

Володимир Моторний

аспірант ЛПІДУ НАДУ при Президентіві України

**ОСОБЛИВОСТІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВИХ ВІДНОСИН
У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

Стаття присвячена проблемам становлення демократичних цивільних відносин у країнах колишнього Варшавського договору. Розкрито особливості військових реформ у Польщі, Чехії, Румунії та Угорщині. Акцентовується увага на ролі НАТО у проведенні демократичного реформування, розглядаються форми та методи впливу представників альянсу на створення систем колективної безпеки.

Ключові слова: цивільно-військові відносини, НАТО, демократизація.

Vladimir Motorny**THE PECULIARITIES OF DEMOCRATIZATION OF THE CIVILIAN-MILITARY RELATIONS
IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE**

The problems of the formation of the democratic civilian relations in the countries of the former Warsaw Treaty Organization are studied. The peculiarities of military reforms in Poland, the Czech Republic, Romania and Hungary are revealed. The crucial role of the NATO in democratic reforming is emphasized; the influential forms and methods of the alliance representatives on the formation of collective security systems are considered.

Keywords: civilian-military relations, the NATO, democratization.

Владимир Моторный**ОСОБЕННОСТИ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКО-ВОЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ
В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**

Статья посвящена проблемам становления демократических гражданских отношений в странах бывшего Варшавского договора. Раскрыты особенности военных реформ в Польше, Чехии, Румынии и Венгрии. Акцентируется внимание на роли НАТО в проведении демократического реформирования, рассматриваются формы и методы влияния представителей альянса на создание систем коллективной безопасности.

Ключевые слова: граждански-военные отношения, НАТО, демократизация.

Постановка проблеми

Цивільно-військові відносини – це проблематика, що набирає особливої актуальності та важливості, зокрема, в контексті створення з боку суспільства і держави необхідних умов щодо забезпечення національної безпеки країни. Одну з найголовніших ролей у цьому процесі відіграють збройні сили як органічна та визначна складова військової організації країни, на яку покладаються завдання забезпечення оборони країни. У розвинених демократичних державах накопичений значний досвід цивільно-військових відносин та вироблені загальні принципи їх функціонування, обумовлені самою суттю демократичної держави. Розвиток західних демократій привів до вироблення сталих норм та принципів функціонування Військової організації у суспільстві, які стали стандартами і для країн-членів НАТО та орієнтирами для країн Центральної та Східної Європи, що прагнули до вступу у ЄС. Досвід саме цих країн, які, по-перше, є сусідами України, а по-друге, мають спільні історичні проблеми, є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз різних аспектів цивільно-військових відносин присвячені роботи зарубіжних вчених, зокрема, Ф. Брайанта, Д. Вільямса, Д. Геншеля, Р. Кона, Е. Нордлігера, Д. Сегала, С. Хантінгтона, М. Шоу, М. Яновіца та інших. Значний внесок у розгляд проблем цивільно-військових відносин зробили російські та українські дослідники, особливо що стосується досвіду формування цивільно-військових відносин у пострадянських державах, пошуку оптимальних шляхів взаємозв'язків структурних елементів військової організації із суспільством та державою. В цьому контексті відомими є роботи С. Бровка, Л. Гудкова, Ю. Гусь-

кова, Н. Дерюгіної, М. Требіна, А. Неретіна, В. Говорухи, С. Шамрая, Г. Ситника та ін. Теоретичні засади демократизації суспільних відносин в контексті євроінтеграції закладені у роботах А. Колодій, І. Грицяка, Л. Прокopenка, В. Баштанника та інших. Дослідження, у яких доводиться суперечливість проведення реформування Воєнних організацій постсоціалістичних країн, є поодинокими.

Мета

Мета та завдання статті полягають у визначенні особливостей реформування збройних сил країн-колишніх членів Варшавського блоку та з'ясування рівня впливу країн НАТО на процеси демократизації цивільно-військових відносин у цих країнах.

Демократизація військових інститутів будь-якого суспільства формує дві сили: функціонально-імперативну, що впливає із загроз для суспільства, пов'язаних з безпекою, і соціально-імперативну, що впливає з громадських сил, ідеологій та інститутів, що домінують в суспільстві. Військово-цивільні відносини держави залежать від сил, які змушують військові інститути прагнути стати компетентною військовою силою, а конкуруючі сили вимагають, щоб військові несли відповідальність і реагували на суспільство, якому вони служать.

Умови посткомуністичних держав, демократичного переходу відрізняються від умов, які були характерні для військових структур демократичних країн. Демократичні країни наполягають на підпорядкуванні свого військового керівництва цивільній владі і, як наслідок,

Виклад основного матеріалу

до демократичних процесів влади і контролю, в кінцевому рахунку, не дотримуючись вільного вираження думки необмеженого електорату у виборі чиновників. Таким чином, багато з широкопоширених припущень, що лежать в основі традиційних підходів до військово-цивільних відносин, мають бути переглянуті у світлі досвіду посткомуністичних держав з перехідною економікою від авторитарного правління [4]. Лібералізація політичної системи або перетворення економічної моделі неминуче впливають на військових, які поділяють ті ж очікування і цінності, як їх цивільні колеги. Це номінально вірно, коли політичні зміни призводять до негативних наслідків для соціальних груп, які можуть підірвати, погрожувати або, можливо, навіть зруйнувати колишні рівні статуси і матеріальне благополуччя. Це є характерним для багатьох країн у перехідний період від посткомуністичних до демократичних політичних систем [1].

Військові все більш поділяють цінності суспільства, проте вони також чинять опір змінам і цінностям, що зневажають їх статус та загрожують їх добробуту. Такі процеси були характерні для усіх країн в ході демократизації та перебудови у колишньому СРСР. Залучення збройних сил до політичної боротьби за збереження влади правлячих комуністичних партій всупереч активним демократичним процесам призвело до зниження авторитету всіх силових структур та, перш за все, національних армій країн Варшавського договору. Участь військових структур у подавленні демократичних рухів призвела до протистояння цивільного демократично налаштованого суспільства та військових структур, які також, як і суспільство, було розшаровано через суспільно-економічну кризу комуністичних політичних режимів [5]. В багатьох країнах військове керівництво було до кінця опорою владної верхівки, в той час коли багато офіцерів розуміли необхідність реформ. Крім того, в результаті скорочення збройних сил та їх департизації багато військових були звільнені зі служби та залишилися без роботи, що ускладнювало процес їх соціалізації у суспільстві та збільшувало вибухонебезпечний потенціал посткомуністичних країн [3].

З розпадом СРСР та його армії, на багнетях якої фактично тримався весь Варшавський договір, національні держави почали створювати або реформувати свої силові структури та демократизувати цивільно-військові відносини (далі ЦВВ). Ці процеси носили напружений характер через неоднозначність критеріїв та підходів до реформування та суб'єктивізм та волюнтаризм реформаторів. Крім того, у цьому процесі були залучені країни, які у новій геополітичній ситуації прагнули до світового або регіонального лідерства. Це, перш за все США, НАТО та Росія. Неоднозначність впливу цих країн на процеси становлення національних демократій проглядається і сьогодні. Аналізуючи процеси у постсоціалістичних країнах, можна відзначити, що усі вони були спрямовані на приєднання до ЄС, що і обумовило їх зміст. Перш за все це стосувалося демократизації усіх сфер суспільно-політичних відносин, важливими серед яких виступають відносини цивільного суспільства із силовими структурами держави і, насамперед, армією.

Питання демократизації ЦВВ органічно пов'язане для тих країн з членством у НАТО, яке вони набули після розпаду коаліції держав-учасниць Варшавського договору, який мав на меті протистояти Північноатлантичному альянсу. Ідея демократизації ЦВВ стала привабливою в період підйому національних антикомуністичних рухів. Це було результатом того, що збройні сили у цих країнах були опорою владних тоталітарних

режимів, через що система управління ними не могла залишатися старою. Але незважаючи на сприятливі стартові умови для цих країн у зв'язку із підтримкою країн ЄС, виконання усіх умов демократизації відповідно до стандартів НАТО скоріше було винятком, ніж правилом. Це було обумовлено перш за все тим, що не усі країни мали однаковий рівень довіри населення до національних збройних сил, а нове керівництво не було обізнано з європейськими стандартами цивільного контролю [6].

