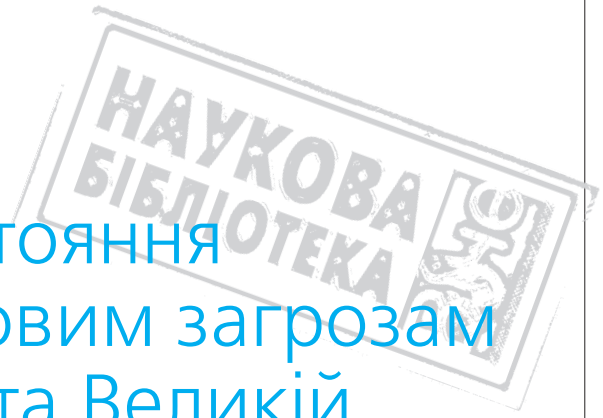




Тетяна ПОДОБІНСЬКА-ШТИК,
аспірантка відділу
трансатлантичних досліджень
Інституту світової економіки
та міжнародних відносин НАН
України



Протистояння безпековим загрозам у США та Великій Британії: порівняльний аналіз



Кожна країна, що є однією з ланок системи міжнародних відносин, намагається чітко виокремити для себе її потенційні загрози та небезпеки. Залежно від цього формується її внутрішня й зовнішня політика, а також безпекові доктрини, які зазвичай виступають механізмом визначення «чутливих» тем та регіонів для кожної держави. Деякі актори використовують такі доктрини для документального закріплення своїх сфер впливу, адже саме завдяки їм державне керівництво може успішніше планувати співпрацю з іншими учасниками світового процесу на дво- чи багатосторонньому рівні. Американсько-британські відносини в цьому аспекті характеризуються як найстійкіші союзні стосунки, що після подій 11 вересня 2001 року перейшли у стадію партнерства з незначним домінуванням американської сторони у прийнятті спільних рішень. Проаналізувавши ж політику та доктрини Сполучених Штатів Америки і Великої Британії у сфері зовнішньої безпеки, можна провести паралель між політичними рішеннями обох держав та їхнім безпековим підґрунтям.

Масштабна терористична атака на торговельні центри в США 2001 року призвела до формування Доктрини Буша та низки інших безпекових постулатів, закріплених у Національній стратегії обміну інформацією, Національній стратегії боротьби з тероризмом, Національній стратегії безпеки Сполучених Штатів Америки (2002 р.), Національній стратегії безпеки Сполучених Штатів Америки (2006 р.), Національній стратегії внутрішньої безпеки, документі «П'ять років після одинадцятого вересня» [1–6].

Адміністрація Джорджа Буша-молодшого розробила дві стратегії безпеки держави – 2002 і 2006 років. Стратегія безпеки 2002 року основною метою визначає збереження миру шляхом «боротьби з тероризмом і тиранією». Проблему тероризму як основну загрозу національній безпеці держави має бути розв'язано шляхом «використання будь-якої наявної в арсеналі зброї – військової сили, покращення внутрішньої безпеки, забезпечення дотримання закону, роботи розвідувальних служб та різноманітних заходів задля перекриття фінансування терористичних організацій» [3].

Вашингтон переконаний, що спільні загрози об'єднують найбільші держави світу, бо є однаково актуальними й небезпечними як для США, так і для Російської Федерації, Індії, Китаю. Росія вважається країною, що «переживає перехідний період на шляху до демократії, і в майбутньому має стати партнером США в боротьбі з тероризмом» [3]. У Стратегії безпе-

ки (2002 р.) наголошено, що Російська Федерація і США більше не вважаються суперниками й ворогами.

Американське бачення ролі альянсів, як і багатосторонніх структур, полягає у збільшенні здатності націй боротися з тероризмом. Однак, незважаючи на те, що міжнародна співпраця є найголовнішим чинником у боротьбі з тероризмом, Вашингтон бере на себе «відповідальність відігравати лідируючу роль у цій визначній місії».

Задля досягнення поставленої мети США мають здійснити такі заходи:

- захищати дотримання прав людини;
- посилити альянси для боротьби з глобальним тероризмом та запобігання атакам як на власну територію, так і на території дружніх держав;
- співпрацювати з іншими державами задля вирішення регіональних конфліктів;
- запобігти атакам із використанням зброї масового знищення (ЗМЗ) на американську територію, а також на території їхніх союзників та друзів;
- розпочати нову еру глобального економічного зростання шляхом відкриття доступу до ринків збуту та вільної торгівлі;
- розширити коло розвинених країн, «відкриваючи» суспільства та створюючи необхідну для демократії інфраструктуру;
- розробити план співпраці з іншими центрами світового впливу;

- реформувати американські національні безпекові підрозділи, беручи до уваги нові виклики та загрози XXI століття [3].

