючи ірредентичні вимоги і внутрішні процесуальні суперечки, мирними засобами у відповідності до принципів ОБСЄ і наполягати на добросусідських стосунках;
 - г) заснувати відповідний демократичний і цивільний контроль збройних сил;
 - ґ) утримуватись від використання сили в будь-яких справах, несумісних з намірами ООН;
 - д) робити внески у розвиток мирних і дружніх міжнародних стосунків, зміцнюючи свої вільні інституції та підтримуючи стабільність і добробут;
 - е) продовжувати підтримувати намагання вступити у Євроатлантичну раду партнерства і Партнерства заради миру;
 - є) демонструвати фактичне сприяння стабільності і добробуту шляхом економічної свободи, соціальної справедливості й відповідальності за охорону довкілля.
- З іншого боку, претенденти будуть очікувати від вступу:
- а) об'єднання їхніх зусиль у колективній безпеці й збереженні миру й безпеки;
 - б) підтримувати ефективність Альянсу шляхом розподілу відповідальності, коштів, вигоди;
 - в) виходячи з доброї волі, застосовувати зусилля, щоб побудувати консенсус у всіх питаннях;
 - г) брати зобов'язання до повної участі у консультаціях Альянсу і процесі прийняття рішень з політичних питань і питань безпеки стосовно Альянсу;
 - ґ) довірити себе тривалій відкритості Альянсу у відповідності до Вашингтонського договору і Декларацій Мадридського та Вашингтонського саммітів.

Вашингтонський самміт

Вашингтонський самміт виробив надзвичайно довге комюніке з нагоди 50-ї річниці НАТО і нової стратегічної концепції. Подібно до свого попередника 1991 року, останній був більш політичним за характером, ніж військовим, визначаючи задачі НАТО у новому довіллі та його стосунки з іншими міжнародними організаціями. Він забезпечив незначне керівництво у військовому плануванні й наголосив на необхідності міцності й мобільності. Великомасштабна конвенціональна агресія проти Альянсу зовсім небажана, але можливість існування такої загрози зростає з часом. Безпека Альянсу залишилась предметом широкого розмаїття військових і невійськових ризиків, які були різноспрямовані й часто складні у передбаченні (§ 20). Досягнення мети Альянсу залежало значною мірою від рівномірного розподілу ролей, ризиків, відповідальності та вигод спільної оборони (§ 42). Когерентна відповідь усім можливим континентам була зроблена за можливості набором практичних домовленостей: процедур для консультації, інтегрованої військової структури; колективного планування сили; спільних фондів; оперативного планування; багатонаціональних формувань, штабного і командного налаштування; інтегрованої системи повітряної оборони; стаціонарності і розміщення збройних сил за межами рідної території в разі необхідності; домовленості стосовно кризового менеджменту і підсилення; спільні стандарти і процедури оснащення, тренування і логістика; спільні й комбіновані доктрини і виконання; інфраструктура, співпраця в озброєнні й логістиці (§ 43).

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

- ✓ **Безпека:** забезпечувати одне з необхідних обґрунтувань для стабільності довкілля Євроатлантичної безпеки, заснованої на збільшенні демократичних інституцій і зобов'язань у мирних резолюціях і диспутах, за яких жодна країна не мала б можливості залякувати чи примушувати будь-яку іншу загрозою використання сили.

- ✓ **Консультації:** служити, як засвідчено Статтею 4 Вашингтонського договору, як дійсний трансатлантичний форум для об'єднаних консультацій з будь-яких питань, які впливають на життєво важливі інтереси, включаючи можливий розвиток ризиків для членів безпеки і для відповідної координації їх зусиль у сфері спільних погоджень.
- ✓ **Стримання і оборона:** запобігати і захищати від будь-якої загрози агресії проти будь-якого члена НАТО, як записано у Статтях 5 і 6 Вашингтонського договору.

У порядку підсилення безпеки і стабільності Євроатлантичної зони:

- ✓ **Кризове управління:** бути готовими пліч-о-пліч і завдяки консенсусу, згідно зі Статтею 7 Вашингтонського договору, зробити ефективний внесок в упередження конфлікту і активно вступити в кризове управління, включаючи операції у відповідь на кризу.
- ✓ **Партнерство:** підтримати багаторангове партнерство, взаємодію, діалог з іншими країнами Євроатлантичної зони з метою збільшення транспарентності, взаємодовіри, здатності до спільних акцій з Альянсом.

У досягненні цієї мети і фундаментальних завдань безпеки, Альянс буде продовжувати нести відповідальність за правові інтереси безпеки інших і домагатися мирних резолюцій диспутів, як випливає із Хартії Організації Об'єднаних Націй. Альянс забезпечить мирні й дружні міжнародні стосунки і підтримає демократичні інституції. Альянс не розглядає себе противником жодної з країн¹².

Процес поширення продовжився у Листопаді 2002 року запрошенням на пражському саміті сімох країн, попри їх дуже різну рівні військову готовність. Болгарія, Румунія, Словаччина та Словенія були прийняті так само, як і Балтійська трійця: Естонія, Латвія та Литва. На бухарестському саміті 2006 року НАТО євроатлантичні намагання України і Грузії дістали схвальну оцінку і '...було погоджено, що в подальшому ці країни стануть членами НАТО'. Така формула – без прописування точної дати, стала компромісом між тиском США до прямого запрошення і спротивом багатьох європейських країн, включаючи Німеччину, з урахуванням націоналістичних настроїв у Москві. Після Грузинської війни ця перспектива відійшла на другий план і знову постало питання про готовність обох країн. Бухарест почав процес налагоджування стосунків із Албанією та Хорватією, що успішно завершився прийняттям їх у членство НАТО в квітні 2009 року. Затримку з прийняттям Македонії спричиняє заперечення Греції проти назви цієї країни.

Парламентська асамблея НАТО

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

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

¹² Див.: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065.htm>

Це давні наміри Асамблеї. З 1989 додано нові:

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

На додаток, необхідно виділити важливий аспект прямих контактів між парламентаріями Європи і Північної Америки. Крім того, ППА зараз налічує сімнадцять асоційованих членів і підтримує контакти з Кіпром, Мальтою і десятима країнами Північної Африки і Середньої Азії¹³.

Назустріч Європейському Союзу

Європейська політична співпраця

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

У відповідності до Люксембурзьких і Копенгагенських доповідей, які підкреслили важливість асоціації Європейського парламенту з політичною співпрацею, де є контакти між Європейським парламентом і президентами. Це набуло форми чотирирічних колоквиумів з Комісією політичних прав, відповіді на запитання з політичної співпраці, річний звіт з політичної співпраці і виступи президентів на початку і в кінці строку повноважень, який включає предмет політичної співпраці. Контакти між Радою міністрів і Європейським парламентом були розширені, що включило неформальні зустрічі між міністрами і лідерами різних політичних груп, представлених у Парламенті, ці неформальні зустрічі надають подальшої можливості неформальним обмінам з політичної співпраці.

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

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

Штутгартська декларація

Урочиста Декларація Європейського союзу, прийнята у Штутгарті 19 червня 1983 року, була наслідком ініціативи Геншера-Коломбо і мала на меті збільшити масштаб Європейської

¹³ On the occasion of its 50th anniversary, the NPA published *NATO Parliamentary Assembly 1955–2005, 50 Years of Parliamentary Diplomacy*.

політичної взаємодії і охопити проблеми безпеки. Головним чином, на рахунок опозиції військовому виміру Данією, Грецією, Ірландією Декларація тільки посилалась на "політичні й економічні аспекти безпеки", які відтепер будуть розглядатися. Завдяки цьому було зроблено подальший крок до поліпшення стосунків з Європарламентом, що зазначено у параграфі 2.3:

Парламент

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

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

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

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

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

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

Оновлення ЗЄС

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

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

1. У порядку поліпшення контактів між Радою і Асамблеєю, міністри заповняють, що є кілька значних виборів, серед яких:
 - Незалежне поліпшення в наявних процедурах для надання письмових відповідей рекомендаціям і питанням Асамблеї. З цієї точки зору міністри розмірковують, що ведуча роль повинна бути надана президентству, здійснюючи найкраще використання служб Генерального секретаріату.
 - Розвиток неформальних контактів між представниками урядів і представниками Асамблеї.
 - Відповідний колоквиум, який втягає президентство Ради і Комісії Асамблеї.

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

Всупереч цим обмеженням, у декількох випадках Рада дослухалася рекомендацій Асамблеї.

- ✓ Міністерське рішення від 13 листопада 1989 року відносно Інституту оборонних досліджень ЗЄС відкликало Рекомендацію 467 Асамблеї;
- ✓ Міністерське комюніке від 23 квітня 1990 визнало що, задля покращення своєї діяльності Парламентська Асамблея ЗЄС повинна відігравати важливу роль у встановленні контактів з країнами центральної і східної Європи; і
- ✓ 19 травня 1993 року міністри привітали розширення контактів між Асамблеєю ЗЄС і парламентами, які згодом було названо Консультативними партнерами. Як і в Кіршбахерській декларації від 9 травня 1994 року, Асамблею було запрошено (з визнанням її автономії) для опрацювання нагальних планів для парламентів країн – асоційованих членів (на той час це Ісландія, Норвегія та Туреччина), а також країн, що збільшили НАТО в 1999 році, а саме: Чехії, Угорщини та Польщі.

Амстердамський договір передав функції ЗЄС Раді Європи, а Петербурзькі місії передали до Безпеки Європи та Оборонної Політики (БЄОП). Коли у 2003 році була створена Рада Безпеки Європи, то вона перейняла на себе кооперацію східноєвропейських військових сил. Тільки модифікований Брюссельський договір з його статтею про автоматичну військову допомогу залишився порожнім остовом як і Асамблея ЗЄС, яку було перекваліфіковано на Асамблею з Безпеки і Оборони. Лісабонський договір, що набрав чинності 1 грудня 2009, містить статтю про взаємну допомогу проти агресії, що хоч і не так ясно, як відповідні статті ЗЄС і НАТО, але все ж є аргументом для тих, хто хоче також і застосування ЗЄС. Сдину проблему становить членство в Асамблеї національних парламентарів, що відіграють роль у вибудовуванні неможливих в рамках ЄП консенсусних рішень. Далі у цьому розділі буде пояснено послаблення заперечень ролі ЗЄС в царині безпеки, а нагальні плани виходять далеко за раки парламентських досліджень.

Лісабонський договір запроваджує деякі новації в царині безпеки і оборони. До статті 27 (раніше статті 17) включено новий перший параграф і поправки до наступного.

1. *Загальна політика безпеки і оборони стає інтегрованою часткою загальної міждержавної політики і безпеки. Запроваджується Союз із оперативним регулюємим наповненням цивільними і військовими активами. Союз може їх використовувати в миротворчих операціях назовні, операціях з попередження конфліктів й укріплення міжнародної безпеки відповідно до принципів Уставу*

Об'єднаних Націй. Виконання цих задач покладається з урахуванням можливостей на держави-члени.

- 2. Загальна політика безпеки і оборони має включити прогресивну основу загальної оборонної політики Союзу. Якщо Рада Європи буде діяти одностайно, то певно це призведе до загальної безпеки.*

Наступні параграфи цієї важливої статті стверджують, що держави-члени можуть створити підходящі міжнародні сили у межах Політики Загальної Безпеки і Оборони; що вони гарантуватимуть посилення своїх військових можливостей; що вони діятимуть одностайно за пропозицією високого уповноваженого або на запрошення держави-члена; що рада може доручити виконання завдання із захисту цінностей і інтересів Союзу групі держав; і що ті члени, чиї військові можливості відповідають вищим критеріям і мають більше взаємних домовленостей в цій царині, з огляду на високу відповідальність місії, мають створити постійно діючі структури Союзу. Кооперація постійних структур далі визначається у Параграфі 7 Протоколу 4 і включає пункти солідарної відповідальності:

Якщо держава-член стає жертвою військової агресії на її території, то інші держави-члени мають гарантовано надати допомогу у захисті усіма засобами, що їх вони мають, у відповідності з статтею 51 Уставу Об'єднаних Націй. Це не має шкодити особливостям політики з безпеки і оборони цієї країни-члена¹⁴.

Інший пункт про солідарну активність має відношення до допомоги, що надається державі членові у разі терористичної атаки, природної або техногенної катастрофи. У Статті 188 міститься пункт, згідно з яким Раді надаватиметься допомога Комітетом з політики і безпеки та інших структур, заснованих у контексті загальної закордонної політики і політики безпеки (наприклад, Військовий комітет ЄС, Військовий штат ЄС).

Організація безпеки і співпраці в Європі (ОБСЄ)

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

21 листопада 1990 року саміт КБСЄ прийняв Паризьку Хартію для нової Європи із заснуванням Ради міністрів зовнішніх справ як центрального органу для регулювання політичних консультацій, підготовчого Комісії вищих службовців (у 1994 році перейменованій у Верховну раду), Центр упередження конфліктів у Відні й Кабінет з демократичних і прав людини (КДПЛ) у Варшаві. У червні 1991 року відбулася перша зустріч Ради у Берліні з досягнутими домовленостями механізму консультацій і взаємодії стосовно надзвичайних ситуацій у сфері КБСЄ, яка була використана у ставленні до колишньої Югославії і

¹⁴ Друге речення додано задля подолання спротиву Ірландії. Аби запобігти будь-яких двозначностей, із свого боку члени НАТО додали інший параграф: Взаємні домовленості і кооперація у цій царині мають відповідати домовленостям НАТО щодо колективної безпеки, для країн членів НАТО.

Нагірного Карабаху¹⁵. Поступово всі незалежні держави, які виникли із колишнього Радянського Союзу, були запрошені до вступу. Наступна Гельсінська зустріч у червні 1992 року зміцнила інституції КБСЄ посадою вищого уповноваженого з національних меншин (перший – Макс ван дер Стоіл з Нідерландів і теперішній Рольф Екус зі Швеції) і розвитком структури для раннього попередження, упередження конфліктів і кризового менеджменту, включаючи місії пошуку фактів і репортерські місії. Кількома місяцями пізніше, у грудні 1992 року у Стокгольмі, Рада міністрів закордонних справ прийняла Конвенцію з консультування і арбітражу. У 1994 році самміт у Будапешті перетворив конференцію в організацію, відому як ОБСЄ. Була заснована постійна рада із засіданнями у Відні як регулярний орган політичних консультацій і прийняття рішень. З часом у Стамбулі в 1999 році були створені Підготовча комісія і Операційний центр, щоб планувати і розміщувати сфери операцій ОБСЄ.

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

Кодекс поведінки

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

Кодекс поведінки, присвячений внутрішній сесії (VII-§§ 20–33) демократичного контролю за військовими, воєнізованими силами та силами безпеки, вважається “невід’ємним елементом стабільності й безпеки”. Держави повинні чітко визначити ролі й місії таких сил (§ 21), забезпе-

¹⁵ КБСЄ була близькою до збереження миру в Нагірному Карабасі. На самміті у Будапешті 1994 р. держави-члени задекларували своє політичне бажання забезпечити багатонаціональні миротворчі сили слідом за доповідностями учасників в упередженні збройного конфлікту.

чити юридичне схвалення оборонних витрат (§ 22), гарантувати, що їх збройні сили політично нейтральні (§ 23), оберігати від випадкових чи непередбачених використань військових засобів (§ 24), гарантувати, що призов буде відповідати Правам людини і фундаментальним свободам (§ 27), відображати доступність міжнародного гуманітарного права війни (§ 29), інструктувати персонал про їх індивідуальну відповідальність за свої дії (§ 30), відповідальність керівників не звільняє підлеглих від їхньої особистої відповідальності (§ 31).

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

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

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

Парламентська асамблея ОБСЄ

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

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

З 1993 році головуюча країна прозвітувала на щорічній сесії Асамблеї і відповіла на прямі запитання з місць. Асамблея послідовно висловила критику в тому, що процесом прийняття рішень ОБСЄ не вистачає транспарентності, відкритості й звітності. Якнайшвидше, на своїй другій річній сесії у 1993 р., Асамблея відстояла занедбаний принцип одностайності, згідно з яким дозволила окремій державі паралізувати організацію і зашкодити колективній дії у період кризи. Роком пізніше Асамблея запропонувала процедуру "приблизного консенсусу", заснованого на дев'яноста процентах і членства, і фінансових внесків. У 1999 році це викликало вибір прийняття рішення без схвалення учасників, які перебувають у конфлікті.

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

Деякі видні діячі в 2005 році зробили доклад про шляхи підвищення ефективності ОБСЄ, але це не мало великого успіху. Одна з рекомендацій мала на меті змінити статус або хартію ОБСЄ, щоб зробити її повномасштабною регіональною організацією.

У червні 2008 року в Берліні на Всесвітній політичній конференції в Евайне¹⁶, і в подальших роз'ясненнях президент Росії Медведєв запропонував юридично укріпити архітектуру безпеці, що містило багато загальновідомих принципів, але також і нові положення, які можуть бути інтерпретовані як такі, що прагнуть ослабити НАТО: забезпечення рівної безпеки для всіх (пункт 3), що містило натяк на заборону військових альянсів, і пункт 4, в якому заперечувалось ексклюзивне право однієї сторони або організації забезпечувати безпеку в Європі. У пункті 5 не йшлося про "сфери впливу", концепцію, яка суперечила західному мисленню, це було замінено на поняття "Регіони привілейованих інтересів", що навряд чи краще. Цікаво відзначити, що пропозиція фокусувалася виключно на понятті "жорсткої безпеки" і фундаментально відрізнялася від концепції, прийнятої в ЄС у якості базової для добре керованих демократичних держав, що мають як пріоритет права людини. Західна реакція не була позитивною і обмежилася проханням про детальніші уточнення.

Пропозиції Росії були надалі деталізовані у ході різних візитів і зустрічей. Медведєв пояснив, що він ратує за угоду типу "Гельсінкі плюс" і запропонував провести загальноєвропейський саміт держав і міжнародних організацій, що здійснюють оцінювання погроз безпеки і викликів, що існують Євроатлантичному регіоні. Заступник міністра закордонних справ Грушко на спеціальній зустрічі Парламентської асамблеї ОБСЄ зазначив, що він "не пропонує знищити існуючі механізми, включаючи ті, в яких Росія не бере участі"¹⁷. Так чи інакше ці пропозиції широко інтерпретувалися як такі, що формалізують існуюче положення і оптимізують російський вплив на Організацію договору про колективну безпеку. Це також стало предметом дискусії на

¹⁶ 8 жовтня 2008 р. Президент ґрунтується на своєму попередньому виступі у Берліні 2 червня: <http://eng.kremlinn.ru>.

¹⁷ 20 лютого 2009: www.osce.org. See: WEU/ESDA Assembly Doc. A/2053 Recommendation Towards a New Security Architecture for Europe (December 2009).

неформальній зустрічі міністрів ОБСЄ в Корфу у червні 2009 р., де було дано старт т. з. “Корфурському процесу”. При підготовці до саміту міністрів в Афінах були визначені “явні і відкриті” загрози безпеці у Європі, а саме – наявність заморожених конфліктів і не вирішених прикордонних суперечок, відсутність консенсусу стосовно укладення договору про Конвенціональні сили в Європі і недостатній прогрес в справі побудови заходів довіри і безпеки. Окрім цього, на порядку денному були енергетичне забезпечення, міграція, торгівля людьми, тероризм і фундаменталізм, кіберзлочинність і нестабільність в сусідніх регіонах. Врешті-решт, потребували зміцнення демократія, право закону і повага фундаментальних принципів прав людини. Офіційні особи ОБСЄ у своїх виступах наголошували на тому, що насамперед, необхідне посилення діяльності, а не заміна існуючих угод в рамках ОБСЄ.

29 листопада незабаром після зустрічі міністрів в Афінах Росія висунула проект Договору про Європейську безпеку¹⁸, 18 але більшість учасників ще не були готовими підтримати цю дискусію. Росія, очевидно, працювала у двох паралельних напрямках : Кіпрський процес в рамках ОБСЄ і розгляд цього проекту в рамках інших організацій. Це питання також стояло на порядку денному на засіданнях Ради НАТО-Росія в грудні 2009 р. У преамбулі цього проекту йдеться, що “використання сили проти територіальної цілісності або політичної незалежності. є неприйнятним. Стаття 1 містить положення про те, що “Будь-які заходи щодо досягнення безпеки, повинні здійснюватися з урахуванням інтересів всіх сторін”. У статті 2 пункт 3 йдеться: “Сторона зобов’язується не надавати свою територію з метою підготовки і здійснення збройного втручання проти будь-якої іншої Сторони.” Стаття 3 містить положення про те, “Сторона має права вимагати через дипломатичні або інші канали від будь-якої іншої сторони інформацію про законодавчі, адміністративні або організаційні заходи, які, на думку Сторони, можуть вплинути на її безпеку”. Стаття 5 “У випадку, якщо Сторона вирішить, що існує загроза порушення Договору, вона може вимагати консультацій через Депозитарій.” Стаття 6: “Будь-які учасники цих консультацій мають право зажадати скликання пленарної конференції”. Статті 7-8: “У разі збройного нападу Депозитарій негайно скликає Позачергову конференцію Сторін, і якщо в ній візьмуть участь не менше 75% всіх Сторін, вона може ухвалити рішення про необхідні колективні заходи”.

2 грудня 2009 р. міністрами було ухвалено Рішення №1/09 “Про подальший розвиток Корфурського процесу”, в якому посилювався “всебічний і збалансований підхід” і впровадження усіх норм, принципів і зобов’язання ОБСЄ. Неформальна зустріч на рівні постійних представників була присвячена обговоренню і посиленню ролі ОБСЄ щодо раннього попередження і запобігання конфліктам та ін., а також ролі в контролі за озброєннями і заходах з довіри і безпеки в контексті розвитку простору безпеки¹⁹.¹⁹ В цьому рішенні було визначено, яким чином Парламентська асамблея може внести свій внесок до Корфурського процесу. Бюджет на 2008 р. складав 169 млн євро. У 2010 році Головуючою стороною в ОБСЄ є Казахстан.

Європейський союз і Європейський парламент

Договір Євросоюзу, укладений у Маастріху у грудні 1991 року, визначив структуру “трьох опор” Європейської спільноти: Економічний і Монетарний союз; Спільна зовнішня політика і політика безпеки (СЗППБ), колишня Європейська політична співпраця; співпраця в області правосуддя і внутрішніх справ. Вони перекриті, як барабанні порожнини у римському храмі, головами держав і урядів Європейської ради, з ролями вирішення проблем, але з нечіткими і темними стосунками з вищезгаданими трьома опорами. Компонент безпеки не включав оборону і військову співпрацю і послідовно нестачу транспарентності. Замість цього ЗЄС пови-

¹⁸ Див.: www.kremlin.ru.

¹⁹ 2-й день 17-ої зустрічі, MC (17) Journal No. 2, Agenda item 8

нен був би розвинутий "як компонент оборони ЄС і як засіб зміцнення європейської опори Атлантичного альянсу". Інші ключові фрази видані у деклараціях, як додатки до Маастріхтського договору, зазначають:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

дами і парламентами, між національними парламентами і Європарламентом стосовно ефективності парламентської звітності у справах ЄС.

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

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

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

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

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

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

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

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

Протокол також включає зобов'язання погоджених звертань до Комісії та Ради. По-перше, Комісія повинна запевнити, що законодавча пропозиція є вчасною. По-друге, повинно пройти шість тижнів між випуском законодавчої пропозиції та її обговоренням чи прийняттям Радою. Такі дві пропозиції послідовно дозволяють урядам інформувати свої парламенти про пропозицію і залишати парламентам час для обговорення. Однак, як вже було сказано, протокол не примушує уряди дійсно використовувати час, відведений інституціями Спільноти

для формування своїх парламентів. Таким чином, це залишається доведеним до відома парламентів та їх урядів, щоб вступити у переговори стосовно змісту і процедур, які будуть застосовані для імплементації протоколу (РНП).

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

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

Тривалий процес, який почався із заснування Ради Європи в Ласкене в 2001 році і закінчився набуттям чинності Лісабонської угоди 1 грудня 2009 року, мав на своєму шляху і Європейську конвенцію, і Європейську конституцію, і результатом якого стало успішне ухвалення рішення Європейським парламентом про те, що Рада отримує право ухвалювати законодавчі рішення кваліфікованою більшістю голосів (наприклад, 71% голосів стало звичайною процедурою в ЄС, за винятком питань, що відносяться до сфери зовнішньої політики, оборони і безпеки, де консенсус залишається правилом). Національні парламенти отримують всі документи від Європейської комісії після їх публікації і мають 8 тижнів для того, щоб висловити свою думку щодо того, чи може рішення по даному предмету бути прийнятим на європейському рівні або повинно бути передано національним урядам. Якщо третина парламентів (кожна країна має два голоси, як це вимагає двопалатна система), висловить обґрунтовану думку, що законопроект не відповідає цьому принципу, пропозиція має переглядатися²⁰.

Яким шляхом прямувати?

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

Звіти Консультативної асамблеї Ради Європи без сумніву мають високу якість й роблять свій внесок у загальну побудову одностайності в Європі. Однак їхній вплив є незначним, тому що міністерська Комісія не визначає точну політику, яка зможе забезпечити спільну основу для реагування на звіти і рекомендації. Навіть найгірша ситуація представляє їх у Міжпарламентському союзі, де резолюції не адресуються кому-небудь спеціально. У

²⁰ Протокол 1 і 2 Лісабонського договору (Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community).

КСКЄС відбуваються зустрічі голів і кількох членів національних парламентських Комісій з європейських справ два рази на рік, інші – за необхідності: міністри країни доводять до відома президентства забезпечення інформацією з тем, обраних ними і відповідають на запитання, але це незначна можливість для парламентаріїв відстоювати спільну чи навіть головну позицію. Не існує узгодженого методу висування представників делегацій, які були б дійсно обізнані з демократичними рішеннями.

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

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

1. Кілька урядів не бажають надавати право Європарламенту говорити більше про справи СЗППБ, ніж у вищезгаданій Статті 21 ДЄС, і просити про необхідність розширити ті положення, які стосуються виникнення ЄПБО. На щастя, вищий представник Солана підготував направлення комісії ЄП без обов'язків діяти таким чином.
2. Нещодавно було запропоновано створення сенату, який би представляв членів держав, не додаток до безпосередньо обраного Європарламенту. Завади на цю пропозицію включали аргументи з приводу того, що Рада міністрів представляє національні інтереси в процесі спілкування, що процес прийняття рішень "першої опори" стане більш складним, і що подвоєний мандат стане нестерпним робочим тягарем (і без подвійного мандата не забезпечить бажаний зв'язок з національними парламентами). Новий орган повинен забезпечити багатонаціональний внесок в національні дебати швидше, ніж національні внески в області, де Європарламент має свою власну задачу і законодавство.
3. ЗЄС не буде переведено до Євросоюзу, хоча цей Договір залишається валідним. Його автоматична військова допомога, обумовлена Статтею 5 ЗЄС, продовжує збирати членів, хоча з 1954 року це не мало результату в організаційній формі колективної оборони. Це завдання було надано НАТО. З тривалою валідністю Договору ЗЄС, його Асамблея повинна вимагати щорічного звіту від Ради ЗЄС. Якщо Рада не буде збиратися більше, ніж один раз кожні шість місяців і не матиме ніяких справ, то такі звіти не охоплять головні проблеми Європейської безпеки і оборони.
4. Спільні дії у сфері ЄПБО будуть вимагати фондів поза національним фінансуванням їх власних силових внесків. Ці фонди можуть тільки надійти з бюджету Євросоюзу, який вимагає згоди Європарламенту. Як мінімум, міжінституційна угода забезпечує загальну суму СЗППБ діяльності, що повинна бути розширена, щоб покрити деякі військові витрати. Європарламент вже відіграє свою роль у фондуванні цивільного кризового менеджменту.
5. Європарламент і Асамблея ЗЄС формують свої резолюції і рекомендації на основі розширених дебатів і в комісіях, і на пленарних сесіях. Ці документи – справжній інструмент процесу інформування, транспарентності, створення консенсусу та законодавства. Без цих процесів СЗППБ і ЄПБО не вистачатиме міжнародного парламентського виміру, що став упором, проти якого національні парламенти проводять перевірку своїх власних урядів. Без цього сучасна підтримка операцій ЄС буде неминуче скорочена.
6. Асамблея ЗЄС прийняла політику включення всіх членів ЄС, їх кандидатів і всіх європейських членів НАТО. Вона працює з двадцятьма дев'ятьма країнами і забезпечує зв'язок з іншими країнами, залученими до Європейської безпеки. До цього, це створило інноваційні домовленості з іншими країнами Середземномор'я та Східної Європи, включаючи Росію та Україну. Подібні договори для запрошення не членів розробляються Асамб-

леєю НАТО. Обидві Асамблеї розглядають, як важливі, всі засоби для подальшого розвитку стабільності й демократії по всій Європі і для підготовки кандидатів у членство. Це не буде втрачено у зв'язку із переведенням функцій ЗЄС до ЄС.

7. Концептуально відсутня причина, через яку безпосередньо обраний Європарламент не покриває міждержавні аспекти Європейської інтеграції з таким же успіхом. Як міністри найбільш ефективно перевіряються в національних парламентах за своїми діями у міждержавній співпраці, так і національні парламенти повинні вимагати слова у рішеннях відправки персоналу для участі у військових операціях, залишити міжнародні дебати всередині Європарламенту, які не вирішують проблеми інформування національних парламентаріїв і членів Європарламенту в способі представництва громадян Європи.
8. Шлях національних парламентів пролягає між зовнішньою політикою і політикою оборони і значною мірою відрізняється серед держав-членів. Національні дебати вважаються не тільки справою адекватної інформації, якою забезпечені. Вони також залежать від бажань парламентаріїв та урядів вступити у глибоку дискусію з цих питань.
9. На додаток до парламентських дебатів набагато більше необхідно вимагати, щоб зміцнити віру народу в нові реалії зовнішньої політики, політики безпеки і оборони, наприклад, через відкриті форуми, симпозіуми і слухання. Це також піднімає питання відкритості процедур в Раді: ефективна перевірка не можлива без протоколів зборів, включаючи, як мінімум, спосіб голосування членів за обговореними питаннями.

Вибір для парламентського нагляду другої опори ЄС

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

1. Повна компетенція Європарламенту у другій, так як і у першій опорі ЄС, пов'язана з доповідями, резолюціями, бюджетними можливостями, письмовими і усними запитаннями до президентства чи вищого представника. Полегшений варіант може бути формально взятим від ЄПБО, виходячи із Статті 21.
2. Створення змішаної Асамблеї з п'ятнадцятьма державами Євросоюзу як повноправними членами, але з двадцяти восьми представленими країнами, включаючи обидва національні парламенти і дійсну кількість членів Європарламенту, дозволяє представництво політичних груп і комісій, які мають справу з СЗППБ чи ЄПБО.
3. Продовження існуючої практики Європарламенту (виходячи із Статті 21), з ЄПБО залишається всередині Асамблеї ЗЄС, у такій же формі, можливо, з деяким розподілом праці для уникнення повторень. Статус п'ятнадцяти держав повинен бути одночасним.
4. Зустрічі національних делегацій повинні бути оголошені країною, яка перебуває у президентстві (СЗППБ-модель), але складається з членів постійних Комісій оборони і зовнішніх справ.
5. Ніякого багатонаціонального контролю.