Так, наприклад, у Польщі та Румунії збройні сили залишилися символом національної незалежності, й піддати їх контролю з боку цивільних було проблематично, навіть маючи таких досвідчених консультантів з демократизації ЦВВ, як Німеччина та США, тому ключовим завданням стало питання не розширення демократизації ЦВВ, а скоріше дифузне проникнення принципів демократизації у військову сферу та у діяльність органів державної влади. Це звучувало питання, але надавало військовим структурам певної автономії та не суперечило принципам демократичного управління. Представники НАТО пішли шляхом визначення причин такого стану речей та критики таких систем як недемократичних. Конкретні дії залежали від країни-кандидата на вступ до Альянсу та результатів реформування силових структур та органів державної влади [2].

Представники НАТО пішли шляхом демонстрації того, що збройні сили посткомуністичних країн у їхньому тогочасному стані не могли бути оплотом демократії перш за все через систему управління ними. Але результати роботи у напрямку демократизації ЦВВ у різних посткомуністичних країнах були різні. Це було пов'язано з різними рівнем узгодженості вирішення соціальних питань військовослужбовців у процесі демобілізації та рівнем довіри до НАТО як гаранта національної безпеки країн. Крім того, усі питання, пов'язані з реформуванням національних збройних сил у контексті їх наближення до стандартів НАТО, залежали від соціально-економічних реформ та можливостей впливу ЄС на ці процеси.

Згадуючи теоретичні засади демократизації ЦВВ, можна відзначити, що традиційно склалася думка про те, що військові мають схильність до боротьби за владу за рахунок усього суспільства, що на практиці реально виявлялося у підтримці провладних кандидатів або не підтримці на виборах у законодавчі органи влади або у місцеві на окремих територіях, у місцях дислокації військових частин. Історичний досвід дає можливість переконатися, що самим екстремальним проявом такої тенденції є захоплення влади та встановлення військової диктатури. Але процес трансформації збройних сил посткомуністичних країн у цьому аспекті відрізнявся від традиційних уявлень. Найбільш серйозні проблеми, пов'язані з комуністичною спадщиною, не стосувалися прагнень втручання військових у політику, а у своїй більшості стосувалися досягнення якомога більшої автономії збройних сил від цивільної влади. Часто ця боротьба проходила за сприяння деяких цивільних керівників. Хоча у соціалістичних країнах ЦВВ були далекі від демократичної моделі, тим не менше, дуже рідко зустрічалися випадки порушення норм цивільного контролю, навіть якщо цей контроль відбувався не за стандартами НАТО [1]. Тому посткомуністична трансформація була спрямована на необхідність переконання військовослужбовців та цивільних у необхідності як нормативної та функціональної обмеженості військової автономії, впевненості у тому, що демократизація ЦВВ без того є неможливою. У світлі подолання комуністичної спадщини демократизація ЦВВ у посткомуністичних країнах

Європи означала створення розгалуженої багатоканальної системи цивільного контролю над силовими структурами, яку очолюють цивільні особи, наділені певними повноваженнями, підзвітністю військових відповідним органам влади та надання можливостей вільним ЗМІ висвітлювати питання пов'язані з національною безпекою [5].

Конкретні заходи включали призначення цивільного міністра оборони, якому підпорядкований Генеральний штаб, на апарат самого міністерства оборони, розширення повноважень парламентських комітетів з питань оборони, які здійснюють контроль над силовими структурами та прозорість бюджету. Загалом, за стандартами НАТО мала бути створена система стримувань та противаг, за якої виконавча влада, парламент та суспільство (через неурядові організації та ЗМІ) мали можливість активно контролювати функціонування силових структур держави [2].

Процес підготовки до вступу в НАТО та ЄС в контексті демократизації ЦВВ розпочався у 1994 році з участі посткомуністичних країн у програмі Партнерство заради миру. Самі критерії прийому були викладені у т. зв. «Принципах Перрі» у 1995 році. Аналіз програми розширення НАТО на Схід показав, що потрібно передбачити підвищення чіткості критеріїв членства в першу чергу через те, що відсутній точний опис реформ, які відбуваються у країнах ЦСЄ. Про це свідчить аналіз експертів США у 1999 році, який підтвердив, що план реформування збройних сил було виконано лише на десять відсотків. Особливо це стосувалося демобілізації військовослужбовців при скороченні чисельності національних збройних сил. Такий низький процес перетворень ставив певний бар'єр для впливу НАТО та надавав військовим впевненості про вірний характер реформ. Переважно реформи не включали питань підвищення рівня цивільного нагляду, але цивільні особи у міністерствах оборони були більш відкриті для впливу представників НАТО, контакти з якими дозволили впливати на характер реформування збройних сил. Тому за 1999–2004 роки вплив Альянсу значно збільшився [3].

Багато проблем у ході реформ було пов'язано з тим, що політичні верхівки країн ЦСЄ зайняли представники колишніх правлячих еліт та партій – спадкоємниць комуністичних. Об'єктивно це виникло через те, що опозиційні або дисидентські рухи у цих країнах були занадто слабкими та не відігравали визначальної ролі у політичній конкуренції. Але дисидентські рухи, які в основному фінансувалися Заходом, пропагували ідеї демократії, що були покладені в основу боротьби із існуючими політичними режимами. Безперечно, що у різних країнах вплив демократичних сил на характер перетворень був неоднаковий, що обумовило різні підходи НАТО в процесі демократизації ЦВВ. Крім того, ефективність цієї роботи залежала від бажання громадськості бути частиною міжнародних структур.

Так, наприклад, ставлення громадськості до військових у Польщі та Румунії було значно кращим, ніж в Угорщині та Чехії, хоча на початковому етапі рівень ентузіазму щодо членства в НАТО був нижчим саме в Чехії та Угорщині. Але завдяки цілеспрямованій державній кампанії рівень довіри значно збільшився [6].

Одним з напрямків діяльності НАТО в плані розширення та демократизації ЦВВ, без якого це розширення відбуватися не могло, було підняття статусу цивільних осіб у здійсненні експертизи у сфері оборони та впровадженню цивільного контролю над силовими структурами. За десять років НАТО, яке мало доступ до польської

військової реформи, спромоглося зменшити вплив військових традицій та централізації влади. Загалом, особливістю процесу вступу Польщі до НАТО було те, що Альянс мав велике символічне значення для Польщі в контексті протидії громадськості комуністичним традиціям. Другим чинником для поляків було те, що країни НАТО в умовах співробітництва мали більш високий рівень соціально-економічного розвитку, що приваблювало пересічних громадян, які вважали НАТО «цивілізаційним стандартом», до якого Польща мала прагнути, тому без особливих зусиль польська еліта довела необхідність членства та розширення могутності НАТО на Схід. У жовтні 1991 року було засновано Атлантичний клуб Польщі, який отримав статус міжнародної організації. Це стало прикладом консенсусу польського суспільства у становленні демократичних ЦВВ, зміст яких базувався на критеріях членства в НАТО. За результатами візитів декількох місій Альянсу в Польщі почалася реформа у сфері військового управління. Взяти за основу американську модель військового управління, польські реформатори не врахували особливостей штатно-організаційної структури національних збройних сил, що призвело того, що нова система управління була неефективною.

Наступним кроком було проведення референдумів з приводу членства в НАТО, який, на жаль, продемонстрував низький рівень підтримки громадськості. Крім того, правлячі партії не змогли реалізувати свої програми соціально-економічного розвитку, що уповільнило інтеграцію країн ЦСЄ до ЄС і НАТО. Деякі політичні лідери пов'язували питання євроатлантичної інтеграції з позиціями Росії та України.

Але новий польський уряд з 1993 року почав проводити тверду політику щодо членства в НАТО. В Угорщині процес демократизації ЦВВ розпочався з призначення цивільного міністра оборони та спроби підпорядкувати збройні сили цивільній владі, але прихід у 1994 році до влади соціалістів загальмував цей процес. Це пояснювалося низьким рівнем довіри населення збройним силам через їх поразки в ході другої світової війни та обмеженим інтересом до членства в НАТО. Тільки частина угорської еліти прагнула відновити авторитет армії через реформування її за стандартами західної моделі та підвищити престиж офіцерів у суспільстві. Тільки завдяки широко розгорнутій пропагандистській кампанії, яку провели угорські ЗМІ, завдяки фінансовій підтримці НАТО вдалося досягти перелому в суспільно-політичній думці щодо членства в НАТО [3].

Через політичну ситуацію у Румунії, яка склалася після повалення режиму Чаушеску, вона, за свідченнями західних експертів, була найменш сприятлива для реформування ЦВВ. Тільки з 1996 року в країні розпочався процес демократизації ЦВВ. Треба відзначити, що процес євроатлантичної інтеграції проходив швидше, ніж у інших країнах, причиною чого був великий авторитет армії в суспільстві.

Підкреслюючи роль самого НАТО у залученні до альянсу нових членів, треба наголосити на послідовній політиці, яку проводили його представники. Перш за все це стосувалося ненав'язливої позиції щодо обов'язкового виконання усіх умов щодо членства, відсутність відкритого примусу, дотримання демократичних принципів у впровадженні євростандартів у становленні ЦВВ у країнах-кандидатах. НАТО не пропагувала жодної моделі ЦВВ, а навпаки відстоювало принципи національної автономії та відмовлялося від обов'язкового переозброєння збройних сил на зразки Альянсу. Це було пов'язано

з тим, що керівники НАТО демонстрували політичному керівництву країн-кандидатів турботу про національні інтереси. Але поступово в ході реформування з метою підвищення військової могутності Альянсу збройні сили країн-кандидатів були уніфіковані до стандартів НАТО як у адаптації озброєння та бойової техніки, так і у системах військового та державного управління.

Універсальним засобом інституалізації демократичних ЦВВ між членами НАТО була система військового управління. Вона повністю відповідала західним моделям. Говорячи про ступінь демократичності системи військового управління Альянсу, треба відзначити, що з моменту посилення терористичних загроз та активної участі військ НАТО у локальних антитерористичних війнах та миротворчих місіях, вона значно зменшилася. Нові завдання, які постали перед НАТО, вимагали більшої централізації зусиль, та розширення можливостей для вступу до НАТО навіть для країн, які не виконали усіх вимог (наприклад, Румунія). Це підтверджує зміну пріоритетів щодо членства у бік раціональності, необхідної для вирішення питань геостратегічних інтересів.

Таким чином, говорячи про роль НАТО у демократизації цивільно-військових відносин у країнах колишнього Варшавського договору, можна відзначити наступне:

1) з моменту краху світової системи соціалізму країни НАТО зосереджують свої зусилля на розширенні меж впливу Альянсу в Європі за рахунок приєднання нових країн та їх збройних сил, які були членами Варшавського договору, створеного на протидію саме Північно-Атлантичному Союзу;

2) робота з залучення нових членів мала диференційований характер з огляду на різну політичну ситуацію у постсоціалістичних країнах та ступінь популярності ідеї членства в Альянсі;

3) введення демократичних стандартів у ЦВВ носило поступовий характер, і не завжди цей процес був ефективним з огляду на відношення населення країн-кандидатів до своїх збройних сил.

Література.

1. Дюре М. Механізм особливого партнерства / М. Дюре // Політика і час. – 2008. – № 11. – С. 22–23.
2. Европейский Центр исследований по вопросам безопасности им. Джорджа К. Маршалла: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-ru/page-research-bibliographies-1/xdocs/library/bibliographies/civil-military-relations.htm>.
3. Каспрук В. НАТО: контекст нового клімату світової безпеки / В. Каспрук // Сучасність. – 2008. – № 5. – С. 77–89.
4. Полтораков А. Ю. Современные контексты военно-гражданских отношений (концепция С. Ханнингтона применительно к реалиям XXI столетия) / А. Ю. Полтораков // Национальная безопасность (РФ). – 2010. – № 1.
5. Пшел Р. Сучасна концепція розвитку НАТО / Р. Пшел // Економ. Часопис. – 2007. – № 11–12. – С. 18–19.
6. Шиманський В. США і НАТО в сучасній системі міжнародної безпеки / В. Шиманський // Магістеріум. Політичні студії. – Вип. 10. – К. : 2006.