Оскільки розповсюдження зброї масового знищення та засобів її транспортування виокремлюють як невід'ємний компонент боротьби з тероризмом, було розроблено спеціальну стратегію, що чітко описує способи запобігання розповсюдженню ЗМЗ. Для її практичної реалізації адміністрацією Буша було запропоновано таке: розширення НАТО на схід через держави, які поділяють американські інтереси; перевірка військ НАТО на відповідність новим викликам сучасності; інвестування в інноваційні технології військової сфери; розробка планування ефективного використання міжнародних внесків на боротьбу з тероризмом; використання технологічної переваги та економічної могутності країн-членів НАТО для реформування цієї військової організації та її домінування над потенційними агресорами; підвищення мобільності командного складу; підтримка можливостей та потенціалу для спільної боротьби союзників у період трансформації й модернізації військової сили [3].

Нову Національну стратегію безпеки Сполучених Штатів Америки, що більше відома як Стратегія безпеки у стані війни, прийнято 2006 року [4]. Маючи ідентичну попередньому структуру, новий документ фокусується вже на глобальній війні з тероризмом і передбачає такі аспекти, як вирішення регіональних конфліктів, посилення союзницьких утворень та протистояння викликам глобалізації. Стратегія безпеки 2006 року містить звіт про результати, яких досягнуто відповідно до цілей попередньої стратегії (2002 р.), й визначає основні пріоритети на майбутнє. При цьому військові здобутки в Іраку та Афганістані, безперечно, перебільшено. Так, серед досягнень американської зовнішньої політики названо втрату «Аль-Каїдою» позицій в Афганістані та розбудову демократичної системи управління в Іраку, що вочевидь суперечить нинішньому обґрунтуванню президента Обами військових дій у цих країнах. У заключній частині Стратегії безпеки 2006 року зазначено, що «Америка стикнулася зі значними загрозами, однак має величезний потенціал та можливість для боротьби з ними», що ще раз підтверджує переконання американської адміністрації в існуванні однополярного світу на чолі зі США.

Того ж року на додачу до Національної стратегії безпеки США (2006 рр.) було прийнято Національну стратегію боротьби з тероризмом [2]. За умов війни з тероризмом стрижнем нового документа було визначено «зруйнування найбільшої мережі «Аль-Каїда» та протистояння радикальній ідеології, яка надихає інших приєднуватися до терористичного руху». Методи досягнення поставленої мети перегукуються зі способами, зазначеними в національних стратегіях безпеки (2002, 2006 рр.), а також передбачають боротьбу з розповсюдженням зброї масового знищення та існуванням феномену екстремістських держав.

У вересні 2006 року було розроблено документ під назвою «П'ять років після одинадцятого вересня: успіхи та виклики», де проаналізовано досягнення та потенційні загрози, що постають перед світовою спільнотою у глобальній війні з тероризмом.

Національну стратегію внутрішньої безпеки прийнято 2007 року. Перебуваючи у стані війни з тероризмом, США потерпали від шкоди, завданої ураганом «Катріна», що змусило їх розширити перелік загроз національній безпеці шляхом внесення до нього пандемічних захворювань та природних катаклізмів. Стра-

тегія внутрішньої безпеки наголошує, що, незважаючи на боротьбу з тероризмом, не слід залишати поза увагою й потенційні виклики, спричинені людською діяльністю та техногенними катастрофами. Відповідно, основними цілями стратегії визначено запобігання терористичним атакам, захист базових ресурсів та інфраструктури, реагування на інциденти, які вже відбулися, а також збільшення довготермінових досягнень [5].

Останнім документом із питань національної й міжнародної безпеки, схваленим адміністрацією Дж. Буша-молодшого, стала Національна стратегія обміну інформацією. Ґрунтуючись на Національній стратегії безпеки, документ тісно переплітається з Національною стратегією боротьби з тероризмом та Національною стратегією внутрішньої безпеки. Основна увага тут приділяється вдосконаленню обміну інформацією на всіх рівнях задля продуктивнішої боротьби з тероризмом.