Семінар у Гаазі забезпечив підтримку другого вибору, але залишилося кілька проблем. Парламентарії ЗЄС наголосили на своїх мандатах, наданих оновленим Брюссельським договором, але потерпіли невдачу, щоб переконати своїх колег у їх конкретній значущості, так само як і ЗЄС був позбавлений цих функцій. Члени Європарламенту стали противниками створення нового органу і виявили намір задовольнитися КСКЄС – типом моделі голів Комісій оборони у національних парламентах; вони, очевидно, злякалися інституційної угоди, хоча і представили як тимчасовий висновок 2004 міждержавної конференції, який може стати постійним завдяки перешкоджанню розвитку повноважень Європарламенту у другій та третій опорах. Негайний ефект, однак, був кроком назад у секторі безпеки, де переведен-

ня функцій ЗЄС до ЄС не був відповідним парламентському виміру і зв'язок з країнами-кандидатами було втрачено. Процес "безпеки завдяки участі", розвинутий ЗЄС, потерпів крах. Бельгійське президентство не зробило всього можливого для збереження позитивних наслідків. Парламентська конференція була організована у липні, а потім у листопаді 2001 року. Проект Декларації рекомендував, що:

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

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

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

Напередодні листопадової зустрічі бельгійський доповідач Арман де Декер, президент Сенату, змінив свою пропозицію і запропонував Парламентській конференції ЄПБО проводити засідання два рази на рік за ініціативи парламенту країни, яка перебуває у президентстві ЄС Європарламенту і залучає шість членів від кожної країни, включаючи голів Комісій зовнішніх справ і оборони. Європарламент повинен мати одну третину загальної кількості членів, і Асамблея ЗЄС зможе надсилати шість членів. Конференція перевірить звіти, накреслені разом зі співдоповідачами від національних парламентів та Європарламенту і прийме рекомендації та інформацію до роздумів. Президентство Євросоюзу, вищий представник ЗСПБ, а можливо, і Європейський уповноважений, відповідальний за зовнішні стосунки, будуть ставити запитання до представлених звітів.

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

1. Розширена сесія, яка включає найближчий до ЄС рівень, представників від країн-кандидатів до Євросоюзу, неєвросоюзних європейських членів НАТО, ЗЄС і Парламентської асамблеї НАТО.
2. Рівень ЄС, який включає до п'яти членів від країни, Європарламент, який налічує до однієї третини кількості національних парламентаріїв.

3. Комісія голів конференції, яка складається з голови комісії закордонних справ і Комісії оборони для схвалення порядку денного і робочої програми, як запропонованих спільно парламентом країни, яка перебуває на президентстві, і Європарламентом.

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

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

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

Європейська Конвенція, яка складається з урядового представника членів національних парламентів і Європарламенту, була встановлена Європейською радою у Лейкені, щоб обміркувати майбутнє Союзу і зустрітися спочатку в лютому 2002 року. Члени визначалися урядами і парламентами, але з функцією особистої здатності. Ясно, що їх звіт повинен мати тільки вплив, якщо це показує розсудливий рівень консенсусу. Вони повинні бути готові до початку літа 2003 року, якраз перед наступною міжурядовою конференцією. Це відбудеться у 2004 році. Парламентський вимір – у порядку денному, так само, як і зміцнення СЗППБ, але на наступні 2 роки не очікуються ніяких урядових рішень. Позитивний аспект полягає у присутності тринадцяти країн-кандидатів (включаючи Туреччину), хто обрав представника у Бюро Конвенції. Фактично, їх участь є найбільш цінною, тому це надає можливості кандидатам висловити свою точку зору на майбутнє Євросоюзу і йти шляхом переговорів до вступу.

Підсумком Конвенції було маленьке диво, коли 220 делегатів сформували консенсус, але політичний клімат все-таки породив євроскептицизм. Референдуми у Франції і Нідерландах було провалено, але Лісабонський договір, який замінив конституцію, пройшов два референдуми в Ірландії. Цей договір містив більш традиційні тексти, він зумів уникнути натяків на створення «супердержави», зокрема його символів як прапор і гімн. По суті питання там не було серйозних відмінностей, крім того, кожна держава діставала можливість відстоювати свої національні інтереси в Європейській комісії. Згідно з Лісабонською угодою Загальна зовнішня політика, політика безпеки і політика оборони залишаються міжурядовими. Європол дедалі більше залучається до дискусій і дістає можливість висловлювати свою думку в Парламентській асамблеї і структурах ЗЕС. Проте це безпосередньо не пов'язано з парламентським контролем. Високий представник і Віце-президент комісії, діючи узгоджено в зовнішніх справах, в змозі підсилити Європейський парламент, ефективно впливаючи на бюджетні процеси.

Залишається неясним, як інші члени комісії в змозі впливати на зовнішні аспекти, як втім, і система президентської ротації. Проте вже створено Служба зовнішніх стосунків, яка спільно з делегатами комісії та членами Секретаріату ради, які зможуть успішно працювати на міжнародній арені, але залишається немало проблем, що чекають на своє рішення.

Деякі питання залишаються на порядку денному роботи парламентів²¹. В рамках ЄС були опубліковані два найважливіші документи: доповідь президента щодо Європейської політики оборони і безпеки (зараз трансформованої в Загальну політику оборони і безпеки) і доповідь Ради щодо головних аспектів і основних виборів Загальної зовнішньої політики і політики безпеки. У ЗЄС Рада зобов'язувалася щорічно звітувати про свою роботу, що набуло форми двох піврічних звітів, проте практична цінність була невисокою, тому що Рада ЗЄС останній раз збиралася в травні 2002 р. При схемі роботи Загальної зовнішньої політики і політики безпеки роль президента зведеться до нуля, Високий представник очолить Раду із зовнішніх справ (яка буде відокремленою від Ради із загальних справ), який надаватиме свій звіт. Велика частина роботи ляже на плечі Високого представника і Спеціальних представників, які надаватимуть свої звіти перед комітетом Європейського парламенту, але фактично контроль над оборонною політикою залишається за національними парламентами. Солана був в курсі цієї проблеми і призначив персонального представника, відповідального за зв'язки з Європейським і національним парламентами.

Європейський парламент має намір організувати спеціальні конференції спікерів національних парламентів в першій половині 2010 р. з метою посилення зв'язків між ЄП і національними парламентами. У Брюсселі циркулює ідея про те, щоб створити зв'язок, що постійно діє, між ЄП і національними парламентами з метою здійснювати до-законодавчий діалог, який допоможе їм в законодавчій діяльності, зокрема, у впровадженні і посиленні законів ЄС. Залишається відкритим питання про проведення конференцій Головами комітетів у зовнішніх справах і обороні, що не згадувалося в Лісабонському договорі. Очевидним є і того, що існуючі комітети і комісії ЄС не дуже охоче займаються справами, пов'язаними із зовнішньою політикою, безпекою і обороною.

Висновки

У першій главі ми дійшли певних висновків щодо власної ролі військових у демократичному суспільстві. Ми описали європейське довкілля безпеки, що змінюється, і необхідність зрозумілої політики безпеки, у якій сучасний солдат виконує багато завдань. Наголос на підтримці миру потребує "солдата-охоронця", чії міжнародні функції дуже схожі на національні функції поліції: він перебуває на сцені нестабільності, захищаючи своєю присутністю, але, в разі необхідності, може застосувати й силу. Він так повинен діяти у багатонаціональних формуваннях, які підкреслюють солідарність міжнародної спільноти, зменшують ризик залучення країн, що ворогують, і забезпечують безпеку завдяки взаємодії. НАТО і ЄС пережили вражаючий період розширення, уникаючи нестабільності в Східній Європі. Поки ці два процеси рухалися окремим курсом, але членство в НАТО вбачається більш швидким, ніж прийняття до ЄС. Обидві структури успішно пройшли через підготовчі стадії. Велика частина Європи вже об'єднана і формує простір безпеки, принаймні, на декілька десятиліть. Якщо процеси йтимуть добре, всі балканські країни приєднаються до обох організацій. Членство Туреччини в ЄС є проблематичнішим, але могло б зацікавити усі сторони. Просування НАТО на схід уповільниться, тому що в цьому випадку превалюватимуть негативні ефекти,

²¹ Див.: Звіт і рекомендації: Michael Hancock and Giacomo Santini, *EU and WEU Council Information on European security and defence policy*, Doc. C/2059 of the WEU/ESDA Assembly (2 December 2009).

зокрема, зростання націоналізму в Росії. Стосунки з Росією будуть основною темою ухвалення нової Стратегічної концепції НАТО. З одного боку, це робить необхідним підкреслити взаємні інтереси, наприклад, енергетична співпраця, проблеми, пов'язані з Афганістаном, Іраном і Північною Кореєю, але, з іншого боку, збільшується тиск на республіки колишнього СРСР з боку Росії, що може обмежити їх право вибрати свій власний шлях. У цьому контексті було б важливим обговорення в національних парламентах пропозицій президента Росії з питань договору про безпеку і можливості, збудувати конструктивні стосунки з Росією, принаймні, сьогодняшня риторика потребує корекції для того, щоб бути прийнятною іншими. Іншим ключовим питанням Стратегічної концепції буде роль ядерного озброєння. Обама малює перспективу без'ядерного світу (в умовах суворого контролю), яка є довгостроковою і може зайняти 5-10 років роботи в рамках цієї концепції. У будь-якому випадку необхідно говорити і про сьогодняшні функції, наприклад про заборону використання ядерного озброєння іншими ядерними державами.

Також представляється можливим подальше скорочення ядерних озброєнь в США і Росії, розглядається питання про розміщення американської тактичної ядерної зброї в Європі, що бачиться новим членам НАТО як деякий символічний крок, що демонструє трансатлантичну солідарність. Так само можуть бути переглянуто плани США щодо захисту проти балістичних ракет. Врешті-решт, необхідно поліпшити взаємини ЄС і НАТО. Зокрема, ЄС могло б використовувати потенціал НАТО в тих випадках, коли втручання НАТО у цілому неможливе. Структури «Берлін плюс», проте, були використані тільки в Боснії, де ЄС проводив операцію «Алтея». Їх подальше застосування було заблоковане Кіпрськими домовленостями.

Тоді як стосунки між Європейським парламентом і Асамблеєю ЗЕС залишаються напруженими, стосунки між Європейським парламентом і Парламентською асамблеєю НАТО набагато міцніші, делегації європарламентаріїв двічі на рік відвідують пленарні засідання і засідання комітетів. Парадоксально, що трансатлантичний форум привертає більше увагу європейців, ніж дебати з питань безпеки. Не зважаючи на це, ПА НАТО неспроможне здійснювати реальний парламентський контроль. Так або інакше, члени НАТО вважають за краще розглядати альянс як міждержавний орган із сильним лідерством США.

У ЄС справи йдуть по-іншому. Там відбувається процес зближення, зокрема «комунітарний метод», що включає право висувати ініціативу в Комісії, широку можливість спільного голосування в Раді і ухвалення рішень в Європейському парламенті. Деякі владні повноваження національних урядів делегуються Брюсселю, що допомагає дотримувати порядок в розгляді питань. Національний міністр не може бути відповідальним перед своїм парламентом, якщо він не отримав більшість голосів в ЄС. Такі аспекти як безпека, оборона, закордонні справи згадуються у багатьох документах, і парламентський контроль повинен здійснюватися на європейському рівні, але це ще трапиться нескоро. Фактично після ухвалення Лісабонського договору неохоче дискутуються положення конституції. Якщо це і надалі буде небажаним, вони зможуть включатися в майбутні угоди.

Тоді як на території держав-членів спостерігається стабільність, розширення НАТО і ЄС породжує нові проблеми в стосунках з державами, які не є або поки не є членами цих структур. Це відбувається завжди, але не завжди однаково. Нові форми партнерства повинні розвиватися, і ініціативи, які висуватимуться перед Брюсселем, повинні забезпечувати рух вперед.

Очевидно, що процеси розширення НАТО і ЄС залучають їх до участі в інших організаціях, і це в цілому робить Європу «суперорганізованою», породжує безліч угруповань, асоціацій і партнерств. У ідеалі парламентські асамблеї ОБСЄ і Ради Європи повинні злитися обов'язково з урахуванням участі США і Канади. Кожен орган винен себе постійно перевіряти на ефективність і актуальність. З набуттям чинності Лісабонського договору порядок речей зміниться, але ще рано говорити у якій мірі. Принципи солідарної відповідальності, при цьо-

му амбітність, напевно призведуть до того, що ЗЄС стане непотрібним. В той же час роль Європейської асамблеї національних парламентаріїв щодо побудови консенсусу в питаннях безпеки не можуть бути заміненою зустрічами голів національних комітетів. Мінлива природа безпеки має внутрішні і зовнішні аспекти порушує суспільний інтерес і вимагає серйозної участі національних парламентаріїв, які виконують свої звичайні обов'язки у себе на батьківщині. Отже, кожен дійом на шляху досягнення консенсусу є прогресом в побудові стабільності і безпеки на нашому континенті.

Література

- George, Bruce MP and Morgan, David J., *Parliamentary Committees and National Security* (London, 1999).
- Stephen Blockmans, ed., *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects* (The Hague: T.M.C.Asser Press, 2008).
- Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007).
- Simon, Jeffrey, *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations* (Washington DC: National Defense University Press, 1996).
- Nelson, Daniel N. and Ustina, Markus, *Brassey's Central and East European Security Yearbook* (Washington DC: Brassey's Inc., 2002).
- Desch, Michael C., *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore MD, Johns Hopkins University Press, 1999).
- Finer, S.E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Oxford: Pall Mall Press, 1962).
- Kurian, George T., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Vol. 1 and 2* (London: Fitzroy Dearborn, 1998).
- Olson, David M., *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View* (Armonk NY: M.E. Sharpe, 1994).
- Report of the Hansard Commission on Parliamentary Scrutiny, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable* (London: Vacher Dod Pub., 2001).
- Norton, Philipp, *Parliaments and Governments in Western Europe* (London: Frank Cass Publishers, 1988).
- Longley, Lawrence D. and Davidson, Roger H., *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass Publishers, 1998).
- Olson, David M. and Norton, Philipp, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (London: Frank Cass Publishers, 1996).
- De Nooy, Gert, *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996).
- Singh, Ravinder Pal, *Arms Procurement Decision Making, Vol. I and II* (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Von Beyme, Klaus, *Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999* (London: Macmillan, 2000).
- Daniker, Gustav, 'The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces', *UNIDIR Research Paper*, No. 36 (New York and Geneva: UN Institute for Disarmament Research, 1995).
- Evans, Gareth, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney: Allen and Unwin, 1993).

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

Уїм Ф. Ван Ікелен

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

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

¹Дослідження здійснено у співпраці ДКЗС з ПА НАТО: проф. Ганс Борн (керівник проекту), м-р Матіас Тюлер (помічник), ПА НАТО: проф. Уїм Ф. Ван Ікелен, пані Світлана Савстова.

	1a. Оригінальна назва	1b. Назва українською мовою	2. Кількість членів	3. Річний бюджет	4. Штат співробітників	5. Джерела
GER	Verteidigungsausschuss	Комісія з оборони	38		8	конст., ПП і град.
GRE	Αιάρκhs Emítromh eοnίkhs αμυνας και eοοτερíkon υμooeoon	Постійна комісія нац. оборони і зовн. справ	50		1	ПП
HUN	Nemzetbiztonsági Bizottság	Комісія з нац. безпеки	15	€ 4000	2	закон і ПП
ICE	-	-	-	-	-	-
ITA	Commissione Difesa della Camera dei Deputati	Комісія оборони (палата депутатів)	43		4	конст., ПП і град.
LUX	Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense	Комісія зовнішніх і европ. справ	11		2	ПП
NET	Vaste Kamercommissie Voor Defensie	Постійний комітет оборони	30	Апрох. € 25.000	5	ПП
NOR	Stortingsets Forsvarskomite	Постійний комітет оборони	10		1	конст., ПП
POL	Komisja Obrony Narodowej	Комісія нац. оборони	18		3	конст., закон, ПП і град.
POR	Comissao de Defesa Nacional	Комісія нац. оборони	26		3	ПП
SPA	Comision de Defensa	Комісія оборони	40		4	конст., ПП і град.
TUR	Milli Savunma Komisyonu	Комісія нац. оборони	25	€ 130m	3	конст., ПП і град.
UK	Defence Committee	Комітет з оборони	11		7	ПП і град.

Частина В. Процедури комісій (комітетів)

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

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

Частина С. Повноваження комісій (комітетів) оборони

Назустріч Європейському Союзу

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

Обоє: повноваження комісії (комітету) і пленарного засідання парламенту.

Ком.: повноваження комісії (комітету).

Жодеп: ані повноваження комісії (комітету), ані пленарного засідання парламенту.

Парл.: повноваження пленарного засідання парламенту.

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

Частина D. Бюджетний контроль оборонних питань

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

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

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту.

Ком.: повноваження комісії (комітету).

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

Парл.: повноваження пленарного засідання парламенту.

Частина Е. Повноваження, що стосуються місії миру

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

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

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту.

Ком.: повноваження комісії.

Жоден: ні повноваження комісії, ні повноваження пленарного засідання парламенту.

Парл.: повноваження пленарного засідання парламенту.

Частина F. Повноваження, що стосуються витрат на потреби оборони

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

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

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту.

Ком.: повноваження комісії.

Жоден: ані повноваження комісії, ані повноваження пленарного засідання парламенту.

Парл.: повноваження пленарного засідання парламенту.

Частина С. Повноваження стосовно політики безпеки, планування і документації

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

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

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту.

Ком.: повноваження комісії.

Жоден: ані повноваження комісії, ані повноваження пленарного засідання парламенту.

Парл.: повноваження пленарного засідання парламенту.

Частина Н. Повноваження стосовно військового персоналу

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

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

Обоє: повноваження комісії і пленарного засідання парламенту.

Ком.: повноваження комісії.

Жоден: ані повноваження комісії, ані повноваження пленарного засідання парламенту.

Парл.: повноваження парламенту пленарного засідання парламенту.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

РОЗВИВАЮЧИ ПАРТНЕРСТВО НАТО

ПІДКОМІТЕТ З ПАРТНЕРСТВА НАТО ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ НАТО

*Раса Юкнявічене, міністр оборони Литви
Доповідач*

Програму партнерства НАТО було засновано після закінчення холодної війни, і вона є однією з найуспішніших в історії альянсу. Ці формальні взаємини, ініційовані НАТО, стали як його складовою, так і рушійною силою трансформації альянсу. Програма партнерства НАТО відбиває зміни, які пережив альянс, – від первинної функції блоку територіальної оборони країн-членів, до гнучкої організації, здатної поширювати безпеку і стабільність поза їх кордонами. Наш комітет надає звіт про свою роботу щодо програми партнерства НАТО і продовжує здійснювати моніторинг розвитку в цій сфері. Доповідь містить опис поточного стану партнерства НАТО і дає свої рекомендації щодо його подальшого розвитку.

Походження партнерства

Альянс здійснює структуровану співпрацю з країнами-партнерами з моменту закінчення холодної війни. З 1991 року було створено 5 різних концепцій партнерства, заснованих на діалозі, співпраці, реформуванні і навчанні. Окрім Ради НАТО-Росія й успішного партнерства НАТО-Україна, програми партнерства НАТО включають Середземноморський діалог (СД) і Стамбульську ініціативу співпраці (СІС). Але найуспішнішим практичним прикладом партнерства є програма Партнерство заради миру (ПЗМ) та її політична складова Євроатлантична рада з партнерства, в якій зараз беруть участь 23 країни-партнери. Взаємодія НАТО з країнами-партнерами охоплює значну територію і широке коло питань, що зближує держави, які мають схожі інтереси, але разом з цим допомагають розв'язувати їх специфічні проблеми.

Концепція партнерства, яка набула свого розвитку після 1991 р., слугувала НАТО як політичний інструмент для досягнення стабільності в нестабільному просторі безпеки.

Більш того, концепція партнерства і кількість відповідних інструментів, яка дедалі збільшується, запобігли виникненню напруження між країнами-членами НАТО і сусідніми державами. Партнерство, яке змінювалося з моменту свого створення, відбиває здатність НАТО адаптуватися до нового простору безпеки, і на сьогодні воно є дуже вагомим внеском альянсу в безпеку і стабільність як у євроатлантичному регіоні, так і поза його межами. У Стратегічній концепції НАТО 1999 р. наголошується на тому, що партнерство є одним з основних завдань альянсу. Важливо відзначити, що це партнерство не є вулицею з одностороннім рухом, коли країни-учасниці, просто отримують певні вигоди від допомоги альянсу, країни-партнери відправляють свої військові підрозділи на підтримку місії НАТО на Балканах і в Афганістані, ефективно беручи участь у багатьох бойових операціях.

У 1991 році після закінчення холодної війни НАТО створило Північноатлантичну раду зі співпраці (ПРС), що було необхідним заходом у відповідь на розпуск Варшавського договору і появу великої кількості нових держав після розпаду СРСР. Первинною метою НАТО було не тільки просування співпраці у сфері безпеки, а й допомога новоутвореним країнам у справі розбудови демократичного суспільства і модернізації їх збройних сил. Партнерство НАТО просувало і прискорювало процеси трансформації в країнах Центральної і Східної Європи не тільки у військових аспектах, а й у політичній, економічній і науковій сферах.

До програми ПЗМ, заснованої в 1994 р., де брало участь багато партнерів, було включено широке коло питань оборонної співпраці, зокрема, інтегрованість і оборонне реформування. З часом програма ПЗМ значно розширила коло партнерів, що вже не вміщалося в обмежені рамки ПРС, у зв'язку з чим НАТО заснувало Євроатлантичну раду з партнерства (ЄРП), що додало політичний аспект до практичної співпраці в рамках ПРП, внаслідок чого членами НАТО стали 26 країн і 23 країни – партнерами. Сьогодні ПРС забезпечує політичні рамки для планування і здійснення ПЗП-діяльності НАТО, а також для політичного контролю над нею. 13 із 18 країн, які не є членами НАТО, беруть участь в операціях альянсу як члени ЄРП.

Поточний стан партнерства НАТО

Програма ПРП забезпечує рамки для безпосередньої двосторонньої співпраці між країнами-партнерами і НАТО. Це допомагає партнерам будувати свої власні стосунки з альянсом, вибираючи свої пріоритети у співпраці, а також рівень участі. Новий двосторонній механізм, який було представлено у 2002 р. на Празькому саміті у формі Плану дій з індивідуального партнерства (ПДІП), який стимулював подальше поглиблення взаємин і підсилив підтримку НАТО країн-партнерів. Усі програми в рамках ПЗМ базуються на загальних цінностях, ставлять за мету поглиблення внутрішніх демократичних реформ, включаючи таке складне завдання, як здійснення ефективного демократичного контролю над спецслужбами і військовими інститутами. Проте країни-партнери самі вирішують, який рівень участі є для них прийнятним. Деякі з них повною мірою залучені до діяльності НАТО, інші не дуже охоче беруть участь у програмах, наприклад ПДІП, яка висуває серйозніші вимоги до внутрішніх реформ. Формально стосунки НАТО-Росія було встановлено у 1991 р., коли Росія приєдналася до ПРС. У 1994 р. Росія приєдналася до ПЗМ і в 1996 р. висловила бажання приєднатися до новоутворених Сил стабілізації, які проводили операцію в Боснії-Герцеговині. Основоположний акт НАТО-Росія, який було підписано в 1997 р., сформував базис для ближчих стосунків НАТО-Росія і подальшого розвитку інституалізованої програми двосторонніх консультацій і співпраці під керівництвом Постійної об'єднаної ради (ПОР). Проте діяльність ПОР не була дуже активною частково через неповну довіру, що залишилася після холодної війни. Крім того, повітряна кампанія НАТО в Косово в 1999 р. негативно вплинула на стосунки між

Росією й НАТО. Проте 2002 р., після участі Росії в Силах стабілізації в Косово, а також після терористичної атаки 9 вересня 2001 р. і, врешті-решт, визнання загальних інтересів, загроз і необхідності в координації спільних дій, альянс і Росія заснували Раду НАТО-Росія (РНР). Ця Рада продовжила поглиблення стосунків між альянсом і Москвою у сфері боротьби з тероризмом, особливо після трагічних подій 2004 р. в Беслані.

На практиці також стала успішною співпраця НАТО і Росії у військовій сфері. Росія брала участь в операції "Активні зусилля", антитерористичній операції НАТО в Середземному морі згідно зі статтею V та в інших діях, включаючи спільне навчання військ НАТО і Росії з тактичної протиракетної оборони, які успішно відбулися у Німеччині у 2008 р., четвертими за час роботи РНР.

Важливим аспектом діяльності, узгодженим міністрами закордонних справ у рамках РНР, є Проект підготовки персоналу з Афганістану і Центральної Азії для протидії розповсюдженню наркотиків, який дав змогу більш ніж 450 офіцерам з цих регіонів підвищити свою кваліфікацію. Підготовку здійснювали, окрім експертів НАТО, фахівці з Росії та Фінляндії, які стали донорами Проекту в 2007 р. На саміті РНР у 2008 р. у Брюсселі Росія запропонувала використовувати свою територію для невійськових вантажів для підтримки місій НАТО в Афганістані. На жаль, після війни у Грузії у 2008 р. Росія припинила свої дії в цьому напрямку, що поставило під сумнів подальшу військову співпрацю.

Навіть у плані форуму для чесного і відкритого обміну думками РНР не виправдовує сподівань. Більш того, подальші дії Росії в Грузії у серпні 2008 р., які були негативно оцінені міністрами закордонних справ альянсу, суттєво зменшили співпрацю НАТО і Росії, і необхідно ще оцінити, наскільки це позначиться на їх подальших зв'язках. Тоді як Росія повністю прийняла угоди від 12 серпня і 8 вересня, яких було досягнуто під патронатом ЄС, альянс ухвалив рішення припинити зустрічі з Росією на рівні міністрів у рамках РНР. Москва також переглянула свої стосунки з НАТО і повідомила про припинення військової співпраці з альянсом. Стосунки також ускладнилися після того, як Росія визнала незалежність Абхазії і Південної Осетії, що відкололися від Грузії, і рух назустріч альянсу повністю припинився. Надалі стала помітною суттєва розбіжність у багатьох питаннях, таких як незалежність Косово, припинення Москвою своєї участі в Договорі про конвенційні сили в Європі, розміщення в Чехії і Польщі американської системи протиракетної оборони, заохочення до членства Грузії й України в НАТО, які ще більш обмежили контакти НАТО і Росії.

Як наслідок серпневої грузино-російської війни 15 вересня 2008 р. було засновано Комісію НАТО-Грузія. Комісія здійснює моніторинг і підтримку стосунків між Грузією та альянсом, як це передбачено планом вступу країни до альянсу, який було прийнято на Бухарестському саміті 2008 р., зокрема вона координує спільні зусилля, спрямовані на підтримку відновлення Грузії після недавнього конфлікту. Тбілісі вже приєднався до програми ПЗМ у 1994, підписав ПДІП з НАТО в 2004 р. і почав т.з. інтенсивний діалог у вересні 2006 р.

Взаємини НАТО й України стартували у 1991 р., коли Україна приєдналася до ПРС. З Відтоді ці взаємини продовжували розширюватися й поглиблюватися, як це було відображено в багатьох підписаних документах: членство у ПЗП, прийняття Хартії Україна-НАТО у 1997 р., створення Комісії НАТО-Україна в 2002 р., ухвалення Україною Плану дій НАТО-Україна, програма Інтенсивного діалогу, яку було розпочато в 2005 р. Ці проекти мали на меті підтримати зусилля України на шляху реформування й подальшої повної інтеграції до євроатлантичних структур безпеки, Україна також довела, що здатна зробити вагомий внесок до євроатлантичної безпеки в рамках операцій, що проводяться НАТО.

Україна бере участь в Інтенсивному діалозі з НАТО, і її уряд висловив готовність країни до членства в НАТО. Проте оборонні витрати України досить низькі, тому ця країна може виступати тільки як партнер, беручи участь в усіх операціях НАТО. Існуючі проблеми, зокрема,

мляве реформування, недостатня суспільна підтримка членства країни в НАТО та обмежена інформованість населення про альянс перешкоджають розвитку глибших зв'язків. Більш того, Україні необхідний більший прогрес щодо громадянського контролю над збройними силами, особливо внутрішніх військ. Київ потребує більшої підтримки членства в НАТО, що потребує значного просування в інформованні й освіті щодо питань євроатлантичної інтеграції. Розмежування політичних еліт країни, що дедалі триває, робить неможливими серйозні зміни упродовж найближчого часу, особливо зважаючи на останні урядові кризи.

Події в Грузії по-новому освітлюють роль Молдови, яка лежить між членом НАТО Румунією й Україною, яка прагне вступити у НАТО. Молдова приєдналася до ПЗМ в 1994 році, другою після України з країн СНД і підписала угоду щодо ПДІП в 2006 р. І хоча в конституції країни проголошено нейтралітет, нинішній уряд подає ознаки інтересу в ближчій співпраці з НАТО. Республіка Молдова спільно з іншими членами НАТО бере участь у багатьох миротворчих операціях, зокрема в Іраку. Проте в країні існує "заморожений конфлікт" - Придністров'я, що відколося від Молдови після розвалу СРСР, і третина його мешканців має російський паспорт. Тоді як Кишиневу пропонує Придністров'ю широку автономію, визнання Москвою незалежності Південної Осетії та Абхазії заохочує придністровських сепаратистів.

Визнаючи той факт, що євроатлантична безпека тісно пов'язана з безпекою і стабільністю в середземноморському регіоні, Північноатлантична рада ініціювала в 1994 р. програму "Середземноморський діалог" (СД). До співпраці у сфері безпеки в рамках СД притягуються Алжир, Йорданія, Марокко, Туніс, Мавританія та Ізраїль. Серйозного прогресу в рамках цього партнерства було досягнуто після самітів у Стамбулі й Ризи, політичні консультації з партнерами стали частими і змістовними, розширювалася і практична співпраця. Наприклад, деякі країни СД зробили свій внесок до операції "Активні зусилля", Ізраїль і Єгипет підписали угоди з індивідуальної співпраці з НАТО.

Зважаючи на терористичні атаки 2001 р. і враховуючи необхідність підвищити стабільність на ширшій території Середнього Сходу, керівники держав і урядів альянсу на саміті в Стамбулі в 2004 р. заснували Стамбульську ініціативу з співпраці (СІС). Через деякий час 3 країни – Бахрейн, Катар, Кувейт і Об'єднані Арабські Емірати приєдналися до СІС. Базуючись на принципі задіяності, СІС відкритий для всіх зацікавлених держав Середнього Сходу, допомагає втіленню їх цілей, зокрема, боротьбі з тероризмом і розповсюдженням зброї масового знищення.

