

Яковенко Н.Л.*

ПОГЛИБЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ – НАБЛИЖЕННЯ ДО ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО АЛЬЯНСУ

В статті йдеться про розвиток процесу співробітництва між Україною та Північноатлантичним альянсом як союзом демократичних держав. За останні роки відносини Україна – НАТО суттєво просунулись уперед. У 2008 р. держави Альянсу визнали, що в майбутньому Україна може стати членом НАТО. Головною вимогою НАТО виступає розбудова демократичного суспільства в державі. Наголошено на необхідності мати консенсус всередині суспільства щодо доцільності вступу України до НАТО. На сьогодні рішення українського суспільства може виявитися не на користь інтеграції.

The article deals with the issue of Ukraine's cooperation with NATO as an Alliance of democratic states. During recent years Ukraine–NATO relations have been significantly improved. The chance to join NATO is becoming possible for our state. One of the main criteria of NATO membership is the development of the democratic society in Ukraine.

Розвиток взаємовідносин України з НАТО, сприйняття Північноатлантичного Альянсу нашою державою можна назвати процесом еволюції – від категоричного неприйняття до Особливого партнерства та Інтенсифікованого діалогу. Ця еволюція тривала впродовж всього періоду незалежності України, процес цей триває і досі. Можна безпомилково зазначити, що жодне інше питання зовнішньополітичного курсу нашої держави не викликає стільки протилежних підходів та аргументацій, як питання про співробітництво з Альянсом та перспектива членства в НАТО. Це можна пояснити багатьма причинами, в першу чергу укоріненими стереотипами в свідомості українського суспільства та браком об'єктивної інформації для широких його верств про справжнє становище Альянсу, його цілі, завдання та роль в сучасному світі.

НАТО – це союз демократичних держав, який має захищати демократичні цінності та підтримувати демократичні режими в країнах-членах. Оскільки на сьогоднішньому засіданні йдеться про демократію, необхідно передусім з'ясувати, наскільки демократичною організацією виступає Альянс і наскільки співробітництво з НАТО сприятиме розвитку демократії в українському суспільстві. Очевидно, що норми НАТО суттєво впливають на політичну ситуацію в країнах-членах та тих, які претендують на членство в Альянсі.

Одною з суттєвих рис демократичного характеру НАТО, що також виступає і запорукою його міцності, є процес ухвалення рішень, який ґрунтується на досягненні консенсусу. Це означає, що всі рішення мають бути однаковими. Принцип консенсусу було покладено і в основу Північноатлантичного договору. Важливим є те, що принцип консенсусу перетворився на відповідну політику консенсусу, яка поширюється на всі сфери життєдіяльності організації, що передбачені базовим договором.

* доктор історичних наук, професор кафедри міжнародних організацій і дипломатичної служби Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В преамбулі Північноатлантичного договору від 4 квітня 1949 року закладено норми, яких мають дотримуватися члени НАТО, а саме «демократію, свободи особистості і верховенства права» [1, 381]. Згідно зі статтею 10 Договору, цих самих принципів мають дотримуватися і всі претенденти на вступ до Альянсу [1, 383]. Політика консенсусу, про яку зазначено вище, є виявом внутрішнього демократичного устрою країн, що вступають в міжнародні відносини.

Всі нинішні члени НАТО, за винятком Туреччини, є демократичними країнами в традиційному європейському розумінні демократії. Це розуміння передбачає верховенство права, виборність ключових владних органів, підзвітність влади виборцям, систему стримувань і противаг між окремими гілками влади, повагу до прав національних меншин, повагу до прав людини, рівність громадян перед законом тощо. Як зазначає О. Палій, у НАТО впродовж його існування були три випадки перебування членів, у яких були проблеми з дотриманням демократичних принципів, проголошених НАТО. Крім Туреччини, це стосується Греції періоду правління диктатури «чорних полковників» (1967 – 1974 рр.) та Португалії (1932 – 1974 рр.) [2, 50]. На думку вказаного дослідника, причина винятків, якими є присутність в Альянсі Туреччини, та, на певних історичних етапах – Греції і Португалії, полягає в тому, що впродовж «холодної війни» для НАТО питання геополітичної доцільності могли переважати значення дотримання спільних цінностей [2, 51].

