

Цей збірник публікацій експертів з України, Вірменії, Грузії, Молдови, Білорусі, Литви та Словаччини підготовлений в рамках проекту «Питання безпеки людини в контексті реформування безпекового сектору країн Східної Європи» (м. Київ, 2017 р.). Проект реалізований Благодійним Фондом «Ініціатива з дослідження східноєвропейської безпеки» (<http://eesri.org>) в партнерстві з Регіональним представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та Білорусі (<http://www.fes.kiev.ua>).

Організації-виконавці висловлюють особливу вдячність Марії Коваль, проектному координатору Регіонального представництва Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та Білорусі, за її цінний внесок в реалізацію проекту.

## **Зміст**

Безпека людини: світові практики та досвід України . . . . .	5
<i>Максим Хилько, Олександр Титарчук, Благодійний фонд «Ініціатива з дослідження східноєвропейської безпеки», Україна</i>	
Безпека людини vs. національна безпека . . . . .	15
<i>Наталія Беліцер, Інститут демократії імені Пилипа Орлика, Київ</i>	
Безпека людини – важливий елемент розбудови демократії у Вірменії . . . . .	26
<i>Асмик Григорян, Степан Григорян, Аналітичний центр з питань глобалізації та регіонального співробітництва, Вірменія</i>	
Безпека людини і реформування безпекового сектору Грузії: критичний погляд . . . . .	34
<i>Бідзіна Лебанідзе, Грузинський інститут політики</i>	
Політична безпека як одна із основних передумов для забезпечення безпеки людини в Молдові . . . . .	40
<i>Іон Маноле, Асоціація Promo-LEX, Молдова</i>	
Права и безопасность личности в Беларуси . . . . .	46
<i>Андрей Поротников, Belarus Security Blog</i>	
Оцінка важливих елементів демократичного контролю над збройними силами в Литві . . . . .	52
<i>Гражвідас Ясутіс, Литовська військова академія ім. генерала Йонаса Жямайтіса</i>	
Людський вимір і реформа сектору безпеки в Словаччині: місію (не)виконано? . . . . .	60
<i>Самуель Года, Словацька асоціація зовнішньої політики</i>	

## Оцінка важливих елементів демократичного контролю над збройними силами в Литві

*Гражвідас Ясутіс, Литовська військова академія ім. генерала Йонаса Жямайтіса*

### Вступ

Аналіз суперечливих питань, що стосуються демократичного контролю над військовою системою держави, формує основу цього розділу з особливим акцентом на правові та інституційні механізми в Литві. Сам «сенса існування» збройних сил у сучасних демократичних європейських державах має першорядне значення і виправданий необхідністю захищати і забезпечувати безпеку суспільств відповідних держав від зовнішніх загроз, а також – сьогодні це важливо як ніколи – охороняти демократичні цінності, верховенство права і права людини, основні свободи всіх осіб, які підпадають під відповідну національну юрисдикцію.<sup>1</sup> Об'єктом дослідження цього розділу є демократичний контроль над збройними силами в Литві, де ситуація у сфері безпеки змінюється і стає менш передбачуваною.

17 січня 2017 р. Парламент Литовської Республіки ухвалив Стратегію національної безпеки, яка розкриває життєво важливі інтереси національної безпеки, основні фактори ризику, небезпеки і загрози для цих інтересів, встановлює пріоритети, довгострокові й середньострокові завдання розвитку системи національної безпеки і зовнішньої, оборонної та внутрішньої політики. Відповідно до статті 8, в сучасних умовах основною загрозою для безпеки Литовської Республіки визначено агресивні дії Російської Федерації, що порушують архітектуру безпеки, яка ґрунтується на універсальних принципах і нормах міжнародного

права та мирного співіснування.<sup>2</sup> Залишається відкритим питання щодо того, чи впливають нові обставини загроз на роль громадськості і власне сам громадський контроль над збройними силами. Зокрема, чи відповідає це думці міжнародного співтовариства і його більш широкому демократичному сприйняттю, що виходить за рамки військових загроз, контролю над озброєнням і роззброєнням, а також включає в себе зобов'язання щодо захисту прав людини і демократії.