Окрім вищезгаданих формалізованих взаємин альянс співпрацює з багатьма іншими державами поза рамками угод або ініціатив. Наприклад, Австралія, Японія, Південна Корея і Нова Зеландія мають спільні з альянсом стратегічні концепції і ключові цінності. Вони забезпечують значний внесок в операції НАТО і в інший спосіб підсилюють активність НАТО. Розширюючи географію своїх операцій, наприклад в Афганістані і Дарфурі, НАТО потребує підтримки демократичних країн західної частини Тихого океану.

Партнери НАТО розрізняються за своєю політикою, географією і військовим потенціалом. Деякі країни, окрім військової кооперації, зацікавлені в тіснішій політичній співпраці і висловлюють свою зацікавленість у приєднанні до альянсу. Інші також прагнуть військової і до певної міри політичної співпраці, але при цьому не хочуть бути членами альянсу. Головною мотивацією такої співпраці є прагнення набути від НАТО досвіду, отримати консультації та допомогу, які мають поліпшити військовий потенціал країни. Наприклад, для країн-партнерів НАТО в Центральній Азії не є обов'язковим поділяти західні ідеали й цінності, але при цьому ці держави прагнуть розвивати свою військову інфраструктуру для того, щоб боротися з тероризмом, релігійним екстремізмом і незаконним обігом наркотиків. Також вони прагнуть забезпечити безпеку своїх місцями прозорих кордонів. Оскільки ці країни не прагнуть до членства в альянсі, НАТО не може серйозно вплинути на процеси їх політичного і військового

реформування, як, наприклад, це відбувається на Західних Балканах і Кавказі. Для Центральної Азії співпраця з НАТО забезпечує необхідний рівень допомоги, зокрема надається військова і матеріальна допомога. Крім того, співпраця з НАТО дає відчуття міжнародної довіри і легітимності, що може виявитися дуже корисним у справі залучення прямих іноземних інвестицій.

У НАТО інтерес до Центральної Азії зростає головним чином завдяки ролі альянсу в Афганістані, але, окрім цього, через його геостратегічне положення і дедалі зростаючу актуальність нових джерел енергетичних ресурсів. Нещодавня інтервенція Росії у Грузії ще більш підкреслює важливість цього регіону. Сьогодні зростає вплив Китаю на країни Центральної Азії, а взаємини з Росією залишаються для них головним пріоритетом. З погляду перспективи формалізовані стосунки з НАТО дозволяють їм проводити "мультивекторну політику", сприяє певному впливу на взаємини з Росією. НАТО слід продовжувати і, по можливості, поглиблювати таку співпрацю, але при цьому треба визнати, що це жодною мірою не повинно шкодити Росії. Крім того, варто відзначити, що в деяких країнах-партнерах погано захищені права людини, через що виникає ризик залучення НАТО до репресивних тенденцій цих режимів. Отже, альянсу в таких випадках слід діяти дуже обережно і сильніше акцентувати на загальнолюдських цінностях.

Політика відкритих дверей НАТО

Політикою відкритих дверей НАТО є розширення і розвиток існуючих програм партнерства. 10 колишніх країн-партнерів по ЄРП стали членами НАТО після 1991 р. Процес розширення НАТО робить суттєвий внесок у безпеку Центральної і Східної Європи, членство в альянсі заохочує країни-кандидати співпрацювати із сусідніми державами, а також здійснювати реформи у військовій, політичній, економічній і соціальній сферах.

Є очевидним, що прийняття нових країн покликане не тільки поліпшити безпеку в цих країнах, а й усього альянсу в цілому. Двері НАТО залишаються відкритими, і на Бухарестському саміті було визнано, що з часом Україна і Грузія стануть членами альянсу. Проте, з погляду доповідача, стало помилкою, що ці країни в квітні 2008 року не отримали запрошення взяти участь в Плані дій щодо членства (ПДЧ).

Участь у ПДЧ може стимулювати обидві країни. Грузія й Україна останніми роками пережили періоди політичної нестабільності, і деякі скептики висловлюють заклопотаність з приводу розпорошеності їх політичних інститутів. Проте грузинський уряд готовий приділяти більше уваги замороженим конфліктам в Абхазії і Південній Осетії, що може сприяти приєднанню Грузії до НАТО. Грузія й НАТО з 2006 р. беруть участь у програмі Інтенсивного діалогу, і більше 70% населення країни на референдумі, який відбувся на початку 2008 р., підтримали вступ Грузії до альянсу. Нещодавно Всесвітній банк дав високу оцінку економічним реформам і антикорупційним зусиллям, що проводяться в країні. Проте Росія все ще виступає проти близьких взаємин між Грузією й альянсом, і міністр закордонних справ Росії Лавров заявив, що Москва всіляко перешкоджатиме членству Грузії в НАТО. Цей намір підтверджується тим фактом, що Росія вирішила розширювати свої зв'язки з обома сепаратистськими регіонами, що, на думку Генерального секретаря НАТО, підриває суверенітет Грузії.

Прагнення України і Грузії бути ближче до альянсу мають заохочуватися альянсом. ПДЧ є логічним продовженням Інтенсивного діалогу, в якому вони вже беруть участь. Проте треба розуміти, що їх участь у ПДЧ не приведе до швидкого членства, яке залежатиме від тривалих і позитивних зусиль відповідати критеріям вступу до альянсу, а також від консенсусу членів альянсу в цьому питанні. І хоча Україна і Грузія вже зробили значний прогрес в плані

відповідності стандартам НАТО, на цьому шляху необхідно ще багато працювати. Наприклад, Грузія потребує додаткового реформування, особливо відносно політизованої судової системи. Останні події в Грузії можуть слугувати своєрідним індикатором довіри НАТО до країни і не кращим чином вплинути на відношення альянсу, особливо якщо Тбілісі продовжить враховувати виключно власні вигоди від свого партнерства з НАТО. Міністри закордонних справ альянсу повинні заохотити участь України і Грузії в ПДЧ на своїй наступній зустрічі.

На саміті в Бухаресті у квітні 2008 р. голови держав і урядів НАТО запропонували Албанії та Хорватії почати переговори щодо вступу до альянсу. Доповідач висловлює жаль з того приводу, що Колишня югославська республіка Македонія¹ не отримала такого запрошення через відсутність консенсусу серед членів альянсу. Колишня югославська республіка Македонія більше шести років активно бере участь у процесі ПДЧ, було зроблено значні кроки в реформуванні її політичної системи, економіки й армії. У цій країні після балканської війни 1991 р. було досягнуто прогресу у розбудові інтегрованого багатонаціонального суспільства. Проте доповідач висловлює надію, що запрошення до вступу до альянсу буде зроблено Колишній югославській республіці Македонія одразу після досягнення консенсусу. Після заворушень, які відбулися після проголошення незалежності Косово, запрошення до вступу до альянсу Колишньої югославської республіки Македонія сприяло б безпеці і стабільності у Південно-Східній Європі.

Розвиток партнерства

На саміті в Бухаресті глави держав і урядів НАТО вирішили продовжувати поглиблення поточного партнерства. Партнерство і членство в альянсі нерозривно пов'язані, і доповідач вітає таке рішення. Щодо продовження Політики відкритих дверей НАТО доповідач відзначає, що, окрім України і Грузії, країни Західних Балкан, включаючи Сербію, є перспективними членами НАТО. У Бухаресті Чорногорія, Боснія і Сербія були запрошені розпочати програму Інтенсивного діалогу з НАТО, і альянс висловив свою готовність поглиблювати співпрацю із Сербією. Це припускає приєднання Боснії, Герцеговини й Чорногорії, а також Сербії до ПДЧ і відкриває шлях до їх подальшого членства в альянсі. НАТО слід надати шанс усім країнам Центральної і Східної Європи приєднатися до євроатлантичних інститутів.

Деякі критики вважають, що програма партнерства НАТО є неузгодженою і тому потребує фундаментальних реформ. Інші переконують у тому, що НАТО не має "загального бачення або стратегії" щодо питань СД і СІС і що альянс не використовує "стратегічну відкритість" у цьому регіоні. Звучать також пропозиції про те, що НАТО варто встановити загальні рамки, які повинні поєднувати принцип партнерства з важливістю формального і неформального внеску країн-партнерів в операції, що здійснюються альянсом.

Проте в середині самого альянсу не існує єдиної думки щодо створення таких рамок для країн-партнерів. Вказується на те, що багато нових стратегічних викликів НАТО перебувають поза євроатлантичною територією, і вимагає присутності альянсу в потенційно нестабільних регіонах світу. Є предметом суперечок положення про те, що НАТО, як організація, має будувати нові стратегічні стосунки в нових важливих регіонах. Також існує думка, що НАТО треба зосередити свої зусилля на основних видах своєї діяльності, тому що участь в перспективних програмах партнерства може вимагати від альянсу виконання

¹ Туреччина визнає Македонію за її конституційною назвою.

військових зобов'язань поза сферою його відповідальності. Але, що важливіше, участь в програмах партнерства потребує від альянсу постійних зусиль назустріч країнам-партнерам, які часто прагнуть до індивідуальних або навіть виняткових взаємин з НАТО. З погляду оперативної цінності їх військовий, фінансовий та інші внески важливі для діяльності НАТО в Афганістані та в інших регіонах, тому, очевидно, слід надати їм право голосу в процесі ухвалення рішень в операціях, де вони беруть участь, альянсу слід ділитися інформацією і проводити консультації з партнерами.

Існує ще одна сфера, де необхідно досягти прогресу, – це стосунки з Росією. Не можна досягти стабільності в Євроатлантичному регіоні без співпраці з нею, стосунки Москви із світовою спільнотою неабияк постраждали після її інтервенції в Грузії. Роль Росії зараз менш зрозуміла: у деяких аспектах вона залишається партнером, в інших – суперником, а в деяких навіть супротивником. Її країни-сусіди, включаючи інші держави СНД, почали з певною підозрою ставитися до намірів Москви. Не можна не зважати також на той факт, що значна частина їх населення – це росіяни або навіть громадяни Росії, особливо в Україні, Казахстані, Білорусі.

Відновлення стосунків між Росією й НАТО вимагає значних зусиль з обох боків. Найближчим часом Москва зобов'язана виконати положення, зафіксовані в угодах від 12 серпня і 8 вересня. Ставлення Москви до альянсу, як і до усєї міжнародної спільноти, значною мірою вплинуть на її майбутню політику, зокрема на її прагнення дотримуватися міжнародних стандартів і договорів. Відновлення довіри між альянсом і Росією не буде легким, зокрема через те, що в багатьох сферах вони не зможуть вести переговори тет-а-тет. Москва висловлює бажання зупинити подальше просування НАТО на схід і обмежити близьку співпрацю альянсу з державами СНД, які Росія вважає сферою свого впливу. Проте нам не слід забувати, що члени НАТО і Росія мають серйозні досягнення у взаємній співпраці, і, незважаючи на всі розбіжності, існує багато загальних стратегічних пріоритетів і викликів.

Існуюче партнерство з Центральною Азією є ще однією сферою, що потребує енергійних зусиль з їх поглиблення, оскільки їх стратегічна важливість значно зросла з моменту терористичних атак 9 вересня. Альянсу необхідно активізувати свою діяльність і розширювати присутність у Центральній Азії й на Кавказі. ПРС залишатиметься важливим форумом для дискусій з країнами-партнерами, у тому числі і з державами цього регіону. НАТО слід поступово розширювати рамки співпраці, впроваджуючи нові ініціативи, наприклад, подальшу інтеграцію оборонних інститутів. Програма партнерства НАТО повинна більшою мірою акцентувати на регіональному вимірі безпеки, особливо у Центральній Азії й на Південному Кавказі. З погляду ПДЧ це міститься у самому серці цієї програми, і альянсу слід підтримувати участь усіх зацікавлених країн-партнерів євроатлантичного регіону в програмах, метою яких є реформи у військовій та інших сферах, включаючи ПДІП.

Новий простір безпеки вимагає від НАТО подальших зусиль із співпраці з партнерами по СД і СІС. У рамках СІС чотири країни Персидської затоки, які беруть у ній участь, – Бахрейн, Кувейт, Катар і ОАЕ – висловили свою зацікавленість у діяльності НАТО, що спрямована на підготовку і навчання. Більш того, альянс планує розвивати існуючі зв'язки з країнами цього регіону на добровільній основі. Наступним кроком повинна стати ініціація індивідуальної співпраці з країнами СІС, що спроможна сформувати кращу структуру для поточної співпраці. В Бухаресті альянс схвалив пропозиції щодо структурованих рамок співпраці з метою розвитку тривалих стосунків з Іраком, що сприятиме розвитку потенціалу країни, який буде здатний протистояти викликам і погрозам. Головною слабкістю СД і СІС є той факт, що їх країни-учасниці не приймають програми, спрямовані на підвищення безпеки, зокрема щодо ізраїльсько-палестинського конфлікту. У цих країнах існує помилкова думка про те, що НАТО є інструментом закордонної політики США й існують обмежені можливості співпраці з

альянсом. Тому НАТО слід збільшувати свої зусилля у суспільній дипломатії в цих країнах, роз'яснюючи принципи діяльності альянсу. Доповідач висловлює бажання підкреслити внесок ПА НАТО, особливо зусиль Середземноморської та Середньосхідної групи та її підкомітету у країнах Персидської затоки. Альянсу необхідно розвивати співпрацю в цій сфері з Асамблеєю.

НАТО необхідно підвищувати координацію з іншими національними і міжнародними організаціями, особливо з ООН і ЄС. Уже досягнуто консенсусу в тому, що співпрацю НАТО і ЄС слід зміцнювати, оскільки існуючий прогрес у цій сфері незначний. На жаль, у плані партнерства НАТО і ЄС поки що не вироблено плану спільних дій. Підхід ЄС до країн Центральної Азії серйозно відрізняється від натівського. Від обох організацій виходять амбітні, але суперечливі сигнали. Це тим більше не зрозуміло, оскільки 19 з 27 країн ЄС є членами НАТО. ЄС і альянс зобов'язані поліпшити взаємну співпрацю і координацію з метою досягнення стратегічного партнерства, уникаючи дублювання зусиль і маючи високу ефективність. Доповідач закликає парламенти європейських членів НАТО використовувати всі засоби для того, аби це стало можливим.

Висновки

Війна в Грузії серйозно вплинула на політику партнерства НАТО і не тільки у сфері стосунків з Москвою. Слід серйозніше поставитися до т.зв. “заморожених конфліктів”, які можуть легко спалахнути. Навіть якщо альянс не відіграє безпосередньої ролі у вирішенні цих конфліктів, партнерство НАТО спроможне на політико-дипломатичному рівні розробити заходи для розбудови довіри. Роль партнерства слід підсилити також у новій редакції Стратегічної концепції НАТО.

Партнерство НАТО розвиватиметься й надалі і здатне зробити свій внесок у безпеку і стабільність як у євроатлантичному регіоні, так і поза його кордонами. Більш того, НАТО отримує чималу додаткову вигоду, якщо країни Індивідуального партнерства братимуть участь у місіях, здійснюваних альянсом. 17 країн-партнерів уже роблять це, а багато інших забезпечують інші форми підтримки. Програми партнерства НАТО потребують свого розвитку, майбутнє партнерства вирішальною мірою залежатиме від сьогоднішніх і майбутніх країн-партнерів, і члени альянсу мають реагувати на ці вимоги. Зі свого боку вони повинні вдатися до певних дій, наприклад, усунути існуючі перешкоди, поліпшити освіту й підготовку, які відповідатимуть нинішньому і майбутньому партнерству. Як було сказано вище, ключове джерело все ще залишається невикористаним – співпраця між НАТО і ЄС. Реінтеграція Франції у військове командування НАТО і плановане оновлення Стратегічної концепції НАТО та Європейської стратегії безпеки забезпечують можливість розробити загальні політичні рамки співпраці НАТО і ЄС, і цього шансу не слід упустити.

15 листопада 2008 р.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

ДЕМОКРАТІЯ І БЕЗПЕКА В ЦЕНТРАЛЬНІЙ АЗІЇ: ЯКОЮ МАЄ БУТИ ПОЛІТИКА НАТО І ЄС

ПІДКОМІТЕТ З ДЕМОКРАТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ НАТО

*Марк Ейнджел (Люксембург)
Доповідач*

ВСТУП

Центральна Азія, до якої традиційно відносять Казахстан, Республіку Киргизія, Таджикистан, Туркменістан і Узбекистан, останнім часом стала предметом зростаючого інтересу з боку Заходу з точки зору важливого геополітичного положення регіону в контексті викликів глобальній безпеці, а саме енергетичної безпеки, глобальної боротьби з тероризмом і релігійним екстремізмом, операцій в Афганістані, зусиль із запобігання розповсюдженню ядерної зброї і всім видам незаконної торгівлі. Більш того, враховуючи останнє розширення Європейського Союзу і НАТО, Центральна Азія стає пріоритетною ареною для зусиль, що мають на меті забезпечити стабільність європейських кордонів.

Водночас ЄС і НАТО зіткнулися з головним викликом у їх стосунках із Центральною Азією. Вирішальним критерієм для майбутнього членства різних держав – Балканського півострова і Південного Кавказу – у цих організаціях є результати державних реформ, але у випадку країн Центральної Азії “морквина приєднання” не працює. Ці держави висловлюють інтерес в отриманні переваг і експертних оцінках, які ЄС і НАТО можуть запропонувати їм в економічній сфері або безпеці, але набагато важчим завданням для цих організацій є просування глибоких політичних змін, які могли б привести до розбудови в цих країнах справді вільних і демократичних інститутів.

Дилема зможуть чи не зможуть ЄС і НАТО захистити свої інтереси безпеки в Центральній Азії з одного боку, і просування демократії – з іншого, є центральною темою цієї доповіді. В

ній уперше наводиться порівняльний аналіз моделей державного управління, що діють в країнах цього регіону, і дається опис результатів політичного перехідного періоду в Центральній Азії. Це буде показано в контексті політики ЄС і НАТО, що здійснюється в цьому регіоні, і важливості просування демократичного управління. В останньому розділі дається перелік деяких принципів, які можуть стати підґрунтям для змістовної та скоординованої трансатлантичної політики в Центральній Азії.

Парламентська асамблея НАТО (ПА НАТО) присвятило Центральній Азії низку своїх попередніх публікацій. Доповідач хоче особливо відзначити доповіді Віталіно Канас, головного доповідача Комітету з цивільного виміру безпеки в 2005 р. "НАТО і Казахстан" (165 CDS 05 E) і Рафаеля Естреллу, доповідача Комітету з партнерства НАТО "НАТО і безпека в Центральній Азії" (175 PCNP 06 E), чудовий Роуз-Рос-семинар під назвою "Безпека в каспійському регіоні", який було організовано в Азербайджані в березні 2008 р., і візит Хосе Лелло, президента ПА НАТО, до Казахстану в червні 2008 р.

ДЕМОКРАТИЧНЕ УПРАВЛІННЯ В ЦЕНТРАЛЬНІЙ АЗІЇ: ОЦІНКИ І ВИКЛИКИ

ПОСТРАДЯНСЬКИЙ ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД У ЦЕНТРАЛЬНІЙ АЗІЇ: ЗАГАЛЬНІ РИСИ І ВИКЛИКИ

Головною рисою, що була притаманною Центральній Азії на початку 1990-х рр., була заклопотаність властей щодо національної та державної ідентичності нових країн, які виникли після розпаду СРСР. Фактично республіки Центральної Азії з'явилися на мапі нещодавно. Як це було чудово роз'яснено в книзі Олівера Роя "Нова Центральна Азія", паризького фахівця-дослідника, який працює в *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, самоідентифікація населення цих країн починається з турецького і персидського впливу 14 століття і безпосередньо не пов'язана з їх належністю до якихось етнічних чи лінгвістичних груп. Більш того, до наших днів там існувала інфраетнічна ідентичність, що ґрунтується на клановому принципі (або племінному, регіональному, релігійному, сімейному, соціоекономічному), це було відмітною рисою різних груп населення, що живуть на території Середньої Азії. У результаті російського підкорення Центральної Азії та національної політики СРСР відчуття національної ідентичності дедалі більш прогресувало серед місцевого населення. Побоюючись панісламістського руху в Центральній Азії, який міг підірвати московське правління, радянська влада створила нові адміністративні утворення, які до кінця 1930-х років стали п'ятьма республіками, і саме їх зараз ми знаємо. Ця стратегія поступово обернувся проти її творців, почала розвиватися загальна ідентичність, яка була частково заснована на антиросійській і антислов'янській солідарності.

П'ять республік проголосили свою незалежність у період між серпнем і груднем 1991 р. Незалежності було досягнуто в мирний спосіб, за винятком Таджикистану, який постраждав від жорстокої громадянської війни. Більш того, перехідний період контролювався місцевими елітами, що вже склалися до моменту незалежності, було швидко проведено вибори, що підтвердили їх владні повноваження. Місцеві комуністичні партії перетворилися на президентські. Основним пріоритетом властей відразу після проголошення незалежності стала консолідація національної та державної ідентичності, що слугувало створенню схожих авторитарних режимів у цих п'яти республіках. Протягом перших років незалежності було прийнято нові конституції, що підтвердили реальний розподіл влади. Дійсністю стала концентрація основних владних повноважень у руках сильного президента. Регулярні вибори,

які проводилися відтоді, мали на меті підтвердити демократичну легітимність властей, але політичний плюралізм при цьому дуже обмежувався. Останніми роками спостерігалась консолідація влади навколо єдиної домінуючої партії навіть у країнах, де все-таки існує деякий плюралізм (Казахстан, Республіка Киргизія). Іншою загальною рисою цих режимів є значна роль регіональних кланів у політичному житті, що іноді навіть важливіша, ніж роль політичних партій, а також – монополізація економічних ресурсів домінуючими елітами, загальна корупція і пригнічення цивільних свобод. Проте ці режими мають істотні відмінності, що буде показано в наступних розділах.

Здобувши незалежність, країни Центральної Азії зіткнулися з багатьма викликами, пов'язаними, зокрема, з об'єднанням національної ідентичності з національною безпекою й економічним розвитком. Нижче наводиться короткий огляд цих викликів, які більшою чи меншою мірою актуальні для всіх держав регіону.

Два важливі чинники визначають виникнення національної ідентичності в нових незалежних державах Центральної Азії: місце етнічних меншин і роль релігії. Історія релігії, підкріплена успішними хвилями міграції, а також кордони, що виникли в радянський період, призвели до появи вкрай неоднорідного населення. Найбільш гомогенне населення спостерігається в Таджикистані, Туркменістані й Узбекистані. Казахстан, з іншого боку, населяють більше 100 етнічних груп. Більш того, деякі етнічні групи становлять більшість в одній країні і меншину – в іншій.

Етнічні групи в Центральній Азії

Казахстан (джерело: міністерство закордонних справ):

казахи – 51,8%, росіяни – 31,4%, українці – 4,4%, татари – 1,7%, німці – 1,7%. Усього понад 100 різних етнічних груп.

Республіка Киргизія (джерело: перепис населення):

киргизи – 64,9%, узбеки – 13,8%, росіяни – 12,5%, дунгани – 1,1%, українці – 1%, уйгури 1%, інші 5,7%.

Узбекистан (джерело: офіційний перепис 1996 р.)

узбеки – 80%, росіяни – 5,5%, таджики – 5%, казахи – 3%, каракалпакці – 2,5%, татари – 1,5%, інші – 2,5%.

Таджикистан (джерело: перепис 2000 р.)

таджики – 79,9%, узбеки – 15,3%, росіяни – 1,1%, киргизи – 1,1%, інші – 2,6%.

Туркменістан (джерело – перепис 2003 р.)

туркмени – 85%, узбеки – 5%, росіяни – 4%, інші – 6%.

Примітка: офіційну статистику слід використовувати з обережністю, оскільки етнічна належність іноді служить джерелом суперечностей і може бути використана з політичною метою.

Хоча нові конституції загалом ґрунтуються на концепції громадянства, головним чинником зміцнення нової національної держави є посилення позицій домінуючої етнічної групи. Більш того, мусульманська меншина часто асимілювалася з домінуючою етнічною групою, тоді як інші (наприклад, слов'яни) відчували себе такими, що програли. Однак, деякі держави встановили інституційні механізми представленості національних меншин, наприклад Народна асамблея в Казахстані. Етнічна напруженість і насильство невідомі в регіоні, але іноді загострюються через відмінності в соціоекономічних умовах різних етнічних груп, при цьому важливо відзначити, що така ескалація ніколи не призводила до територіальних пре-

тензій. Проте, залишається невизначеність щодо делімітації кордонів, наприклад суперечка між Казахстаном, Туркменістаном та іншими береговими країнами щодо делімітації шельфу Каспійського моря досі чекає на своє розв'язання.

Уряди країн цього регіону також повинні були приділити значну увагу релігійним питанням. Основною релігією в Центральній Азії є сунітський іслам. В останні роки радянської ери регіон пережив релігійне піднесення, яке посилилося з моменту проголошення незалежності. Іслам представлено там у багатьох різних формах – офіційна релігійна влада, місцеві мулли, іноземні релігійні групи, радикальний іслам – через що його роль і вплив різноманітні і не завжди точно визначені. Іслам міцно посів своє місце в політичній еліті, яка бачить у релігії додатковий консолідуючий чинник. Водночас іслам став значною соціальною силою, що надає підтримку населенню, яке постраждало в перехідному періоді та від корупційних режимів. У цих закритих політичних режимах, де офіційна опозиція суворо контролюється, іслам став єдиною організованою соціальною силою, альтернативною існуючій владі. Проте, тільки в Таджикистані спостерігалось зростання впливу відкритої партії ісламізму, а в Туркменістані і Казахстані навпаки, було прийнято світську конституцію.

Більш того, ті держави регіону, які вже зіткнулися з небезпекою радикального ісламізму, що поєднує в собі місцеве коріння та іноземний вплив і географічним центром якого є Ферганська долина, де межують Республіка Киргизія, Таджикистан і Узбекистан, й у відповідь були змушені вдаватися до репресивної політики, яка дуже широко трактувала загрози і гранична форма якої спостерігалася в Узбекистані. Питання про релігійний екстремізм стало питанням національної безпеки, а також питанням охорони кордонів. Це іноді провокувало напруження між сусідніми країнами. Так, після нападів з боку Ісламістського руху Узбекистану уряд країни вжив односторонніх заходів для захисту своєї території, включаючи мінування ділянок кордонів з Таджикистаном. Узбекиський уряд звинуватив киргизьку владу в тому, що вона дозволила незаконним формуванням Хизб-ут-тахрір проникнути на територію Узбекистану після подій в Андижані в травні 2005 р., коли війська відкрили вогонь по натовпу, який протестував проти арешту групи бізнесменів, звинувачених у релігійному екстремізмі, внаслідок чого загинули сотні цивільних осіб.

Основні радикальні рухи ісламізму в Центральній Азії

Ісламістський рух Узбекистану (ІРУ) почав вважатися серйозною загрозою з кінця 1990-х рр., особливо в Узбекистані. Користуючись зовнішньою підтримкою і тилловими базами в Афганістані і Пакистані, він здійснив низку насильницьких дій у Ташкенті у 1999 р. Сьогодні складно оцінити справжню силу ІРУ. Експерти загалом сходяться на думці, що ІРУ зараз сильно ослаблений і неспроможний проводити великомасштабні операції. Проте деякі оглядачі акцентують на тому, що він здатен відродитися, якщо ситуація на афгансько-пакистанському кордоні погіршиться.

Хизб-ут-Тахрір (ХТ) є радикальним рухом ісламізму, що пропагує ненасильницькі дії. Він заборонений у деяких державах регіону, і, ймовірно, є там найбільш впливовим ісламістським рухом. Узбекиський уряд вважає, що ХТ брав участь у повстанні в Андижані і мав намір повалити існуючий режим, встановивши ісламський халіфат, але така позиція береться під сумнів з боку деяких західних експертів.

Ісламістський рух Східного Туркестану (ІРСТ) є у списку терористичних рухів, складеному ООН, його діяльність загалом зосереджена на прикордонних з Китаєм територіях і пов'язана з уйгурським сепаратизмом.

Керування кордонами та їх захист – головний виклик, з яким зіткнулися держави регіону, і наслідки конфлікту в сусідньому Афганістані зробили це завдання ще важчим. Таджикистан, який має понад 1200 км. загальних кордонів з Афганістаном, особливо вразливий щодо незаконних перетинів кордону людьми і нелегальними товарами. Це також є головним торговим шляхом перевезення продуктів опіуму з Афганістану до Європи і Росії. І хоча виробництво опіатів у цих п'яти країнах відносно низьке, дедалі зростаючі темпи наркотрафіку в регіоні призводять до збільшення споживання наркотиків місцевим населенням.

Керування природними ресурсами, особливо водою і паливом, є іншим викликом, з яким зіткнулися держави регіону. Республіка Киргизія і Таджикистан мають значні запаси води, зосереджені в льодовиках центральноазійського плато. Вода також використовується як джерело енергії в обох країнах, які мають незначні запаси мінерального палива. Після розпаду СРСР періодично мала місце напруженість в керуванні водними ресурсами в цьому регіоні, й не слід недооцінювати потенційного ризику виникнення конфлікту, особливо зважаючи на різні потреби у водних ресурсах: вода необхідна влітку для врожаю в державах, розташованих у пониззі, – Узбекистані та Казахстані, а взимку – для вироблення електроенергії в країнах, що лежать у верхів'ях, – у Республіці Киргизія і Таджикистані. Водні ресурси в цьому регіоні керуються погано, ПРООН підрахувала, що Таджикистан виробляє не більше 5% електроенергії від свого потенціалу.

Узбекистан, Казахстан і Туркменістан мають значні запаси викопного палива. Проте прибуток від їх розробки переважно привласнюється домінуючою елітою і не реінвестується в економіку. Тільки Казахстан частково є винятком з цього правила. Ця країна прагне відповідати міжнародним стандартам прозорості в гірничовидобувній галузі. Було прийнято довгострокову стратегію економічної диверсифікації і створено національний фонд, куди надходить частка отриманого прибутку від енергетичної індустрії для фінансування проектів розвитку.

Проте в багатьох частинах цього регіону досі наявні бідність і низький розвиток. У 2007 р. національний дохід на душу населення в цих країнах варіювався від \$453 у Таджикистані до \$6252 у Казахстані¹. У 2003 р. Світовий банк підрахував, що 64% населення Таджикистану живе в бідності. Ситуація в Республіці Киргизія має не кращий вигляд. Країни, багаті на енергетичні ресурси, мають також кращі умови для виробництва агропродукції, таким чином залишаються актуальними багато проблем і нерівність.

Ситуація із станом жінок в Центральній Азії є неоднорідною. Чимала частка нерівності все ще залишиться, навіть незважаючи на те, що комуністичні режими упродовж тривалого часу базувалися на суворій гендерній рівності у суспільних питаннях. З моменту проголошення незалежності стан жінок погіршився в економічних, соціальних і політичних аспектах і в плані безпеки². Передусім, у перехідний період спостерігалось зростання безробіття і скорочення значної кількості важливих соціальних служб. Більш того, повернення консервативних традицій, особливо в сільських районах, стало відмітною рисою пострадянського періоду. Вплив цього явища віддзеркалився у зміні та достатньо часто в обмеженні участі жінок в економічній діяльності, хоча жіноча зайнятість у Центральній Азії залишається достатньо високою. Найбільш характерним стало скорочення жіночої зайнятості в офіційній економіці, водночас багато жінок почали працювати в тіньовій економіці. Жінки також страждають від бідності, а скорочення пенсій негативно позначилося на жінках старшого віку.