Президент Дж. Буш-молодший визначив Ірак як основний об'єкт у боротьбі з тероризмом. На відміну від нього, новий американський президент Барак Обама зосередився на Афганістані, оголосивши, що «Сполучені Штати Америки відстоюють життєво важливі безпекові інтереси, стикаючись із наявними й потенційними загрозами, котрі ініціюються Афганістаном та Пакистаном» [7]. На думку адміністрації Обами, цим країнам потрібно здійснити такі кроки: впровадити цивільно-військову каральну стратегію в Афганістані, сприяти розвитку громадянського суспільства, збільшити штат національних військ (армії та поліції), залучити уряди до міжнародної діяльності та підтримувати їх легітимність, зруйнувати зв'язок між розповсюдженням наркотиків та масовими виступами тощо. Тероризм залишається основною загрозою для адміністрації Б. Обами, але фокусування на ній поєднується з іншими пріоритетами. Доктрина Обами, яка остаточно не оформлена, зазначає, що всі суспільства та нації є рівноправними; популяризація й поширення демократії та прав людини в зовнішньополітичній стратегії замінюються на покращення іміджу США у світі; основним методом здійснення зовнішньої політики стає політика дипломатичного залучення.

У Національній стратегії безпеки США Велика Британія згадується не лише як партнер у боротьбі з тероризмом, а й як держава, на території якої відбулися терористичні атаки. Усі заходи американського уряду з боротьби з тероризмом мають узгоджуватися з «іншими урядами, які керуються аналогічними цілями (такими як Велика Британія, Канада, ЄС тощо)», зазначає документ. Так, керуючись ідеєю подолання бідності певних країн через їх перебування в борговій залежності, «велика вісімка» на чолі зі США та Великою Британією розпочала видавати гранти замість позик для найменш розвинених держав». У Національній стратегії безпеки 2006 року наголошується на існуванні традиції співпраці з європейськими державами, серед яких найбільший акцент зроблено на Великій Британії, «пов'язаній особливими відносинами» із Сполученими Штатами Америки.

Після Другої світової війни поняття «стратегія національної безпеки» характеризувалося для Великої Британії американською практикою у повоєнний період, зокрема, існуванням Акту національної безпеки. На противагу США, Лондон надавав значення розробці «зовнішньої політики», «політики безпеки», а після 2003 року — «стратегії боротьби з тероризмом», відомої під назвою «КОНТЕСТ». Національна безпека традиційно розглядалася через призму за-

гроз державній цілісності та суверенітету Великої Британії, які спричиняли певні іноземні держави. Таке тлумачення також уживалося для визначення основних цілей та завдань безпеки країни, а також її розвідувальних служб.

Безпеківі пріоритети Великої Британії часів правління Тоні Блера були сформульовані у трьох його виступах. Перший — Доктрина міжнародної спільноти — проголошений в Економічному клубі Чикаго 1999 року [8]. У цьому виступі прем'єр-міністр Великої Британії зосередився на взаємозалежності країн світу та необхідності розробки нових правил співпраці між державами й адаптації діяльності міжнародних організацій до умов сучасності. Тоні Блер закликав Сполучені Штати та Європейський Союз посилити співпрацю, й від суперництва перейти до якісно нового виміру партнерства. На його думку, хоча США і вважають себе єдиною наддержавою, їхня діяльність має бути узгоджена з іншими країнами. Жодна з країн не повинна діяти лише на власний розсуд: кожна має погоджувати свою міжнародну діяльність з іншими учасниками світового процесу. У цьому разі основою побудови нового світового устрою повинна виступити Організація Об'єднаних Націй.

Наступна промова, виголошена 2004 року, була присвячена виправданню початку військової кампанії в Іраку й закликала звернути увагу на загрозу подальшого розвитку міжнародного тероризму [9]. Хоча спільні з американцями воєнні дії в Іраку набули значного міжнародного резонансу, а причини введення військового контингенту до країни виявилися безпідставними, Тоні Блер залишався переконаним у необхідності продовження боротьби з тероризмом та розповсюдженням зброї масового знищення. Основною метою Лондона стали стабілізація й розбудова Іраку та Афганістану.