Загально відомими є факти стосовно історичних витоків Альянсу. Цей блок було сформовано на засадах підтримки демократії та прав людини на противагу державам соціалістичного табору, що об'єдналися в Організацію Варшавського договору і, як з'ясувалося дещо пізніше, опинилися під владою тоталітарних режимів. Взввши на себе зобов'язання щодо гарантування колективної оборони, НАТО також відіграла певну роль в цьому плані: безпека, що її гарантував Альянс, стала підґрунтям розвитку демократії та економічного зростання. Тому саме демократія стала тим гаслом, яке держави Заходу стали вважати головним пріоритетом свого способу життя і політичного співробітництва. Впродовж певного часу, однак, демократія Заходу звичайно не сприймалася на Сході європейського континенту.

На початку 90-х років Варшавський договір припинив своє існування, а Радянський Союз розпався. Після зменшення загрози розв'язування нової війни в Європі саме демократія стає нагальним питанням євроатлантичної інтеграції. Реагуючи на новітні зміни в галузі безпеки, НАТО не лише залишилася злагодженою організацією, відповідальною за колективну безпеку своїх країн-членів, але стала також центром партнерства між державами з відмінними культурними та демократичними традиціями, які нині співпрацюють з широкого кола питань.

Звичайно, що зі зникненням загрози глобального протистояння зменшується вага віськових пріоритетів, які окреслюються Альянсом щодо вступу до нього нових держав. Будь-яка держава з тоталітарним чи авторитарним режимом не має прирівнюватися до демократичної країни і не може виступати в якості союзника НАТО. Країни Альянсу готові розглядати заявки на вступ від демократичних держав, що поділяють цінності Альянсу і в змозі робити внесок у виконання основоположних завдань організації.

Очевидно, що в демократичних державах зовнішня політика має перебувати під впливом громадської думки. Водночас формування громадської думки – процес досі повільний, наразі не такий швидкий як зміна бажання осіб, що перебувають при владі в авторитарних чи тоталітарних країнах. Таким чином, від присутності в Альянсі тоталітарних чи авторитарних держав постраждала б солідарність держав-членів і загалом надійність НАТО.

Двері НАТО залишаються відкритими. Процес розширення Альянсу, який став набагато інтенсивнішим після припинення «холодної війни», обумовлює відчутний позитивний ефект щодо збереження стабільності в регіоні: він допомагає відвернути конфлікти,

оскільки сама перспектива членства в Альянсі спонукає держав-кандидатів до розв'язання суперечок із сусідніми країнами мирним шляхом, а також просування вперед процесу реформ та демократизації. Розширення НАТО означає розповсюдження демократії на країни Центральної та Східної Європи.

На ювілейному саміті НАТО в 1999 р. в Вашингтоні було прийнято План дій щодо членства в Альянсі, де викладено конкретні вимоги щодо політичної ситуації країн-претендентів на вступ до Північноатлантичного блоку. Так, держави-претенденти на вступ до Альянсу мають:

- «демонструвати відданість забезпеченню верховенства закону та прав людини;
- вирішувати міжетнічні суперечності або зовнішньотериторіальні суперечки, включаючи вимоги щодо відокремлення територій або міжнародні юридичні суперечки за допомогою мирних засобів відповідно до принципів ОБСЄ та із забезпеченням добросусідських відносин;
- встановлювати відповідний демократичний і цивільний контроль над власними збройними силами;
- утримуватися від погрози силою або використання сили в будь-якій спосіб, що не відповідає принципам і цілям ООН;
- демонструвати відданість забезпеченню стабільності і процвітання через економічну свободу, соціальну справедливість та відповідальність у справі охорони навколишнього середовища» [3].

За підрахунками експертів, із базових завдань Плану отримання членства близько 80% становлять завдання, пов'язані з демократією, розвитком ринкової економіки, забезпеченням прав меншин тощо, а суто військові питання перебувають у явній меншості [2, 40].

Перспективи інтеграції України в євроатлантичний простір перебувають у безпосередній залежності від співвідношення зовнішньо- та внутрішньополітичних чинників. Варто наголосити, що на напрямі євроатлантичної інтеграції перспектива України є відчутно ближчою, ніж у випадку з Євросоюзом. На відміну від ЄС, НАТО прямо заявляє про євроатлантичну перспективу України.

Уряди всіх країн-членів Північноатлантичного альянсу несуть повну відповідальність за дотримання норм демократії, визнають демократичне право своїх громадян знати про міжнародні структури, які є основою їхньої безпеки, та усвідомлюють важливість збереження розуміння і підтримки політики безпеки своєї країни суспільством. Впродовж свого існування НАТО в цілому сприяла утвердженню демократичних цінностей як у державах-членах, так і в тих державах, які прагнули приєднатися до Альянсу.

Причиною особливого інтересу НАТО до проблем демократії є необхідність гарантування надійних і стабільних союзницьких і партнерських відносин, а також забезпечення необхідного рівня солідарності держав-членів і держав-партнерів завдяки відданості спільним цінностям.

Україна була серед інших країн, які приєдналися до програм партнерства НАТО буквально з першого ж дня, і динаміка контактів з Альянсом неухильно зростала. Зі створенням Ради північноатлантичного співробітництва (РПАС) у 1991 р. Україна негайно стає її членом. Згодом наша держава продовжила свою партнерську діяльність в натомість утвореній РСАП (Раді євроатлантичного партнерства). У 1994 р. Україна, першою з держав колишнього СРСР, стала учасником демократично орієнтованої Програми НАТО «Партнерство заради миру» (ПЗМ). Саме ця програма має на меті допомогти країнам-учасникам у здійсненні реструктуризації їхніх збройних сил, щоб вони змогли відігравати належну їм роль у демократичному суспільстві, а також були в змозі брати участь у миротворчих операціях під проводом НАТО.

У вирішальному 1997 році співпрацю було переведено на більш офіційну основу – 9 липня в Мадриді підписано Хартію про Особливе партнерство між НАТО та Україною [4], створено Комісію Україна – НАТО (КУН). До теперішнього часу Хартія залишається основою відносин між НАТО і Україною. До зазначеної офіційної основи згодом було додано План дій Україна – НАТО (2002 р.), який засновано на Хартії, а також щорічні Цільові плани Україна – НАТО, де визначено конкретні цілі реформ і співробітництва, та заходи щодо їх досягнення в поточному році.

Україна була також серед перших країн, які в 1997 р. відкрили дипломатичні місії при НАТО в Брюсселі. На сьогодні українська місія під головуванням І.М. Сагача налічує 30 осіб і складається з трьох підрозділів – політичного, оборонного та військового. У 1998 р. наша держава відкрила Військову місію по зв'язках. Українські військовослужбовці працюють у Координаційному центрі партнерства (КЦП), розташованому поряд з оперативним командуванням НАТО в Монсі.

НАТО стимулює розвиток демократії в Україні і дає високу оцінку її рішучим крокам до демократизації, які було яскраво продемонстровані під час президентських виборів 2004 р. Своєрідний «вибух громадянськості» на майдані Незалежності переконав держави Заходу в неухильності демократичних прагнень українського народу. Про це свідчать заяви керівників Альянсу та його офіційних представників. Питання приєднання України до Альянсу – це питання демократичного суспільного вибору.

За останні роки відносини Україна – НАТО суттєво просунулись уперед. НАТО відіграє важливу роль у наданні допомоги Україні в її зусиллях у галузі реформування, насамперед, у реформуванні структур безпеки та оборони. Ці реформи є нагальними для демократичного розвитку країни та реалізації її мети інтегруватися до євроатлантичних структур. У 2005 році було розпочато процес Інтенсифікованого діалогу між Україною та НАТО [5] щодо прагнення України до членства в Альянсі та відповідних реформ, а у 2008 році держави Альянсу визнали, що в майбутньому Україна може стати членом НАТО. Було б вкрай безвідповідальним не використати цей шанс. У даному разі вирішальним фактором має стати успіх України як демократії і як економіки.

Водночас, головними критеріями для країни-кандидата на сучасному етапі виступають політичні. Виходячи з визначальної ролі політичної функції, Альянс висуває до країн-кандидатів відповідні вимоги.

Як впливає з Інтенсифікованого діалогу Україна – НАТО, сьогодні на своєму шляху до вступу в НАТО Україна передусім має відповідати низці політичних вимог, які передбачають: демократичну політичну систему, яка функціонує і базується на ринковій економіці; повагу до національних меншин у відповідності з принципами, розробленими ОБСЄ; зобов'язання щодо мирного вирішення дискусійних питань із сусідніми країнами; можливість та зобов'язання щодо демократизації цивільно-військових структур та інших інститутів суспільства [5, 7].

Останнім часом Україна демонструє певний прогрес у досягненні певних критеріїв щодо встановлення демократичного цивільного контролю над Збройними силами (ЗС) та іншими військовими формуваннями. В державі практично створені умови для такого контролю: для забезпечення таких умов 19 червня 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон України № 975-IV «Про демократичний цивільний контроль над Військовою організацією та правоохоронними органами держави». Цей Закон визначає, що демократичний цивільний контроль над військовою сферою являє комплекс політичних, економічних, правових, організаційних та інформаційних заходів, які здійснюються згідно з Конституцією та Законами України, які спрямовані на підтримку забезпечення захисту національних інтересів України, утвердження та укріплення конституційних принципів

демократичної, правової держави в сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини.

Водночас визначено завдання демократичного цивільного контролю, основними з яких є наступні:

- пріоритет політичних підходів щодо вирішення завдань військової розбудови;
- дотримання законодавства в діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань держави;
- створення умов, що унеможливають використання ЗС України та інших військових формувань для обмеження свобод громадян;
- запобігання та недопущення порушень конституційних прав і свобод громадян;
- надання, у відповідності з законами, в необхідних обсягах і раціональне використання бюджетних засобів, зокрема на реформування ЗС України;
- своєчасне, повне та достовірне інформування органів державної влади та суспільства про діяльність ЗС України, інших військових формувань держави.

Невід'ємною складовою демократичного цивільного контролю над ЗС України є також реформування Міністерства оборони (МО) України, де передбачається наявність більшості посад, як політичних, так і адміністративних, для цивільних осіб. На законодавчому рівні розподілені повноваження між МО та Генеральним штабом ЗС України.

Слід зазначити, що демократичний цивільний контроль над силовими структурами держави має досить чітку систему. Вона складається з парламентського контролю, контролю президента України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судовими органами, нагляду з боку прокуратури та громадського контролю.

Якість діяльності такої системи забезпечується відповідними суб'єктами, до яких належать президент України, Верховна Рада (ВР) України, Уповноважений Верховної Ради України по правам людини, Рада національної безпеки і оборони (РНБО) України, Кабінет міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, прокуратура, судові органи, громадяни України та громадські організації, ЗМІ.

Разом з тим, не можна стверджувати, що в Україні вже встановлено демократичний контроль над силовими структурами.

Для забезпечення такого контролю, на думку експертів [6, 183], необхідним є вирішення низки досить складних проблем, а саме:

- призначення цивільних осіб на вищі керівні посади в МО України. Тут проблема полягає, з одного боку, в недостатній компетентності цивільних у військовій сфері, з іншого – в несприйнятті та недовірі до цивільного керівництва з боку професійних військових;
- втручання військових в виборчий процес під час парламентських або президентських виборів та спроби використати свій адміністративний ресурс в інтересах того чи іншого кандидата;
- незбалансованість повноважень президента, уряду, Парламенту та судової влади у сфері цивільного контролю над оборонною реформою та сектором безпеки. Важелі контролю з боку виконавчої влади значно переважають над важелями контролю на військових з боку Парламенту. Уряд вирішує здебільшого оперативні проблеми в сфері оборони та безпеки, парламент – законодавчі проблеми і затверджує бюджет. Разом з тим, ВР України затверджує бюджетне фінансування ЗС, але при цьому не затверджує державних програм їхнього розвитку, а тому й не несе відповідальності за реалізацію зазначених програм. Проблема українського Парламенту залишається обмеженість його повноважень щодо впливу на кадрову політику в силових структурах держави. Законодавством України

не передбачено узгодження з Парламентом ключових кадрових призначень в силових відомствах;

- обмеженість інформації про оборонну сферу та сектор безпеки;
- відсутність чіткого контролю над діяльністю спецслужб;
- нерозмежування повноважень силових структур в разі їх застосування всередині країни. За умов перехідного періоду така невизначеність може становити реальну загрозу основам демократії країни.

Таким чином, виходячи з вищезазначеного, не можна стверджувати, що в оглянутому аспекті Україна відповідає тим вимогам та критеріям, що їх висуває Альянс до країн-кандидатів щодо встановлення демократичного цивільного контролю над збройними силами.

Головною ж вимогою НАТО залишається розбудова демократичного суспільства в державі. Під цю вимогу підпадає необхідність проведення демократичного діалогу між представниками різних політичних сил, потреба проведення комплексної реформи політичної системи, необхідність розвитку ефективних інститутів демократії, забезпечення верховенства права, завершення розпочатих економічних реформ. При цьому відомі українські експерти наголошують на головному – необхідно «мати консенсус всередині суспільства щодо необхідності вступу України до НАТО, який в демократичних країнах оцінюється за результатами загальнонаціонального референдуму» [6, 179]. Однак, на сьогодні рішення українського суспільства може виявитися не на користь інтеграції. За даними соціологічних опитувань, кількість супротивників вступу України до НАТО перебільшує кількість прихильників цієї ідеї на 35,5% [6, 145]. Тому нерідким явищем в столиці та інших великих містах держави стають антинатівські демонстрації протесту, що час від часу організуються «лівими» політичними силами та їх прихильниками.

Значним прошарком населення України НАТО асоціюється з агресором. Дослідники аргументовано доводять, що події в Югославії в 1999 р. та навколо Іраку в 2003-2004 рр. посилили такий імідж та ще додали негативу. Навіть серед молоді, де ідея вступу до НАТО знаходить найбільшу підтримку, бренд «миротворець» НАТО втратив свій статус. В українському суспільстві превалює думка про те, що через НАТО Україна буде втягнута у воєнні дії. Дебати у Верховній Раді України в травні 2003 р. щодо перебування українського батальйона хімічної та бактеріологічної розвідки та захисту в складі коаліційних сил в зоні Перської затоки засвідчили не лише відмінність у поглядах парламентарів, а й відобразили певну думку суспільства [6, 179-180].

Звідси особливої актуальності набуває роль демократичної освіти в Україні, вивчення громадської думки, пояснення політики Альянсу широким колам української громадськості, популяризації здобутків НАТО, пояснення того, що дає Україні співпраця з Альянсом. Інтеграція України в НАТО не може відбуватися механічно – вона безпосередньо залежить від суспільної і державної еволюції.

Інтеграція до НАТО має насамперед проблему сприйняття суспільною свідомістю. Українському керівництву важливо переконати народ України в тому, що його амбіційна програма реформ і прагнення членства в НАТО слугують інтересам країни. При цьому на сьогодні головною проблемою є недостатня інформованість громадян, про що також свідчать дані соціологічних опитувань, які регулярно проводяться в Україні. Так, наприкінці 2007 р. 49,9% респондентів вважали себе недостатньо поінформованими або зовсім неінформованими стосовно НАТО [6, 144].

В освітянській сфері особливо важливим є сприяння участі громадськості в конструктивних дебатах щодо сутності НАТО, розвитку відносин Україна – НАТО, стимулювання безперервного процесу обговорення питань забезпечення національної безпеки України та її гарантій. Найголовнішим фактором виступає підтримка молоді. Саме молоді доведеться надалі розвивати співробітництво з Альянсом, і саме молоде покоління ви-

глядає найменш поінформованим прошарком українських громадян щодо НАТО, бо лише 13,7% молоді заявили про свою обізнаність в євроатлантичних питаннях [6, 144].

У разі здобуття членства в НАТО Україна не лише отримає так необхідні їй гарантії безпеки. Наша держава посідатиме належне місце серед демократій світу, перетвориться на успішну і процвітаючу демократичну потугу, якою мають пишатися всі покоління українців.

Література:

1. Північноатлантичний договір. Вашингтон, округ Колумбія, 4 квітня 1949 р. / Довідник НАТО. – Brussels - Belgium: NATO Public Diplomacy Division, 2006. – 383 р.
2. Палій О. Навіщо Україні НАТО? – К.: Дніпро, 2006. – 144 с.
3. План дій щодо членства. – 1999.
4. Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine. – Brussels - Belgium: NATO Public Diplomacy Division, 2007. – 8 р.
5. Україна – НАТО: інтенсифікований діалог. – Brussels - Belgium: NATO Public Diplomacy Division, 2006.
6. Богданович В.Ю., Егоров Ю.В., Маначинский А.Я. НАТО и Украина (кто и зачем тянет Украину в НАТО?). – К.: Изд. дом. «Румб», 2008. – 200 с.