У той час як громадський контроль над збройними силами є неодмінною умовою демократії, ступінь і тип такого контролю буде варіюватися в залежності від системи управління, історичних традицій і культурних цінностей, а також відмінностей у сприйнятті загроз.<sup>3</sup> Безпосередньо цій темі литовські дослідники не приділяли значної уваги. Із попередніх досліджень варто відзначити Вайдотаса Урбеліса, який вивчав процеси демократизації та інтеграції в країнах Балтії, у т.ч. згадуючи й досвід Литви.<sup>4</sup> Він відзначив, що позитивна зміна була очевидною у встановленні громадського контролю над оборонною політикою в країнах Балтії. Згадки про приклади незаконних дій у військовому секторі, які могли б загрожувати інтересам суспільства або держави, зникли у зв'язку із запровадженням жорсткого контролю над системою національної оборони,

---

2. Агресія проти сусідніх країн, анексія Криму, значна концентрація наступальної військової техніки Російської Федерації та навчання поблизу кордонів Литовської Республіки та інших держав, особливо в Калінінградській області, призводять до міжнародної напруги й загрожують миру в усьому світі. Здатність Російської Федерації використовувати військові, економічні, енергетичні, інформаційні та інші невійськові заходи проти сусідніх країн, створювати внутрішні проблеми країнам Східного партнерства, що розташовані неподалік Литовської Республіки, а також готовність Російської Федерації використовувати ядерну зброю навіть проти держав, що не володіють такою зброєю, - є викликом для безпеки Литовської Республіки та всього євроатлантичного співтовариства. Див.: National Security Strategy of the Republic of Lithuania. Resolution No XIII-202 of the Seimas of the Republic of Lithuania of 17 January 2017.

3. Report on the Democratic Control of the Armed Forces adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session. Venice, 14-15 March 2008. Strasbourg, 23 April 2008 CDL-AD(2008)004 Study no. 389 /2006.

4. Vaidotas Urbelis, "Democratization and integration: DCAF in the Baltic States"// Legal framing of the democratic control of armed forces and the security sector: norms and realities. Belgrad, 2001.

---

1. Report on the Democratic Control of the Armed Forces adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session. Venice, 14-15 March 2008. Strasbourg, 23 April 2008 CDL-AD(2008)004 Study no. 389 /2006.

здійснюваного державною владою. Хоча в майбутньому ще можуть мати місце окремі інциденти, але цілком імовірно, що вони будуть поодинокі і з ними можна буде справитися з урахуванням конкретної ситуації. У подальшому спільному дослідженні з Томасом Урбонасом, Вайдотас Урбеліс аналізував розвиток демократичного контролю над збройними силами. Автори дійшли висновку, що, попри попередні проблеми, був досягнутий значний прогрес у розвитку громадського і демократичного контролю над збройними силами в Литві після здобуття нею незалежності.

Литва розпочала створення власних збройних сил у 1990-1991 рр., як частина процесу боротьби за незалежність. У 1992-1993 рр. литовці зіштовхнулися із проблемами в цій сфері через відсутність чіткої правової і законодавчої бази для військово-цивільних відносин, а також економічні виклики, що стояли перед збройними силами. З 1994 р. Литва запровадила чіткі правові рамки для демократичного контролю над своїми збройними силами.<sup>5</sup> Ґрунтовні аналітичні викладки з цієї тематики можна знайти в дослідженнях Кестутіса Паулаускаса і Альгірдаса Грічуса, які вивчали концепцію демократичного контролю над збройними силами в Литві.<sup>6</sup> Автори дійшли висновку, що, незважаючи на деякі невирішені питання, в Литві був успішно встановлений громадський і демократичний контроль над збройними силами. Деякі невирішені питання військово-цивільних відносин і недостатньо ефективний парламентський контроль над військовими структурами залишаються предметом для подальшого зміцнення демократичної політичної системи і формування громадянського суспільства. Проте, такі проблеми притаманні більшості держав і суспільств перехідного періоду. Гражина Мініотайте підкреслює в своєму дослідженні, що в Литві було успішно

встановлено громадський демократичний контроль над збройними силами. Разом з тим, спроби в останніх документах врегулювати суперечливі ідеї щодо одночасного збереження національного суверенітету і пошуку місця у спільному безпековому просторі, свідчать про продовження перехідного періоду в країні.<sup>7</sup> Також вартим уваги є дослідження Кароліуса Люткевічуса щодо парламентського нагляду в сфері розвідувальних служб.<sup>8</sup>

Ця стаття складається з трьох частин. Перша зосереджена на теоретичних засадах і цілях демократичного контролю над збройними силами. Друга присвячена розробці нормативно-правової бази, а третя – більш детально зупиняється на розгляді питань парламентського нагляду в Литві. Робиться висновок, що Литва, за сприяння внутрішніх та зовнішніх чинників, створила передову й діючу правову базу для встановлення громадського контролю над збройними силами.

Цілі демократичного контролю над збройними силами

Військово-цивільні відносини були в значній мірі проаналізовані вченими і практиками, а їх динаміка залишається багатогранною. Як підкреслює Ларі Даймонд, контроль держави та її ключові рішення й практичні кроки належать, відповідно до конституційної теорії, до компетенції виборних посадових осіб (а не суб'єктів поза демократичним контролем чи міжнародних акторів), зокрема, збройні сили підпорядковані владі з обраних цивільних посадових осіб.<sup>9</sup> Країни, а особливо ті, що знаходяться в перехідному періоді, прагнуть знайти найбільш раціональну і збалансовану модель

5. Tomas Urbonas and Vaidotas Urbelis, "The challenges of civil-military relations and democratic control of armed forces: the case of Lithuania" // *Democratic control of the military in postcommunist Europe: guarding the guards*. Houndmills: Palgrave, 2002.

6. Kestutis Paulauskas and Algirdas Gričius. *Democratic Control over Armed Forces in Lithuania*. Connections. 2002.

7. Grazina Miniotaite. *The Normative Construction of the Military in Lithuania* Lithuanian Case PRIF- Research Paper No. 1/14-2007.

8. National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies. Lithuania. Version of 6 October 2014. Lithuanian Social Research Centre. Institute for Ethnic Studies. Karolis Liutkevičius.

9. Larry Diamond, *Developing Democracy toward Consolidation* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1999), p. 11.

для встановлення демократичного контролю над збройними силами, і намагаються звернути увагу на деякі моделі, які можуть їм підійти. Ендрю Котті, Тім Едмундс і Ентоні Форстер запропонували загальну аналітичну основу для оцінки досягнутого прогресу і проблем, з якими стикаються в різних країнах Центральної та Східної Європи в процесі запровадження демократичного контролю над своїми збройними силами. Демократичний контроль над збройними силами складається з трьох різних, але тісно пов'язаних елементів: невтручання збройних сил до внутрішньої політики; демократичний контроль над оборонною політикою (з точки зору чисельності і структури сил, витрат на оборону та закупівлі); і демократичний контроль над зовнішньою політикою (включаючи рішення про застосування сил за межами національних кордонів).<sup>10</sup> Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) визначив такі основні принципи, що повинні застосовуватися для регулювання цивільно-військових відносин:<sup>11</sup>

- 1) держава є єдиним суб'єктом в суспільстві, який має законну монополію на силу; служби безпеки підзвітні законній демократичній владі;
- 2) парламент суверенний і має виконавчу відповідальність за розробку, впровадження і перегляд політики в сфері безпеки і оборони;
- 3) парламент має унікальну конституційну функцію санкціонування витрат на оборону і безпеку;

10. Передбачається, що цілий ряд факторів впливають на перспективи демократичного контролю над збройними силами в тій чи іншій країні: історичні закономірності цивільно-військових відносин; широкий внутрішній політичний, економічний і соціальний контекст країни; міжнародний контекст; внутрішні інституційні чинники (зокрема, конституційні, урядові та адміністративні заходи, що стосуються контролю над збройними силами); а також питання військової культури і військового професіоналізму. Civil-Military Relations and Defence Planning: Challenges for Central and Eastern Europe in the New Era A. Cotter, T. Edmunds, A. Forster Working Paper 09/00.

11. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. IPU-DCAF handbook. Geneva, 2003.

- 4) парламент відіграє вирішальну роль у проголошенні й скасуванні надзвичайного стану або стану війни;
- 5) принципи належного управління і верховенства права застосовуються до всіх гілок влади, а отже, і до безпекових служб;
- 6) працівники сектору безпеки особисто підзвітні судовим інстанціям за порушення національних і міжнародних законів (стосовно цивільних або кримінальних правопорушень);
- 7) структури сектора безпеки є політично нейтральними.

Згадані вище фундаментальні принципи створюють надійну платформу для демократичного контролю над збройними силами. Відсутність їх реалізації або неможливість їх запровадження в повній мірі може мати негативні або навіть згубні наслідки для подальшого розвитку демократії та успішного проходження перехідного періоду.

Розвиток законодавчої бази для демократичного контролю над збройними силами в Литві

Як відзначають Вайдотас Урбеліс і Томас Урбонас, концепція військово-цивільних відносин і демократичного контролю над збройними силами, що виникли в результаті політичних перетворень у Литві в 1990-х рр., складаються з трьох принципів.<sup>12</sup> По-перше, підпорядкування військових структур цивільній владі за допомогою правових та інституційних механізмів. По-друге, політична нейтральність збройних сил, що накладається зовнішніми обмеженнями та впроваджується через професійну етику. По-третє, невтручання цивільної влади у визначене коло суто військових питань.

Процес розбудови литовських збройних сил був складним і залежав від різних внутрішніх і

12. Tomas Urbonas and Vaidotas Urbelis, "The challenges of civil-military relations and democratic control of armed forces: the case of Lithuania//Democratic control of the military in postcommunist Europe : guarding the guards. Houndmills: Palgrave, 2002.

зовнішніх факторів. Після розпаду Радянського Союзу, Литва і все її суспільство шукали нові демократичні шляхи для зміцнення політичної системи і перетворення її в надійну структуру. Процес демократизації є багатограним і включає, в якійсь мірі, деякі втручання в сферу військово-цивільних відносин. Збройні сили Литви були створені з нуля. На початку 1990-х рр. цей процес був досить хаотичним, маючи на меті створення структур, які могли би зупинити агресію зі Сходу. За В. Урбелісом, з 1990 по 1993 рр. розвиток оборонних структур проходив дещо заплутано, а для підпорядкування збройних сил цивільним органам влади не вистачало відповідних механізмів контролю і нагляду.<sup>13</sup>

Щодо питання демократичного контролю над збройними силами, потрібно проаналізувати три чинника, що включають в себе: прийняття в 1992 р. Конституції, виведення російської армії, а також направлення заявки на повноцінне членство в НАТО. Основні конституційні положення про національну оборону (глава 13) окреслюють характер військово-цивільних відносин.<sup>14</sup> Відповідно до статті 140, Державна Рада Оборони, що складається з Президента (голова Ради), Прем'єр-міністра, Голови Парламенту, Міністра національної оборони і командувача збройними силами, координує основні питання національної оборони. Конституція встановлює, що в питаннях управління збройними силами – уряд, міністр оборони і командувач збройними силами підзвітні парламенту Литви. Парламенту також надано право запроваджувати військовий стан, оголошувати мобілізацію і приймати рішення про застосування збройних сил для захис-

ту держави або для виконання міжнародних зобов'язань (стаття 142). Конституція забороняє призначення діючих військовослужбовців на посади міністрів національної оборони і визначає Президента як Верховного головнокомандувача збройних сил.<sup>15</sup> Ці конституційні положення складають правову основу для застосування принципу громадського контролю над збройними силами.

У Конституції закріплені основоположні принципи стосовно демократичного контролю над збройними силами, однак 1992-1994 рр. були «перехідним» етапом для військово-цивільних відносин в країнах Балтії, що переживали період економічних і фінансових криз. Тоді Литва мала вкрай обмежену законодавчу базу для демократичного контролю над збройними силами.<sup>16</sup> Крім того, литовська політична еліта і щойно створені сили оборони повинні були мати справу з присутністю російських військ на власній території. Графік виведення збройних сил Російської Федерації з території Литви був підписаний 8 вересня 1992 р., зазначаючи 31 серпня 1993 р. як крайній термін. Пізніші проблеми, пов'язані з недотриманням графіку виведення російської армії і навіть деякими анонсованими призупиненнями цього процесу, все ж не змінили попередньо встановлених термінів.<sup>17</sup>

Політична турбулентність, економічна невизначеність і обмежене фінансування затьмарили реальний стан справ у збройних силах. Їх популярність і довіра до них зменшувалися, а реалізація принципів демократичного контролю над збройними силами йшла дуже повільно. Поворотний момент для прискорення цього процесу був викликаний значними змінами в литовській зовнішній політиці й політиці безпеки. Якщо на початку 1990-х рр. литовські по-

13. Не було також достатньої правової основи для підтримки процесу реформ, і, що ще важливіше, ні військові, ні цивільні не мали досвіду розбудови державної політики в галузі оборони. Політичні партії часто сперечалися щодо фундаментальних принципів оборонної політики і були не в змозі забезпечити чітких орієнтирів для оборонного планування. Vaidotas Urbelis, «Democratization and integration: DCAF in the Baltic States» // Legal framing of the democratic control of armed forces and the security sector: norms and realities. Belgrad, 2001.

14. Див. більше: Grazina Miniotaite. The Normative Construction of the Military in Lithuania Lithuanian Case PRIF- Research Paper No. 1/14-2007.

15. Grazina Miniotaite. The Normative Construction of the Military in Lithuania Lithuanian Case PRIF- Research Paper No. 1/14-2007.

16. Vaidotas Urbelis, «Democratization and integration: DCAF in the Baltic States» // Legal framing of the democratic control of armed forces and the security sector: norms and realities. Belgrad, 2001.

17. Freedom Day. Website of the Lithuanian Parliament. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=9522&p\\_k=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=9522&p_k=2).

ОЦІНКА ВАЖЛИВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ В ЛИТВІ

Рік	Документ	Положення
1996	<i>Основи національної безпеки Литви</i>	Розділ документа, присвячений питанням «демократичного контролю над збройними силами» (глава 8), ґрунтується на відповідних положеннях Конституції. Підкреслено, що всі рішення з питань оборонної політики та збройних сил повинні прийматися демократично обраним цивільним урядом. Документ гарантує публічність рішень з питань оборонної політики та витрат на оборону; він також встановлює основні принципи і процедури контролю над збройними силами. Проте, в документі «не вдалося встановити чітке визначення парламентського нагляду і надано лише обмежені інструменти звітності й контролю».
1998	<i>Закон Про організацію національної оборони і військової служби</i>	Закон встановлює основи організації, управління і контролю над системою національної оборони, а також порядок здійснення військової та цивільної служби в рамках системи національної оборони. Відповідно до закону, система національної оборони складається з: 1) Міністерства національної оборони; 2) Збройних сил, а під час війни й інших військових формувань: прикордонної поліції, підрозділів спеціальної поліції та громадян у формуваннях організованого опору (партизанські загони), що підпорядковуються Командувачу Збройних сил; 3) Литовської військової академії, сержантської школи (військовослужбовців некомандного складу) та інших військових навчальних закладів; 4) інших державних установ, створених Міністерством оборони або підпорядкованих Міністру національної оборони; 5) інфраструктури, виділеної для системи національної оборони, і підприємств, створених Міністерством національної оборони. Закон передбачає, що «принцип демократичного громадського контролю повинен застосовуватися до всіх установ в рамках системи національної оборони» (стаття 6). Закон вказує, що Сейм має визначати обсяг коштів, які виділяються на розвиток збройних сил, придбання зброї та іншого допоміжного обладнання.
2000/ 2004	<i>Стратегія військової оборони</i>	Стратегія визначила, що демократичний контроль над збройними силами залишається однією з ключових позицій литовської політики в галузі оборони. Процес формування оборонної політики є прерогативою цивільних осіб. Президент Республіки є Верховним головнокомандувачем збройних сил держави. Структура командування військовими операціями та іншими оборонними діями починається з Президента Республіки, і через Міністра національної оборони йде до Командувача збройними силами. Командувач збройними силами підпорядковується Міністру національної оборони.
2002	<i>Стратегія національної безпеки</i>	Демократичний контроль є одним із основних принципів литовської політики в галузі оборони. Принцип демократичного громадського контролю добре налагоджений. Всі рішення з питань оборонної політики Литви і використання збройних сил приймаються демократично обраними цивільними органами влади.
2012/ 2016	<i>Військова стратегія</i>	Демократичний громадський контроль є основоположним принципом у реалізації військової стратегії, маючи на увазі, що демократично обрані цивільні органи влади приймають рішення щодо литовської оборонної політики, розширення військового потенціалу і його використання.

\* На основі таких джерел: Grazina Miniotaite. The Normative Construction of the Military in Lithuania, Lithuanian Case PRIF- Research Paper No. 1/14-2007. *Constitution of the Republic of Lithuania*, 1992, Vilnius: Publishing house of the Seimas of the Republic of Lithuania; *Law on the Basics of National Security of Lithuania* (1997) 'Lietuvos respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas', *Valstybes ziniuos*, 2: 2-20. *Law on Organization of the National Defence and the Military Service*, 1998; *National Security Strategy of the Republic of Lithuania* (2002), *The Military Defence Strategy of the Republic of Lithuania 2004*, *Military Strategy 2012*, *Military Strategy 2016*.

літичні діячі визначали нейтралітет як основний орієнтир у зовнішній і безпековій політиці, то в 1994 р. ситуація змінилася. Відразу після виведення російських військ, 5 жовтня 1993 р. політичні партії Литви звернулися до Президента з приводу інтеграції Литовської Республіки до структур НАТО. А вже 4 січня 1994 р. Президент направив листа Генеральному секретарю НАТО Манфреду Ворнеру, в якому йшлося про прагнення Литви стати членом НАТО. Цей крок призвів до значних змін у світлі демократичного контролю над збройними силами. По-перше, він вказав на готовність Литви повністю змінити свою орієнтацію і рухатися в напрямку Заходу. По-друге, він сигналізував про її прихильність до реалізації політики і цінностей НАТО, пов'язаних з демократичним контролем над збройними силами. Парламент Литви ухвалив нові закони і нормативні акти, які запровадили концепцію демократичного контролю.

Широкий спектр стратегічних документів і законів створив міцну основу для громадського демократичного контролю над збройними силами. Литовське членство в НАТО значною мірою сприяло впровадженню демократичного контролю, що відповідає взаємно узгодженим принципам і практиці. Умовами членства в Альянсі передбачається, що країни будуть поважати цінності Організації Північноатлантичного Договору, а також відповідати певним політичним, економічним і військовим критеріям, викладеним в Дослідженні по розширенню Альянсу 1995 р. Ці критерії включають в себе: функціонування демократичної політичної системи, заснованої на ринковій економіці; справедливе ставлення до національних меншин; зобов'язання вирішувати конфлікти мирним шляхом; здатність і готовність робити військовий внесок в операції НАТО; зобов'язання мати демократичні військово-цивільні відносини й інститути.<sup>18</sup> Демократична політична система і демократичний контроль над збройними силами відіграють важливу роль у процесі підготовки до членства. Литва повністю виконала

всі вимоги, і це було юридично підтверджено. Норми громадського демократичного контролю зазначаються в усіх прийнятих документах, включаючи найновіші. Наприклад, відповідно до пункту 5 Військової Стратегії, затвердженої в 2016 р., демократичний громадський контроль залишається основоположним принципом в реалізації військової стратегії, маючи на увазі, що демократично обрані цивільні органи влади приймають рішення щодо литовської оборонної політики, розширення військового потенціалу і його використання.

#### Роль парламентського контролю в Литві

Як вже зазначалося, Парламент відіграє вирішальну роль у запровадженні громадського контролю над збройними силами шляхом визначення підзвітності виконавчої гілки влади за розробку, впровадження й перегляд політики безпеки і оборони, санкціонуючи витрати на оборону і безпеку, оголошуючи й скасовуючи надзвичайний стан або стан війни. Виконуючи свої функції, парламентський нагляд може мати справу, щонайменше, з трьома питаннями.<sup>19</sup> По-перше, закони про конфіденційність можуть перешкоджати зусиллям щодо підвищення прозорості в сфері безпеки. В нових демократичних країнах або в пост-конфліктний період закони про конфіденційність можуть обмежувати або забороняти парламентський контроль над сектором безпеки. По-друге, сектор безпеки є дуже складною сферою, в якій парламентарі повинні стежити за такими питаннями, як закупівлі зброї, контроль над озброєнням, боєготовність військових частин. Не всі парламентарії мають достатні знання і досвід для ефективного вирішення цих проблем. Вони також можуть не мати часу і можливості здобувати такі знання; термін перебування в статусі парламентаря обмежений часовими рамками, а доступ до належних внутрішніх та зарубіжних експертних ресурсів може бути відсутнім. По-третє, акцент на здій-

18. NATO Study on Enlargement 1995, [www.nato.int](http://www.nato.int).

19. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. IPU-DCAF handbook. Geneva, 2003.



сненні міжнародного співробітництва в галузі безпеки може вплинути на прозорість і демократичну легітимність політики безпеки країни, якщо парламент буде виключений з цього процесу. Тому вкрай важливо, щоб парламент був спроможний робити свій внесок і брати участь в обговоренні й прийнятті рішень на міжнародній арені.

Парламент в Литві відіграє важливу роль у сфері контролю над збройними силами.<sup>20</sup> Парламентарі затверджують бюджет, створюють законодавчу базу для національної оборони, визначають чисельність збройних сил, голосують за призначення або звільнення старших офіцерів, затверджують доктрину і пріоритети політики. На підставі пропозицій, внесених Президентом Республіки, парламентарі мають право оголошувати військовий стан, видавати рішення про проведення мобілізації та демобілізації, визначати ступінь участі збройних сил у виконанні міжнародних зобов'язань держави.

У той же час, парламент постійно стикається з низкою проблем. Згідно з дослідженнями, проведеними Кестутісом Паулаускасом і Альгірдасом Грічусом, парламенту не вистачало відповідного громадського експертного потенціалу з військових питань. Брак такого громадського експертного потенціалу породжував, у свою чергу, інші проблеми: відсутність прозорості в процедурах закупівлі зброї та небезпека появи корупції. Демократичний контроль над діяльністю інших силових структур, зокрема розвідки, не отримав належної уваги серед відповідальних посадовців і членів парламенту, що створювало певні труднощі для демократичного політичного процесу.<sup>21</sup> Хоча автори презентували ці ідеї ще в 2002 р., деякі із зауважень досі залишаються актуальними, вказуючи на необхідність подальшого вдосконалення. Наприклад, Департамент державної

безпеки підзвітний як Парламенту Литовської Республіки, так і Президенту. Другий департамент розслідувань (військова розвідка) підпорядковується Міністру національної оборони, який є цивільною особою. Водночас, і Департамент державної безпеки, і Другий департамент розслідувань знаходяться під контролем парламентського комітету з питань національної безпеки і оборони.<sup>22</sup>

Комітет з питань національної безпеки і оборони здійснює парламентський контроль над розвідувальними органами, що включає в себе визначення того, чи здійснюють розвідувальні органи свою діяльність відповідно до законів Литовської Республіки, розгляд скарг від осіб щодо дій посадових осіб і працівників розвідувальних органів, внесення і підготовку поправок до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність розвідувальних органів, а також визначення недоліків у діяльності розвідувальних органів і підготовку рекомендацій щодо їх усунення. Комітет має право отримувати звіти від розвідувальних органів, а також усні та письмові пояснення від керівників і співробітників розвідувальних органів, проте, у нього немає повноважень проводити перевірки і аудит.<sup>23</sup> Розвідувальні служби мають виключні права на отримання інформації та їх підзвітність завжди залишається під питанням і зміщується трохи за межі парламентського контролю. Хоча й малоімовірно, щоб розвідувальна служба чинила порушення, проте враховуючи її природу і характер роботи, потенційна можливість для зловживань існує.

Ще одна проблема пов'язана з процесом закупівель у збройних силах. Влітку 2016 р. у Литві виник скандал, пов'язаний із закупівлями у збройних силах. На вимогу правоохоронних органів, Департамент державних закупівель провів оцінку деяких договорів, укладених

20. Vaidotas Urbelis, "Democratization and integration: DCAF in the Baltic States" // Legal framing of the democratic control of armed forces and the security sector: norms and realities. Belgrad, 2001.

21. Kestutis Paulauskas and Algirdas Gričius. Democratic Control over Armed Forces in Lithuania. Connections. 2002.

22. The Law of the Republic of Lithuania on Intelligence, Article 21, 2012.

23. National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies. Lithuania. Version of 6 October 2014. Lithuanian Social Research Centre. Institute for Ethnic Studies. Karolis Liutkevičius.

Міністерством оборони, і виявив порушення. Президент Даля Грибаускайте заявила, що «це відкрите пограбування литовського народу» і закликала міністра оборони Литви Юозаса Олекаса взяти на себе особисту відповідальність.<sup>24</sup> Вона нагадала, що Міністерство оборони відповідає за державні закупівлі для армії. Цей випадок став відомим напередодні парламентських виборів, і соціал-демократи зазнали електоральних втрат через скандал із закупівлями, адже вони делегували цього міністра. Це свідчить про те, що простір для вдосконалення парламентського контролю існує, хоча активне залучення засобів масової інформації та громадської думки також відіграло певну роль для запровадження дисциплінарних і політичних санкцій щодо винних осіб.

#### Висновки

Литва створила передову функціонуючу правову базу для громадського контролю над збройними силами, в чому знаходила підтримку всередині країни та із-зовні.

Принципи демократичного контролю, закріплені у військових стратегічних документах і законах, постійно переносяться в нові редакції документів, демонструючи відсутність намірів бути поблажливими до можливих спроб підірвати високі стандарти громадського контролю. Навіть у Військовій стратегії, прийнятій в 2016 р., демократичний громадський контроль залишився фундаментальним принципом для впровадження військової стратегії,

передбачаючи, що демократично обрані цивільні органи влади приймають рішення у сфері литовської оборонної політики, розширення військового потенціалу і його використання.

В останні роки литовські дослідники приділяли недостатньо уваги проблематиці демократичного контролю над збройними силами, певні висновки мають бути переглянуті. Висловлювалися побоювання щодо якості парламентського контролю, якому бракує допомоги громадського експертного середовища з військових питань, що часом призводить до проблем із прозорістю в питаннях закупівель озброєнь. Питання недостатньої уваги до діяльності розвідувальних служб також серед тих, що створюють певні труднощі для демократичного політичного процесу.

Розвідувальні служби підпорядковані Комітету національної безпеки і оборони, який має досить широку компетенцію у цій сфері, але у нього немає повноважень проводити перевірки і аудит. В силу характеру і функціональних обов'язків розвідувальних служб, існують певні можливості для зловживань, хоча вони й малоімовірні.

Можливі проблеми з військовими закупівлями були проілюстровані вище, випадком, що стався влітку 2016 р., коли Міністерство оборони підписало кілька контрактів, що порушували закон. Президент, ЗМІ та громадськість добилися застосування дисциплінарних і політичних санкцій щодо винних, демонструючи, що парламентський контроль може бути доповнений й іншими відповідними інструментами, і для цього не обов'язково вносити зміни до законодавства.

24. Lithuanian defense officials shaken by suspicious public procurement. 31-08-2016 // <http://m.apa.az/en/world-news/europe/lithuanian-defense-officials-shaken-by-suspicious-public-procurement>.

Про авторів

**Максим Хилько, Олександр Титарчук**, Благодійний фонд «Ініціатива з дослідження східно-європейської безпеки», Україна

**Наталя Беліцер**, Інститут демократії імені Пилипа Орлика, Київ

**Асмик Григорян, Степан Григорян**, Аналітичний центр з питань глобалізації та регіонального співробітництва, Вірменія

**Бідзіна Лебанідзе**, Грузинський інститут політики

**Іон Маноле**, Асоціація Promo-LEX, Молдова

**Андрій Поротніков**, Belarus Security Blog

**Гражвідас Ясутіс**, Литовська військова академія ім. генерала Йонаса Жямайтіса

**Самуель Года**, Словацька асоціація зовнішньої політики

Вихідні дані

Фонд імені Фрідріха Еберта | Представництво в Україні  
01004 Україна, Київ, Пушкінська 34

Відповідальний за друк:

Маттес Бубе | Директор, ФФЕ Київ

Тел.: +38 (044) 234 0038 | Факс: +38 (044) 451 4031

<http://fes.kiev.ua>

Замовлення публікацій:

[mail@fes.kiev.ua](mailto:mail@fes.kiev.ua)

Комерційне використання усіх публікацій, виданих Фондом ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) не дозволяється без письмового дозволу ФФЕ.

#### Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні

Фонд ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) - це політичний фонд, центральний офіс якого знаходиться у Німеччині. Наша діяльність зосереджена на ключових ідеях та цінностях соціал-демократії: свобода, справедливість та солідарність. Наша міжнародна співпраця забезпечується мережею представництв в більш ніж 100 державах. Наші зусилля спрямовані на підтримку політики мирної співпраці та прав людини, допомогу у створенні та консолідації демократичних інститутів, що базуються

на засадах соціальної справедливості та верховенства права, такими як вільні профспілки та сильне громадянське суспільство.

Ми активно виступаємо за соціальну, демократичну та конкурентоздатну Європу в рамках євроінтеграційних процесів. Саме в дусі цих принципів Представництво ФФЕ у Києві, з часу свого заснування у 1996 році, підтримує діалог з українськими партнерами, в тому числі із ширшого кола питань, таких як сталий розвиток та безпека людини.

Погляди, висловлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організації, де працюють автори

**ISBN 978-617-7157-44-0**