26 травня 2006 року Тоні Блер виступив із третьою промовою. У ній він зосередився на тому, що світ змінився разом із загрозами, які сьогодні постали перед країнами, однак міжнародні організації виявили свою неготовність їм протистояти. За його твердженням, «є значна відмінність між наявними загрозами сьогодення та можливістю міжнародних організацій їх усунути» [10]. Т. Блер звернув увагу на взаємозалежність усіх держав світу та необхідність консолідовано розв'язувати проблеми, котрі вже не є винятково національними, навпаки — кожна національна проблема впливає на міжнародну спільноту. Він наголосив, що не лише Сполучені Штати Америки мають розв'язувати проблеми тероризму: Європейському Союзу також слід обрати активнішу позицію. У своїй доповіді прем'єр-міністр Великої Британії запропонував низку підходів до розв'язання глобальних проблем сучасного світу: реформування ООН, що збільшило б репрезентативність країн-акторів; реформування СОТ та Світового банку, що дало б можливість зосередити більшу увагу на боротьбі з бідністю; створення багаторівневої системи «мирного урану», яка контролюватиме запаси урану та його використання в мирних цілях; перехід «великої вісімки» на постійні зустрічі в режимі «8+5»; створення екологічної організації під егідою ООН.

У 2001 році Велика Британія розпочала реформу сектору національної безпеки. Першим кроком стало приєднання «Нового розділу» до «Огляду стратегічної безпеки», що вніс доповнення до питання участі військових у боротьбі з тероризмом. Згодом було розроблено першу міжурядову стратегію боротьби з тероризмом «КОНТЕСТ» та сформовано відповідний нормативно-правовий каркас. У 2008 році приймається «Нова

стратегія для Відділу зовнішніх відносин та Співдружності», в якій наголошено на важливості співпраці з іноземними державами в питаннях національної безпеки.

«КОНТЕСТ» було розроблено в липні 2006 року й представлено на розгляд парламенту під офіційною назвою «У боротьбі з міжнародним тероризмом: стратегія Великої Британії» [11]. Документ складається з чотирьох частин: «Запобігання», «Переслідування», «Захист», «Підготовка». Основна мета запобігання полягає у зменшенні загрози міжнародного тероризму через акцентування на особах, які можуть стати членами терористичних організацій, та на структурних проблемах, що роблять систему безпеки вразливою. Переслідування здійснюється за рахунок діяльності розвідувальних служб, які визначають потенційні цілі терористів. Цей аспект стратегії буде ефективним лише за активної співпраці з міжнародною спільнотою. У частині, присвяченій захисту, зазначено про необхідність приділяти увагу посиленню безпеки в транспорті, громадських місцях, на кордонах, певних національно важливих об'єктах. В останній частині «КОНТЕСТу» увагу зосереджено на потребі постійної перевірки системи безпеки.

Реформування системи безпеки логічно завершилося розробкою стратегії. «Стратегія національної безпеки Великої Британії: безпека у взаємозалежному світі» [12], прийнята в березні 2008 року, вперше об'єднала в одному документі визначення безпекових загроз для країни під час змін у світовій системі безпеки. Згодом її доповнив документ під назвою «Безпека для наступних поколінь» [13] — оновлений варіант стратегії, котрий містить рекомендації щодо боротьби з кіберзагрозами.

У першій Стратегії національної безпеки було переглянуто бачення безпеки в умовах сьогодення й зосереджено увагу на захисті британських громадян від цілої низки ризиків. Головна особливість стратегії — відхід від концепції національної безпеки, яка ґрунтується лише на безпеці національного масштабу. Нові підходи сфокусовано на міжнародних викликах, не давши відповіді на які, неможливо забезпечити безпеку окремих держав.

Основними загрозами для Великої Британії визначено тероризм, розповсюдження зброї масового знищення та ядерної зброї, міжнародну організовану злочинність, глобальну нестабільність, локальні та регіональні конфлікти, поширення епідемій, розвідку іноземних держав, порушення сформованого світового порядку, кліматичні зміни, боротьбу за розподіл енергоресурсів, бідність багатьох країн, глобальні тенденції. Боротьбу з основними національними загрозами Лондон вважає можливою лише в тісній співпраці з іншими державами та світовою спільнотою загалом. У цьому контексті чільне місце посідає партнерство зі Сполученими Штатами Америки. Як зазначається в «Концепції національної безпеки», «партнерство зі США є найважливішими двосторонніми відносинами, особливо для національної безпеки, безпосередньо через узгоджену діяльність у рамках НАТО» [10, 12].