¹ Джерело: *The Military Balance* (London: International Institute for Strategic Studies, 2008).

² Див.: Asian Development Bank, *Gender Assessment Synthesis Report: Azerbaijan, Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, Tajikistan* (August 2006).

Спостереження свідчать про незначну участь жінок у політичних процесах. Жінки посідають від 15 до 17% місць у національних парламентах, за винятком парламенту Республіки Киргизія, де вони мають близько чверті голосів, хоча в 2005 р. їх не було взагалі. Новий киргизький виборчий закон, який було прийнято у 2007 р., передбачає 30%-ву квоту для жінок. Узбекистан також надав їм 30%-ву квоту у 2004 р., але на практиці це не виконується. Цікаво відзначити, що було створено організації громадянського суспільства, покликані захищати права жінок, і зараз більше половини правозахисних структур Центральної Азії займається гендерними проблемами. І хоча вже всі держави створили офіційні організації із захисту прав жінок, законом гарантуються рівні права і відсутність дискримінації, на практиці нерівність усе ще існує.

Зафіксовані випадки говорять про дедалі зростаюче насильство проти жінок. Домашнє насильство, насильницьке заміжжя, полігамія не припиняються, особливо в сільських районах. Дуже поширені проституція, багато жінок стають жертвами торгівлі людьми, переважно з метою сексуальної експлуатації.

Дитяче злидарство залишається серйозною проблемою в багатьох країнах. Існують дані, що в Республіці Киргизія більше половини дітей живе в бідності. Дитяче злидарство широко поширене в Таджикистані, де близько 35% населення є дітьми молодшими 15 років. Кількість школярів в регіоні відносно високе, але статистика ПРООН показує серйозні відмінності у кількості дівчаток-школярок між Казахстаном і Республікою Киргизія, з одного боку і Таджикистаном і Узбекистаном – з іншого. Якщо ця тенденція дійсно має місце, це свідчить про наявність гендерної соціоекономічної нерівності. Крім того, освітня система в бідних країнах стикається із значним браком ресурсів.

Слід зазначити, що офіційна статистика щодо числа учнів не завжди відбиває той факт, що дитяча праця є серйозною проблемою переважно в Таджикистані й Узбекистані. Міжнародні організації захисту дітей чинять тиск на уряди цього регіону з метою визнати існування цієї проблеми і вжити всіх заходів для її розв'язання. Усі вони приєдналися до різних міжнародних конвенцій з протидії дитячій праці і здійснюють відповідну практичну діяльність у цьому напрямі, принаймні не на словах. Проте їм бракує ресурсів й іноді політичної волі справді боротися з цим явищем. Здебільшого саме родинна бідність змушує дітей працювати. ЮНІСЕФ, наприклад, вважає, що в Таджикистані працює близько 200 000 дітей молодших 15 років. Багато дітей працює на бавовняних полях, культурі, яка є основним джерелом доходу в деяких країнах регіону. І найбільшу стурбованість викликає ситуація в Узбекистані, де ця практика майже інституалізована.

Організації із захисту дітей також акцентують на існуванні торгівлі дітьми в деяких регіонах, а також останнім часом на залученні дітей до діяльності екстремістських релігійних рухів. І хоча уряди цих регіонів розробили програми із захисту дітей, ресурси для їх здійснення вкрай обмежені.

Незважаючи на чималу кількість загальних характерних рис і викликів, з якими країни Центральної Азії зіткнулися в перехідній період, вони значно відрізняються щодо здійснених політичних реформ. Наступні розділи буде присвячено огляду ситуації, що існує в кожній із них.

Казахстан

Не викликає сумнівів, що в Казахстані створена стабільна політична система, яка, порівняно з деякими сусідніми державами, більш відкрита і конкурентоздатна. Рішення Міністерської ради ОБСЄ надати Казахстану право президентства в організації в 2010 р. є визнанням заслуг і досягнень влади Казахстану. Проте дискусії, які велися навколо цього рішення, і зо-

бов'язання, яких взяв на себе Казахстан, підкреслюють, що країні необхідне подальше просування по шляху реформування багатьох сфер суспільного життя: інституційні рамки, місцева автономія, засоби масової інформації, права людини, участь громадянського суспільства у демократичному процесі, боротьба з корупцією тощо.

Республіка Казахстан проголосила свою незалежність у грудні 1991 р., прийнявши модель унітарної республіки із сильною президентською владою. Нинішній президент Нурсултан Назарбаєв посів цю посаду в 1989 р. Він став першим президентом, обраним Верховною Радою Казахстану в 1991 р., й відтоді його повноваження підтверджувалися низкою виборів і референдумів. На останніх президентських виборах у грудні 2005 р. Назарбаєва було переобрано 91% голосів. Між-

Голова держави: Нурсултан Назарбаєв
Голова уряду: Карім Масимов
Столиця: Астана
Площа: 2,72 млн. км ²
Населення: 15,4 млн. осіб
Щільність населення: 6 осіб./ км ²
Зростання ВВП (2007): 8,5%
Рівень безробіття (2007): 7%
Валюта: тенге (EU 0,005313)
Джерело: <i>Bilan du Monde</i> (Європейський банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд)

народні спостерігачі з Офісу демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОДІПЛ) відзначили, що, незважаючи на помітні досягнення в проведенні передвиборчої кампанії, ці вибори не відповідали багатьом вимогам і стандартам в організації демократичних виборів.

Згідно зі словами президента країни, Казахстан обрав модель демократизації, яка заснована на "прогресивному підході", що діє за принципом: "спочатку економіка, потім політика". Згідно з цим підходом, який забезпечує реальні довгострокові гарантії існуючому режиму, демократія потребує певного рівня економічного розвитку. Таким чином проголошувався пріоритет економіки, а політичні реформи могли здійснюватися тільки поступово. Цей принцип робить легітимним домінування президентської влади, що характеризує політичну систему Казахстану.

У березні 2006 р. президент Назарбаєв ініціював процес перегляду конституції, який після коротких обговорень завершився у травні 2007 р. ухваленням парламентом низки поправок. Ці поправки підсилили деякі повноваження з контролю парламенту над урядом, а також роль політичних партій, але жодною мірою не вплинули на домінуючу роль президента в країні. Водночас термін президентства було скорочено з семи до п'яти років, обмежено двома каденціями, але нинішньому президентові було дозволено перебувати на посаді необмежений період.

ОБСЄ критикувало нову редакцію конституції, особливо щодо зміни складу парламенту. У новій редакції кількість депутатів в нижній палаті – Меджлісі – було збільшено з 77 до 107. Але якщо в попередній редакції всі депутати обиралися прямим загальним голосуванням, у новій дев'ять депутатів призначалися консультативним органом – Асамблеєю народів Казахстану – члени якої призначаються президентом країни, який її ж і очолює. Кількість сенаторів збільшилася з 39 до 47, 32 з них були призначені місцевими органами влади шляхом непрямого голосування. Решта 15 (порівняно з попередніми 7) призначаються президентом. ОБСЄ вважає, що демократичнішим було б призначення членів Меджлісу, як і обох палат парламенту в цілому, шляхом загального голосування, навіть з урахуванням того, що існує переконання, ніби саме завдяки цьому принципу нині національні меншини Казахстану достатньо представлені у законодавчих органах. Хоча, на думку ОБСЄ, в результаті загального голосування було б отримано подібні результати.

ОБСЄ також критикує новий виборчий закон, деякі положення якого суперечать Копенгагенським критеріям або породжують надмірні обмеження: політичні партії не мають права перегляду списку призначених кандидатів, заборонені незалежні кандидати, 7%-й бар'єр, який політичні партії повинні подолати, щоб бути представленими в парламенті, та ін.

З моменту запровадження цих реформ президентська партія посилилася за рахунок поглинання низки інших менших партій. У новій редакції конституції було скасовано положення про домінування інституту президентства над політичними партіями, Назарбаєв був обраний головою нової консолідованої партії "Нур отан".

Перші парламентські вибори, які проводилися в умовах дії нової редакції конституції, відбулися 18 серпня 2007 р. Міжнародні спостерігачі ОБСЄ/ОДІПЛ відзначили в своєму попередньому звіті, що "вибори продемонстрували прогрес у проведенні передвиборної кампанії і безпосередньо в голосуванні, проте чимало вимог ОБСЄ і стандартів Ради Європи не виконано, особливо щодо нових юридичних рамок і підрахунку голосів".

У передвиборчій кампанії взяли участь 7 політичних партій, але тільки президентська партія "Нур отан", яка отримала 88% голосів, пододала 7%-й бар'єр, зберігши всі свої місця. Другою фінішувала партія, що отримала менше 4,5% голосів. Опозиційна партія "Ак йол", що отримала єдине місце в парламенті, була третьою з 3% голосів.

Реформи, які стартували в березні 2006 р., не дали змоги створити збалансовану інституційну систему, фактично їх результатом стала консолідація президентської влади, загальний контроль з боку президентської партії і знищення парламентської опозиції. Фактично парламентську владу поділено між коаліцією проурядових партій, кількома незалежними депутатами, лояльними до уряду, і єдиним опозиційним депутатом, реально там домінує велика президентська партія. Опозиції немає й серед сенаторів, обраних непрямым голосуванням 4 жовтня 2008 р. з метою заповнити вакантні 16 місць сенату.

У контексті зобов'язань щодо президентства Казахстану в ОБСЄ в 2010 р. владою було проголошено, що виборчий закон буде переглянуто, зокрема, до кінця 2008 р. зміняться правила реєстрації політичних партій. Робочі групи почали процес вивчення цього питання. Відповідний законопроект уже зареєстровано в нижній палаті парламенту, в якому, зокрема, йдеться, що у будь-який момент часу в парламенті повинно бути представлено не менше двох політичних партій. Цікаво відзначити, що Казахстан узяв на себе зобов'язання не перевіряти мандати ОДІПЛ, при цьому він підтримав ініціативу Росії провести перевірку повноважень цієї організації.

Казахстан має добре розвинені засоби масової інформації, як суспільні, так і приватні. Проте є чимало проблем. Організації із захисту свободи медіа-інформації відзначають близький зв'язок між медіа і бізнесом, а також є юридичні і неюридичні перешкоди активності медіа, наприклад, повністю дискримінаційний закон про засоби масової інформації та відсутність захисту громадських лідерів. Казахські власті оголосили, що закон про засоби масової інформації буде реформовано в 2008 р., що є однією з вимог, яку повинен виконати Казахстан до свого президентства в ОБСЄ в 2010 р. Робоча група розробила пропозиції щодо поправок в існуюче законодавство, і відповідний проект уже зареєстровано в нижній палаті парламенту.

У Казахстані існує велике число активно діючих недержавних організацій (НДО). Проте незважаючи на те, що держава заснувала різні офіційні механізми консультацій з громадянським суспільством, організації із захисту прав людини відзначають, що, як і раніше, існують різні перешкоди діяльності НДО.

Майбутнє президентство Казахстану в ОБСЄ стане важливим індикатором політичної волі влади реформувати свої інститути. Проте слід зазначити, що Мадридські критерії ще не виконано, а також необхідно провести реформи і в інших сферах суспільного життя.

Республіка Киргизія

Порівняно із сусідніми державами Республіка Киргизія має розвинену культуру демократичної політики, діючи парламентську і непарламентську опозицію, засоби масової інформації і громадянське суспільство представляють реальні опозиційні сили. Проте в цій країні, на відміну від сусідніх, мають місце далеко не мирні стосунки між різними групами населення і зміна влади часто проходить через кризові ситуації, відзначені як окремими нападами, так і масовими демонстраціями. З недавнього часу влада концентрувалася в руках президента та його прихильників, що поставило під питання багато досягнень перехідного періоду.

У перші роки після проголошення незалежності президент Аскар Акаєв здійснив ряд ліберальних реформ, які дозволили виникнути й доволі активній опозиції, й незалежним медіа. Проте потім він провадив через свою адміністрацію серію переглядів конституції, і в кілька стадій були фактично анульовані досягнуті ліберальні свободи. Звинувачення у фальсифікаціях на парламентських виборах в лютому – березні 2005 р. призвели до падіння непопулярного режиму, а наступні події дістали назву Революції тюльпанів. Дострокові президентські вибори в липні 2005 р.

привели до влади Курманбека Бакієва, колишнього прем'єр-міністра й уродженця півдня країни, який змінив Акаєва, і Фелікса Кулова, популярного лідера опозиції і уродженця півночі, котрий став прем'єром. При цьому збереглися суперечності між виконавчою владою і парламентом, в якому, після сумнівних виборів 2005 р., домінували прихильники колишнього президента Акаєва, а їх коаліція з іншими опозиційними групами призвела до ще більшої напруженості. Незадоволення посилилося в результаті низки непопулярних заходів виконавчої влади (від перерозподілу активів підприємств, приватизованих під час попереднього правління, до аграрної реформи), інцидентів (бунти проти умов утримання у в'язницях, вбивства політичних діячів), звинувачень у корупції і зв'язках режиму з організованою злочинністю. Але передусім, незадоволення було викликано небажанням президента здійснити реформи конституції, які він обіцяв, коли обирався на цю посаду, що призвело до виступів опозиції. Ця ситуація сприяла появі політичної та законодавчої невизначеності, яка посилилася в результаті появи двох різних текстів конституції в листопаді та грудні 2006 р., а також подальшими демонстраціями, які було організовано опозицією, і трьома поспіль урядовими відставками. Після того як два тексти нової конституції було відкинуто конституційним судом, президент запропонував третій, якого було схвалено на референдумі 21 жовтня 2007 р.

Рада Європейської комісії за демократію через закон (Венеціанська комісія) негативно сприйняла цей текст. У своїй думці, яку комісія письмово виклала на прохання спікера парламенту Киргизії, зазначається, що "...тоді як текст містить деякі прогресивні положення про права людини і незалежність юридичної системи, зайва концентрація влади в руках президента і недостатня система стримувань і противаг призведуть до серйозного зростання напруженості". Експерти комісії продовжили: "Формально конституція встановлює напівпрези-

Голова держави: Курманбек Бакієв*

Голова уряду: Ігор Чудінов*

Столиця: Бішкек

Площа: 199,000 тис. км²

Населення: 5,1 млн. осіб.

Щільність населення: 26 осіб/ км²

Зростання ВВП (2007): 8,3%

Рівень безробіття (2007, за даними міністерства зайнятості): 17,7%

Валюта: сом (EU 0,017636)

Джерело: *Bilan du Monde* (ЄБРР, МВФ)

* 3 травня 2010 р. посаду президента Республіки Киргизія перехідного періоду і голови тимчасового уряду посідає Роза Отунбаєва

дентську форму правління, але реальну владу президента майже не обмежено. Положення Жогорку Кенеша (парламенту) недостатньо сильне для того, щоб виконувати функцію противаги президентській владі”.

Після референдуму президент Бакієв прийняв рішення розпустити парламент і провести дострокові парламентські вибори 16 грудня 2007р. Новий виборчий закон встановив пропорційну систему представників усередині єдиного національного виборчого округу, в якому обиралося 90 депутатів до однопалатного парламенту. Проте нова система містить безліч заборон і обмежень, особливо відносно двох різних виборчих бар'єрів в отриманні місць: один – 5% виборців, зареєстрованих на національному рівні, і другий 0,5% виборців, зареєстрованих на національному рівні в кожному з 9 регіонів (областей). Другий виборчий поріг є сміхотворно високим, особливо в районах з малим населенням. Опозиція ініціювала розгляд цього питання в конституційному суді, який не погодився з тим, як ці 0,5% підраховуватимуться, проте це не перешкодило центральній виборчій комісії оголосити офіційні результати виборів.

У попередньому звіті ОБСЄ/ОДПЛ зазначалося, що вибори “не відповідали багатьом критеріям ОБСЄ. Це мало місце незважаючи на те, що були задоволені деякі вимоги, які підкреслювали існуючий плюралізм (...) Вибори в цілому стали втраченою можливістю”.

Вибори принесли перемогу президентському блоку “Ак джол”, який був вимушений швидко укласти коаліційну угоду з деякими іншими партіями і отримав в результаті 48% голосів і 71 місце в парламенті з 90. Двома іншими партіями, які зберегли свої місця в парламенті, стали Комуністична партія Республіки Киргизія (5,12% голосів, 11 місць) і Соціал-демократична партія (5 голосів, 8 місць). Пізніше стало ясно, що єдина реальна опозиційна партія “Ата-мекен”, пройшла один виборчий бар'єр із двох, отримавши 8,3% голосів, але провалилася на регіональному рівні. Партії колишнього прем'єр-міністра Кулова “Ар-намис” (Гідність) також не вдалося зібрати достатньої кількості голосів.

У післявиборчий період відбулося нове зростання звинувачень у фальсифікації виборів з боку опозиції. На початку 2008 р. опозиція сформувала паралельний парламент і кабінет міністрів. Проте опозиція зараз серйозно ослаблена і розділена, і проблематично, що вона знову набере силу. Безліч порушень було зафіксовано і на виборах у місцеві органи влади 5 жовтня 2008 р.

Революція тюльпанів стала розчаруванням. Новий уряд показав свою слабкість і нерішучість, йому бракувало політичної волі здійснювати необхідні реформи. Нова конституція, яка підтвердила повноваження президента, парламент, який повністю перебуває у руках президентської партії, дозволили Бакієву ще більше підсилити свою владу. Якщо судити за наслідками перших кількох місяців, новий коаліційний уряд Бакієва також не виявляє бажання проводити реформування, особливо в економічній сфері. Водночас економічна ситуація в країні погіршується, зокрема, взимку мала місце серйозна енергетична криза, яка призвела до зростання цін на продукти харчування. Відкладено приватизаційні проекти, які були одним із пріоритетів нового уряду. Мав місце відхід у питаннях захисту фундаментальних прав і свобод, зокрема поправки до законів про засоби масової інформації та свободу зібрань зазнали широкої критики з боку компетентних міжнародних органів. У цьому контексті вельми вірогідно, що влада Республіки Киргизія зіткнеться з новою хвилею протестів населення, як це мало місце в ті часи, коли Бакієв став президентом.

Узбекистан

Хоча конституція Узбекистану, яку було прийнято 8 грудня 1992 р., проголошує розділення гілок влади і повагу індивідуальних свобод, на практиці всю владу сконцентровано в руках

виконавчої влади. Президента наділено повноваженнями видавати укази, розпускати парламент, обмежувати свободу слова і зібрань виходячи з міркувань національної безпеки. Крім того, політична опозиція вкрай обмежена конституційним правом виконавчої влади не припускати висловлювань, “спрямованих проти існуючої конституційної системи”. Це положення дозволяє президентові іноді зображати опозицію як загрозу “конституційному порядку” і слугує важливим інструментом жорсткого контролю над засобами масової інформації.

Хоча виконавча влада домінує не тільки в політичній системі Узбекистану, а й у рутинних аспектах повсякденного життя, деякі реформи, які було втілено останнім часом, можуть стати інституційним базисом для змін. Важливим прогресом стало ухвалення поправки до конституції країни, яка дає змогу проводити вибори голів місцевих адміністрацій або хокімів. Інші важливі зміни торкнулися й двопалатного парламенту.

Верховна асамблея Узбекистану, або Олій меджліс, складається з верхньої палати сенату, до складу якої входять 84 сенато-

ри, які обираються непрямым голосуванням в місцевих радах, і 16 senatorів, які призначаються президентом, а також і нижньої, Законодавчої палати, 120 членів якої обираються в одномандатних округах. Проте Асамблея збирається лише на декілька днів на рік і не має реальної влади формувати закони. Правоохоронна система також перебуває під суворим контролем виконавчої влади, яка володіє винятковим правом призначати, знімати і притягати до відповідальності місцевих і регіональних суддів. Не дивно, що зали суду часто використовуються виконавчою владою для переслідування осіб, не лояльних до існуючого режиму. Кримінальний кодекс Узбекистану дозволяє затримувати без юридичного обґрунтування будь-кого, хто вважається навіть за “свідка” злочину. Також поширені т.з. адміністративне затримання за адміністративні порушення на строк до 15 діб. Це призводить до всіляких зловживань. Затримані не мають права на захист, проти них часто застосовуються тортури, які, згідно з доповіддю спеціального представника ООН, в Узбекистані значно поширені. Проте вже проведено важливі реформи, наприклад скасування смертного вироку і передання права випускати ордер на арешт від прокуратури судам.

Президент Іслам Карімов є главою держави з травня 1990 р., коли його було обрано Верховною радою. Він залишився при владі завдяки низці референдумів і виборів. І хоча президентський термін закінчувався в січні 2007 року, влада, використовуючи неоднозначності закону, відклала дату президентських виборів до грудня 2007 р. Різні міжнародні організації поставили під питання право Карімова йти на новий термін президентства, мотивуючи це тим, що згідно з конституцією це можна робити тільки двічі. Проте на виборах серед чотирьох кандидатів Карімова було в черговий раз переобрано 88,1% голосів виборців, причому явка виборців перевищувала 90%. У доповіді ОБСЄ/ОДІПЛ йшлося, що вибори проводилися “у жорстко контрольованій політичній атмосфері, де не залишалось місця для реальної опозиції” і “загалом вони не відповідали багатьом критеріям ОБСЄ щодо демократичних виборів”.

Треті парламентські вибори з моменту проголошення Узбекистаном незалежності в 1991 р. відбулися 26 грудня 2004 р. Місія ОБСЄ/ОДІПЛ дійшла висновків, що вони – як і попередні – значною мірою не відповідали ані критеріям ОБСЄ, ані іншим міжнародним стандартам, навіть незважаючи на незначне поліпшення виборчого закону. Тільки п'ять партій з дозволу президента отримали можливість взяти участь у виборах. Решті всіх партій або ініціативних

Голова держави: Іслам Карімов
Голова уряду: Шавкат Мірзієєв
Столиця: Ташкент
Площа: 448,000 тис. км²
Населення: 26 млн. осіб
Щільність населення: 60 осіб/ км²
Зростання ВВП (2007): 9,5%
Рівень безробіття (офіційний): 0,4%
Валюта: сом (EU 0,0004942)
Джерело: *Bilan du Monde* (ЄБРР, МВФ)

груп кандидатів, які висловлювали критичне ставлення до режиму, було відмовлено в реєстрації.

В Узбекистані діє багато різних засобів масової інформації, але в реальності навіть не виникає питання про плюралізм вільних і незалежних медіа. У результаті ретельного розгляду ОБСЄ дійшло висновку, що “самоцензура є загальною практикою, яка залишилася з радянських часів, існує довгий список “делікатних” питань, громадське обговорення яких неофіційно заборонено”. Після повстання в Андижані переслідування незалежних журналістів і НДО стало інтенсивнішим. З 2005 р. у край обмежений список прав людини в Узбекистані став ще коротшим. Джерело в Узбекистані повідомило, що після подій в Андижані принаймні 251 осіб було засуджено до різних термінів тюремного ув'язнення – від 14 до 20 років. Сотні біженців залишили країну, серед них були журналісти, правозахисники, члени політичної опозиції й родичі звинувачених. У поправці до кримінального кодексу передбачено кримінальну відповідальність для приватних осіб, які надають інформацію або іншим чином підтримують роботу міжнародних організацій, що, по суті, є подальшим наступом влади на громадянське суспільство. Узбекистан є найбільш корумпованою країною в Центральній Азії і 175-ю серед 180 держав щодо рівня корупції згідно з оглядом, який було опубліковано в 2007 р. *Transparency International*.

Свобода віросповідання також серйозно потерпає. Уряд упровадив жорсткі норми і правила реєстрації всіх релігійних груп і контролює навіть приватну релігійну активність, наприклад, паломництво (хадж). Переслідуються і перебувають під загрозою арешту не тільки нетрадиційні релігійні групи, але й правовірні мусульмани, яким за необхідності можуть приклеюватися ярлики екстремістів і терористів. Урядові структури протидіють таким радикальним групам ісламізму як Низ ут-Тахрир та Ісламістський рух Узбекистану.

Таджікстан

Таджікстан проголосив свою незалежність у серпні 1990 р. і відтоді поступово став однією з найбідніших держав на пострадянському просторі. У період між 1992 і 1997 рр. країна постраждала від громадянської війни між прихильниками колишнього радянського уряду й опозицією, яка консолідувалася під прапором Об'єднаної таджицької опозиції (ОТО), до складу якої увійшли як релігійні фундаменталісти, так і демократи. Конфлікт, який призвів до понад 60 тисяч убитих і 1,2 млн. біженців і переміщених осіб, офіційно завершився в 1997 р. підписанням у Москві мирної угоди між Емомалі Рахмоном³ і ОТО.

Емомалі Рахмон керує країною з грудня 1992 р. Після ліберальних реформ, що відбулися після московської мирної угоди, президент вирішив зміцнити свою владу, тим більше, що його політичні супротивники були нездатні до активних дій, і узяв на себе авторитарне правління і статус, зокрема, використовуючи страх населення перед політичною кризою. Ослаблена й розділена опозиція неспроможна представити жодної реальної політичної альтернативи існуючому правлінню.

Глава держави: Емомалі Рахмон
Глава уряду: Акил Акилов
Столиця: Душанбе
Площа: 143,000 тис. км²
Населення: 6,7 млн. осіб
Щільність населення: 44 осіб/ км²
Зростання ВВП (2007): 7,8%
Рівень безробіття (2007, офіційний): 2,1%
Валюта: сомоні (EU 0,18609)

Джерело: *Bilan du Monde* (ЄБРР, МВФ)

³ У 2007 р. президент вирішив прийняти російськомовну версію свого прізвища (Рахмонов).

У конституції 1994 р. закріплено розділення гілок влади, але практично всю владу зосереджено в руках президента, який одночасно є й главою держави і главою Маджлісі Олі, – Верховної асамблеї – з широкими повноваженнями призначати і знімати чиновників усіх рівнів влади. На референдумі 1999 р. термін президентських повноважень було продовжено з п'яти до семи років. Це також було закріплено створенням двопалатного парламенту і релігійних політичних партій. Нижня палата парламенту – Асамблея представників – складається з 63 членів, обраних загальним голосуванням на п'ятирічний термін, і верхньої палати – Національною асамблеєю, до складу якої входить 34 члени, 25 з яких обрані регіональними радами і 8 призначені президентом. На референдумі 2003 р. було схвалено понад 93% населення пакет із 56 поправок до конституції, який, зокрема, містив положення про те, що президент має право на два додаткові семирічні терміни, що дав змогу нинішньому президенту держави залишатися на посаді до 2020 р. Вміло використовуючи значно поширений страх перед відновленням громадянських заворушень, Рахмон пояснив, що ця зміна необхідна для забезпечення Таджикистану постконфліктної стабільності й умов для розбудови держави.

Загальний контроль за розподілом посад і привілеїв, а також мережа регіональних філій є найважливішим базисом президентської влади в Таджикистані. Водночас члени опозиції повністю відрізані від головних урядових посад, хоча в угоді про розподіл влади – частини московської мирної угоди 1997 р. – опозиції гарантувалося 30% державних посад.

Хоча конституція країни гарантує незалежність правоохоронної системи, законодавча база перебуває під сильним впливом як виконавчої влади, так і організованого криміналу. Широко практикуються довільні арешти і поліцейські тортури з метою отримати визнання. Корупція охопила як правоохоронні структури, так і всі рівні влади.

Згідно з оглядом, який було опубліковано в 2007 р. *Transparency International*, Таджикистан стоїть на 175-м місці серед 180 держав щодо рівня корупції.

Широкомасштабні порушення були зареєстровані на парламентських виборах, що відбулися в лютому 2005 р., на яких правляча Народна демократична партія (НДП) отримала 74,9% голосів, а опозиційні Комуністична партія і Партія ісламського відродження (ПІВ) – відповідно 13,6 і 8,9% голосів. П'ять незалежних кандидатів було обрано в Асамблею представників. ОБСЄ відзначило, що деякі поліпшення виборчого законодавства не були повністю втілені на практиці, і вибори показали великий дефіцит демократичних норм.

Виборча кампанія президентських виборів, які відбулися 6 листопада 2006 р., вирізнялася вкрай високим націоналістичним духом, завдяки чому опозиція була відсунута ще далі від влади. Багато її діячів було звинувачено в різних злочинах, і деякі з них отримали тюремний строк. Опозиція була також ослабленою через низку розділень: Демократична партія, наприклад, у період із серпня 2006 р. до січня 2007 р. розпалася на три окремі партії. Рахмон змістив десятки високопоставлених чиновників і отримав повний контроль над місцевими органами влади. Врешті-решт, тільки прорежимні партії взяли участь у виборах, а опозиція вирішила їх бойкотувати і не висунула жодного кандидата. Не дивно, що Рахмон отримав 79,3% голосів виборців з явкою, яка, згідно з офіційними джерелами, перевищила 90%. У своєму післявиборному звіті ОБСЄ/ОДІПЛ підкреслило “відсутність вибору і реального плюралізму” і відзначило безліч інших серйозних порушень. Парламентські вибори, які проводилися в п'яти виборчих округах у березні і травні 2007 р., підтвердили домінуюче положення президентської партії – НДП отримала від 90 до 95% голосів.

Починаючи з 2005 р. влада Таджикистану урізувала деякі основні свободи і одночасно з цим проводили жорстку кампанію проти релігійного екстремізму, було підготовлено новий закон про свободу віросповідання і релігійні організації, який зробив законодавство в цій сфері ще жорсткішим.

Таджицька влада також продовжила наступ на свободу слова. Громадянська війна, під час якої було вбито багато журналістів, завдала нищівного удару по засобах масової інформації країни. Останніми роками багато незалежних газет були змушені припинити свій випуск. Певним прогресом стала поява трьох незалежних телестанцій у містах Ісфара, Панджакент і Істаравшан. Проте утиск незалежних медіа, арешти журналістів і самоцензура залишаються дуже поширеною практикою в медіа-просторі Таджикистану. Більш того, нові закони, які було прийнято в 2007 р. відносно НДО і свободи зібрань, зробили існуючі положення ще жорсткішими і потрапили під серйозну критику з боку компетентних міжнародних органів.

Як і в Республіці Киргизія, сукупний ефект кількох явищ – консолідація політичної влади і концентрація капіталу в руках еліти, погіршення економічної ситуації і наслідки нестабільності в сусідньому Афганістані особливо щодо наркотрафіку – ще упродовж багатьох років можуть загрожувати існуючому режиму.

Туркменістан

У прийнятій 18 травня 1992 р. конституції Туркменістану закріплено розділення гілок влади. Проте на практиці реальні повноваження зосереджено виключно в руках виконавчої влади. Однопалатний парламент, що складався з 50-ти членів, поступово було витіснено четвертою гілкою влади – Народною радою, або Халк Маслахати, якого було створено через бажання відродити національну традицію Туркменістану вирішувати проблеми на племінних зборах. Конституційна поправка 2007 р. підвищила статус Народної ради до найвищого представницького органу країни, в повноваженнях якого було ухвалювати конституційні закони. До складу Народної ради входило 2507 членів, серед яких президент, члени парламенту і ради міністрів, голова верховного суду, генеральний прокурор, чиновники місцевих органів влади, голови офіційно зареєстрованих партій, а також представники Ради старійшин, профспілок, молодіжних і жіночих організацій. На практиці Народна рада служила для законодавчого затвердження політики президента, який її й очолював. Рада пропрацювала кілька років, але так і не спромоглася сформувати базис для реальної законодавчої діяльності. Президент досі залишається автором майже всіх головних і багатьох другорядних рішень. Усі судді призначаються на п'ятирічний термін. З радянських часів залишається майже не реформованою правоохоронна система, яка хоча формально і є незалежною, але діє як важливий інструмент репресій режиму.

Перший з часу проголошення незалежності президент Сапармурад Ніязов керував країною 21 рік і помер 21 грудня 2006 р. Впродовж цього терміну все суспільне життя Туркменістану перебувало під його монополюючою владою. Ніязова було обрано президентом Туркменської радянської соціалістичної республіки у 1990 р., підтверджено у статусі президента незалежного Туркменістану в 1992 р. і пізніше на референдумах. Він очолював єдину зареєстровану в країні партію – Демократичну партію Туркменістану (ДПТ), реформовану в перші роки незалежності комуністичну партію. У 1993 р. Ніязов проголосив себе Туркменбаші – батьком усієї туркменської нації, а в 1999 р. – довічним президентом. Персоналізація правління Ніязова породила культ його особи. Його

Голова держави і уряду: Гурбангули Бердімухаммедов
Столиця: Ашгабат
Площа: 489,000 тис. км²
Населення: 6,5 млн. осіб
Щільність населення: 13 осіб/ км²
Зростання ВВП (2007): 11,5%
Рівень безробіття: невідомо
Валюта: манат (EU 0,0001233)
Джерело: *Bilan du Monde* (ЄБРР, МВФ)

політична влада була загальною, легітимізувалися його будь-які соціальні та політичні накази, він став фігурою-символом усієї туркменської нації.

Центральну роль у національних процесах будівництва і створення культу особи Ніязова була покликана зіграти *Рухнама* – моральний кодекс поведінки, якого було написано під керівництвом Ніязова. *Рухнама* є міфологізованим поглядом на туркменську історію, уславлення стародавнього минулого туркменської нації, а також морально-етичне керівництво, якому повинен слідувати кожен туркмен. Знання *Рухнами* було обов'язковою умовою для всіх категорій населення – від учнів до державних службовців. Не існувало такої сфери суспільного або приватного життя, яке не потрапило б під дію правління Ніязова. Більш того, консолідація національної ідентичності супроводжувалася різними заборонами у сфері релігійних свобод і форсувала туркменізацію етнічних меншин.

Туркменістан Ніязов був однією з найгірших країн в аспектах порушень прав людини. ОБСЄ, Європейський парламент, Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), Генеральна асамблея ООН прийняли безліч резолюцій щодо порушень прав людини в країні, особливо переслідування політичних діячів. Не дивно, що навіть і не йдеться про реальну політичну опозицію в Туркменістані, яка роздроблена, слабка і діє переважно за кордоном.

Ніязов не залишив наступника. У перехідний період виникли дві фігури – заступник прем'єр-міністра Гурбангули Бердимухаммедов і начальник президентської гвардії Акмурат Реджепов. Розширена і перетасована Народна рада терміново прийняла ряд конституційних поправок, які знищили законодавчі бар'єри на шляху Бердимухаммедова до президентства і можливість опозиції впливати на результати виборів. Для забезпечення повного успіху цього плану було заарештовано близько 100 державних чиновників.

Шість учасників президентської кампанії лютого 2007 р. – всі члени ДПТ – навряд чи чимось відрізнялися один від одного. Обіцяючи реформи, всі кандидати присягнулися зберегти спадщину Ніязова та його політичний курс. Не дивно, що Бердимухаммедов виграв президентські вибори, отримавши 90% голосів виборців.

Приступивши до виконання своїх обов'язків, новий президент ініціював позитивні реформи в багатьох сферах (освіта, пенсії). Він заснував міжурядову комісію, метою діяльності якої було підвищити відповідність країни міжнародним вимогам відносно прав людини, і Комісію з діяльності правоохоронних органів. Він провів зустрічі з представниками міжнародних організацій захисту прав людини, розпочав діалог з Європейським Союзом, а також погодився з пропозицією США відправити до Туркменістану місію з питань прав людини і демократії. Новий уряд затвердив нове більш толерантне ставлення до національних меншин країни. Отримали президентське помилування і були звільнені з в'язниць понад 12 тис. ув'язнених, зокрема засуджених з політичних мотивів, відбулися позитивні зрушення відносно права вільного пересування. В еру Ніязова існували чорні списки людей, яким не дозволявся виїзд за кордон. Проте й сьогодні залишається чимало обмежень і заборон, пов'язаних з деякими видами діяльності, зокрема, політичної опозиції, релігійних меншин і журналістів.

Навесні 2008 р. президент Бердимухаммедов ініціював перегляд конституції, в якому робився крок назустріч ринковій економіці і принципам ліберальної демократії. Нова редакція конституції, яку було схвалено Народною радою 26 вересня 2008 р., містила кілька нових важливих поправок. Зокрема, Народну раду було замінено на парламент, що складається зі 125 членів, у конституції було закріплено право будь-якого громадянина заснувати політичну партію. Водночас збережено багато президентських повноважень, зокрема призначати регіональних керівників. Бажання Бердимухаммедова реформувати інститути країни є позитивним знаком і має вітатися. Проте поки що рано оцінювати масштаби і реальний вплив

цих реформ, і парламентські вибори грудня 2008 р. повинні були стати наступним важливим кроком на цьому шляху й ясніше показати намір властей щодо політичного розвитку країни. У цій країні, режим якої вважається одним із найбільш репресивних в світі, необхідно здійснити ще багато реформ. Кількість НДО усе ще незначна, і їх діяльність перебуває під контролем. Населення має дуже обмежений доступ до інформації. Засоби масової інформації Туркменістану відносно нерозвинені, всі мовні, друковані та електронні медіа залишаються державними і жорстко контролюються. Уряди також контролюють роботу іноземних прес-агентств і акредитованих у країні журналістів. Бердимухаммедов зробив розширення доступу до Інтернету одним із пріоритетів своєї діяльності. Проте сьогодні лише дуже незначна частина населення користується цим різновидом медіа, який усе ще має багато заборон і обмежень.

ДЕМОКРАТИЧНЕ ПРАВЛІННЯ І БЕЗПЕКА В ЦЕНТРАЛЬНІЙ АЗІЇ: ТРАНСАТЛАНТИЧНІ ПІДХОДИ

НАТО, БЕЗПЕКА І ДЕМОКРАТИЧНЕ ПРАВЛІННЯ В ЦЕНТРАЛЬНІЙ АЗІЇ⁴

У преамбулі слід відзначити, що головною метою НАТО не є просування демократії. Проте разом з розвитком партнерства НАТО, яке має відповідати вимогам і потребам зацікавлених країн, демократичні принципи посідають дедалі більше місця. Особливо акцентується на демократичному контролі за сектором оборони і безпеки. Рівень вимог варіюється залежно від відкритості партнерству, особливо якщо країна хоче вступити до альянсу. При цьому НАТО вважає за необхідне – з великим або меншим успіхом – заохочувати інших партнерів, включаючи центральноазіатських, здійснювати демократичні реформи⁵.

Держави Центральної Азії відносно недавно інтегрувалися в структури партнерства НАТО. Чотири з них приєдналися до програми Партнерство заради миру (ПЗМ) в 1994 р., Таджикистан зробив це пізніше, в 2002 р. Проте НАТО з самого початку своєї операції в Афганістані визнавало найважливішу роль країн Центральної Азії в забезпеченні стабільності в регіоні. Пізніше питання про енергетичну безпеку знову поставило регіон в центр інтересів альянсу. У фінальному комюніке Стамбульського саміту 2004 р. було підкреслено необхідність “приділити особливу увагу розширенню партнерства в стратегічно важливих регіонах Кавказу і Центральної Азії”. Це зобов’язання було підтвержене Главами країн і урядів НАТО на саміті в Бухаресті в квітні 2008 р., які закликали зміцнювати зв’язки з цим регіоном і продовжувати діалог щодо Афганістану.

Зі свого боку держави Центральної Азії висловлюють пряму зацікавленість у стабільності в Афганістані. Вони також розглядають присутність НАТО в регіоні як можливість отримати певні вигоди у вигляді експертних оцінок у питаннях модернізації збройних сил і оновлення потенціалу, що забезпечило б гідну відповідь на виклики регіональної безпеки. Розвиток стосунків з НАТО може стати противагою або, принаймні, корисною альтернативою їх стосункам з Росією. Проте зрозуміло, що жодна держава Центральної Азії не ставить перед собою мету стати членом альянсу.

⁴ Для детального вивчення політики НАТО в Центральній Азії див. доповідь Рафаеля Естрелли “*NATO and Central Asian Security*” [175 PCNP 06].

⁵ Для вивчення ролі НАТО в демократичних реформах див. прекрасне дослідження Джоса Бунстра “*NATO’s Role in Democratic Reform*”, Working Paper No. 38 (Madrid: FRIDE, May 2007).

Новий взаємний інтерес відбивається в посиленні співпраці у різних сферах. Держави регіону по-різному беруть участь в ініціативах, пов'язаних з операціями в Афганістані (надання повітряних коридорів для транзитних польотів, дозвіл на використання військових баз, допомога в реконструкції), а також у боротьбі з тероризмом (у контексті Плану партнерських дій НАТО з протидії тероризму), знищенні надлишків озброєнь (у рамках Трестового фонду НАТО), плануванні цивільної оборони і в науковій співпраці. Крім того, НАТО призначив Спеціального представника по Кавказу і Середній Азії й офіцера зв'язку по цій території, які спільними зусиллями роблять діалог НАТО з урядами країн регіону вагомим і послідовним.

Проте співпраця з країнами Центральної Азії залишається обмеженою і зосереджена у вузькому діапазоні ключових аспектів, а якщо не існує навіть віртуально, як наприклад з Узбекистаном, то причиною цього є ситуація в країні, пов'язана з дотриманням демократичних норм і прав людини. Це також до останнього часу було актуальним і для стосунків з Туркменістаном, але під президентством Бердимухамедова відносини почали поступово розвиватися. Залишається фактом, що ініціативи у більш відповідальних або делікатних сферах, наприклад щодо інтероперабельності з НАТО або оборонного реформування, запропонованого в контексті Процесу планування і перегляду НАТО (ППП), здійснюються тільки з Казахстаном і з 2007 р. з Республікою Киргизія (Узбекистан також брав участь в ППП з 2002 по 2005 р.). Зрештою тільки Казахстан долучився до повного партнерства з НАТО у 2006 р. згідно з Планом дій з індивідуального партнерства (ПДІП), який містив повну програму політичних консультацій, реформ і спільних ініціатив. Казахстан також став першою державою Центральної Азії, яка прийняла Форум з безпеки Євроатлантичної ради партнерства. Ця значуща подія мала відбутися літом 2009 р. в Алмати й бути організованою спільно з Роуз-Рот-семінаром ПА НАТО.

Цей короткий огляд передусім, ілюструє, що НАТО вважає за краще будувати гнучкі стосунки з країнами Центральної Азії, використовуючи індивідуальний підхід, що враховує специфічні інтереси кожного партнера. Проте це не означає, що НАТО повністю ігнорує регіональний вимір безпеки в Центральній Азії, було запущено низку регіональних проектів, наприклад у науковій сфері (віртуальний "Шовковий шлях", метою якого є поліпшити доступ до Інтернету в регіоні), в боротьбі з наркотрафіком (підготовка персоналу почалася в рамках Ради НАТО-Росія) або в запобіганні природним катастрофам і ліквідації їх наслідків.

На жаль, ці ініціативи із співпраці з країнами Центральної Азії у специфічних сферах обмежують вплив, який НАТО міг би зробити в реформуванні, включаючи реорганізацію оборонних інститутів і демократичний контроль за збройними силами. Це значною мірою відрізняється від партнерства НАТО з країнами Балкан або навіть Південного Кавказу. У цьому сенсі декларації, що регулярно проголошуються НАТО щодо того, що ПЗМ базується на загальних цінностях, не надто важать у практичних аспектах. Основним інструментом, що є у НАТО і слугує для тиску на країни регіону, фактично є негативний стимул, наприклад, суворий мінімум співпраці з найбільш репресивними режимами, як у разі Узбекистану і до недавнього часу Туркменістану. При цьому НАТО ще ніколи не ухвалювало офіційних рішень повністю розірвати зв'язки з будь-яким із цих режимів.

У світлі цих обставин взаємні стосунки НАТО з державами Центральної Азії можуть мати вигляд односторонніх, альянс зацікавлений у ближчій і швидшій співпраці, проте ці країни мають й інші альтернативи в партнерстві. Але це правда лише часткова. Не можна недооцінювати інтересу країн регіону в повномасштабній співпраці з НАТО у сфері безпеки, при цьому було б помилкою переоцінювати той вплив альянсу, який він міг би надати в аспектах демократизації в цих країнах. Важливо знайти баланс між пропозиціями НАТО про допомогу й умовами, за яких вона може бути прийнята. Фактично НАТО є синонімом співпраці у військовій сфері та сфері безпеки, і в змозі підвищити потенціал інших організацій, які безпо-

середньо пов'язані з просуванням демократії. Ця специфічна риса альянсу робить можливою участь держав регіону в двосторонньому і регіональному діалогах, з надією, що це, врешті-решт, приведе до глибших партнерських взаємин, подібних до ПДІП.

ПА НАТО також є важливим гравцем у цьому процесі. До теперішнього часу Асамблея розвинула зв'язки з парламентами регіону, втім, дуже стримані. Тільки Казахстан має статус спостерігача Асамблеї й регулярно бере участь у її діяльності. Більш того, казахський парламент, здається, готовий до ближчих стосунків з Асамблеєю, як це було продемонстровано під час візиту президента Асамблеї в 2008 р. і організації Роуз-Рос-семінару в 2009 р. Асамблея зобов'язана адекватно відповісти на таке відновлення інтересу, використовуючи, зокрема, для цієї мети можливі зв'язки з іншими парламентами регіону.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: У ПОШУКАХ ЗБАЛАНСОВАНОЇ СТРАТЕГІЇ В ЦЕНТРАЛЬНІЙ АЗІЇ

Співпраця між Європейським союзом і державами Центральної Азії розвивається із середини 1990-х рр. і сьогодні охоплює різноманітні інструменти й аспекти політики. Угоди про партнерство і співпрацю (УПС) підписані з п'ятьма державами регіону і формують основні рамки взаємин (проте угоди з Таджикистаном і Туркменістаном ще не ратифіковано). Ці угоди визначають принципи, інституційні механізми і сфери співпраці з державами, які висловлюють бажання встановити зв'язки з ЄС, але поки що не готові стати членами чи приєднатися до Європейської політики добросусідства (ЄПД). Окрім цього, в рамках Програми технічної допомоги країнам СНД (TACIS, TASP) відбувається фінансування багатьох програм, пов'язаних з регіональною співпрацею, політикою і боротьбою з бідністю. Також ЄС фінансує деякі проекти в Центральній Азії, що стосуються розвитку і просування демократії. Усі ці інструменти інкорпоровані в єдиний вектор просування демократії та фундаментальних свобод.

Підсумкові результати цієї співпраці залишають суперечливе враження. Було розвинуто ініціативи в різних сферах, але вони залишаються фрагментарними, їм бракує загального довгострокового бачення. ЄС виключив країни Центральної Азії з програм ЄПД, і він вважає проблематичним визначити стратегічні цілі зв'язків з регіоном.

Досягнення ЄС у сфері просування демократії і фундаментальних свобод ще менш вражаючі⁶. Політичний діалог не є ефективним, йому гостро бракує зобов'язань і тривалих зусиль з боку частини країн ЄС, а також достатнього інтересу з боку більшості режимів регіону. ЄС бракує вагомості присутності в Центральній Азії, проте ця ситуація поступово змінюється завдяки створенню в 2005 р. посади Спеціального представника ЄС у Центральній Азії. Різні фонди профінансували ініціативи з підтримки демократії і належного управління, проте в масштабах набагато менших, ніж в країнах інших регіонів (особливо Балкан і Південного Кавказу). Крім того, більше уваги приділялося належному адмініструванню й управлінню, аніж власне демократизації і просуванню фундаментальних свобод. У політиці ЄС щодо країн цього регіону був єдиний виняток – це санкції проти Узбекистану, яких було запроваджено після подій в Андижані в 2005 р. (ембарго на постачання озброєнь, відмова у візах деяким високопоставленим чиновникам і заморожування контактів на вищому рівні). Але навіть ці санкції було припинено під тиском деяких урядів, які акцентували на їх контрпродуктивному ефекті.

⁶ Для оцінювання Європейської політики щодо просування демократії в Центральній Азії перед ухваленням Нової європейської стратегії див. чудову статтю Александра Варкотча "The European Union and Democracy Promotion in Bad Neighbourhoods: The Case of Central Asia", *European Foreign Affairs Review* 11 (Winter 2006): 509–25.

13 жовтня 2008 р. Рада ЄС ухвалила рішення розширити ембарго на постачання зброї, але не продовжило дію обмежень на поїздки, які були застосовані до деяких членів узбецького уряду, оскільки "...протягом останнього року Узбекистан досяг прогресу щодо норм права і захисту прав людини". Це рішення піддалося жорсткій критиці з боку правозахисних організацій, які відзначили, що ЄС узяли до уваги тільки незначні поступки, але репресивна суть узбецького режиму не змінилася.

Усвідомлення дедалі зростаючої стратегічної важливості Центральної Азії для ЄС, особливо в енергетичній сфері, а також політичні події в Республіці Киргизія (Революція тюльпанів) і в Узбекистані (масові вбивства в Андижані в 2005 р.) підштовхнули ЄС до корінного перегляду своєї діяльності в регіоні.

Результатом цього процесу стало ухвалення Радою ЄС у червні 2007 р. "Стратегії нового партнерства", де було визначено стратегічні інтереси ЄС у цьому регіоні і параметри довгострокових зобов'язань. Її було доповнено Документом про регіональну стратегію допомоги на період з 2007 по 2013 р., який був прийнятий Європейською комісією. Ця стратегія ґрунтується на трьох взаємозалежних опорах, які визначають три стратегічні мети діяльності ЄС: просування безпеки і стабільності, розвиток норм права, посилення економічного й енергетичного співробітництва. Ці цілі у свою чергу розділено на сім основних пріоритетних напрямів: права людини, норми права, належне управління і демократизація, молодь і освіта, просування економічного розвитку, торгівлі і інвестицій, зміцнення енергетичних і транспортних зв'язків, захист навколишнього середовища і водних ресурсів, боротьба проти загальних загроз і викликів, міжкультурний діалог. Бюджет, виділений для Центральної Азії, було подвоєно. 70% допомоги припадає на двосторонні проекти, решта 30% – на регіональні (енергетика, транспорт, навколишнє середовище й освіта).

Цікаво відзначити, що у вищезгаданому документі визнається існування зв'язків між взаємини ЄС і Центральної Азії, з одного боку, і тим, як вони здійснюються в рамках ЄПД, і через взаємодію з Росією – з іншого. У документах також акцентується на тому, що держави Центральної Азії "є по суті, сусідами сусідів ЄС". Згодом це допоможе принести певний прибуток, якщо ЄПД досягне цих країн.

Ці нові документи свідчать про ясну політичну волю частини ЄС прийняти вагомий і збалансований підхід щодо Центральної Азії. 24 червня 2008 р. Рада і Комісія представили попередню доповідь, у якій оцінюється впровадження цієї нової стратегії, там акцентується на тому, що якість співпраці помітно підвищилася, було досягнуто цілей розвитку тісного політичного діалогу як на вищому, так і на подальшому, технічному рівні. Для того щоб скорординувати діяльність ЄС з її членами, було підготовлено документи про двосторонні пріоритети. Проте задовго до цього стало необхідним, щоб стартували дві важливі регіональні ініціативи, одна пов'язана з освітою, інша – з нормами права. Прогрес у шести пріоритетних сферах був нерівним. Проте одним із беззаперечних успіхів став початок структурованого діалогу з прав людини в державах регіону. Водночас у документах визнається той факт, що необхідно ще зробити багато чого, встановити нові пріоритети в різних сферах діяльності.

Аналітики, втім, були набагато критичнішими щодо Європейської стратегії⁷⁷. Дехто акцентує на тому, що це не реальні зміни, а тільки інші формулювання, не конкретна стратегія, а рамки співпраці і список пріоритетів. Особливо вони вказують на недостатній аналіз геополітичної обстановки в регіоні і ролі інших впливових регіональних гравців. Щодо діяльності, пов'язаної з правами людини, їх не влаштовує той факт, що ця сфера розглядається ізольовано, і

⁷⁷ Див., наприклад, повне дослідження, яке надруковано *Centre for European Policy Studies (CEPS) directed by Neil J. Melvin, "Engaging Central Asia. The European Union' New Strategy at the Heart of Eurasia", 2008.*

ЄС реально не визначив критерії для оцінювання прогресу й не надає достатньої важливості діалогу з суспільством. Вирішення ЄС надати своєму Спеціальному представникові по Центральній Азії П'єру Морелю ще й статус Спеціального представника із грузинської кризи дещо дивує. Водночас ЄС акцентує на тому, що було остаточно встановлено поглиблений діалог з Центральною Азією, але політичні оцінки П'єра Мореля в цьому аспекті неоднозначні.

Тоді як стратегія Ради має три основні рівнозначні цілі – безпека, норми права й економіка – вона не дає чіткого визначення, як ці елементи можуть оцінюватися у взаєминах з кожною країною зокрема. Стратегія Ради і документи Комісії фактично містять кілька відмінних критеріїв. Перший характеризує те, наскільки розвиток стабільних політичних і економічних рамок взаємин залежить від встановлення норм права і демократичних інституцій, другий підкреслює, що зменшення бідності є найважливішою умовою політико-економічного перехідного періоду для зміцнення демократії і норм права. Питання про пріоритети, очевидно, знову і знову з'являтиметься на порядку денному під час втілення нової стратегії. Для ЄС буде важливим демонструвати здатність координувати напрямки своєї діяльності з досягненням цілей, визначених новою стратегією, що не спостерігається в деяких інших сферах. ЄС також слід довести, що він здатен діяти не враховуючи сьогочасних геополітичних інтересів (особливо у сфері енергетики), а встановити довгостроковий діалог, до чого закликає нова стратегія. Момент умовності також чітко не позначено, просто йдеться про те, що “інтенсивність співпраці залежатиме від виконання вимог стосовно перехідного періоду і реформування в кожній із країн”.

У стратегії дії ЄС стоять у контексті демократії й фундаментальних свобод, але концентруються на менш делікатних сферах співпраці, таких як норми права і реформування сектору юстиції, в яких ЄС може дати свої експертні оцінки. І справді, перші регіональні ініціативи фокусуються саме на цих аспектах. При цьому слід визнати той факт, що ЄС має обмежені можливості чинити тиск або давати позитивні стимули у цій сфері і наполягати на повній і негайній демократизації, без сумніву, контрпродуктивно. Залишається тільки чекати, що ЄС вибере шлях непрямого впливу на еволюцію політичної системи в цих державах.

Іншим викликом буде дозволити індивідуальний підхід, при якому враховуватиметься те, що очікування від кожної держави і прогрес, який вони зроблять, можуть виявитися не такими, як це зафіксовано в стратегії. Казахські власті, наприклад, ясно висловили свою зацікавленість у глибоких зв'язках з ЄС, особливо в контексті участі країни в ЄПД. Як відповідь на нову стратегію ЄС вони прийняли національну програму “Шлях у Європу”.

Цікаво буде побачити, як зв'язки між центральноазіатською стратегією та Європейською політикою добросусідства, з одного боку, і стосунки з Росією – з іншого, набудуть свого практичного розвитку в майбутньому.

ІНШІ РЕГІОНАЛЬНІ ГРАВЦІ

Держави Центральної Азії прийняли мультивекторну закордонну політику, яка ґрунтується на співпраці з усіма основними гравцями, присутніми в регіоні. У цьому контексті зв'язки з НАТО і ЄС є протиположними близькій співпраці з іншими впливовими силами, зокрема з Росією й Китаєм.

Росія є природним партнером держав Центральної Азії, має з ними географічні та історичні зв'язки. Хоча у минулому Москва демонструвала нестабільний інтерес у цьому регіоні, зараз вона активно діє в багатьох сферах. Усі країни Центральної Азії є членами Співдружності Незалежних Держав і Організації договору про колективну безпеку (за винятком Туркменістану). Більш того, Росія уклала договори з військової співпраці з деякими державами регіону, згідно з якими вона буде кілька військових баз. Росія також має стійкі економічні

інтереси в регіоні і є головним торговельним партнером, інвестуючи також в енергетичну сферу. Крім того, присутність російськомовної національної меншини, особливо в Казахстані, дає Москві додатковий важіль впливу в регіоні.

Росія безпосередньо не перешкоджає нинішньому зближенню між урядами країн НАТО і тими державами Центральної Азії, які беруть участь у спільних операціях в Афганістані, вона навіть схвалює співпрацю з альянсом у ряді регіональних проектів, таких як підготовка прикордонників і боротьба з наркотрафіком. Разом з цим Москва сама розвиває співпрацю з урядами регіону, особливо в антитерористичній діяльності.

Москва схвалює зростаючий вплив Китаю в Центральній Азії і розглядає шляхи отримання певних прибутків від їх загальних інтересів у регіоні. Створення Шанхайської організації співпраці (Росія, Китай, країни Центральної Азії за винятком Туркменістану) в 2001 р. є чітким індикатором цього зближення. Проте слід зазначити, що все ще існують серйозні відмінності в думках Москви і Пекіна щодо цілей цієї організації.

Вплив Китаю в Центральній Азії зростає як в економічній сфері (торгівля, енергетика, китайські трудові мігранти), так і у сфері безпеки. Зокрема, китайські власті не бажають припустити виникнення щонайменшої потенційної загрози стабільності в Синьцзян-уйгурському автономному районі, який межує з Центральною Азією і де Пекін зіткнувся з виступами сепаратистів. Китай також стурбований процвітанням незаконної торгівлі наркотиками і зброєю, побоюється формування "ісламістського коридору" через Центральну Азію, що може підсилити рухи повстанців, збільшити обсяг нелегальної торгівлі зброєю й вибухівкою, чим destabilізувати держави регіону.

Окрім Росії й Китаю, Іран, Індія і Пакистан також мають важливі інтереси і стійку присутність у регіоні. Проте це злиття інтересів не означає, що вони просто спостерігатимуть за появою небезпечної "Великої гри" в Центральній Азії. Доки існуватиме певний ступінь конкуренції між головними регіональними гравцями в Центральній Азії, особливо в енергетичній сфері, доти там не виникатиме значного напруження. Ймовірно, що наслідки грузинської війни вплинуть на стосунки між ними, зокрема, уряди країн Центральної Азії на останньому саміті Шанхайської організації співпраці в серпні 2008 р. в Душанбе лише частково підтримали російську операцію в Грузії.

ДО СКООРДИНОВАНОЇ, ПОСЛІДОВНОЇ ТА ЕФЕКТИВНОЇ ТРАНСАТЛАНТИЧНОЇ СТРАТЕГІЇ?

Вищезазначені зміни чітко демонструють, що ЄС і НАТО мають багато спільних інтересів і викликів у їх стосунках з державами Центральної Азії. Доповідач переконаний, що скоординований підхід цих двох організацій (їх держав-членів) підвищить би їх вплив, що можна було б використати в стосунках з їх центральноазіатськими партнерами.

ЄС і НАТО цікавить стабільна, процвітаюча і демократична Центральна Азія. Їм також значною мірою необхідна співпраця з цими державами у сферах безпеки (регіональної і глобальної) і енергетиці. НАТО і ЄС зіткнулися із спільними викликами у взаєминах з цими державами. Їм також слід визначити перспективу, до якої треба прагнути в співпраці з країнами, які не мають наміру приєднатися до жодної з цих організацій, але висловлюють зацікавленість в обмеженій співпраці у низці особливих аспектів. НАТО і ЄС зіткнулися також з труднощами в досягненні балансу між, з одного боку, стратегічними й економічними інтересами держав-членів і, з іншого – довгостроковими цілями просування фундаментальних політичних реформ у державах регіону. Більш того, НАТО і ЄС слід погоджувати регіональні і двосторонні підходи, які повинні враховувати різноманітні і дуже відмінні інтереси держав. І черго-

вим, але не останнім викликом, з якими вони зіткнулися, є зростаюча конкуренція між іншими гравцями, особливо між Росією й Китаєм, співпраця з якими може іноді здаватися привабливішою і менш обумовленою.

Незважаючи на загальні інтереси і виклики, на сьогодні немає реальної координації зусиль НАТО і ЄС щодо Центральної Азії. Тоді як Європейська стратегія розглядає НАТО як одного з потенційних міжурядових партнерів регіону, документ, опублікований у червні 2008 р., не містить посилань на альянс. У світлі вищезгаданих викликів важливо уникнути амбітних і суперечливих сигналів. Діючи спільно, НАТО і ЄС спроможні створити позитивний союз і підсилити ефект їх попередньої діяльності. Разом вони можуть сконструювати більш деталізовані й делікатні підходи з використанням дедалі більшого числа різних інструментів. Відсутність формального форуму для політичних дискусій між двома організаціями не може перешкодити різноманітним неформальним контактам і обміну ідеями з метою зближення політики цих двох організацій відносно Центральної Азії, що потребує, зокрема, й координації європейської та американської політики в цьому регіоні.

На чому має бути заснована ця скоординована політика? Узагальнено, для цих двох організацій важливо спланувати спільну діяльність на тривалий термін і чітко визначити свої стратегічні інтереси в регіоні. Потрібен індивідуальний підхід, який враховуватиме специфічні риси та інтереси кожної держави, який, ймовірно, і стане найефективнішим інструментом. Утопічно і контрпродуктивно намагатися розвинути діалог рівної глибини і в однакових аспектах з державами, амбіції і шляхи яких так відрізняються один від одного. Краще надавати перевагу країнам, які демонструють справжній інтерес у реформуванні, і заохочувати їх у досягненні тих стандартів, які вони самі собі встановили. Це означає, наприклад, активнішу співпрацю з Казахстаном на підставі зобов'язань, які він на себе взяв, з урахуванням його президентства в ОБСЄ та зацікавленості в тіснішому партнерстві з НАТО (участь в програмі ПДІП) і ЄС (інтерес у участі в ЄПД).

У контексті просування демократії і прав людини в регіоні для ЄС і НАТО особливо важливо мати чіткі і прозорі цілі для того, щоб уникнути нерозуміння і підозр. Часто діяльність заходу в країнах регіону вважається агресивною політикою, метою якої є усунення існуючої влади. ЄС і НАТО слід уникати беззастережних вимог і підкреслювати послідовний, гнучкий підхід, розвиваючи при цьому, по можливості, діалог як із діючою владою, так і з незалежними групами і громадянським суспільством. Також корисно переглянути систему умов і санкцій й прийняти скоординовану, послідовну політику.

Встановлення безпосереднього зв'язку між демократичним правлінням і безпекою також було б корисним для обох організацій у їх стосунках із державами регіону. Розвиток демократичних інститутів і норм права мають позиціонуватися як умова, що дає змогу захиститися від внутрішньої і зовнішньої нестабільності, дати ефективнішу відповідь на загрози і виклики.

У довгостроковій перспективі для політики партнерства обох організацій було б важливим чітко позначити зв'язок між безпекою і демократією. Ухвалення НАТО Хартії атлантичної безпеки на саміті в Страсбурзі в квітні 2009 р., а також підготовка нової стратегічної концепції могли б краще визначити місце демократичних реформ у програмах партнерства альянсу, зокрема стосовно центральноазійського регіону. Ці документи мають бути скоординовані з Європейською стратегією безпеки ЄС. Слід зазначити, що в цій стратегії, що датується 2002 р., Центральна Азія взагалі не згадується.

НАТО і ЄС також слід чітко визначитися, що саме вони готові запропонувати іншим гравцям регіону, що вони готові зробити для допомоги державам Центральної Азії з метою ефективної відповіді на загальні виклики безпеки, а також якою мірою вони можуть сприяти послідовній модернізації, що базується на демократичних принципах. Конфлікт у Грузії пожава-

вив інтерес держав регіону в співпраці. Проте конкретизація того, що ЄС і НАТО можуть запропонувати, повинна відбуватися одночасно з пошуками взаємовигідного компромісу з Росією стосовно Центральної Азії, це допоможе не тільки уникнути враження порожньої гри, а й запустити позитивні, вигідні для всіх процеси.

Іншою важливою сферою співпраці між ЄС, НАТО і державами Центральної Азії є їх загальний інтерес у забезпеченні стабільного, процвітаючого Афганістану і його сусідів. Хоча Афганістан у цей час неможливо включити в рамки партнерства, які діють для країн Центральної Азії, ЄС і НАТО продемонстрували, що вони спроможні грати корисну роль в організації регіональних проектів співпраці на основі таких загальних інтересів, як охорона кордонів, боротьба з наркотрафіком і навіть планування цивільної оборони.

Проте деякі держави Центральної Азії побоюються безпосередньо підтримувати міжнародні операції в Афганістані. П'ять урядів відносно цієї країни затвердили підходи, що помітно відрізняються один від одного, це демонструє їх несхожі інтереси і нерівні можливості. Казахстан, наприклад, більш зацікавлений у підтримці економічної реконструкції, разом з тим пріоритетами Таджикистану є безпека і прикордонний контроль. При цьому всі країни регіону мають один загальний інтерес – боротьба з наркотрафіком з Афганістану. Окрім звичайних похідних на основі маку, спостерігається тривожна тенденція зростання трафіку продуктів героїну, що, у свою чергу, пов'язано зі збільшенням обігу прекурсорів. Тому співпраця з країнами Центральної Азії в цій сфері має бути особливо активною. Проте руйнування цієї високоприбуткової індустрії вимагає від усіх країн виконання чітких і конкретних зобов'язань. Перший форум ЄС-Центральна Азія з питань безпеки, який відбувся в Парижі 18 вересня 2008 р., є корисною ініціативою, яка дала змогу всім учасникам визначити конкретні аспекти діалогу і потенційної співпраці, включаючи Афганістан. Міжнародна конференція з управління кордонами, яка відбулася в Душанбе 21-22 жовтня 2008 р., разом з боротьбою проти наркотрафіку, що здійснюється в Центральній Азії, є знаковими подіями, що підкреслюють важливість адекватних відповідей на виклики безпеки, з якими стикаються країни регіону, а також координації регіональних зусиль і міжнародних ініціатив.

Під час відвідин підкомітетом НАТО Туреччини в березні 2008 р., було переконливо продемонстровано, що країна вирішила грати роль мосту між Європою, з одного боку, і Кавказом та Центральною Азією – з іншого. Туреччина має стійкі зв'язки з державами регіону, які з моменту закінчення холодної війни дістали можливість розширення і реорганізації. Хоча мрія про побудову великого альянсу тюркомовних народів не матеріалізувалася, Туреччина розвинула близькі культурні, економічні і політичні стосунки з Центральною Азією. При цьому країна служить якісним зразком у регіоні, коли держава, спочатку мусульманська, стала світською, стабільною і процвітаючою країною. Тому і НАТО, активним членом якого є Туреччина, і ЄС, до якого країна має намір з часом приєднатися, зацікавлені в позитивній ролі Анкари в цьому регіоні.

15 листопада 2008 р.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

МАЙБУТНІЙ ПОЛІТИЧНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ НАТО

ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

*Рейнелл Андрейчук
Генеральний доповідач*

ВСТУП

Ця доповідь є оновленою версією торішньої доповіді “Афганістан і поточна трансформація НАТО” (172 PC 07 E) і пропонує короткий аналіз політичного порядку денного НАТО. На саміті в Бухаресті глави держав і урядів НАТО дали чіткий недвозначний сигнал щодо коротко- і середньострокового політичного порядку денного НАТО. І хоча майбутній успіх альянсу залежить від обраного в Бухаресті курсу дій, у цій доповіді розглядається думка про те, що погіршення взаємин НАТО-Росія, яке мало місце після недавньої збройної інтервенції в Грузії, вплине на політику і діяльність НАТО на багатьох рівнях. Ця доповідь також містить аналіз останніх змін, які мали місце в Афганістані, та їх актуальності для НАТО.

ПОТОЧНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ НАТО

Бухарестський саміт на початку 2008 р. визначив політичний порядок денний НАТО на коротко- і середньострокову перспективу. У Бухаресті НАТО оцінило свої останні досягнення і виклики та підтвердило свою основну мету і найважливіші завдання із забезпечення безпеки, а саме колективна оборона населення держав-членів, їх території і збройних сил. На саміті визнано, що було досягнуто прогресу в процесі трансформації, який необхідний для того, щоб НАТО було в змозі краще відповідати на нові виклики безпеки. Лідери НАТО також акцентували на тому, що цей процес повинен продовжуватися з метою створення більш мобільного потенціалу і встановлення нових взаємин з партнерами для забезпечення безпеки як на їх території, так і за їх межами.

По суті Бухарестський саміт концентрувався на чотирьох головних темах, а саме: 1) консолідація євроатлантичного регіону, 2) конфлікт в Афганістані у більш широкому контексті, 3) поглиблення партнерства, 4) відповідь на нові загрози (наприклад, кібератаки, загроза енергетичній безпеці, розповсюдження зброї масового ураження (ЗМЗ) і засобів його доставки).

КОНСОЛІДАЦІЯ ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО РЕГІОНУ

Консолідація євроатлантичного регіону залишається пріоритетом для альянсу. Підтвердивши свою основну мету – колективну оборону населення держав-членів, їх території та збройних сил – саміт у Бухаресті акцентував на зобов'язанні НАТО зберегти Європу “цілісною і вільною” і підтвердив, що всі європейські держави мають можливість приєднатися до євроатлантичних структур. Лідери НАТО запросили Албанію і Хорватію вступити до альянсу і висловили переконання, що Україна і Грузія найближчим часом стануть його членами. Не було досягнуто консенсусу щодо питання про вступ до альянсу Колишньої югославської республіки Македонія¹ головним чином через відсутність згоди щодо назви країни. Доповідач висловлює жаль, що це ускладнення все ще залишається незалагодженим і сподівається на те, що швидке розв'язання цієї проблеми дасть змогу Колишній югославській республіці Македонія стати членом альянсу в тих само часових рамках, що й Албанія і Хорватія. Скоп'є зобов'язується продовжувати процеси реформування, і останні парламентські вибори, що відбулися на початку червня 2008 р., дали уряду повноваження на продовження і поглиблення зусиль у цьому напрямку.

Альянс дав Україні і Грузії чітку перспективу членства і також акцентував на тому, що жодна третя сторона не може накладати вето на членство в НАТО, і що все ще немає консенсусу щодо участі Грузії й України в Плані дій щодо членства (ПДЧ). Деякі члени альянсу вказують на те, що обом країнам необхідний подальший прогрес на шляху реформування, і висловили заклопотаність з приводу замороженого конфлікту в Грузії та недостатньої суспільної підтримки вступу в Україні.

Україна все ще перебуває у складній внутрішній ситуації. Через відсутність парламентської коаліції президент Віктор Ющенко розпустив Верховну Раду і оголосив дострокові парламентські вибори на 2008 р., які стали вже третіми з моменту т.зв. Помаранчевої революції. Хоча багато обіцянок Помаранчевої революції залишилися невиконаними, парламентські вибори довели, що Україна залишається демократичною країною. Більш того, Україна є єдиною країною-партнером, яка бере участь в усіх операціях альянсу, досягла значного прогресу на шляху реформування збройних сил і оборонних інститутів, особливо спецслужб. З погляду Доповідача, участь у ПДЧ дала б українцям упевненість у успішності процесу реформування, подоланні сьгоднішніх внутрішніх негараздів і подальших реформ. Окрім цього, своєчасна участь у ПДЧ дає решті Європи сигнал про те, що європейська безпека залишається на порядку денному альянсу, і що країни НАТО не припиняють допомагати своїм партнерам і союзникам. Ненадання ПДЧ може стати сигналом, що НАТО у важкий для України час має інші пріоритети і підриває інтеграційні прагнення її громадян. Позитивним сигналом стало б отримання Україною запрошення взяти участь у ПДЧ на наступній зустрічі міністрів закордонних справ країн НАТО в грудні 2008 р.

Зобов'язання, які накладає на себе майбутнє членство, могли б переконати Україну і Грузію послати чіткий сигнал Росії й будувати консенсус на довгострокову перспективу розширення. Проте деякі критики вважають, що ефект від цього може стати діаметрально протилеж-

¹ Туреччина визнає Республіку Македонія згідно з її конституційною назвою.

ним. Збройна інтервенція Москви до Південної Осетії на початку серпня 2008 р. і подальша відповідь Москви на спробу Тбілісі повернути назад сепаратистську провінцію силою, яка мала вигляд окупації стратегічних пунктів Грузії, стали грубим порушенням норм міжнародного права з боку Росії. Більш того, своїм визнанням незалежності сепаратистських грузинських територій Абхазії і Південної Осетії Москва дестабілізувала весь Південний Кавказ. Північноатлантична рада (ПАР) піддала критиці російську збройну акцію у Південній Осетії і Грузії, назвавши її “непропорційною” і засудила рішення Російської федерації визнати незалежність грузинських регіонів Абхазії і Південної Осетії, що суперечить фундаментальним принципам ОБСЄ і Резолюціям Ради безпеки ООН (РРБ ООН). Російська збройна інтервенція також зазнала різкої критики з боку міжнародного співтовариства, і в результаті НАТО ухвалило рішення тимчасово припинити зустрічі на рівні Ради НАТО-Росія (РНР) доти, доки російські війська не залишать Грузію. Більш того, на спеціальній зустрічі ПАР 20 серпня 2008 р. міністри закордонних справ НАТО модернізували стосунки НАТО-Грузія, створивши Комісію НАТО-Грузія і пообіцявши надати країні гуманітарну і обмежену військову допомогу.

Південно-східна Європа вимагає подальшої уваги з боку альянсу. І хоча загальна ситуація за останні кілька років значно поліпшилася, Західні Балкани все ще потерпають від економічної кризи, значного безробіття та інших проблем. Багато урядів регіону мають законодавчі проблеми, і демократичні інституції функціонують не належним чином. Такі загрози, як організована злочинність і незаконні збройні формування, ускладнюють рух до демократичних суспільств усього регіону. Роль НАТО в зміцненні безпеки і стабільності у Південно-східній Європі продовжує залишатися дуже вагомим навіть не зважаючи на те, що ЄС поступово бере на себе більше відповідальності за цей регіон. Сили захисту Косово (СЗК, KFOR) залишаються в Косово на основі РРБ ООН №1244. НАТО і СЗК продовжуватимуть свою співпрацю не тільки з владою Косово, але й з міжнародними організаціями, що надають допомогу, особливо з ЄС і ООН із загальною метою сприяти розбудові стабільного, демократичного, багатонаціонального і миролюбного Косово. НАТО також зміцнює зв'язки з Чорногорією і Боснією та акцентує на готовності поглиблювати співпрацю із Сербією.

Загальна ситуація на Західних Балканах є строкатою картиною, що залишає місце як для оптимізму, так і для песимізму: інтеграція регіону до НАТО і ЄС йде повним ходом, хоча й дещо нерівно і на тлі “стомлення від розширення”, яке відчувають держави-члени. Країни регіону часто вважають, що реформи їм нав'язуються ззовні, а не здійснюються в їхніх інтересах. Регіональна співпраця розвивається в багатьох сферах, включаючи нову Регіональну раду із співпраці – з штаб-квартирою в Сараєво – яка з часом замінить Пакт стабільності. Присутність НАТО і ЄС на Західних Балканах значно піднімає їх авторитет, причому не тільки в регіоні, а й за його межами².

КОНФЛІКТ В АФГАНІСТАНІ У ШИРШОМУ КОНТЕКСТІ

Афганістан

Операція НАТО в Афганістані, що здійснюється в рамках мандата ООН, Міжнародні сили сприяння безпеці (МССБ) на сьогодні є для альянсу найбільшою і найсміливішою операцією. МССБ, до складу яких входять близько 48 500 військовослужбовців альянсу і 2200 з країн-партнерів, з першого дня своєї присутності роблять усе можливе, аби принести в Афганістан мир і стабільність, забезпечити його розвиток. НАТО-МССБ продовжують підготовку й оснащення Афганської національної армії (АНА), більше 70 000 афганських військо-

² Цей розділ дає тільки найзагальніший погляд на ситуацію на Балканах. Генеральна доповідь Комітету з цивільного виміру безпеки “Косово і майбутнє балканської безпеки” (155 CDS 08 E bis), що представлена Віталіно Канасом, дає більш деталізовану інформацію з цього питання.

вослужбовців вже пройшло тренінг, і планується з часом збільшити їх кількість до 134 000³. На вимогу ООН і афганського уряду НАТО взяло на себе командування МССБ.

Афганістан залишається ключовим питанням для альянсу. Навіть через 7 років після падіння Талібану і через 5 років після того, як НАТО перейняло на себе командування МССБ, майбутнє цієї країни все ще в тумані. Ситуація в плані безпеки на півночі і заході Афганістану стабільна, там відбувається реконструкція, поліпшується координація між міжнародними організаціями і цивільними гравцями, розвивається АНА. Проте ці завоювання перебувають під багатьма загрозами: збройна агресія з боку Талібану, зростання виробництва опіуму, порушення правових норм і ослаблення впливу уряду Афганістану в регіонах країни. Ці загрози можуть відкинути країну назад у хаос і нестабільність.

Окрім дій у рамках місій МССБ, багато країн-членів беруть участь в операції Непохитна свобода (ОНС), де було задіяно близько 14 000-15 000 військовослужбовців. Менша частина цих сил брала участь в операціях проти Талібану і Аль-каїди, а більша здійснювала підготовку й оснащення афганської армії та поліції. Хоча самі афганці не вбачають різниці між силами МССБ і ОНС, парламентарям із країн НАТО треба їх усе-таки розрізнити. Сили ОПС відносно невеликі, але їх місія необхідна, і слід уважніше аналізувати досягнуті нею цілі. Багато операцій МССБ не могли б здійснитися без підтримки сил ОНС.

Афганістан був серйозною темою дискусій на торішньому саміті в Бухаресті. Члени НАТО, а також країни-партнери пообіцяли виділити додаткові військові формування для сил МССБ, включаючи французький батальйон, який буде дислокований на сході Афганістану. Саміт також погодився з Генеральним військово-політичним стратегічним планом щодо Афганістану й опублікував декларацію відносно стратегічного бачення МССБ. Декларація встановила чітку перспективу, яку засновано на чотирьох принципах: спільні і конкретні довгострокові зобов'язання щодо країни, підтримка афганської влади та її повноважень, всеосяжний підхід з боку міжнародного співтовариства, що містить військовий і цивільний компоненти, поглиблення співпраці з сусідніми країнами, особливо з Пакистаном, та їх більша участь у справах Афганістану. У грудні 2008 р. на зустрічі міністрів оборони альянсу в Будапешті країни-члени НАТО визначили головне актуальне завдання – боротьба з торгівлею опіумом, яка фінансує незаконні збройні формування.

Обстановка в аспекті безпеки в Афганістані влітку 2008 р. продовжувала погіршуватися. Згідно з даними ООН кількість збройних інцидентів у серпні зросла до 983, що є найбільшим показником з часу падіння Талібану і на 44% більше, ніж у серпні 2007 р.⁴

Найсерйознішим викликом для НАТО в Афганістані є виконання зобов'язань – переважно щодо формування збройного контингенту, а також в постачанні, оснащенні і фінансуванні - з боку країн-членів альянсу. Деякі країни на зустрічі в Бухаресті погодилися збільшити кількість своїх військ, особливо після ультимативної заяви Канади відкликати свої підрозділи, проте тільки для участі в миротворчих місіях⁵. Небажання країн-членів альянсу збільшити свою збройну присутність ставить під загрозу їхні збройні формування, які нині перебувають на театрі військових дій, і збільшує вірогідність жертв серед військовослужбовців через їх недостатню кількість. Командування в Афганістані стверджує, що існує потреба в додаткових трьох бригадах – близько 14 000 осіб – з урахуванням військових формувань, які прибу-

³ "Афганська армія збільшиться удвічі і досягне 134 000: ООН" *Agence France-Presse*, 10 вересня 2008 р.

⁴ "Ситуація в аспектах безпеки в Афганістані значно погіршилася", - з доповіді Генерального секретаря ООН, *Agence France-Presse*, 10 вересня 2008 р.

⁵ Недавно прем'єр-міністр Канади оголосив, що канадські збройні сили залишать Афганістан до 2011 р.

дуть із США⁶. Але збільшення кількості американських військовослужбовців не звільняє інші країни НАТО від виконання їх зобов'язань. Крім того, збільшення чисельності АНА до 134 000 потребує близько 17 млрд. дол. додаткових витрат. З урахуванням того, що подальша участь країн-членів альянсу залежатиме від їх внутрішньої обстановки, всі вони виразили готовність залишитися в Афганістані, але при цьому мають чесно взяти на себе свою частку витрат і ризиків.

Обмеження щодо дій збройних підрозділів, прийняте на національному рівні, знижують ефективність МССБ. Хоча і країни-члени пообіцяли зменшити кількість таких обмежень, на практиці мало що змінилось. Небажання деяких членів НАТО брати участь у діях на півдні Афганістану ілюструє суперечність, що існує в альянсі: з одного боку всі погоджуються з тим, що необхідно допомогти Афганістану стати стабільним і безпечним, й таким, що живе у мирі із сусідніми країнами, але консенсусу щодо того, як оптимально цього досягти, немає або існує тільки локально. На саміті в Бухаресті не вдалося досягти консенсусу з Дане питання має бути розв'язане найближчим часом, бо це обмежує оперативний потенціал НАТО і підриває єдність цілей. Якщо отримання відповідного сигналу буде відкладене на тривалий термін, це значною мірою зашкодить самому НАТО.

В Афганістані, втім, як і в будь-якій іншій країні, "місцеве самоврядування" є ключовим чинником успіху. Однією з цілей "генерального військово-політичного плану" є надати уряду Афганістану (УА) вагомішу роль. На Міжнародній конференції з підтримки Афганістану в Парижі в червні 2008 р. країні, що надають допомогу цій державі, ухвалили рішення забезпечити УА повну владу в процесах реконструкції країни. Проте УА необхідні поступальні зусилля в реформуванні країни. Особливо УА повинні підсилити свою діяльність в блокуванні виробництва наркотиків і пов'язаних з ним проблеми корупції та слабкого управління. Безліч донорських організацій висловлюють дедалі зростаюче незадоволення з приводу того, що погане виконання УА вимог реформування підриває фінансову підтримку з боку іноземних держав. Наприклад, у доповіді Міжнародного валютного фонду (МВФ), опублікованому на початку 2008 р., йдеться про те, що країні тільки належить упоратися з багатьма викликами, які включають своєчасне ухвалення парламентом національного бюджету. В Афганістані податків збирається менше, ніж в середньому по Африці, й іноземна допомога покриває близько 90% суспільних витрат. УА необхідно терміново зайнятися цією проблемою, особливо з урахуванням того, що афганська економіка практично повністю залежить від іноземної допомоги і доходів від торгівлі опіатами. Мляве реформування також є однією з основних причин слабкого розвитку приватного сектору, що також гальмує економічне зростання.

Тоді як афганська влада бере на себе все більше відповідальності за стабілізацію і реконструкцію країни, внутрішня суспільна підтримка УА слабшає головним чином через загальну корупцію і нездатність Кабула забезпечити базові суспільні послуги. Тому для Афганістану критично важливо розширити і розвинути інститути, які блокуватимуть корупцію й неадекватне управління, а також підвищити потенціал афганської влади. Крім того, треба прискорити розбудову афганських збройних сил і поліції, покращено координацію військових і цивільних заходів.

Зусилля, спрямовані на стабілізацію в Афганістані, втрачають свою ефективність через те, що відкладається консолідація національних інститутів і економіки. Проте на саміті в Бухаресті лідерами НАТО, ООН, ЄС, Світового банку і країн-донорів був прийнятий "генеральний військово-політичний план", і залишається чекати, що відповідна угода значно поліпшить ситуацію. Погіршення ситуації в плані безпеки і велика кількість афганських грома-

⁶ "США вимагає від альянсу битися в Афганістані, але може взяти й грошіма", - *Reuters*, 6 жовтня 2008 р.

дян, які загинули в результаті збройних акцій МССБ, багато в чому є результатом того, що ООН дистанціюється від дій НАТО в Афганістані.

Міжнародна допомога, яку було надано Афганістану, неефективна. Згідно з підрахунками, з 2001 р. їй було надано на 10 млрд дол. менше, ніж планувалося, – замість 25 тільки 15 млрд дол. було витрачено на відновлення країни, що постраждала від війни⁷. Більш того, чимала частина цієї допомоги взагалі не дійшла до Афганістану. Згідно з даними Агентства з координації допомоги Афганістану (АКПА, АСВАР) близько 40% міжнародної допомоги припало на оплату послуг іноземних консультантів, приватних охоронних фірм та інших міжнародних організацій. АКПА вважає, що дуже часто допомога стає “марною, неефективною або нескординованою”.

Через те, що центральна влада в Афганістані традиційно слабка, поліпшити загальну ситуацію можна лише через зосередження своєї діяльності на локальному й регіональному рівнях. Проте Рахул Чандран, асоціативний директор Нью-Йоркського університетського центру з міжнародної співпраці, під час свого відвідання в червні 2008 р. підкомітету з трансатлантичних зв'язків висловив думку, що координацію на місцевому і провінційному рівнях “повністю провалено”. Він вважав, що провінційні команди з реконструкції (ПКР) відчувають нестачу як цивільних службовців, так і військових у роботі офісів ООН у провінціях. І хоча вся країна страждає через нерозвинену систему державних послуг, титульна нація не висловлює бажання висувати цивільних службовців. Тому якщо ми хочемо досягти успіху у відновленні Афганістану, міжнародному співтовариству необхідно значною мірою переглянути свою стратегію безпеки і розвитку.

У своєму виступі на початку жовтня 2008 р. Спеціальний представник Генерального секретаря ООН по Афганістану Каї Ейде відзначив: “Ми всі знаємо, що неможливо перемогти в Афганістані військовим шляхом, а тільки використовуючи політичні методи. Це означає політичну співпрацю”. Він підкреслив, що місія НАТО в Афганістані є тільки одним з елементів зусиль, які з часом тільки збільшуватимуться. Ейде також попередив, що дуже похмурі оцінки не допоможуть розв'язати цю складну ситуацію. Врешті-решт, лише самі афганці зможуть забезпечити мир. МССБ можуть тільки сприяти центральній владі та міжнародній допомозі, а безпека в країні потребує подальших зусиль в усіх сферах суспільного життя в Афганістані. Президент Карзай неодноразово публічно пропонував Талібану сісти за стіл переговорів, які він категорично відкидає, поки країна окупована іноземними військами. І поки обидві сторони не готові розпочати переговори, з часом росте переконання в тому, що в країні не настане мир, поки Талібан братиме участь у політичному процесі.

Тільки самі афганці повинні вирішити, коли в країні настане мир. Як висловився в червні 2008 р. командувач МССБ генерал МакКієрнан, “перемога потрібна не тільки для НАТО або для майбутнього альянсу, але насамперед для афганського уряду, Афганістану і афганського народу”.

Пакистан

Проблеми, з якими зіткнулося НАТО в Афганістані, виходять за межі цієї держави. Доля Афганістану тісно переплетена з Пакистаном, ситуація в якому значною мірою впливає на країну. Комюніке, яке було прийняте в Бухаресті, акцентує на тому, що необхідно розширювати контакти і співпрацю з Пакистаном. Ісламабад грає чи не вирішальну роль у стабілізації

⁷ Див.: http://www.oxfam.org/en/files/ACBAR_aid_effectiveness_paper_0803.pdf/download. АКПА, (АСВАР, Агентство з координації допомоги Афганістану), координаційний орган, який представляє близько 100 недержавних організацій (НДО), що діють на національному і міжнародному рівнях з метою гуманітарного розвитку і реконструкції в Афганістані.

в Афганістані, а також у боротьбі проти терористичних угруповань, таких як Аль-каїда. Незаконні збройні формування, які проникають через кордон до Пакистану, негативно впливають на безпеку країни і навпаки. Однією з причин цього явища є те, що Ісламабад майже не контролює території племен на кордоні з Афганістаном. Тому зусилля Пакистану, спрямовані на боротьбу з ісламістськими радикалами, дуже неефективні, і ситуація в аспектах безпеки значно погіршилася, що продемонстрував вибух у готелі Маріотт в кінці вересня 2008 р.

Країна переживає складний перехідний період, і внутрішня ситуація все ще залишається вибухонебезпечною. Політична еліта Пакистану врешті-решт визнала, що ситуація в західних провінціях загрожує Ісламабаду так само, як і війна з Індією (“Західна війна”). Це було зміною стратегічного мислення, і якщо раніше йшлося про “Західну війну”, яку веде Пакистан, що тепер це стало “Пакистанською війною”. Президент Задарі оголосив, що країна позбулася талібів. Проте залишається незрозумілим, чи пакистанська армія настільки успішно воювала проти Талібану і Аль-каїди в регіоні Фатах, чи вона просто надавала підтримку місцевим племенам у боротьбі проти загарбників, коли їй бракувало власних можливостей. Важливість реформування апарату безпеки Пакистану очевидна, президент Задарі заявив, що він змістив кількох високопоставлених службовців міжвідомчої секретної служби, яких було помічено у симпатіях до Талібану. Проте, це всього лише перший крок із багатьох, які ще належить зробити. Для того щоб дати адекватну відповідь загрозам у межах своїх кордонів, Пакистан повинен виділити відповідні військові та економічні ресурси. Більш того, Пакистан, який має активне громадянське суспільство, потребує перебудови демократичних інститутів.

Союзники по альянсу мають загальний інтерес у неприпущенні того, щоб Пакистан став базою для терористів. Країна зацікавлена в регулярних і глибоких контактах з НАТО, але наша відповідь на такі прагнення запізнюється. НАТО в змозі допомогти реформуванню сектору безпеки, а члени альянсу спільно з ЄС можуть забезпечити фінансову та іншу підтримку. НАТО і ЄС повинні співпрацювати в реформуванні апарату безпеки з метою зробити його більш підзвітним. Наприклад, ЄС міг би допомогти в реформі поліції та інших цивільних інститутів безпеки, що було б більш актуальним у боротьбі з бунтівниками і в проведенні контртерористичних операцій, а не займатися військовою підготовкою, яка необхідна для боротьби із зовнішніми ворогами. Для того, щоб успішно боротися з внутрішніми загрозами і криміналом, поліція і поліцейські спецслужби потребують ресурсів. Допомагаючи поліції та поліцейським спецслужбам у підготовці й технічному забезпеченні, НАТО допоможе стабілізувати Пакистан, який, у свою чергу, міг би допомогти альянсу в Афганістані. Більш того, надаючи допомогу в підготовці і оснащенні, НАТО як організація і члени альянсу окремо могли б заснувати політичний діалог з Ісламабадом на постійній основі.

ЗРОСТАЮЧА ВАЖЛИВІСТЬ ПАРТНЕРСТВА

Афганістан є основним прикладом того, як може реалізовуватися потенціал НАТО і здійснюватися його місія, але також свідчить про існуючі обмеження. З багатьма сьгоднішніми викликами безпеки НАТО не було в змозі успішно впоратися самостійно. Адекватна відповідь на мінливі загрози безпеці вимагає ширшого партнерства з міжнародним співтовариством, як частиною справді всебічного підходу, що ґрунтується на принципах взаємної відвертості, співпраці та рішучості всіх сторін. Саміт підтвердив, що зовнішня політика альянсу базуватиметься на партнерстві, діалозі та співпраці, що є найважливішою частиною цілей і завдань НАТО. У цьому контексті лідери НАТО акцентували на величезній цінності Євроатлантичної ради з партнерства (ЄАРП) та існуючих партнерських домовленостей, включаючи Середземноморський діалог (СД), Стамбульську ініціативу співпраці (СІС) і глобальну співпрацю з країнами всього світу.

Для поглиблення існуючого партнерства НАТО оголосило, що продовжуватиме зусилля, які спрямовано на досягнення більшої інтеперабельності між збройними силами альянсу і країн-партнерів. Ширший обмін інформацією і проведення консультацій з країнами, які беруть участь в операціях під командуванням НАТО, було визначено як другий аспект діяльності, де було досягнуто найбільшого успіху. Мають бути розширені й існуючі програми НАТО, які пропонують країнам-партнерам експертні оцінки і допомогу в пов'язаних з безпекою галузях.

ЗВ'ЯЗКИ НАТО З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

З часу закінчення холодної війни запобігання і припинення етнічних і політичних конфліктів, як між державами, так і всередині них, стало головним завданням НАТО. Більш того, загрози з боку міжнародних терористичних груп і ризики, які створюють занепаді держави, наприклад, Афганістан часів правління Талібану, викликають найбільшу стурбованість з боку альянсу. Трансформація, яку переживає НАТО, не сприяє швидкій відповіді на кризові ситуації, довгостроковій стабілізації і виконанню завдань з реконструкції. І хоча альянс вже успішно задовольняє багато вимог, процеси трансформації не можуть тривати так довго. Тому розширення співпраці з міжнародними організаціями, такими як ООН і ЄС, вкрай важливе для протидії викликам безпеки як сьогодні, так і в майбутньому. Зростаюча значущість "локальної співпраці" є ще однією важливою причиною того, що міжнародна співпраця повинна розвиватися й далі.

СТОСУНКИ НАТО-ЄС

ЄС серед інших міжнародних організацій, є для НАТО найважливішим партнером. Доповідач високо цінує план альянсу щодо поглиблення стратегічного партнерства з ЄС. Для обох організацій ця співпраця допомагає охоплювати широке коло питань, пов'язаних з безпекою, обороною і кризовим управлінням, включаючи боротьбу з тероризмом, розвиток взаємопов'язаного військового потенціалу, планування цивільної оборони. Співпраця НАТО-ЄС базується на плані "Берлін плюс". Ця угода дає ЄС доступ до військового потенціалу і активів НАТО, які необхідні йому для проведення своїх операцій. Це дає змогу НАТО підтримувати ці операції, не беручи безпосередньої участі в них, а ЄС – координувати свої дії з альянсом, не припускаючи дублювання зусиль. "Берлін плюс" дозволяє ділитися закритою інформацією між цими організаціями, що базується на особливих угодах з безпеки НАТО й тими членами ЄС, які не є членами альянсу.

Стосунки НАТО-ЄС розвиваються, і зараз регулярно проводяться зустрічі між офіційними особами НАТО і ЄС, включаючи рутинні контакти на рівні пересічних співробітників. Це дозволяє обмінюватися інформацією про діяльність у сфері захисту цивільного населення від хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної зброї. НАТО і ЄС також здійснюють консультації з питань, що мають взаємний інтерес, наприклад, ситуація в Молдові та Афганістані. Крім того, порядок денний стосунків НАТО-ЄС включає узгоджений план розвитку потенціалу.

Проте угода "Берлін плюс" обмежує рамки військової співпраці НАТО-ЄС відносно країн ЄС, які беруть участь у програмі НАТО "Партнерство заради миру". Угода "Берлін плюс" не створює механізму, який би об'єднував військовий і цивільний потенціали в особливих операціях. Більш того, не забезпечено рамок ухвалення рішень, чи діятимуть ЄС і НАТО спільно у відповідь на наявні особливі загрози або кризу. Фактично ця угода набуде чинності після того, як рішення буде ухвалено, і лише у разі спільних операцій НАТО і ЄС.

Стосунки НАТО-ЄС необхідно усіяко покращувати. З цією метою п'ятеро колишніх західних військових лідерів нещодавно запропонували створити "Провідний директорат", в якому б на найвищому політичному рівні було представлено США, ЄС і НАТО і який би здійснював дворівневу координацію дій у відповідь на будь-яку загрозу світовій безпеці, що стало б першим кроком на шляху до нової широкої трансатлантичної співпраці⁸. Проте Доповідач висловлює сумнів у тому, чи допоможе створення нової структури просунути співпрацю між двома організаціями. Більш того, вона вважає важливим, щоб перегляд Стратегії безпеки ЄС і Стратегічна концепція НАТО, яка зараз розробляється, мають бути скоординовані, і це зробить їх такими, що доповнюють одна одну, й поліпшить співпрацю. Проте й сьогодні у спільній діяльності НАТО і ЄС існують серйозні досягнення, наприклад в Афганістані, де Європейська комісія в період з 2002 по 2008 рр. виділила понад 1 млрд євро, які надійшли від провідних держав ЄС. Європейська комісія також надає допомогу у проведенні реформ правоохоронної системи, переважно за допомогою місії Європолу і спеціального фонду з поліпшення судової системи Афганістану. Проте діяльність Європолу в Афганістані фінансується недостатньо для того, щоб сприяти реформуванню міністерства внутрішніх справ країни. Це поки що єдина сфера, де ЄС в змозі взяти на себе провідну роль, головним чином через те, що в США немає національної поліції, і країни ЄС краще підготовлені для того, аби надати допомогу в розвитку афганської поліції. Для кращої координації своєї діяльності в Афганістані НАТО і ЄС слід також розпочати діалог щодо Пакистану, прикордонні території якого стали тренувальною базою терористів.

СТОСУНКИ НАТО-ООН

Після закінчення холодної війни НАТО і ЄС поступово розвивали свою співпрацю, особливо під час воєн у Югославії. Тісна взаємодія між цими двома організаціями мала місце в Косово й Афганістані, а також у подоланні наслідків землетрусу 2005 р. в Пакистані. НАТО стало ключовим партнером ООН в миротворчих операціях, і зараз війська НАТО становлять 14% з 80 000 військовослужбовців, забезпечують й допоміжний персонал, які беруть участь в миротворчих операціях, що проводяться під егідою ООН. НАТО робить свій внесок у боротьбу з тероризмом згідно з Резолюцією № 1373 Ради безпеки ООН та іншими відповідними резолюціями, а також надає допомогу у запобіганні розповсюдження ОМП, виконуючи Резолюцію № 1540.

Враховуючи дедалі зростаючу важливість загального підходу в аспектах безпеки, взаємодія із структурами ООН і гуманітарними організаціями стає дедалі більш необхідною для альянсу. Досвід Афганістану і Балкан свідчить, що міжнародне співтовариство потребує поліпшення існуючої координації зусиль, що допоможе успішно відповідати на виклики безпеки як сьогодні, так і завтра. Ефективне впровадження загального підходу потребує співпраці й участі з боку всіх головних гравців, включаючи НДО і відповідні місцеві органи. Для всіх провідних міжнародних структур вкрай важливо бути здатними застосовувати увесь спектр доступних цивільних і військових інструментів погоджено, враховуючи їх потенціал і повноваження.

Стосунки між альянсом і ООН розвиваються, що стало ще більш помітним після того, як ці дві організації підписали спільну Декларацію у вересні 2008 р., яка має забезпечити більш формалізовану і структуровану взаємодію. Ця Декларація дає змогу створити гнучкішу, послідовну і всеосяжну співпрацю між цими організаціями, яка до останнього часу мала епізодичний характер, зокрема, під час операцій ООН. Формалізовані взаємини поліпшать

⁸ "До загальної стратегії у мінливому світі: оновлення трансатлантичного партнерства" (Noaber Foundation, 2007).

спільну роботу у сфері реформування сектору безпеки, яке включає здійснення політичних і оборонних реформ, що раніше було сферою діяльності ООН, а пізніше – НАТО.

Окрім цього, досвід і знання НАТО в інших галузях, наприклад у знищенні стрілецької зброї, розмінуванні, ротації сил, могли б стати доступними й ООН. ООН також могла б отримати чимало користі, доставши доступ до тренінгових можливостей НАТО. Проте при цьому структурована і формалізована співпраця НАТО-ООН може обмежуватися через те, що деякі члени альянсу вважають, ніби стосунки з ООН, ОБСЄ та іншими організаціями відвертають його увагу і ресурси від традиційної орієнтації на оборонні та військові операції.

Подальше поліпшення стосунків між альянсом та іншими міжнародними гравцями і всебічний підхід НАТО є важливим кроком у правильному напрямку. Більш того, це сприяє збільшенню кількості додаткових можливостей. У цьому контексті можна привести такі аргументи:

- ✓ Проведення регулярних зустрічей за участю ЄС і ООН з метою обговорення поточних операцій, проведення доопераційних конференцій з планування, здійснення модернізованої скоординованої публічної інформаційної політики.
- ✓ Регулярне включення представників ООН і ЄС у діяльність НАТО з підготовки в актуальних для цих організацій сферах.
- ✓ Заснування постійного міжнародного офісу, до складу якого входять представники НАТО, ООН, ЄС, ОБСЄ.
- ✓ Формування цільової “контактної групи” представників міжнародних організацій для участі в операціях, наприклад, Об’єднаний офіс з координації й моніторингу (ООКМ), який було створено для реалізації угоди щодо Афганістану.
- ✓ Створення постійно діючих груп з представників міжнародних організацій та інших НДО, подібних до Міжагентського постійного комітету (МАПК), який об’єднує ключові структури, що входять до складу ООН, а також незалежні структури, які беруть участь у наданні гуманітарної допомоги.

НОВІ ЗАГРОЗИ І ВИКЛИКИ

Лідери НАТО ухвалили рішення, що трансформація альянсу продовжуватиметься, та її метою є досягнення більшої готовності протистояти мінливим загрозам безпеці. Головними викликами безпеки сьогодні, окрім розповсюдження ЗМП і ракетних технологій, є загрози кібербезпеці, джерелам енергії і транспортним комунікаціям. На минулому саміті НАТО було визнано необхідність ближчої трансатлантичної співпраці з метою протистояти цим небезпекам. У Бухаресті лідери НАТО підкреслили, що альянсу ще належить зробити немало кроків у напрямку підсилення його ролі в цих сферах, й особливо це стосується питань енергетичної безпеки і протистояння кіберзлочинності. Ними також було підтримано план з розміщення і розвитку Системи протиракетної оборони США, який було підписано урядами США, Чехії і Польщі. Ця угода припинила дебати серед членів альянсу щодо того, як цей план може вплинути на стосунки з Росією.

На саміті в Бухаресті було прийнято політику з кіберзахисту, що стало визнанням дедалі зростаючої важливості інформаційних технологій для безпеки, що наочно було продемонстровано хакерськими атаками 2007 р. на вебсайт уряду Естонії. У цій політиці підкреслюється необхідність захисту ключових інформаційних систем, яка має здійснюватися відповідно до загальних зобов’язань держав-членів НАТО, шляхом обміну кращим практичним досвідом і забезпеченням потенціалу, який може допомогти членам альянсу протистояти кібератакам.

Альянсу треба враховувати свою зростаючу роль у забезпеченні безпеки енергетичних джерел. У Бухаресті лідери НАТО ухвалили доповідь “Роль НАТО в енергетичній безпеці”,

яка містить варіанти й рекомендації щодо майбутньої діяльності альянсу, зокрема, обмін інформацією і розвідувальними даними, поширення стабільності, просування міжнародної та регіональної співпраці, підтримка кризового менеджменту і захист критичної енергетичної інфраструктури, водночас енергетична безпека і кіберзахист залишаються індивідуальною прерогативою кожної держави-члена альянсу, де роль НАТО обмежується.

Проте кіберзахист і енергетична безпека, а також можлива роль НАТО в цивільному захисті і обороні територій мають стати об'єктом дискусій у контексті майбутнього альянсу. Це стало актуальним через глобальні загрози тероризму, наслідки зміни клімату в світі, а також необхідність захисту цивільного населення від катастроф та інших небезпек.

НЕОБХІДНІСТЬ ПОКРАЩУВАТИ СУСПІЛЬНУ ДИПЛОМАТІЮ

Хоча сили НАТО мають безперечну перевагу у збройній силі перед незаконними збройними формуваннями в Афганістані, альянсу все ще не вдається перемогти Талібан. Бунтівники застосовують ефективну стратегію асиметричних відповідей, і методи, які використовуються ними в інформаційних кампаніях, впливають на думки як на національному, так і на міжнародному рівні. Водночас суспільна дипломатія МССБ неефективна, і альянс зобов'язаний негайно зайнятися цією проблемою. В асиметричних конфліктах, подібних афганському, сприйняття є вирішальним аргументом у "боротьбі за серця і розум" населення. Бунтівники не можуть виграти збройним шляхом, але вони спроможні достатньо довго уникати поразки, через що афганці втрачають довіру як до міжнародного співтовариства, так і МССБ.

Операції НАТО в Афганістані, Косово та в інших країнах вимагають стабільної і послідовної підтримки як на національному рівні, так і з боку союзників. Рішення НАТО здійснити інтервенцію в Афганістан супроводжувалися вкрай оптимістичними очікуваннями щодо відновлення країни. Дедалі зростаюче кількість жертв, труднощі в забезпеченні безпеки в деяких регіонах країни, особливо на півдні і заході, а також багато інших проблем, наприклад, виробництво опіуму, викликали негативне висвітлення подій засобами масової інформації. Це викликано, зокрема, тим, що багато урядів і парламентів країн альянсу недостатньо підготували суспільство до сприйняття бойових операцій, публічна підтримка операцій НАТО залишається недостатньою.

У Бухаресті лідери НАТО визнали важливість "адекватного, своєчасного, точного і відповідального інформування місцевої та міжнародної громадськості в питаннях політики НАТО і його участі в міжнародних операціях". У комюніке чітко зазначено, що довіра є ключовим елементом ефективної суспільної дипломатії, і важливо, щоб країни НАТО виділяли для цього достатньо ресурсів. Окрім цього, вплив суспільної дипломатії можна посилити завдяки участі представників інших міжнародних організацій безпеки у процесах підготовки. Також спостерігачами було висунуто пропозицію створити загальну централізовану базу даних з метою уникнення дублювання зусиль в сферах, в яких діють одночасно НАТО та інші міжнародні організації, наприклад у діяльності з вилучення стрілецької зброї й управління безпекою на кордонах.

Також є необхідним і вітається розвиток співпраці між НАТО і Парламентською асамблеєю НАТО. Парламентські дебати з приводу операцій альянсу проводяться достатньо прозоро, і це є центральним елементом в інформуванні громадськості щодо викликів, які виникають у результаті інтервенції або навпаки невтручання, і ПА НАТО грає важливу міжнародну роль в цьому питанні. Широке коло діяльності Парламентської асамблеї може суттєво підсилити дії

НАТО у сфері суспільної дипломатії. Доповідач переконаний, що потенціал взаємодії НАТО і ПА НАТО навіть більше за очікуваний, тому необхідно й надалі зміцнювати їх співпрацю.

ВІЙСЬКОВИЙ КОНФЛІКТ У ГРУЗІЇ ТА ЙОГО МОЖЛИВИЙ ВПЛИВ НА ПОЛІТИЧНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ НАТО

Конфлікт у Грузії матиме важливі наслідки в політичній діяльності НАТО. Першими з них стали зміни у стосунках НАТО й Росії. Відповідь на російську інтервенцію з боку НАТО в цілому, а також кожного з членів альянсу окремо, була зваженою, але твердою. Як негайний захід НАТО прийняло рішення припинити зустрічі на рівні Ради НАТО-Росія (РНР) доти, доки російські війська не залишать Грузію. Важливим питанням є те, як розвиватимуться стосунки НАТО з Росією, і альянсу ще належить обговорити, який тип взаємин не просто бажаний, а може бути здійснений на практиці. З погляду Доповідача, близька співпраця між Росією й НАТО як бажана, так і необхідна, але НАТО не можна поступатися своїми принципами або ухвалювати рішення за рахунок своїх партнерів. У минулому Росія діяла як партнер, зокрема нещодавно у розпал економічної кризи виділила кредит Ісландії у розмірі 4 млрд євро. Проте у відповідь на реакцію НАТО на російську інтервенцію Росія оголосила, що припиняє військову співпрацю з альянсом.

Партнерство. Грузинський конфлікт миттєво вплинув на програми партнерства НАТО, і міністри закордонних справ НАТО ухвалили рішення створити Комісію НАТО-Грузія. Поки що незрозуміло, чи вплине і яким чином війна в Грузії на інше партнерство НАТО. Деякі країни-партнери НАТО, наприклад Швеція і Фінляндія, висловили інтерес у ближчих стосунках з альянсом. Росія може вибрати політику тиску в стосунках з країнами-партнерами НАТО, особливо з членами СНД, прагнучи послабити їх зв'язки з альянсом. Так або інакше, членам альянсу належить виробити відповідну політичну відповідь, яка має стати не реакцією на політику Росії, а відбивати цінності та стратегічні інтереси НАТО.

Заморожені конфлікти. Визнання Росією незалежності грузинських регіонів Південної Осетії та Абхазії підсилює сепаратистські тенденції на територіях інших нерозв'язаних конфліктів, особливо в Придністров'ї та Нагірному Карабаху. У минулому Москва підтримувала сепаратистів у Придністров'ї, чим чинила тиск на Молдову і прагнула залучити її у сферу російського впливу.

Розширення. Іншим питанням, що впливає на поточну ситуацію у взаєминах НАТО і Росії, є діюча “політика відкритих дверей” альянсу, особливо щодо Грузії та України. У Бухаресті лідери НАТО декларували, що обидві країни одного дня приєднаються до альянсу. Проте поки що незрозуміло, чи зменшила грузинська війна шанси Грузії, а також й України, стати членами НАТО чи навпаки, прискорила цей процес. Розширення НАТО не спрямоване проти Росії, і ПДЧ не призначений для того, щоб дратувати Москву, але ми зобов'язані зрозуміти, що сприйняття цих процесів останнім часом різне. Інтервенція в Грузії мала широку суспільну підтримку серед російського населення і зробила націоналістичні тенденції в країні ще більш явними. Розширення альянсу має на меті підсилити безпеку держав-членів НАТО і стабілізувати ситуацію в євроатлантичному регіоні.

Стаття 5 є основною в аспекті “політики відкритих дверей”. Російська інтервенція в Грузії нагадує про те, що в статті 5 Вашингтонського договору йдеться про захист НАТО території країн-членів від збройної агресії, що залишається основним принципом альянсу. Чи зробить подальше розширення альянс сильнішим чи створить нові виклики і ризики? А якщо захист від збройного вторгнення більш не є ризиком другого плану, які ресурси і пріоритети слід

встановити НАТО для операцій, що здійснюються на інших територіях? Акцент НАТО на таких операціях залишається в силі, проте членам НАТО слід обговорити і погодити необхідний баланс між операціями за межами територій і захистом від зовнішнього нападу. Це особливо актуально для країн, які мають обмежені збройні сили, наприклад, держави Балтії, і які географічно більш вразливі щодо загроз їх безпеці. У цьому контексті альянсу слід перерозподілити зобов'язання і оборонні витрати.

Енергетична безпека. Альянс може допомогти членам НАТО в питаннях енергетичної безпеки, надаючи широкий набір необхідних інструментів і політичну солідарність, включаючи механізми оцінки загроз і обмін розвідувальною інформацією. Росія неодноразово використовувала нафту і газ для стратегічних політичних цілей. Згідно з доповіддю Шведського агентства оборонних досліджень, з 1991 р. з боку Росії мало місце понад 55 навмисних затримок у постачанні газу, що являють певну загрозу, і примусових корекцій цін, і лише 11 із них не були пов'язані з політикою. ЄС висловлює бажання співпрацювати з Росією, але також шукає шляхи диверсифікації постачання. Виробники нафти і газу каспійського регіону і європейські споживачі висловлюють бажання прокласти трубопроводи в обхід Росії. Проте російська збройна інтервенція в Грузії зробила перспективу транспортування нафти через трубопровід Баку-Тбілісі-Джейхан та іншими обхідними шляхами менш привабливою.

Нові загрози. Існуюче напруження у відносинах між НАТО й Росією, що виникло через грузинську війну також порушує питання, наскільки ефективно члени альянсу можуть відповідати на нові загрози, такі як розповсюдження ОМП, протиракетна оборона Росії, тероризм і кібератаки, і щоб успішно протистояти їм, необхідна тісна співпраця з максимально можливою кількістю партнерів.

РЕАЛІСТИЧНИЙ ПІДХІД

У коротко- і середньостроковому політичному порядку денному домінуватимуть операції в Афганістані і російська збройна інтервенція в Грузії. Відносно Афганістану слід зазначити, що ситуація в аспектах безпеки постійно погіршується незважаючи на будь-які втілені заходи, і не можна з упевненістю сказати, коли це припиниться. Для того, щоб досягти успіху в цій країні, нам необхідний ефективніший афганський уряд, краща координація міжнародної допомоги і регіональна стабільність, особливо в афгано-пакистанських стосунках. Додаткові військові підрозділи, особливо США, повинні компенсувати нестачу бойових частин, але незрозуміло, наскільки це буде ефективним. Члени НАТО повинні перерозподілити між собою витрати і ризики та виправити ситуацію. Деякі члени альянсу роблять більше, ніж зобов'язуються, тоді як іншим необхідно зробити істотно більший внесок, і ця суперечність має бути розв'язана. Поки що всебічний підхід НАТО до питань безпеки здійснюється ефективно. Підписання спільної Декларації між НАТО й ООН дає привід для оптимізму, але над ближньою співпрацею НАТО і ЄС необхідно ще працювати, як і над ефективною координацією зусиль з НДО. На сьогодні основною проблемою є неефективність і відсутність підзвітності афганського уряду. Альянс і міжнародне співтовариство мають терміново зайнятися цією проблемою і не соромитися коли необхідно використовувати дипломатичні та фінансові важелі з метою просування політичних реформ в Афганістані.

Погіршення стосунків НАТО й Росії, яке відбулося після збройної агресії Москви в Грузії в серпні 2008 р., є важливим компонентом політичного порядку денного альянсу. У результаті цієї акції Росія сприймається не як ключовий союзник, а як щось незрозуміле. Війна у Грузії знову нагадала про важливість 5-ої статті Вашингтонського договору. Деякі члени альянсу акцентують на основному завданні НАТО – територіальній обороні держав-членів і вважають за необхідне виділення більших ресурсів на планування і маневри. НАТО потребує

більш відкритих і реалістичних дебатів з приводу зв'язків з Росією. Їх поліпшення залежатиме від того, наскільки обидві сторони вважають цю співпрацю необхідною і бажаною. З погляду Доповідача альянс має максимально тісно працювати з Росією. Проте це зробити складно через те, що не повністю виконано угоди, підписані під президентством Франції в ЄС 12 серпня і 8 вересня 2008 р.

НАТО необхідно визначити свої пріоритети в мінливому просторі безпеки. І хоча альянс уже розробив пакет відповідних документів, без урахування вищеописаних аспектів він не зможе успішно стримувати нові загрози безпеці. НАТО як організації необхідно виконати три основні завдання. Перше – підвищити колективну військово-організаційну ефективність. Друге – розвивати зв'язки з іншими міжнародними гравцями для того, щоб військова діяльність НАТО заради безпеки і стабільності здійснювалася в ширших міжнародних рамках. Третє – НАТО необхідно визначити нові сфери діяльності і почати роботу в них з метою ефективної відповіді на майбутні загрози. Необхідно переглянути Стратегічну концепцію 1999 р. З погляду Доповідача, радикальні зміни в політиці не потрібні, необхідно модернізувати Стратегічну концепцію 1999 р. і погодити її із Загальним політичним керівництвом, яке було прийнято у 2006 р. на саміті в Ризі. Нам потрібен стислий і місткий документ, де зафіксовано і пояснено населенню й партнерам майбутні ролі та місії НАТО. Майбутня Стратегічна концепція також повинна відбивати той факт, що НАТО переживає військову трансформацію в комплексі з глибокими політичними перетвореннями, які в цілому необхідні для поліпшення політичної координації між членами альянсу, а також із партнерами і міжнародними організаціями.

15 листопада 2008 р.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ПА НАТО

ЕДИНБУРГ, ЛИСТОПАД 2009 (РЕЗОЛЮЦІЇ 375-380)

РЕЗОЛЮЦІЯ 375 ЩОДО ВСЕОСЯЖНОЇ І СКООРДИНОВАНОЇ ВІДПОВІДІ НА ПІРАТСТВО БІЛЯ УЗБЕРЕЖЖЯ СОМАЛІ

*Представлена Комітетом з цивільного виміру безпеки й ухвалена
Пленарною асамблеєю у вівторок, 17 листопада 2009 р.
в Единбурзі, Великобританія.*

Асамблея

1. *Висловлює заклопотаність* з приводу великої кількості атак піратів по всій земній кулі, але особливо біля узбережжя Сомалі та в цьому регіоні;
2. *Визнає*, що піратство являє серйозну загрозу свободі мореплавства, міжнародному судноплавству та іншій комерційній активності в міжнародних водах, забезпеченню гуманітарної допомоги, безпеці громадян країн-членів альянсу, а також створює зону нестабільності й небезпеки в регіоні;
3. *Висловлює впевненість*, що запобігання піратству і боротьба з ним є, насамперед обов'язком берегових держав і що головною метою міжнародної допомоги є підтримка цих країн у виконанні вказаних завдань;
4. *Вітає* національні та міжнародні сили, що діють біля узбережжя Сомалі відповідно до повноважень, наданих Перехідним федеральним урядом Сомалі і Радою безпеки Організації об'єднаних націй;

5. *Високо оцінює* відмінний рівень тактичної координації між діючими в цьому регіоні підрозділами ВМС, особливо між СТФ 151, EU NAVFOR і силами НАТО;
6. *Схвалює* зусилля морських перевізників, спрямовані на підвищення рівня самооборони суден проти атак піратів і узгодження кращого практичного досвіду судноплавства з міжнародними морськими правилами;
7. *Висловлює переконання*, що боротьба проти піратства у узбережжя Сомалі вимагає всеосяжного підходу, який би поєднував дипломатію, розміщення військово-морських сил, здійснення допомоги, а також усіх діючих суб'єктів;
8. *Підкреслює* необхідність приділити увагу причинам виникнення піратства, а також чинникам, що сприяють його процвітанню біля узбережжя Сомалі;
9. *Акцентує* на важливості допомоги державним інститутам Сомалі з метою консолідації норм права, побудови функціонуючого і підзвітного сектору безпеки, а також створення ефективної незалежної судової системи;
10. *Підкреслює* важливість розвитку регіональної співпраці з метою протистояння піратству і вітає ухвалення Джібутійського кодексу поведінки;
11. *Підкреслює* необхідність створення НАТО загальних юридичних рамок, що сприяють передаванню підозрюваних у піратстві державам, які висловлюють бажання здійснювати правосуддя і покарання;
12. *Вимагає* від урядів і парламентів членів альянсу, а також відповідних структур НАТО:
 - a) повною мірою підтримувати всі зусилля перехідного федерального уряду Сомалі й ООН, які спрямовані на досягнення політичної стабільності та стійкого економічного розвитку в Сомалі;
 - b) переглянути національне законодавство стосовно піратства з урахуванням повного впровадження у національне законодавство положень Конвенції ООН з морського права та інших відповідних документів міжнародного права, включаючи здійснення універсальної юрисдикції щодо підозрюваних в піратстві;
 - c) розглянути результати трансферних угод з країнами регіону з підтримки антипіратських операцій НАТО;
 - d) провести оцінку витрат і вигід заснування міжнародного трибуналу над підозрюваними у піратстві;
 - e) подальший розвиток юридичних механізмів щодо розширення можливостей переслідування в судовому порядку і допитів підозрюваних в піратстві у ширшому регіоні;
 - f) відстежувати і припиняти рух фінансів і зброї, які йдуть на підтримку піратів;
 - g) використовувати всі доступні засоби для того, аби бути впевненими, що гроші, які отримують пірати, не йдуть на підтримку тероризму, а якщо це має місце – здійснити всі необхідні кроки з метою запобігання цьому явищу;
 - h) провести роботу з морськими перевізниками з метою підвищення рівня самооборони суден проти атак піратів і узгодження кращого практичного досвіду судноплавства з міжнародними морськими правилами;
 - i) підвищити поточний рівень присутності військово-морських сил у регіоні;
 - k) забезпечити додаткові засоби повітряного спостереження, зокрема розміщення систем НАТО АВАКС, а також більшу участь безпілотних літальних апаратів і використання матеріальної бази Європейського космічного агентства та інших супутникових операторів;

- l) інтенсифікувати зусилля у суспільній дипломатії з метою роз'яснити необхідність розміщення міжнародних військово-морських сил біля узбережжя Сомалі;
- m) продовжувати зусилля з метою кращої координації дій національних і міжнародних військово-морських сил, включення в координаційні механізми всіх військово-морських сил, що беруть участь, наприклад, Єдину групу із спостереження і боротьби з конфліктами, а також щодо Міжнародного рекомендованого транзитного коридору;
- n) шукати шляхи залучення країн-партнерів НАТО, а також контактних країн до боротьби з піратами в рамках більш систематичної та структурованої співпраці;
- o) уникати дублювання зусиль і шукати шляхів найбільш чіткої координації двох- і багатосторонніх ініціатив з метою розбудови регіонального морського правоохоронного потенціалу;
- p) ретельно аналізувати дії альянсу біля узбережжя Сомалі, зосередившись на оцінюванні його досягнень і реальних змін, а не на задоволенні амбіцій, проводити добре інформовані дискусії щодо морської стратегії та Стратегічної концепції альянсу;
- r) розглянути в рамках загальних дискусій щодо довгострокової ролі НАТО в забезпеченні безпеки на морі, можливості і перспективи практичної співпраці з Європейським Союзом, а також з іншими багатонаціональними структурами, особливо з Об'єднаними військово-морськими силами.

РЕЗОЛЮЦІЯ 376 ЩОДО ТВЕРДИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ НАТО В АФГАНІСТАНІ

*Представлена Комітетом з оборони і безпеки й ухвалена
Пленарною асамблеєю у вівторок, 17 листопада 2009 р.
в Единбурзі, Великобританія.*

Асамблея,

1. *Підтверджує* критичну важливість місії НАТО в Афганістані й те, що її успіх є вирішальним для наших націй, а також для майбутнього добробуту народу Афганістану;
2. *Акцентує* на стратегічній важливості запобігання повторному перетворенню Афганістану на рай для міжнародних терористів, у наркокраїну і дестабілізуючий чинник усього стратегічно важливого регіону;
3. *Підкреслює*, що Всеосяжний стратегічний політико-військовий план, який було переглянуто на саміті у Страсбурзі/Келе головами країн і урядів НАТО, містить чітку спрямованість дій і дорожню карту з метою досягти успіху в Афганістані;
4. *Високо оцінює* той факт, що наші збройні формування діють у найнесприятливіших умовах, вшановуючи тих, хто віддав свої життя або був поранений під час цієї місії;
5. *Високо оцінює* зростаючу роль збройних сил Афганістану в операціях із забезпечення безпеки країни та зазначені ними великі жертви;
6. *Вітає* відновлення конструктивного діалогу і співпраці між афганськими і пакистанськими державними службовцями всіх рівнів, включаючи Анкарський процес;

7. *Відзначає* зростаючу заклопотаність з приводу погіршення ситуації в аспектах безпеки в Афганістані;
8. *Бере до уваги* рішучі оцінки, зроблені командувачем Міжнародних сил в Афганістані генералом Стенлі МакКрісталом, і зважає на нестабільний політичний процес, який у цей час відбувається в Кабулі;
9. *Повністю підтримує* успішні зусилля військ НАТО, які спрямовано на зменшення жертв серед цивільного населення, і глибоко співчуває з приводу випадкових смертей афганських громадян, що мало місце в результаті деяких операцій НАТО;
10. *Твердо засуджує* терористичну тактику бунтівників, які навмисно вбивають мирних жителів і регулярно використовують їх як живий щит для своєї злочинної діяльності;
11. *Підкреслює*, що роль НАТО в Афганістані жорстко обмежена створенням захищеного і безпечного простору, що включає боротьбу проти терористів і нелегального виробництва та розповсюдження наркотиків, яка вимагає зусиль в економічній і політичній сферах з боку інших міжнародних структур з метою забезпечення прийнятної, всеосяжного і стійкого розвитку;
12. *Визнає*, що соціальний і економічний розвиток афганського народу є ключовою умовою для створення безпечного і стабільного Афганістану;
13. *Підкреслює* важливість ролі Допоміжної місії ООН в Афганістані у координації дій багатонаціональних сил;
14. *Підкреслює* необхідність діяльності легітимної, компетентної, вмілої та ефективної влади, а також створення нового уряду, здатного забезпечити національну єдність;
15. *Закликає* афганський уряд докладати більших зусиль, спрямованих на забезпечення справедливих і вільних виборів, а надалі – на поліпшення керівництва і боротьбу з корупцією;
16. *Визнає* важливість наявності сильних, демократично контрольованих і добре оснащених афганських сил безпеки для створення захищеної і безпечної країни;
17. *Визнає* зростаючу важливість ролі НАТО у підготовці та оснащенні афганських військ, які мають на тривалий час забезпечити безпеку Афганістану;
18. *Вітає* відправку додаткових військових контингентів деяких країн-членів НАТО, але при цьому закликає весь альянс справедливо розділити витрати і ризики наших колективних рішень;
19. *Вимагає* від урядів і парламентів членів Північноатлантичного альянсу:
 - a) підтвердити свої нинішні та минулі зобов'язання допомагати уряду Афганістану забезпечити безпечний і стабільний простір для своїх громадян, запобігти ескалації загроз території країни, а також її громадянам й усім іншим народам, і надалі збільшувати економічну підтримку соціального й економічного розвитку;
 - b) підтримувати і розвивати підхід, запропонований Командувачем міжнародних сил в Афганістані, який ставить безпеку афганських громадян як головну мету колективних зусиль;
 - c) підтримувати як абсолютний пріоритет людські ресурси, оснащення і фінансування, що необхідні для прискореного розвитку афганських національних сил безпеки і для забезпечення ефективної діяльності законної влади Афганістану на всій території країни.

РЕЗОЛЮЦІЯ 377

ЩОДО ВИХОДУ З ГЛОБАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

*Представлена Комітетом з економіки і безпеки й ухвалена
Пленарною асамблеєю у вівторок, 17 листопада 2009 р.
в Единбурзі, Великобританія.*

Асамблея,

1. *Визнає*, що нинішня глобальна економічна криза, ймовірно, є найбільшим економічним і політичним викликом, з яким зіткнулося західне суспільство з часів Другої світової війни;
2. *Припускає*, що ця криза відбиває серйозні недоліки в регулюванні західного фінансового ринку, зокрема, недостатню міжнародну координацію у створенні правил діяльності, погано регульовані фінансові ринки, неадекватні процеси оцінювання і хибну політику винагородження, що має місце у привідних фінансових інститутах, які часто працюють лише заради взаємного збагачення, а не з метою ефективного виділення ресурсів;
3. *Відзначає*, що криза також відбиває серйозні історичні зміни, які відбулися в усьому світі, зокрема дедалі зростаючий плюралізм міжнародних систем, і що існує необхідність докласти глобальних зусиль з метою залучення якомога більшої кількості гравців;
4. *Визнає*, що криза негативно вплинула на фінансові основи багатьох держав-членів НАТО, причому не тільки в Центральній і Східній Європі, а також на національні оборонні структури, які в близько- і середньостроковій перспективі зіткнуться із серйозними обмеженнями у фінансуванні;
5. *Визнає*, що монетарна і фінансова політика деяких країн-членів створила надмірну ліквідність, якою фінансувалися нереальні активи в США та в інших країнах;
6. *Вітає* екстрену реакцію західних урядів, спрямовану на запобігання депресії, яка включає зусилля з виправлення банківського балансу і забезпечення ліквідності світової економіки, і яка підтримує фінансові та монетарні заходи;
7. *Визнає* наявність слабких місць міжнародного економічного порядку, наприклад, структурну залежність від американського споживача, що є глобальним двигуном зростання, швидке зростання фінансового дефіциту, наявність неліквідних активів у банківських балансах і недостатнє регулювання;
8. *Визнає*, що криза ударила по країнах світу, які розвиваються, зменшенням активів для кредитування, торговельних можливостей і допомоги і що її наслідком стало значне зростання цін на енергію і продовольчі товари, що особливо помітно вплинуло на бідні країни;
9. *Вітає* скликання "Великої двадцятки", яка помітно краще за "Велику сімку" справляється з координацією найбільших економік світу;
10. *Виражає згоду* з тим, що належне функціонування ринків потребує адекватного урядового регулювання і нагляду;
11. *Виступає* проти будь-яких протекціоністських засобів, які можуть ускладнити відновлення;

12. *Висловлює жаль* з приводу величезного збитку, який криза заподіяла працівникам, які позубулися своїх робочих місць і зіткнулися з величезними труднощами у пошуках нової роботи, тому що в умовах фінансової кризи ринки праці відновлюються останніми;
13. *Висловлює* заклопотаність щодо того, що рецесія негативно вплинула на глобальну безпеку і що під найбільші ризики потрапляють бідні країни, де мільйони людей живуть у злиднях;
14. *Відзначає*, що вже є перші ознаки економічного одужання, які зараз треба всіляко підтримувати і розвивати;
15. *Вимагає* від урядів і парламентів членів Північноатлантичного альянсу:
- a) забезпечувати достатню ліквідність економічної системи, яка необхідна у складний момент переходу від кризи до зростання;
 - b) розвивати стратегії виходу з кризи шляхом здійснення програм стимулювання, які створюють міцну базу відновлення економіки, і прийняти програми середньострокових заходів щодо оздоровлення бюджету;
 - c) підтримувати заощадження в період зростання з метою зменшити ризик виникнення циклів бумів і спадів та створювати резерви для майбутніх економічних спадів;
 - d) створювати стратегії щодо оптимальної зайнятості робочої сили, а якщо це не має успіху, щодо їх підготовки для іншої діяльності і підтримки вище межі бідності, здійснюючи це у такий спосіб, який не підриватиме їх перспективи зайнятості;
 - e) подвоїти зусилля з міжнародної економічної координації, залучаючи до цього процесу країни, що розвиваються, і забезпечити, щоб стратегії відновлення були стійкими на усьому просторі;
 - f) протистояти протекціонізму, оскільки вільна торгівля є випробуваним і надійним засобом забезпечити зростання і процвітання;
 - g) долати перешкоди, які блокують успішні домовленості Торговельного раунду в місті Доха;
 - h) координувати банківські реформи, гарантуючи, що регульовальні заходи з підтримки структур, що опинилися у тяжкому становищі, не призвели до подальшого швидкого падіння та вразливості економіки перед майбутніми кризами;
 - i) гарантувати, щоб фінанси, які виділяються на безпеку в умовах рецесії, серйозно не зменшувалися, і що глибша співпраця у сфері постачання сприятиме накопиченню заощаджень, не жертвуючи при цьому потенціалом;
 - k) зберегти міжнародні бюджети допомоги, які використовуються в умовах кризи переважно для підтримки держав, які найбільш постраждали від неї;
 - l) визнати, що ситуація, яка виникла в результаті продовольчої кризи, не змінилася на краще, і політика має спрямовуватися на забезпечення їжею сотень мільйонів людей, які живуть у злиднях;
16. *Закликає* Секретаріат НАТО надати Комітету з економіки і безпеки ПА НАТО щорічний звіт, який міститиме:
- a) витрати на оборону кожної держави-члена на найближче і віддалене майбутнє;
 - b) фінансові та людські ресурси, які кожна держава-член може виділити на операції НАТО.

РЕЗОЛЮЦІЯ 378

ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ПАКИСТАНУ

*Представлена Політичним комітетом і ухвалена
Пленарною асамблеєю у вівторок, 17 листопада 2009 р.
в Единбурзі, Великобританія.*

Асамблея

1. *Усвідомлює*, що афгано-пакистанський кордон є головним маршрутом для біженців і постачань незаконним збройним формуванням Талібану й Аль-каїди, які діють на території обох країн;
2. *Визнає* важливість впливу Пакистану і його влади на стабілізацію в Афганістані та в усьому найближчому регіоні;
3. *Висловлює* заклопотаність у зв'язку з тим, що ситуація щодо безпеки в Пакистані нестійка і погіршується через присутність великої кількості внутрішніх переміщених осіб;
4. *Відзначає*, що Пакистан потерпає через високу інфляцію, значну нерівність у доходах і хронічний брак коштів для державної інфраструктури й освіти, особливо на прикордонних територіях;
5. *Визнає*, що консолідуюча демократизація в умовах зростаючої активності незаконних збройних формувань буде тривалим і хворобливим процесом;
6. *Підтримує* зусилля Ісламабаду, спрямовані на ліквідацію баз екстремістів, що знаходяться на території країни і діють у сусідньому Афганістані та Індії;
7. *Відзначає*, що пакистанські уряд і збройні сили змінили свою політику щодо залучення пакистанського Талібану;
8. *Висловлює переконання*, що розвиток Пакистаном скоординованої і реальної співпраці і зв'язків, особливо з Афганістаном, Індією та Іраном, є найважливішим чинником регіональної та глобальної безпеки і стабільності;
9. *Схвалює* всеосяжний військовий, політичний і економічний підхід США і країн НАТО щодо Афганістану й Пакистану, необхідний для боротьби з екстремістами;
10. *Визнає* значне збільшення допомоги Пакистану, особливо з боку США;
11. *Вимагає* від уряду і парламенту Пакистану:
 - а) підсилити боротьбу проти місцевих і міжнародних незаконних збройних формувань і впровадити ефективніший національний і міжнародний підхід щодо їх знищення в межах кордонів країни;
 - б) досягти стабільності й безпеки на всій території Пакистану через затвердження норм права і поліпшенням підзвітності та прозорості діяльності урядових інститутів;
12. *Потербує* від урядів і парламентів членів Північноатлантичного альянсу:
 - а) підтримати Пакистан у боротьбі з екстремістами шляхом розвитку і розширення діяльності з підготовки й освіти офіцерського корпусу країни;
 - б) надати Пакистану обіцяну допомогу і, по можливості, збільшити її;
 - с) заохочувати і підтримувати довгострокові зусилля Пакистану щодо боротьби з бідністю, безробіттям і недостатнім розвитком через надання економічної допомоги;

- d) підтвердити свої наміри і довгострокові зобов'язання, які необхідні для того, щоб Пакистан міг гарантувати власну безпеку;
- f) заохочувати Пакистан і Індію до відкритого діалогу щодо Кашміру, що дало б змогу Ісламабаду передислокувати свої війська з кордону з Індією на кордон з Афганістаном.

РЕЗОЛЮЦІЯ 379 ЩОДО ПІДТВЕРДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ВІДКРИТИХ ДВЕРЕЙ

*Представлена Політичним комітетом і ухвалена
Пленарною асамблеєю у вівторок, 17 листопада 2009 р.
в Единбурзі, Великобританія.*

Асамблея

1. *Підтверджує*, що альянс відкритий для будь-якої демократичної європейської країни, яка висловлює бажання і має можливість дотримуватися принципів Вашингтонського договору і готова зробити свій внесок у мир і стабільність Євroatлантичного регіону;
2. *Підкреслює*, що політика відкритих дверей НАТО була успішною щодо питань поширення безпеки і стабільності як у євroatлантичному регіоні, так і поза ним;
3. *Акцентує* на праві будь-якої суверенної держави дотримуватися свого власного курсу зарубіжної політики, і жодна третя сторона не має права накладати вето на цей процес;
4. *Висловлює* подяку країнам-кандидатам на вступ до альянсу за їх внесок в операції, що проводяться НАТО;
5. *Нагадує*, що запрошення Колишній югославській республіці Македонія** приєднатися до НАТО буде висунуто одразу після того, як буде ухвалено взаємоприйнятне рішення щодо її назви;
6. *Визнає* значний прогрес, якого було досягнуто в реформуванні політики економіки і сектору безпеки чотирма країнами-кандидатами – Боснією і Герцеговиною, Грузією, Чорногорією й Україною;
7. *Підкреслює*, що вступ до альянсу є подією, яка зобов'язує країни-кандидати продовжувати процеси реформування;
8. *Вимагає* від урядів і парламентів Боснії і Герцеговини, Грузії, Чорногорії і України:
 - a) продовжувати зусилля щодо реформування задля зміцнення демократичних інститутів, громадянського суспільства, норм права і ринкової економіки;
 - b) забезпечити ефективний поділ виконавчої, законодавчої та судової гілок влади;
 - c) забезпечити захист прав людини і основних свобод;
 - d) демонструвати безповоротність процесів реформування;

* Туреччина визнає Республіку Македонія за її конституційною назвою.

9. *Вимагає* від уряду і парламенту Колишньої югославської республіки Македонія продовжувати використання інструментів ПДЧ для проведення необхідних реформ водночас з виробленням взаємоприйняттого рішення щодо назви країни з метою повноправного членства в НАТО.
10. *Вимагає* від урядів і парламентів членів Північноатлантичного альянсу підтвердити прихильність політиці відкритих дверей і допомагати країнам-кандидатам на їх шляху до членства в альянсі.

РЕЗОЛЮЦІЯ 380

ЩОДО ПОСИЛЕННЯ РЕЖИМУ НЕРОЗПОВСЮДЖЕННЯ

ЯДЕРНОЇ ЗБРОЇ І ПОВ'ЯЗАНИХ З НИМ ТЕХНОЛОГІЙ

*Представлена Комітетом з науки і технологій і ухвалена
Пленарною асамблеєю у вівторок, 17 листопада 2009 р.
в Единбурзі, Великобританія.*

Асамблея

1. *Висловлює переконання*, що ядерна безпека є одним з основних компонентів глобальної безпеки;
2. *Підтримує* основну роль Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ) у здійсненні глобального режиму нерозповсюдження;
3. *Акцентує* на своїй підтримці інших міжнародних інструментів запобігання ядерного розповсюдження, зокрема Міжнародного агентства з ядерної енергії (МАГАТЕ), Ініціативи з безпеки у боротьбі з розповсюдженням зброї масового знищення (ІББР-ЗМЗ), Резолюції Ради безпеки ООН №1540, Глобальної ініціативи в боротьбі з ядерним тероризмом і Програми співпраці Нанна-Лугара щодо зменшення ядерної загрози;
4. *Висловлює жаль*, що існуючі режими нерозповсюдження мають недоліки, зокрема неоднозначне трактування прав на придбання технологій подвійного використання, а також відсутність жорстких механізмів, які можна застосовувати у випадках недотримання;
5. *Виражає тверду рішучість*, що на Оглядовій конференції ДНЯЗ, яка відбудеться у 2010 р. усі сторони погодяться з конкретними заходами, спрямованими на посилення режиму, і що помилки попередньої конференції 2005 р. не будуть повторюватися;
6. *Висловлює переконання*, що прогрес у сферах поетапного ядерного роззброєння, ядерного нерозповсюдження і мирного використання ядерної енергії повинен іти паралельно;
7. *Гаряче схвалює* довгострокову перспективу без'ядерного миру, яка представлена адміністрацією США;
8. *Вітає* зусилля, зроблені урядами США, Росії, Великобританії і Франції щодо скорочення своїх ядерних арсеналів;
9. *Висловлює тривогу* з приводу повної зневаги, яку демонструють Ісламська республіка Іран і Корейська народно-демократична республіка у відповідь на заклики міжнародного

- співтовариства заморозити основні елементи своїх ядерних програм і повністю співпрацювати з МАГАТЕ;
10. *Висловлює* задоволення щодо того, що ДНЯЗ містить мирні ядерні програми і що інтерес до використання ядерної енергії, який висловлюють багато країн, здатен підсилити їх ядерну безпеку і зробити свій внесок у досягнення глобальних екологічних цілей;
 11. *Підтверджує*, проте, що використання ядерної енергії має відбуватися тільки з дотриманням жорстких стандартів безпеки і відповідних інструментів нагляду, які містять загальне застосування Додаткового протоколу, що гарантує повний доступ інспекцій МАГАТЕ і створення багатонаціональних центрів із збагачення ядерного палива;
 12. *Вимагає* від урядів і парламентів членів Північноатлантичного альянсу:
 - a) подвоїти свої зусилля з метою гарантувати, що Оглядова конференція ДНЯЗ 2010 р. стане успішною у справі посилення глобального режиму нерозповсюдження шляхом:
 - узгодження під егідою МАГАТЕ цільових незалежних санкцій і процедур, які можуть застосовуватися проти держав, що приєдналися до ДНЯЗ і припустилися порушень;
 - ратифікувати Додатковий протокол МАГАТЕ – обов'язкову умову для будь-якого передавання ядерних технологій, матеріалів і експертиз;
 - чітко роз'яснити, що використання ядерної енергії автоматично не дає доступу до технологій подвійного використання, таких як збагачення урану і поділу плутонію;
 - повторити, що країна не зможе відкликати свого членства ДНЯЗ без позбавлення усіх вигод, які можна отримати як учасник договору;
 - наполягати на тому, що моніторинг МАГАТЕ повинен здійснюватися й після припинення членства країни в ДНЯЗ упродовж часу, який необхідний для того, аби переконатися, що не було зловживань;
 - прискорити розвиток багатонаціонального виробництва ядерного палива, утилізацію і зберігання відпрацьованого ядерного палива під егідою МАГАТЕ;
 - гарантувати адекватне фінансування МАГАТЕ з метою глобального використання ядерної енергії;
 - сприяти подальшому прогресу у сфері ядерного роззброєння, включаючи Договір про загальну заборону ядерних випробувань, переговорам щодо Договору про заборону виробництва матеріалів, які розщеплюються (ДЗВМР), і планування подальшого скорочення арсеналів ядерної зброї;
 - пропонувати стимули з метою переконати Індію, Ізраїль і Пакистан приєднатися до ДНЯЗ;
 - b) продовжувати прямий діалог з іранським керівництвом, працюючи над рішенням, яке не дозволило б Ірану легітимізувати свою уранову програму, але що враховувало б широкі економічні інтереси країни, збільшити дипломатичні та економічні зусилля, включаючи потенційне використання жорстких санкцій проти уряду Ірану, якщо на поточних переговорах не вдасться прийти до прийнятного рішення, яке не дозволило б Ірану розвивати свій потенціал ядерної зброї;
 - c) забезпечити виконання Резолюції Ради безпеки ООН №1874, яка містить заклик запровадити санкції проти КНДР;
 - d) підтвердити зобов'язання адекватного фінансування Програм співпраці Нанна-Лугара щодо зменшення ядерної загрози і Партнерства "Великої вісімки" проти розповсюдження зброї і матеріалів масового знищення;
 - f) підвищити значущість питання нерозповсюдження ядерної зброї на порядку денному Північноатлантичної ради і нової Стратегічної концепції НАТО).



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО

ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ НАТО (ПА 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, у якій 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 ко-

мітет 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 Федеральної асамблеї 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 і 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

Основою роботи Асамблеї є програма Роуз-Рот щодо взаємодії і партнерства між країнами Центральної і Східної Європи, яка з часом розповсюдилася на весь євроатлантичний регіон. Метою даної програми є надання допомоги країнам-партнерам, на сьогодні переважно країнам Балкан і Південного Кавказу з метою втілення складних політичних і економічних реформ у перехідний період.

Ця програма складається з проведення серії семінарів з питань регіональної та національної безпеки і підготовчих програм для парламентарів. Її мета — підвищення обізнаності парламентарів, налагодження контактів і обмін досвідом між парламентарями, проведення експертиз. Особлива увага приділяється просуванню принципу демократичного контролю над збройними силами і розвитку механізмів організації ефективного парламентського нагляду за діяльністю військового відомства.

Парламентська програма для новачків

Парламентські програми для новачків розроблено для нових членів парламенту країн НАТО і Євроатлантичної ради з партнерства, а також для тих, хто почав займатися питаннями безпеки і зовнішньої політики. Метою цієї програми є глибоке ознайомлення з функціонуванням і політикою НАТО та Верховного командування об'єднаних сил у Європі, а також із розвитком взаємин альянсу з багатьма партнерами. Програма стартувала в 2000 р. і відтоді щорічно проводиться у Брюсселі.

Парламентський трансатлантичний форум

У зв'язку зі зростаючим інтересом до трансатлантичних взаємин, і політикою, яка здійснюється Євроатлантичним альянсом, Постійний комітет асамблеї у 2001 р. ухвалив рішення організувати "Парламентський трансатлантичний форум". Його мета — виявити природу розбіжностей у політиці євроатлантичних країн і, по можливості, знайти шляхи їх усунення. У рамках форуму проводяться зустрічі з керівниками адміністрації США й науковими експертами.

Засідання Форуму відбуваються щорічно у Вашингтоні спільно з Національним інститутом оборони й Атлантичною радою США.

Спеціальна група із Середземномор'я і Середнього Сходу

В процесі діяльності асамблеї в 1995 р. була утворена Середземноморська спеціальна група, метою якої було встановлення політичного діалогу із законодавцями країн Середнього Сходу і Північної Африки. Програма поступово розширилася, асамблеєю на різних рівнях було встановлено зв'язки з парламентами дев'яти країн півдня і сходу Середземномор'я: Алжиром, Кіпром, Єгиптом, Ізраїлем, Йорданією, Мальтою, Марокко, Тунісом, Мавританією, а також Законодавчою радою Палестини. Також були встановлені перші контакти з деякими країнами Персидської затоки.

Щорічна активність групи включає відвідини однієї країни-регіонального партнера і середземноморських країн-асоційованих членів, два семінари, один з яких проводиться у Неаполі спільно з італійським парламентом. Метою цих візитів і семінарів є підвищення інформованості парламентарів щодо проблем регіону, просування політичного діалогу між парламентарями і поширення новітнього практичного досвіду та експертних оцінок серед законодавців країн Середнього Сходу і Магриба.

Сесії

Щорічно проводяться дві сесії – весняна й осіння, причому в різних країнах.

2010

Весняна сесія	28 травня – 1 червня	Рига, Латвія
Щорічна сесія	12–16 листопада	Варшава, Польща

2011

Весняна сесія	27– 31 травня	Варна, Болгарія
Щорічна сесія	7–11 листопада	Бухарест, Румунія

ЧЛЕНСТВО В АСАМБЛЕЇ

Делегації-члени

Країни-члени	Кількість делегатів
США	36
Франція	18
Німеччина	18
Італія	18
Велика Британія	18
Канада	12
Польща	12
Іспанія	12
Туреччина	12
Румунія	10
Бельгія	7
Чехія	7
Греція	7

Угорщина	7
Нідерланди	7
Португалія	7
Болгарія	6
Данія	5
Норвегія	5
Словаччина	5
Хорватія	5
Литва	4
Албанія	4
Естонія	3
Ісландія	3
Латвія	3
Люксембург	3
Словенія	3
28	257

Асоційовані делегації

Росія	10
Україна	8
Австрія	5
Азербайджан	5
Сербія	5
Швеція	5
Швейцарія	5
Фінляндія	4
Грузія	4
Вірменія	3
Боснія і Герцеговина	3
Молдова	3
Чорногорія	3
Колишня югославська республіка Македонія	3
14	66

Делегація Європейського парламенту

	10
--	----

Делегації регіональних партнерів і середземноморських асоціативних членів

Алжир	3
Марокко	3
Ізраїль	3
Йорданія	3
4	12

Делегації парламентських спостерігачів

Австралія	2
Єгипет	2
Японія	2
Казахстан	2
Законодавча рада Палестини	2
Туніс	2
Південна Корея	2
7	14

Делегації міжпарламентської асамблеї

ПА ОБСЄ	2
ПАСЕН	2
Європейська/західноєвропейська асамблея з безпеки і оборони (ЄАБО/ЗСА)	2
3	6

Комітети, підкомітети і робочі групи

Комітет з громадянського виміру безпеки

Підкомітет з демократичного управління

Комітет з оборони і безпеки

Підкомітет з майбутнього потенціалу безпеки і оборони

Підкомітет з співпраці у трансатлантичній обороні і безпеці

Комітет з безпеки і економіки

Підкомітет з економічного співробітництва та об'єднання між Заходом і Сходом

Підкомітет з трансатлантичних економічних зв'язків

Політичний комітет

Підкомітет з партнерства НАТО
Підкомітет з трансатлантичних зв'язків

Комітет з науки і техніки

Підкомітет з енергетичної і екологічної безпеки

Спеціальна група з Середземномор'я і Середнього Сходу

Парламентський комітет НАТО-Росія

Міжпарламентський комітет Україна-НАТО

Міжпарламентський комітет Грузія-НАТО

Члени бюро асамблеї

Президент

Джон Таннер (США)

Віце-президенти

Ассен Агов (Болгарія)
Жан-Мішель Бучерон (Франція)
Джейн Корді (Канада)
Свен Міксер (Естонія)
Хендрік Жан Ормель (Нідерланди)

Скарбник

П'єр Клод Нолін (Канада)

Генеральний секретар

Девід Хоббс (Велика Британія)



NATO Parliamentary Assembly

3 Place du Petit Sablon | B -1000 Brussels

Tel. : + 32 (0) 2 513 2865 | Fax: + 32 (0) 2 514 1847

E-mail: press@nato-pa.int

Web site: www.nato-pa.int



ЖЕНЕВСЬКИЙ ЦЕНТР ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ (ДКЗС, *The geneva centre for the democratic control of armed forces, DCAF*)

Місія

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами є одним із провідних світових інститутів у сфері реформування сектору безпеки (РСБ) і управління сектором безпеки (УСБ).

ДКЗС здійснює консультативну підтримку в різних країнах, а також виконує практичні програми допомоги і просуває відповідні демократичні норми на міжнародному і національному рівнях, пропагує найкращий практичний досвід, виробляє політичні рекомендації з метою забезпечення ефективного демократичного управління сектором безпеки.

Переваги ДКЗС:

- ✓ нейтральність і неупередженість;
- ✓ поєднання потужного оперативного потенціалу з політично орієнтованими дослідженнями;
- ✓ гнучкість і міждержавна підтримка;
- ✓ експертиза повного спектру питань, пов'язаних з РСБ і УСБ.

Організація

ДКЗС було засновано в 2000 р. урядом Швейцарії. ДКЗС є міжнародною організацією, до складу якої входять 53 держави-члена і кантон Женева. Головними підрозділами ДКЗС є: Відділ Європи, Відділ Середнього Сходу і Африки, Відділ дослідницьких і спеціальних програм. Штат налічує понад 100 співробітників, які представляють більш ніж 30 країн світу.

Головний офіс ДКЗС розташовано в Женеві, Швейцарія. ДКЗС також має постійно діючі офіси у Бейруті, Брюсселі, Любляні і Рамаллахе. Більше інформації міститься на сайті ДКЗС www.dcaf.ch.

Тематичні програми

1. Програма з управління безпекою

допомагає міжнародному співтовариству в розвитку норм, концепцій і політики РСБ і УСБ

2. Програма урядових консультацій

надає консультативну підтримку у питаннях реформування сектору безпеки

3. Програма допомоги парламенту

сприяє розвитку законодавчих рамок, консультує парламенти і здійснює підготовку парламентарів і співробітників парламентів з метою посилення демократичного контролю над сектором безпеки

4. Програма оборонного реформування

розробляє програми і продукти з метою підтримки реформування оборонної сфери в країнах перехідного періоду

5. Програма безпеки кордонів

надає допомогу в організації структур, що забезпечують прикордонну охорону

6. Програма реформування спецслужб

надає допомогу в реформуванні спецслужб з метою впровадження механізмів підзвітності

7. Програма реформування поліції

надає допомогу країнам перехідного періоду в реформуванні поліції

8. Програми для громадянського суспільства

здійснюють допомогу структурам громадянського суспільства і засобам масової інформації у розбудові механізмів контролю над сектором безпеки

9. Програми з гендерної і дитячої безпеки

інтеграції гендерного виміру до порядку денного РСБ і УСБ

Регіональні програми

1. Програми для Південно-Східної Європи

всебічні програми РСБ для країн Західних Балкан, які фокусуються на співпраці у сфері регіональної безпеки, безпеки кордонів і реформуванні поліції, а також на парламентському контролі та підзвітності спецслужб

2. Програми для нових незалежних країн

реформування оборони, спецслужб і поліції, розроблення програм і механізмів контролю для парламентарів, інститутів омбудсменів, структур громадянського суспільства і сектору безпеки на Кавказі, в Центральній Азії, Україні та Молдові

3. Програма для країн Середнього Сходу і Північної Африки

розповсюдження стандартів РСБ і УСБ і допомога в розвитку механізмів нагляду на рівні виконавчої і законодавчої гілок влади, а також громадянського суспільства в арабському регіоні, особливо в Палестині та Лівані

4. Програма для країнах Африки

впровадження стандартів РСБ і УСБ і допомога в розвитку механізмів нагляду на рівні законодавчої гілки влади, а також громадянського суспільства в Західній і Південній Африці.

ДКЗС також здійснює проекти, які пов'язані з РСБ в Азії (Афганістан, Непал, країни тихоокеанського узбережжя Азії, Південно-східна Азія, зокрема Індонезія), а також в Латинській Америці.

Міжнародна команда консультантів з питань сектора безпеки (МККПСБ)

Міжнародна команда консультантів з питань сектору безпеки ДКЗС надає допомогу світовій спільноті у розробленні, впровадженні, оцінюванні і розвитку програм РСБ, МККПСБ здійснює підготовку і підтримку у створенні відповідних механізмів згідно із загальновизнаною світовою практикою.

Більше інформації відносно МККПСБ міститься на сайті ДКЗС www.dcaf.ch.

Держави-члени ДКЗС

Албанія	Естонія	Македонія	Швеція
Аргентина	Фінляндія	Мальта	Швейцарія
Вірменія	Франція	Молдова	Туреччина
Австрія	Женева (кантон)	Чорногорія	Україна
Азербайджан	Грузія	Нідерланди	Велика Британія
Білорусь	Німеччина	Нігерія	США
Бельгія	Греція	Норвегія	
Боснія і Герцеговина	Угорщина	Польща	
Болгарія	Індонезія	Португалія	
Буркіна Фасо	Ірландія	Румунія	
Канада	Італія	Росія	
Кот-д'Івуар	Латвія	Сербія	
Хорватія	Ліван	Словаччина	
Кіпр	Ліхтенштейн	Словенія	
Чехія	Литва	Південна Африка	
Данія	Люксембург	Іспанія	

DCAF Geneva

Rue de Chantepoulet 11
P.O. Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 (22) 741 77 00
Fax: +41 (22) 741 77 05

DCAF Brussels

Place du Congres 1
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 (2) 229 39 66
Fax: +32 (2) 229 00 35

DCAF Ljubljana

Dunajska cesta 104
1000 Ljubljana
Slovenia
Tel: +386 (1) 5609 300
Fax: +386 (1) 5609 303

DCAF Ramallah

Al-Maaref Street 34
Ramallah / Al-Bireh
West Bank
Palestine
Tel: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295

www.dcaf.ch
info@dcaf.ch

Всі права захищені. Будь-яка частина цієї публікації не може бути відтворена, розміщена в пошукових системах або передана в будь-якій формі і будь-якими засобами, зокрема електронними, механічними, фотокопіювальними, записувальними та іншими пристроями без дозволу Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

Наукове видання

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

ЗБІРНИК СТАТЕЙ З ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ АСПЕКТІВ
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн та ін.

Видання друге, доповнене і виправлене

Відповідальний за випуск О. Михалочко

Здано до складання 01.12.2010. Підписано до друку 02.01.2010.
Формат 70x100/16. Папір офсетний. Гарнітура Arial Narrow.
Друк офсетний. Зам. №