Зелений документ безпеки, відомий під офіційною назвою «Адаптація та партнерство: питання для стратегічного аналізу безпеки» [14], мав на меті розгорнути ширшу дискусію з питань національного значення, визначити основні інтереси Великої Британії, окреслити видозмінений світовий порядок, за якого доведеться втілювати в життя національні інтереси та конкретизувати необхідні заходи, яких Лондон дотримуватиметься у своїй зовнішній політиці.



Міжнародне партнерство було визначено як основну складову майбутньої безпеки Великої Британії. Під «партнерством» розуміють як багатосторонню, так і двосторонню співпрацю, особливо зі Сполученими Штатами Америки. Зелений документ визначає основні національні інтереси Великої Британії: захист британської території та заокеанських володінь, стабільний міжнародний порядок, захист суверенітету та підтримання стабільності іноземних держав завдяки членству в НАТО, невід'ємність національної безпеки від міжнародної. У майбутньому британці вбачають загрозу в тероризмі (поєднує в собі національні та міжнародні складові), наявності країн-ізоїв, недемократичних держав, діяльності міжнародних угруповань та природних катаклізмах.

Лондон має налагоджені тісні двосторонні відносини у сфері безпеки у рамках багатосторонньої співпраці. США вбачаються найважливішим партнером Великої Британії з питань безпеки. Ці «особливі» двосторонні відносини побудовані на принципах спільних цінностей та державних інтересів. Спільні дії Великої Британії і США спрямовані на протистояння тероризму й міжнародним злочинним угрупованням, а також на запобігання розповсюдженню зброї масового знищення.

Джерела

1. National Strategy for Information Sharing: Successes and Challenges in Improving Terrorist-Related Information Sharing. — October, 2007. — <http://www.surfacetransportationisac.org/SupDocs/NSIS_book.pdf>

2. National Strategy on Combating Terrorism. — September, 2006. — <<http://www.fas.org/irp/threat/nsct2006.pdf>>

3. The National Security Strategy of the United States of America. — September, 2002. — <<http://www.global-security.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>>

4. The National Security Strategy of the United States of America. — March, 2006.

5. National Strategy for Homeland Security. — October, 2007. — <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelansecurity_2007.pdf>

6. 9/11 Five Years Later: Successes and Challenges. — September, 2006. — <<http://merln.ndu.edu/archivepdf/nss/WH/waronterror0906.pdf>>

7. White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy towards Afghanistan and Pakistan. — <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf>

8. Prime Minister's Speech: Doctrine of the International Community at the Economic Club, Chicago. — 24 April, 1999. — <<http://web.archive.org/web/20070629064926/www.pm.gov.uk/output/Page1297.asp>>

9. Prime Minister Warns of Continuing Global Terror Threat. — 5 March, 2004. — <<http://web.archive.org/web/20070629064859/www.pm.gov.uk/output/Page5461.asp>>

10. PM's Foreign Policy Speech — Third in a Series of Three. — 26 May, 2006. — <<http://web.archive.org/web/20070610060213/www.number-10.gov.uk/output/Page9549.asp>>

11. «Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy». Home Office. — July, 2006. — <<http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/general/Contest-Strategy?view=Binary>>

12. National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World. Presented to Parliament by Prime Minister. — March, 2008.

13. Cyber Security Strategy of the United Kingdom: Safety, Security and Resilience in Cyber Space. UK Office of Cyber Security. — June, 2009. — <www.cabinetoffice.gov.uk/media/216620/css0906.pdf>

14. Adaptability and Partnership: Issues for a Strategic Defence Review / Ministry of Defence. — 3 February, 2010.

20



Деякі аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні та європейських

Людмила ТВАРКОВСЬКА,
ад'юнкт Національної академії
внутрішніх справ

Своєрідна стабільність у конституційно-правовому статусі досягається насамперед завдяки закріпленню його основ у конституційно-правових нормах. Водночас в українському правовому полі спостерігається суперечливість законодавства щодо регулювання основ територіального устрою України. Це свідчить про актуальність проведення реформи адміністративно-територіального устрою нашої держави. Однак слід наголосити на необхідності науково-методичного забезпечення проведення згаданої реформи, що, у свою чергу, потребує ґрунтовного наукового дослідження як проблематики територіального устрою в цілому, так і деяких питань, що стосуються законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць.