



Виллем Ф. ван Икелен, Филипп Х. Флури

ПОСТРОЕНИЕ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ

Сборник материалов Плана партнерских действий
по созданию институтов обороны и безопасности
(PAP-DIB)

Издатели:

Бюро политики безопасности при Министерстве обороны Австрии;
Национальная академия обороны Австрии, Вена;
Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами
при поддержке Центра международной политики безопасности
Швейцарского федерального министерства иностранных дел
Агентство “Книжная биржа”

Главные редакторы:

Филипп Х. Флури
Виллем Ф. ван Иикелен

Редакторы англоязычного текста:

Джозеф Дердзински
Алекс Доулинг
Мелисса Джордж
Суйинг Лей

Ответственный редактор англоязычного издания:

Стефан К.Имоберстег

Специальный редактор англоязычного издания:

Эрнст М. Фельбербауэр

Научный редактор:

Андрес Удж

Перевод с английского:

Александр Михалочко при участии Константина Гломозды

Ответственный за выпуск русскоязычного издания:

Александр Михалочко

Спросим самих себя: готовы ли мы, кроме самообороны и защиты жизненно важных национальных интересов, гарантировать, что в XXI веке при координированных действиях и использовании всех доступных, а при необходимости и вооруженных сил агрессии и открытого насилия станет меньше? Готовы ли мы обеспечить, что те, кто совершает преступления против человека и общества не получат минимального шанса скрыться как в нашей стране, так и за рубежом, смогут добиться своей цели и беспрепятственно скрыться? Готовы ли мы принять как должное жертвы среди наших добровольных экспедиционных подразделений во время проведения миротворческих операций? Какими должны быть наша новая армия и службы безопасности и их отношения с гражданским обществом, как должна работать разведка и какие новые качества требуются от военнослужащего, милиционера, журналиста и даже экономиста? На все эти и другие вопросы отвечают авторитетные специалисты в вопросах обороны и безопасности из разных стран. Читателю будет особенно полезным узнать об опыте “новичков” НАТО – стран бывшего соцлагеря Болгарии, Венгрии и Румынии.

Книга, принесет практическую пользу как профессионалам сектора безопасности и обороны и политикам всех уровней, так и журналистам, ученым и всем, кто интересуется этими вопросами.

Содержание

Вступительное слово. <i>Раймунд Шиттенхельм</i>	5
Предисловие. <i>Филипп Х. Флури</i>	6
Благодарность.	8
Введение. Какое министерство обороны нам нужно? <i>Виллем Ф. ван Иикелен</i>	9

Часть I: Статьи

Глава 1 Разделение труда в сфере обороны и безопасности. <i>Фред Шрейер</i>	22
Глава 2 Демократический контроль над оборонной деятельностью. <i>Ханс Борн</i>	73
Глава 3 Отношения между гражданской и военной властями и формирование политики безопасности. <i>Виллем Ф. ван Иикелен</i>	94
Глава 4 Законодательный надзор над сектором безопасности. <i>Виллем Ф. ван Иикелен</i>	117
Глава 5 Угрозы и безопасность. <i>Ян Арведс Трапанс</i>	137
Глава 6 Демократия, безопасность и оборонное планирование. <i>Ян Арведс Трапанс</i>	154
Глава 7 Меры и правила обеспечения соответствия с общепринятыми международными нормами и практикой, установленными в сфере обороны. <i>Виктор-Ив Гебали</i>	172
Глава 8 Принципы и практика кадровой политики на примере Сил обороны Венгрии. <i>Ференц Молнар</i>	193
Глава 9 Финансовое планирование и распределение ресурсов в сфере обороны. <i>Хари Букур-Марку</i>	209
Глава 10 Экономически эффективное управление и расходы на оборону. <i>Михали Замбори</i>	225
Глава 11 Меры по обеспечению добрососедских отношений в сферах обороны и безопасности. <i>Пол Дуней</i>	241
Глава 12 Управление разведкой и контроль над ней. <i>Фред Шрейер</i>	264
Глава 13 Парламент и оборонные закупки. <i>Виллем Ф. ван Иикелен</i>	299
Глава 14 Информационные стандарты, политика средств массовой информации и связей с общественностью. <i>Роберт Пжчел</i>	327
Глава 15 Оборонные институты и информационная политика. <i>Хари Букур-Марку</i>	335
Глава 16 Взаимодействие и сотрудничество оборонного управления и гражданского общества. <i>Велизар Шаламанов</i>	347

Часть II: Резюме

Построение оборонных институтов: Сборник материалов по обеспечению Плана партнерских действий (PAP-DIB). <i>Джозеф Дердзиньски</i>	374
Тематический указатель.	412
Об авторах и редакторах	415

Вступительное слово

Выполнение Плана партнерских действий по созданию оборонных институтов (PAP-DIB), начатое Стамбульским саммитом в июне 2004 года, поставило задачу помочь заинтересованным партнерам в регионах, таких, например, как Кавказ и Центральная Азия, реформировать их оборонные институты в соответствии с их собственными нуждами и международными обязательствами. PAP-DIB используется заинтересованными правительствами на Кавказе, в Молдове и в Центральной Азии для обмена опытом с членами НАТО и партнерами, а также для предоставления их гражданам и правительствам возможности наладить более тесные связи с Евроатлантическими институтами.

Лично я приветствую развитие специально разработанного плана партнерства для этих регионов и с нетерпением жду возможности сотрудничать с новыми заинтересованными Партнерами. Я верю в это новое начинание и надеюсь, чтобы оно принесет много пользы регионам, о которых идет речь.

Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами (*the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) и Национальная академия обороны Австрии (*Landesverteidigungsakademie, LaVAk*) на основе широкого диапазона полномочий ранее уже очень успешно участвовали в программе “Партнерство ради мира”. Эта совместно изданная книга (которая будет переведена на ряд региональных языков) — еще одно свидетельство такого участия.

*Генерал Раймунд Шиттенхельм,
начальник Национальной академии обороны Австрии, Вена.*

Предисловие

Стамбульский саммит НАТО снова подтвердил убежденность государств-членов Совета Евроатлантического партнерства (ЕАПС) в необходимости создания действенных и эффективных государственных институтов обороны под гражданским и демократическим контролем и руководством. Был представлен План партнерских действий (РАР) по созданию оборонных институтов (DIB), цель которого состоит в поддержке усилий Партнеров в инициировании и развитии реформирования и реструктуризации оборонных институтов в свете их обязательств, принятых в контексте таких документов, как Рамочный документ "Партнерства ради мира" и Кодекс поведения ОБСЕ в политико-военных аспектах безопасности. Учитывая особое внимание НАТО к Кавказу, Центральной Азии, а также к Украине и Молдове, эти партнеры особо приглашаются к обсуждению сотрудничества по связанным с РАР-DIB вопросам.

РАР-DIB¹, как неотъемлемая часть программы "Партнерство ради мира", сосредоточивается на осуществлении следующих аспектов строительства демократических институтов в сфере обороны и безопасности:

- разработка *действенного и прозрачного демократического контроля* над оборонной деятельностью (включая соответствующее законодательство);
- разработка действенных и прозрачных процедур для усиления *гражданского участия* в разработке политики в сфере обороны и безопасности;
- разработка действенного и прозрачного *законодательного и правового контроля* над оборонным сектором;
- разработка действенных и прозрачных мер и процедур для *оценки рисков безопасности и национальных оборонных потребностей*;
- разработка действенных и прозрачных мер по оптимизации *руководства оборонными министерствами и ведомствами*, а также силовыми структурами, включая межведомственное сотрудничество;
- разработка действенных и прозрачных мер и практик для обеспечения *соответствия общепринятым международным нормам и практиками*, установленным в оборонительном секторе;
- разработка действенных и прозрачных *кадровых структур и практик управления человеческими ресурсами* в силах обороны;
- разработка действенных и прозрачных *финансовых процедур, процедур планирования и распределения ресурсов* в области обороны;
- разработка *действенного, прозрачного и экономически эффективного управления оборонными затратами*;
- разработка действенных и прозрачных мер обеспечения эффективного *международного сотрудничества* и добрососедских отношений в вопросах обороны и безопасности.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF) — международное учреждение под юрисдикцией Швейцарии с 46 государствами-членами (см. приложение), сосредоточенное на документировании и распространении позитивного опыта в сфере демократического управления сектором безопасности — имеет честь быть уполномоченным швейцарским правительством сотрудничать с Международным секретариатом НАТО, государствами-членами и государствами-партнерами и их соответствующими

¹ Подробное разъяснение относительно РАР-DIB можно найти в статье г-жи Сьюзен Поунд (Международный секретариат НАТО) в предыдущей публикации DCAF: Eden Cole and Philipp H. Fluri (eds.), *Defence Institution Building: Papers presented at the Conference on '2005 Partnership Action Plan on Defence Institutions Building (PAP-DIB) Regional Conference for the Caucasus and Republic of Moldova', held in Tbilisi, 25 April 2005*, LaVAK, Vienna, 2005. Эта информация доступна также на сайте DCAF: http://www.dcaf.ch/publications/defenceinstitution_conf_tbilisi.cfm?nav1=4&nav2=2.

институтами с целью выполнения Плана партнерских действий по созданию оборонных институтов. За пять лет своего существования Центр приобрел авторитет и реально подтвердил свои достижения практически во всех областях, относящихся к PAP-DIB, и сейчас готов поделиться собственным опытом и распространить самые лучшие образцы практического опыта, полученного учреждениями-партнерами в процессе реализации *PAP-DIB*.

*Филипп Х. Флури, доктор философии
заместитель директора ДКВС*

Благодарность

Редакторы благодарны авторам за своевременное предоставление материалов и сосредоточение на описание документированной практики в таком стиле, который по существу является дидактическим и оставляет слишком мало пространства для академической виртуозности. Взаимоповторы здесь неизбежны, поскольку каждая глава разработана так, чтобы быть доступной для чтения и иметь законченный смысл сама по себе.

Особую благодарность выражаем группе редакторской поддержки: Алексу Доулингу, Джозефу Дердзински, Стефану К. Имоберстегу, Мелиссе Джордж, подполковнику Эрнсту М. Фельбербауэру, Лоуренс Дюриг и Суйинг Лей, Джозефу Дердзински также представил превосходное резюме.

Мы чрезвычайно благодарны Центру международной политики безопасности при Швейцарском федеральном министерстве иностранных дел, Бюро политики безопасности при Австрийском министерстве обороны и Национальной академии обороны Австрии, которые сделали возможным издание этой книги. Мнения, высказанные в этой книге, не обязательно выражают мнения швейцарского правительства.

Планируется перевести эту работу на ряд языков.

Какое министерство обороны нам нужно?

Министерство обороны — это нечто особенное, страшное и дорогое. Вместе с министерством иностранных дел оно в наиболее полной мере рассматривает интересы государства всеобъемлюще, в отличие от более частных интересов государства и его иных ведомств. Оно устрашает, потому что данный сектор обладает средствами для использования силы и связан с вопросами жизни и смерти своего личного состава, а также гражданского населения. Оно дорогое, потому что его бюджет определяется наихудшими вариантами развития событий. Кроме того, если все в порядке, вооруженным силам “нечего делать”, возникает вопрос, зачем они нужны. Вопрос «сколько денег хватит» относится к разряду вечных. Для стран, вовлеченных в коллективную оборону в контексте противостояния Восток-Запад, было возможно оценить насущные потребности в категориях баланса сил, но после падения Берлинской стены исчислять потребности стало гораздо труднее. Готовность включиться в миротворческие операции, неся стабильность в области этнических и религиозных конфликтов, как внутри государства, так и в отношениях с ближайшими соседями, стала вопросом амбиций, выбора и избирательности, по крайней мере, для старых членов НАТО при рассмотрении новых задач. Новые члены, понятно, все еще придавали большое значение “старому” НАТО, понимаемому как коллективная оборона. Для них всех оборона стала более опасным занятием, часто требующим перемещения личного состава за пределы собственной страны и повышающим требования к его первоначальной военной квалификации. Сегодня, как это не парадоксально, чтобы сохранить поддержку для оборонного бюджета, оборона должна выглядеть действующей.

Эта картина не универсальна. Север и Юг, богатые и бедные стремятся рассматривать вызовы безопасности по-разному. Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан в своем впечатляющем докладе “В большей свободе” (март 2005 г.) побуждал мир отойти от идеи, что некоторые угрозы, вроде терроризма и оружия массового поражения, касаются только северных стран, а такие угрозы, как бедность и борьба за обеспечение основных потребностей человеческого существования, касаются только Юга. Очевидно, что общее представление о безопасности может быть выработано только тогда, когда осознаны связи между различными вызовами, достигнуто намного лучшее понимание, что многие из них на самом деле угрожают ударом по общим уязвимым местам и требуют совместных решений¹. Сессия ООН в сентябре 2005 г. хоть и не стала решающим шагом в этом направлении, но ясно выявила эту связь, и, кроме того, ввела в словарь международной лексики понятие “долг защищать”. Вопрос заключается в том, что будет предпринимать международное сообщество в случае, когда государства не выполняют этот долг или не в состоянии его выполнить по отношению к собственному народу, потребует дальнейшего выяснения, при этом четкое истолкование государственного суверенитета было еще остается несовершенным.

Оборона и безопасность на периферии относительной стабильности области НАТО / Евросоюза также истолковываются как различные понятия. Там роль военных все еще связана, прежде всего, с функцией обороны против соседей. Во многих странах Северной Африки и Ближнего Востока армия и службы безопасности являются важнейшими инструментами сохранения властного режима. В связи с этим существенно отличаются границы демократического контроля и способы организации оборонных ведомств. Ниже будут проанализированы требования, которым должно соответствовать современное оборонное ведомство, но сразу же отметим, что здесь практически нет единообразия. Различные системы правления находят отражение в руководстве обороной и вооруженными силами.

¹ Kofi Annan, 'In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All', Report of the Secretary General, 2005, pp. 5–6.

Очень большие различия возникают также ввиду того, комплектуются ли вооруженные силы главным образом призывниками или профессиональными солдатами по долгосрочным контрактам. Эта разница влияет и на восприятие обороны общественностью. Армия из призывников имеет социальные преимущества, собирая годных к службе молодых людей из различной среды и различных регионов, прививая им чувство ответственности и дисциплину. Обратная сторона состоит в том, что многим из них жаль времени, которое придется потратить на выполнение несложных обязанностей, препятствующих началу карьеры в гражданской жизни. Армию, набранную по призыву, можно сравнить с такой футбольной командой, где тренер не влияет на отбор игроков, где в большинстве случаев нет соперника, против которого можно играть, и, главное, где часть игроков не любит футбол! Однако и профессиональная армия также имеет свои недостатки: она не представляет собой срез общества и рискует в перспективе оказаться не только в изоляции, но и на более низком уровне образованности.

Армия из призывников действует как массовая тренировочная машина с гарантированным количеством новобранцев. У профессиональной армии задачи тренировки менее обширны, и служба дольше извлекает пользу от приобретенной квалификации, но пополнение может стать проблемой во времена полной занятости. В обоих случаях конечный продукт будет оцениваться по тому, насколько солдаты выглядят подтянутыми и дисциплинированными, насколько они подготовлены и оснащены для выполнения своих задач, старых и новых.

Задача обороны

Кроме того, что министерство обороны рассматривает глобальные интересы государства, оно отличается от других правительственных ведомств в целом меньшей законодательной базой (за исключением осадного или военного положения, кадровой политики и уголовного права), ограничивающей его деятельность, а также меньшей сосредоточенностью на общей политике и наблюдении за выполнением других. Оборона направлена на оперативное применение вооруженных сил, которое использует принципы деловой администрации и оценивается по конечному результату. Позиция ведомства в правительстве и его отношения с главой государства, премьер-министром, кабинетом и парламентом будут обсуждаться в других главах. Сейчас речь пойдет об организации самого ведомства и вооруженных сил.

Результатом деятельности министерства обороны является создание воинских подразделений, имеющих высокую подготовку, способных быстро перебрасываться и разворачиваться, а также участвовать в многонациональных операциях. В этом отношении вооруженные силы — деловые подразделения предприятия. Применение принципов современного менеджмента ставит вопрос о разделении политических принципов, исполнения и контроля, но также и об их взаимосвязи. Опыт, приобретенный во время действий, повлияет на совершенствование политики в отношении изменения приоритетов и требований, а данные контрольных аппаратов воздействуют как на политику, так и на исполнение.

Политику придется формулировать в пределах заданий, данных оборонному ведомству согласно конституции или другим законодательным актам. Прежде всего, ими являются:

- защита независимости и территориальной целостности государства и возможное выполнение коллективных оборонительных обязательств;
- поддержание международного порядка и стабильности;
- поддержка гражданских властей, когда это требуется для сохранения законности и правопорядка, в чрезвычайных ситуациях и для гуманитарной помощи, как на национальном, так и на международном уровнях.

С течением времени грань между этими категориями утратила четкость, особенно после того, как утратила приоритет коллективная территориальная оборона. С другой стороны, случаев, когда требовалась военная поддержка, стало больше; они характеризовались высокой степенью непрогнозируемости, разнообразием масштабов насилия и применения силы. С 1989 г. мы наблюдали заметное увеличение количества многонациональных операций, но в относительно малых масштабах. На на-

ционально-государственном уровне стандартной маневренной частью стала бригада, и многие контингенты, участвовавшие в многонациональных операциях, не превышали усиленный батальон. Многонациональность имела явные преимущества, выразившиеся в рассредоточении угроз (в военном и политическом отношениях) и распределении бремени. В некоторых случаях это оказалось единственным путем сосредоточения достаточного контингента. Многонациональные силы выдвигают различные требования к стратегическому руководству и оперативному командованию. Они также ставят вопрос, насколько глубоко следует заходить в применении принципа многонациональности: если предстоит вести настоящий бой, национальные войска проявят себя лучше, но произведут меньший политический эффект.

Многонациональные операции больше не происходят в условиях жестких заблаговременных предписаний выделенным войскам. В последнее время развитие шло в направлении коалиций конкретного предназначения с переменными участниками и создания таких командных органов, которые в мирное время не имели связей с выделенными войсками и, таким образом, не могли проводить совместные учения или удостоверяться в качестве прибывающих контингентов. Признанием таких недостатков стало формирование Сил реагирования НАТО и Боевых групп Евросоюза, имеющих фиксированный состав, по меньшей мере, в определенный период и подлежащих проверке уровня подготовки и оснащенности. В то же время, большинство государств применяет модульный подход к составу своих войск, увеличивающий гибкость и способствует тесному взаимодействию между тремя видами вооруженных сил. Понятия “совместный” (относительно стран) и “объединенный” (относительно видов вооруженных сил) стали ключевыми понятиями для всех оборонных организаций. Это оказывает непосредственное влияние на обучение и подготовку, когда военные академии обороны на определенных этапах подготовки офицеров сводят вместе зеленые, голубые и синие мундиры. То же самое происходит и в военных штабах, где общие службы интегрируются и больше не дублируются в каждом из видов вооруженных сил. Совместность важна, но ей нужно стать повседневной обыденностью, прежде чем части будут отправлены на выполнение конкретной задачи.

Оборонная организация

Чтобы любая оборонная организация функционировала гармонично, необходимо выяснить ряд вопросов:

1. Как будет осуществляться единое планирование обороны?
2. Кто отвечает за оперативное руководство?
3. Какое положение занимает Начальник Главного штаба вооруженных сил (или Начальник Генерального штаба — по названию высшей офицерской должности в армии)?
4. Кто обладает контрольными функциями?
5. Действует ли принцип, по которому общие интересы оборонной организации преобладают над интересами отдельных видов вооруженных сил?
6. Каковы отношения между центральным органом ведомства и видами вооруженных сил?
7. Как осуществляются консультации с другими правительственными ведомствами, и что при этом подлежит обсуждению?

Многое зависит от положения Начальника Главного (Генерального) штаба (НГШ). Он сочетает много функций, являясь главным советником министра обороны, “корпоративным планировщиком” ведомств и высшим военным командиром: сочетание на грани возможного, требующее тщательного определения круга обязанностей и назначения заместителей для выполнения функций планирования и операций. Функция планирования влечет за собой определение приоритетности требований видов вооруженных сил и сведение их в план, охватывающий всю деятельность ведомства, причем не только непосредственно связанную с отдельными видами вооруженных сил. На основании этого плана будут распределены ресурсы. Однако при этом можно упустить время для реального влияния на реализацию проектов, и это соображение делает целесообразным составление промежуточных рамочных программ, дающих возможность периодической корректировки. Если НГШ действует, пре-

жде всего, как председатель начальников штабов видов вооруженных сил без каких-либо иерархических полномочий, его сводный план вряд ли будет чем-то большим, чем усложненный вариант планов этих видов. Если же он в состоянии устанавливать свои собственные приоритеты – конечно, подлежащие окончательному утверждению политическими властями – то его рабочие отношения с коллегами постоянно будут балансировать на острие ножа.

Это прибавляет взаимоотношениям особо деликатный характер, потому что в оценках качества частей, их способности к переброске, развертыванию и поддержанию боеспособности, которые могут потребоваться НГШ в его оперативной роли, он зависит от информации снизу. “Объединенность” могла бы помочь в преодолении этой проблемы, но, к сожалению, в большинстве видов вооруженных сил продвижение по службе осуществляется в пределах их собственной организации, а не в более отдаленном Главном штабе, где верность конкретной службе должна подчиняться общим интересам.

Следующий вопрос состоит в том, кто выступает главным соперником НГШ? Генеральный секретарь ведомства или должностное лицо, отвечающее за финансы и составление бюджета? И на каком уровне будут приниматься окончательные решения? Исходя из специфики матрицы, свойственной системе, где перекрещиваются функциональные и оперативные линии, на эти вопросы даются различные ответы. В пределах каждого вида вооруженных сил функции операций, личного состава, оснащения и финансового контроля имеют собственную область, и придется решать, как полномочия начальника штаба вида вооруженных сил соотносятся с директивами, исходящими по функциональным линиям от центральной организации. Нидерланды несколько десятилетий страдали от такой матричной организации, которая порождала бесконечные переговоры всех причастных к этому лиц, которые были не в состоянии придти к окончательному решению.

Волны реформы

В почти всех европейских странах волны реформы с 1991 г. следовали в непосредственно одна за другой. Каждая волна подводила тип армии, основанный на воинской повинности, к концу существования. Можно различить три волны:²

1. Волна сокращения численности в 1990–1995 годах, преимущественно мотивированная сообщениями экономии и “финансовыми выгодами мира”. Продолжительность военной службы была сокращена, тяжелое оборудование для военных действий на суше распродано или ликвидировано, казармы закрыты.
2. Ориентированная на НАТО фаза интернационализации и профессионализации в 1996–2000/2001 годах, спровоцированная войнами в бывшей Югославии и Кувейтским кризисом. Она отличалась концептуальным и стратегическим преобразованием войск для соответствия расширенному спектру задач, изменению требований к подготовленности и характеру комплектования. Национальные стратегии обороны утратили дальнейшее значение в пользу намного более широкой стратегии безопасности, более широкой как в географическом, так и в функциональном смысле. Программа “Партнерство ради мира” (*PfP*) распространила понятие “безопасность через участие” на весь континент. Поскольку количество пригодных призывников стало превышать потребности службы, аргументы справедливости и разделения расходов и ответственности сработали в пользу полного отказа от данного типа армии.
3. Третья волна реформы, с 2000/2001 годов по настоящее время, нацелена на внедрение структурной модульности и гибкости в сочетании со всеобщей профессионализацией. США начали так называемую “Революцию в военном деле” и превратили ее в доктрину трансформации, направленную на “сетевые военные действия” (*Network Centric Warfare*). Главный командный пункт НАТО в Норфолке был реорганизован, и одно стратегическое командование превращено в Командование стратегических исследований (*Allied Command Transformation, ACT*), чтобы распространить эту концепцию в альянсе. Ее внедрение замедлили начавшийся

² Karl W. Haltiner and Paul Klein in *The European Armed Forces in Transition*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2005.

2003 г. Иракский кризис и новый акцент боевых действий “ноги на земле”, однако никто не сомневается в значении применения современной технологии в военных действиях.

Хальтинер и Клейн заключают на основании обзора почти тридцати европейских государств, что они выказывают удивительно много общих направлений и тенденций. Кажется, все они сходятся в общей тенденции демилитаризации европейских обществ путем понижения доли людских и материальных ресурсов, выделяемых для военных целей. Соответственно, изменяется политическая позиция вооруженных сил, а их общественное положение ставится под сомнение, пока консенсус относительно их новых миротворческих обязанностей не обеспечит новое обоснование их существования. Глядя на результаты последовательных волн реформы, авторы видят ряд явных тенденций первостепенной важности для будущего положения вооруженных сил:

- полицеизация и интернационализация вооруженных сил;
- демилитаризация общества;
- феминизация вооруженных сил, особенно для небоевой деятельности;
- огражданствление и ремилитаризация войск;
- углубление пропасти между гражданскими и военными;
- возрождение проблемы контроля в связи с уменьшением численности, отменой воинской повинности и профессионализацией, что может привести к возрастанию напряженности между политическими и военными элитами.

Большинство из этих тенденций понятны сами по себе, но четвертая, относительно огражданствления и ремилитаризации заслуживает дальнейшего разъяснения. Имеется в виду, с одной стороны, развитие армий как многофункциональных организаций, которые все более подчиняются экономическим и финансовым критериям эффективности и используют гражданскую квалификацию, особенно в отношении тыловых функций. Охранные обязанности переходят к частным охранным компаниям, а частные поставщики обеспечивают питание целых бригад. С другой стороны, фактическая боеготовность сконцентрирована в уменьшенных организационных ядрах, которые, вероятно, выработают свои собственные представления о ролях и воинских достоинствах. Это могло бы привести к изоляции военных в обществе, поэтому должно отводиться все большее значение демократическому контролю над вооруженными силами, не только в Восточной, но и в Западной Европе.

Различные модели

В демократическом обществе общепризнан примат политики, но осуществляется это по-разному. Министерство обороны — это микрокосм сам по себе. Возникнув преимущественно как учреждение для снабжения вооруженных сил и организовывая деятельность профессиональным военным, оборонные ведомства должны были пройти долгий путь, чтобы приспособиться к изменению геополитических условий и новым местным политическим приоритетам. С точки зрения оборонного ведомства будущее будет выглядеть совершенно иначе, чем нынешняя ситуация. С новыми угрозами, возникающими перед нами, и стиранием границ между внутренней и внешней безопасностью все придется основательно выверить.

Главные функции оборонных ведомств во всем мире сопоставимы. Все им приходится иметь дело с проблемами личного состава и оснащения, с разведкой, с отношениями с другими ведомствами, с процессами среднесрочного и долгосрочного планирования, предугадывающими геополитическое и технологическое развитие. Вооруженные силы должны быть укомплектованы, обучены и экипированы, а выполняя задания за пределами собственной страны — должны сохранять боеготовность и подвергаться ротации. Миротворческие задачи становятся инструментом внешней политики, поскольку страны оцениваются по их чувству солидарности и бремени, которое они разделяют конкретным вкладом в миротворческие операции. В зависимости от степени вовлеченности парламентов во внешнюю политику и оборону, отправка войск за границу становится предметом парламентского рассмотрения, что придает обоснованию их миссии в политических и военных категориях характер нового аспекта в дебатах.

В целом, рассматривая практику, принятую в некоторых странах НАТО, мы видим постепенное усиление роли НГШ, к которой сейчас обратимся подробнее, чтобы очертить различные решения, найденные государствами для улучшения институционального принятия решения.

Германия

Самой медлительной в этом процессе была Германия, где в силу исторических причин не желали возрождать Генеральный штаб и дали высшему военному должностному лицу название “генерал-инспектор”. Фактически, он не занимался инспекцией, а был главным планирующим должностным лицом в ведомстве. Он не имел оперативных полномочий и в иерархии занимал место не выше начальников отдельных видов вооруженных сил (также называемых “инспекторами”), но мог издавать директивы, касающиеся организации вооруженных сил. Его влияние обеспечивалось участием в Коллегии (*Kollegium*), состоящей из министра, двух парламентских государственных секретарей, двух гражданских служащих в ранге государственного секретаря, директора планировочного персонала и директора информации.

В 2000 г. положение генерал-инспектора упрочилось: он стал председателем Оперативного совета (*Einsatzrat*), состоящего из инспекторов видов вооруженных сил и пяти глав гражданских департаментов в составе министерства, имея задачу планировать оперативное развертывание Бундесвера. Выполнять планы будет новый объединенный орган в Потсдаме — Командование оперативного руководства (*Einsatzführungskommando*), особо ответственный за миротворческие операции и непосредственно подчиненный министру обороны. Он состоит из более чем трехсот офицеров и гражданских служащих под командованием генерал-лейтенанта. Этот орган осуществляет командование войсками, представленными тремя видами вооруженных сил. Инспекторы видов вооруженных сил больше не имеют оперативных обязанностей, но ответственны за готовность, подготовку и экипировку лично состава.

Немецкий оборонный бюджет составляется бюджетным (*Haushalt*) директоратом на весь период планирования и затем становится основой Плана Бундесвера, составляемого генерал-инспектором, с учетом предложений по распределению фондов по различным составляющим оборонной организации.

Франция

Как и следовало ожидать от страны, которая традиционно предпочитает более централистскую роль государства, глава французского Главного штаба (*Chef d'état major des armées*) является не только важнейшим советником президента (главнокомандующего) но и командует всеми военными действиями, включая силы, развернутые для кризисных ситуаций, миротворческих операций и гуманитарных целей. Кроме того, он ответственен за применение войск в помощь гражданским властям. Его задачи сформулированы в указе президента, отводящем ему центральную роль и в оборонном планировании. Начальники видов вооруженных сил консультируют его при планировании оперативного использования их войск, но их ответственность ограничена поддержкой боеспособности и готовности соответствующих контингентов в отношении личного состава и экипировки. Начальники видов вооруженных сил несут “органическую” ответственность, НГШ осуществляет оперативное командование.

В отличие от его больших оперативных полномочий, бюджет НГШ отделен от него и составляет часть бюджетов видов вооруженных сил. Он не имеет собственного бюджета, его функция планирования зависит от консенсуса, достигаемого с коллегами из видов вооруженных сил, что, очевидно, не укрепляет его полномочий.

Штаб обороны состоит приблизительно из 500 человек, руководимых заместителем НГШ и тремя помощниками начальника по общему оборонному планированию (с приблизительно 170 сотрудников аппарата), операциям и международным отношениям. Ряд советников (*Conseillers*) занимаются дипломатическими, техническими, медицинскими и жандармскими вопросами. Оперативное планирова-

ние осуществляется в объединенной штаб-квартире за пределами Парижа, где работа распределена следующим образом:

- планирование “a froid”, создание сценариев для возможных типов и районов действий;
- планирование “a chaud”, составление оперативного плана для острого кризиса, по инструкциям НГШ;
- придание личного состава в распоряжение кризисных штабов в составе министерства обороны;
- планирование и проведение совместных учений, подготовка выводов для выработки объединенной доктрины.

Французской оборонной системе не хватает системы “сдержек и противовесов”, принятых в гражданских структурах, в частности относительно гражданского генерального секретаря как главного советника министра. Баланс появляется во взаимоотношениях между министром, премьер-министром и президентом, также имеющим небольшой военный компонент в своих аппаратах. Многие политические проблемы решает “кабинет”, узкий круг персонального аппарата министра, способный прорваться сквозь бюрократию, но ухудшающий прозрачность из-за своей деятельности по обходным каналам.

Составление бюджета осуществляется в соответствии с законом о финансировании (loi de programme), который устанавливает пределы затрат и стратегическое направление на пятилетний период. Детальное выполнение определяется отдельными законами, как, например, в 1997 г. — отмена воинской повинности и введение обязательного гражданского ознакомления с вооруженными силами для восемнадцатилетних.

Великобритания

Британская система претерпела несколько преобразований. Главное из них произошло после Фолклендской войны 1982 г. Ранее виды вооруженных сил имели большую меру автономии, а НГШ играл координирующую роль и действовал как главный военный советник государственного секретаря (министра) обороны. После 1982 г. ведомство было модернизировано, создан объединенный Главный штаб вооруженных сил, руководимый заместителем начальника Штаба под объединенной ответственностью НГШ и несменяемого помощника министра (*Permanent Under Secretary, PUS*, должность, сопоставимая с генеральным секретарем в континентальных странах). Решение всех вопросов, касающихся приоритетов стратегии и политики и распределения ресурсов, было сосредоточено в министерстве обороны. Почти десять лет спустя эти линии развились в отдельные подразделения министерства согласно главным процессам в оборонной организации. Все оперативные аспекты были отнесены к Главному штабу вооруженных сил, который должен впредь включать начальников видов вооруженных сил, а все обязанности по бюджету и управлению перешли к управлению руководства и бюджета (*Office of Management and Budget*).

“Обзор стратегии национальной обороны” (*Strategic Defence Review*) 1998 г. привел к дальнейшим изменениям через сосредоточение оперативного руководства и исполнения в единых руках — НГШ. Он стал “профессиональным главой” вооруженных сил вдобавок к обязанностям главного военного советника министра и правительства. Значение “Обзора” состояло также в подчеркивании политических целей вооруженных сил: они должны быть руководимы политикой, а не управляемы наличием ресурсов. Стесненность в ресурсах компенсировалась более жестким установлением приоритетов, объединением задач и действий.

В составе правительства формально на вершине командной вертикали стоит Королева. Политическую ответственность несет Комиссия по военной и внешней политике (*Defence and Overseas Policy Committee*). НГШ может быть приглашен посетить ее в качестве советника. В составе министерства министр, НГШ и несменяемый помощник министра (*PUS*) — главное гражданское должностное лицо — образуют треугольник с министром во главе и НГШ и PUS на одном уровне ниже него. Это равенство статуса, вероятно, не создает больших проблем для прагматично ориентированных британцев, но едва ли приемлемо в других странах, где генеральный секретарь или его аналог настаивает

на своей роли первого советника своего политического руководства с правом включать в сферу своей компетенции военные аспекты.

Для осуществления оперативных развертываний НГШ имеет в распоряжении Центр кризисного управления обороной, расположенный в бункере под министерством и возглавляемый заместителем начальника штаба по боевым операциям (*Deputy Chief of Staff for Commitments*). Его цель состоит в информировании политических властей по военно-стратегическим аспектам и политическим аспектам кризиса, подготовке политических решений и выдаче четких директив соответствующему военному командованию. Это не включает прямого командования частями, участвующими в операциях; такое командование доверено Постоянному объединенному штабу во главе с Начальником совместных операций, который обычно действует как единый командующий возглавляемыми Великобританией операциями — совместными, объединенными или многонациональными иного рода; он также ответственен за оперативное командование британскими войсками в операциях, возглавляемых другими государствами или международными организациями.

Британская система не только явно стремится к взаимоперекрытию политических и военных аспектов, но и ограничивает жесткий иерархический подход, часто практикуемый в других странах. Начальники видов вооруженных сил сохраняют право прямого доклада министру и даже премьер-министру. Ярким свидетельством тому является обращение НГШ и его коллег к премьер-министру с целью подтвердить, что участие в Иракской войне соответствует международному праву. Внутри министерства они участвуют в работе Комитета начальников штабов, в который входит также PUS и представитель Министерства иностранных дел и по делам Содружества. Их сотрудничество иллюстрируется размещением все этих должностных лиц оборонного ведомства на одном этаже министерства.

Наряду с Комитетом начальников штабов функционирует Совет управления обороной (*Defence Management Board*), имеющий дело с планированием и составлением бюджета. В состав Совета входит помощник министра в роли председателя и руководителя Агентства военных поставок (*Defence Procurement Agency*), Организации по вопросам тыла (*Defence Logistics Organisation*) и Главного научного советника. Оба эти органа подчиняются Совету Обороны, который включает государственных министров, заместителей министров и большинство из упомянутых должностных лиц и составляет высший формальный орган в ведомстве. Министерство обороны насчитывает 5500 человек, приблизительно поровну гражданских служащих и офицеров.

Канада

Канада является пионером в практике “совместности”. Национальный оборонный акт 1964 г. положил конец существованию трех отдельных видов вооруженных сил с собственными министрами и командующими, а также громоздкой надстройки в виде почти двухсот межвидовых комитетов. Все три вида вооруженных сил были отданы под командование НГШ, а тыловое обеспечение и подготовка были совмещены. Полная унификация состоялась в 1968 г., а в 1972 г. Эти изменения были отменены, и все рода войск вновь обрели собственные звания и обмундирование.

Как и в британской системе, НГШ и старший гражданский служащий, называемый заместителем министра, находятся на одном уровне, но НГШ позволено докладывать премьер-министру и кабинету непосредственно по важным военным проблемам. НГШ, начальники видов вооруженных сил и заместитель министра размещаются в Национальном Главном штабе обороны, насчитывающем приблизительно 8500 человек персонала, как военного, так и гражданского. Планирование политики и обороны насчитывает приблизительно 300 человек. Операции “нерутинного” характера возглавляет “единый командующий”, а заместитель НГШ ответственный за развертывания войск.

Планирование обороны основано на “Оборонном обзоре” на следующие 15–20 лет, разработанным совместно НГШ и заместителем министра и одобренным министром. Он обеспечивает оценку стратегического окружения, оборонных потребностей Канады, приоритетов ее правительства, ресурсных возможностей и ограничений. На основании этого анализа определяются военные потребности, нужные качества, решения по их удовлетворению, а также финансовые, кадровые и материальные

последствия. Каждые два года разрабатывается “План обороны” на следующие пять лет, являющийся основой служебных планов начальников видов вооруженных сил.

Особенность канадской системы состоит в двойной функции заместителя НГШ, который выступает в роли начальника штаба и для НГШ, и для заместителя министра. Система сдержек и противовесов содержится в организации работы помощников заместителей министра и начальников видов вооруженных сил. Комитет управления обороной собирается ежемесячно под совместным председательством заместителя министра и НГШ. То же касается Ежедневного исполнительного комитета. Совет Вооруженных Сил (*Armed Forces Council*) собирается регулярно, чтобы информировать НГШ по вопросам командования и управления. Старший комитет управления и надзора (*Senior Management Oversight Committee*) под председательством заместителя НГШ подготавливает принятие решений по важным проектам. Как НГШ, так и заместитель министра докладывают о своей деятельности Специальным комитетам Палаты Представителей и Сената в духе прозрачности и ответственности. Формальных правил для этого не существует.

Примеры этих четырех стран показывают различные способы, которыми политики, офицеры и гражданские служащие справляются с управлением своими оборонными ведомствами. Все продвигаются по направлению к совместности и большим обязанностям Начальника Главного штаба вооруженных сил. Канада и Великобритания имеют образцовое взаимодействие между НГШ и старшим гражданским должностным лицом. Все модели демонстрируют существование функций планирования, политики и исполнения. Большинство признают, что эти функции следует разграничивать, но во многих случаях различие не такое четкое, как можно предположить теоретически. Практика варьируется даже в большей степени в других частях сектора безопасности: полиции, разведывательных службах, пограничной и береговой охране. И все же есть возможность определить некоторые критерии их эффективности, и, в контексте демократического контроля над вооруженными силами, места обороны и безопасности при демократии. К тому же демократия принимает многие формы, но средоточием всех этих форм является способ, которым правительства раскрывают, объясняют и оправдывают свою политику и свои действия.

Структура данного сборника материалов

Эта книга является сборником материалов о создании оборонных институтов, основанных на устоявшейся практике в Западной Европе и на новейшем опыте новых членов НАТО. Все материалы сосредоточиваются на процессах происходящих реформ в старых странах-членах НАТО и новичков Альянса в одном ключе, как вызванных изменениями положения оборонного ведомства. Неизбежно, будут иметь место некоторые повторы в анализе и выводах, но при этом сохраняется строгая последовательность. В Программе “Партнерство ради мира” (*PfP*) и планах выполнения критериев членства для стран, стремящихся к вступлению в НАТО (*Membership Action Plans*) выработан общий подход к оборонному планированию и военному сотрудничеству. Этот процесс подтверждает старую поговорку, гласящую, что людям военным нетрудно найти решения проблемы, но вот дипломатам и политикам — очень. Так или иначе, совместная работа над общими проблемами является наилучшим путем для создания взаимопонимания и доверия, которые являются существенными элементами стабильности и безопасности.

Читатель найдет несколько мест, где объясняются различия между оборонным и другими правительственными ведомствами. Этого касается и это введение, и моя глава о законодательном контроле. Ян Арведс Трапанс писал об этом в своей главе “Демократия, безопасность и планирование обороны”. Но различия не подразумевают освобождение от демократических процессов, даже если серьезность проблемы, о которой идет речь, и требования секретности могут до некоторой степени воспрепятствовать полной прозрачности.

Книга начинается всесторонним анализом Фреда Шрейера нового разделения труда в сфере обороны и безопасности, исходя из предположения, что институты безопасности должны служить интересам безопасности граждан, общества и государства, уважая права человека и действуя в рамках

закона и под действенным демократическим контролем. Один из его узловых моментов — значимость оперативного опыта, приобретенного европейскими странами в борьбе с террористами различных убеждений. Автор также подчеркивает преимущества, связанные с оптимальными возможностями проекции военной мощи в категориях размаха, досягаемости, скорости действия и сохранения боеспособности.

Ханс Борн прослеживает нормы и стандарты демократического управления сектором безопасности, особенности политических систем и парламентских комитетов обороны в ряде стран. Его выводы сосредоточены на совместной ответственности парламента и правительства за внешнюю политику и политику безопасности, которая может быть выработана только при условиях доверия, открытых линий коммуникации и взаимного уважения. В конечном итоге, именно парламент является источником законности.

Многое зависит от отношений между гражданскими и военными в стране. В этой вступительной главе приведены некоторые примеры отношений, сложившихся в развитых западных демократиях. Во многих других странах взаимоотношения между министром обороны и НГШ не такие гармоничные, и требуется большое внимание для того, чтобы установить примат политики. Полицейское и юридическое сотрудничество все более приобретают международное измерение в контексте консолидации внутренней и внешней безопасности. Это выдвигает проблему противостояния свободы против безопасности, но также проблему основных прав личного состава. Третья глава заканчивается подразделом, посвященным укреплению гражданского влияния.

Четвертая глава касается законодательного контроля над сектором безопасности. Наиболее важной проблемой здесь является степень, при которой контроль превращается в настоящее влияние на решения исполнительной власти. Парламентское одобрение является важным инструментом такого влияния. Оно превышает власть финансов, если для отправки войск для действий за границей требуется парламентское согласие. Здесь мы находим не только специфические задачи комитета по обороне, но и краткое изложение юридических аспектов военной дисциплины и уголовного права, а также важные нормирующие последствия “Кодекса поведения ОБСЕ”, опубликованного в 1994 г. Глава заканчивается подразделом о новых задачах в сфере безопасности, в частности обеспечения возможности последовательного подхода к предотвращению конфликтов, демократизации, защите прав человека и развитию.

Ян Арвед Трапанс использует свой опыт бывшего министра обороны Латвии, чтобы дать нам возможность вникнуть в процесс анализа угроз и осуществление оценки рисков в больших и малых странах. Он описывает угрозы на Балтике и ситуацию риска как военную и политическую задачу. Увеличение численности и готовности вооруженных сил определяется двусторонними и многосторонними соглашениями, присоединением к системе коллективной обороны, но также мерами по созданию доверительных отношений с соседями. В шестой главе он описывает принципы планирования в сфере безопасности и обороны в демократическом контексте. Он прослеживает западный метод планирования, начиная с оценки угрозы и формирования концепции государственной безопасности как основы оборонной политики и военной стратегии. Затем осуществляется планирование состава и структуры вооруженных сил, разработка соответствующих доктрин и графиков подготовки. Последовательный процесс планирования весьма важен, чтобы обосновать потребность в личном составе и материальном обеспечении, что, в свою очередь, необходимо, чтобы сформировать заявку для годового бюджета. Трапанс также подчеркивает важность непрерывного потока информации в парламент, предпочтительно в виде сочетания ежегодных отчетов о ресурсах и политике, но и в виде промежуточных отчетов о среднесрочных программах и долговременных планах. Глава заканчивается описанием шагов, связанных с расширением НАТО.

В седьмой главе Виктор-Ив Гебали рассматривает на основе VII и VIII частей “Кодекса поведения ОБСЕ в военно-политических аспектах безопасности” (1994) попытки подмены международных норм идеей, что сила — единственно оправданное государственное средство гарантирования государственной безопасности.

Очевидно, что кадровая политика — это важнейший элемент политики обороны при демократии. Сегодня солдат рассматривается как гражданин в униформе, имеющий гражданские права и ясные критерии продвижения по службе. Ференц Молнар использует пример Венгрии, чтобы описать принципы и практику кадровой политики. Членство в НАТО принесло Венгрии уникальную возможность преобразования армии, но было нелегко избавиться от прежней практики. Исходящий из возможностей подход НАТО к оборонному планированию и обязательства, сделанные на саммите в Праге, были важным стимулом повышения профессионализма и использования образования и подготовки для усиления интеграции в процедуры и практики НАТО.

Планирование финансов и распределение ресурсов являются уязвимыми звеньями работы министерства обороны, которое по природе зависит от выполнения многолетних программ. Оборона — это дело «дальнобойное», и новые приоритеты имеют длительные сроки разработки. Мы видели примеры амбициозных программ в Восточной и Западной Европе, которые приходилось урезать, потому что ожидаемые финансовые ресурсы не поступали. НАТО предпочитала бы, чтобы ее члены тратили на оборону 2% ВВП, но немного членов соответствует этому критерию. Хари Букур-Марку в девятой главе анализирует дилемму распределения ресурсов и делает вывод, что восходящей бюджетной системе, определяемой подчиненными элементами в системе, может не хватить последовательности и достаточной информации по насыщенности каждого запроса. Равным образом, в течение фазы обсуждения в подготовке бюджета компромиссы между оперативными затратами и приобретением, между содержанием личного состава, действиями и техническим обслуживанием относятся к труднейшим решениям, которые приходится принимать министру обороны.

Михали Замбори делает следующий шаг в десятой главе, производя анализ целенаправленного планирования в венгерской системе оборонного планирования. Одна из важных мыслей, высказанных здесь, состоит в том, что хорошо организованная, независимая и непрерывная контрольная функция — это главный инструмент оценки выполнения заданий. Его работа включает впечатляющий детальный перечень экономических заданий по содержанию и развитию войск благоразумным распределением ресурсов.

Пол Дуней в одиннадцатой главе обсуждает меры по укреплению сотрудничества и добрососедских отношений, выработанные по окончании холодной войны. Он обращает особое внимание на региональный и субрегиональный контроль над вооружениями как часть этой политики добрососедства. Венский механизм консультаций 1990 г. в случае необычной военной активности дал возможность справиться с непредвиденным развитием событий. Договор стабильности для Юго-Восточной Европы стимулировал внутрирегиональную кооперацию, но в то же время обусловил продолжение процесса сближения с Евросоюзом и прогресс в сотрудничестве с соседними странами. Недавно разработанная политика соседства Евросоюза предназначена для стран, которые — до поры до времени — не получили перспективу членства. В ходе своего анализа, Дуней делает два важных замечания, которые выходят за пределы его темы. Первое касается нынешнего положения дел в мире, где США, очевидно, — ведущая держава, обладающая военным превосходством; однако, в экономических отношениях международная система выказывает признаки многополярности. Второе касается часто цитируемого представления, что безопасность неделима. В этом представлении нет ничего самоочевидного, и в известной мере региональная кооперация даже увеличит специфику мер безопасности. Однако возрастающая взаимозависимость и риск всплеска нестабильности требует введения дополнительных «неполярных» элементов кооперации.

Вторая статья Фреда Шрейера затрагивает управление разведкой и контроль над ней, тему, которая привлекает относительно мало внимания в Европе, но становится более важной в свете нынешнего сращивания внутренней и внешней безопасности. Лежавшие в основе большинства военных операций за прошедшие 15 лет разведанные подвергались резкой критике. Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами справедливо отвел этой теме видное место в своей деятельности, поскольку она ставит демократическое государство перед несколькими дилеммами. Сбор секретной информации, которая используется для подкрепления государственной политики, непременно создает напряжение в связи с вопросом об обоснованности и требует ясного определе-

ния ответственности. Шрейер указывает факторы, формирующие новую парадигму управления разведкой: предмет рассмотрения чрезвычайно разросся, особенно с появлением негосударственных действующих субъектов; потребность в обмене разведанными и международном сотрудничестве возросла, но до сих пор ограничивается практикой “услуга за услугу” и сомнениями в надежности родственных организаций; изменения происходят как в информационных технологиях, так и в том, как эта информация используется. Демократический контроль не может быть идентичен тому, который практикуется относительно других правительственных функций, и требует специальных мероприятий. Но пренебрегать им нельзя.

Моя статья об оборонных поставках показывает примерную последовательность принятия решений и парламентского одобрения. Она также описывает возникновение Европейской политики в сфере безопасности и обороны, которая в 2004 г. предприняла важный шаг в создании Европейского агентства обороны (EDA). EDA претендует на объединение эксплуатационных требований, исследований и технологии, разработки и приобретения. Все это завершается оценкой, соответствует ли конечный продукт оригинальным (и изменяющимся) требованиям. Статья делает ударение на вопросе “Для чего?” и анализирует ряд европейских и американских сценариев, чтобы помочь с ответом на него.

В четырнадцатой главе Роберт Пжчел подчеркивает, что средства массовой информации и государство не обязательно должны иметь различные взгляды, чтобы находиться в существенной оппозиции друг к другу, но могут извлечь пользу из позитивных результатов взаимоотношений рабочего симбиоза, особенно в своем общем поиске путей улучшения публичного характера государственной деятельности. Затем Хари Букур-Марку привлекает внимание к важности разработки хорошо сбалансированной перспективы, которая в доводится до сведения общественности, как это описывается в главе “Оборонные институты и информационная политика”. Вопросы обороны больше не принимаются безоговорочно, но рассматриваются с точки зрения их аргументированности, эффективности и даже этики. Интернет, очень важное средство информации, которым обладает сегодняшний мир, имеет возможность доносить несекретную, неклассифицированную информацию к общественности быстро и в удобной форме.

Последняя глава Велизара Шаламанова рассматривает управление обороной и ее реформирование в контексте гражданского общества. Чтобы проанализировать лучший практический опыт в управлении обороной, он составил “модель предприятия” с правительством в качестве исполнительных директоров, премьер-министром как главным администратором, министерством обороны как общим управлением и вооруженными силами как производственными подразделениями. Это полезный аналитический инструмент, даже если каждое сравнение имеет свои пределы. Его перечисление функций, которые должна сочетать любая оборонная организация, заслуживает прочтения прежде всего теми, кто не полностью информирован о способах, которыми действует министерство обороны как часть правительства во своей внутренней и внешней деятельности. Другой стороной монеты является контекст гражданского общества, которое вторгнулось в область обороны и безопасности в значительной степени начиная с 1989 г., получив эту возможность благодаря процессам прозрачности и подотчетности. Участие гражданского общества в дебатах по текущим проблемам обороны — это предпосылка сохранения общественной поддержки. Такие дебаты наиболее эффективны, когда они организуются не министерством обороны, а неправительственными организациями, научными центрами и исследовательскими институтами.

*Д-р Виллем Ф. ван Икелен
Женева, март 2006 г.*

Часть I

Статьи

Разделение труда в сфере обороны и безопасности

Полк. Фред Шрейер

Меняющийся облик безопасности

Часто безопасность еще путают с обороной. Традиционно под безопасностью подразумевают защиту национальной территории против военных угроз со стороны других государств. Окончание холодной войны, глобализация, новые риски, опасности и угрозы, как и перемены в собственных странах, резко изменили характер среды безопасности государств. Большинство стран сегодня сталкиваются с широким массивом вызовов безопасности, скорее невоенной, чем военной природы, требующих иной реакции. По мере того, как ограниченность военно- и государственно-ориентированных представлений о безопасности становится все очевиднее, происходит расширение и углубление понятия безопасности, которое теперь не сосредоточивается исключительно на безопасности государства и его территории, а включает также безопасность индивидуумов, сообществ, общества, регионов или даже международной системы. Риски и опасности, отличающиеся от военных угроз, входят в повестку дня безопасности, как, например, экологическая деградация, социо-демографические вызовы, распространение инфекционных болезней, транснациональный терроризм и организованная преступность.

Самым последним дополнением к концепции безопасности является “личностная безопасность” (*human security*)¹. Оно означает существенное перенесение акцента с государства на индивидуума как первичное средоточие безопасности. Эта новая концепция основана на предпосылке, что главным объектом заботы должно быть не сохранение государства, а благополучие людей, и имеет много общего с родственными концепциями, такими, как права человека и общественное развитие. “Доклад о развитии человеческого потенциала за 1994 г.”, главными компонентами которого являются “свобода от страха и свобода от нужды”, определяет личностную безопасность как безопасность людей “от хронических угроз”, например, болезней и политических репрессий, а также как “защиту от внезапных пагубных нарушений образа повседневной жизни”². Поддержка ООН была мощным стимулом для разработчиков политики ряда стран. В конце 1999 г. группа этих стран создала “Сеть личностной безопасности”, которая сегодня включает 12 стран³, ежегодно проводящих встречи на уровне минист-

¹ См., напр.: Human Security Network. — <http://www.humansecuritynetwork.org/>; Bibliography on Human Security, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research: Cambridge, Mass., August 2001. — <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hworkshop/bibliography.pdf>.

² UNDP, Human Development Report 1994. Здесь перечислены семь компонентов личностной безопасности: экономическая безопасность, продовольственная безопасность, медицинская безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, безопасность сообществ и политическая безопасность.

³ Австрия, Греция, Иордания, Ирландия, Канада, Мали, Нидерланды, Норвегия, Словения, Таиланд, Чили и Швейцария. Южная Африка принимает участие как наблюдатель.

ров. Она рассматривает себя как “неформальный, гибкий” механизм для “коллективных действий”, привлекающих “международное внимание к новым и возникающим проблемам”, и стремится применить “перспективу личной безопасности” для “придания энергии политическим процессам, направленным на предотвращение или разрешение конфликтов, поддержание мира и развития”. Организация оказала действенную помощь в решении различных международных проблем: уничтожения минных полей, контроля над стрелковым оружием и легким вооружением, учреждения Международного уголовного суда, соблюдением международного запрета на использовании солдат-детей, просвещением и законодательством по правам человека, борьба против международной преступности и, наконец, против ВИЧ и СПИД.⁴

Южная Африка одной из первых подхватила новое мышление, дав новое определение безопасности в “Белой книге об обороне 1996 г.”, которая содержит наиболее четкое выражение личной безопасности среди имеющихся документов⁵. Премьер-министр Японии Обучи сделал эту концепцию определяющей особенностью японской внешней политики, основав в 1998 г. “Доверительный фонд личной безопасности” в Секретариате ООН и щедро вкладывая туда средства⁶. Другой принципиальной сторонник личной безопасности, Канада, также сделала личностную безопасность основой своей внешней политики, определяя её как “безопасность для людей как от насильственных, так и ненасильственных угроз, характеризующуюся свободой от нарастания угроз правам людей, их безопасности или даже их жизни”.⁷ Концепцию поддерживает Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан, основатель Комиссии по личной безопасности, чей заключительный отчет за 2003 способствовал появлению постоянного Консультативного Совета ООН по личной безопасности⁸. В 2004 г. новая парадигма получила еще одно звучное подтверждение, когда ЕС опубликовал Барселонский отчет Группы изучения возможностей Европы в сфере безопасности под названием “Доктрина личной безопасности для Европы”, призывающий к созданию “сил реагирования на угрозу личной безопасности” (*human security crisis response force*). Эти силы должны иметь в своем составе значительный контингент гражданских специалистов, имеющих опыт предотвращения конфликтов и переустройства общества. Даже их постоянный военный персонал должен строго соблюдать этику личной безопасности.⁹

Несмотря на все большее использование этого нового понятия личной безопасности, его еще предстоит точно определить. Оно, похоже, несёт в себе сомнительную совокупность противоположных дефиниций. Его критиковали за использование чрезмерно широких и расплывчатых определений, снижающих его аналитическую полезность для исследователей и действенность как руководства для политиков¹⁰. С точки зрения некоторых из них, близость личной безопасности к Программе развития ООН (ПРООН, *UNDP*) либо подчеркивает ее достоинства, либо же подрывает ее обоснованность, безотносительно к содержанию. С точки зрения других, она связана с внушающим удовлетворение или беспокойство консенсусом в вопросах безопасности некой “всемирной интеллигенции”. В то время как некоторые правительства приняли концепцию как основу своей национальной внешней политики, другие испытывают к ней безразличие, а чаще скепсис. Итак, может ли какая-либо

⁴ См.: <http://www.humansecuritynetwork.org/network-e.php>.

⁵ South African White Paper on Defence.— Pretoria, 1996.

⁶ *Gilson J., Purvis Ph.* Japan's Pursuit of Human Security: Humanitarian Agenda or Political Pragmatism? // Japan Forum: The International Journal of Japanese Studies.— 2003.— June, No. 15.— P. 193—207.

⁷ Canada Department of Foreign Affairs and International Trade // Human Security: Safety for People in a Changing World.— Ottawa: Department of Foreign Affairs, 1999.— P. 5.

⁸ См.: <http://www.humansecurity-chs.org/abhs/index.html>.

⁹ Подробно о развитии европейского мышления в этом направлении см.: <http://www.iss-eu.org>.

¹⁰ См., напр.: *Paris R.* Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? // International Security.— 2001, Vol. 26.— Fall, No. 2.— P. 92—93.

концепция, все еще не имеющая точного определения и оспариваемая, действительно быть полезной? Следует ли сектору обороны и безопасности обращать на нее внимание? Мы отвечаем на этот вопрос утвердительно, признавая, что эта парадигма приобретает значимость и может стать важной частью концептуальной среды, в которой силам обороны и безопасности придется действовать в будущем.

Одной из важных определяющих проблем (мнения по поводу которой весьма разнообразны) является мера, в которой личностная безопасность должна главенствовать во всей сфере безопасности. Оригинальная формулировка ПРООН утверждает, что личностная безопасность должна быть доминирующей парадигмой безопасности. Но Канада и Япония, являясь членами Сети личностной безопасности и будучи сторонниками подхода к своей внешней политике с позиции личностной безопасности, проводят четкое различие между “личностной безопасностью” и “национальной безопасностью”. Ни Канада, ни Япония не отдают предпочтение одной парадигме безопасности относительно другой. Канадские документы описывают их как “взаимодополняющие”¹¹. Таким образом, тот факт, что парадигма до сих пор не смогла достичь преобладания над конкурирующими концепциями безопасности доказывает, что нужна более зрелая концепция, разработанная в обстановке, создавшейся после холодной войны, чтобы справиться со сложностью современных вызовов безопасности: “Реформирование сектора безопасности”. Это относительно новая концепция, определяющая сейчас форму международных программ помощи в разработке. Она разделяет с концепцией личностной безопасности заботу о благосостоянии и безопасности индивидуумов, групп и общества. Ее задача — достичь создания таких целесообразных и эффективных институтов безопасности, которые обслуживают интересы безопасности граждан, общества и государства, уважая права человека и действуя в рамках закона и под действенным демократическим контролем¹².

Преимущество новой концепции “Реформирования сектора безопасности” состоит в том, что область, которой она касается, — это способность государства обеспечить действенное и подотчетное управление национальной безопасностью. Она сосредоточена на государственных учреждениях, правовых и регулирующих рамках и политике безопасности, без обязательного предпочтения военной безопасности или недооценки требований общественной безопасности индивидуумов и групп внутри общества. Все государства могут извлечь выгоду из пересмотра время от времени своих подходов к безопасности. Однако, концепция “Реформирование сектора безопасности” особенно необходима для развивающихся стран, стран переходного периода от авторитарных режимов к демократическому правлению и государств, восстанавливающихся после разрушительных войн и пытающихся избежать цикла политического в военного насилия и нарушений прав человека. Сегодня общепризнано, что безопасность и конфликт тесно связаны с демократией и развитием. ПРООН утверждает, что большинство стран, переживших в последние десятилетия вооруженный конфликт, имеет авторитарные режимы и относится к беднейшим странам мира¹³. Поэтому “Реформирование сектора безопасности” обращается к государствам, где существенное переосмысление концепций и принципов безопасности является исходным условием для любой значительной реформы как сектора безопасности, так и сектора обороны.

Поскольку часто именно сами институты обороны и безопасности угрожают безопасности индивидуумов и общества в целом либо из-за неэффективности, недостаточного профессионализма, неадекватного государственного регулирования, коррупции, либо из-за нарушения прав человека, “Реформирование сектора безопасности” сосредоточивается на надлежащем управлении сектором об-

¹¹ Canada Department of Foreign Affairs and International Trade : Human Security: Safety for People in a Changing World.— P. 5–6.

¹² Hendrickson D., Karkoszka A. The Challenges of Security Sector Reform // SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security. — Oxford, 2002. — P. 175–201. Программу развития ООН (United Nations Development Programme, UNDP) см.: Democratizing Security to Prevent Conflict and Build Peace // Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World. — New York; Oxford, 2002. — P. 85–100.

¹³ United Nations Development Programme // Human Development Report, 2002.

ороны и безопасности и его подотчетности, согласующихся с демократическими принципами и практическим воплощением надлежащего управления (*good governance*). Цели надлежащего управления, которым содействует концепция “Реформирование сектора безопасности”, — демократическая ответственность, гражданский контроль над структурами безопасности, ясное разграничение между механизмами и подходами внутренней и внешней безопасности, верховенство закона, независимое судопроизводство и сильное гражданское общество — все эти понятия основаны на соответствующих практических примерах, нормах, правилах и законах, управляющих поведением индивидуумов и институтов, выработанных в зрелых демократических государствах. Кроме того, налицо общий консенсус все большего числа международных действующих субъектов¹⁴ относительно важности этих норм и их практического воплощения в управлении сектором безопасности, а также общая поддержка их как руководства для выработки политики.

Демократии поддерживают силы безопасности, ответственные за внутреннюю безопасность, и государственный сектор, ответственный за оборону национального государства. Оборона в норме связана с внешней угрозой, и как таковая может быть ограниченной в пространстве и даже во времени. В этом случае речь идет об устранении угрозы. Поскольку потенциальные угрозы могут видоизмениться и быстро превратиться в фактические угрозы, оборона требует подготовленность и системы быстрого повышения готовности или мобилизации. Достижение и сохранение внутренней безопасности связаны с предотвращением угроз стабильности в пределах страны и противодействием им, общественным порядком, безопасностью индивидуумов, сообществ и общества от насилия, постоянным, методичным функционированием государства с его институтами и постоянным социально-экономическим развитием. Именно государство, иногда вместе с региональными или местными властями, гарантирует эту безопасность. При этом войска должны обеспечивать оборону, а гражданские силы — иметь дело с безопасностью.

Международные организации, НАТО и ЕС больше не различают оборону и безопасность, называя все вместе *сектором безопасности*. Сектор понимается как сумма всех органов и сил, чья обязанность состоит в защите государства и составляющих его элементов. Он включает стержневые структуры, такие как вооруженные силы, все правоохранительные и военизированные силы, органы разведки и безопасности, таможенную службу, береговую охрану и пограничные войска, а также те институты, которые формулируют, осуществляют и контролируют политику внутренней и внешней безопасности.¹⁵ ЕС и Европейская Парламентская Ассамблея подразделяют сектор безопасности на четыре главных сектора: *обороны, полиции, разведслужб и управления границами*.¹⁶ В контексте нашей темы разделения труда в сфере обороны и безопасности, мы будем продолжать различать *сектор обороны и сектор безопасности*, но придерживаться подразделения на четыре главных категории: оборона, полиция, разведслужбы и управление границами.

Хотя сферы безопасности и обороны часто считают определенными и отдельными, фактически они зачастую перекрываются или сливаются. Задачи и категории личного состава особенно размыты в развивающихся или бедных странах, и даже в большей степени — в слабеющих или ослабевших государствах. Там существуют непредусмотренные законом силы, которые могли возникнуть вследствие неспособности государства соответствовать местным потребностям общественной безопас-

¹⁴ К ним относятся международные организации: ООН, Программа развития ООН (ПРООН, *UNDP*) и Организация экономического сотрудничества и развития (*OECD*); региональные организации: Евросоюз, Совет Европы, Организация безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ) и НАТО; а также различные неправительственные организации. Конкретизация передовых норм и хороших практик в демократических государственных устройствах отображает безусловное признание в “Реформе сектора безопасности” потенциального влияния таких норм на отношения между государствами, а, исходя из этого, на международный мир и безопасность.

¹⁵ Определение сектора безопасности см.: *Hendrickson D., Karkoszka A. Op. cit.* — P. 179.

¹⁶ См., напр.: Council of Europe, Parliamentary Assembly. Democratic Oversight of the Security Sector in Member States: Report Political Affairs Committee. Doc. 10567, 2 June 2005 // <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10567.htm>.

ности, которые узурпировали роли, не относящиеся к интересам безопасности общества и не подчиняющиеся национальному законодательству. Подобным образом могут действовать, бросая вызов государственной власти нерегулярные воинские формирования и частные армии. И наоборот, государство может мириться с обеспечением безопасности частными военными и охранными фирмами, или может получать силовую помощь через зарубежных частных подрядчиков. В каждом из этих случаев «Реформирование сектора безопасности» должна учитывать непредусмотренные законом силы безопасности, наличие которых может означать изъяны в монополии государства на применение силы и его неспособность защитить общество и само себя, или же фактическое вырождение некоторых обязанностей государства по обеспечению безопасности.

Разделение труда в сфере обороны и безопасности

Есть множество определений разделения труда. В целом это означает дифференциацию деятельности на специфические, ограниченные задачи для достижения максимальной результативности, особенно в контексте производства, а также и специализацию функций и связанных с ними ролей.

Есть много причин для разделения труда в правительстве или в государстве. К самым важным из них относится потребность демократии в оптимально сбалансированном распределении власти между различными институтами государства, особенно в сфере обороны и безопасности, обе которые являются источником государственной монополии на контроль и применение силы, а также разделяют ее. Ни одна организация не должна быть ни настолько мощной, ни настолько доминирующей и влиятельной, что оказалась бы в состоянии поставить под угрозу надлежащее функционирование демократических процессов. Имеются две предпосылки лучшего баланса власти: ясное разделение ответственности за действия и служебные функции, а также ясное определение обязательной подотчетности. Это делает возможным устранение дублирования задач и избыточности в финансировании, снабжении и деятельности. Кроме того, однозначное определение ответственности и подотчетности создает основу для более действенного и более эффективного выполнения задач. В то же время, оно улучшает как прозрачность института, так и его деятельность, и облегчает профессионализацию организации, которая во многом является следствием устранения застарелых недостатков.

Разделение труда — это, в сущности, результат действия некоторых правил, определяющих, как должна нормально разворачиваться деятельность в демократическом государстве, как она планируется, организуется и контролируется. В футболе есть свод правил, как и в хоккее, бейсболе, регби и баскетболе. Своды правил говорят вам, как вести счет в игре, что делает игру нечестной, и как каждому следует вести себя, когда он на поле или на корте. Эти правила четкие; нельзя играть в бейсбол по футбольным правилам или наоборот. Таким образом, игра по соответствующему своду правил является тем условием, которое не позволяет превратить любую игру в хаос. Поэтому у нас есть судьи и посредники; они заставляют соблюдать правила, так что каждый участник игры получает в целом одинаковые шансы на успех. Есть и правила, касающиеся обороны, безопасности, конфликта и насилия во внутренних или в межнациональных делах, как, например, международное гуманитарное право или закон о правах человека. Сфера государственной безопасности, как и любая другая сфера приложения усилий, имеет свои правила, которые могут быть описаны и применены к разделению труда как по вертикали, так и по горизонтали.

Существует множество аспектов, по которым можно рассматривать разделение труда в сфере обороны и безопасности. В дальнейшем мы рассмотрим, как оно функционирует в четырех случаях:

- 1) в структурах государственной организации;
- 2) в государстве;
- 3) в изменяющихся ситуациях;
- 4) в интересах безопасности границ ЕС.

Поскольку для разделения труда имеются различные возможности, мы рассмотрим *отличия в подходах к борьбе с терроризмом в США и в Европе*.

Разделение труда в сфере обороны и безопасности в структурах государственной организации

При демократии все правительственные меры и все действия учреждений или правительственных организаций, в том числе органов и сил сектора обороны и безопасности, должны быть правомерными и законными. Чтобы это гарантировать, требуются в качестве принципа надлежащего управления демократический контроль и надзор. Демократический контроль и надзор относятся к многочленной, многоуровневой концепции управления сектором обороны и безопасности. Она включает государственные органы контроля — *исполнительные, законодательные, судебные* - и другие, независимые органы надзора. Кроме того, эта концепция использует ряд специфических инструментов, призванных гарантировать *политическую подотчетность и прозрачность* организаций обороны и безопасности. Эти инструменты включают конституционные принципы, законодательные правила, институционные ассигнования, а также деятельность более общего характера, направленную на поощрение надлежащих взаимоотношений между различными частями сектора обороны и безопасности, с одной стороны, и властью (исполнительной, законодательной и судебной), представителями гражданского общества (политическими партиями, средствами массовой информации, неправительственными организациями и т. п.) — с другой.

Различные контрольные и надзорные учреждения играют различные роли. *Исполнительная власть* ответственна за повседневный контроль над сектором обороны и безопасности. *Парламент* имеет дело с общим надзором над ними, а также над разведкой и службами безопасности, силами охраны границ, принимает соответствующий бюджет, издает необходимые законы и проводит расследования в случае ошибочной или неудачной деятельности. *Судебная власть* играет важнейшую роль, поскольку предоставляет полномочия для использования исключительной власти в ситуациях с возможными нарушениями прав человека или отказывает в них, а также преследует сотрудников разведки и службы безопасности в случае злоупотреблений. *Гражданское общество* выполняет функцию “сторожевого пса” и может предоставить общественности иное мнение вдобавок к информации, поступающей от правительства. *Международные организации* играют все большую роль и предоставляют государствам рекомендации относительно договоренностей или кодексов поведения в определенных вопросах, таких, как отношения между гражданскими и военными, роль соблюдения прав человека в борьбе против новых угроз, например, терроризма.

Задачи демократического контроля и надзора можно сгруппировать в три кластера: *законность* — следить, чтобы органы и силы функционировали в пределах закона; *легитимность* — следить, чтобы воля большинства в парламенте преобладала, чтобы права человека, в том числе представителей меньшинств, были защищены, и чтобы соблюдались главные принципы надлежащего управления; *эффективность* — следить, чтобы органы и силы были достаточно обеспечены, чтобы они расходовали свои ресурсы эффективно, и чтобы их активность была направлена на достижение целей, поставленных избираемыми политическими структурами.

Общественные требования большей безопасности и защиты часто побуждают правительства предпринимать *исключительные меры*. Они должны быть действительно исключительными, поскольку никакое государство не имеет права игнорировать принцип верховенства закона, даже в экстремальных ситуациях. *Исключительные меры* в любой области должны находиться под наблюдением парламента и не должны серьезно затруднять соблюдение основных конституционных прав. Во всяком случае, должны быть предусмотренные законом гарантии, предотвращающие любое злоупотребление исключительными мерами. И на всех субъектов должна быть возложена четко определенная ответственность.

В вопросе, кто в ответе за оборону, кто — за безопасность, и как это должно быть осуществлено, демократическая доктрина требует ясного разделения. Таким образом, имея целью надлежащее управление, реформа сектора обороны и безопасности сосредоточивается на разработке определенных видов взаимоотношений обороны и безопасности, чаще всего ассоциирующихся с либеральной демократией. Одна из самых существенных задач — *разделение сил и задач между органами бе-*

запасности и обороны, обладающими монополией на применение силы в государстве. Традиционно границы между армией и охраной порядка, или полицией, проходят согласно их соответствующим сферам влияния по отношению к государству: *армия ориентирована на внешние угрозы, полиция — на внутренние*. Эта внешняя ориентация армии исторически возникает из роли, которую она играла в процессе создания национального государства — ведение войны¹⁷. После построения национального государства между армией и полицией были проведены первоначальные границы. Отстранение армии от прямого участия во внутренних делах государства влекло за собой не упадок военного дела, а концентрацию военной мощи как “нацеленной наружу”, в направлении на другие государства. С развитием национального государства, внешняя направленность армии уменьшила зависимость от военной силы как средства правления и придала правоохранительным и полицейским органам роль охраны внутреннего порядка. В конце XX ст. это различие начало стираться, что привело к претензиям этих двух профессий на новую роль и их юридическому дублированию их задач. После событий 11 сентября 2001 года эта тенденция усилилась.

Ключ к действенному разделению видится в отношении к министерствам, которым подчинены силы безопасности и обороны: силы обороны — министерству обороны, силы безопасности — министерству внутренних дел или, в некоторых государствах, министерству безопасности или министерству юстиции. Эти министры и министерства — ключевые гражданские контролеры сил обороны и безопасности. Они должны гарантировать подчинение соответствующих сил законным гражданским властям. Но, в то же время, они обязаны гарантировать и защищать профессиональную автономию подчиненных сил. Министры предлагают бюджет и законы парламенту и, после принятия бюджета, осуществляют финансирование конечных пользователей и контролируют их расходы. Они — единственные, кто уполномочен приказывать этим силам, применять их и руководить ими, но только согласно конституции, закону и стратегическим документам. Они, таким образом, не имеют права самостоятельно изменять цель или предназначение своих сил, и должны принимать все решения по использованию этих сил в конституционном и установленном законом порядке.

Гражданский контроль

Разделение наиболее существенно, когда обеспечен *гражданский контроль*. Конституция должна ясно определить высший уровень командования сектором обороны и безопасности. Система гражданского командования силами обороны и безопасности обычно, в порядке иерархии, включает президента государства, премьер-министра, министров и тех, кто возглавляет каждую силу или формирование. Если главой государства является не президент, во главе внешней политики, политики безопасности и обороны страны будет стоять премьер-министр, которому подчинены соответствующие министры. Министры являются вышестоящими по отношению к начальникам вооруженных сил, полиции, секретных служб, других сил безопасности и подотчетны премьер-министру, а также парламенту. Если парламент не удовлетворен ситуацией в этих силах, может сместить руководство или только соответствующих министров. Во избежание возможной неразберихи или даже злоупотребления лазейками, различные обязанности каждого политического субъекта, имеющего отношение к сектору обороны и безопасности, должны быть ясно перечислены в конституции или, по меньшей мере, в уставах. Подобным образом, должны быть четко определены взаимоотношения профессиональных руководителей национальных служб разведки и безопасности и правительства. Принимая во внимание возможность, что средства или живая сила вооруженных сил могут остро понадобиться в мирное время для защиты отечества или в случае естественного или рукотворного бедствия и других чрезвычайных ситуаций, конституция должна обусловить, при каких условиях эти силы могут быть так использованы, и по чьему указанию. Наиболее эффективный стандартный путь достижения этого — формулирование различных уровней угрозы и соотносимых чрезвычайных ситуаций. В пределах этого целесообразно заблаговременно установить четкие оперативные отношения между развора-

¹⁷ Giddens A. The Nation-State and Violence. — Los Angeles, 1985. — P. 192.

чиваемыми вооруженными силами и полицией таким образом, чтобы гарантировать сохранение “примата полиции” во всех сценариях, *исключаящих вооруженный конфликт или войну*. Что же касается самого вооруженного конфликта, конституция должна также четко определить, какой орган имеет право объявить чрезвычайное положение или состояние войны, какова роль парламента в этих условиях, и создаются ли в таких случаях особые временные органы. Дополнительно необходимо четко урегулировать процедуру разрешения иностранным войскам размещаться на территории страны, а также передислоцироваться назад за границу при различных обстоятельствах.

Чтобы сектор обороны и безопасности целиком и полностью пришел в готовность, самой по себе конституции мало. Требуется дополнительные документы, на уровне либо национального законодательства, либо парламентских или правительственных резолюций, излагающие логично и на разумном уровне детально *национальные интересы, стратегию государственной безопасности, предназначение и задачи вооруженных сил и гражданских сил безопасности*, а также цели и графики любой реструктуризации сектора обороны и безопасности. Эти документы должны соответствовать не только конституционным обязанностям правительства, но и любым международным обязательствам, которые могут быть у страны. Кроме того, эти документы должны основываться на политическом консенсусе главных *политических партий* и не только правительства, но и *субъектов гражданского общества*, представляющих в своем формате проблемы национального масштаба.

Когда все эти аспекты разделения труда под гражданским контролем четко определены, отрегулированы и увенчались созданием надежно действующих демократических механизмов, гражданский контроль обеспечивается наилучшим образом, тогда демократически избранное *высшее исполнительное гражданское руководство определяет угрозу*, а силы безопасности и обороны действуют, каждая отдельно, но согласованно, согласно этому определению угрозы.

Совет национальной безопасности

Совет национальной безопасности (СНБ) может способствовать тому, что именно высшее гражданское исполнительное руководство, а не силы обороны и безопасности или отдельные службы разведки и безопасности, будет определять угрозы и принимать решения в сфере национальной обороны и безопасности, а также осуществлять их в пределах *секторов гражданской политики*. СНБ координирует активность различных субъектов обороны и безопасности и служит главным консультативным органом для правительства по вопросам обороны и безопасности. Он может информировать и давать советы президенту и премьер-министру по обороне и безопасности; обеспечивать возможность совместного использования разведанных и другой информации различными субъектами в сфере обороны и безопасности; пересматривать цели, потребности и политику национальной обороны и безопасности; инструктировать органы исполнительной власти и соответствующие парламентские комитеты. Ключом к обеспечению эффективного выполнения СНБ своих функций являются его состав и мера полномочий. В число членов должны войти все соответствующие службы обороны и безопасности, а также другие сектора гражданской политики — финансов, иностранных дел, экономики и юстиции. Это будет способствовать более целостному анализу обороны и безопасности. СНБ должен эффективно действовать, регулярно собираться, получать надлежащую административную поддержку и действовать в рамках четкой правовой основы. Кроме того, для эффективности действий часто требуется специальное Управление национальной безопасности (*National Security Office, NSO*) — орган, на который возлагается обеспечение деятельности СНБ. УНБ может помочь централизовать информацию и сбор разведанных на систематической основе таким образом, что они могут предоставляться высшим полномочным лицам правительства своевременно и в удобном для них виде.

Принципы, которые должны определять разграничение и разделение труда, состоят в следующем: полицейские и военные власти должны дополнять друг друга, при этом полиция страны занимается внутренней безопасностью, а армия сосредоточена на внешних угрозах; полиция должна рассматриваться как *гражданская* или *специальная полиция*, а не военная; акцент в полицейской охране общественного порядка должен делаться на элементе служения; отдельные военнослужащие, а так-

же армейские части не должны иметь полицейских полномочий; следует избегать использования в полиции военнослужащих или призывников; органы безопасности, имеющие как полицейские, так и военные функции, например пограничная или береговая охрана, должны позиционироваться как *специальная полиция*, подчиненная министерству внутренних дел; во всех органах обороны и безопасности должны быть приняты меры против возможной политизации.

Разграничение — это и концепция, и система для разделения труда. Его принципы и процедуры должны быть оформлены в законодательстве и в подготовке. *Формальная роль полиции должна доминировать в большинстве аспектов архитектуры и деятельности внутренней безопасности.* Сохранение этого принципа в законодательстве может помочь защитить разграничение властей и укрепить независимость полиции. Он может также укрепить гарантии того, что армия не потребует полицейских полномочий и не воспользуется ими, и что военные структуры безопасности и разведки не сочтут себя единственной защитой государства против внутренних врагов. Для того чтобы разграничение стало значимым фактором, также необходимы соответствующие образовательные программы. Это относится как к гражданским лицам, работающим в органах безопасности, так и к самим органам. Следует разработать особое, специализированное образование и программы подготовки, направленные на профессионализацию сектора обороны и безопасности.

Министерства

Правительства должны иметь готовые политику и программы, распределять необходимые ресурсы и распоряжаться ими, реагировать на кризисы, быть подотчетными о своей деятельности перед парламентом и общественностью. Такие задачи типичны для министерства в любом правительстве. Хотя необходимо участие военных технических советников, руководство министерством будет находиться в руках назначенных гражданских чиновников. Имеются практические причины, почему министерством должно руководить гражданское лицо. Навыки, необходимые для разработки и осуществления политики, для управления финансами и взаимоотношениями в правительстве и между правительствами, не относятся к профессиональным умениям, обязательным для военных или полицейских, и не требуются в качестве основы их подготовки. В этом случае военные и полицейские более полезны в качестве консультантов и технических экспертов со свежим оперативным опытом военных или полицейских реалий. Благодаря демократическим принципам и традициям в отношениях между гражданскими и военными последние не доминируют, то есть полностью исключаются ситуации, когда из-за действий военных народ и гражданские лидеры, лишённые реалистичных альтернатив, будут парализованы в своем выборе.

Имеются также принципиальные причины, почему министерством должны руководить гражданские. Всегда нежелательно, чтобы большими и затратными сферами полностью управлялись техническими специалистами с их собственными приверженностями — как армейскими, так полицейскими офицерами. Кроме того, военные и полицейские командные иерархии могут быть легко парализованы клановостью. Гражданские служащие принципиально способны занимать нейтральную позицию. Но недостаточно лишь включить гражданских служащих в процесс. То, что они просто суть гражданские лица, не создает им никакого особого статуса или квалификации. Точно так же и переодевание военных или полицейских офицеров в гражданское платье автоматически не дает им опыта в гражданской политике. Вряд ли что-нибудь заменит набор и подготовку кадровых должностных лиц обороны и безопасности. Часто требуются прикомандирования из других министерств или правительственных ведомств. При отсутствии тщательного контроля пополнение гражданского персонала также может дать возможность политическим партиям продвинуть своих людей на властные позиции, что чревато коррупцией и использованием войск или полиции в интересах политического преимущества. Все это требует централизованного набора, подготовки и продвижения по службе гражданского персонала таким образом, чтобы он насколько только возможно был изолирован от политического влияния. Лучшие результаты, вероятно, получают там, где гражданские, военные или полиция работают бок о бок. Следует, однако, отдавать приоритет предотвращению конкуренции гражд-

данской и военной либо полицейской иерархий (ведущей к параличу) и организации работы гражданских специалистов и профессионалов таким образом, когда их взаимоотношения имели бы наиболее прагматический смысл.

Министерство обороны и министерство внутренних дел требуют такой структуры и укомплектования, чтобы быть способными к продуктивным взаимоотношениям друг с другом, как и с другими министерствами, ведомствами и службами: министерствами иностранных дел, финансов, экономики и торговли, разведслужбой и службой безопасности, службой охраны границ, таможенной службой или службой защиты и охраны важнейших государственных инфраструктур. Оба министерства являются частью более широкого сообщества политики безопасности, и оба имеют важнейшее значение как советники относительно фактически возможного развития событий и вариантов участия в них армии или полиции.

Сектор обороны

Демократические общества являются особенными и чувствительными организмами, все они избирают различные пути встраивания в себя таких, по сути, недемократических и потенциально опасных институтов, как вооруженные силы. Нет универсально применимой модели, которую можно было бы копировать или легко подогнать для полного соответствия какой-либо стране. Однако сектор обороны выполняет для правительства три основные функции, которые дают возможность четкого разделения труда. К ним относятся командование и осуществление военных действий, т. е. оперативная функция; укомплектование, подготовка личного состава и кадровая политика, а также оперативное планирование, т. е. функция национального Генерального штаба вооруженных сил (*National Military Headquarters, NMHQ*); составление бюджета, управление финансами сектора обороны, приобретение вооружения и оснащения, а также предоставление правительству технических консультаций, т. е. функция министерства обороны (МО). Границы между этими сферами не абсолютны, но их благоразумная организация относительно структуры, местоположения и полномочий намного увеличивает эффективность вооруженных сил. Нет твердых правил относительно того, какие функции следует отдать в ведение МО, а какие — в ГШ. Однако перечень основных функций МО должен в норме включать: непосредственную помощь министру, разработку и осуществление стратегической политики, обеспечение стратегического руководства операциями, взаимодействие с парламентом, средствами массовой информации и реагирование на общественные запросы, взаимодействие с другими органами правительства, зарубежными правительствами и международными организациями, управление бюджетом и программами.

Принципы, которыми должна руководствоваться организация, состоят в следующем:

- 1) форма должна проистекать из функции – вводимые в действие структуры должны облегчать выполнение согласованных задач вооруженных сил и обеспечивать согласованное распределение между элементами этих вооруженных сил;
- 2) чем меньше вооруженные силы и чем более ограничена их роль, тем компактнее будет организация. В малой стране МО и ГШ могут практически совпадать. Однако в слишком тесных взаимоотношениях кроются опасности. Стратегическое руководство вооруженными силами — это не оперативное командование и контроль. Когда идет разработка операций, у политического и военного руководства возникает искушение пренебречь стратегическим уровнем и погрузиться в детали текущих действий. Этого следует избегать, потому что результаты чаще всего плачевны;
- 3) внутренняя организация вооруженных сил будет варьировать согласно поставленным задачам. Самостоятельные военно-воздушные силы очень затратны, и ниже определенного рубежа численности их существование мало оправдано, если только они не выполняют задачи, например, противовоздушной обороны, которые нет смысла выполнять другим составляющим сектора обороны;
- 4) с оборонной промышленностью, как и с напряженностью во взаимоотношениях между армией и обществом в связи с их реструктуризацией, должно иметь дело только МО.

Сектор безопасности

Функции сил безопасности состоят в защите индивидуума, государства и общества в целом от любых опасностей, которые угрожают общественной безопасности, стабильности и порядку, где бы этого ни потребовали общественные интересы. В частности полиция должна охранять конституционный порядок и обеспечить, чтобы граждане могли пользоваться своими гражданскими правами без каких-либо ограничений. На практике нет единой модели демократической охраны порядка или полицейской службы. Охрана порядка или полицейская служба глубоко коренятся в правовых, общественных, политических и культурных традициях страны, что порождает широкое разнообразие систем и типов полицейской службы.

В демократической правовой системе следует оберегать отделение и независимость судов и судей от полиции. Судебные обвинения в норме поддерживаются аппаратами генерального прокурора или генерального судьи, совершенно независимыми от самих судов. Отдельные члены генеральной прокуратуры, прикрепленные к низшим судам, подчинены старшим прокурорам, которые вместе с генеральным прокурором при верховном или федеральном суде, подчинены министерству юстиции. В исполнении своих обязанностей прокуроры уполномочены вступать в прямые контакты с полицейскими властями или другими государственными или местными властями и пользоваться их поддержкой.

Главная роль полиции состоит в предотвращении и расследовании преступлений, особенно против личности, собственности и общественного порядка, определении подозреваемых злоумышленников, задержании их и информировании соответствующих властей. Полиция часто используется как служба чрезвычайных ситуаций и может обеспечивать функцию охраны порядка на больших общественных собраниях, а также при чрезвычайных ситуациях, бедствиях и поисково-спасательных операциях. Чтобы обеспечить быстрое реагирование на чрезвычайные ситуации, она часто координирует свои действия со службами пожаротушения и экстренной медицинской помощи. Во многих странах есть общий телефонный номер службы чрезвычайных ситуаций, который позволяет в критическом случае вызвать полицию, пожарных или медицинскую помощь.

Для того, чтобы полицейские офицеры хорошо делали свое дело, государство наделяет их монополией на использование определенной власти. Она включает властные полномочия на арест, розыск, изъятие и допрос, а если необходимо — на убийство. Во всех демократических государствах для того, чтобы официальные лица не злоупотребляли властью и не вторгались в жизнь невинных людей, разработано уголовно-процессуальное законодательство.

Во многих странах ношение полицией огнестрельного оружия относится к нормальному порядку выполнения обязанностей. Полиция может быть экипирована и нелетальным оружием, особенно для подавления беспорядков. Оно включает дубинки, щиты, слезоточивый и перечный газы, резиновые пули, электрошокеры и др. Использование огнестрельного оружия или силы — это крайняя мера, применяемая только тогда, когда это необходимо для сохранения человеческой жизни. Современная полиция широко использует средства радиосвязи, как индивидуальные, так и установленные на транспортных средствах, необходимые для координации своих действий и обмена информацией. Компьютеры в транспортных средствах позволяют очень быстро осуществлять проверку криминального прошлого вызвавшего интерес лица и докладывать о полицейской деятельности.

Во многих странах имеются различные уровни полицейских служб. Может существовать несколько полицейских или правоохранительных организаций с подчинением каждой различным уровням властей и обеспечением соблюдения определенных подсистем применяемых правовых норм. Большинство полицейских сил также имеет подразделения, чья работа состоит в расследовании конкретных видов преступлений. В западной полиции, возможно, наиболее существенным является разграничение между полицией “в форме” и оперативными работниками. Обмундированная полиция осуществляет открытые действия полицейской службы, контроль над движением транспорта и более активные виды реагирования на преступления и их профилактику. Оперативные работники, как правило, носят деловую или гражданскую одежду, поскольку их работа состоит в более пассивном расследовании преступлений, обычно на долговременной основе. В некоторых случаях полицейские назна-

чаются для работы “под прикрытием”, когда они не идентифицируют себя как сотрудники полиции, иногда в течение долгого времени, чтобы расследовать преступления, особенно в сфере организованной преступности, не расследуемые иными средствами. Этот вид полицейской службы имеет много общего с разведкой или шпионажем.

Специализированные группы существуют в составе структурных частей полиции либо для борьбы с конкретными видами правонарушений – преступлениями на транспорте, убийствами или экономическими аферами, либо, с учетом необходимых особых навыков - подразделения ныряльщиков, вертолетные, пиротехнические и разминирования, по борьбе с наркоторговлей и т. п. Высшие инстанции также обладают специально подготовленными военизированными подразделениями со стрелковым оружием, предназначенными для реагирования в особо тяжелых ситуациях. Они иногда называются “отрядами особого вооружения и тактики” (*Special Weapons and Tactics, SWAT*).

Служба уголовных расследований отвечает за получение информации, расследование преступлений, слежку за подозреваемыми и обнаружение объявленных в розыск лиц. В ее составе действуют основные специализированные подразделения, расследующие преступления общеуголовные, связанные с оборотом наркотиков, организованной преступностью, нелегальной иммиграцией и торговлей людьми, а также подразделения, занимающиеся розыском скрывающихся, надзором, борьбой с распространением порнографии и судебной экспертизой. Обычно только специализированные группы службы уголовных расследований осуществляют особую следственную деятельность наподобие телефонного прослушивания, установки подслушивающих устройств в общественных и частных зданиях; электронного наблюдения, контрольных закупок, контролируемой доставки, внедрения и защиты свидетелей. Подразделения службы уголовных расследований часто имеют по отношению к подчиненным службам всю полноту власти по вопросам уголовного расследования.

Полицейские службы — это институты, чье стремление к скрытности и желание избежать внешнего наблюдения общеизвестно. Поэтому необходимо создать систему подотчетности. Полицейская подотчетность должна раскрывать, как органы охраны порядка используют свою правоохранительную власть и выполняют свои обязанности по обеспечению честного, справедливого и уважающего права человека *общественной службы*. Полицейская подотчетность выходит далеко за пределы вопросов предполагаемых полицейских злоупотреблений и проступков. Она имеет отношение ко всем аспектам полицейской деятельности: от политики до операций, от стратегии до тактики. Поскольку действенная полицейская охрана требует партнерства от полиции и сообщества, полицейская подотчетность нужна для измерения, оценки и регулирования качества этих взаимоотношений.

В демократических государствах общепринято, что надежная система подотчетности должна сочетать множественные и взаимоперекрывающиеся *внутренние* и *внешние* механизмы контроля и надзора. В *секторе безопасности* все хорошо функционирующие системы подотчетности основываются, прежде всего, на внутренних полицейских механизмах, процессах и процедурах. Они основываются на доступности для общественности соответствующей полицейской информации. Внутренние механизмы охватывают широкий спектр дисциплинарных процедур, административных норм, генеральную инспекцию и другие контрольные функции. В зависимости от контекста, внешняя подотчетность может включать следующие элементы: органы или службы, реагирующие на поступившие жалобы граждан; комиссии, пересматривающие результаты рассмотрения жалоб самой полицией; коллегии, рассматривающие апелляции на результаты разбора жалоб и его проведение; совещательные органы, осуществляющие проверку и мониторинг процедур обжалования, полицейской политики и деятельности.

Внешняя подотчетность связана с ролью исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Контроль над полицией осуществляется *исполнительной властью* на центральном министерском, региональном и, в некоторых странах, на местном уровне. *Исполнительный уровень* определяет распределение бюджета, формулирует общие директивы и приоритеты полицейской охраны, а также издает регламенты действий полиции. *Законодательный уровень* контролирует полицию с помощью внимательного рассмотрения правовых норм в комитетах, издания законов, касающихся полиции и полицейской власти, утверждения бюджетного распределения, учреждения должности парламентских чиновников для разбора жалоб частных лиц на государственные учреждения (омбуд-

сменов) и комиссий для общественного расследования жалоб. *Судебный уровень* контролирует полицейских и при необходимости преследует их согласно гражданским или уголовным процедурам. Кроме того, внешний гражданский надзор над полицией необходим, чтобы предоставить жертвам предполагаемых злоупотреблений возможность расследования их заявлений независимым органом. Заявления могут направляться в независимый “комитет по жалобам” или полицейскому омбудсмену. Важно, чтобы жалобу проверяли независимые лица извне, а не только служащие полиции¹⁸. Омбудсмены, неформальные инициативные группы гражданского общества, консультационные группы сообществ и требующие ответственного отношения средства массовой информации — все они могут играть роль внешнего надзора. Эти организации гражданского общества могут содействовать в обеспечении общественного доверия полиции.

Строительство полицейских сил бросает четыре вызова: подготовка и экипировка отдельных служащих полиции и сил, которые поглощают время и всегда затратны; создание ответственных и уважающих права институтов; создание надлежащих структур и систем управления; обеспечение того, что полиция действует как часть более широкого массива обеспечения правопорядка.

Фундаментом, на котором должны строиться полицейские организации, является убеждение, что полиция может содействовать демократическому политическому развитию самым непосредственным образом, действуя согласно следующим четырем правилам:¹⁹ в действиях полиции высшим приоритетом должно пользоваться *служение нуждам* отдельных граждан и всего сообщества²⁰; полиция должна *быть ответственной* перед законом, а не перед правительством; она должна *защищать права человека*, особенно те, которые требуются для неограниченной политической деятельности, которая является критерием демократии²¹; деятельность полиции должна быть *прозрачной*.

Полицейская организация должна руководствоваться следующими принципами:

- 1) необходимо сформулировать задачи, которые четко определяют приоритеты и роль полицейских служб, а также потребности, которым должны соответствовать имеющиеся возможности и финансирование;
- 2) систему полицейской охраны нельзя рассматривать отдельно от общественно-политической системы, в которой она работает. Таким образом, любая полицейская реформа будет половинчатой и вскоре выдохнется без сопутствующего учреждения и обновления других институтов, чья деятельность влияет на полицию, например, системы уголовного судопроизводства и пенитенциарной системы;
- 3) полицейская ответственность должна увеличиться, и соответственно поддерживаться эффективность полиции; необходимо создать систему, которая гарантирует непрерывную трансформацию и профессионализацию;
- 4) руководство полицией следует осуществлять, повышая квалификацию и системность, улучшая кадровую политику, систему определения бюджета, планирования, информирования, управления коммуникациями, что окажет существенное позитивное влияние на повышение ответственности;

¹⁸ Hazenburt A. Target Areas of Police Reform // Kadar A. (ed.). Police in Transition. — Budapest, 2001. — P. 177–186.

¹⁹ Bayley D. Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It / US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, NCJ 188742, June 2001. — Washington, 2001. — P. 13–15.

²⁰ Полиция является наиболее явным выражением правительственной власти. Когда она использует эту власть прежде всего, чтобы служить интересам правительства, она извращает демократические обещания правительства народу. Наибольший вклад, который полиция может сделать в демократию — это защита отдельных граждан. Именно этого различные системы аварийных телефонов достигли в развитых демократических государствах. Большую часть работы, которую делает полиция в развитых демократиях, инспирируют отдельные члены общества, а не приказы правительства. Полиция, чье первоочередное дело состоит в служении разобщенной публике, поддерживает демократию двояко. Во-первых, она становится отзывчивой к самому широкому кругу возможных интересов. И во-вторых, она увеличивает легитимность власти, ежедневно и практически демонстрируя, что власть государства будет использоваться в интересах людей.

²¹ Такая деятельность — это свобода слова, объединений и движений, свобода от произвольного ареста, задержания и высылки, а также беспристрастность в применении закона.

- 5) поскольку полицейская ответственность зависит от критериев оценки полицейской деятельности, необходимо определить, какие типы полицейской статистики следует вести – количественные и качественные, и как эти сведения со временем будут обновляться и модифицироваться. Одновременно следует принять решение, кто и как собирает и анализирует эти сведения, и что из них предоставляется для публичного ознакомления;
- 6) поскольку полицейская ответственность зависит от информации, то должен быть обеспечен доступ к полицейской информации с помощью законодательного закрепления права общественного доступа, подзаконных директив и конкретных правил;
- 7) в связи с двуединой природой полицейской ответственности (внутренней и внешней) планирование является важным условием оценки возможностей различных учреждений, увеличения таких возможностей и определения доли ресурсов, выделяемых на обеспечение отчетности этих учреждений.

Поскольку успех полицейской ответственности изначально коренится в самой полиции, сердцевина системы ответственности — это установление честного и объективного внутреннего режима полиции, основанного на публично признанном *кодексе поведения*.²² К другим проблемам, на которые следует обратить внимание, относятся: как подаются заявления о злоупотреблениях полицейского персонала; анонимность заявителей; кому позволяется выдвигать обвинения; процедура последующего расследования; должные процессуальные гарантии для тех, против кого выдвинуты обвинения; как и кто определяет и оценивает достоверность заявлений. Еще один важный компонент внутреннего режима — метод укомплектования отделов внутреннего режима, набора и отбора дознавателей.

В полицейской службе существует много возможностей для дополнительных инициатив, способных поддерживать функционирование системы полицейской ответственности, к которым относятся: упорная тренировка и контроль за выполнением полицейским персоналом режимов “применение силы” и “применение оружия”; непрерывное совершенствование и улучшение работы персонала и систем оценки в самой полиции; улучшение процессов и процедур полицейского продвижения по службе.

В демократическом государстве полицейская охрана, чтобы быть эффективной, должна основываться на общественном согласии, доверии и сотрудничестве. Это означает, что сообщество признает задачи полицейской охраны законными и предоставляет полиции полномочия для выполнения этих задач. Общественное согласие зависит от ответственности полиции за обеспечение сообщества нужной ему службой охраны правопорядка. Если армия остается ответственной, прежде всего, перед политической властью, то и полицейские, и солдаты ответственны перед их соответствующим командованием. Полиция также несет ответственность перед судебной ветвью власти. Кроме того, полицейские учреждения сохраняют ответственность перед местными полицейскими управлениями и внешними органами надзора, такими, например, как специальные подразделения дознания, проверяющие все случаи причинения ущерба индивидуумам.

Разделение труда в сфере обороны и безопасности в государстве

Всего 15 лет назад *оборона* и *безопасность* были синонимами в смысле *государственной безопасности*. Первоначально безопасность обеспечивали расходы на оборону. Сегодня оборона — это только один элемент безопасности, и при этом все меньший элемент. Главные заботы безопасности — это такие проблемы, как региональные конфликты, террористические угрозы, этническая и религиозная напряженность, открытые и ненадежные границы, нелегальная миграция и организованная преступность, которые стирают грани между властью, бизнесом и преступлением. Вероятно, возникнет еще больше непредвиденных пока вызовов. Они требуют не традиционного военного ответа, а вмешательства полиции, органов безопасности и военизированных сил, и поэтому относятся ско-

²² К наиболее важным международным соглашениям и кодексам поведения относятся: “Европейский кодекс полицейской этики” (утвержден Советом Европы), “Кодекс поведения ООН для служащих правоохранительной системы”, “Руководящие принципы ООН для гражданской полиции” и “Кодекс поведения ОБСЕ в военно-политических аспектах безопасности”

рее к компетенции министерства внутренних дел. Тем не менее, государственными органами обеспечения безопасности остаются вооруженные силы, которые, однако, в большинстве случаев все еще организованы как для последней мировой войны. Слишком уж часто они ощущают недостаток фундаментальных качеств, чтобы выполнять новые задачи наподобие проекции силы, интервенции, миротворчества, гуманитарных и стабилизационных операций, военизированной охраны порядка и т. д. Такие силы существуют вопреки ясной тенденции и тому факту, что сферы полицейской охраны и армии сливаются. На протяжении последнего десятилетия произошла трансформация оборонной политики и роли вооруженных сил относительно безопасности. Это подразумевает новую концепцию роли сектора обороны вне традиционных ролей во время боевых действий, концентрацию на задачах, которые по природе своей все более ориентированы на безопасность.

Соответствие новым требованиям безопасности диктует фундаментальную реформу национальных структур, моделей финансирования, систем правительства, а также отношений между гражданскими лицами и военнослужащими. Функции, с которыми сейчас сталкиваются эти институты, за последнее десятилетие изменились, но их структурам еще придется эволюционировать, чтобы отвечать требованиям времени.

Сегодня органы и силы, ответственные за оборону и безопасность, имеют все более широкое разнообразие ролей и задач. На внутригосударственном уровне их задачи состоят в сохранении правопорядка, защите безопасности государства, лиц и собственности, охране демократических институтов и процедур, обеспечении мирного сосуществования различных частей сообщества. На международном уровне, где все более возрастает необходимость сотрудничества, эти органы и силы должны всесторонне координировать свою деятельность через двусторонние или многосторонние рамочные соглашения, поскольку они могут вовлекаться в согласованные действия или совместные/объединенные операции по коллективным оборонным соглашениям или же в международные миротворческие и стабилизационные миссии для предотвращения или урегулирования конфликтов, или же для помощи в постконфликтном восстановлении.

Все больше сегодняшних угроз безопасности, таких, как международная организованная преступность, международный терроризм и распространение оружия, задевают как внутреннюю, так и внешнюю безопасность и, таким образом, требуют совместных и намного лучше синхронизированных ответов со стороны органов и сил сектора обороны и безопасности, которые также скоординированы на международном уровне. Каждая из этих новых задач должна отражаться в задачах и обязанностях различных компонентов сектора обороны и безопасности страны.

Уровень правительства

Новые угрозы диктуют, прежде всего, необходимость создания потенциала для урегулирования кризисов, что требует многих усилий и затрат. Необходимая предпосылка успеха в преодолении кризисов состоит в том, чтобы на все аспекты кризиса – дипломатический, политический, военный, гуманитарный, экономический и социальный – реагировать одновременно на скоординированной основе, из чего следует необходимость интегрированного планирования действий. Новые угрозы также требуют больших капиталовложений в структуры министерства внутренних дел, полицию, службы разведки и безопасности, таможенные службы, силы пограничной и береговой охраны, защиту особо важной государственной инфраструктуры и т. п. Поскольку безопасность больше не является исключительно делом армии, она больше не относится к сфере компетенции исключительно министерства обороны и министерства иностранных дел, которые до сих пор были главными министерствами, ответственными за безопасность. И поскольку больше нет возможности провести четкую грань между внешней и внутренней безопасностью, сегодняшняя безопасность требует большего сотрудничества и всесторонней координации «внешних» министерств и их служб с «внутренними» министерствами: юстиции, охраны окружающей среды, здравоохранения, транспорта, связи, финансов, экономики и т. д. и с их службами – полицией, органами безопасности и разведки, охраной особо важной государственной инфраструктуры, имеющими дело с чрезвычайными ситуациями, иммиграцией и т. п.

Отнесение невоенных угроз к сфере безопасности требует надежной стратегии. Она может быть разработана только в том случае, если лица, занимающие ключевые посты в различных организациях правительства, охраны порядка, службах разведки и безопасности, научных и исследовательских институтах соберутся вместе, чтобы выработать всесторонний подход к этим проблемам, которые сегодня составляют наиболее неотложные и прогрессирующие угрозы безопасности демократических обществ.

Вооруженные силы

Сейчас уже очевидно, в каком направлении будут развиваться вооруженные силы: живая сила уступит огневой мощи, количество и масса — качеству личного состава и его подготовки, точности вооружения, прецизионности оснащения и лучшей силовой защите. Преимущество получат проекция силы, а также масштаб, досягаемость и быстрота действий, развертывания, вступления в бой и непрерывное поддержание боеспособности. Преимущественное значение будет иметь постоянное обновление информации, разведанных и процесса принятия решений, дающие возможность действовать приоритетно, ибо новая среда безопасности будет требовать более приоритетных и наступательных действий.

В то же время новые угрозы влекут за собой увеличение военной поддержки гражданских властей и полиции, чтобы справиться с такими серьезными ситуациями, как террористические атаки, организованная преступность, наркоторговля и контрабанда. Вдобавок к осуществлению военных интервенций для достижения, восстановления или поддержания мира, сектор обороны сегодня призван выполнять большее число ролей, относящихся к безопасности. В определенных случаях, они могут состоять в прямом действии вооруженных сил, например, защиты государственных учреждений и критической национальной инфраструктуры, рекогносцировке, наблюдении, патрулировании, поддержке пограничников или вспомогательно-гуманитарных акциях. Или же может потребоваться использование таких ресурсов обороны, как разведка, воздушный и наземный транспорт, средства связи и все виды военного оснащения.

Итак, сущность проблемы сегодняшних европейских вооруженных сил состоит в том, что они сталкиваются с революционным изменением требований, выдвигающим две несовместимые цели в стратегической структуре классического взаимоотношения между *целями, способами и средствами - обороной и безопасностью*, и в связи с этим проблему разделения труда. Поскольку, по крайней мере, пятнадцать-двадцать лет угроза войны не ощущается, доминирующая тенденция состоит в рационализации этой проблемы рассмотрением данных *целей* последовательно: отодвинуть *оборону* на второй план для того, чтобы сосредоточиться в настоящее время на достижении *безопасности*. Однако в реорганизации *средств* для соответствия этим *целям* безотносительно к *путям* кроются опасности. Теоретически, *способ*, с которым имеет дело оборона, не изменился. Власти многих стран все еще полагают, что эффективная оборона требует массовых армий. С развитием вооружения плотность войск, необходимых в открытом бою, действительно уменьшается. Но равно справедливо также и то, что в будущем мы станем свидетелями все более масштабного переноса новых угроз и вооруженной борьбы в городские кварталы и районы плотной застройки, что потребует совершенно иных способов ведения войсковых операций. И это даже в большей степени справедливо для миротворческих операций и вмешательства «вне зоны ответственности». Для таких действий сухопутным войскам нужно иметь, по крайней мере, тройной комплект личного состава для батальонов, составляющих развернутую силовую структуру, чтобы обеспечивать действия, и с достаточной периодичностью пополнять участвующие в боях войска²³. На практике, однако, и зачастую из-за сокращения финансирования и

²³ При длительных действиях высокой интенсивности для обеспечения ротации, необходимой войскам для сохранения боеспособности, требуется пребывание трети их личного состава в развернутых подразделениях, трети на подготовке, трети — на отдыхе и восстановлении.

бюджетов обороны, государства продолжают сокращение своих вооруженных сил. Поэтому, больше не ясно, как должны осуществляться и *оборона*, и *безопасность*. Ясно только, что существующие *средства* далеки от оптимальности и для первого, и для второго. Таким образом, важнейшая проблема — изыскать новые *способы*, чтобы достичь *целей*, как *обороны*, так и *безопасности* адекватными для этого *средствами* — отвечая на вызовы двойной роли армии большим участием сектора безопасности и более точным определением сфер разделения труда.

Ясно, однако, что требуются новые военные организации и структуры: меньшие числом и размерами, но с большими возможностями. Завтрашним вооруженным силам придется иметь намного более широкий диапазон компетентности. Поскольку вооруженным силам нужно стать более гибкими, универсальными и способными развертываться и снабжаться за границей, их стоимость будет возрастать, а численность — уменьшаться. Для небольших стран это означает, что они не будут более содержать сбалансированные национальные вооруженные силы, выполняющие все функции, необходимые в общевоинских действиях. Потребуется более развитое *многонациональное разделение труда*, большее *разделение ролей*, и большая *специализация*.

Все большему числу стран придется участвовать в соглашениях коллективной безопасности, потому что все меньше государств будут способны индивидуально соответствовать всем требованиям безопасности. Это делает необходимой для вооруженных сил *способность к взаимодействию* с иностранными войсками, например с НАТО, на высших политико-военных уровнях принятия решений и на оперативно-тактических уровнях, вплоть до владения английским языком. Кроме того, в последние несколько лет отмечена растущая тенденция к *военно-промышленной интеграции* и структурам *многонациональной военной коалиции*. Главное предназначение НАТО, и во все большей степени также и ЕС, например, состоит в устранении “национализированных” обороны и политики безопасности в интересах углубления интеграции. Интеграция и расширение несут потенциал чрезвычайного увеличения влияния НАТО на новую среду безопасности. Принимая кандидатов по мере их готовности и поощряя другие страны через программу “Партнерство ради мира” и другие механизмы для того, чтобы они развили свой оборонный сектор до более высокой степени компетентности и совместимости с НАТО, таким образом Альянс делает огромный вклад в глобальное противостояние новым угрозам безопасности.

Но как следует кандидатам отнестись к проблеме присоединения к Альянсу, находящемуся в процессе быстрой эволюции? Им придется продемонстрировать минимальный уровень административной и правительственной компетентности и быть способными гарантировать *способность к взаимодействию в политической, экономической, военной сфере и сфере безопасности*. Кандидатам нужно будет показать, что они разделяют общие ценности и могут проявить политическую волю для их сохранения. Только тогда они будут в состоянии работать вместе как равные, достойные взаимного уважения, когда сильные помогают слабым стать сильнее, и ни одно государство не отдает приказы другим. Хорошо начинать с переосмысления принципов членства в Альянсе в контексте перспективы новых угроз безопасности. Чтобы стать желанным членом любого союза, будь то НАТО или ЕС в рамках “Общей внешней и внутренней политики”, страна должна быть способна обеспечить *необходимый минимум самозащиты*, а также быть *способной получать помощь* от других союзников и *оказывать помощь* им.

Самозащита больше не означает просто самооборону. Некоторые государства еще сталкиваются с потенциальной внешней военной угрозой, которая диктует необходимость сохранения традиционных вооруженных сил, тогда как другим классическая оборона больше не потребуется. Для одних членов Альянса террористическая угроза может быть очень высокой, а для других — низкой. Таким образом, в современных оборонных союзах будут существенные отличия в том, как его члены расценивают угрозы по приоритетности и распределяют ресурсы, чтобы с ними справиться. Подобным же образом, будут значительно различаться виды союзнической помощи, нужные государствам. Вероятно, что это больше не будет просто традиционная военная помощь — сейчас должен быть готов к оказанию помощи сектор безопасности. Может существовать ограниченное число вариантов предоставления помощи другим, но много вариаций в их пределах. Военные варианты будут требовать

войска, способные проецировать силу и вступление в боевое столкновение. Но вооруженным силам также придется быть способными к развертыванию на собственной территории для поддержки сектора безопасности. Разделение бремени не только затрат, но также риска и потерь останется важным фактором в решении вопроса, какой вклад потребуется от союзников. Но помощь должна быть не только военной.

Еще один важный вопрос, стоящий в равной мере перед членами НАТО, ЕС и странами-кандидатами — как приспособить для соответствия этим новым вызовам не только национальные организации, но и НАТО, и ЕС таким образом, чтобы они сохранили способность справляться с новыми угрозами безопасности. Чтобы удовлетворить требования безопасности различных членов Альянса, внутренние механизмы для *сотрудничества и координации* потребуются приспособить или создать. Эти механизмы будут также нуждаться в обеспечении каркаса, в пределах которого члены Альянса смогут выработать *специализированные военные возможности* вклада в общие усилия и обеспечить сотрудничество с сектором безопасности. Следовательно, расширение также вынудит Альянс проводить реформы для ускорения процедур, несколько консервативных, но необходимых для того, чтобы НАТО оставалась эффективной.

Полиция

В государстве *регулярная полиция* отвечает за охрану законности и правопорядка, общественной безопасности и борьбу с преступностью²⁴. Ей все более приходится иметь дело с проблемами, связанными с нелегальной торговлей наркотиками, оружием и людьми, контрабандой и нелегальной иммиграцией. Природа этой деятельности и полномочия на арест, обыск, изъятие и допрос означает, что полиция имеет существенные возможности для ограничения права и свобод народа. Сегодня эксперты сходятся во мнении, что основной целью *регулярной полиции* является защита прав человека и законности как предотвращением нарушения прав человека другими, так и соблюдением прав человека при выполнении этих обязанностей. Соблюдение прав человека, таким образом, является важнейшим условием надлежащей и действенной полицейской охраны. Поскольку авторитет полиции будет все более зависеть от ее профессионализма, полицейским нужна более широкая подготовка, охватывающая гуманитарные принципы, конституционные гарантии, стандарты, проистекающие из имеющихся кодексов этики и поведения в соответствии с демократическими нормами.

Хотя ситуация в разных странах может отличаться, *государственная безопасность* больше не является главной целью *регулярной полицейской охраны*, а все более относится к ведению подразделений *специальной полиции*, которые нужны, чтобы справиться с транснациональным терроризмом и международной организованной преступностью в централизованном порядке *на государственном уровне*. Две главные проблемы в пространстве, сложившимся после событий 11 сентября, состоят в том, что в большинстве государств акцент на полицейскую охрану переместился на противодействие терроризму и организованной преступности, которое осуществляется скрытно и требует более полное взаимодействие со службами безопасности и органами разведки. Это приводит к стиранию граней между полицией и силами безопасности или разведслужбами, и потенциально может ослабить прозрачность и подотчетность. Кроме того, ключевой проблемой борьбы с терроризмом является максимальная эффективность, которая может быть достигнута за счет законодательных и процедурных гарантий. Таким образом, важно, чтобы законодательство было пересмотрено, и были более четко проведены различия между безопасностью и разведкой, с одной стороны, и специализированными органами охраны порядка, с другой. В то же время законодательство должно лучше учитывать достижения в области связи, современных технологий и киберпреступлений, и должно более регулярно обновляться.

²⁴ Полиция, прежде всего, отвечает за: 1) выявление уголовных преступников и криминальной деятельности и, при наличии оснований, задержание преступников и участие в последующих судебных процедурах; 2) профилактику преступлений предупредительными мерами; 3) создание и поддержание чувства безопасности в сообществе; 4) содействие и защиту законности в государстве; 5) предоставление иной помощи в чрезвычайных ситуациях.

Большинство стран является членами Международной организации уголовной полиции (Интерпола), созданной для выявления и пресечения транснациональной преступности, обеспечения международного сотрудничества и координации иной полицейской деятельности. Интерпол не производит расследования или аресты самостоятельно, а служит центром информации о криминальной ситуации, подозреваемых и преступниках. Политические преступления исключены из его компетенции.

В странах обычно учрежден офис “единого контактного звена”, главным образом в штаб-квартире национальной службы уголовного следствия, доступный круглые сутки и обеспечивающий канал связи для международных запросов правоохранительных организаций, сотрудничества и обмена разведанными и информацией. Он также служит точкой контакта для зарубежных офицеров, командированных в страну, направляет собственных сотрудников по связи за границу – в Интерпол, Европол и другие международные или региональные организации, а также в различные страны. Доступ к данным обычно предоставляется для таких запросов: о разыскиваемых или пропавших лицах; о похищенных транспортных средствах или имуществе; об уголовных делах; об отпечатках пальцев; о фотографиях преступников; о заключенных; о явных или скрытых телефонных абонентах; о владельцах транспортных средств и регистрации последних; о водительских правах; о паспортах; о регистрации компаний; по системе учета населения; по избирательным спискам; о банковских счетах; о налоговой информации.

ЕС предпринял усилия, чтобы разработать более институциональный подход к вопросам внутренней безопасности Европы с помощью составления “Общего плана действий”, принятия мер по усилению *трансграничной полиции и юридического сотрудничества*, согласования политики определения, противодействия и вынесения приговоров террористам, а также улучшения сотрудничества полиции и разведки, включая объединенные следственные бригады полиции и юристов. ЕС создал Евроюст, улучшил пограничный контроль, систему предоставления убежища и иммиграции, ввел широкое применение *Европейского ордера на арест*; улучшил *безопасность европейского авиатранспорта и аварийную готовность*, принял меры в *экономической и финансовой политике*, чтобы исключить источники финансирования терроризма и более эффективно бороться с отмыванием денег. Эти усилия должны не только поддерживаться отдельными государствами, но и более всесторонне координироваться и синхронизироваться на многостороннем уровне. Почти все службы, участвующие в региональных процессах сотрудничества и обмена информацией, признают, что проблемы координации существуют, и у многих есть непосредственный опыт затруднений, которые возникают, когда этим проблемам не уделяется внимание. Многие также извлекли важные уроки за прошлые несколько лет и разработали инновационные технологии для улучшения межведомственной координации и отчетности. Государствам, таким образом, придется сосредоточиться на усвоении этих уроков и осуществлять более интегрированное планирование формальной части межведомственного процесса.

Демократический идеал полиции²⁵ может поддерживаться организационными средствами, такими как: более четкое разделение труда между теми, кто производит расследование, арест, допрос и определение наказания; военизированная бюрократическая структура, ограничивающая разграничение и разрабатывающая контрольные процедуры; создание конкурирующих полицейских служб, а не единого монолита; внешние органы, контролирующие поведение полиции и дающие разрешение на определенные действия; регулярная полиция, готовая идентифицироваться как таковая, в обмундировании с указанными именами, идентификационными номерами и четко маркированными автомобилями, с одной стороны, и, с другой, специализированная секретная полиция, чья идентичность скрыта и хорошо защищена; большая ротация в назначениях; соответствующая компенсация и условия работы, по крайней мере, на среднем общественном уровне, и проживание полицейских в сообществе, которому они служат, а не в казармах. Эти усилия основаны на убеждении, что свобода может быть лучше защищена, если власть рассредоточена, конкурирующие службы присматривают друг за другом, идентичность и действия регулярной полиции очевидны, специализированная полиция подотчетна парламенту, а идентичность участников тайных полицейских действий полностью обеспечена.

²⁵ Marx G. Police and Democracy // Amir M., Einstein S. (eds.). Policing, Security and Democracy: Theory and Practice. — <http://www.mit.edu/gtmarx/www/dempol.html>.

Органы разведки и безопасности

Став ключевыми элементами нового *сообщества безопасности*, разведка, контрразведка и специализированные службы безопасности и охраны порядка столкнулись со специфическими вызовами. Ни одна из новых транснациональных угроз не стабильна. Это особенно касается международных террористических и преступных организаций: они учатся и приспосабливаются быстрее, чем государства. Таким образом, службам разведки и безопасности больше не достаточно не отставать: они должны предвидеть и опережать. Быстрота и профессиональные умения являются ключами к победе над терроризмом и необходимы для того, чтобы справиться с различными вызовами государству. Но как бы успешно не предвидела разведка будущие угрозы, она не предвосхитит их все. Таким образом, службам разведки и безопасности нужно будет приспосабливать свои организации к переменам более легко и быстро, а значит, быть способными к постоянной трансформации. Для этого им потребуется больше гибкости в перемещении ресурсов, людей и денег, чтобы отреагировать на изменение приоритетов. Им придется набирать и готовить специалистов новых квалификаций, обладающих специфическими навыками и знаниями опытом, чтобы работать за рубежом в незнакомой среде при сборе разведанных. Им также придется приспосабливаться, чтобы справляться с внутренними проблемами, которые сейчас приобрели новое значение: иммиграция, взаимоотношения этнических меньшинств, экстремизм, отрицание лояльности по отношению к государству, ксенофобия и враждебные асоциальные группировки, то есть, проблемами, которые наверняка затронут все демократические государства.

Изменение природы угроз сегодня требует намного более близкого сотрудничества между разведслужбами и их аналогами в службах безопасности и организациях полицейской охраны. Годы ввиду достаточных оснований для разделения властей и разделения труда между внутренней и внешней сферами, в этих органах выработывалось совершенно разное отношение к ведению разведки, что усложняет совместную работу с нужной сейчас мерой эффективности. Это скорее проблема не доверия или борьбы за сферы влияния между конкурентами, стремящимися защитить свою маленькую "империю", а глубокого философского и культурного различия, которое нелегко преодолеть. Эта проблема затрагивает не только национальные службы или двустороннее сотрудничество, она даже в большей степени воздействует на многостороннее сотрудничество и международные организации.

Огромную важность улучшения обмена информацией и разведанными нельзя преувеличить. Без остро необходимых улучшений в этой сфере, национальные правительства, как и международные организации, будут не в состоянии справиться с новыми угрозами безопасности. Улучшения нужны во взаимодействии между национальными службами и институтами, а также между странами. С этой целью нужно выработать доверительные отношения между служащими из различных стран и различными службами, поскольку именно на основании доверия информацией и разведанными наиболее охотно делятся. Бессмысленно правительствам издавать законы об информационном обмене, если нет основы — взаимного доверия. Правительствам следует подумать, как наилучшим образом использовать модели неформальных механизмов обретения доверия, разработанных и действующих в НАТО, чтобы улучшить возможности обмена разведанными.

Разделение труда в сфере обороны и безопасности при изменении ситуации

Правительства приходят к власти, чтобы осуществлять свои намерения и политику, а избиратели ожидают, что правительства готовы к событиям и контролируют их. Некоторые аспекты их политики будут связаны с использованием средств обороны и безопасности, особенно когда возникают непредвиденные обстоятельства. Такие обстоятельства могут быть разнообразными: естественные или техногенные катастрофы, гражданское неповиновение и беспорядки, угрозы терроризма, мятежи и войны. При большинстве этих событий необходимо развертывание и использование сил оборо-

ны и безопасности. В качестве примеров разделения труда в сфере обороны и безопасности при изменении ситуации рассмотрим три случая: 1) *природные катастрофы*; 2) *массовые беспорядки*; 3) *чрезвычайное положение*.

Природные катастрофы

*Природная катастрофа*²⁶ - это следствие или результат опасного явления, происходящего, когда совпадают человеческая деятельность и естественное физическое явление, например, извержения вулкана, землетрясения, оползни и т. п., в местах проживания населения. Жертвы или имущественные повреждения, которые могут иметь место вследствие катастрофы, зависят от того, насколько защищены население или общественная инфраструктура. Бедствие — это социальное разрушение, которое может произойти на любом уровне — индивидуума, сообщества или государства. В областях, где не живет человек, естественные явления не представляют опасности и не приводят к бедствиям. Такое понимание воплощено в формулировке: “бедствия происходят, когда опасности накладываются на уязвимость”.

Борьба с бедствием охватывает четыре направления деятельности: *ослабление, приготовление, реагирование и восстановление*.

Целью *ослабления* является смягчить последствия естественной катастрофы или полностью предотвратить ее. Этот предпочтительный метод может быть осуществлен при приемлемых затратах. Ослабление часто результативно для предотвращения лавин, наводнений и голода, для мер по охране здоровья, при перебоях в подаче энергии, воды и авариях канализации.

Приготовление достигается созданием национальных и региональных центров чрезвычайных ситуаций, которые, в некоторых случаях, могут координировать гражданскую оборону, и формированием общегосударственной практической доктрины реагирования на чрезвычайные ситуации. Другие меры включают постоянные государственные запасы медицинских средств, стратегические резервы горючего, зерна и других основных продуктов питания. Дальнейшая подготовка предусматривает учения, снабжение и оборудование для использования на стадиях реагирования и восстановления.

Реагирование подразумевает мобилизацию аварийных служб. О чрезвычайной ситуации сначала сообщают диспетчеру экстренных служб или полиции. Следует иметь заблаговременно определенные процедуры контакта с координатором аварийных служб, который затем решает, необходимо ли задействовать центр чрезвычайных ситуаций и выслать команды для сбора информации, чтобы определить потребности. Наиболее эффективными в спасении жизни и имущества являются централизованные службы — пожарные, полиция, коммунальные аварийные команды и общества помощи такие, как “Красный крест”.

Восстановление заключается в воссоздании поврежденной инфраструктуры, всех видов коммуникаций, сооружений и производств, возвращении людей к нормальной жизни. Это самая долгая и, в конечном счете, самая дорогостоящая фаза. Если ресурсы для ослабления и материалы для восстановления рассредоточить до того, как случилось бедствие, можно предотвратить каскады социальных несчастий. Во многих случаях восстановлению могут очень помочь небольшие объемы заблаговременно подготовленной инфраструктуры.

Роли и участие сектора безопасности и обороны

Ослабление обычно является задачей национальных, региональных и местных властей, их подразделений экстренного реагирования, спасателей и частей, отвечающих за защиту критической государственной инфраструктуры. *Сектор безопасности* должен быть проинформирован о планируемых или осуществленных мерах. *Сектор обороны* информируется только в случае необходимости.

²⁶ Например, лавины, бури и метели, засуха, землетрясение, эпидемия, голод, наводнение, лесной пожар, град, жара, ураганы, ледяной шторм, грязевой вулканический поток, оползни и сели, провалы, торнадо, цунами, извержение вулкана и т. п.

Приготовление осуществляется национальным, региональным и местным правительством. *Сектор безопасности* задействован целиком и должен: спланировать и организовать все мероприятия и средства безопасности, необходимые для всех возможных случаев; разработать руководства по обеспечению безопасности населения, затронутого бедствием, и управлению возможной эвакуацией; быть полностью осведомленным обо всех планах и приготовлениях на случай тревоги, мобилизации и действиях в случае бедствия; иметь достаточный штат специалистов, приписанных к *центрам чрезвычайных ситуаций*, которые будут руководить действиями по ликвидации последствий бедствия под руководством назначенного государственного или регионального координатора по чрезвычайной ситуации; планировать, организовывать и участвовать в учениях и тренировках по применению и развертыванию средств безопасности; разработать нормативы для таких учений и обновлять планы на определенные случаи.

Сектор обороны привлекается только для планирования и подготовки конкретных мер гражданской обороны или на случай, когда штатные аварийные службы и их мобилизованный резерв будут резко перегружены. Только в таких крайних ситуациях ресурсы обороны будут участвовать в подготовке и планировании, а затем строго во *вспомогательной роли*: под руководством гражданского правительства в интересах гражданских властей.

Реагирование направляется и координируется особым *координатором по чрезвычайным ситуациям* и персоналом *центра чрезвычайных ситуаций* и осуществляется одновременно с действиями по ослаблению последствий бедствия. *Сектор безопасности* будет участвовать в работе персонала центра, возглавлять и проводить операции с целью обеспечения безопасности. Обычное участие сектора безопасности на стадии реагирования заключается в следующем: рекогносцировка, сбор информации, анализ и оценка повреждений или угрозы; мобилизация, развертывание и ввод в действие, согласно установленной приоритетности своих ресурсов, которыми обеспечивается безопасность населения, прямо или косвенно затронутого бедствием; управление безопасной эвакуацией; предотвращение несанкционированного доступа в зону бедствия и в местности, оставленные населением; охрана частной собственности в оставленных населением зонах; меры по охране порядка, где они дополнительно потребуются.

Только если гражданские ресурсы, вовлеченные в действия по облегчению последствий бедствия, недостаточны в отношении личного состава, материальной части или времени, для помощи гражданским властям под гражданским руководством призывается *сектор обороны*. Помощь будет оказываться в виде вспомогательных действий, а ответственность за выполнение задач возлагается на гражданские власти. Вооруженные силы сами определяют состав подразделений для развертывания и отвечают за командование частями и их ввод в действие. Вооруженные силы в чрезвычайной ситуации могут обеспечить поддержку одновременно нескольких операций, занимаясь ликвидацией последствий сильных разрушений, спасением, эвакуацией и охраной людей и имущества в разрушенных районах. В зависимости от типа, особенностей, масштаба бедствия, и неотложности требуемого реагирования основное участие вооруженных сил может состоять в следующем: предоставление воздушного и наземного транспорта для крупномасштабной эвакуации, развертывание подразделений по оказанию первой помощи, спасательных, медицинских и распределение питания, медикаментов, горючего; развертывание и применение военных средств наведения мостов и переправ; задействование саперных и боевых инженерных частей для расчистки дорог для эвакуации, транспортировка материальных средств для предотвращения дальнейшего распространения бедствия и базового восстановления инфраструктуры; обеспечение средств передвижения и сетей связи в районах с прерванными коммуникациями; предоставление аварийно-спасательного и специального военного персонала (психологов, психиатров, медицинских специалистов для контроля заболеваемости, локализации аварий и обеззараживания, специалистов по общественным работам); усиление гражданской полиции военными полицейскими и консультантами по правовым вопросам; предоставление водоочистительного оборудования и специалистов, мобильных генераторов энергии, полевых кухонь, булочных и боен, мобильных моргов общего и специального назначения. Не рекомендуется

участие войск в переселении перемещаемого или эвакуируемого населения и общевосстановительных мероприятиях, которые должны осуществляться гражданскими правительственными органами.

Восстановление планируют и осуществляют гражданские правительственные органы, подрядчики и частные предприятия. Обычно потребность привлечения *сектора безопасности* может возникнуть только в том случае, если речь идет о специальных операциях по охране порядка и предотвращение разграбления частной собственности в районах восстановления. Участие *сектора обороны* ограничивается восстановлением поврежденных оборонных объектов и инфраструктуры вооруженных сил. И даже в этом случае они не конкурируют с гражданскими предприятиями.

Массовые беспорядки

Массовые беспорядки — это широкий термин, используемый правоохранительными органами для описания одной или более форм волнений, вызванных группой людей. Гражданские волнения — это симптом больших социально-политических или экономических проблем и форма протеста против них. Обычно накал действий соответствует степени возмущения общественности. К гражданским беспорядкам относятся (но не исчерпывают это понятие) несанкционированные шествия, сидячие забастовки и другие формы препятствования движению, массовые беспорядки, вредительство и другие виды преступлений. Беспорядки возникают как демонстрация общественности и правительству, но могут разрастись во всеобщий хаос.

Любые *гражданские беспорядки* — это тонкий баланс сил. Типичной глубинной причиной любого такого конфликта является какая-либо борьба политических сил. Зачастую общественные демонстрации рассматриваются как последнее прибежище политических организаций. Если баланс сил при гражданских беспорядках выходит из равновесия, результатом становится либо их подавление, либо переход в беспорядки массовые. Массовые беспорядки часто приводят к полицейской жестокости.

Жизнь граждан, непосредственно не вовлеченных в гражданские беспорядки, может быть существенно нарушена. Их возможности для работы, восстановления сил и, в некоторых случаях, получения предметов первой необходимости могут оказаться под угрозой. При вспышках насилия может произойти разрушение инфраструктуры. Могут быть временно прекращено предоставление коммунальных услуг, например, водо-, газо- и электроснабжения, а также деятельность сетей коммуникации.

И *сектор обороны*, и *сектор безопасности* должны защищать законы и граждан государства, хотя полиция несет за это ответственность в большей степени. Однако очевидно, что предотвращение и локализация гражданских беспорядков и восстановление общественного правопорядка — это, прежде всего, задача гражданских органов охраны порядка на общенациональном и местном уровнях. Только в исключительных обстоятельствах, когда полицейские органы более не способны контролировать ситуацию, армия рассматривается как последний из возможных для государства вариантов — крайнее силовое средство государства.

Западная и особенно американская традиция исключает привлечение армии к решению внутренних проблем. Даже Национальная гвардия США используется внутри страны только как поддержка или резерв. Но, как всегда, имеются исключения. Несколько стран содержат национальные внутренние войска. Во Франции есть Национальная жандармерия²⁷, охраняющая сельскую местность и поселения за пределами юрисдикции французской Национальной полиции. Другие ее задачи включают проведение уголовных расследований, контроль за поведением людских масс, охрану аэропортов и военных объектов. Будучи в административном отношении частью вооруженных сил, и, таким образом, под эгидой министерства обороны, для действий в пределах Франции она оперативно подчинена министерству внутренних дел. В Италии существуют карабинеры²⁸, военный корпус типа жандармерии с полицейскими функциями, организованный на территориальной основе, а также служащий в ка-

²⁷ <http://www.defense.gouv.fr/sites/gendarmerie/decouverte/organisation/>.

²⁸ http://www.carabinieri.it/Multilingua/ENG_p15-17_International_Police_Cooperation.htm.

честве итальянской военной полиции. Даже ЕС недавно создал Европейские силы жандармерии²⁹ для действий в кризисных ситуациях с участием пяти государств-членов, имеющих силы военной полиции: Италии, Испании, Нидерландов, Португалии и Франции. Эти силы получают особую тренировку по предотвращению или сдерживанию гражданских беспорядков, обладают опытом такого сдерживания и восстановления общественного порядка и, таким образом, готовы к эффективному участию в правоохранительных операциях по восстановлению безопасности и правопорядка.

Вооруженные силы других стран обычно используются для *службы общественного порядка* только тогда, когда ресурсов гражданских властей недостаточно для противостояния серьезным угрозам внутренней безопасности, а также во *вспомогательных* действиях. Принципы и приоритеты их участия в ситуациях гражданских беспорядков состоят в следующем:

- 1) вооруженные силы, по мере необходимости, будут оказывать полиции помощь выполнением вспомогательных задач, таких, как управление движением, охрана и патрулирование важных объектов (государственных учреждений, правительственных зданий, железнодорожных вокзалов, станций метро) или перекрытие дорог и создание контрольно-пропускных пунктов вне главных очагов демонстраций или массовых беспорядков;
- 2) только при исчерпании полицейских ресурсов вооруженные силы непосредственно примут на себя защиту общественной безопасности, и только совместно с профессиональной военной полицией или формированиями безопасности;
- 3) исключительно ввиду специфической, серьезной нештатной ситуации, дополнительные части могут быть непосредственно привлечены к *службе охраны общественного порядка*. Для этого они должны быть тщательно обучены и подготовлены физически и психологически. В этом случае следует избегать привлечения и ввода в действие формирований срочной службы или новобранцев. Но некоторые специальные части вооруженных сил, оснащенные нелетальным оружием, водометами, спецсредствами, средствами перекрытия дорог и другим инженерным материалом, могут хирургически точно помочь полиции — под полицейским руководством — в фокусных точках мятежей или вспышек насилия. Кроме того, если нарастают акты разрушений, чреватые серьезными последствиями, вооруженные силы могут также выделить свои специальные подразделения, чтобы препятствовать актам вандализма. Однако такие действия, как и все другие правительственные меры, должны быть правомерными и законными.

Традиционные вооруженные силы могут быть с большей легкостью применены в ситуации гражданских беспорядков в *иных областях, помимо службы охраны порядка*: для восстановления основных функций правительства, администрации и критической инфраструктуры; для подкрепления пограничных служб; для оказания помощи и содействия во вспомогательных акциях с военным оборудованием, когда нарушены инфраструктура, работа общественного транспорта, коммуникации или движение; для помощи сообществам и гражданам, не вовлеченным непосредственно в гражданские беспорядки, но изолированным и лишенным предметов первой необходимости тем, что срочно требуется для первой помощи, охраны здоровья, снабжения пищей и водой; для помощи в расчистке разрушений, возникших вследствие беспорядков, и охраны поврежденной правительственной, общественной и частной собственности для предотвращения грабежей.

Чрезвычайное положение

Чрезвычайное положение — это правительственная декларация, которая может быть основанием временного приостановления некоторых из обычных функций правительства, может служить для граждан предупреждением, что следует внести изменения в обычный распорядок жизни, или же может явиться приказом правительственным организациям привести в исполнение планы готовности к чрезвычайным ситуациям. Она может также служить основанием временной приостановки действия гражданских свобод. Такие декларации обычно издаются во время крупномасштабных естественных

²⁹ http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1882.html.

бедствий, внезапного возникновения и распространения инфекционной болезни, террористических атак, финансовых и экономических кризисов, в периоды мощных гражданских волнений, вследствие мятежа или объявления войны, то есть, в чрезвычайной ситуации, которая угрожает существованию государства и жизни его населения.

Право объявить чрезвычайное положение является самым существенным полномочием правительства, и должностные лица, принимающие решения об объявлении чрезвычайного положения в данной стране или на данной территории, реально владеют властью. Чрезвычайное положение довольно редко объявляется в демократических государствах, но диктаторские режимы часто объявляют его, и оно может длиться неопределенно долго, пока существует режим. Другими терминами, применимыми в таких ситуациях, являются *положение угрозы* или *осадное положение*. В некоторых ситуациях объявляется также *военное положение*, дающее особые полномочия высшим военным властям.

Сегодня под ударом не столько территория государства, сколько его строение, природа его общества, функционирование его учреждений и благополучие его граждан. Эти угрозы труднее выявить, чем чисто военные, и, таким образом, им труднее противостоять. Иногда лекарство от таких угроз может быть хуже, чем сама болезнь. Есть опасность, что государственные меры борьбы с угрозой, создающей чрезвычайную ситуацию, чреваты возникновением авторитарных процессов, которые ограничат личные свободы в большей степени, чем те угрозы, которые имелось в виду предотвратить.

В демократическом государстве чрезвычайные специальные полномочия предоставляются правительству конституцией или соответствующим законом. Административные указы, политика и планы правительства не могут создавать дополнительные полномочия, которые выходят за рамки закона. Конституция или закон определяют воздействие чрезвычайного положения на гражданские свободы, и пределы чрезвычайных полномочий или ограничений в правах. К чрезвычайным мерам можно обратиться только в том случае, когда нормальные меры окажутся недостаточными, чтобы справиться с ситуацией. Все предпринимаемые меры должны быть временными по своей природе, и конкретизированы применительно к тяжести ситуации в категориях территориальных пределов, существенного содержания и продолжительности. Правительство, контролируемое парламентом, должно обеспечить продуманное обоснование как для решения объявить чрезвычайное положение, так и для принятия конкретных мер, связанных с этим объявлением. О предпринимаемых мерах следует известить другие государства и органы контроля над исполнением соответствующих договоров. Любое ограничение обязательств по соблюдению прав человека должно оставаться строго в пределах, устанавливаемых международным правом³⁰. Если государство намеревается ограничить свои обязательства по Международному пакту о гражданских и политических правах, оно должно информировать Генерального Секретаря ООН об этом ограничении и о прекращении ограничения³¹. При любых обстоятельствах властные полномочия остаются у гражданских властей национального и местного уровня. *Сектор обороны* всегда играет вспомогательную роль, оказывая помощь гражданским властям, за исключением состояния конфликта или войны. Ни сектор обороны, ни сектор безопасности не принимают на себя полномочий гражданских властей; напротив, оба сектора содействуют гражданским властям. Кроме того, они продолжают соблюдать международные принципы и гарантии.

Меры чрезвычайного положения

Модели мероприятий чрезвычайного положения не существует, поскольку они зависят от природы, серьезности и размаха чрезвычайной ситуации. Меры, которые фактически позволяет предпринять правительству, во всех странах различны и зависят от истории, культуры и специфики политико-правовой системы. Чрезвычайное положение не подразумевает временное приостановление верховенства закона и не предоставляет властям полномочия действовать, игнорируя принцип законности, которым

³⁰ ОБСЕ. Конференция по человеческому измерению в Копенгагене. 1990. § 25.

³¹ Международная конвенция по гражданским и политическим правам (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR). Раздел 4 (3).

они должны руководствоваться всегда. Большинство правительств разрабатывает и утверждает планы для чрезвычайных ситуаций, регулярно пересматривает их и организует тренировки по их выполнению. Цель этих планов — предотвратить непредвиденные случаи или остановить разрастание связанной с ними ситуации, взять ее под контроль или смягчить последствия. Частью мер по планированию на случай чрезвычайных ситуаций являются оценки рисков и учения сил обороны и безопасности, а также оповещение населения о надлежащем реагировании при чрезвычайных ситуациях.

Нередко правительство назначает особого координатора чрезвычайных ситуаций со штатом, который координирует от имени правительства действия в случае возникновения такой ситуации. Координация необходима, поскольку чрезвычайные меры могут потребовать привлечения сил обороны, полиции, служб безопасности и разведки, таможенного контроля, пограничников и береговой охраны, медицинских и спасательных служб, транспортных учреждений, портовых властей и руководства аэропортов, органов по охране среды, иммиграционной службы, поставщиков энергии, руководства телекоммуникаций, министерств, государственных и местных властей и частных компаний.

К конкретным чрезвычайным мерам относятся: ограничение свобод для деятельности средств массовой информации; контроль над перевозками и коммуникациями; эвакуация людей из населенных пунктов; уничтожение имущества, растений и животных; конфискация частной собственности, транспортных средств и материально-технического обеспечения; регулирование деятельности частных предприятий; регулирование или приостановка финансовых операций; введение регламентации или ограничения экспортно-импортной деятельности; запрет собраний; пресечение несоблюдения чрезвычайных мер; обыск жилищ и других мест частного пользования и арест людей без ордера; разрывание, ввод в действие и боевые операции вооруженных сил; расположение и ввод в действие иностранных войск.

Вооруженные силы

Только в двух видах чрезвычайных ситуаций в стране вооруженным силам будут переданы полномочия по верховному руководству: в случае войны или при необходимости организовать оборону района³². В обоих случаях вооруженные силы будут выполнять свои задачи на стратегическом, оперативном и тактичном уровнях совместных действий. Решающий фактор окончательного успеха действий — это способность координировать любую деятельность в пределах оперативной области. Во время войны правительство может передать под военный контроль некоторые органы и службы сектора безопасности, обслуживающие общественные нужды частные компании и даже промышленные компании. Кроме того, правительство может обязать всех и каждого предоставить свое движимое и недвижимое имущество в распоряжение военных властей и воинских частей для достижения военных целей. Это обязательство может быть применено и по отношению к необходимым приготовлениям мирного времени. Военные власти и воинские части могут использовать свои полномочия на реквизицию только в той мере, в какой они совершенно не в состоянии выполнить свои задачи без этой меры, при использовании собственных ресурсов.

Обеспечение контроля и обороны района связано как с урегулированием острой кризисной ситуации для страны и населения при использовании собственных ресурсов вооруженных сил, так и с риском дальнейшей эскалации. При наличии необходимых сил, задача состоит в предотвращении, сдерживании или прекращении насилия в стратегических масштабах. Если правительство прикажет, опе-

³² Это объясняется тремя ролями, которые играют в обществе профессиональные военные: 1) обладая специальными знаниями и наиболее совершенным опытом, полученными путем постоянных обучения и практики, они компетентны в насильственных действиях, в применении силы по приказу; 2) в военное время, эта компетентность означает знание, как применить технические навыки на поле боя, как использовать стратегию и применить оперативно-тактические приемы, чтобы разгромить противника; 3) в мирное время, военная компетентность требует, чтобы военнослужащие изучали военную историю и извлекали из нее соответствующие уроки, определяли навыки использования вооружения и оснащения, необходимые в будущих конфликтах, и овладевали ими, а также выработали доктрину, основанную на этих вооружениях и возможностях вероятных противников.

рации по обеспечению обороны района могут координироваться или проводиться совместно с вооруженными силами соседних государств. Действия разрабатываются так, чтобы оказать стабилизирующее воздействие, гарантировать безопасность населения, поддерживать жизнеспособность государства, общества и экономики, обеспечить полную свободу действий государственному руководству. Такие действия представляют собой гибкий ответ на широкий спектр часто асимметричных угроз или волнений. Контроль и оборона района могут включать следующие операции: защиту суверенитета воздушного пространства; оборону больших участков суши или морской границы с помощью главных сил, чтобы предотвратить нарушения границы; защита ключевых областей, чтобы предотвратить нападения на важные военные объекты; охрана путей сообщений; защита критической государственной инфраструктуры и объектов.

Использование ресурсов сектора обороны во всех других чрезвычайных ситуациях будет входить в обширную категорию военной помощи гражданским властям. Вооруженные силы окажут помощь, если потребуется. Такая помощь будет оказана в форме *вспомогательных* операций. Ответственность за действия возлагается на гражданские власти. Обычно вооруженные силы сами определяют состав разворачиваемого и участвующего контингента и обеспечивают командование всеми частями и действиями. *Режим ввода в действие* будет выработан совместно соответствующим гражданским руководителем и военным командиром. Такие вспомогательные операции проводятся для защиты от значительных угроз внутренней безопасности, устранения угрозы жизни, включения в предписанную деятельность по охране порядка, выполнения задач по охране границ, защиты собраний, государственных учреждений и важных объектов, обеспечения безопасности людей, высокопоставленных лиц и средств сообщения, обеспечения спасательных операций и облегчения последствий бедствий, поддержки миссий помощи или гуманитарных операций. Однако армия должна непосредственно вовлекаться в осуществление операций гуманитарного характера только в крайнем случае, когда гражданские средства отсутствуют или неприменимы в силу обстоятельств³³.

Вооруженные силы могут использоваться для поддержки гражданских властей и уже задействованных средств, поддержки руководящего органа или же для усиления, где возможно, и замены, когда необходимо, исчерпавших свои возможности гражданских организаций в следующих сферах: планирование операций и управление; транспортное планирование, автомобильные, железнодорожные, воздушные и водные перевозки, управление ими; поисковые и спасательные операции; медицинское обслуживание всех уровней; профилактические медицинские и ветеринарные меры; обеззараживание и эвакуация пострадавших; обнаружение, идентификация останков и погребение; работа с перемещенными лицами; противоатомная, радиологическая, химическая и биологическая разведка, защита и обеззараживание; операции по снабжению средствами к существованию и горючим; очистка воды и водоснабжение; временное обеспечение жильем и базовое строительство; ремонт и развитие инфраструктуры; оценка и устранение повреждений; ремонт и обслуживание транспортной инфраструктуры; обеспечение питанием; поддержание безопасности и движения; пожаротушение; психологические мероприятия; общественные дела; координация взаимодействия гражданской и военной сфер; сбор и систематизация информации; информационные операции.

Диапазон возможных запросов к сектору обороны по оказанию помощи гражданской сфере огромен. Обычно министр обороны сохраняет полномочия утверждения в отношении наиболее ответственных запросов, требующих, например, использования уже выделенных и введенных в действие сил, оказания военной поддержки средствами реагирования на гражданские беспорядки или теракты, а также любой поддержки планируемыми действиями, которые увеличивают вероятность конфронтации с особо опасными лицами или группами, включая действия, которые могут повлечь применение огня на поражение. Ниже этого порога министр обороны может делегировать полномочия на утверждение всех других мер поддержки в чрезвычайных ситуациях подчиненным должностным лицам.

Все запросы военной помощи оцениваются по следующим шести критериям:

³³ Wilkinson, Philip, "Sharpening the Weapons of Peace: Peace Support Operations and Complex Emergencies", *International Peacekeeping*, Vol. 7, No. 1, Spring 2000, p. 75.

- *законность* – согласуется ли запрошенная поддержка с соответствующим законом?
- *смертельность* – существует ли возможность применения огня на поражение войсками или против них?
- *риск* – какой опасности подвергнутся войска?
- *стоимость* – за чей счет осуществляются запрашиваемые действия, и как это скажется на бюджете обороны?
- *уместность* – соответствует ли осуществление запрашиваемых действий интересам министерства обороны?
- *готовность* – как отразится осуществление запрашиваемых действий на способности министерства обороны выполнять свою главную задачу?

Силы безопасности

При чрезвычайном положении *сектор безопасности* старается избежать применения силы, используя вначале другие средства урегулирования кризиса, использование силы должно оправдываться защитой правопорядка. Однако, политико-экономические подходы предпочтительнее конфронтации. При любой возможности следует отдавать предпочтение подходу с позиции “мягкой силы”: создание экономических и политических стимулов для обеспечения стабильности.

Подход к восстановлению безопасности должен быть многоаспектным, использующим все доступные политические средства. Склонность к использованию смешанных средств полезна также в интересах стабильности и восстановительных мероприятий. При таких действиях вопросы безопасности должны всегда рассматриваться как единое целое, когда прогресс в одной области “переливается” в прогресс в других областях.

Разделение труда в сфере обороны и безопасности: управление границами в ЕС

Государственные границы сейчас весьма условны. Физическая делимитация государственных границ была одним из путей, которыми политические организмы определяли свой суверенитет. Хотя пограничный контроль и защита целостности национальной территории стали естественными последствиями этого общепризнанного принципа, ЕС некоторым образом разрушил этот шаблон формированием в принятии решений нового политического ландшафта, в пределах которого суверенитет разделен между государствами-членами. Возникшее вследствие этого перераспределение ответственности между государствами ЕС — это продолжающийся политический процесс, в котором национальные интересы и цели не всегда совпадают. Еще больше проблем связано с тем, что институты ЕС обладают лишь ограниченной и четко определенной “суверенно-разделенной” властью. Поэтому организация системы управления границами в региональном масштабе становится самым амбициозным и многообещающим проектом разделения труда. Она подразумевает разделение труда между институтами ЕС и государствами-членами, многостороннее разделение труда между государствами-членами согласно их солидарным обязательствам, двустороннее разделение труда между членами и разделение труда в пределах отдельных государств.

В настоящее время главные угрозы безопасности границ усматриваются в негосударственных субъектах, стремящихся незаконно пересечь государственные границы, избегая государственных мер по охране порядка, среди которых международный терроризм, организованная международная преступность, контрабандная торговля (в том числе наркотиками, оружием и расщепляющимися материалами), торговля людьми и человеческими органами, нелегальная миграция. В Европе пограничный контроль стал рассматриваться как передний край обороны ЕС против нестабильности и ее последствий.

Поскольку полный *пограничный контроль* вряд ли возможен, предпочтителен термин *управление границами*. Организации и служащие, выполняющие функциональные роли по обеспечению безопасности в пограничных районах, называются *пограничной полицией (border police)* или *пограничной*

охраной (*border guards*). Службы безопасности, вовлеченные в управление границами, включают полицию, таможенную, иммиграционную службы, медицинскую и ветеринарную инспекции и много других субъектов. Пограничные службы являются независимыми и специализированными многоцелевыми организациями, подчиненными министерству внутренних дел или министерству юстиции, или составляющими часть национальной полиции, и в этом качестве представляющими *главное связующее звено* с другими службам безопасности. Наиболее эффективная организация безопасности границы — это единая унифицированная система, основанная на централизованных органах власти с четкими сферами ответственности и однозначной структурой субординации. Органы безопасности границ должны опираться на строгую дисциплину и четко структурированную организацию, но должны также позволять региональным подразделениям с лучшим знанием местных условий действенно решать проблемы, что подразумевает определенную степень децентрализации в процессах принятия решений.

Впрочем, оперативные потребности управления сухопутными границами по внешним краям Европы, в регионах, где государства слабы и происходят вторжения вооруженных банд, могут обусловить недостаточность полицейской организации и ее возможностей. Действуя зачастую в опасной среде, пограничники имеют традиционное сходство с военными подразделениями. Даже ориентированные на полицейский образец пограничные службы должны обладать возможностями мощного и быстрого реагирования, действенность которого зависит от дисциплины военного типа. Именно в этой области следует разработать планы для чрезвычайных ситуаций, сфокусированные на том, как управление границами при непредвиденных обстоятельствах может быть усилено ресурсами *сектора обороны*, и какую следует осуществлять подготовку для таких действий. В обычных условиях борьба с нелегальной торговлей и иммиграцией является по существу полицейской деятельностью. Это означает, борьба с иммиграцией и контрабандой подразумевает сотрудничество пограничников с регулярной полицией и другими правительственными службами, а также с некоторыми международными организациями и неправительственными организациями, при этом функции пограничной охраны должны выполняться с соблюдением прав человека. Это могут эффективно осуществить только полностью профессиональные организации.

Поскольку транснациональные угрозы в связи с пересечением границ — это общая забота всех государств-членов ЕС, для эффективного противостояния им требуются общая, координируемая и гармонизированная политика. Эта политика породила концепцию *интегрированного управления границами*, которое подчеркивает необходимость координации деятельности всех субъектов, имеющих отношение к безопасности границ. Таможенные управления, миграционные и различные инспекционные власти должны тесно сотрудничать с организациями пограничной полиции. Безопасность границ больше не является просто национальной заботой, она подразумевает широкое международное сотрудничество. Таким образом система управления границами должна включать сотрудничество на *национальном, межведомственном, а также на международном, региональном, многостороннем и двустороннем* уровнях. Вот почему соглашения по управлению границами — это главная забота в Европе с тех пор, как ЕС отменил внутренние границы государств, подписавших Шенгенские соглашения, и пришлось определять меры, необходимые для создания зоны *свободы, безопасности и правосудия*, как это представлено в Амстердамском Договоре.

Зона свободы означает не только обеспечение свободного передвижения людей, но и защиту основных прав, и борьбу со всеми формами дискриминации. Должны быть гарантированы также невмешательство в частную жизнь и защита личной конфиденциальной информации.

Зона безопасности включает борьбу с преступлениями, в частности, терроризмом, торговлей людьми, преступлениями против детей, торговлей наркотиками и оружием, коррупцией и мошенничеством. Осуществляются специальные планы действий по борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков. Центральную роль как существенный инструмент усиления сотрудничества между государствами-членами, особенно на оперативном уровне, играет также Европол.

Зона правосудия гарантирует европейским гражданам равный доступ к правосудию и укреплению сотрудничества между судебными ветвями власти разных стран. В гражданских вопросах, судебное сотрудничество ставит задачу упрощения среды обитания европейских граждан. В уголовных вопросах оно усиливает кооперацию в судебном преследовании и обеспечивает осуществление правосудия с помощью формулирования минимума общих правил для определения преступных действий, уголовного производства и наказаний. Особое внимание уделяется трансграничным спорам.

Шенгенские соглашения создали “Единый рынок”, определенный как “область без внутренних границ, в которой обеспечено свободное движение товаров, людей, услуг и капитала согласно положениям этого Договора”. Создана также единая *внешняя граница*, на которой контроль въезда в Шенгенскую область осуществляется согласно единым правилам. За исключением Великобритании и Ирландии, все государства-члены ЕС подписали дополнительные протоколы к Шенгенским соглашениям³⁴, а Исландия и Норвегия, не являющиеся членами Евросоюза, подписали соглашения о сотрудничестве.

Был принят “План действий ЕС”³⁵, определяющий понятия свободы, безопасности и справедливости и намечающий подходы, которым нужно следовать. Он наполнил эти понятия содержанием с помощью определения приоритетных задач и обеспечил четкую основу для разработки действий ЕС, обеспечивая более тщательный юридический и демократический контроль со стороны Европейского Суда и Европейского Парламента соответственно. Были приняты во внимание: руководящие принципы, заложенные Амстердамским Договором; принципы взаимодополнения и солидарности; оперативная эффективность; ограничения, установленные Договорами – *государства-члены имеют исключительную компетенцию относительно своей внутренней безопасности*; реалистичный подход относительно времени и доступных ресурсов. По целому ряду других проблем ЕС пришлось найти унифицированные решения: убежище и иммиграция; судебная кооперация по гражданским и уголовным делам; улучшение сотрудничества между полицией и судебными властями; расширение оперативных возможностей Европола; вмешательство правоохранительных органов одного государства-члена в другом; взаимопомощь между национальными властями, взаимное признание решений и исполнение приговоров, а также экстрадиция между государствами-членами; усиление борьбы против отмывания денег; гармонизация уголовного права”.

На протяжении этого периода постоянной темой дебатов было то, что устранение средств контроля на внутренних границах требует *компенсирующего* усиления контроля на внешней границе. Чтобы свободное перемещение лиц в пределах так называемой “Шенгенляндии” не создало проблем для безопасности, был согласован ряд мер, призванных возместить лишение пограничного контроля фильтрационной функции.

Внешний пограничный контроль был ключом к расширению ЕС не только потому, что последовательное и действенное общее управление внешними границами Евросоюза нужно для внутренней безопасности стран и граждан Евросоюза, но и потому, что он имеет критическое значение в борьбе против терроризма и организованной преступности, и особенно против сетей нелегальной иммиграции и торговли людьми.

Все правовые инструменты и оперативный опыт, приобретенный в “Шенгенском правовом пространстве”³⁶, были интегрированы в институционный каркас ЕС Амстердамским Договором и дополняющим его Протоколом. “Шенгенское правовое пространство” состоит из *актов* и принятых *мер*. *Главными мерами*, принятыми для компенсации сложностей свободного движения лиц в пределах территории ЕС, являются: отмена проверок на общих границах и замена их более строгим контро-

³⁴ В настоящее время (2006 г.) Шенгенская зона состоит из 25 государств-членов, из которых 23 являются членами ЕС, а 2 (Исландия и Норвегия) — не являются.

³⁵ Council and Commission Action Plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on the creation of an area of freedom, security and justice // Official Journal.— C 19.— 1999.— Jan. 23.

³⁶ The Schengen Acquis and its Integration into the Union.—<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm>.

лем³⁷ на внешней границе; общее определение правил, регулирующих пересечение внешних границ; отделение на аэровокзалах и в портах людей, путешествующих в пределах Шенгенской зоны, от прибывших из стран вне этой зоны и отбывающих туда; согласование правил относительно условий въезда и краткосрочных виз; координация между администрациями пограничного надзора (офицеры по связи, согласование инструкций и подготовка персонала); определение роли перевозчиков и требований к ним в борьбе с нелегальной иммиграцией; требование для всех граждан стран, не являющихся членами ЕС и перемещающихся из одной страны в другую, подавать декларацию; составление правил для претендентов на получение убежища.

Помимо обязательного для исполнения законодательства “Шенгенского правового пространства” есть и другие правила — *Шенгенские стандарты*, выполнение которых является политическим обязательством государств-членов. Важнейшим из них является “Шенгенский каталог: рекомендации и лучший практический опыт”, разработанных *Шенгенской рабочей группой оценки*. “Каталог” используется в качестве справочника, когда оценивается внедрение норм в государстве-участнике Шенгенских соглашений. По содержанию он охватывает всю европейскую систему безопасности границ³⁸, устанавливая требования к национальным системам управления границами. Иные важные стандарты вытекают из обязательств государств по Европейской Конвенции о защите прав человека, в частности: “*международная защита*”, “*использование силы*” и “*защита данных*”.

Анализ некоторых стандартов, определенных в Шенгенском правовом пространстве

“Шенгенское правовое пространство” обеспечивает хорошую основу для основания в государствах-членах системы безопасности. При условии своего осуществления эти положения могут быть почти совершенными. Главные требования касаются: пересечения внешних границ; проверок на границе; полномочий пограничников; пограничного наблюдения; Шенгенской солидарности; разведки и анализа степени риска; профессиональных навыков и подготовки; организационной структуры; сотрудничества властей; инфраструктуры; оборудования. Ниже обобщены требования, которые могут иметь значение в случае подкрепления пограничников ресурсами *обороны*:

Пересечение внешних границ. Внешние границы могут пересекаться только через предназначенные для этого пропускные пункты, определенные в каждой стране. Позволяются некоторые незначительные исключения, но такие случаи касаются исключительно лиц, которым предоставлена особая личная привилегия. Несанкционированное пересечение границы подлечит наказанию.

Пограничные проверки. В пограничных пропускных пунктах все лица должны проверяться при входе и выходе. Как минимум, лицо обязано предъявить действительный документ, который должен быть проверен на отсутствие очевидных признаков фальсификации. Иностранцы во всех случаях подлежат тщательной проверке целого комплекса условий въезда, включая тот факт, могут ли они

³⁷ Проводится различие между *пограничным контролем* (frontier or border controls) и *пограничной проверкой* (frontier or border checks). Пограничный контроль систематический и требует от каждого индивидуума, прибывающего в страну, пройти через канал иммиграционного контроля. Пограничные проверки периодичны и используются большей частью для таможенных и полицейских целей (например, антитеррористических мер). Некоторые шенгенские страны, как, например, Франция, осуществляют проверки в 20-километровой пограничной зоне, где мобильные патрули останавливают индивидуумов и транспорт, заподозренных в нелегальной деятельности. Там, однако, нет систематического постоянного контроля на границе.

³⁸ Последовательная и интегрированная *пограничная стратегия* осуществляется на четырех особых, но взаимосвязанных уровнях мер. Уровень 1 состоит из деятельности в странах происхождения и транзита и договоров с ними, с особым вниманием к консульскому сотрудничеству в выдаче виз. Уровень 2 относится как к двустороннему сотрудничеству с сопредельными странами, так и сотрудничеству с ними в масштабах ЕС. Уровень 3 имеет целью обеспечение безопасности границ проведением действенных проверок в назначенных пропускных пунктах и наблюдением между ними. Уровень 4 сосредоточивается на деятельности внутри границ государств-членов, если возникает почва для расследования и осуществления мероприятий по охране порядка.

представлять угрозу общественной или государственной безопасности. Это требует собеседования с иностранцем, запроса сведений в базе данных Шенгенской информационной системы и проверки подлинности его документа. Эти меры требуют не меньше одной минуты на человека, но пограничник должен иметь достаточно времени для принятия решения, соблюдены ли условия въезда.

Полномочия пограничников. Служба пограничной охраны³⁹ должна обладать полномочиями для получения всех нужных сведений, использования реестров, принятия решения об отказе во въезде и осуществления на пропускном пункте уголовного преследования. К тому же пограничник должен иметь полномочия досматривать транспорт и вещи, перевозимые проверяемым лицом⁴⁰.

Пограничное наблюдение является весьма важная часть управления границами. Оно не может обеспечить полную безопасность всех участков границы, но иметь достаточный эффект относительно профилактики преступлений. Чтобы быть сколько-нибудь действенным, пограничное наблюдение должно выполнять двойную функцию: обнаруживать нелегальные пересечения границы и направлять соответственно экипированные и квалифицированные силы для их пресечения. *Действие пограничного наблюдения* можно оценить в категориях *ситуативной осведомленности* и *способности реагирования*. Ситуативная осведомленность характеризует организацию слежения.⁴¹ Способность реагирования характеризует тип, готовность и пригодность средств, используемых для пресечения нелегального перехода границы⁴². Ни численность, ни качества личного состава не оговариваются, но *зеленая граница* в идеале может охватываться сетью застав приблизительно через 20—25 км; каждая из них должна быть укомплектована персоналом круглосуточно и, обеспеченная приборами ночного видения, способна постоянно контролировать определенные участки границы. Хорошая оперативная концепция определяет методы обеспечения ситуативной осведомленности и способности реагирования. Элементами, которые нужно определить, являются: тактика, используемая для контроля и задержаний; кодекс поведения в штатных и нештатных ситуациях; развертывание сил; использование различных средств, например, резервов; методы использования поддержки от соседних подразделений; использование средств и резервов, имеющихся в распоряжении высшего руко-

³⁹ Перечень национальных служб, ответственных за пограничный контроль, см.: COM (2004) 391/F; Proposal for a Council Regulation establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders. Annex IX.— P. 209–210.

⁴⁰ Полномочия пограничников по проверке автомобилей и личных вещей служат не в ущерб полномочиям таможенных служащих, а предотвращению угроз общественному порядку или безопасности сторон договора. Таможня должна в любом случае иметь исчерпывающие полномочия производить таможенный и акцизный контроль.

⁴¹ Теоретический пример *ситуативной осведомленности* одного пограничного подразделения: 1) 10% линии границы (полоса шириной 1 км по обеим сторонам всех дорог и путей, пересекающих границу) перекрывается наблюдением техническими средствами круглосуточно; 2) 40% линии границы охватывается суточными дозорами, использующими для наблюдения сменные позиции. Каждую часть этой полосы охватывают в среднем 6 часов в сутки таким образом, что нелегальный переход границы обнаруживается немедленно; 3) оставшиеся 50% границы являются удаленными участками, где местность частично препятствует незаконному пересечению. Эта зона перекрывается, по меньшей мере, еженедельной инспекцией со служебно-разыскной собакой, что дает среднее перекрытие в течение 12 часов в неделю, когда нелегальный переход границы должен быть обнаружен с некоторым промедлением. Дороги и пути вблизи этой зоны перекрываются ежедневным контролем (в среднем 5 часов в день). Главный поток нелегального движения должен быть вскоре замечен даже в такой области меньшего контроля.

⁴² Теоретический пример *способности реагирования* одного пограничного подразделения: 1) все дозоры состоят из 2 человек, снабжены устройствами ночного видения и обычной полицейской экипировкой (пригодной для задержания нескольких невооруженных лиц); 2) в районе каждой пограничной заставы на дежурстве находятся по меньшей мере 5 человек, которые могут сосредоточиться в любой точке района в пределах 30 минут. В особом порядке все они могут быть снабжены защитным снаряжением и оружием дальнего боя, соответствующим местности и характеру угрозы. По меньшей мере, одна служебно-разыскная собака имеется круглосуточно на каждой заставе; 3) специальная команда находится в состоянии готовности. Предполагается, что 10 человек придут в точку перехода границы в пределах 30 минут после объявления тревоги. Они специально подготовлены и экипированы для осуществления преследования и ареста вооруженных и опасных подозрительных лиц.

водства. Соотношение между действием и уровнем обнаруженного преступления позволяет справедливо оценить, является ли пограничное наблюдение “достаточным”.

Шенгенская солидарность. “Управлять границами” означает улучшить безопасность *всех договаривающихся сторон* в духе “Шенгенской солидарности”, как определено в Шенгенском Договоре. Чтобы облегчить точную оценку пограничной ситуации в различных областях, необходимы сбор информации и обмен ею. Это применимо как в пределах одного государства, так и между договаривающимися сторонами. Систематический сбор данных и готовность обмениваться информацией относятся к мерам. На практике, это требует компьютерной сети, охватывающей всю службу пограничной охраны.

Разведка и анализ степени риска. Стандарты, основанные на обязательных для исполнения нормативных актах, требуют создания системы *анализа степени риска и разведки*, благодаря которой происходит подготовка всех пограничников для квалифицированной работы с досье и пользования разведанными в повседневной работе. Каталог определяет два уровня анализа степени риска: *оперативный и тактический*. Оперативный анализ степени риска представляет собой системный анализ пассажиропотоков и объемов перевозок для оценки действенности управления границами, общей оценки уровня связанной с границей преступности и поиска брешей в системе. Тактический анализ степени риска относится к управлению мерами по охране границ в реальном масштабе времени. В пограничных пропускных пунктах это означает изучение досье лиц, пересекающих границу, для выяснения, кого из них следует проверять более тщательно, чем других. На море это означает сопоставление данных наблюдения с доступными разведанными. Это сопоставление производится для принятия решения, какие суда должны проверяться более тщательно. Пограничники должны стать первейшим источником информации, на основе систематизации которой будет выработана стратегическая оценка степени риска и угроз в масштабе страны.

Организационная структура. Она должна обеспечить выполнение следующих требований: проверка всех лиц, пересекающих внешние границы, и организация наблюдения за границей; одинаковый уровень контрольных мер на всех внешних границах и их пропорциональность; наличие достаточного числа адекватно подготовленных служащих для осуществления проверок и наблюдения с соответствующими полномочиями для проверки личных данных, документов, вещей и транспорта; связь с руководством, обеспечивающая привлечение необходимых ресурсов и применение тактики, соответствующей ситуации, и полной информации о региональных и местных обстоятельствах; корректировка функционирования системы управления границами согласно преобладающим условиям вдоль границ и, при необходимости, соответствующее перераспределение ресурсов; обмен информацией между центральным и местным уровнями; соответствие личного состава высоким профессиональным стандартам, гарантирующим последовательное предоставление поддержки, прав и безопасности, обеспечиваемое достаточной базовой и последующей подготовкой; способность применять такие методы, как разведка, анализ степени риска и уголовные расследования.

Эти требования лучше всего реализуются с помощью создания независимой специализированной пограничной службы, отвечающей за охрану всех границ и состоящей под руководством министерства, ведающего юстицией и внутренними делами. Организация должна быть действенной, эффективной и гибкой, а ее личный состав — дисциплинированным и сознательным. Внутренняя структура должна определяться обязанностями и иерархией. Недостатки в выполнении пограничниками своих обязанностей могут иметь негативные последствия не только в одном государстве, где это имело место, но и в других странах. Вот почему надлежащее управление границами является одним из первостепенных интересов других государств-членов. В этом отношении, управление границами более важно, чем некоторые другие обязанности полиции, за которые ответственно каждое отдельное государство, прежде всего, перед собственными гражданами.

Сотрудничество между властями. Договор о создании ЕС, содержащий положения о полиции и судебном сотрудничестве по уголовным делам призывает к более тесному сотрудничеству между службами полиции, таможенными властями и другими соответствующими властями государств-членов, как непосредственно, так и через Европол. Он также призывает к оперативному сотрудничеству

между соответствующими властями, включая полицию, таможенную службу и другими специализированными службами охраны порядка государств-членов относительно предотвращения, выявления и расследования криминальных преступлений. Шенгенский “Каталог.....” указывает некоторые способы организации такого сотрудничества: встречи; совместный анализ степени риска; совместные учения; обобщение лучшего практического опыта по борьбе с нелегальной иммиграцией.

Соглашения о сотрудничестве, существующие в Финляндии, представляют собой пример хорошей практики *разделения труда в пределах государства*. Там каждой из трех ветвей власти оставлены некоторые полномочия двух других. Каждая власть оставляет за собой главную ответственность за свои основные задачи. Исходя из постоянных или специальных для данного случая соглашений, другая власть может выполнять необходимые задачи от имени главного носителя полномочий, преимущественно в отсутствие представителей последнего. Содействующая власть должна всецело подчиняться инструкциям главного ответственного партнера и соответственно докладывать. Такое соглашение гарантирует улучшение уровня службы, особенно в отдаленных районах, где часто в данный момент возможно присутствие представителей только одной из властей. Поскольку базовая подготовка представителей всех трех властей имеет сходство, их довольно легко можно проинструктировать о том, как предпринять первичные меры или выполнить некоторые простые основные задачи от имени друг друга.

Инфраструктура. Решение Шенгенского исполнительного комитета определяет, как в аэропортах следует разделять пассажиров, чтобы предохранить смешивание непроверенных лиц из нешенгенского пассажиропотока с пассажирами внутреннего сообщения. Это требует полного физического разделения, предупреждающего перемещение лиц и документов между различными зонами. В наземных пограничных пропускных пунктах строения должны быть такими, чтобы пассажиры автомобиля могли, пока производится проверка, оставаться в автомобиле. Рекомендуются: совместное управление транспортными потоками с властями сопредельного государства; отдельные коридоры для различных видов транспорта с четкой маркировкой и гибкой организацией; достаточное количество и пропускная способность коридоров и персонала, необходимые для плавных и быстрых, но соответствующей шенгенским требованиям проверки и наблюдения; особые кабины для пограничного контроля, ориентированные навстречу пассажирам (в портах и аэропортах), чтобы позволить проверяющему паспорта контролировать очередь; линия обзора проверяющего паспорта, проходящая выше голов пассажиров, что позволяет осуществлять контроль, но исключает несанкционированное наблюдение за внутренней частью кабины. Принятая практика, по некоторым оценкам, может потребовать открытия следующих объектов: офиса второй линии, где может производиться дальнейшее расследование в случае осложнений; офиса проверки документов второй линии со специальными устройствами для полной проверки документа; помещения для содержания или зала ожидания для лиц, которым не позволен въезд или выезд. Лица, нуждающиеся в защите, должны быть отделены от задержанных, подозреваемых в преступлении, а мужчины — от женщин.

Оборудование. Шенгенский “Каталог...” определяет оборудование для пограничных проверок в первой линии (кабины) и второй линии (дублирующий офис), а также для пограничных пропускных пунктов нефиксированного расположения, где требуется мобильное оборудование. Все пограничные пропускные пункты должны иметь оперативное подсоединение к национальной базе данных и Шенгенской информационной системе, а также оборудованы линиями телефонной и факсимильной связи. Кроме того, требуются компьютеры и соответствующее программное обеспечение для сбора статистики и информации; они должны соединяться с различными базами данных, которые могут быть созданы на основе существующих национальных реестров. Информационно-технологические связи должны быть защищены и кодированы.

Все пограничники должны иметь возможность защитить себя и других людей в случаях, требующих оправданного применения силы. Чтобы обеспечить возможность применения минимальной силы, пограничники должны иметь в своем распоряжении дубинки и газовые пистолеты. Личное табельное оружие должно использоваться только в серьезных случаях. В качестве оружия первой поддержки при опасных столкновениях во всех подразделениях может быть в наличии автоматическое

оружие. Следует ли постоянно носить оружие — вопрос, который следует разрешать на месте, исходя из анализа степени риска и местной культуры.

Для пограничного наблюдения подразделения должны быть оснащены радиосвязью. Чтобы избежать прослушивания эфира и перехвата переговоров преступниками, коммуникации должны кодироваться. Пограничные патрули должны быть экипированы приборами ночного видения, личным табельным и автоматическим оружием и, в конечном счете, более тяжелым стреловым вооружением для применения на более дальних дистанциях. В качестве лучшего средства для обнаружения нарушителей границы должны использоваться собаки-ищейки. Пограничные заставы должны обеспечиваться транспортом, вплоть до воздушного, и транспортом для резервов.

Кроме того, Шенгенский “Каталог...” предлагает несколько видов стационарных, переносных или монтируемых датчиков для пограничного наблюдения. Выбор должен основываться на анализе местной ситуации и обстоятельств, однако наиболее уязвимые части границы должны контролироваться постоянно. На море основной контроль может эффективно осуществляться с помощью единой радарной сети. В дополнение к радиолокационному наблюдению нужны патрульные катера, прибрежные патрульные суда и воздушные средства. Чтобы охватить более протяженные участки побережья, требуется сеть постов береговой охраны как мест базирования средств реагирования и патрулирования. Эти посты могут также использоваться в качестве пограничных пропускных пунктов для некоторых видов морского транспорта, например, прогулочных катеров и малых рыболовных судов.

Единая пограничная стратегия и учреждение Европейского агентства внешних границ

Со времени принятия в ЕС 10 новых государств-членов в 2004 г., внешние границы ЕС значительно изменились. На юге наиболее дальними территориями ЕС являются Мальта и Кипр. Но еще более наглядное изменение можно найти на восточной внешней границе, которая расширилась на 3000 км. Перемещение внешней границы породило новые проблемы безопасности, связанные особенно с организованными преступными сообществами и нелегальной иммиграцией. Значение внешних границ и важность более *интегрированной охраны* внешних границ ЕС начали возрастать преимущественно ввиду четырех взаимосвязанных мотивов и потребностей:

- 1) гарантировать высокий уровень безопасности после расширения ЕС;
- 2) вести борьбу с “импортной” организованной преступностью, особенно в сфере нелегальной иммиграции и торговли людьми;
- 3) нейтрализовать путем координации международных усилий террористические угрозы в условиях, сложившихся после событий 11 сентября;
- 4) укрепить взаимное доверие среди государств-членов, которые уже сняли свой внутренний пограничный контроль. Отсутствие доверия может привести, по-видимому, к восстановлению внутреннего контроля.

Эти соображения привели к утверждению “Плана охраны внешних границ”, предназначенного, в том числе, для улучшения координации *государственной, совместной и объединенной* оперативной деятельности. Эта деятельность началась с “*общего формирования практиков внешних границ*” (*External Borders Practitioners’ Common Unit*) для ответственных командующих служб пограничной охраны государств-членов. С созданием *Европейского корпуса пограничной охраны* и учреждением *Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах*, Европа приблизилась к *многосторонней пограничной службе*, т. е., к *многостороннему разделению труда*. Общая политика была структурирована по пяти составляющим: общий законодательный орган, общая оперативная координация и механизм сотрудничества, общие интегрированные возможности анализа степени риска, сближение подготовки личного состава и совместимость оборудования, разделение ответственности и затрат между государствами-членами и ЕС.

Имея в виду первую составляющую, был установлен Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ⁴³. Его цель состоит в реструктуризации, прояснении и развитии существующих правил и практик в сфере внешних границ. Четыре других составляющих интегрированного управления границами были объединены в *Европейском агентстве по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов*⁴⁴. Оно состоит под политическим контролем Совета, но не уполномочено осуществлять пограничные проверки. Вместо этого, агентство осуществляет следующее: координирует и оценивает различную деятельность Центров, пилотных проектов и совместных действий, а также начинает действия по собственной инициативе; помогает государствам-членам справиться с ситуациями, требующими повышенного внимания; проводит анализ степени риска, обеспечивает систематический поток информации и реализует развитие исследований; помогает в разработке общих базовых программ подготовки для пограничников; развивает сотрудничество с третьими странами; предпринимает существенные первые шаги в направлении разделения бремени, оказывая помощь тем государствам-членам, которые заявляют, что несут непропорциональные издержки, решая проблемы с гражданами третьих стран, а также исключительные тяготы в деле контроля и наблюдения за своими внешними границами; наконец, оказывает помощь в совместном удалении граждан третьих стран, которые подлежат депортации в индивидуальном порядке.

Центр подготовки в Вене разработал "Базовую программу" для подготовки пограничников как общий стандарт для базовой подготовки служащих первого, второго и среднего уровней и учредил постоянную сеть, состоящую из национальных академий для пограничников. Особо важны три тренировочных модуля: 1) учет особенностей национальных таможенных и административных правил и их выравнивание, поскольку они сочетаются с общими правилами Сообщества; 2) развитие в различных государствах-членах тренировочных программ юридического и языкового погружения, чтобы дать пограничникам специфические знания перед их вхождением в многонациональные команды при совместных действиях; 3) формирование личного поведения пограничников для соблюдения ими человеческого достоинства и основных прав нарушителей границы, выработки профессионального и доброжелательного отношения к людям, пересекающим границу, и воздержания от оскорблений словом или действием. Центр организует особые курсы для национальных пограничников, участвующих в совместной деятельности в *фокальных точках на сухопутных границах*.

Центр анализа *степени риска в Хельсинки* разработал общую интегрированную модель анализа степени риска, которая достаточно гибка для ее использования в глобальных отчетах, но может быть также приспособлена для анализа по конкретным группам целей или территориям. Отчеты по анализу степени риска позволяют, в свою очередь, стимулировать и планировать с большей точностью виды совместных действий, требующих приоритетности. С другой стороны, когда пограничники в конкретной местности замечают повторяющееся криминальное поведение, например, неоднократное обнаружение подобных типов подделанных документов или повторяющийся образ действия торговцев людьми, может быть немедленно создана информационная цепь, чтобы быстро начать анализ степени риска. При необходимости, за этим могли бы последовать совместные оперативные решения и действия. Другими словами, оценка степени риска должна подразумевать совместные действия, когда выявлены уязвимые места, особенно если таковые имеют структурную природу.

Центр сухопутных границ в Берлине организовал серию совместных операций на внешних границах с некоторыми новыми и старыми государствами-членами. Позитивные результаты этой деятельности связаны, главным образом, с усилиями по созданию общей методологии организации, оценки и нацеливания этих совместных операций с активным привлечением участвующих пограничников "гостей". Этот центр также разработал концепцию и организацию *фокальных точек* – многонациональных команд – в пограничных пропускных пунктах.

Центр воздушных границ в Риме создал структуру из нескольких служащих пограничной охраны, которые организуют систематизацию данных и обмен информацией о численности и гражданстве

⁴³ COM (2004) 391 final 2004/0127 (CNS).

⁴⁴ COM (2003) 687 final 2003/0273 (CNS).

выявленных незаконных иммигрантов и принимают в отношении их соответствующие меры на пропускных пунктах воздушной границы нескольких европейских аэропортов.

В Великобритании действует *Центр мастерства*, разрабатывающий технологические методы обнаружения и выявления нелегальных иммигрантов в грузах.

Существенной частью действующей программы *Центров морских границ* в Греции и Испании стала «Программа мер по борьбе с нелегальной иммиграцией через морские границы государств-членов ЕС»⁴⁵ (эту задачу все еще частично выполняют морские средства *сектора обороны* государств-членов). Программа, во-первых, предлагает меры, обеспечивающие контроль между портами на территории ЕС и портами третьих стран. Во-вторых, эти центры разрабатывают решения по наблюдению и контролю для береговой линии и открытого моря, и поощряют заключение соглашений со странами происхождения или транзита незаконных иммигрантов. Выполнение этой программы интегрировано в рабочую программу всех существующих центров.

Важный аспект сотрудничества и разделения труда касается природы задач, которые стоят перед пограничниками-«гостями» во время *совместных* и *объединенных* операций на внешних границах. Для государств-членов должна существовать возможность предоставления исполнительных полномочий пограничникам-«гостям», действующим на их территории. Этим поощряется обмен личным составом между государствами-членами на пограничных пропускных пунктах и создание общих пограничных формирований.

Разделение ответственности и затрат имеет два аспекта: оперативный и финансовый. Агентство, обеспечивает государствам-членам в случае необходимости оперативную поддержку. Поскольку весь внутренний контроль снят, затраты в кадровом и финансовом отношении государств-членов без внешних сухопутных и морских границ резко снизятся. В то же время, государства-члены с протяженными и трудными для защиты внешними границами будут нести большие расходы и могут частично уменьшать их за счет всех государств-членов. Затруднительным выглядит прямое денежное вливание из одного государства-члена в другое. Поскольку все члены извлекают выгоду из действенного и эффективного управления внешними границами, то налицо все основания для последовательной институциональной поддержки Союза, как в смысле финансирования, так и оснащения.

Сотрудничество с третьими странами заключается в укреплении и систематизации диалога с ними по вопросам иммиграции и предоставления убежища признается ключевым компонентом внешних отношений ЕС. Необходимы также оперативное сотрудничество и практические горизонтальные соглашения по работе с третьими странами, не только для укрепления безопасности, но и для создания более гладкой системы управления границами, а также предвидения потенциальных проблем прежде, чем они станут критическими. Это особенно уместно в отношении предотвращения торговли людьми. Обеспечению лучшего контроля и наблюдения могут также способствовать тесные контакты и соглашения с различными международными и межправительственными органами, в том числе с Европолом.

Создание зоны без какого-либо внутреннего пограничного контроля в отношении лиц возможно только в сочетании с эффективным *интегрированным режимом управления внешними границами*. Его законность проистекает из его необходимости, а эффективность зависит от равных уровней обязательств всех государств-членов, действующих в единой структуре. Иначе говоря, недостаточно говорить об общем внешнем пограничном контроле, если каждая страна имеет в виду, прежде всего, собственные интересы. Ясно одно: более действенный пограничный контроль — это политический проект, который будет основываться на потребностях, очевидных успехах и росте навыков сотрудничества.

Контроль морских границ — это сфера, где существует неотложная потребность рассмотреть вопрос создания оперативного многонационального органа ЕС с правоспособностью для действий. Известны ужасы торговли людьми и смертельные случаи при нелегальной переправе через море, но есть и другие виды контрабанды и другой криминальной деятельности, которые также создадут про-

⁴⁵ Документ Совета Европы. 15445/03.

блемы на берегах стран Евросоюза. Нынешней диапазон ресурсов реагирования включает деятельность офицеров по связи, объединенные рабочие команды в портах, также проведение одновременных операций, и наличие общих правил. Это инструменты приносят свою пользу, но имеют правовые и технические ограничения. Совместные действия столкнулись с языковыми проблемами, отличиями в оперативных методах и, главное, затруднениями правового порядка, ввиду ограниченных задач, которые служащие одного государства-члена уполномочены выполнять на территории другого государства-члена.

Создание *Многонационального корпуса береговой охраны ЕС* могло бы решить многие из этих проблем, ведь в отличие от сухопутных границ большая часть процедур морского контроля должна осуществляться за пределами национальных портов. Такое формирование имело бы общий личный состав и процедуры, общую иерархическую структуру и оперативное командование, общую подготовку и языковой режим, общее пользование стационарной и подвижной инфраструктурой (например, радарными и спутниками), общие прерогативы органа власти безотносительно к гражданству служащего, полномочия для задержания лица и его передачи компетентным национальным властям. Такие меры позволили бы разделить и уменьшить затраты как национальные, так и на уровне всего ЕС.

Преследование по горячим следам

Трансграничное сотрудничество имеет целью способствовать предотвращению, расследованию и преследованию особо серьезных правонарушений, таких как незаконный оборот наркотических веществ, психотропных веществ и наркосырья, оружия, культурных ценностей, опасных и токсичных отходов, расщепляющихся материалов и нелегальной трансграничной торговли подлежащих налогообложению товарами, имеющей значительные финансовые последствия.

В чрезвычайных ситуациях трансграничные операции могут повлечь за собой *преследование по горячим следам* лица, замеченного при совершении одного из упомянутых выше правонарушений, на территории другого государства-члена без предварительной санкции этого государства. Подобным же образом, Конвенция обеспечивает трансграничное наблюдение, в соответствии с чем таможенная администрация одного государства-члена может продолжать наблюдать на территории другого государства-члена за лицом, подозреваемым в серьезном правонарушении. Если государство-член запрашивает это в рамках уголовного расследования преступления, обуславливающего экстрадицию, Конвенция также обеспечивает государствам-членам организацию контролируемой доставки вещественных доказательств на их территорию. Конвенция, кроме того, при определенных условиях позволяет проведение скрытых расследований ограниченной продолжительности, т. е. обеспечивает таможенным служащим, которые ведут тайное расследование, полномочия действовать под прикрытием на территории соседнего государства-члена. В связи с этим полиция обоих государств может создать объединенные специальные следственные команды.

Конвенция определяет процедуры и условия для всех этих форм трансграничного сотрудничества. Поскольку национальные законы, регулирующие преследование, трансграничное наблюдение и скрытые расследования значительно отличаются, каждое государство-член может заявить, что оно не принимает на себя обязательств по всем положениям или их части, касающейся этих особых средств. Такие заявления могут быть отозваны в любое время. С другой стороны, государства-члены могут на двусторонней основе расширить объем договоренностей по этим вопросам.

В сентябре 2004 г. министры юстиции Испании и Франции объявили о создании первых *объединенных следственных групп (ЖТ)* государств-членов ЕС, учрежденных согласно Директиве Сообщества, которую было согласовано в 2002 г. Соглашение выходит далеко за существующие договоренности о преследовании между некоторыми странами ЕС, которые позволяют продолжать преследование преступников, пересекающих открытые границы Шенгенской зоны, и явилось пока что наиболее значительным соглашением, подписанным государствами ЕС в поиске новых путей борьбы с международной преступностью. Объединенные следственные группы являются командами, составленными из штатских должностных лиц и офицеров из двух или больше стран для действий в качес-

тве судебной полиции, с полномочиями на ведение розыска, допросов и разрешенных судом перехватов коммуникаций в пределах территории стран-участниц. Существует совместный доступ к результатам расследований, произведенных в этих рамках.

Цель объединенных следственных групп состоит в идентификации, розыске и задержании членов террористических группировок. Два прокурора из национальных судов, которые имеют исключительную компетенцию расследовать дела по терроризму, ("Audiencia Nacional" в Мадриде и Антитеррористического суда в Париже) возглавляют группы, состоящие из 10 испанских и 10 французских полицейских. Служащие из каждой страны действуют на территории коллег без каких-либо дополнительных ограничений к действующим для собственных служащих.

Испания пытается создать структуру наподобие *JIT*, чтобы выявить системы финансирования террористов, которые, как подозревается, действуют в Испании, а также во Франции и Марокко. Трибуналы могут инициировать создание *JIT* по проблемам, находящимся в их компетенции. В других случаях новая *JIT* создается на усмотрение управления государственной безопасности в случаях, когда привлекаются только служащие полиции или министерства юстиции. Хотя группы сосредотачиваются на борьбе с торговлей людьми, наркоторговлей и терроризмом, доказательства, которые они собирают, могут также быть использованы "для выявления, расследования и преследования других уголовных преступлений и для предотвращения непосредственной и серьезной угрозы общественной безопасности".

Перспективы

Увеличившийся ЕС должен функционировать в пределах своих границ. Цель создания более надежных границ не состоит в строительстве крепости или новых стен. Эта цель состоит в создании ясных общих правил и практических процедур пересечения внешних границ ЕС на законном основании. Таким образом, прозрачность, общественная осведомленность, качество и быстрота обслуживания, защита конфиденциальности людей, пересекающих границы, должны быть высшим приоритетом. Если общими усилиями пограничный контроль будет улучшен, этот расширяющийся Союз станет более доступным и внимательным к потребностям и заботам граждан.

Однако демократическим контролем и надзором над этим сектором еще до недавних пор пренебрегали. Демократический гражданский контроль и надзор за управлением границами весьма важен из-за того, что пограничники как *специальная полицейская сила* потенциально склонны к коррупции и дискриминационным действиям, нарушениям прав человека и чрезмерному применению силы. Определенным аспектам Шенгенской информационной системы все еще недостает правовых гарантий в отношении прав человека, защиты конфиденциальных личных данных, свободного пересечения границ и прав на передвижение лиц без гражданства. Проблемы надзора, подотчетности и прозрачности также возникают в отношении государственных требований об исключениях из Шенгенского режима. Надзор со стороны судебной власти не всегда является оптимальным. Вот почему управлению границами нужен хорошо функционирующий правовой фундамент, который будет служить основой действий государства, устанавливая пределы полномочий пограничной охраны и четко фиксируя ее обязанности, ответственность и подотчетность (в том числе перед внешними субъектами). В свою очередь, это прояснит и узаконит функции и компетенции органов безопасности границы, предохраняя возникновение неопределенности относительно их роли. Кроме того, присутствие в этой сфере деятельности правовой перспективы делает возможным приступить к внутреннему регламентированию пограничной службы и начать международное сотрудничество. Жизненно важны также внутренние средства подотчетности, необходимость которых подкрепляется внешними санкциями. Таким образом, службы управления границами, подобно другим элементам сектора безопасности, требуют множественных и действенных механизмов надзора, ответственности и прозрачности.

Различные подходы, принятые в Европе и в США относительно разделения труда в сфере безопасности и обороны по борьбе с терроризмом

В зависимости от страны или региона, их истории, традиции, опыта и политики, *разделение труда в сфере безопасности и обороны* может иметь различные подходы. Дело в том, что в некоторых сферах просто нет общепринятого или идеального способа, чтобы осуществить разделение труда. Сегодня это наиболее очевидно по различным подходам, принятым в борьбе с терроризмом в Европе и Соединенных Штатах. Хотя не может быть различий в цели — ликвидации терроризма — они существуют в *способах и средствах* ее достижения. Различие в *способах* относится к гораздо более наступательной ориентации действий США на заокеанских территориях, а также более многоплановым мерам по защите отечества, а их *средства* несравненно превосходят все то, что могла бы собрать Европа.

Исходная позиция примерно одинакова и в Европе, и в США. Противостояние терроризму требует *безопасности и обороны* страны, других действий. Под *безопасность* подразумеваются национальные меры для предотвращения террористических атак в пределах страны, уменьшению ее уязвимости к терроризму, минимизации вреда и восстановлению после произошедших атак. *Оборона* — это защита суверенитета, территории, населения и критической государственной инфраструктуры от внешних угроз и агрессии. Что касается других действий, то секторам безопасности и обороны пришлось сообща договориться о том, как противостоять террористической угрозе и как взломать старые барьеры для сотрудничества. Основа для этого была примерно одинаковой в Европе и в США: задачи были поделены на *антитеррористические действия, контртеррористические действия и борьбу с последствиями*. *Антитеррористические действия* имеют оборонительный характер, охватывая все меры по уменьшению уязвимости сообществ, людей и снабжения их пищей и водой, социальных структур, систем транспорта и коммуникаций, критической национальной инфраструктуры, физических объектов в стране и определенных объектов за границей. *Контртеррористические действия* включают все профилактические, упреждающие, наступательные и ответные меры, направленные на идентификацию, локализацию, сдерживание, предотвращение, предотвращение и пресечение террористической деятельности внутри страны и за границей. *Борьба с последствиями* включает все усилия и мероприятия, имеющие цель ограничить результаты террористических атак, стабилизировать и взять под контроль ситуацию, устранить нанесенный ущерб.

В стратегическом отношении США отреагировали на новые угрозы и вызовы новой *Стратегией национальной безопасности*⁴⁶, предусматривающей упреждающее использование военных сил и специальных операций прежде, чем противник развяжет ядерное, радиологическое, химическое или биологическое нападение на территорию США или американские войска за океаном. Взгляды на задачу защиты государства резко изменились⁴⁷. И война против террористов глобального размаха видится как глобальное предприятие неопределенной длительности, которое придется осуществлять

⁴⁶ The National Security Strategy of the United States of America.— Washington D.C., September 2002. Секретная версия оформлена одновременно как Директива Президента по национальной безопасности (NSPD) № 17 и Директива Президента по внутренней безопасности № 4. За ней последовали пять дополнительных Национальных стратегий: 1) внутренней безопасности; 2) борьбы с терроризмом; 3) борьбы с оружием массового поражения; 4) физической защиты жизненно важной инфраструктуры (for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets); 5) кибернетической безопасности (to Secure Cyberspace).

⁴⁷ Предисловие Белого Дома: “Чтобы угрожать Америке, врагам в прошлом были нужны огромные армии и большой промышленный потенциал. Теперь тайные сети отдельных лиц могут приносить на наши берега большой хаос и страдания, тратя меньше денег, чем стоит один танк... Террористы организованы для проникновения в открытые общества, дабы обратить силу современных технологий против нас. Для избавления от этой угрозы мы должны использовать любое средство из нашего арсенала — военную силу, улучшенную внутреннюю оборону, охрану правопорядка, разведку и энергичные усилия по прерыванию финансирования терроризма”.

“на многих фронтах против особенно неуловимого врага в течение длительного периода времени”⁴⁸. Поэтому асимметрический характер новой угрозы приводит к переходу от действий в ответ к действиям на предупреждение, “чтобы использовать наше право на самооборону, действуя против таких террористов упреждающе...”, признавая, “что нашей лучшей обороной является надлежащее наступление...”. Чем больше угроза, тем рискованнее бездействие, и тем больше необходимость защищаться, предпринимать упреждающие действия, даже если остается неопределенность в отношении времени и места нападения противника⁴⁹.

В прошлом веке международное право признало, что государствам не следует подвергаться нападению перед тем, как они смогут предпринять законные меры для защиты от обыкновенных *симметричных* сил, представляющих надвигающуюся угрозу нападения.⁵⁰ Концепция *асимметричной* надвигающейся угрозы должна быть приспособлена к возможностям и задачам сегодняшних противников. Чтобы предупредить или предотвратить враждебные, разрушительные действия противников, использующих *асимметрию*, обороняющемуся придется действовать *превентивно*⁵¹. Однако, упреждение должно быть использовано “только после того, как другие средства исчерпаны, и главным образом в случаях, когда может возникнуть большая угроза”. Кроме того, “рискованность ожидания должна намного превосходить рискованность действия”⁵².

В Европе превентивные действия подвергались широкой критике как явное нарушение международного права. Но существуют и сильные аргументы в пользу этого⁵³. НАТО не исключает превентивного удара⁵⁴. Превентивность является также стратегической доктриной, принятой Россией⁵⁵, Францией⁵⁶, Австралией, и даже Япония⁵⁷ оговорила право на превентивную оборону. И, в сущности, мы находим

⁴⁸ Ibid. P. 5.

⁴⁹ Ibid. P. 6, 15. “Традиционная концепция сдерживания не работает против террористического врага, чья общепризнанная тактика — экстравагантное разрушение и выбор в жертвы невинных; чьи так называемые солдаты ищут мученической смерти, и чья наиболее мощная защита безгосударственность”.

⁵⁰ Превентивные действия предпринимаются по предположению, что наступательная атака противника рано или поздно произойдет. См.: *Slocombe W. Force, Pre-emption and Legitimacy // Survival*. — 2003, Spring. — P. 124.

⁵¹ Доказательством намерения напасть может стать взрыв ядерного устройства или применение биологического оружия в городе. Ожидание этого неприемлемо ввиду потенциального количества жертв.

⁵² Директивы, предложенные тогдашним Советником по национальной безопасности США Кондолизой Райс во время выступления в Манхэттенском институте 1 октября 2002 г. Кроме того, имеются и другие критерии: 1) непосредственная угроза; 2) достоверность опасности; 3) пропорциональность средств (основанием для решения остаются разведданные). Все эти критерии не измеримы и не осуществимы в точности.

⁵³ *Houben M. Better Safe than Sorry. Applying the Precautionary Principle to Issues of International Security*. — Center for European Policy Studies. CEPS Working Document No. 196. — November 2003 — <http://ceps.be>.

⁵⁴ На Пражском саммите в ноябре 2002 г. НАТО приняло документ (MC 472) в котором, по меньшей мере косвенно, говорится о превентивности. Хотя “превентивность” и “упреждающая самооборона” не фигурируют в открытом виде в новой военной концепции Альянса по борьбе с терроризмом (ввиду настояния Германии и Франции), ясно, что НАТО не отрицает превентивного нападения в корне. См. также: *Tanner A. NATO Says It Could Launch Preemptive Strikes // Reuters*. — Berlin. — 2002. — 31 October.

⁵⁵ Путин настаивает на праве России наносить превентивные удары. AFP. 4 ноября 2003 года. См. также: “Начальник Генерального штаба российской армии генерал Юрий Валуйевский заявил что вооруженные силы России будут осуществлять действия с целью уничтожения террористических баз на любых территориях и любых стадиях.” RFE/RL. 8 сентября 2004 года.

⁵⁶ Франция, которая не только сопротивлялась операции “Свобода Ирака”, но и отвергла обсуждение принципиальной возможности превентивных действий в рамках НАТО, ясно упоминает “capacite d’anticipation” и необходимость возможности превентивного удара в определенных ситуациях в своей новой “Programmation Militaire”. См.: *Bunn E. Preemptive Action: When, How and to What Effect // Strategic Forum. National Defense University, Washington D.C.* — 2003. — No. 200. — P. 6.

⁵⁷ Генерал Сигеру, генеральный директор японского “Агентства обороны”, заявил в январе 2003 г. о готовности Японии “контратаковать”, если Северная Корея приведет свои ракеты в стартовую готовность. См.: *Ishiba. Japan to ‘Counterattack’ if North Korea Prepares to Attack // The Yomiuri Shimbun/Daily Yomiuri*. — 2003. — 25 January.

тот же диагноз проблемы асимметричных террористических угроз в *“Европейской стратегии безопасности”*⁵⁸: “В эру глобализации отдаленные угрозы могут представлять такую же проблему, как и непосредственные... Первая линия обороны часто будет проходить за границей... Предотвращение конфликтов и предотвращение угрозы не могут быть преждевременными”. Поэтому, европейская стратегия призывает к расширению — созданию безопасности по соседству с Европой. Будущее покажет, является ли это всего лишь иным набором слов, объясняющимся иными военными возможностями. Вполне может быть, что “превентивность через расширение” является всего лишь региональным эквивалентом глобальной стратегии превентивности США.

Европейские страны долго противостояли террористическим угрозам, требующим охраны порядка, разведки, а также и военных ответов. Но следует признать, что европейский опыт терроризма, особенно образца 70-80-х годов XX века, существенно отличался от угрозы катастрофического терроризма, представленной такими организациями, как, например, Аль-Каида. Цели доморожденных европейских террористических групп отличались от целей современных транснациональных групп тем, они стремились вовсе не уничтожить государство или его правительства, а, скорее, добиться политических изменений или увеличения автономии. Вследствие этого, они действительно не были заинтересованы в причинении катастрофических жертв среди населения, поскольку это могло оказать вредные последствия для их дела. Хотя атаки в Мадриде и Лондоне меняют нынешнее отношение, многие европейцы все еще думают, что понимают терроризм и его причины лучше, чем страны, которые никогда не сталкивались с этой угрозой. Есть мнение, что террористическую угрозу можно контролировать, и что переговоры, а не сила, являются предпочтительным решением относительно этой угрозы.⁵⁹ Очевидно, такие отношения сформированы не только европейским опытом политически мотивированного терроризма прошлых десятилетий, но и наличием во многих европейских странах многочисленных мусульманских меньшинств. Довольно много европейских политиков опасаются, что любые действия, предпринятые против экстремистских элементов этих обществ, могли бы вызвать негативную реакцию и дальнейшую радикализацию. Учитывая присутствие в одной только Западной Европе более 16 млн мусульман, это представляет предмет серьезной заботы.

Есть и другое отличие: европейцы стремятся не считать себя “в состоянии войны” против аморфной террористической угрозы. Действительно, многие ставят под сомнение американскую характеристику мер по борьбе с терроризмом как военной операции. Некоторые авторитетные лидеры даже испытывают интуитивную неприязнь к концепции “глобальной войны против терроризма”⁶⁰, зачастую поддерживая мнение, что США сами навлекли на себя атаку 11 сентября своей политикой, в особенности поддержкой Израиля. Кроме того, есть мнение, что совместное с США участие в глобальной войне с террором сделает их страну очередной целью.

Наиболее очевидное различие в подходах Европы и США к борьбе с терроризмом проявляется в существовании в США министерства внутренней безопасности, почти исключительно сосредоточенного на террористической угрозе. В Европе нет сопоставимого учреждения, поскольку большинство функций министерства внутренней безопасности распределены в европейских странах по ряду министерств. Большинство функций министерства внутренней безопасности обнаруживаются в министерствах внутренних дел и юстиции. Более важно то, что силовые возможности министерства внутренней безопасности остаются очень скромными по сравнению с типичным министерством внутренних дел и юстиции в Европе, которым подчинены большинство, если не все, элементы охраны порядка в государстве. Это уже отразилось на тесных отношениях, годами создававшихся большинством европейских министерств с министерствами юстиции и перевозок США, которые пришлось перенастраивать с новыми партнерами из министерства внутренней безопасности США. Поскольку оно также приняло на себя обязанности по обеспечению иммиграционной и таможенной политики (в про-

⁵⁸ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy.— Brussels.— 2003.— 12 December.

⁵⁹ Shapiro J., Suzan B. The French Experience of Counter-terrorism // Survival.— Vol. 45, 2003.— No. 1, Spring.— P. 67–68.

⁶⁰ Stevenson J. How Europe and America Defend Themselves // Foreign Affairs.— 2003.— March/April.— P. 77.

шлом нередко источника трений между США и Европой) оно должно теперь выработать хорошие отношения с европейскими партнерами по делам охраны порядка и борьбы с терроризмом; эти усилия потребуют высокого уровня дипломатии и сотрудничества.

Министерство внутренней безопасности — это ведущее федеральное агентство в сфере *внутренней безопасности*. Зона его ответственности не исчерпывается терроризмом, а включает меры по предотвращению, подготовке и преодолению последствий широкого ряда масштабных внутренних происшествий и других непредвиденных случаев. Если министр юстиции и генеральный прокурор возглавляет правоохранительные меры государства по выявлению, предотвращению и расследованию террористической активности в пределах США, то первоочередная миссия министерства состоит в предотвращении террористических атак в пределах США⁶¹. Это огромное министерство внутренней безопасности со штатом около 180 тыс. чел. и предполагаемым бюджетом в 41 млрд дол. на 2006 бюджетный год должно не только включить 22 организации совершенно различного характера, но и последовательно интегрировать *цели, способы и средства* федерального, штатов и местного уровней, чтобы обеспечить эффективное использование всех доступных ресурсов для достижения общей цели: безопасности США и ее граждан — более чем 285-миллионного населения приблизительно 56 штатов, территорий и владений, 3066 округов и многих тысяч муниципалитетов. К тому же ключевые функции, предписанные министерству внутренней безопасности, состоят в обнаружении террористических угроз в пределах страны в, подготовке к их предотвращению, отражению и защите от них, и устранению их последствий⁶². Министерство дополнительно к этому должно также обеспечить руководство и координацию использования ресурсов министерства обороны США для *внутренней обороны*, поскольку это является составной частью *внутренней безопасности*. В итоге получается чудовищный объем работы также и по разделению труда в сфере *обороны и безопасности*. Отличием от Европы, однако, является гораздо более всеобъемлющий подход к противостоянию одной главной угрозе: *международному терроризму, который может вылиться в действия катастрофических масштабов*.

Многое из сдвигов в американской политике после 11 сентября связано с природой и требованиями *внутренней безопасности*. Это относится к сферам и общественной, и частной, и межведомственной, и отношений между гражданскими и военными властями. Выполнение Стратегии национальной безопасности требует перекрестного сотрудничества в секторах деятельности и юрисдикции властей. Координация в секторе правительственном и частном жизненно важна для защиты критической инфраструктуры. Межведомственная координация — это основа любого государственного ответа на угрозы безопасности, вовлекающая многие уровни правительства в государстве, состоящем более чем из 87 тыс. правительственных юрисдикций⁶³. Координация между гражданской и военной сферами обязательна для обеспечения соответствующей военной поддержки гражданских органов, отвечающим за внутреннюю безопасность.

Оборона страны

Оборона страны — это защита суверенитета США, территории, местного населения и критической оборонной инфраструктуры от внешних угроз и агрессии, или других угроз по указанию Президента. За *оборону страны* отвечает министерство обороны (МО, *Department of Defence, DoD*). Однако МО не имеет четко определенной обязанности предотвращать проникновение террористов через границы и порты США или захват ими самолетов внутри или за пределами США. МО не обладает и полномочиями разыскивать и арестовывать террористов в США. Тем не менее, оборона страны со-

⁶¹ Strategy for Homeland Defense and Civil Support. Department of Defense. Washington D.C., June 2005.— P. 5.

⁶² Президентский указ (Executive Order) 13228, которым создано управление внутренней безопасности в составе Администрации Президента.

⁶³ US General Accounting Office. Homeland Security: Effective Intergovernmental Coordination is Key to Success // Strategic Issues.— 2002.— 20 August.

средоточивается на роли, которую вооруженные силы играют в обеспечении ключевых элементов намного более широкой задачи внутренней безопасности.

Направляемая *“Руководством по стратегическому планированию”* 2004 г., *“Стратегия обороны страны и гражданской поддержки”* интегрирует задачи и директивы, сформулированные в *“Стратегии национальной безопасности”*, *“Национальной стратегии внутренней безопасности”* и *“Национальной стратегии обороны”*, для руководства действиями МО по защите территории США. *“Стратегия национальной безопасности”* расширяет диапазон политики США в области внешней политики и политики безопасности, чтобы включить далеко идущие предупредительные меры, включая превентивные удары против враждебных государств и террористических групп. *“Национальная стратегия внутренней безопасности”* направляет государственные усилия по защите территории США против террористических атак. Она образует фундамент для действий на всех уровнях правительства, ответственных за внутреннюю безопасность. *“Национальная стратегия обороны”* 2005 г. Указывает в качестве своего высшего приоритета предупреждение, сдерживание и уничтожение прямых угроз США. Осуществление стратегии тесно связано с активной, многослойной обороной, которая разработана, чтобы отразить опаснейшие вызовы заранее и на безопасном удалении, прежде чем им позволят окончательно созреть. Это требует от военного руководства надлежащим образом в отношении формы и содержания, глобально действовать, чтобы защитить территорию США; действовать в передовых регионах и из них; быстро наносить противнику поражение и достигать решительных, устойчивых результатов; допускать ограниченное число мелкомасштабных нештатных ситуаций⁶⁴.

До 11 сентября вооруженные силы США концентрировались на операциях сдерживания, поддержания стабильности, а также на выполнении боевых задач за рубежом. Территория США рассматривалась как тыловая область, а не передний край, и деятельность по ее защите являлась прежде всего задачей для гражданских органов охраны порядка на уровнях федеральном, штатов и местном. За несколькими исключениями большинство оборонных ресурсов, предназначенных для гражданских миссий поддержки в США, выделялись на основе нерушимой первоочередности потребностей войск, развернутых за границей. Функции в пределах США и их территорий обычно подпадали под широкую категорию военной помощи гражданским властям.

В настоящее время в составе министерства обороны есть заместитель министра обороны по обороне страны, ответственный за политическое руководство всеми компонентами МО по территориальной обороне и вопросам гражданской поддержки. *Председатель Объединенного комитета начальников штабов* координирует работу с командованиями США: Северным, Тихоокеанским, Североамериканским командованием аэрокосмической обороны, всеми другими боевыми командованиями и оказывает им помощь по стратегическому направлению, планированию и осуществлению обороны территории и гражданских миссий поддержки. *Северное командование США*, созданное в 2002 г. в Колорадо Спрингс, отвечает за планирование, организацию и осуществление обороны территории и гражданских миссий поддержки в пределах континентальной части США, Аляски и территориальных вод. Оно также координирует сотрудничество в области безопасности с Канадой и Мексикой. *Тихоокеанское командование США* ответственно за оборону территории и поддержку гражданских властей на Гавайях и на территориях, во владениях и в свободно присоединившихся государствах Тихоокеанского региона⁶⁵. Бинациональное *Североамериканское командование аэрокосмической*

⁶⁴ Strategy for Homeland Defense and Civil Support. Department of Defense, Washington D.C., June 2005. — P. 6–7. В добавление к этим общим стратегиям, “Стратегия обороны территории и гражданской поддержки” опирается на другие ключевые стратегические документы и планы, а также дополняет их. К ним относятся действующие указы Президента в области национальной безопасности и внутренней безопасности, “Национальная военная стратегия”, “Национальный военно-стратегический план войны против терроризма”, “Концепция объединенных операций внутренней безопасности” Министерства обороны и “Военная трансформация: стратегический подход”.

⁶⁵ Гуам и Американское Самоа, Содружество Северных Марианских Островов, свободно присоединившиеся государства по договорам свободного присоединения, которые включает Федеральные Штаты Микронезии, Республику Маршалловых Островов и Республику Палау; владения: Уэйк, Мидуэй, Джонстон, Бэйкер, Гоулэнд и Джарвис, атолл Пальмира и риф Кингман.

обороны отвечает за защиту воздушного пространства над США и Канадой. *Стратегическое командование США* ответственно за планирование, интегрирование и координирование действий глобальной противоракетной обороны, а также поддержку противоракетной обороны, включая обеспечение предупреждения о ракетной атаке всех боевых командований, и осуществление военно-космических операций, информационных операций и операций в компьютерных сетях. *Военные департаменты* организуют, обучают и оснащают войска США по оперативным сферам и составляют основу возможностей министерства обороны, которые могут потребоваться для гражданской поддержки и бесперебойности действия правительства. Другие *компоненты министерства обороны* вносят вклад в оборону территории сбором разведанных, анализом и установлением приоритетности, оценкой возможностей, надзором за соответствующей политикой, поставками, доставкой, готовностью и финансовыми вопросами.

Поскольку армия США — это правительственная организация, несущая основную ответственность за национальную оборону, естественно ожидать, что вооруженные силы будут играть важную роль во внутренней безопасности. Вместо этого, военачальники очень четко знают, что их силы будут защищать территорию, но в вопросах внутренней безопасности будут играть только роль *поддержки* гражданских органов. Как определено министерством обороны, критическое различие между двумя терминами состоит в том, действует ли МО в поддержку политики (*внутренняя безопасность*) или возглавляет оборону территории. Военная система командования США все еще проходит через министерство обороны, а не через министерство внутренней безопасности, до Президента как главнокомандующего. Министр внутренней безопасности может, однако, обращаться к министру обороны для получения военной поддержки. Пентагон может быть призван предпринять некоторые временные или промежуточные действия согласно положениям *Федерального плана реагирования*, который определяет функциональные обязанности и федеральную поддержку преодоления последствий, если превышены возможности государственных и местных органов, но очень мало сценариев предусматривает главенство военных на собственной территории страны. Часто цитируется “Акт *Posse Comitatus*”, представляющий законодательное основание ограничения роли армии в действиях на своей территории⁶⁶. Эти положения, однако, не препятствуют армии играть в операциях на территории страны вспомогательную роль и разрешают в определенных обстоятельствах ее непосредственное участие. Большее значение, чем правовые ограничения, имеет нежелание самой армии быть привлеченной к внутренним ролям. Правительства штатов и местные органы власти могут запрашивать военную поддержку на своей территории в ряде случаев, перечисленных под рубрикой “Военная помощь гражданским властям”, в том числе для неотложных действий, поддержки сил охраны порядка, помощи при гражданских волнениях и преодолении последствий — например, от разрушительного нападения при помощи взрывного устройства или атаки химической, биологической, радиологической или ядерной по характеру. У военных США достаточно опыта ведения совместных военно-гражданских действий⁶⁷, но нет энтузиазма для такой рутинной. Имеются и бюрократические, и культурные проблемы, лежащие в основе нежелания военных вовлекаться в гражданские дела. Поколениями американские военнослужащие выполняли обязанности в отношении государственной безопасности через проекцию мощи — принося битву к противнику. Армия в целом оставалась вне внутренней сферы, предоставляя поддерживать порядок дома полицейским силам и федеральным агентствам, например, ФБР и Бюро по торговле алкоголем, табаком и огнестрельным оружием. Внешне-внутреннее разделение труда было определяющей особенностью американских отношений между гражданскими и военными, укрепившейся со времени послевьетнамской отме-

⁶⁶ “Каждый, кто кроме как в случаях и при обстоятельствах, четко определенных Конституцией или Актом Конгресса, своевольно использует любую часть Армии или Военно-Воздушных Сил как *posse comitatus* (полицейский отряд. — *Перев.*) или иным образом для исполнения закона, должен быть оштрафован согласно этой статье или лишен свободы сроком не более двух лет, или то и другое” (Title 18, US Code, Section 1385).

⁶⁷ Операции против наркоторговцев и подавление беспорядков, ликвидация последствий ураганов и урегулирование иммиграционных кризисов — наподобие поселения кубинских эмигрантов в бухте Гуантанамо, или выполнение обязанностей по гражданским делам, которое играло большую роль при односторонних интервенциях, как в Панаме, на Балканах, и в многочисленных гуманитарных миссиях за границей.

ны срочной службы, превратившей военную службу в профессиональную силу, дополненную большим добровольным резервом. Гражданская сфера предоставляет финансирование военных программ, технологические инновации для получения преимущества на поле боя и моральную поддержку вооруженных сил; военная сфера предоставляет свои полномочия и умения в применении силы и искусстве стратегии.

При бюджете более чем в 400 млрд дол., Пентагон ощущает недостаток ресурсов для достижения победы одновременно в двух средних региональных конфликтах (СРК) за границей. Признавая это, *“Четырехлетнее оборонное обозрение” (Quadrennial Defense Review)* стало основываться более на возможностях, чем на угрозе. Такая стратегия призывает армию вести борьбу в параллельных конфликтах на основе подхода “победа-стоп-победа”, а не добиваясь одновременной победы. С военной точки зрения, собственная страна представляет собой третий СРК. Таким образом, предпочтительная практика армии нести сражение к противнику – “игра на выезде” – конкурирует в отношении ресурсов с “игрой на своем поле” против террора. Баланс между домашними и заокеанскими приоритетами является предметом особой заботы национальной гвардии, ввиду ее двойственной роли на федеральном уровне и уровне штатов. Губернаторы штатов рассматривают национальную гвардию как ограниченный ресурс для внутренней безопасности и другой военной помощи гражданским властям. Федеральное использование гвардии за границей отнимает у штатов эти важные средства. С тех пор, как началась операция “Свобода Ирака”, военная мобилизация оставила ряд штатов без достаточных ресурсов, когда им было нужно справиться с естественными бедствиями. Кроме того, замена игры на своем поле игрой на поле чужом осложняется демографией гвардии и резерва. Многие из гвардейцев или резервистов в гражданской жизни являются полицейскими, пожарными и медработниками, и, таким образом, составляют передовую линию при вызовах внутренней безопасности, например устранении последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий⁶⁸.

Все эти проблемы в Европе рассматриваются и решаются совершенно по-иному. Европейские страны выполняют миссии внутренней безопасности десятилетиями, даже если диапазон таких миссий не так выразителен, как в США. Европейский послевоенный опыт безопасности до конца холодной войны сосредоточивался на защите суверенитета, которая сегодня теряет значение. Поскольку сами европейские страны не усматривают угрозы извне, они сократили территориальную оборону. Германия, например, провозгласила доктрину безопасности, из которой явствует, что оборона немецкой территории больше не составляет высший приоритет для Бундесвера: оборона страны должна начинаться за границей. Кроме того, как следствие снижения важности территориальной обороны суверенитета, эту задача в целом больше не выполняется силами на действительной военной службе. Вместо этого, во многих случаях, она низведена до задачи сил резервных. Однако в то же время в большинстве европейских стран произошло также и общее сокращение резервных сил, даже в тех, которые полагаются на милиционную систему, например, в Финляндии, Австрии и Швейцарии.

Большинство европейских стран сохраняют остаточную способность к воздушной обороне, и некоторые продолжают закупать самолеты, необходимые для этих целей, но, как в случае с территориальной обороной, этому придают меньшее значение или, в некоторых случаях, компенсируют двусторонними соглашениями, позволяющими военной авиации сопредельных стран действовать в суверенном воздушном пространстве других⁶⁹. В то же время, возродился интерес к противоракетной обороне и к совместным мерам по баллистической противоракетной обороне, поскольку европейские страны начинают признавать уязвимость к ракетным атакам и стали свидетелями решимости США возобновить развертывание системы противоракетной обороны.⁷⁰

⁶⁸ Davis J. Call-ups Sap Homeland Security Strength; Safety Agencies Lose Workers as Reservists Go on Active Duty // The Atlanta Journal and Constitution.— 2003.— 12 March.— P. 6A.

⁶⁹ Швейцария, например, заключила такие соглашения с командованием военной авиацией сопредельных Франции, Германии, Австрии и Италии.

⁷⁰ Taverna M. Fresh Look at BMD: Hostility to US' Iraq Policy Doesn't Mean Europe Isn't Worried About Weapons of Mass Destruction // Aviation Week.— 2003.— 31 March.— P. 54—55.

Отличия заметны в отношении к обороне космоса и киберсистем, а также соответствующему разделению труда. Очевидная в США сфера деятельности министерства обороны — оборона космоса и киберсистем — еще даже не стала проблемой большинства европейских дискуссий по безопасности. Если это можно отчасти понять ввиду относительной незначительности европейских военно-космических систем, то необъясним такой подход к киберсистемам, информации и деятельности компьютерных сетей. В Европе оборона киберсистем остается главным образом функцией органов охраны порядка. Только несколько министерств обороны, если таковые есть вообще, обретают вероятные возможности для руководства операциями в сфере информации и компьютерных сетей.

Различные подходы существуют также в области защиты критической (жизненно важной) инфраструктуры. Европейские силы безопасности и обороны имеют долговременный опыт в обеспечении безопасности для ключевых правительственных и других объектов. Европа также имеет критически важные, но чрезвычайно уязвимые системы, от которых зависит функционирование современных государств. С тех пор, как эти системы стали более уязвимыми, даже если и эффективны благодаря автоматизации и электронной обработке данных, они стали соблазнительными целями для террористов. Главное отличие в подходе к защите критической инфраструктуры состоит в том, что диапазон потенциальных целей значительно больше в американском представлении, чем в большинстве европейских стран. Кроме того, США различают *национальную критическую инфраструктуру* и *критическую инфраструктуру обороны*. Последняя включает информационные средства, а также возможности и средства проекции силы. Критические информационные средства — это командные и контрольные сети, компьютерные сети обороны и средства разведки и контроля. Средства проекции силы включают мобилизационные объекты, такие, как морские порты и аэропорты, военно-транспортные средства и определенные стратегические военные объекты. В США *национальная критическая инфраструктура* включает: сельскохозяйственные и продуктовые системы, финансовые и банковские системы, системы транспорта, водоснабжение, сферу жизненно важных услуг, энергосистемы. Хотя большинство европейских стран признает важность и уязвимость этих средств, лишь немногие подошли к проблеме всесторонне. В Европе ответственность за защиту критической инфраструктуры часто делится между несколькими министерствами и агентствами, во многих случаях с взаимно перекрывающейся юрисдикцией.

Дополнительное различие состоит в том, что в Европе предпринимается недостаточно усилий, чтобы обеспечить бесперебойность осуществления властных полномочий и практических действий, скорее всего потому, что многие европейские правительства так и не поняли потенциал катастрофической угрозы терроризма. Вследствие этого, многие правительства, похоже, сделали вывод, что требование поддерживать такое свойство ныне не актуально.

Военная поддержка гражданских властей

В США гражданские власти могут поддерживаться федеральными войсками, штатным гражданским и контрактным персоналом министерства обороны, а также всем потенциалом министерства обороны и его элементов, готовым к немедленному реагированию. Военная поддержка может предоставляться гражданским органам охраны порядка, в частности при массовых гражданских беспорядках, для проведения внутренних контртеррористических операций, оперативной деятельности в борьбе с наркотиками, для устранения последствий терроризма⁷¹. Все это подпадает под категорию *военной помощи гражданским властям (МАСА)* и всегда во вспомогательной роли⁷². Роль министерства обороны в отношении военной помощи правоохранительным органам и военной помощи при

⁷¹ Поддержка гражданских бедствий, военное сотрудничество с гражданскими агентствами, реагирование под руководством иных властей на утечку нефтепродуктов или опасных материалов, в том числе радиоактивных, или чрезвычайные происшествия, потребности в аварийном водоснабжении, реагирование на затопление, лесные пожары, массовая иммиграция и транспортная поддержка.

⁷² Директивы Министерства обороны 3025.1, 3025.12, 3025.15.

гражданских беспорядках может рассматриваться только в экстраординарном порядке, с правовыми и административными барьерами, ограничивающими функции которых могут выполнять вооруженные силы США внутри страны.

Европейский опыт миссий с привлечением военной поддержки гражданских властей намного богаче, так как диапазон их действий шире, а ограничения менее существенны. В большинстве европейских стран миссии военных не распределены по категориям в такой же манере, а доктрины в целом не такие жесткие⁷³. Много стран, как, например, Франция и Италия, все-таки дают военным силам особые полномочия поддерживать гражданские власти, но ощущают недостаток хорошо разработанного подхода с учетом конкретных аспектов задачи. В большинстве стран внутреннее использование вооруженных сил не всегда считается крайним средством, ибо их участие, скорее, считается обычным делом. Ряд вооруженных сил имеют обязанности, которые прямо предусматривают поддержку гражданских властей за время бедствия. Многие объясняются высокоцентрализованной природой большинства европейских государств. Даже государства с федеральной структурой не имеют сил такого типа, как Национальная гвардия США. Кроме того, есть большое количество прецедентов для ссылок: у войск так часто просили обеспечить поддержку гражданским властям, что их поддержка воспринимается как должное.

Другое различие состоит в том, что в Европе полномочия приказывать войскам помочь гражданским, в общем, гораздо более непосредственны. В отличие от США, где для использования войск действительной службы и формирований национальной гвардии на своей территории требуются президентские полномочия, европейские страны в целом имеют намного более простые требования и делегированные полномочия. Большинство вооруженных сил могут быть привлечены к выполнению этих задач властью министра обороны, а не президента или премьер-министра. Кроме того, в Европе нет правовых препятствий наподобие американского "Акта Posse Comitatus". Национальные законы либо не учитывают внутреннего использования войск, либо же содержат только обобщенные предписания их привлечения. Только в Германии существует гораздо больше формальных запретов на внутреннее использование войск, но даже в этой стране военной авиации позволяется обеспечивать оборону от авиации, используемой террористами.

Помощь при бедствиях и чрезвычайных происшествиях считается частью задач армии. Таким образом, в Европе обычным делом являются военные части, обеспечивающие проведение международных мероприятий, например, спортивных и культурных событий, больших выставок или даже ярмарок. Поддержка гражданских органов охраны правопорядка еще более обычна, поскольку европейские вооруженные силы в целом имеют намного больший диапазон участия в такой деятельности. Специфической областью, в которой войска обычно выполняют задачи, является наращивание специального потенциала: обеспечение служб, считающихся существенными на период чрезвычайных ситуаций, например, при естественных бедствиях, террористических атаках и производственных забастовках. Примерами являются службы пожаротушения и массовых перевозок в течение трудовых конфликтов, как это постоянно происходит во Франции. В эти жизненно важные сферы военные силы включались в дополнение гражданских служб или даже вместо них.

Следующая область, в которой часто задействуют вооруженные силы, это поддержка гражданских сил безопасности границы. В странах, где нет полнокровных сил пограничной охраны, например, в Австрии, военные осуществляют большую часть мер по безопасности границы. В Швейцарии корпус пограничной охраны усилен на постоянной основе военным персоналом и средствами разведки. Хотя это и сопряжено со значительным расходом военных ресурсов, такого рода использование вооруженных сил оказалось популярным и рассматривается как рентабельное решение проблемы. Поддержка армии во время чрезвычайных ситуаций в общем не вызывает протестов. В большинстве европейских стран даже рассчитывают на то, что армия будет играть в этом случае ключевую

⁷³ Исключение составляет Великобритания, где есть подобный диапазон категорий: 1) военная помощь гражданским властям; 2) военная помощь другим правительственным органам; 3) военная помощь гражданскому сообществу. Эти категории, впрочем, не составляют прямую параллель американским.

роль, как войска Германии и Австрии во время наводнения 2002 г. Отличием Европы в этом отношении является использование для этой цели войск действительной службы, в противовес использованию национальной гвардии и резервных формирований в США. Что касается реагирования на гражданские беспорядки, европейский подход отличается только в том отношении, что Европа в последнее время мало сталкивалась с крупномасштабными волнениями. Большинство случаев гражданских беспорядков было такого масштаба, который не выходил за рамки возможностей реагирования государственной полиции и военизированных полицейских формирований.

Силы для выполнения задач внутренней безопасности

В отличие от США с их федеральной структурой и децентрализованной ответственностью за охрану порядка, европейские правительства в основном обладают большими возможностями выполнения задач внутренней безопасности. Дополнительно к войскам есть много различных видов полицейских сил, обязанных обеспечивать внутреннюю безопасность. Европейские страны длительное время использовали свои войска действительной службы и резервные силы для осуществления задач внутренней безопасности. Большинство государств все еще содержат на собственной территории значительное количество военных формирований. По сравнению с США, европейские страны имеют больший показатель соотношения вооруженных сил и численности населения. Ввиду того, что многим европейским странам придется еще осуществлять серьезные преобразования, следует отметить, что у них осталось для этого еще достаточно войск. Многие из них, как, например, легкая пехота, хорошо подходят для этих целей. Другие, например, танковые формирования, конечно, не так хорошо приспособлены к новому диапазону задач, но это обычно не препятствует их использованию в случае необходимости.

В большинстве своем, европейские страны в осуществлении обороны территории и выполнении задач поддержки гражданских властей зависят от своей постоянной армии. Относительно нее предусматриваются значительные меры по модернизации и преобразованию. После того, как многие европейские страны распустили значительную часть своих резервов, оправдывая это отсутствием внешней угрозы, еще меньше подобных задач возлагается на резервные силы. Вследствие этого, отсутствует потенциал усиления на случай катастрофической террористической атаки. Германия, например, по окончании холодной войны распустила свои бригады территориальной обороны. Они, как и многие другие резервные и милиционные организации, были бы главными кандидатами для осуществления задач внутренней безопасности, особенно в областях внутренней безопасности и военной поддержки в чрезвычайных ситуациях.

Особенное отличие от США состоит в том, что много европейских стран имеют специализированные полицейские силы, способные выполнять широкий ряд функций внутренней безопасности. Некоторые страны содержат военизированные полицейские силы, имеющие долговременный опыт выполнения задач, связанных с борьбой с терроризмом, например, защита инфраструктуры и обеспечение безопасности особых мероприятий, а также несение главной ответственности за проведение внутренних контртеррористических операций. Хотя Бельгия распустила свою *Rijkswacht Gendarmerie* в 2001 г., а Австрия недавно объединила свою *Bundesgendarmerie* с полицией, формирования наподобие французской *Gendarmerie Nationale*, итальянских *Carabinieri*, испанской *Guardia Civil*, нидерландских *Koninklijke Marechaussee*, португальской *Guarda Nacional Republicana*, турецкой *Jandarma* и румынской *Jandarmaria* представляют образцы сил, во многих отношениях почти идеальных для задач внутренней безопасности: высококомобильные, хорошо вооруженные и оснащенные, хорошо подготовленные к охране порядка и роли в общественной безопасности. Эти силы также довольно многочисленны: в некоторых случаях, особенно во Франции, Италии и Португалии, они конкурируют по численности с регулярной армией. Во многих случаях, эти военизированные силы, входя номинально под эгиду министерства обороны, постоянно сотрудничают с министерствами внутренних дел и юстиции в осуществлении общей охраны порядка и функций криминального расследования, в основном в сельских районах. Поэтому они хорошо разбираются в местной ситуации безопасности и могут

быстро обнаружить перемены в ней, и, таким образом, осуществлять также своего рода разведку, полезную в миссиях внутренней безопасности.

Кроме военизированных полицейских сил, задачи внутренней безопасности выполняют также и различные виды полиции. В отличие от США, во многих европейских странах есть национальные полицейские силы в дополнение к муниципальной и местной полиции. Нередко эти национальные полицейские силы имеют малые, высокоспециализированные подразделения, осуществляющие внутренние контртеррористические операции. Кроме того, в нескольких странах имеется ряд специальных полицейских сил с задачами, которые могут включать функции внутренней безопасности. Представителями таких специальных полицейских сил являются французские *Compagnies Republicaines de Securite* и специализированные подразделения под контролем *Groupement Speciale d'Intervention de la Gendarmerie Nationale* (GSIgn), итальянская *Guardia di Finanza*, немецкая *Bundespolizei* (до недавних пор и *Bundesgrenzschutz*) и *Grupo Especial de Operaciones* испанской Национальной полиции. *Compagnies Républicaines de Sécurité* служат главным резервом национальной полиции и часто привлекаются для обеспечения безопасности особых мероприятий и охраны критической инфраструктуры, а GSIgn представляет собой центр французских антитеррористических подразделений. *Guardia di Finanza* является специальной военизированной итальянской полицией, подчиненной министерству экономики, и является частью как вооруженных сил, так и государственных гражданских сил. Кроме первоочередной функции обеспечения безопасности границы, она имеет и задачи по внутренней безопасности. Знаменитая GSG-9 немецкой Федеральной полиции является главным контртеррористическим подразделением в Германии, имея специализированные подгруппы для морских и воздушно-десантных контртеррористических задач. *Grupo Especial de Operaciones* является контртеррористическим подразделением испанской Национальной полиции.

Разведка

Защита США от всех видов угроз XXI столетия требует, чтобы аппарат разведки восстановил свои агентурные разведывательные возможности, особое внимание при сборе разведанных уделит вероятным угрозам обороне страны и продолжал наращивать возможности разведки, рекогносцировки и технических средств наблюдения. Министерство обороны обеспечивает оборону страны и возможности гражданской поддержки, необходимые для обеспечения выполнения “*Стратегии национальной безопасности*”, “*Национальной стратегии внутренней безопасности*”, “*Национальной стратегии обороны*” и “*Стратегии обороны страны и гражданской поддержки*” развитием основных способностей, особенно способностей достичь максимальной осведомленности об угрозах⁷⁴. Аппарат разведки приспособляется к изменяющему стратегическому ландшафту и новым угрозам, чтобы соответствовать потребностям внутренней безопасности отечества. Учреждение поста *Национального директора по разведке, Национального антитеррористического центра, Директората по анализу информации и защите инфраструктуры министерства внутренней безопасности и Объединенной разведывательной комиссии по борьбе с терроризмом министерства обороны* служит примером таких перемен⁷⁵.

Разведка, дающая основания для действий, является важнейшим ресурсом для задач внутренней безопасности. Ключевыми проблемами, которые предстоит решить, являются обеспечение доступности любых разведывательных возможностей, необходимых в связи с выполняемой задачей, и координация всех разведывательных мер по конкретной миссии. Достижение объединения и координации действия будет требовать новаторских методов, согласованных с законом и регламентами, что-

⁷⁴ Сюда входят четыре основных потенциала: 1) гибкая архитектура разведки, соответствующая поставленным задачам; 2) сбор, анализ и оценка потенциальных угроз; 3) обнаружение, установление и отслеживание возникающих угроз во всем оперативном пространстве; 4) распространение разведывательных продуктов об оперативной ситуации в аппарате министерства обороны и передача их партнерам в своей стране и за рубежом.

⁷⁵ Strategy for Homeland Defense and Civil Support / Department of Defense, Washington D.C., June 2005.— P. 20–24.

бы преодолеть барьеры, известные по расследованиям Конгресса в связи с событиями 11 сентября, которые стоят на пути получения достоверных разведанных. Будущее покажет, будет ли это вскоре достигнуто в США новоназначенным *Национальным директором по разведке*. Намного легче это сделать в Европе, не только потому, что Европа имеет значительный опыт обмена разведанными как составной части противотеррористических мер, но и потому, что там придется координировать работу намного меньшего числа разведслужб, чем в США. Хорошим примером является разведывательная система, существующая во Франции, где Генеральный секретариат национальной обороны координирует усилия судебной и исполнительной ветвей власти, и где начинает осуществляться межведомственная координация по вопросам внутренней безопасности.

Заключение

Как свидетельствуют различия в организации борьбы с терроризмом в США и в Европе, возможны различные подходы к разделению труда. США преодолевают непростую проблему приспособления своей политики и институтов к возникшей угрозе *катастрофического* терроризма. Европейские страны за прошлые десятилетия столкнулись с разнообразными террористическими угрозами, выработали ряд ответных мер и создали специализированные организации. Подобно США, они сейчас также испытывают возможность *катастрофических терактов*. Они, таким образом, должны приспособить свои институты и полицию, соответствующие прежним террористическим угрозам, к новым условиям, причем более масштабным образом. Европейские силы обороны и сектора безопасности имеют существенный оперативный опыт в деле внутренней безопасности. Кроме того, Европа создала организации типа военизированной полиции, которые могут стать чрезвычайно полезными не только для достижения целей территориальной обороны, но и для выполнения целого ряда задач по стабилизации, восстановлению и поддержанию мира, с которыми США сейчас имеют дело за границей. Институциональный, организационный, и доктринальный подходы, выработанные США и европейскими странами, могут составить основу для разработки норм и процедур, которые станут эффективными с нарастанием террористической угрозы. В частности, осуществляющийся анализ надлежащей роли *сил сектора обороны и безопасности* в вопросах *внутренней безопасности* может привести к разработке лучших практических процедур в обеспечении безопасности территории и ее защите.

Демократический контроль над оборонной деятельностью

д-р Ханс Борн

Введение

Сегодня демократии стоят перед растущими вызовами, поскольку цели современной политики безопасности расширяются. Помимо традиционных задач защиты независимости и территориальной целостности, все большее внимание уделяется многостороннему действию в поддержку урегулирования кризисных ситуаций, продвижения стабильности и борьбы с терроризмом.¹ Для действенного демократического контроля деятельности в секторе обороны следует принять во внимание фундаментальные суждения. В контексте этой главы термин “демократическая подотчетность” означает, что те, кто обязан или уполномочен принимать решения в области политики безопасности и осуществлять ее, подотчетны избранным представителям или непосредственно народу². К тому же, в качестве краеугольного камня любого демократического государства должен также присутствовать надзор и контроль над оборонной деятельностью со стороны парламента. Такая оборонная деятельность включает, в контексте этой статьи, деятельность армии, полиции, пограничников, военизированных частей, разведслужб и частных охранных организаций. Парламенты должны разработать всестороннюю политику безопасности, а также наблюдение за всеми такими организациями сектора безопасности. Парламентский надзор будет полным только тогда, когда в его поле зрения находятся пять главных аспектов этих служб, то есть политика, личный состав, финансы, действия и приобретение оснащения и систем вооружения.

В Европе проблема демократического и парламентского контроля над оборонной деятельностью возрождается.³ Есть ряд причин, почему эта тема в настоящий момент вошла в политическую и научную повестку дня многих европейских стран: во-первых, с отменой воинской обязанности в нескольких европейских странах (например, Нидерландах, Бельгии, Франции, Венгрии, Италии, Испании, Португалии) возникли критические дебаты о демократическом контроле над вооруженными силами, поскольку есть опасения, что целиком добровольную силу труднее демократически контролировать, чем армию срочной службы. Во-вторых, за последнее десятилетие произошло общее сокращение вооруженных сил, но расширились задачи, стоящие перед ними. Такие требования по бюджету

¹ См.: *Van Eekelen W. Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension* // Born H., Fluri P. Lunn S. (eds.). *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*, DCAF Document No. 4, 2003.

² См.: *Born H. Democratic Control of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland* // Wogau K., von (ed.). *European Defence for the 21st Century*. — 2003. Подотчетность относится главным образом к трем предметам: деньги, деятельность и результаты, причем два первых относятся к процессу правительственной деятельности, а последний — к ее последствиям. См., напр.: *Behn R. Rethinking Democratic Accountability*. — Washington DC, 2001.

³ См. далее: *Born H., Haltiner K., Malesic M. (eds.). Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*. — Baden-Baden, 2004.

ту и личному составу вызывают напряжение в отношениях между политиками и военными. В-третьих, с увеличением международной военной деятельности, демократический и парламентский контроль над международным военным сотрудничеством и учреждениями также становится все более уместным. Это особенно справедливо для малых государств-членов ЕС и НАТО. К тому же «демократический и гражданский контроль», как его определяют международные организации, например, НАТО и ОБСЕ, требует улучшения политико-военных и гражданско-военных отношений согласно демократическим принципам как условия для интеграции или членства. Это особенно актуально для посткоммунистических стран в Центрально-Восточной Европе, которым пришлось пересматривать политико-военные отношения на демократических принципах. Перед реформированием сектора безопасности переходные общества приняли новые конституции, придали вес законодательным властям и установили гражданский министерский контроль над армией. Таким образом, демократический (и гражданский) контроль над оборонной деятельностью полагается необходимым для институционального строительства, хорошего управления и безопасности как на международном, так и на национальном уровнях. Эта глава, во-первых, останавливается на тех принципах демократического контроля, которые провозглашаются на международных уровнях, а затем рассматривает механизмы и принципы демократического контроля на национальном уровне.

Демократический контроль как упроченная международная норма

В изменяющейся во всем мире обстановке относительно безопасности необходимо, чтобы демократический контроль над деятельностью обороны в каждом государстве был четко очерчен и осуществлен. На международном уровне главная цель должна состоять в создании климата стабильности, в котором могут процветать экономическое развитие и сотрудничество⁴, и воцарятся мир и стабильность. Исходя из этих задач, международными органами был разработан целый ряд норм и стандартов, определивших параметры осуществления оборонной политики в растущей семье интернациональных государств. Хотя в целом такие определения применимы к государственной власти вообще, в некоторых из них особо упоминается сектор безопасности (см. табл. 1 ниже).

В системе ООН в особенности дается определение важности «демократизации безопасности, чтобы предотвратить конфликт и установить мир» (*Доклад о развитии человеческого потенциала за 2002 г.*). Опираясь на тезис о демократическом мире, постулирующий, что демократии не идут войной друг на друга, ООН подчеркивает критическую роль демократического контроля над армией, полицией и другими силами безопасности для развития человеческого потенциала и личностной безопасности; к тому же она определяет ряд принципов демократического управления в секторе безопасности.⁵

Демократический контроль над оборонной деятельностью четко сформулирован как политический стандарт также целым рядом региональных организаций и форумов, как, например, ОБСЕ, НАТО, ЕС, Советом Европы и процессом Межамериканского саммита. Программа НАТО «Партнерство ради мира» (PfP) и Совет Европы сделали «демократический контроль над силами обороны» *непреложным условием* членства.⁶ Европейский Парламент по случаю утверждения Копенгагенских Критериев вступления конкретизировал в резолюции «Agenda 2000», что от стран-кандидатов требуется создать «правовую ответственность полицейских, военных и секретных служб [...] и принять принцип отказа от военной службы по убеждениям». Относительно Турции ЕС настоял на том, что не следует начинать переговоры о вступлении, пока Турция не будет соответствовать Копенгагенским критериям, в том числе и проведением требуемых политических реформ, в частности, исключением

⁴ Van Eekelen W. Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension // Oversight and Guidance (см. сноску 1).

⁵ UNDP, Human Development Report 2002. — P. 85–100.

⁶ См. Рамочный документ «Партнерства ради мира» от 10 января 1994 г., доступный на сайте: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b940110b.htm>>; Доклад Совета Европы от 12 июня 2002 г. — AS/POL (2002) 07REV.2, point 34 (относительно заявки на членство Сербии и Черногории).

вмешательства армии в политические решения⁷. В июне 2005 г. на рассмотрение Совета Парламентской Ассамблеи Европы была вынесена рекомендация о “Демократическом надзоре за сектором безопасности в государствах-членах”, требующая особого демократического контроля над полицией, службами безопасности и пограничной службой.⁸

Таблица 1: Нормы и стандарты демократического управления сектором безопасности⁹

Организация	Норма / стандарт	Источник
Агентство по беженцам ООН (UNHCR)	“Обеспечение сохранения подотчетности военных демократически избранному гражданскому правительству”	Резолюция 2000/47 (2000 г.)
Генеральная Ассамблея ООН	“Обеспечение сохранения подотчетности военных демократически избранному гражданскому правительству”	Резолюция 55/96 (2000 г.)
Программа развития ООН (UNDP)	Демократический гражданский контроль над армией, полицией и другими силами безопасности (отчет перечисляет принципы демократического управления в секторе безопасности)	Доклад о развитии человеческого потенциала (2002 г.)
ОБСЕ	“Демократический политический контроль над военными, военизированными и внутренними силами безопасности, а также разведывательными службами и полицией (конкретизированный детальными положениями)”	Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности (1994)
Совет Европы (Парламентская Ассамблея)	“Контроль над службами внутренней безопасности в государствах-членах Совета Европы	Рекомендация 1402 (1999 г.)
НАТО “Партнерство ради мира” (PfP)	“Обеспечение демократического контроля над силами обороны” (одна из пяти задач, выделенных в программе PfP)	Рамочный документ (1994 г.)
ЕС (Европейский Парламент)	Конкретизация Копенгагенских критериев вступления включением положения: “правовая ответственность полицейских, военных и секретных служб [...] и признание принципа отказа от военной службы по убеждениям”	Agenda 2000, § 9
“Саммит Америк”	“Конституционное подчинение вооруженных сил и сил безопасности законным властям наших государств является фундаментальным для демократии”	Квебекский план действий (2001 г.)
Сообщество демократий	“Гражданский, демократический контроль над армией должен быть установлен и сохраням”	Варшавская декларация (2000 г.)
Мадридский Клуб	“Гражданский контроль над армией и оборонной политикой, ясное отмежевание вооруженных сил от полицейских органов и функций”	Итоговое заявление (2001 г.)

ОБСЕ пока продвинулся дальше всего принятием в 1994 г. “Кодекса поведения по военно-политическим аспектам безопасности”, которая содержит наиболее новаторские положения о “демократическом политическом контроле сил военных, военизированных и внутренней безопасности, а также разведывательных служб и полиции”.¹⁰ Этот “политически обязывающий” инструмент — единственный документ, где формулируется сущность демократического управления сектором безопасности. В секциях VII и VIII он устанавливает основные компоненты демократического контроля над оборонной деятельностью, к которым относятся:

⁷ См. также: EC Backs Turkish Curbs on Power of Military // Financial Times.— 2003.— 30 July.

⁸ Эта инициатива прямо ссылается на работу Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами. См.: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Draft Recommendation (AS/Pol(2005)15 of 22 April 2005).

⁹ Источник: *Hänggi H., Winkler T.* (eds.). Challenges of Security Sector Governance.— Münster, 2003.— P. 14.

¹⁰ Цит. по: *Ghébali Y.-V.* The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994): A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and Use of Armed Forces) // DCAF Document No. 3, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.— Geneva.— March 2003.— P. 17.

- Непременное первенство демократической конституционной гражданской власти над военными властями.
- Подчинение вооруженных сил нормам и предписаниям международного гуманитарного права.
- Уважение прав человека и основных свобод личного состава вооруженных сил.
- Соизмеримость внутреннего применения силы с реальными потребностями подчинения и запрещение применения силы, направленной на ограничение мирного и законного соблюдения прав человека или лишение людей их индивидуальной или коллективной идентичности.¹¹

Хотя и нельзя привести пример четкого определения или единой модели демократического контроля над оборонной деятельностью, можно указать ряд общих принципов и “лучших практик”. Основываясь на документе, опубликованном в 2000 г. Департаментом международного развития Великобритании, “*Доклад о развитии человеческого потенциала за 2002 г.*” ООН суммирует ключевые принципы демократического управления оборонной деятельностью следующим образом:

- Высшими полномочиями по ключевым вопросам безопасности должны обладать выборные представители.
- Организации безопасности должны действовать согласно международному и конституционному праву и уважать права человека.
- Информация о планах и ресурсах в сфере безопасности должна быть широко доступной как в пределах правительства, так и для общественности. Сферой безопасности следует управлять, используя всесторонний, дисциплинированный подход. Это значит, что силы безопасности должны подлежать тем же принципам управления государственным сектором, как и другие части правительства, с учетом конфиденциальности, свойственной национальной безопасности.
- Отношения между гражданскими и военными должны основываться на выразительной иерархии полномочий гражданских властей и сил обороны, на взаимных правах и обязанностях гражданских властей и сил обороны и на отношениях с гражданским обществом, основанных на прозрачности и уважении прав человека.
- Гражданские власти должны иметь возможность осуществлять политический контроль над деятельностью и финансированием сил безопасности.
- Гражданское общество должно обладать средствами и возможностями для контроля сил безопасности и обеспечения конструктивного участия в политических дебатах о политике безопасности.
- Личный состав служб безопасности должен быть подготовлен к профессиональному исполнению своих обязанностей и должен отражать разнообразие общества, включая женщин и представителей меньшинств.
- Творцы политического курса должны исходить из высокой приоритетности сохранения мира в регионе и на местном уровне.¹²

Эти ключевые принципы демократического контроля, хотя и сложные для осуществления, но вполне доступны и в качестве укрепляющих доверие факторов будут содействовать и национальной, и международной стабильности. Однако, хотя международные институты принимают все больше решений относительно оборонной деятельности, в том числе применения силы, обеспечение надзора за правительствами каждого государства-члена остается на усмотрении национального парламента. Роль парламента особенно существенна для обеспечения демократической подотчетности национальных вооруженных сил в миротворческих операциях под эгидой ООН, НАТО, ЕС и временных коалиций¹³. Власть парламента должна оставаться средоточием подотчетности для любого правитель-

¹¹ См. также: Ibid.

¹² UNDP, Human Development Report 2002.— P. 90. См. также: UK Department for International Development. Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure. — 2004. — P. 46.

¹³ Термин “миротворческие операции” используется в качестве общего обозначения всех видов операций по сохранению и установлению мира. См.: *Born H. Hänggi H. Governing the Use of Force under International Auspices: Deficits in Parliamentary Accountability // SIPRI Yearbook, Armaments, Disarmament and International Security.— Oxford, 2005.*

ственного решения относительно оборонной деятельности как на национальном, так и на международном уровне.

Роль парламента в оборонной политике

По выражению Уинстона Черчилля, парламент — это мастерская демократии, и именно в этой мастерской устанавливаются пределы государственной власти, необходимые ей полномочия и контроль за ее деятельностью, в том числе оборонной. Хотя диапазон парламентов простирается от декоративных до существенно участвующих во власти, все они имеют некоторые общие особенности, включая выполнение трех основных функций: представительство народа, создание (или редактирование) законов и осуществление надзора. Парламенты выражают чаяния людей разработкой новых законов и надзором за надлежащим выполнением этой политики правительством. Короче говоря, парламент — это посредник между правительством¹⁴ и народом.

Хотя мы принимаем за данность, что современное правительство должно быть демократическим в смысле получения своих полномочий непосредственно или опосредованно от народа, государства отличаются по оформлению законодательно-административных отношений. К тому же универсальных стандартов или лучших методов для парламентского надзора не существует, а методы, законные процедуры и парламентские структуры, принятые в одной устоявшейся демократии, могут быть немыслимы для другой. Хотя нет единых норм для отношений между гражданскими и военными, имеется общее соглашение, что демократии придерживаются принципов демократических отношений между армией и гражданским обществом. Парламентский надзор над сектором безопасности — это *непрерывное* условие для демократии.

Парламентский надзор зависит, прежде всего, от трех факторов:

- 1) Законные полномочия парламента призывать правительство к отчету.
- 2) Способность осуществлять надзор.
- 3) Наличие у парламентариев критического подхода, чтобы сохранять подотчетность правительства.

Вместе взятые эти три фактора образуют “критерий трех А” действенного парламентского надзора (полномочия, способность, отношение — *Authority, Ability, Attitude*).

Первый фактор, законные полномочия или власть, чтобы осуществлять надзор, основан на конституционном и правовом каркасе страны. Высшая власть парламента в том, чтобы распустить правительство по домам (механизм выражения недоверия), заблокировать бюджет, остановить или отложить принятие новых законов.¹⁵ Вообще говоря, вотум недоверия характерен только для парламентских политических систем, поскольку в президентских системах, в большинстве случаев, президент избирается непосредственно народом, а не парламентом. Из этой власти (и доверия использовать эту власть) проистекают все другие полномочия правительственного *vis-à-vis*. Говоря точнее, применительно к сектору обороны, мы можем выделить следующие парламентские полномочия по надзору за обороной:

1. *Общие полномочия*: сюда входят полномочия, которые в принципе применимы ко всем сферам правительства. В большинстве стран эти полномочия включают: право инициировать законы или принимать к ним поправки, поднимать вопросы, вызывать членов исполнительной власти и сотрудников их аппарата для свидетельствования, собирать представителей гражданского общества, доступ к секретной информации, право вносить парламентские запросы и право проводить слушания.

¹⁴ “Правительство” в разных странах имеет различное значение. В этой статье данный термин относится к высшему политическому уровню, который включает президента, премьер-министра и министров, а также возглавляемые этими министрами ведомства.

¹⁵ *Laver M., Shepsle K. Government Accountability in Parliamentary Democracy // Przeworski A., Stokes S., Manin B. Op. cit.— P. 281.*

2. *Контроль над бюджетом*: право распределять и перераспределять оборонные бюджетные фонды – на уровне программ, проектов и постатейных предметов; право одобрять или не одобрять любые дополнительные (в течение бюджетного года) предложения по бюджету обороны и иметь доступ ко всем соответствующим документам бюджета обороны.
3. *Операции по поддержке мира*: право санкционировать или не санкционировать отправку войск за границу, их мандат, бюджет, риск для личного состава, правила ввода в действие, командование или контроль, продолжительность миссии и право посещать войска, занятые за границей.
4. *Оборонные поставки*: причастность парламента к решениям правительства относительно контрактов, уточнение потребностей в новом оснащении, отбор производителей и оценка предложений по компенсации и возмещению.
5. *Политика безопасности и планирование*: право утверждать или не утверждать концепцию политики безопасности, концепцию обороны, концепцию урегулирования кризисных ситуаций, армейскую структуру или планирование, военную стратегию и вносить в них изменения.
6. *Личный состав армии*: полномочия парламента утверждать либо не утверждать план управления человеческими ресурсами обороны, максимальную численность личного состава в системе Министерства обороны и армии, утверждение высших военных командиров и право на доклад Министра обороны о назначениях на высшие посты.

В целом эти средства контроля охватывают самые важные аспекты существования любой армии, состоящие в планировании, действиях, деньгах, людях, оснащении и политике.

Как уже упоминалось, вдобавок к этим полномочиям парламентский надзор зиждется также на *готовности и способности* призывать правительство к отчету. “Готовность” относится к обязанности парламента сохранять подотчетность правительства, несмотря на пристрастия и политические комбинации. Парламентская “способность” подразумевает парламентский персонал, бюджет, библиотеку и инфраструктуру — короче говоря, парламентские ресурсы.

Парламентские полномочия надзора

Вопрос состоит в том, в какой мере у парламента действительно есть полномочия надзора, описанные в предыдущем разделе. Для целей этой главы избрано 16 демократий Евроатлантической области, чтобы иллюстрировать диапазон варьирования, полномочия и способности органов парламентского надзора на примере этих стран. Избранные страны — как в Западной, так и в Восточной Европе, а также Канада и Соединенные Штаты, — являются примерами как президентских, так и парламентских демократических структур (см. таблицу 2).

Данные заимствованы из всестороннего исследования парламентского надзора в странах-членах НАТО и ассоциированных государствах. Эти исследовательские данные являются результатом совместной деятельности, осуществленной в 2002 г.¹⁶ Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (DCAF) и Парламентской Ассамблеи НАТО в Брюсселе.¹⁷ Данные представлены либо парламентариями, либо персоналом парламентского комитета обороны (или аналогичной структуры). Данные показывают, как парламентарии воспринимают свои полномочия надзора.

Таблица 2 показывает общие характеристики избранных государств, которые включают шесть президентских демократий (Франция, Польша, Германия, Румыния и Соединенные Штаты) и шесть парламентских демократий (Канада, Чехия, Венгрия, Македония, Нидерланды и Турция). Анализируются три парламентские монархии (Дания, Испания и Швеция); однако в Дании и Швеции монарх играет в значительной мере церемониальную роль, поэтому в качестве главнокомандующего армии указан парламент, а не конституционный монарх. Швейцария охарактеризована как имеющая “пле-

¹⁶ Данные по Румынии были собраны в июне 2005 г. Выражаем благодарность г-же Теодоре Фуиор, советнику Комитета по обороне, общественному порядку и национальной безопасности, Палата Депутатов Румынии.

¹⁷ Выражаем особую благодарность д-ру Виму Ф. Ван Эжелену, члену Сената Нидерландов и Вице-президенту Парламентской Ассамблеи НАТО, а также аппарату Парламентской Ассамблеи НАТО, членам Парламентов и аппарата парламентских комитетов Конгресса США, Парламентов Франции, Швейцарии и Швеции за отличную поддержку.

бисцитно-парламентскую систему”, поскольку парламентский контроль в значительной степени осуществляется через референдумы.

Таблица 2: Особенности политических систем и парламентских комитетов по обороне в избранных государствах

	Политическая система	Главнокомандующий	Наличие воинской обязанности
Канада	парламентская	Парламент	О
Чехия	парламентская	Президент	О
Дания	парламентская монархия	Парламент	Х
Франция	президентская	Президент	О
Германия	президентская	Президент	Х
Венгрия	парламентская	Президент	О
Македония	парламентская	Президент	Х
Нидерланды	парламентская	Парламент	О
Польша	президентская	Президент	Х
Румыния	президентская	Президент	Х
Испания	парламентская монархия	Монарх	О
Швеция	парламентская монархия	Парламент	Х
Швейцария	плебисцитно-парламентская	только в военное время, избранный парламентом	Х
Турция	парламентская	Парламент	Х
Великобритания	Вестминстерско-парламентская	Парламент	О
Соединенные Штаты	президентская	Президент	О

Х: в стране существует воинская обязанность.

О: в стране нет воинской обязанности.

Источник: DCAF/NATO PA research 2002.

В отношении политической системы сравнение показывает, что в президентских демократиях контроль над вооруженными силами принадлежит президенту, тогда как в парламентских демократиях руководство распределено среди большего числа членов кабинета (например, премьер-министр и министр обороны) или же, как свойственно восточноевропейским государствам, как “новым” парламентским демократиям, роль главы государства и главнокомандующего сохраняется за президентом, например, в Чехии, Венгрии и Македонии.

Несмотря на власть, которой облечен президент, в президентских системах парламенты не обязательно слабые, когда речь заходит о политике обороны. Благодаря системе разделения властей Конгресс США имеет сильную позицию в отношениях с исполнительной властью. Это особенно справедливо, когда оппозиция обладает большинством в одной или в обеих палатах; она тогда может реально препятствовать президентской политике. Кроме того, во Франции, где президент традиционно имеет обширные полномочия в вопросах обороны и безопасности, он всемогущ только в том случае, когда его партия является и правящей партией. В противном случае парламент может ограничить властные полномочия президента. В Швеции парламент имеет весьма сильную позицию, учитывая последние 26 лет правительств меньшинства. Поскольку кабинеты меньшинства по своей природе отдаются на милость законодательной власти в парламенте, исполнительная власть не может рассчитывать на главенство над парламентом¹⁸. Другая особенность, усиливающая позицию главы госу-

¹⁸ Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries. — New Haven, 1999. — P. 136.

дарства в президентских системах, состоит в том, что президент является Главнокомандующим. Так обстоит дело во Франции, Польше и в США. Примечательно, что в отличие от остальных стран, Швейцария в мирное время не имеет главнокомандующего¹⁹. Швейцарский военный главнокомандующий избирается парламентом в случае мобилизации значительной части резерва. В военное время этому выборному генералу предоставляются далеко идущие полномочия²⁰. Кроме того, Статья 16 Швейцарской Конституции запрещает любой центральной власти содержать регулярную (профессиональную) армию (на федеральном уровне), в то же время позволяя кантонам делать именно это (до 300 чел., особенно для дел полиции). Статья 19 Конституции гласит, что федеральная армия состоит из “войск кантонов”. Таким образом, каждый кантон имеет министра и министерство обороны.²¹ Кроме того, в Швейцарии референдумы влияют на исполнительную и законодательную власти, ограничивая их роль.²²

Парламентские комитеты по обороне

Во всех 17 отобранных для сравнения странах имеется парламентский комитет, специализирующийся на вопросах обороны, со своим парламентским вспомогательным персоналом и бюджетом для осуществления своей деятельности (см. таблицу 3). Парламентские комитеты являются наиболее мощной организацией парламентской работы. Такие комитеты позволяют вносить запросы по интересующим проблемам и рассматривать вопросы детально — способность, которой объемное тело парламента, в общем, не обладает.²³

Разница между комитетами зависит от уровня средств (особенно информации и возможности исследований) и имеющейся у них экспертной поддержки²⁴. Анализируя комитеты по обороне избранных стран, замечаем, что средняя их численность — около 25 членов, но с относительно большой стандартной погрешностью. Численность колеблется от относительно малочисленных комитетов в Македонии (9 членов) и Великобритании (11 членов) до очень многочисленных в Испании (40 членов) и Франции (72 члена). Что касается вспомогательного персонала комитетов, его численность варьируется от 1 штатного сотрудника в македонском парламентском комитете обороны до 50 штатных сотрудников, работающих для Сенатской комиссии по вооруженным силам США. Сотрудники аппарата обычно готовят и организуют заседания комитета, поддерживают контакты с должностными лицами правительства и оборонного ведомства, собирают информацию и помогают интерпретировать информацию правительства. Таким образом, они необходимы для действенной работы комитета, и можно предположить, что большая численность аппарата обеспечивает большую помощь и, таким образом, более действенный надзор над проблемами обороны. Такие же взаимоотношения можно вывести между бюджетом комитета по обороне и действенностью надзора. Чем больше бюджет, тем больше возможностей для подачи парламентских запросов, организации слушаний и найма как штатных сотрудников, так и внешних экспертов. Сенат США имеет доступ к наибольшим финансовым ресурсам (5,8 млн. евро в 2002 г.), тогда как венгерский парламентский комитет по обороне имеет бюджет всего лишь 4 тыс. евро. Примечательно, что французский комитет по обороне имеет меньший бюджет, чем шведский парламентский комитет по обороне, хотя можно полагать, что французский ко-

¹⁹ Кроме того, в Швейцарии нет главы государства или премьер-министра, а существует церемониальная должность ежегодно сменяемого президента.

²⁰ *Haltiner K. Civil-Military Relations: Separation or Concordance? The Case of Switzerland. Paper presented at the conference on 'Redefining Society-Military Relations from Vancouver to Vladivostok', University of Birmingham, UK, 1999. — P. 4–5.*

²¹ *Ibid.* — P. 4.

²² Референдумы проводились по вопросам приобретения истребителей F/A-18 (1993), окончательного отказа Швейцарии от ядерных вооружений, роспуска армии (1993), позволения миротворцам носить оружие (2001), и т. д.

²³ *Van Eekelen W. Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension // Born H., Fluri P. Lunn S. (eds.). Op. cit. — P. 72, note 1.*

²⁴ *Ibid.*

митет наблюдает за намного большей армией. Впрочем, из всех рассматриваемых парламентов, Комиссия Сената США по вооруженным силам, кажется, является наиболее обеспеченнейшим комитетом в отношении вспомогательного штата и бюджета²⁵.

Таблица 3: Организация и ресурсы парламентского комитета по обороне

	Члены парламентского комитета по обороне	Переизбрано членов	Вспомогательный аппарат парламентского комитета по обороне	От оппозиции ли председатель?	Периодичность заседаний	Бюджет комитета по обороне (евро)
Канада	16	5	3	О	один раз в неделю	-
Чехия	19	10	4	Х	дважды в месяц	-
Дания	17	9	3	О	один-два раза в месяц	33 333
Франция	72	32	11	О	один раз в неделю	130 000
Германия	38	-	8	О	раз в неделю	
Венгрия	15	10	2	Х	трижды в месяц	4 000
Македония	9	0	1	О	один-два раза в месяц	-
Нидерланды	30	15	5	О	один раз в неделю	Прибл. 25 000
Польша	18	5	3	О	трижды в месяц	-
Румыния	22	5	6	О	дважды в неделю	0
Испания	40	12	4	О	один-два раза в месяц	-
Швеция	17	8	5	Х	дважды в неделю	500 000
Швейцария	25	8	2	О	менее одного раза или дважды в месяц	-
Турция	25	10	3	О	один-два раза в месяц	130 000
Великобритания	11	2	7	О	более одного раза в неделю	-
Соединенные Штаты	25	17	50	Х	более одного раза в неделю	5 800 000

Х: в стране существует воинская обязанность.

О: в стране нет воинской обязанности.

-: Нет данных или не применялось.

Источник: DCAF/NATO PA research 2002.

Периодичность заседаний комитетов различная. Большинство из них собираются один-два раза в месяц, но в Великобритании, США, Швеции, Канаде, Румынии, Франции, Германии и Нидерландах комитеты собираются чаще. Швейцарская комиссия по обороне соответствует наименьшему показателю с менее чем одним заседанием в месяц. Во время данного исследования в большинстве стран председателем комитета являлся член правящей партии (кроме Чешской Республики, США, Швеции и Венгрии). Анализ по членам парламентского комитета показывает, что из 14 стран, ответивших на вопрос, избраны ли какие-либо члены парламентского комитета по обороне на второй срок, Македония была единственным государством, где не было переизбранных членов комитета. В среднем 38,91 процента членов комитета избраны повторно согласно предусмотренному законом периоду своего членства. Процент повторно избранных членов представлен в таблице 4:

²⁵ Данные, представленные по США, не учитывают, что Комиссия Сената США по вооруженным силам может привлечь Исследовательскую службу Конгресса, в которой заняты приблизительно 800 штатных сотрудников, а также штат и ресурсы библиотеки Конгресса.

Таблица 4: Процент переизбранных членов парламентарского комитета по обороне

Страна	% переизбранных членов парламентарского комитета по обороне
Канада	31,25
Чехия	52,63
Дания	52,94
Франция	44,44
Германия	-
Венгрия	66,66
Македония	0
Нидерланды	50
Польша	27,78
Румыния	22,73
Испания	30
Швеция	47,06
Швейцария	32
Турция	40
Великобритания	18,18
Соединенные Штаты	68

Общие полномочия парламентарского надзора

Классификация “общих полномочий” парламентарского комитета для надзора над обороной включает полномочия: инициировать законодательство по проблемам обороны; ставить вопросы министру обороны; вызывать военных и других государственных служащих на заседания комитета для свидетельствования; заслушивать вопросы обороны. Эти “общие полномочия” парламентарского комитета очевидны в большинстве рассмотренных государств.

Во всех избранных государствах (кроме Великобритании) парламентарский комитет имеет полномочия инициировать новое законодательство. Таким же образом законодательство по проблемам обороны парламентарский комитет может изменить или отредактировать. Полномочия разработать и инициировать оборонное законодательство является одним из самых больших полномочий, которыми может обладать парламентарский комитет в определении политики обороны страны. Имея возможность влиять на то, где и когда потребуются новое законодательство или вносятся изменения в существующее законодательство, парламентарский комитет имеет полномочия для наблюдения, в значительной мере, за направлением оборонной политики. За единственным исключением Турции, все парламентарские комитеты могут ставить вопросы министру обороны. Подобным же образом, вызов представителей вооруженных сил и гражданских служащих на заседания комитета или пленарные парламентарские заседания для свидетельствования является обычным полномочием законодательной власти в избранных государствах (кроме Польши). Во всех рассматриваемых государствах, без исключения, парламентарскому комитету предоставлены полномочия получения документов от министерства обороны и/или вооруженных сил. Это важное полномочие, которое ведет к созданию прозрачности и подотчетности правительства, военных решений и действий. В большинстве государств парламентарскому комитету предоставлено полномочие делать запросы по проблемам обороны и проводить слушания по этим проблемам. Из трех парламентарских комитетов, которые не обладают такими общими полномочиями (Македония, Польша и Турция), два (Польша и Турция) лишены других общих полномочий, предоставленных в большинстве государств, а именно в Польше — полномочия вызывать военных и других государственных служащих на заседания комиссии и свидетельствования, а в Турции — полномочия ставить вопросы министру обороны.

Таблица 5: Общие полномочия Парламента

	Инициировать законодательство по проблемам обороны	Ставить вопросы министру обороны	Вызывать военных и других государственных служащих на заседания комитета для свидетельствования	Получать документацию от министра обороны и вооруженных сил	Заслушивать вопросы обороны
Канада	X	X	X	X	X
Чехия	X	X	X	X	X
Дания	X	X	X	X	X
Франция	X	X	X	X	X
Германия	X	X	X	X	X
Венгрия	X	X	X	X	X
Македония	X	X	X	X	O
Нидерланды	X	X	X	X	X
Польша	X	X	O	X	O
Румыния	X	X	X	X	X
Испания	X	X	X	X	X
Швеция	X	X	X	X	X
Швейцария	X	X	X	X	X
Турция	X	O	X	X	O
Великобритания	O	X	X	X	X
Соединенные Штаты	X	X	X	X	X

X: в стране существует воинская обязанность.

O: в стране нет воинской обязанности.

Источник: DCAF/NATO PA research 2002.

Парламент и контроль над бюджетом

“Право кошелька” — это сердцевина парламентского контроля. Большинство стран выработали или вырабатывают систематический подход к оценке и одобрению предложений по бюджету, например, Планирование, Программирование, Составление бюджета и Система Выполнения бюджета (*PPBES*). Основные особенности современной правительственной системы оборонного бюджета включают²⁶:

- Законность: все расходы и деятельность должны соответствовать закону;
- Полномочия коррекции и распределения: парламент должен иметь право корректировать и распределять фонды бюджета обороны.
- Прозрачное составление оборонного бюджета: парламент должен иметь доступ ко всей необходимой документации, чтобы обеспечить прозрачное принятие решений. Окончательный бюджет обороны должен быть доступным для изучения не только для парламентского комитета по обороне, но и для пленарного заседания парламента и общественности в целом.
- Конкретность: количество и описания каждого предмета в бюджете должны представлять четкий обзор правительственных расходов. Парламент должен быть способен контролировать бюджет на трех уровнях: оборонных программ, проектов и постатейном. Оборонные программы делятся на проекты, которые в норме характеризуются датой окончания отпуска средств в пределах данного бюджета; последний может быть далее сгруппирован по конкретным постатейным элементам.

²⁶ Born H., Fluri P. Lunn S. (eds.). Op. cit. — P. 131–132, note 1.

Таблица 6: Контроль над бюджетом обороны

	Имеет право вносить изменения и распределять фонды бюджета обороны	Имеет доступ ко всем документам по бюджету обороны	Контролирует бюджет обороны по программам	Контролирует бюджет обороны по проектам	Контролирует бюджет обороны по статьям
Чехия	X	X	O	O	O
Канада	X	X	-	-	-
Дания	X	X	X	X	X
Франция	X	X	X	X	X
Германия	-	X	X	X	X
Венгрия	X	X	-	-	-
Македония	X	O	-	X	-
Нидерланды	X	X	X	X	-
Польша	X	X	X	X	X
Румыния	X	X	-	-	X
Испания	-	X	X	X	X
Швеция	X	X	X	X	O
Швейцария	X	X	X	X	O
Турция	X	X	X	X	X
Великобритания	O	O	O	O	O
Соединенные Штаты	X	X	X	X	X

X: в стране существует воинская обязанность.

O: в стране нет воинской обязанности.

- : Нет данных или не применялось.

Источник: DCAF/NATO PA research 2002.

Наш анализ показывает, что почти во всех избранных странах парламенту предоставлено важное полномочие и способность корректировать и распределять фонды бюджета обороны (за исключением Великобритании, где парламент не обладает полномочиями контроля бюджета по вопросам обороны). Это полномочие ограничено в нескольких государствах неспособностью контролировать бюджет также и через его распределение по программам, проектам или по статьям. В частности, парламент в Чехии не имеет контроля над тем, как бюджет обороны распределяется по программам, проектам или по статьям. Хотя большинство стран предоставляет парламентский доступ ко всем документам бюджета обороны, уровень контроля над бюджетом варьируется. Кроме Чехии, ограничивают возможность своих парламентов контролировать бюджет Швеция, Швейцария, Великобритания, не предоставляя им контроля над пострейтовым содержанием. Это означает, что парламент в данных странах не может перемещать средства с одной статьи в другую в пределах бюджета обороны. Однако парламенты в трех из этих четырех стран (кроме Великобритании) все-таки могут отклонить бюджет обороны, если они отвергают некоторые его элементы. Например, если они не соглашаются на приобретение транспортных самолетов или на другие оборонные расходы, они могут информировать министра обороны, что парламент примет бюджет только в том случае, если эти статьи будут убраны.

Парламент и миротворческие операции

В наблюдении за миротворческими операциями можно различить три важных парламентских полномочия²⁷. Первое полномочие парламентского надзора относится к получению достаточной и точ-

²⁷ О парламентских полномочиях см., напр.: *Von Beyme*. — 2002; *Norton*. — 1998; *Olson*. — 1994.

ной информации. Миротворческие операции подлежат международным решениям на уровне ООН, которые требуют конфиденциальности и которые часто приходится принимать в сжатые сроки, не говоря уже о технической стороне дела²⁸. Таким образом, миротворческие операции сложно контролировать национальным парламентариям, часто зависящим от информации правительства и мировых средств массовой информации. Важно, чтобы парламенты имели и использовали свои конституционные и правовые полномочия, чтобы заставить правительство обеспечить парламент всей уместной информацией по миротворческим операциям. Эти полномочия включают право опрашивать соответствующих членов исполнительной власти, право заслушивать их свидетельства под присягой, проводить расследования и слушания, право получить любой документ исполнительной власти и право посещать войска за границей. Вторая группа полномочий относится к конституционным или правовым полномочиям парламента одобрять или отвергать миротворческие операции заблаговременно; они отображены в табл. 7. Такое законное положение придает парламенту очень мощный инструмент и гарантирует, что парламент информирован о действиях войск, развернутых за границей, точно и своевременно. Кроме того, парламент может иметь право обсуждать и оценивать важнейшие политические проблемы миротворческих операций, а именно: мандат, риск для выделяемых войск, правила вступления в боестолкновения, система командования, а также продолжительность миротворческой операции. Хотя парламенты могут не иметь возможности принимать решения о мандате, правилах вступления в боестолкновения и системе командования (большая часть это решается на уровне ООН), парламенты могут принимать эти элементы в расчет при обсуждении миротворческих операциях и соответствующе голосовать. Третье полномочие парламентского надзора — это контроль над бюджетом миротворческих операций. Как изложено выше, “право кошелька”, в общем, считается одним из старейших и наиболее решающих полномочий парламента. “Право кошелька” применимо как к регулярному годовому бюджету обороны, включая миротворческие операции, так и к полномочиям одобрить или отвергнуть дополнительные оборонные ассигнования на миротворческие операции. Утверждение дополнительных ассигнований важно, потому что миротворческие операции часто осуществляются неожиданно. Даже если у парламента нет права одобрять или отвергать решение правительства направить войска за границу, он может препятствовать политике правительства, отвергая дополнительные бюджетные запросы. Голосование по вопросу дополнительных бюджетных запросов на миротворческие операции может рассматриваться как голосование по поводу решения правительства отправить войска за границу для миротворческих операций.

Наши исследования показывают, что в США, Германии, Дании и Нидерландах парламент вовлечен во все избранные аспекты миротворческих операций — от одобрения отправки войск за границу до мандата, бюджета, продолжительности и оперативных вопросов. Возможно, в этих странах полномочия парламента в отношении этих проблем основываются не столь на специальных нормах, сколь на “праве кошелька” (см. табл. 6). Например, конгрессмены США могут использовать “право кошелька” для предотвращения, обусловливания или даже прекращения участия США в миссиях по установлению мира. Конгресс США, однако, очень редко использует эти полномочия. Во времена Вьетнама (“необъявленной войны”), в 1973 г., Конгресс США принял Закон о военных полномочиях (War Powers Act), который требует, чтобы президент консультировался с Конгрессом всякий раз, когда задумываются военные действия, докладывал Конгрессу каждый раз, когда вооруженные силы вовлекаются в военные действия за границей и, самое важное, Закон воспрещает продолжать развертывание войск, пока Конгресс не даст согласия. Если Конгресс не соглашается в течение 60 суток, президент должен отозвать войска в течение 30 суток²⁹. Хотя американские президенты подчинились этому за-

²⁸ Assembly of the WEU (2001), National Parliamentary Scrutiny of Intervention Abroad by Armed Forces Engaged in International Missions: the Current Position in Law : Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs Troncho // Rapporteur Document A/1762, 4 December.

²⁹ 50 U.S.C par. 1542–1544. — <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/warpower.htm>>.

кону, они отказались признать любое формальное обязательство получать разрешение Конгресса на развертывание войск за границей³⁰.

Таблица 7: Полномочия в отношении миротворческих операций

	Одобряет от- правку войск за границу	Мандат миссии	Утверждение бюджета миссии	Продолжитель- ность миссии	Оперативные вопросы: прави- ла вступления в бое столкнове- ние, командова- ние / контроль, оценка степени риска	Парламентское право посещать войска, занятые в миссиях за гра- ницей
Канада	О	О	О	О	О	Х
Чехия	Х	Х	Х	Х	О	Х
Дания	Х	Х	Х	Х	Х	Х
Франция	О	О	О только <i>a posteriori</i>	О	О	Х
Германия	Х	Х	Х	Х	Х	Х
Венгрия	Х	-	Х	-	-	-
Македония	Х	Х	Х	О	О	Х
Нидерланды	Х	Х	Х	Х	Х	Х
Польша	Х	О	О	О	О	-
Румыния	Х	О	О	О	О	Х
Испания	О	-	Х	О	О	Х
Швеция	Х	Х	Х	Х	О	Х
Швейцария	Х	О	Х	Х	О	Х
Турция	Х	О	О	О	О	О
Великобритания	О	Х	Х	О	О	Х
Соединенные Штаты	Х	Х	Х	Х	Х	Х

Х: в стране существует воинская обязанность.

О: в стране нет воинской обязанности.

-: Нет данных или не применялось.

Источник: DCAF/NATO PA research 2002.

В большинстве избранных государств парламент имеет полномочия подтвердить развертывание войск за границей. В Швеции, например, в соответствии с нормами Конституции вооруженные силы могут быть направлены за границу только согласно (специальному) закону, который устанавливает основания для таких действий, а также международным договорам и обязательствам.³¹

Из анализа следует, что нововозникшие демократии Румынии, Турции и Польши отводят парламенту в отношении миротворческих операций меньшую роль, если какую-либо вообще. Парламент причастен только к первоначальному одобрению отправки войск за границу. Однако этот ограниченный контроль можно считать непосредственно связанным с требованиями соответствия стандартам НАТО. В новых членах НАТО полагают, что участие в операциях НАТО не является предметом парламентских дебатов. Только Македония, Швеция и Швейцария не состоят в членах НАТО, однако полномочия, предоставленные парламенту, имеют только статистическое значение, поскольку в этих трех государствах парламент одобряет бюджет миссий, но не имеет контроля над оперативными вопросами миссии.

³⁰ См. далее: American Civil Liberties Union.— <<http://www.aclu.org>>.

³¹ Конституция Швеции, глава 10, статья 9, §§ 1–3.

Венгрия представляет интерес в том отношении, что Конституция требует большинства в две трети голосов парламентариев (Конституция Республики Венгрии, 1949, Ст. 19 [3] и [6]). Отправка войск за границу считается одним из нескольких вопросов, решения по которым должны опираться на квалифицированное большинство в парламенте. Это также один из немногих случаев, когда парламентская оппозиция имеет возможность повлиять на политику правительства, поскольку ее сотрудничество необходимо для достижения большинства в две трети. Поскольку в прошлом важную роль играли внутренние проблемы, а вовсе не конкретная оправка отрядов за границу, НАТО оказало давление на Венгрию для изменения этой процедуры, ибо она неконструктивна, когда НАТО нуждается в сотрудничестве Венгрии в действиях вне региона.³² Это, однако, потребует изменений в Конституции, что станет длинным и сложным процессом и нуждается в утверждении квалифицированным большинством в парламенте.

Во Франции миротворческие операции считаются несомненным делом исполнительной власти, в котором парламент играет очень ограниченную роль. Согласно французской Конституции 1958 г. в отношении войск за пределами Франции не предусматривается никакой процедуры предварительного парламентского разрешения³³. Тем не менее международные соглашения, и среди них те, что касаются развертывания войск за границей, должны быть представлены парламенту³⁴. Согласно докладу французского парламентского комитета по обороне, в течение 90-х годов, за исключением Первой войны в заливе 1991 г., Президент Франции не добивался предварительного парламентского разрешения на развертывания войск в Югославии (UNPROFOR, IFOR и SFOR), в Албании (операция "Альба" в 1997 г.), а также в Косово (союзные войска и KFOR с 1999 г.), которые осуществлялись исключительно исполнительной властью без каких-либо решений парламента.³⁵

Даже в случае, когда парламент не имеет конституционные или правовых полномочий, чтобы контролировать миротворческие операции, он может осуществлять надзор через контроль бюджета миротворческих операций (например, в Швейцарии). Большинство парламентов, за исключением Канады, Франции, Польши и Турции, в состоянии обсуждать, одобрять или отвергает бюджет миротворческих операций и, таким образом, способны блокировать решение своих правительств развернуть войска за границей отказом в ассигнованиях. Эти случилось, например, с военным контингентом США во время миротворческой миссии ООН в Сомали. В 1993 г., когда появились первые потери, Конгресс США прекратил финансирование войск США в миротворческой миссии, после чего войска в 1994 г. были отозваны³⁶. "Право кошелька" является одной из причин, почему Сенат США очень могущественен, поскольку обе палаты имеют обширный контроль над бюджетом. Как общее заседание Сената, так и заседание его Комиссии по вооруженным силам "могут осуществлять „право кошелька" для предотвращения, обусловливания или прекращения участия в миссиях"³⁷. Однако, вообще говоря, "право кошелька" не вполне компенсирует отсутствие конституционного полномочия предварительного разрешения. После того как войска отправлены за границу на миротворческую операцию, вывод их на ранней стадии миссии проблематичен. Такое действие может поставить под угрозу миротворческую операцию или повредить международной репутации страны, выделившей войска, а также означать катастрофу для других, возможно, намного более слабых участников коалиции.

Вслед за одобрением отправки войск за границу, определением мандата и бюджета миссии очень мало парламентов будут продолжать осуществление какого-либо контроля над оперативными воп-

³² Беседа с венгерским экспертом по проблемам безопасности и обороны (июнь 2003 г.).

³³ *Lamy F. Le Contrôle Parlementaire des Opérations Extérieures. Rapport 2237. Onzieme Legislature. — Paris, 2000.*

³⁴ *French Constitution, 1958, Article 53.*

³⁵ *Lamy F. Op cit.*

³⁶ *Damrosch L. F. The Interface of National Constitutional Systems with International Law and Institutions on Using Military Forces: Changing Trends in Executive and Legislative Powers // Ku C., Jacobsen H. (eds.). Democratic Accountability and the Use of Military Force in International Law. — Cambridge, 2003. — P. 49.*

³⁷ Со слов сотрудника аппарата Комисии Сената США по вооруженным силам, 2002 г.

росами миссии, например, в отношении правил вступления в боестолкновения, командования и контроля, оценки степени риска. Только в Дании, Германии, Нидерландах и Соединенных Штатах парламенты имеют некоторый контроль по этим оперативным вопросам. Анализ показывает, что эти же страны имеют самые большие полномочия — от первоначального одобрения отправки войск за границу до права посещать эти войска за границей. Вопрос о длительности миссии оказывается непосредственно связанным с полномочиями одобрения бюджета. Например, те государства, чьи парламенты одобряют продолжительность миссии, имеют и полномочия одобрять бюджет миссии. Однако эта зависимость не имеет обратной силы. Кроме Швейцарии, чей парламент не обладает полномочиями определять мандат миссии, все другие государства с полномочиями одобрять продолжительность миссии будут определять также ее бюджет и мандат.

В конечном итоге, право посещать национальные войска, вовлеченные в миротворческие миссии за границей — это общая черта избранных стран. За исключением Турции, в остальных странах это было правом членов комитета по обороне или всех парламентариев.

Парламент и оборонные поставки

Оборонные поставки — это важный шаг в последовательности действий по подготовке и осуществлению любой политики безопасности. Парламент играет существенную роль в обеспечении того, что решения о поставках сосредоточатся на надлежащих вопросах, и что неправильные тенденции или неправильные поступки, если это случится, будут компенсированы. Это должно повлечь за собой парламентское участие во всем процессе поставок: от фазы подготовки, в течение самих поставок и после, в течение жизненного цикла программ. В рассматриваемых странах предоставление парламенту каких-либо полномочий в определении поставок оборудования, товаров, боеприпасов и услуг имеет много вариаций. Однако был определен ряд существенных принципов, относящихся непосредственно к поставкам, которые в связи с этим важны во всех странах³⁸:

- Предвидение: за исключением экстренной необходимости, все решения должны приниматься в свете будущих требований.
- Эффективность: автор решения ответственен за его выполнение перед нацией.
- Простота: оборонное оснащение предназначено для использования в экстремальных условиях и часто обслуживается персоналом, который, несмотря на хорошую подготовку и образование, не имеет инженерного образования и технической квалификации.
- Совместимость: никто не работает и не сражается в одиночку, а в группе.
- Покупательная способность: страна должна быть способна оплатить это, не нарушая других сегментов национальной экономической и общественной жизни, национального бюджета и оборонных программ.
- Сохранение боеспособности: не должно быть больших или непредвиденных добавочных затрат.
- Прозрачность: во всем принятии решений.

Хотя с либеральной точки зрения прямое вовлечение государства в экономику неприемлемо, а оборона относится к делам государственной ответственности, прозрачность и подотчетность в делах оборонных поставок гарантируют степень контроля, которая должна устранить возможность коррупции и других негативных проявлений.

Наши результаты показывают, что, в общем, парламент имеет ограниченный контроль над правительственными решениями о поставках. Это особенно очевидно в Дании, Македонии, Румынии и Испании, где парламенту нечего сказать вообще. Только в четырех из избранных государств парламент имеет право не одобрять контракты, заключенные правительством (Германия [в отношении контрактов на сумму свыше 25 млн. €], Нидерланды, Польша и Соединенные Штаты). В тех же странах, включая Швейцарию и Великобританию, Министр обороны обязан обеспечить парламент де-

³⁸ *Faupin A. Defence Procurement Decision-Making and Lobbying: A West European View // Democratic Oversight of the Security Sector: Turkey and the World. DCAF and TESEV Series in Security Sector Studies. No. 1. — Istanbul, 2005. Доступно также на сайте: <http://www.dcaf.ch/_docs/DemOversight_Turkey/Faupin%20English.pdf>.*

тальной информацией по решениям о поставках. Отсутствие этого права лишает парламент возможности одобрить или не одобрить конкретные проекты оборонных поставок.

Несколько парламентов вовлечены в процессе определения потребности в новом оснащении. Так обстоит дело в Канаде, Чехии, Франции, Германии, Нидерландах, Швеции, Швейцарии и США. Сравнение различных предложений и заключительный выбор производителя и продукта осуществляется парламентом только в Чешской Республике, Нидерландах и США; судя по анализу, в других странах это является прерогативой исполнительной власти. Только в тех же трех странах парламент участвует в оценке предложений по компенсации и возмещению.

Таблица 8: Парламентские полномочия влиять на правительственные решения о поставках

	Право парламента отвергать контракты	Министр обороны обязан обеспечить парламента информацией по решениям о поставках	Причастность парламента к определению потребности в новом оснащении	Причастность парламента к выбору производителя	Причастность парламента к оценке предложений по компенсации и возмещению
Канада	О	О	Х	О	О
Чехия	О	О	Х	Х	Х
Дания	О	О	О	О	О
Франция	О	О	Х	О	О
Германия	Х (свыше 25 млн. €)	Х (свыше 25 млн. €)	Х	-	-
Венгрия	-	-	-	-	-
Македония	О	О	О	О	О
Нидерланды	Х	Х	Х	Х	Х
Польша	Х	Х	О	О	О
Румыния	О	О	О	О	О
Испания	О	О	О	О	О
Швеция	О	О	Х	О	О
Швейцария	-	Х	Х	О	О
Турция	О	О	О	О	О
Великобритания	О	Х	О	О	О
Соединенные Штаты	Х	Х	Х	Х	Х

Х: в стране существует воинская обязанность.

О: в стране нет воинской обязанности.

- : Нет данных или не применялось.

Источник: DCAF/NATO PA research 2002.

В США, полномочия Конгресса основываются на Конституции предоставляющей ему “власть формировать армии”, и на этом основании именно Конгресс (Сенат и Палата представителей) должен одобрять все решения о поставках. Хотя он имеет эти полномочия, их часто делегируют Министерству обороны, но при желании “Конгресс США мог бы указать армии, сколько именно карандашей покупать каждый год”³⁹. При различных полномочиях всех парламентов, главным образом именно “право кошелька” дает или не дает парламенту возможности влиять на правительственную политику поставок.

³⁹ Со слов бывшего сотрудника аппарата Комиссии Сената США по вооруженным силам.

Парламент и политика безопасности и обороны

В оформлении политики безопасности и обороны мы видим некоторые интересные отличия между парламентами. Незначительному большинству парламентов предоставлены полномочия определять концепцию политики безопасности и обороны. Однако это большинство сокращается, когда речь заходит о военно-технической политике — полномочиях, в целом оставшихся за армией.

Таблица 9: Парламентские полномочия в отношении политики безопасности и обороны

	Концепция политики безопасности	Концепция обороны	Структура сил и планирование	Военная стратегия
Канада	О	О	О	О
Чехия	Х	Х	Х	Х
Дания	О	О	О	О
Франция	Х	Х	О	О
Германия	Х	Х	Х	Х
Венгрия	Х	Х	-	-
Македония	Х	Х	О	О
Нидерланды	Х	Х	Х	Х
Польша	О	О	О	О
Румыния	Х	О	Х	О
Испания	О	О	О	О
Швеция	Х	Х	Х	О
Швейцария	Х	Х	Х	Х
Турция	О	О	О	О
Великобритания	О	О	О	О
Соединенные Штаты	О	О	О	О

Х: в стране существует воинская обязанность.

О: в стране нет воинской обязанности.

-: Нет данных или не применялось.

Источник: DCAF/NATO PA research 2002.

Можно предположить, что Конгресс США мог бы стать сильным парламентом относительно формулировании политики. На деле справедливым оказывается противоположное — в отличие от Чехии, Германии, Нидерландов, Швеции и Швейцарии, чьи парламенты играют большую роль в формулировании политики. Одной из причин может быть то, что полномочия Конгресса США по надзору основаны, главным образом, на законодательной деятельности и “праве кошелька”. Поскольку концепция политики национальной безопасности не имеет в США и в большинстве других стран ни статуса закона, ни прямых финансовых последствий, классические полномочия надзора (законодательная деятельность и контроль над бюджетом) не распространяются на формулирование политики. Однако в тех странах, чьи парламенты ощущают недостаток полномочий для наблюдения за формулированием политики (Канада, Дания, Польша, Испания, Турция, Великобритания и США), эти полномочия компенсируются “правом кошелька”. Таким образом, новые политические инициативы могут блокироваться с помощью отклонения бюджета. Это случается, например, в США, где правительство США выработало новую программу развития ядерного потенциала США (без постановки ее на голосование в Конгрессе США), но Конгресс заблокировал разработку нового поколения ядерных бомб (так называемых “мини-нюков”).⁴⁰

⁴⁰ Pincus W. Rumsfeld Tries to Revive Burrowing Nuclear Bomb // Washington Post. — 2005. — 1 February. — P. A02.

Во Франции и Македонии мы видим, что парламенты влияют на общеполитические документы, но не на документы военно-технической политики. Четыре (Германия, Румыния, Швеция и Швейцария) из шести стран (включая Чехию и Нидерланды) с парламентскими полномочиями относительно структуры сил и планирования являются также теми странами, где есть воинская обязанность. Вообще, чем меньше степень парламентских полномочий относительно политики безопасности и обороны, тем больше должны быть полномочия для контроля над оборонным бюджетом.

Парламент и кадровый состав армии

Как видно, Конгресс (Сенат) США в значительной мере причастен к проблемам личного состава армии. В отличие от остальных парламентов, Конгресс имеет полномочия утверждать назначения гражданских должностных лиц (заместитель министра и выше), а также производство в высшие воинские звания (большинством голосов)⁴¹. Парламентского влияния на производство в высшие воинские звания нет ни в одном государстве, кроме США. В целом, парламентские полномочия относительно личного состава армии ограничены во всех странах, за исключением Франции, Германии, Швеции, Швейцарии и США, где парламент играет, по крайней мере, минимальную роль в определении численности и качества вооруженных сил, а также в назначении на высшие генеральские должности. Во Франции, Швеции и США парламент одобряет кадровые планы армии, а в Германии, Румынии и Швейцарии парламент одобряет также и пределы численности личного состава армии. Это полномочие действует и в Румынии, Швеции, Швейцарии и Германии, где существует воинская обязанность.

Таблица 10: Парламентские полномочия в отношении кадрового состава армии

	Парламент дает согласие на высшие военные назначения	Парламент одобряет кадровые планы армии	Парламент одобряет пределы численности личного состава армии
Канада	О	О	О
Чехия	О	О	О
Дания	О	О	О
Франция	О	Х	Х
Германия	-	-	Х
Венгрия	-	-	-
Македония	О	О	О
Нидерланды	-	-	-
Польша	-	-	-
Румыния	О	О	Х
Испания	О	О	О
Швеция	О	Х	Х
Швейцария	О	О	Х
Турция	О	О	О
Великобритания	О	О	О
Соединенные Штаты	Х	Х	Х

Х: в стране существует воинская обязанность.

О: в стране нет воинской обязанности.

-: Нет данных или не применялось.

Источник: DCAF/NATO PA research 2002.

⁴¹ Это полномочие предоставлено только Сенату США, а не Палате представителей.

Заключение: контроль как разделение ответственности

Важно осознавать, что парламент и правительство рассматриваются не как противники с антагонистическими целями, а как разделяющие ответственность по отношению к внешней политике и политике безопасности. Идея “разделенной ответственности”⁴² подразумевает, что взаимоотношения между парламентом, правительством и высшими военачальниками характеризуются доверием, открытыми линиями общения, взаимопричастностью и взаимным приглашением к обмену мнениями. Если конкретно, это означает, что правительство уважает парламент как высший источник законности. Кроме того, парламент считается с ответственностью правительства за руководство армией и с тем, что сектор безопасности имеет некоторые особые функциональные требования (секретность и быстрое принятие решений в военных действиях). В итоге, парламент, правительство и военачальники нужны друг другу для того, чтобы достичь действенности политики безопасности, которая соответствует как военным, так и общественным требованиям. Таким образом, демократический надзор не только подразумевает команды и приказы, но и включает в себя диалог и взаимное общение между политическими лидерами и генералами.

В конечном счете, демократия (и, таким образом, демократический контроль) не может быть неким даром. Чтобы достичь демократии, как мы ее понимаем, придется бороться. История учит нас, что большинство стран вынуждено было сражаться за то, чтобы стать демократическими, и низвергнуть своих авторитарных правителей, будь это собственный диктатор или заграничный. То же относится и к демократическому надзору. Как в новых, так и в старых демократиях ни правительства, ни организации сектора безопасности не слишком склонны уступать даже частично свои полномочия и привилегии. Создание лучших практик или исключение несоответствующих практик — дело не только знания и квалификации, но и решимости, убеждений.

На международном уровне принципы определены и ожидается, что страны должны в теории и на практике осуществлять принципы демократического контроля над их оборонной деятельностью. Впрочем, осуществление действенного демократического контроля должно произойти сначала на национальном уровне.⁴³ Значение демократического контроля над вооруженными силами — гарантировать, что вооруженные силы и их требования занимают соответствующее место в приоритетах нации; что они не поглощают непомерную пропорцию национальных ресурсов; не осуществляют непомерного влияния на разработку политики. Демократический надзор, таким образом, весьма важен, будь страна президентской или парламентской демократией, демократией “старой” или “новой”.

На практике демократиям в их стремлении к демократическому контролю над оборонной деятельностью противостоят многие вызовы. На пути к надлежащему парламентскому надзору существуют особые вызовы, а именно:

- Законы секретности могут препятствовать усилиям по увеличению прозрачности в секторе безопасности. В развивающихся демократиях или постконфликтных странах законы о секретности могут особенно ограничить парламентский надзор над сектором безопасности или поставить его под угрозу; это связано также с отсутствием законодательства о свободе информации.
- Сектор безопасности — это чрезвычайно сложная область, в которой парламенты обязаны следить за такими вещами, как приобретение оружия, контроль над вооружениями и готовность/подготовленность воинских частей. Не все парламентарии обладают достаточными знаниями и опытом, чтобы справиться с этими проблемами эффективно. Им может также не хватать времени и возможности приобрести эти знания и опыт, поскольку их пребывание в парламенте обусловлено временем, а доступа к ресурсам экспертизы в пределах страны и за границей может недоставать.
- Акцент на международном сотрудничестве в сфере безопасности может воздействовать на прозрачность и демократическую законность политики безопасности страны, если парламент

⁴² Bland D. A Unified Theory of Civil-Military Relations // *Armed Forces and Society*. — Vol. 26, 1999. — No. 1.

⁴³ Lunn S. *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice* in Born et al, 2003, note 1, at p. 19.

остаётся вне этого процесса. Поэтому критически значимо, чтобы парламент был способен включиться в дебаты и принятие решений международного уровня, участвовать в них и реализовывать их.

Чтобы преодолеть эти вызовы, все причастные действующие субъекты должны быть убеждены в том, что парламентский надзор отвечает интересам как демократии, так и безопасности. В этом отношении политическая воля отдельных парламентариев особенно важна. Тщательно ли парламентарии следят за соблюдением своих полномочий по надзору? Должным ли образом парламентарии используют эти полномочия по надзору, в частности, когда их «политические друзья» при власти в правительстве? Готовы ли они прилагать усилия, чтобы ознакомиться с комплексными проблемами, о которых идет речь? Готовы ли они тратить время, энергию и политическую волю на создание системы хорошего управления сектором безопасности? По ответам на эти вопросы можно многому научиться от парламентов в старых и новых демократиях. Политической воле поступать таким образом, однако, научиться нельзя.

В конечном итоге, есть много аспектов, которым как старые, так и новые демократии могут научиться от других демократий. Возможно, важнейшими среди них являются:

1. Политическая готовность парламентариев имеет первостепенное значение для осуществления реформы как государственного/парламентского устройства, так и сектора безопасности. Если парламентарии не хотят использовать свои полномочия для сохранения подотчетности правительства, от их конституционных или правовых полномочий пользы мало.
2. Во многих случаях, однако, парламентарии не только имеют волю, но вполне способны осуществлять надзор за правительством и его структурами даже при дефиците человеческих и бюджетных ресурсов. Такие ресурсы, как, например, парламентский штат, обеспечивают парламентам весьма важную способность осуществлять надзор.
3. Политическая и парламентская реформа предшествует реформе сектора безопасности. В ином случае реформирование сектора безопасности становится подобным вождению автомобиля без рулевого колеса.

Политические и военные лидеры разделяют ответственность за реформирование сектора безопасности, поскольку реформе придется удовлетворять как функциональные, так и общественные требования.

Отношения между гражданской и военной властями и формирование политики безопасности

д-р Виллем Ф. ван Икелен

Демократические революции в Восточно-Центральной Европе имели эпохальное значение. Они ознаменовали конец идеологической борьбы, которая сорок лет разделяла континент и приобрела огромный военный масштаб. На Западе страх перед массированным неожиданным нападением привел к приоритету коллективной обороны. На Востоке военный фактор и одержимость диалектическим единством сил оказывали чрезмерное влияние на формирование внешней политики. Мышление там исключало ситуации типа “победа за победой” и, когда казалось, что противник приобретает преимущество, сосредоточивалось на арифметических вычислениях предполагаемых потерь.

После 1989 г. продолжительная трансформация была содержательной и сложной, несводимой просто к распаду коммунистической системы и Советского Союза.¹ Если бывшим членам Варшавского договора и СССР выпадал шанс быть принятыми в западные организации, например, Совет Европы, НАТО и Евросоюз, им приходиться соответствовать новым стандартам. Все они настаивали на соблюдении условий верховенства права, плюралистической демократии, рыночной экономики и хорошего соседства. В этом контексте, отношения между гражданской и военной властью рассматривались как элемент демократической ответственности при парламентской системе, признающей примат политической власти над военной и любой другой составной частью государственной власти.

Демократический контроль над армией

Европейская норма состоит в том, что вооруженные силы однозначно подчинены законно назначенному правящему кабинету министров, и командование вооруженных сил не имеет права голоса в общественных делах вне своей профессиональной сферы. Такова, в общем, ситуация по всей Европе. Правилom является, что армия должна хранить верность государству, а не действующему правительству, и глава государства обычно является ее номинальным главнокомандующим. Однако, в отношении этой практики следует подчеркнуть две важных предпосылки: когда власть законным образом меняется, вооруженные силы, подчиняясь долгу, будут служить новым политическим властителям, а задача армии состоит в охране *национальной* безопасности, а не безопасности *режима*. Осложнения могут возникнуть там, где имеется всенародно избираемый глава государства, и, таким образом, два центра политической власти. Эти полномочия могут быть равны, создавая необходимость “сожительства”. В тех государствах-членах ЕС и государствах-кандидатах на членство, где ситуация такова, могут возникать трения, как это имело место во Франции и Румынии, но это в порядке вещей.

¹ Simon J. Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion.— Washington DC, 1995.

Это имеет последствия для взаимоотношений между армией и исполнительной ветвью власти. Субординация вооруженных сил – и их верховного командования (или Генерального штаба) – требует, чтобы они прочно состояли под гражданским политическим руководством. В развитых демократиях такой “контроль” обычно осуществляется не главой правительства лично, а, как и в других областях управления, министром (хотя начальники штаба могут иметь право прямого доклада при определенных обстоятельствах Премьер-министру, как, например, в Великобритании). Это типичная европейская практика. По всему Евросоюзу такой “контроль” отнюдь не номинален. Высшие военачальники категорически не являются “законом сами для себя” в вопросах выработки оборонного политического курса, планирования, составления программ, составления бюджета и расходовании средств. На самом деле, в сегодняшнем мире, у них нет полной свободы маневра даже в оперативных вопросах.

С точки зрения хорошего демократического управления, третье измерение отношений между гражданской и военной властью — роль законодательной власти — особенно важна, здесь ключевыми словами являются подотчетность и прозрачность. В области безопасности, как в любой другой, обязанность исполнительной власти состоит в раскрытии, объяснении и оправдании *сделанного* (политическая подотчетность) и *потраченного* (финансовая подотчетность). Обязательная прозрачность важна для выполнения этой двойной обязанности. Сохранение подотчетности правительства в обоих смыслах является ответственностью законодательной власти. В отношении расходов это применимо не только *ex ante*, т. е. в отношении рассмотрения бюджета или плановых издержек, но и *ex post*, т. е. в отношении рассмотрения поступивших счетов или произведенных затрат. Чтобы осуществлять действенный надзор, избранные представители должны пользоваться своим правом знать, как правительство ведет свои дела, что означает настаивать на всесторонней прозрачности. Для этого необходимы соответствующие структуры, например, компетентная комиссия или комиссии специалистов, а для контроля затрат — независимое ревизионное бюро. Требуются также соответствующие процедуры, например, регулярные открытые “слушания” или запросы, сопровождающиеся публикацией материалов, а также процедура формальной сертификации счетов.

Взаимоотношения между армией и специалистами в сфере безопасности — аналитиками, учеными, журналистами, группами, объединенными общим интересом, и другими организациями гражданского общества - является дополнительным четвертым измерением отношений между гражданской и военной властью. Здесь также прозрачность крайне важна. При отсутствии информации — так сказать, открытого правительства – не может быть широкого общественного надзора над сферой обороны, который является признаком хорошего управления в развитых демократиях.

Наконец, термин “отношения между гражданской и военной властью” охватывает — или должен охватывать — взаимоотношения между военными и обществом в целом. Способы пополнения и перемещения, организация военного образования, отношение народа к вооруженным силам — эти и много других факторов определяют, хорошо ли армия интегрирована в общество, или же она существует как “государство в государстве”. Само собой понятно, что первое предпочтительнее второго.

Обобщение надлежащей практики в отношениях между гражданской и военной властью, как она мыслится в сферах ЕС и НАТО, выглядит следующим образом:

- четкое разделение полномочий между главой государства, главой правительства и министрами сектора безопасности, зафиксированное в конституции или общественном праве, и однозначно описывающее роль и ответственность относительно контроля над армией (включая указание статуса и прав вооруженных сил, кто именно обеспечивает административное управление, кто осуществляет высшие назначения, кто обладает чрезвычайными полномочиями при кризисах и кто имеет полномочия объявлять войну);
- правительственное (исполнительное) руководство генеральным штабом и командующими в мирное время через министерство обороны, с четкой ответственностью последнего за все ключевые решения относительно численности, организации, оснащения и развертывания вооруженных сил (и с ответственными гражданскими должностными лицами, имеющими право решающего голоса);

- эффективный законодательный надзор над организацией обороны с целью гарантировать законность и поддержку общественности, осуществляемый, прежде всего, хотя не исключительно, через “право кошелька”, и который а) не сводится к поверхностному рассмотрению и более-менее автоматическому (штампованному) одобрению предложений исполнительной власти, б) привлекает, через комитеты, главные оппозиционные партии в) поддерживается квалифицированным парламентским штатом и “внешней” экспертизой;
- максимальная прозрачность и открытость, благодаря привлечению аналитиков, ученых, групп, объединенных общим интересом, активных средств массовой информации и других организаций гражданского общества, которые дополняют надзор выборных представителей;
- последнее, но не менее важное: ощущение обществом того, что существует гражданский и демократический “контроль” над вооруженными силами с четкой подотчетностью военного аппарата гражданским должностным лицам, которые сами являются четко подотчетными обществу в целом.

Зеркальным отображением этого последнего элемента является, конечно, убежденность общественности, что военные на действительной службе не имеют никакого особого “голоса” в общественных делах вне собственной области. Проистекающее из этого не менее важно. В пределах этой области профессиональная квалификация военных должна признаваться, а их советы относительно политики — приниматься во внимание.

Изменение роли армии

Под влиянием распада Югославии и эскалации этнического и религиозного конфликтов роль армии изменилось, а соответственно и ее отношения с правительством. Это стало новым феноменом, затрагивающим как старые, так и новые демократии. На протяжении холодной войны военные сосредоточивались на своей главной функции сохранения независимости и территориальной целостности своей страны и государств-союзников. Если бы начались сражения, военные действия должны были быть вестись без особого вмешательства гражданских властей. В правилах вступления в боестолновение были предусмотрены некоторые положения и правила, относящиеся преимущественно к разворачиванию наступательных операций или использованию ядерного оружия. Все изменилось, когда армия получила новые задачи по восстановлению мира и стабильности за границей. Военные привлекались к действиям по сохранению мира и до окончания холодной войны, но осуществлялись они только по согласию заинтересованных сторон и при обстоятельствах, когда достигалась договоренность о прекращении огня и его сохранении.

После 1989 г. миротворчество стало новым заданием, которое наложило глубокий отпечаток на отношения между гражданской и военной властью. Прежде всего, военная профессия стала опасной. На протяжении холодной войны ни одного выстрела не случилось в прямом противостоянии между Востоком и Западом, и борьба за влияние велась в третьем мире. Во-вторых, возникли новые проблемы законности. Как можно оправдать вмешательство? Это стало задачей политиков. Военные, в свою очередь, вынуждены были расширить свою квалификацию и, кроме традиционных профессиональных функций, выполнять множество других. Им нужно было вести переговоры с местными органами власти, быть посредниками между этническими группами, помогать в восстановлении и завоевывать симпатии людей, которым они хотели принести стабильность в процессе постконфликтной консолидации. По выражению Густава Дэникера, новому военному пришлось превратиться из воина в “солдата-спасителя”, помогающему людям возвращаться к нормальной жизни.

Для отдельного солдата миротворческие операции отличаются от национальной обороны и в других аспектах. Эти операции обычно относятся к нижней части спектра насилия, но могут осуществляться в ответ на действия мятежных групп, террористов или в случае массовых беспорядков. Тем не менее, ударение всегда будет делаться на применении минимальной силы и восстановлении условий, позволяющих обществу нормально функционировать. Это влияет на личную квалификацию солдата, требуя не только невоенных навыков, но и особого профессионального поведения. Он де-

йствует в составе меньших подразделений, иногда в изолированно, часто в многонациональных формированиях. Поэтому автономность его действий возрастает, несмотря на все современные средства связи с начальством, а личные качества приобретают основное значение.

Взросшая роль профессионального солдата в известной мере компенсирует отрицательное влияние отмены воинской повинности в смысле крепкого встраивания его (и все в большей мере также ее) в обществе. С точки зрения социологии, воинская повинность играла положительную роль смешиванием парней из различных слоев общества и местностей, прививая им определенную дисциплину и содействуя их физическому развитию. Пополнение профессиональными солдатами сопряжено с риском привлечения “крутых парней” и отсутствию в среде военнослужащих “среза общества”. Подготовка к поддержке мира будет иметь положительный эффект для исправления таких недостатков.

Опыт югославской войны был самым неудачным. Не только ввиду варварства, проявленного всеми воюющими сторонами, людьми, которым раньше удавалось сосуществовать, но и ввиду применения недостаточных мер для предотвращения дальнейшей эскалации конфликта. Военные получили двусмысленные полномочия без необходимых средств для их выполнения. Сначала перед ними продолжала стоять задача поддержания мира, когда было уже ясно, что мира для поддержания нет. Наоборот, некоторые стороны не хотели мира, а пытались военным путем расширить свои территории. Затем были созданы “безопасные гавани”, которые оказались далекими от безопасности, потому что не хватало ни возможностей их защищать, ни политической воли, чтобы их использовать. Не удивительно, что отношения между гражданской и военной властью пострадали от серьезного отсутствия координации, осложненной действиями массы неправительственных организаций, осуществлявших гуманитарную деятельность.

Вместе с Дэникером мы формулируем следующий вопрос цивилизованным людям завтрашнего дня: готовы ли мы, кроме самообороны и защиты жизненных национальных интересов, гарантировать, что в XXI веке, при координируемых действиях и использовании всех доступных, а при необходимости также и военных средств, агрессии и неприкрытого насилия будет меньше? Готовы ли мы обеспечить, что те, кто осуществляет такое насилие, не получит ни единого шанса, ни внутри своей страны, ни на международном уровне, добиться успеха и сбежать невредимым? Готовы ли мы принести необходимые жертвы и принять как должное те жертвы среди наших добровольных экспедиционных сил, которые будут неизбежны, когда все ненасильственные усилия к восстановлению мира останутся бесполезными?

Однако, если люди на все это согласны, они обязаны быть в состоянии гарантировать, что их вооруженные силы способны осуществлять возникшую двойную функцию, т. е., национальную самооборону и наднациональное поддержание мира со всей необходимой ответственностью, как интеллектуальной, так и материальной². Чтобы действовать эффективно, военнослужащие и гражданские населения обязаны договориться об основных понятиях, касающиеся использования вооруженных сил:

1. Вооруженные силы обязаны суметь принять на себя функции предотвращения войны, интервенции и обороны; их функции устрашения и ведения боя станут вторичными.
2. Военная победа будет все в большей степени становиться тактической целью. Стратегическая цель состоит в создании благоприятных условий для новой, более многогранной и устойчивой мирной жизни вместе с бывшими противниками.
3. Конечной целью будущих военных доктрин является не “уничтожение” или “изнурение”, она состоит в “прекращении сопротивления противника”, в “наказании”, “подрыве боевого духа”, “нейтрализации” или “разоружении” вооруженных сил противника, но в конечном счете — в “примирении”.
4. Каждый план боя, таким образом, должен быть пропорциональным, т. е. он должен быть направлен, помимо прочего, на минимизацию потерь — не только собственных войск, но и войск противника.

² *Däniker G. The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces // UNIDIR Research Paper.— 1995.— No. 36.— P. 89.*

5. Будущее военное мышление и действие не может больше замыкаться на исключительно военных категориях. Даже в деталях придется принимать в расчет главную цель постконфликтного восстановления.
 6. Гибкость и многофункциональность важны в такой же степени, как огневая мощь и мобильность на поле боя.
 7. В XXI веке миссия солдата будет состоять в том, чтобы защищать, помогать и спасать. Его поведение будет все в большей мере определяться предназначением, действенным вкладом в поддержание или восстановление мира и задачей обеспечения достойной жизни для всех.
- Эти задания сближают военных и гражданских, делают необходимым интенсивное сотрудничество.

Роль гражданских

Областью потенциальных разногласий является роль гражданских лиц в министерстве обороны (МО). Стандартная особенность большинства западных демократий состоит в том, что министр обороны приходит из гражданской среды. Для этого есть целый ряд причин, а особенно та, что гражданское лицо считается более способным принимать в расчет широкий спектр проблем политики и военных в коллегиальном кабинете, лучше приспособленным для отстаивания интересов МО в состязании за ресурсы.

Речь не идет о том, что военные не могут обладать такими же качествами, чтобы занять пост министра. Однако западный опыт предполагает, что гражданская среда больше подходит для охвата всего диапазона заданий, диктуемых этой должностью. Если офицер снимает форму и надевает гражданский костюм, он обречен на непростые отношения с начальником Штаба обороны касательно разделения обязанностей. В нескольких новых демократиях такой шаг был предпринят для сглаживания перехода, но там большей частью быстро перешли к гражданской ответственности. Там потребовалось больше времени для создания хороших отношений между министром и высшими офицерами. Большинство, хоть и не все, западных министерств обороны привлекают большое число гражданских для совместной работы с офицерами в организации и ведении дел министерства. Использование гражданских имеет явные преимущества, поскольку они приносят опыт администрирования, менеджмента и финансов, которыми военные профессионалы часто не обладают. Однако много гражданских работают также в областях политики, которая заводит их в сферу компетенции военных, где без четкого разграничения прав и полномочий могут возникать трения.

Большинство стран Восточно-Центральной Европы под воздействием западных моделей довольно быстро создали «штатских» в своих министерствах обороны. Однако большинство из этих служащих были бывшими офицерами. Так произошло отчасти ввиду недостатка нужной квалификации у гражданских в посткоммунистических странах, но также и ввиду остаточного убеждения в примате военных в вопросах обороны. Сравнение ролей гражданских лиц военнослужащих поднимает более широкую проблему, вырабатывает ли служба исключительно военный подход, постоянно влияющий на методы работы офицера и, таким образом, суживающий его будущую профессиональную пригодность. Очевидно, многое зависит от личности. Много военных переходят на гражданские политические должности, например, в НАТО, без видимых затруднений. Однако более широкий ответ заключается в том, что важно максимизировать конкретные навыки как гражданских, так и военных, профессионалов или отставников и обеспечить, чтобы они дополняли и подкрепляли друга друга.

Здесь мы подходим к центральной проблеме — как разделить компетенцию и ответственность между политической и военной сторонами — проблема, которая пронизывает все аспекты демократического контроля. Есть ли там области исключительно военные, где военнослужащим следует позволить заниматься своим делом беспрепятственно, без вмешательства политиков? Здравый смысл диктует ответ утвердительный: да, имеются, например, разработка доктрины, тактики, образования и подготовки вооруженных сил, которые следует предоставить военным профессионалам. Также, в конфликтных ситуациях должно быть ясно, что осуществление операций должно руководствоваться профессиональными суждениями военных. Однако опыт показывает, что немного военных областей

свободны от какого-либо политического вмешательства или надзора. Ситуация может обостряться, если государственное устройство страны предусматривает ротацию старших государственных служащих с каждым изменением состава правительства. Лучше, если компетентная гражданская служба будет иметь иммунитет к политическим переменам и лояльно служить любому правительству.

Невоенные службы безопасности

Военно-морской флот, армия и военно-воздушные силы не вовлечены в постоянные полевые операции, а когда участвуют в них, то обычно за рубежом, далеко от повседневных испытующих взглядов своих граждан. Полиция и разведслужбы, напротив, занимаются своей оперативной деятельностью все время и по большей части на собственной территории, имея дело с гражданами своего государства³. Это налагает некоторые ограничения на прозрачность их повседневных действий, но, с другой стороны, притягивает внимание населения к обсуждению их эффективности и честности.

В конце 90-х годов общественное доверие к полиции находилось на небывало низком уровне. Полиция оказалась не в состоянии защитить общественность, имели место разоблачения должностных преступлений и коррупции. Это обусловило потребность в большей ответственности перед законом и общественным мнением, и наличие сил, способных сделать общество безопаснее, вести свои дела эффективно, уважаемая гражданские права и свободы. Прежде всего, в результате внешнего давления полицейские организации стали соответственно предоставлять больше информации и статистики о своей работе и эффективности. В то же время от полиции требовалось разделить ответственность за поддержание надлежащего уровня дисциплины с новосозданными гражданскими надзорными органами. Вследствие этого, полиция утратила свою монополию на определение, обходились ли ее служащие с гражданами корректно. Эффективная полицейская служба основывается на общественном доверии. Это требует прозрачности и подотчетности независимым органам надзора. В области борьбы с преступностью необходимо гарантировать, что расследование может быть свободным от профессиональной несостоятельности и политического влияния. Однако весьма важно, чтобы контрольные органы были хорошо обеспечены и укомплектованы квалифицированным персоналом. Кроме того учреждения надзора будут по-настоящему действенны во влиянии на полицейскую практику только в том случае, если они располагают в свою пользу и работают в союзе с внутренними дисциплинарными и саморегулируемыми процессами.

Подотчетность и прозрачность разведывательных служб имеет другое значение и цель, чем мероприятия для правоохранительных органов. Теоретически, разведка существует только для поддержки тех, кто принимает решения государственной важности, и ее действия определяется их требованиями. Поскольку разведслужбы действуют в сфере, которая в значительной степени закрыта от общественности, законодательная власть и, в меньшей мере, и исполнительная власть, могут легко превратить в скрытный и пекущийся только о собственных интересах мир, где средства разведки становятся самодостаточными целями. Это усиливает потребность в постоянном независимом надзоре и действенной подотчетности, а также совместной ответственности исполнительной и законодательной властей.

События 11 сентября поместили международный терроризм на верхнюю строку повестки дня и усилили развитие взаимосвязей во многих областях:

- Возросшие межведомственные сотрудничество и координация (получившие главный импульс в США, приведший к созданию министерства внутренней безопасности).
- Расширение власти учреждений, вовлеченных в борьбу с отмыванием денег (ускоренное решение нанести удар по финансовым ресурсам организаций, например Аль-Каиды).
- Принятие на себя функций охраны правопорядка институтами, не всегда рассматривающимися как часть сектора безопасности (например, таможенной и иммиграционной службами).

³ Greenwood D., Huisman S. (eds.). *Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligence Agencies.*— Sofia, 2004.— P.12.

- Расширение полномочий правоохранительных и разведывательных служб, в частности в контроле над траффиком в сети телекоммуникаций.
- Возрастание транснационального сотрудничества, включая не только обмен информацией, но и экстерриториальные операции, которые могут избежать огласки (например, допрос агентами ЦРУ подозреваемых в терроризме в других странах).

Полицейское сотрудничество в Евросоюзе

Предпочитаемый европейцами центр сотрудничества — Европол, организация, имеющая большие ресурсы в своем распоряжении и, как полагают, лучше оснащенная для обеспечения расширенного сотрудничества органов охраны порядка (и некоторых разведывательных структур) в Европе, чем Интерпол. Часть “третьей опоры” ЕС, Европол в основном занимается полицейским сотрудничеством в целях предотвращения транснациональной организованной преступности, международного терроризма и борьбы с ними. Конвенция о Европоле 1995 г., вступившая в силу в 1999 г., закрепляет такие его функции: поддержка национальных органов уголовного расследования и безопасности; создание баз данных; центральный анализ и оценка информации; сравнение и анализ национальных программ по предотвращению преступлений, мер по подготовке личного состава, исследованиям, вопросам судебной экспертизы и ведению данных по уголовным делам. Конвенция не предоставляет Европолу полномочий выполнять задачи по охране правопорядка.

В последние годы, однако, государства-члены ЕС выразили желание увеличить правовые, финансовые и технические ресурсы Европола, а также его полномочия. В 2001 г. его бюджет был увеличен почти на 50 %. Не менее важно, что Конвенция по Европолу была отредактирована с целью предоставить этой организации оперативные полномочия и намного большую свободу действий. Она уже стала наибольшим форумом двусторонних и многосторонних обменов информацией и хранителем центральной базы разведанных ЕС. Европол перестанет быть исключительно координирующим органом, а будет также участвовать в совместных мероприятиях и даже способствовать возбуждению уголовных расследований в государствах-членах. В конечном итоге, государства-члены ЕС все больше превращают Европол в силу, обеспечивающую мощный стимул к осуществлению общих процедур работы и взаимному информированию относительно организованной преступности и терроризма. Среди других недавних разработок, которые подчеркивают “европеизацию” охраны правопорядка и (криминальной) разведки,— соглашения государств-членов ЕС относительно введения единого ордера на арест, принятия общего определения терроризма и составления общего перечня террористических организаций. Имеются также планы предоставить европейским правительствам возможность доступа к личной электронной информации, содержащейся в базах данных.

Однако в системе Европола пока еще минимальным является политическое наблюдение и отсутствует независимый надзор. Европейский Парламент уклоняется от принятия решений в этой сфере. Совет Европейского Союза предложил, чтобы будущие исправления Конвенции по Европолу нуждались впредь не в ратификации национальными парламентами, а только в единогласном одобрении Совета министров. Это может дать Европол нужную гибкость, но не разрешает проблему демократического контроля над такой деликатной материей, как международная полицейская деятельность.

Европейская Конституция сделала в судебном сотрудничестве по криминальным вопросам следующий шаг, по меньшей мере, концептуально. На практике для полицейских властей, предпочитающих неформальные двусторонние контакты многосторонним соглашениям сохраняются трудности, и они указывают на различные культуры осуществления арестов, уголовных процессов и работы с доказательствами. Тем не менее, рост транснациональной преступности усиливает потребность в быстрых информационных системах и совместных действиях по борьбе с международными преступными организациями. Чем очевиднее эта необходимость, тем больше она будет влиять на национальную практику, приводя к реформам в секторе безопасности. Это касается не только отношений между гражданской и военной властью, но и влечет за собой устранение барьеров, разделяющих деятельность прокуроров, таможенников и пограничников от полиции и армии. Как таковые, новые угро-

зы терроризма и организованной преступности будут серьезным аргументом в пользу более тесного сотрудничества и большей прозрачности.

Основным принципом для судебного сотрудничества ЕС является взаимное признание приговоров и судебных решений, а также сближение законов и норм в определенных конкретных областях, касающихся “особо серьезных преступлений с транснациональным измерением”. Статья III-172 Конституции приводит следующий их перечень: терроризм, торговля людьми и сексуальная эксплуатация женщин и детей, незаконный оборот наркотических препаратов, незаконная торговля оружием, отмывание денег, коррупция, подделка платежных средств, компьютерная преступность и организованный криминал. То, что профессиональный жаргон больше не пользуется термином “организованная преступность”, а использует более качественное определение “серьезная преступность”, значения не имеет.

После Европола ЕС учредил Евроюст для усиления координации и сотрудничества между национальными органами следствия и обвинения по отношению к серьезным преступлениям, затрагивающим два или больше государства-члена. Европейские законы должны определить структуру Евроюста, воздействие, сферу действий и задачи. Согласно Статье III-174 Конституции ЕС, эти задачи могут включать:

- инициирование уголовных расследований, а также предложение инициировать судебные преследования, осуществляемые компетентными национальными властями, особенно в отношении преступлений против финансовых интересов Союза;
- координация расследований и судебных преследований, указанных в первом пункте;
- усиление юридического сотрудничества, в том числе разрешением конфликтов юрисдикции и близкой кооперацией с Европейской судебной сетью.

Европейские законы должны также определить соглашения по привлечению Европейского Парламента и национальных парламентов государств-членов к оценке активности Евроюста.

Конституция ЕС открыла возможность учреждения на базе Евроюста Европейской прокуратуры. Чтобы это осуществить, Совет должен принять единогласное решение после получения согласия Европейского Парламента. Новое ведомство горячо обсуждалось на протяжении выработки Конвенции, подготавливающей Конституцию ЕС. Менее всего к этому были склонны англосаксонские страны с их системами общего права и слушания дела в суде присяжных. Впрочем, их беспокойство казалось безосновательным, поскольку прокурор, во всей вероятности, должен будет соблюдать уголовные процессы страны, где он будет возбуждать дело. Новая Статья III-175 ограничила его компетентность борьбой с “преступлениями, нарушающими финансовые интересы Союза”, но оставила открытой возможность впоследствии распространить его полномочия на серьезные преступность, имеющие трансграничное измерение. Это уже предполагалось в определении ответственности ведомства за:

“Расследование, преследование и привлечение к суду, где применимо, в контакте с Европолем, лиц, совершивших серьезные преступность, затрагивающие более чем одно государство-член, и нарушающие финансовые интересы Союза, как определено Европейским законом, предоставленным в параграфе 1, и их сообщников. Оно должно выполнять функции обвинителя в компетентных судах государств-членов относительно таких нарушений”.

Относительно полицейского сотрудничества, Конституция ЕС не вышла за пределы, согласованные в 90-е годы. За Европолем осталась вспомогательная роль усиления действий полицейских властей государств-членов. Полностью статья III-177 воспроизведена в приложении вместе со статьей III-178, в которой идет речь об условиях, при которых власти одного государства-члена могут действовать на территории другого.

В связи с нелегальной деятельностью, затрагивающей финансовые интересы Союза, Конституция также имеет общее положение о мерах защиты и борьбы с мошенничеством с целью осуществления действенной и адекватной защиты государств-членов и всех учреждений Союза (статья III-321). Европейская Комиссия, при мощной поддержке Европейского Парламента, учредила в 1999 г.

Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (*OLAF*). В следующем году Комиссия приняла коммуникацию относительно общего стратегического подхода к финансовому мошенничеству⁴. Там определены четыре вызова: правовая основа с акцентом на предотвращение, выявление, контроль и наказание; административные и финансовые последствия; новая культура оперативного сотрудничества с государствами-членами; межинституциональный подход к предотвращению и борьбе с мошенничеством. *OLAF* быстро вырос в статусе и в своей работе уделил особое внимание борьбе с коррупцией в учреждениях ЕС и государствах-кандидатах. Комиссия также выступила с инициативой относительно ведомства Европейского прокурора, которая, в конце концов, стала конституционной нормой.

Несомненно, имел место прогресс, но окончательный вид европейской сферы свободы, безопасности и справедливости все еще неясен. Франция и Великобритания сопротивляются *коммунарности* полицейского сотрудничества и не содействуют Европолу. Есть смысл объединить базы данных Шенгенскую и Европола и более тесно сотрудничать с *OLAF* и Евроюстом. Пока, однако, Оперативная рабочая группа руководителей департаментов полиции работает сама по себе и слабо сотрудничает с Советом Европейского Союза по юстиции и внутренним делам. Более крепкая связь с этим Советом не весьма обременительна для стран с централизованной полицейской системой, но затруднительна для стран с децентрализованными полицейскими службами. Линия раздела между государствами-членами проходит различным образом, в зависимости от рассматриваемой проблемы.

В контексте данной работы заслуживает дальнейшего внимания взаимоотношение между Европолем и полицейскими элементами миротворческих сил. Спорный вопрос состоит в том, может ли поддержание мира и постконфликтное восстановление сочетаться со сбором криминальной информации. В Боснии сотрудничество между полицией и военными было далеким от идеала, но это положение может измениться, потому что обе операции сейчас осуществляются Евросоюзом. Затруднения, испытываемые США в Ираке, также указывают в направлении объединенной гражданско-полицейско-военной координации.

Новые вызовы

Гринвуд и Хьюзмэн обобщили новые вызовы, порождаемые катастрофическим международным терроризмом, следующим образом:

1. Существует крепнущая взаимосвязь и взаимозависимость между внутренней и внешней безопасностью, которая означает, что различия между ними стираются. Результатом становится растущее сотрудничество между органами охраны порядка, разведслужбами и армией. В связи с этим возникает проблема дублирование задач и борьбы за влияние между министерствами внутренних дел и обороны. В довершение всего транснациональный и негосударственный характер терроризма ставит под вопрос некоторые из основных предпосылок в работе организаций сектора безопасности. Терроризм бросает вызов этой институциональной и правовой дихотомии, потому что сочетает черты как внутренней, так и внешней угроз потому, что действует на неудобном стыке между ними.
2. Имеет место взаимное перекрытие задач, выпадающих непосредственно на органы охраны порядка, стирающее служебные границы. То же самое можно сказать об отношениях между силами охраны порядка и разведслужбами. Все более разведслужб распространяют свою деятельность на область полицейских функций (например, борьба с организованной преступностью). Много полицейских служб проводят разведывательные операции (например, прослушивание телефонных разговоров). Здесь должно быть тесное межведомственное сотрудничество и координация, но зачастую этого нет. Кроме того, эти процессы большей частью произошли без активного участия и надзора национальных парламентов.
3. Существуют правительственные органы, чья деятельность имеет правоохранительный характер, например, учреждения, расследующие отмывание денег, таможенная и иммиграционная

⁴ COM (2000) 358; Bulletin 6-2000.— Point 1.7.10.

службы, но ответственность за эту деятельность четко не определено. Кроме того, политики готовы расширить полномочия таких служб, опять-таки без соответствующего обеспечения законодательного надзора.

4. Подобные аргументы применяются относительно расширения надзорных полномочий правоохранительных и разведывательных служб, удовлетворяя законодателей и склоняя их к молчаливому согласию.
5. Частные организации безопасности растут как грибы, дополняя и местами даже подменяя регулярную полицию. Они, однако, далеко не так подотчетны, как “настоящая” полиция.
6. Интернационализация и “европеизация” приводят к более тесному транснациональному сотрудничеству правоохранительных и разведывательных служб, к фактическому или потенциальному нарушению прозрачности и процедур подотчетности и санкционирования — например, при осуществлении экстерриториальных операций.

Главное здесь в том, что системы подотчетности неадекватны. Существует “дефицит” надзора относительно старых институтов и практики охраны порядка, сбора разведанных и контрразведки. Имеется нулевой или близкий к нулевому контроль над частными силами безопасности и правительственными организациями с дополнительными полномочиями по охране порядка. Недостаточное внимание уделяется международному сотрудничеству правоохранительных или разведывательных организаций. Такая небрежность может оставить новые сферы деятельности вне надзора и повлиять на легитимность служб, их осуществляющих, в конечном счете, привести к снижению общественного доверия к институтам безопасности.

Проблему осложняет тот факт, что подотчетность полиции часто замыкается на местном или региональном уровне правительства. Вообще, полицейское охранение, т. е. деятельность, чтобы обезопасить сообщества, больше не является делом исключительно правительств. Частные охранные компании появились везде, от аэропортов до служб ночного дежурства. Это также поднимает вопросы надзора и подотчетности. В идеале ответственность за борьбу с транснациональной преступностью и безопасность должна быть передана на центральный уровень, а ответственность за борьбу с общественными беспорядками и мелкими преступлениями — на местный уровень. Но между двумя уровнями должны функционировать адекватные информационные связи, поскольку множество мелких преступлений часто связано с международной наркоторговлей или другими формами организованной преступности.

Полиция создала собственные международные информационные системы. Шенгенская информационная система во второй фазе своего развития стала значительно более емкой. Интерпол обладает глобальной системой полицейских коммуникаций, которая позволяет осуществлять проверки в реальном масштабе времени и в кодированной среде. В ЕС для дактилоскопирования претендентов на политическое убежище создан Евродак. С появлением Международной ассоциации начальников полиции и командированием сотен офицеров по связи по всему миру для управления потоками информации развивают всемирное “сообщество полисменов”. Полицейские профессионалы предпочитают системы сотрудничества, налаженные на неформальных уровнях руководства, но центральные правительства считают, что их трудно регулировать и контролировать⁵.

Совет Европы в 2001 г. принял Европейский Кодекс полицейской этики⁶. В преамбуле была высказана необходимость создать общеевропейские принципы и руководящие принципы общих задач, деятельности и ответственности полиции по охране безопасности и прав индивидуума в демократических обществах, управляемых властью закона. Кодекс содержит 66 параграфов и обширный “Объяснительный меморандум”. Закладкой фундамента нравственных норм были поставлены вопросы о ценностях,

⁵ Boer M. den. *Out of the Blue: Police Perspectives on Europe, Governance and Accountability*. Inaugural address at the Free University of Amsterdam, 24 November 2004.

⁶ Рекомендация (2001) 10, принятая Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г. 1-й Генеральный директорат по юридическим делам. Совет Европы уделяет постоянное внимание этой теме с момента принятия “Декларации о полиции” в 1979 г. (резолюция Парламентской Ассамблеи № 690). Кодекс включил принципы, сформулированные в Кодексе поведения ООН для должностных лиц правоохранительных органов.

которым служит полиция как организация, и их надлежащем применении. Все ключевые понятия в полиции: верность, согласие, беспристрастие, осмотрительность и профессионализм — должны получить пользу от введения общей системы соотнесения и четких личных стандартов поведения. Кодекс служил многим целям. Он дает общественности необходимую гарантию надлежащего поведения полиции и, таким образом, создает доверие. Он также может играть роль средства регулирования внутренней организации полиции осуществлением качественного контроля над полицейской организацией (включая гражданский персонал), помогая в руководстве и наблюдении, делая старших офицеров более ответственными и обеспечивая нормы для вынесения решений в трудных внутренних разногласиях. Во многих странах Кодекс стал краеугольным камнем подготовки полицейских. За ним последовало обсуждение случаев, создающих дилеммы для личной целостности. Он станет важным вкладом в восстановление общественного доверия к службе, которая, по определению, в нормальных обстоятельствах, обладает фактической монополией законного применения силы внутри страны.

Растущая практика “сторонней” деятельности, обычно связанная с оборонной организацией, является иной вызов демократическому контролю. Следуя современным деловым моделям, министерства обороны сосредоточиваются на своих главных функциях и заключают контракты на оказание услуг, которые мог бы выполнять одинаково хорошо, если не лучше, частный сектор. Деятельность по содержанию и техническому обслуживанию доверена производителям оснащения, а медицинское обслуживание армии поручается гражданским больницам. Эта деятельность относительно проста и вызывает вопросы только в отношении надежности во время войны или чрезвычайных обстоятельств. Проблема контроля возникает более отчетливо, если частным охранным и военным компаниям доверяется участие в миротворческих операциях или войне. В Ираке такие компании использовались для выполнения обязанностей по караульной службе или материально-техническому обеспечению⁷.

Рекомендуется в начале таких действий убедиться, что страна, нанимающая внешних агентов на такую деятельность, оастается всецело ответственной за поведение привлекаемых компаний и их персонала. Это особенно относится к их поведению по отношению к общественности, заключенным и соблюдению прав человека. Такая ответственность должна четко предусматриваться мандатом ООН на миротворческие операции.

Сращивание внешней и внутренней безопасности

В миротворческих миссиях роль армии за границей напоминает функции полиции в себя в стране. Армия находится там, чтобы сохранять мир и правопорядок; она сдерживает своим присутствием, подготовлена и готова применить силу, если это необходимо для выполнения своей миссии. Это не означает, что миссию можно было бы возложить на полицию. Некоторые полицейские подразделения будут полезны в фазе восстановления, когда придется создавать и готовить местный потенциал. В равной степени и подразделения жандармского типа будут способны внести большой вклад, действуя в непредвиденных обстоятельствах, например, при подавлении массовых беспорядков или аресте военных преступников. Но потребность в армии сохранится для обеспечения прикрытия, под которым могут функционировать остальные службы. В этом отношении все еще действует старый принцип: сохранение мира — не обязательно это дело солдат, но только солдаты могут это делать. Но это так, если они должным образом подготовлены в навыках, требуемых новой средой безопасности. И если миссия требует настоящего подкрепления мира, войска явно незаменимы.

Атаки 11 сентября на Центр мировой торговли и Пентагон были инспирированы из-за границы, но осуществлены в местной обстановке. США реагировали ударом по власти талибов и вытеснением их из Афганистана, но большинство мер, принятых в “войне против терроризма”, относились к национальному уровню. Была усилена разведка и приняты меры предосторожности в охране стратегических объектов. Более строго контролировалась иммиграция, и тщательнее отбирался личный состав.

⁷ Schreier F., Caparini M. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies* // DCAF Occasional Paper.— 2005, March. — No. 6.

В отдельных странах было позволено производить арест без должной юридической процедуры. В интересах безопасности была ограничена личная свобода.

Борьба с терроризмом так тяжела, потому что угроза плохо определена. Терроризм — это метод достижения цели. Если цель преследуется рыхлой и почти неощутимой организацией наподобие Аль-Каиды, этому тяжело противостоять. Если цели настолько общие, как уничтожение западного образа жизни, переговоры невозможны, а традиционные меры борьбы с угонами самолетов и взятием заложников, главным образом, чтобы выиграть время, приходится пересмотреть.

Новые контрмеры большей частью относятся к гражданской сфере: запрещение подозрительных организаций, прерывание финансирования и препятствование отмыванию денег, международное сотрудничество полицейских и разведывательных служб, проверка персонала и пассажиров, защита жизненно важной инфраструктуры и коммунальных объектов, и т. п. Внутренняя роль армии очень ограничена. В лучшем случае, она может обеспечить подкрепление полиции вдобавок к усиленному наблюдению над воздушным и морским пространством.

Это поднимает вопрос относительно того, играют ли войска все еще какую-либо роль дома, кроме как, в настоящий момент невероятной, необходимости территориальной обороны. У обеих сторон аргументы различны. В среде военных ощущается значительное сопротивление “ползучим миссиям”, которые не дадут им правильно нести военную службу. На гражданской стороне роль военных дома считается неуместной, потому что солдат не готовы играть роль на внутренней сцене, кроме как при объявлении осадного или военного положения. Они грозят нарушением системы сдержек и противовесов, свойственной охране правопорядка внутри страны. С другой стороны, во многих странах общественность имеет больше доверия к армии, чем к полиции и другим службам безопасности, которые могут быть более подвержены коррупции и незаконному давлению.

Борьба с терроризмом внутри страны подразумевает использование силы, в связи с чем возникает вопрос, кому позволяется дать на это разрешение, и кто будет это выполнять. Правительствам придется разъяснить, как будет применяться “право на выстрел”, т. е. требуется ли специальное разрешение министра юстиции, и при каких обстоятельствах будет позволено заблаговременно предоставлять полномочия на случай крайней необходимости. Осуществление требует новых способностей и новых методов. Полиция, жандармерия и вооруженные силы формируют специальные команды для ареста или нейтрализации опасных лиц. В них входят снайперы и команды ближнего боя. Очевидно, весьма важно, чтобы командные вертикали были ясны и эффективны. Время — критический фактор, но количество вовлеченных властей значительно на всех уровнях правительства. В США, чтобы улучшить координацию, было принято решение образовать специальное министерство внутренней безопасности. Другие страны также рассматривали вопрос создания министерств безопасности в добавление к традиционным министерствам юстиции и внутренних дел. Решающий фактор состоит в том, могут ли вертикали власти и линии связи, существующие в нормальных условиях, использоваться и в чрезвычайных ситуациях. Новый слой координации всегда несет опасность дублирования и задержек. Таким образом, проблема сводится к тому, “кто делает что, когда и как”, и к обеспечению, что каждый знает свое место в этой структуре. Парламентарии должны принять на себя важную роль подталкивания своего правительства к ясным командным вертикалям, гарантирующим, что когда возникший кризис потребует высших уровней поддержки и применения силы, то примут участие все потенциальные действующие лица.

Личностная безопасность

Безопасность в “эпоху терроризма” приобретает специфическое человеческое измерение⁸. Защита каждого гражданина является основной обязанностью демократического государства. Она становится более сложным и трудным делом, когда угроза терроризма воспринимается серьезно и создает атмосферу страха и неуверенности. Концепция личностной безопасности была выдвинута еще до террористических атак 2001 г. Среди ее главных сторонников был Ллойд Эксворти, министр иностранных дел Ка-

⁸ См.: *Winkler Th., Orzhonikidzhe S. State and Human Security in the “Age of Terrorism”*: The Role of Security Sector Reform.— Geneva, 2004. См. далее: <http://www.dcaf.ch/news/past_2004/ev_geneva_040126.cfm>.

нады в 1995–2000 годах, а впоследствии специальный посланник Генерального Секретаря ООН в Эфиопии и Эритрее. Он допускал, что важнее бороться с угрозами отдельным лицам, чем с угрозами национальным государствам. Весной 2003 г. Комиссия по личной безопасности сделала ряд масштабных выводов, которые вышли далеко за традиционные, более ограниченные понятия безопасности. Кое-кто считал, что масштаб выводов был слишком широк, потому что рекомендации, если им следовать, способствовали бы более легкому восприятию многих вещей, которые в настоящий момент в мире считаются плохими или непорядочными. Тем не менее, их стоит повторить, чтобы показать, что и военным, и гражданским в равной степени приходится действовать в совершенно иной системе, чем раньше. Перечень показывает глубоко прочувствованные эмоции Эксворти:

1. Защита людей в жестоком конфликте. Это напоминает основные нормы Международного гуманитарного права с призывом шире распространять основные принципы, содержащиеся в Женевской конвенции.
2. Защита людей от распространения оружия. Здесь имеется в виду не только оружие массового поражения стратегического и тактического назначения, но в значительной степени и от распространения стрелкового оружия и легкого вооружения, в том числе мин.
3. Сохранение безопасности мигрантов и беженцев. Это важный пункт, связанный со слабостью международных правовых инструментов в сфере мигрирующего населения.
4. Создание структур, обеспечивающих личностную безопасность в постконфликтных ситуациях. Здесь Комиссия по личной безопасности присоединяется к Брахимийской группе и Международной комиссии по интервенции и государственному суверенитету, подчеркивая важность восстановления переживших войну обществ, чтобы укрепить мир. Подписания мирных соглашений недостаточно: мир должен войти в души и сердца людей через динамику примирения, прощения и справедливости. Доступность финансовых средств — обязательный инструмент политического и физического восстановления.
5. Поощрение взаимовыгодной торговли и рынков для извлечения пользы беднейшими странами, вопросы, обсуждаемые главным образом во Всемирной торговой организации. Ко всей проблеме международной торговой системы здесь обращаются с позиции многочисленных критических вопросов, присутствующих в повестках дня правительств после V Министерской конференции ВТО 2003 г. в Канкуне.
6. Повсеместное обеспечение минимальных стандартов жизни. Это очень важная область: борьба с широко распространенной нищетой. Деятельность в этом направлении должна апеллировать к глобальной коммуникации, с честным диалогом, с широким участием, приводящим к многосторонним решениям. Мировые державы должны также согласиться на свою долю в затратах и систематически участвовать в распределении этого бремени.
7. Предоставление высшего приоритета обеспечению всеобщего доступа к базовой охране здоровья. Важно отметить распространение пандемических болезней, таких как туберкулез и полиомиелит, которые уже считались искорененными. ВИЧ/СПИД должен быть добавлен к ним в качестве абсолютного приоритета. Следует также иметь в виду внезапное появление инфекционных болезней, как, например, атипичной пневмонии. Но этот вопрос затрагивает столько же деликатных проблем в международных переговорах, как борьба вокруг прав на интеллектуальную собственность, апелляция к правительствам в этом отношении должна касаться лучшей внутренней координации между министерствами в пределах стран, а также ясную и гибкую политическую линию на облегчение участи необеспеченным сегментам населения в различных частях света.
8. Разработка эффективной и справедливой всемирной системы патентных прав. Ударение здесь должно делаться на слово “справедливая”.
9. Предоставление всем людям всеобщего базового образования. Это основное право человека так очевидно, что не требует комментариев, а лишь простого напоминания о важности изучения истории, чтобы осознать ошибки прошлого. Для того чтобы оценить историю, нужно базовое образование. Две тысячи лет тому назад Цицерон выразил важность истории словами: “Не знать того, что до нас делалось в свете, значит всегда быть младенцем. Если труды прежних поколений не приносят никакой пользы, миру придется всегда оставаться в младенчестве знания”.

10. Разъяснение потребности во всемирной человеческой идентичности, уважая свободу индивидуумов иметь разнообразные идентичности и принадлежности.

Хотя никто не ставил под сомнение мотивы Эксворти, его подход критиковали за размах, который связывал безопасность почти со всем⁹. Впоследствии выработались два направления: одно сосредоточилось на аспекте свободы-от-страха с практической областью деятельности, включающей мины, детей-солдат, гуманитарное право и стрелковое оружие с легким вооружением; другое, спонсируемое японским Фондом личной безопасности, использовало широкий подход и поддерживало такие разные проекты, как продовольственная безопасность фермеров или рыбаков, безопасности здоровья и строительства школ.

Термин “личностная безопасность” обладает определенной привлекательностью, поскольку делает ясным, что, в конечном итоге, безопасность гражданина имеет значение и должна быть первоочередной задачей государства. В этом отношении слова “реформа сектора безопасности” звучат слишком прохладно, чтобы стимулировать спонтанную поддержку. Тем не менее, цель у них одинаковая, потому что только демократическое хорошее управление может этого достичь. Как правильно писал Краузе, борьба за создание легитимных и представительных политических учреждений связана со столетним стремлением исключить угрозу силы и насилия из повседневного человеческого взаимодействия. Это мнение было четко выражено в докладе Международной комиссии по интервенции и государственному суверенитету “Обязанность защищать” за 2001 г. и попало через Доклад Высокой комиссии в декабре 2004 г. в обширные рекомендации Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана в его “К большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех” при подготовке Ассамблеи ООН в сентябре 2005 г. Тем не менее, размах предложенных им реформ был так широк, что их всестороннего осуществления вряд ли можно было ожидать, не будь даже сложной проблемы расширения Совета Безопасности. Касательно личной безопасности доклад Аннана содержал и общие, и частные вопросы; он объединял свободу от нужды со свободой от страха и прибавил свободу жить достойно. Восемь страниц проекта решения для глав государства и правительств может быть чересчур много, чтобы переварить в один присест, но порождают некоторую надежду на принятие менее спорных и практических рекомендаций. В любом случае, материал останется в повестке дня. Его важность заключается в факте, что круг вопросов безопасности выходит за пределы традиционного предотвращения и разрешения конфликтов. И все же, надо будет еще посмотреть, окажутся ли развивающиеся страны в состоянии избавиться от своих подозрений, что постановка суверенитета и законности в зависимости от того, как государство относится к собственным гражданам, является новой формой вмешательства в их внутренние дела. Решить проблему может предоставление больших полномочий региональным организациям.

Сектор безопасности и основные права

Существеннейшие основные права демократии включают свободу объединений и собраний, а также свободу самовыражения. Эти основные права общепризнаны и изложены в Европейской Конвенции о защите прав человека, Европейской Общественной Хартии и в Хартии Европейского Союза об основных правах, торжественно провозглашенной на саммите в Ницце как политически обязывающий документ. Новая Конституция ЕС, подписанная в октябре 2004 г., но еще не ратифицированная, включает Хартию как II часть и, таким образом, делает ее обязательной для исполнения. На уровне Европейского Сообщества Европейский Суд уже признал существование основных прав в ранней стадии и постоянно их развивает. Согласно юрисдикции Европейского Суда, к этим правам явно относятся свобода объединений и свобода слова.

Тем не менее, многие военнослужащие в Европе, являющиеся также “гражданами в униформе”, различными способами исключены из этих признанных основных прав: некоторые государства-чле-

⁹ Krause K. Human Security: An Idea Whose Time Has Come? // S+F Security and Peace.— 23rd year, 2005.— No. 1. Автор цитирует комментарий Дэниела Девбни (1999 г.) относительно политики в области окружающей среды: “Если все, что вызывает снижение человеческого благополучия, считать угрозой безопасности, термин утрачивает какую-либо аналитическую пригодность и становится произвольным синонимом “плохого””.

ны ЕС и НАТО в принципе не допускают пользования своими военнослужащими некоторыми основными правами. В других случаях европейские правовые системы предоставляют общее исключение для военнослужащих или оставляют такие нормы на усмотрение отдельных государств. Особенно это относится к праву на объединения, т. е. праву военнослужащих организовываться в объединения с целью представлять свои интересы перед государственными институтами.

Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла рекомендацию по праву на объединения для кадровых военнослужащих вооруженных сил¹⁰ 3 сентября 2002 г. Она считает, что с отменой воинской повинности во многих странах личный состав армии все больше становится “нормальными” работниками, чьим работодателем является Министерство обороны. Соответственно, они должны иметь полные права работающих по найму, установленные Европейской Конвенцией по защите прав человека и Европейской Общественной Хартией. Рекомендация приняла запрет права на забастовку, но зато особо упомянула право вести переговоры по вопросам заработной платы и условий занятости, а также право быть членами легальных политических партий. Она также предложила создать офис омбудсмена, к которому военный персонал мог бы обращаться по вопросам индивидуального труда, и другие службы по разрешению споров.

Сегодня требуется, чтобы военнослужащие защищали права и свободу своих сограждан по всему миру, рискуя собственными жизнями. В свою очередь, гражданские права в вооруженных силах могут ограничиваться только в той мере, в какой этого требуют их военные задачи.

На этом фоне Европейская организация военных профсоюзных ассоциаций Евромил¹¹ объявила своей целью защиту социальных прав всех военнослужащих перед Евросоюзом и НАТО. Это касается и кандидатов на вступление в ЕС и НАТО, а также России и Украины. В Евромил в настоящий момент входят 33 ассоциации из 21 страны. Он подготавливает справочник о многонациональности и составляет перечень базовых элементов, которые могут войти в общеевропейское военное право. Другой проект исследует возможности и проблемы объединенных военно-полицейских миссий.

Все члены Евромил согласны с тем, что свобода при демократии не является неограниченной. Каждый военнослужащий осознает, что права влекут за собой и обязанности. С одной стороны, Евромил предусматривает право на забастовку, с другой стороны, напоминает всем о правах на совместные ответственность, определение и самовыражение всех военнослужащих. Деятельности организации приобрела дополнительный импульс благодаря сообщениям о жестком обращении с призванниками, особенно в бывших коммунистических странах, со стороны их начальников или из-за обычая жестокого обращения с новичками.

Цель Хартии Европейского Союза об основных правах состояла в том, чтобы обобщить основные права, уже существующие в Союзе, и, таким образом, сделать их более прозрачными. ЕС не имел собственного специфического перечня основных прав, изложенных в письменной форме. Однако Европейский Суд признал существование основных прав на уровне сообществ уже на ранней стадии и с тех пор постоянно их развивает. В своей юрисдикции он признает принцип равных прав, свободу объединений, свободу религии и веры, защиту конфиденциальности, право на собственность, свободу выбора занятия, уважение к семейной жизни, принцип состязательности, неприкосновенность жилища, свободу самовыражения и гарантию права на суд. Кроме того, Ст.6, §2 Договора о Европейском Союзе устанавливает, что ЕС обязан соблюдать основные права, гарантируемые Европейской конвенцией по защите прав человека¹² и происходящие из объединенных конституционных традиций го-

¹⁰ См. главу 25 “Содействие демократическим ценностям в секторе безопасности” в кн.: *Born H., Fluri Ph., Johnsson A.* (eds.). *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices.*— Geneva, 2003.— P. 149–158. Справочник доступен на сайте: <http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3>.

¹¹ “Social Policy for Servicemen in Europe”, *Euromil Publication*, No.1, Brussels 2001. EUROMIL presented its Accountability Report 2000-2004 and strategy document to its Congress in Budapest on 15 October 2004.

¹² Европейская конвенция по защите прав человека и фундаментальных свобод была подписана в Риме в 1950 г. государствами-членами Совета Европы. Контроль соблюдения прав, предоставляемых государствами-членами, возложен на Европейский Суд по правам человека с резиденцией в Страсбурге, Франция.

сударств-членов как общие принципы права Сообщества. Сюда входят, в частности, право на жизнь, свободу и безопасность личности, право на надлежащее судебное разбирательство, право на уважение частной и семейной жизни, права на свободу мысли, совести и религии, право свободы самовыражения и собраний, а также запрещение пыток, рабства и принудительного труда. Впрочем, эти основные права не применяются неограниченно, поскольку имеют определенные пределы.

Формулировка хартии

Европейский Совет на своем саммите в Кельне придерживался мнения, что черновой проект хартии по основным правам должен быть разработан независимым органом, и, как известно, учредил специально для этой цели Конвент. В этот орган вошли представители глав государств и правительств, Президента Комиссии, а также членов Европейского Парламента и национальных парламентов. Председателем Конвента стал бывший Федеральный Президент Германии Роман Герцог.

Значимые основные права

Хартия об основных правах человека ЕС и Европейская конвенция по защите прав человека гарантируют основные права и права человека для граждан ЕС и граждан государств-сигнатариев. Согласно Статье 52, §3 Хартии, основные права Хартии имеют то же значение и сферу приложения, как права человека и свободы, предоставленные Европейской конвенцией по защите прав человека. Это имеет место при условии, что права, основанные на Хартии, и права по Конвенции соответствуют. В дополнение к вышеприведенным основным правам и правам человека, Хартия включает права граждан, свободы, права равенства, процедурные права, а также основные социально-экономические права.

Хартия начинается Преамбулой, за которой следуют семь глав¹³. “Общие Положения” в Главе 7 наиболее важны, поскольку содержат основные социальные права, в частности:

1. Свобода самовыражения и информации

Ст. 1 Хартии содержит основные права, относящиеся к свободе самовыражения и информации. Сюда входят право получать и разглашать информацию без вмешательства государственных властей и невзирая на границы. Свобода самовыражения и информации предоставляется без какого-либо ограничения, поскольку Ст.11 Хартии сама по себе не предусматривает каких-либо ограничений этих основных прав. Однако ограничения все-таки проистекают из общих оговорок Ст.52 Хартии, которая относится ко всем основным правам. Согласно Ст.52, §1 Хартии, ограничения Ст.11 в принципе возможны, если они устанавливаются законом, и если они не затрагивают сущность свободы самовыражения и информации.

Кроме того, это ограничение должно соответствовать принципу пропорциональности, т. е. должно быть необходимым и реально соответствовать общим целям, признаваемым Союзом, или необходимостью защиты прав и свобод других. Другое ограничение основывается на Ст.52, §3 Хартии, повторяющей Ст.10, §2 Европейской Конвенции по защите прав человека, которые устанавливают, что ограничения, по крайней мере свободы самовыражения, возможны по приведенным там соображениям, например, национальной безопасности, территориальной нерушимости и общественной безопасности.

Нормы, содержащиеся в Ст.11 Хартии не представляют какого-либо прогресса для интересов личного состава армии и полиции по сравнению с нормами, содержащимися в Ст.10 Европейской конвенции о защите прав человека. Даже если ограничение по существу возможно только при соблюдении принципа пропорциональности, в ссылке, содержащейся в Ст.52, §3, приводится тот же спектр соответствующих основных прав, как в Европейской конвенции о защите прав человека. Единственным новым положением в Ст. 11 Хартии является четкое включение свободы информации в перечень основных прав.

2. Свобода собраний и объединений

Ст. 12 Хартии касается свободы собраний и объединений. Она предусматривает, что каждый имеет право собираться с другими свободно и мирно и заниматься этим на всех уровнях, в частности, в политической, профсоюзной и общественной сферах. Сюда входит право каждого человека сформировать

¹³ В Конституции статьи были перенумерованы, и статьи 11—12 стали статьями II-71 и II-72.

профессиональный союз и вступить в таковой для защиты своих интересов. Статья также обеспечивает так называемое право на объединения. Согласно формулировке этой статьи, права на собрания и объединения гарантированы без каких-либо ограничений. После длительного обсуждения, фундаментальный вопрос, относится ли европейское социальное законодательство также и к личному составу вооруженных сил, был недавно решен постановлением Европейского Суда о том, что военнослужащие — это работники в категориях европейского социального законодательства и поэтому не исключены из него. Теперь возникает вопрос о применимости Ст. 12 Хартии к военнослужащим.

Их права на собрания и объединения ограничены согласно Ст. 52 Хартии, где говорится, что ограничения основных прав по Хартии должны осуществляться законом, соблюдать принцип пропорциональности и оставаться в пределах, установленных Европейской конвенцией о защите прав человека. Ст. 11 Европейской Конвенции о защите прав человека содержит ясные ограничения для личного состава вооруженных сил, полиции и государственной администрации, но ЕС может предложить более широкую защиту прав. Евромил заключает, что положения Ст. 12 Хартии не представляют какого-либо прогресса по сравнению с уже существующими положениями Европейской Конвенции о защите прав человека. Для того чтобы уравнивать военнослужащих с другими лицами в отношении их прав, Евромил предложила поправку к Ст.12 Хартии. Можно подобрать формулировку, обусловив, что любое ограничение может быть применимо только в том случае, когда это необходимо для выполнения государственных функций. Тем не менее, Евромил хорошо осознавал тот факт, что придется принимать в расчет специфические условия, проистекающие из природы обязанностей армии и полиции, особенно в отношении права на забастовку и права на объединения в контексте военных оперативных проблем. Европейский кодекс полицейской этики, обсуждавшийся раньше, подходит к проблеме позитивно и гласит в параграфе 31: “Полицейский персонал, как правило, должен пользоваться теми же гражданскими и политическими правами, как и другие граждане. Ограничения... могут иметь место только в том случае, когда они необходимы для выполнения функций полиции в демократическом обществе...”

3. Ограничения основных прав

Ст.52 Хартии содержит условия ограничения основных прав. Ее название очень широко, поскольку она не содержит каких-либо конкретных пределов этих ограничений кроме принципов пропорциональности и защиты сущности прав и свобод. Она также ссылается на национальные правовые оговорки и “практики”, которым в юридическом смысле очень трудно дать надлежащее определение и которые могут быть различными в государствах-членах. Таким образом, следует иметь в виду, что это положение не гарантирует единообразного применения основных прав. Будет видно, разовьется ли в этом отношении юрисдикция национальных судов, Европейского Суда и Европейского Суда по правам человека вообще и, если да, то каким образом.

Следует помнить, однако, что Хартия основных прав касается отношений между гражданином и институтами Евросоюза и не выходит за пределы применимости права Союза. По настоянию Великобритании, это положение была подчеркнута в формулировке горизонтальных статей 51 и 52 Устава, которые стали статьями II-111 и II-112 Конституции. Поскольку законодательство Союза вряд ли затронет положение военнослужащих, их защита останется, прежде всего, делом национальных правительств и парламентов.

Политическое руководство

Реформу сектора безопасности может вдохновлять и осуществлять только политическое руководство¹⁴. Необходимо чтобы этот процесс был постепенным, потому что он воздействует на взаимоотношения властей, особенно когда сектор безопасности играет роль в контроле гражданского общества. Эта роль ослабится только убедительной гарантии стабильности со стороны государства, а изменение станет результатом исключительно эволюционного процесса.

¹⁴ *Winkler Th. Managing Change: The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order // DCAF Occasional Paper.— Geneva, 2002.— No. 1, October.— P.10.*

В первые годы независимости от колониальной власти или советского доминирования армия и полиция нередко имели позитивный имидж модернизаторов государства. Этот имидж померк, когда предполагаемого быстрого развития не произошло, а армия сохранила непомерное влияние на формирование политики. На Западе, и особенно среди участников сотрудничества в развитии, возникло осознание связи между безопасностью и развитием: без обеспечения безопасности значительная часть помощи развитию пропадет втуне. В результате координация между министерствами иностранных дел, сотрудничество в развитии и обороне приобрела новое измерение, направленное на выработку согласованного подхода к конкретным странам и регионам. Этот новый акцент сопровождался настоятельным требованием “хорошего управления” в смысле уважения прав человека и борьбы с коррупцией. В Европе ЕС требовал, чтобы страны-кандидаты прогрессивно интегрировали европейскую модель в собственные структуры. Кроме того, НАТО постоянно подчеркивала, что членство и сотрудничество должны основываться на общности ценностей. Пакт о стабильности в Юго-Восточной Европе учредил под эгидой ОБСЕ “Рабочий стол по проблемам безопасности” с целью облегчить интеграцию стран региона в европейские и евроатлантические структуры. Его повестка дня включала вопросы безопасности границ и проблемы торговли стрелковым оружием, а также реформирование сил безопасности. Соглашение о сотрудничестве, подписанное ЕС со странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского субрегиона (АСР) в Котону 23 июня 2000 г., также сосредоточилось на политическом измерении развития в намного большей степени, чем предыдущее соглашение, подписанное в Ломе. Новое соглашение явно провело связь между развитием и решительностью. Этого вопроса касалось заявление от 11 апреля 2001 г., сделанное в контексте Общей внешней политики и политики безопасности ЕС. В дополнении Европейская Комиссия обязалась играть все более активную роль в области сектора безопасности оказанием помощи в улучшении полицейских служб, поддержкой конверсии, разоружения и нераспространения ядерного оружия, а также помощью в организации обучения всего сектора безопасности по вопросам прав человека¹⁵.

Как способствовать гражданскому влиянию

Цель этой статьи — показать, что реформа сектора безопасности относится не только к парламентскому контролю над министерством обороны и остальными службами, способными применять силу, но гораздо глубже. Она относится к их месту в обществе и способам, которыми общество на них влияет. Истинный признак демократии — это единство нисходящих и восходящих процессов, которые в сфере обороны и безопасности сливаются в укреплении национального консенсуса относительно жизненных интересов и способов их защиты.

Одним из принципов демократии является примат политики в структуре правительственной обязанности раскрыть, объяснить и оправдать. Без прозрачности и публичных обсуждений об уровне притязаний государства оборона будет не в состоянии рассчитывать на поддержку народа. Это еще более справедливо в настоящих условиях, когда очень затруднилось определение потребностей страны с точки зрения возможностей. Мы видели сдвиг от оборонных мер, определяемых угрозами, к определяемым возможностями, но, к сожалению, возникновение терроризма привело к изменению нужнейших возможностей. Преобразование армии в направлении возможностей воевать сетевочно в какой-то степени утратило привлекательность, когда опыт в Ираке засвидетельствовал незыблемое значение “ног на земле”.

Во всех странах-членах НАТО и ЕС широко признана необходимость демократического гражданского контроля, но практика очень разнообразна. Чтобы конкретизировать общий взгляд на “лучшие практики”, рекомендуется следующее:

- Правовые и конституционные механизмы, проясняющие взаимоотношения между главой государства, правительством, парламентом и вооруженными силами в категориях разделения

¹⁵ Chanaa J. Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects // *Adelphi Papers*.— Oxford, 2002.— No. 344, June.— P.19, 23—24.

властей, командования и подчинения, как в мирное время, так и при возникновении войны; определяющие роль соответствующих институтов, а также статус и права вооруженных сил.

- Координация между структурами, разрабатывающими политический курс и процессы во внешней политике и политике безопасности, признание, что политика безопасности должна быть частью внешней политики. Это требует тесной координации между двумя правительственными ведомствами и совместной позиции в объяснении и отстаивании политических решений. Лучший способ это обеспечить, помимо контакта в рабочем порядке, состоит в периодическом проведении заседаний подкомиссии Кабинета для выработки позиции правительства. К проблемам, которые предстоит решать в таком миниатюрном Совете национальной безопасности, относится позиционирование в многонациональных организациях (ООН, ОБСЕ, НАТО, ЕС) и участие в конкретных миротворческих миссиях. Министерство иностранных дел имеют тенденцию обещать больше, чем считает осуществимым министерство обороны. Министры обороны чувствуют ответственность за мужчин и женщин на военной службе и придерживаются более твердого мнения в оценке шансов на успех операции, возможности ее поддержки и затрачиваемые средства. Кроме того, им придется убедить парламент, что в свете необходимости операции по восстановлению мира и безопасности возникает приемлемый риск.
- Четкий политический примат в министерстве обороны; подотчетность армии демократически избранным парламентариям. Это означает, что армия не играет никакой собственной роли в выработке политического курса. Их профессиональное мнение должно тщательно учитываться, а министерство не должно вовлекаться в микроменеджмент. Это требует частых и структурированных встреч в министерстве, на которых представлены все службы, как военные, так и гражданские. Не всегда необходимо на этих встречах принимать решения, и министру может понадобиться больше времени, чтобы на что-либо решиться. Самое важное, однако, состоит в том, чтобы окончательное решение было ясным и должным образом сообщено всем, кого это касается.
- Действенный парламентский надзор, к осуществлению которого привлекаются парламентарии, имеющие соответствующую подготовку и чувство ответственности относительно сохранения подотчетности армии. Обычно представительство по вопросам обороны добавляет мало голосов, голосов, но это может измениться с возрастанием значения предмета для обычного гражданина, озабоченного безопасностью на улицах и организованной преступностью. Парламентарии могут повысить свою квалификацию участием в ассамблеях многосторонних организаций (НАТО, ЗЕС, ОБСЕ), которые не осуществляют демократический контроль в точном смысле слова, но важны своей ролью в создании консенсуса.
- Нет жестких правил в отношении численности гражданских служащих в министерстве обороны. На протяжении холодной войны военные занимали непропорционально большое число должностей, чтобы существовала возможность перевести их в резервные части во время мобилизации. В профессиональной армии этот аргумент вряд ли играет роль. В финансовом отношении гражданские предпочтительнее, потому что у военных выше жалование, а на пенсию они выходят раньше. Гражданские служащие непременно должны выполнять функции, связанные с управлениями по общей политике (отделенных от Генерального Штаба) и финансовому контролю. Они также должны вместе со своими военными коллегами играть роль в управлениях по поставкам и личному составу, и эта роль, вероятно, будет возрастать, потому что процедуры приобретения и условия труда сближаются с практикой в гражданском секторе.
- Наличие в национальных парламентах опытного профессионального штата, который будет держать парламентариев в курсе ключевых проблем безопасности и имеющих к этому отношение данных. Большинство парламентских демократий имеют постоянные комитеты по обороне, но их практика рассмотрения бюджетов различна. Именно здесь гражданская квалификация наиболее нужна. То же относится к решениям по оснащению, где только эксперты могут оценить достоинства альтернативных вариантов. Ряд парламентов устанавливает лимиты финансовой стоимости проекта, вне которых согласие парламента является обязательным.

- Подбор экспертов в области политики безопасности из публичной сферы, специализирующихся по различным проблемам безопасности и способных публикациями и газетными статьями инициировать общественные дебаты. Большинство стран имеет институты стратегических исследований при своих университетах или как независимые научные центры. В качестве примера можно привести, в частности, в Великобритании — Четем-Хаус, Объединенный Королевский институт служб (*RUSI*) и Лондонский Королевский Колледж, во Франции — Французский институт международных отношений (*IFRI*), в Германии — Фонд науки и политики (*Stiftung Wissenschaft und Politik*), в Италии — Институт международных отношений (*IAI*), в Нидерландах — “Клингендаль”, в Бельгии — Королевский институт международных отношений (*IRRI*). На международном уровне следует упомянуть Международный институт стратегических исследований в Лондоне, Стокгольмский Международный институт мирных исследований и Институт исследования проблем безопасности Европейского Союза в Париже.
- Предусмотренные структуры проверки для предотвращения коррупции, мошенничества и злоупотребления общественными ресурсами. Если соображения секретности оказываются ограничивающим фактором, следует разработать положение о внутренней проверке, исходя из того, что ни один административный орган не может сам себя проверять. Эти функции должны выполнять гражданские специалисты.
- Прозрачность процесса составления бюджета обороны, чтобы предохранить воздействие заинтересованных групп на восприятие военными потенциальных угроз. Предпочтительный сценарий для решений по приобретению обсуждается в отдельной статье. Здесь же следует сделать общее замечание, что военные обязаны тщательно оценить угрозу, но судить о ней и принять ответственность за распределение ресурсов — задача политиков. Они должны уравновесить потребности обороны с другими правительственными обязанностями и соизмерить их с соответствующими вкладами своих союзников и партнеров по НАТО и ЕС.
- Подготовка и просвещение вооруженных сил относительно роли армии в демократическом обществе, включая уважение прав человека. Это выходит за пределы Женевских соглашений, которые касаются поведения в межгосударственных конфликтах, и должно включать поведение персонала в операциях по поддержке мира. По словам Гарета Эванса, сегодня ответственность государства включает обязанность защищать, подразделяющаяся далее на обязанность предотвращать, реагировать и восстанавливать¹⁶. Проблема прав человека важна не только для армии, но и для полиции и других служб безопасности, которые часто состоят в более тесном контакте с населением, чем армия.
- Прекрасная и действенная военно-юридическая система, которая поддерживает установленные стандарты поведения и дисциплины, а также предусматривает процедуры обжалования. Поскольку солдат становится “гражданином в форме”, гражданские нормы должны применяться в как можно шире¹⁷. Военная дисциплина имеет собственные правила и процедуры поддержания, но уголовные процессы должны следовать гражданскому праву в максимальной возможной мере. Многие страны учредили должность обмудсмена для приема жалоб. Промежуточный вариант — военный генерал-инспектор, отчитывающийся перед парламентом.
- Открытые дебаты не возникают сами собой, а должны инспирироваться гражданским обществом. Слушания — вещь хорошая, если только они организованы, чтобы выработать серьезный комментарий и альтернативные решения. Дебаты могут быть структурированы постановкой задания правительственным и неправительственным органам выработать консультатив-

¹⁶ The Responsibility to Protect : Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001.—<<http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>>. См. также: A More Secure World: Our Shared Responsibility : Report of the Secretary General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, December 1, 2004.—<<http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>>.

¹⁷ В Нидерландах все уголовные преступления военнослужащих подлежат обычному гражданскому суду, дополненному военным экспертом.

ные мнения, которые публикуются и составляют основу квалифицированного обсуждения. В этом контексте Нидерланды выработали два механизма, сочетающие комментарий и мнение. Вначале, каждый законодательный проект после утверждения кабинетом министров передается в Государственный совет, обязанный представить отчет, который может содержать рекомендации по редактированию или даже отрицательное мнение. Кабинет сохраняет возможность предложить закон парламенту, но должен объяснить, почему он не учел мнение Государственного совета. Второй механизм заключен в функциях Научного совета по правительственной политике и отдельного Консультативного совета по иностранным делам. Оба предназначены для составления мнения о долговременных проблемах. Их отчеты публикуются, кабинет должен на них реагировать, и его позиция может обсуждаться в соответствующем парламентском комитете или на пленарном заседании.

- Больше прозрачности, больше дебатов и большая потребность межведомственной координации в правительстве. Внешне правительству придется говорить в унисон, но выработка консенсуса относительно содержания сообщения будет нелегка, особенно в федеральных системах. Необходимо, прежде всего, агрегация: как мнения отдельных ведомств могут слиться в единую картину, которая может быть поддержана всеми, но сохранить значение как основа конкретной политики. Всем известны примеры длительных войн за сферы влияния, которые закончились ничем или не утолили чью-то боль, потому что все делали собственные ставки. Таким образом, требуется четкое разграничение обязанностей затрагиваемых ведомств и определение, кто выносит окончательное решение и принимает ответственность за него.
- Открытые и аргументированные национальные дебаты, предшествующие главным решениям по естественной безопасности и другим военным вопросам. Лучший путь добиться этого состоит в публикации всеобъемлющих “Белых книг”, определяющих национальные интересы, международные обязательства, уровень притязаний и возможности, нужные для их осуществления. Парламентский комитет по обороне должен организовать слушания экспертов и неправительственных организаций. Его штат должен проводить предварительный анализ сделанных предложений и вероятных спорных вопросов. Пресса, радио и телевидение обычно подхватывают такие вопросы без промедления.
- Отправка войск за пределы национальных границ должна требовать четкого утверждения парламентом. Это уже стало правилом в отдельных странах, включая Германию и Нидерланды. В нидерландском случае разработан обширный контрольный перечень критериев как алгоритм принятия решения. В сущности, он относится к наличию нидерландских интересов в урегулировании конфликта, участию других стран, шансов на успех и вероятной продолжительности.
- Аргумент, что для консультаций с парламентом может не хватать времени, не слишком состоятелен. Он относится к таким случаям, когда нужно эвакуировать соотечественников из стран, где произошел переворот или возник хаос иного плана, но это исключение должно быть оправдано и общепринято. Кроме того, в этих случаях можно было бы быстро проконсультироваться с парламентскими лидерами. В других ситуациях решение должно относиться к высокой политике и заслуживать парламентского одобрения. Это становится все более необходимым, исходя из уделяемого парламентариями внимания к связанным с операцией риском и безопасности личного состава. Правительства должны объяснять, почему операция необходима, и что риски не выходят за рамки необходимости. Парламентам придется привыкнуть к факту, что войска отправляются именно ввиду наличия риска. Если бы риска не было, проблему можно было бы разрешить другими способами.
- Демилитаризация роли армии в обществе, но также и минимальное политическое вмешательство в профессиональные дела военных. У этой проблемы несколько сторон. Как объяснялось выше, задание армии состоит не в служении стабильности конкретного режима. В равной степени мы отвергли политический микроменеджмент. Но исключают ли эти аргументы членство личного состава армии в политических партиях или профессиональных организациях? Мы видели аргументы Евромил в пользу признания основных прав всех граждан, включая и военнослужащих. В них

есть рациональное зерно. На практике признание этих прав, вероятно, зависит от зрелости демократии в конкретной стране, исключая риск военного переворота или неуместного давления на правительство. Очевидно, личный состав армии не должен иметь права на забастовку, но они должны иметь право ставить вопросы об условиях своей службы другим организованным способом. Источником действия в этом направлении может быть только гражданское общество.

- Гражданское общество может быть довольно нецивилизованным. Оно состоит из многих разнообразных элементов, поддерживающих различные или даже противоречивые общественно-политические образы действия¹⁸. В Южной Африке мы видели замечательный процесс национального примирения, которого, к сожалению, не хватает многим пережившим войну странам. В Боснии реформа обуславливается и ограничивается усилиями по созданию прочных взаимоотношений сдерживания между Мусульманско-хорватской федерацией и Сербской Республикой. Между составляющими сектора безопасности этих этнических групп все еще почти нет диалога и обмена. Пока преобладает чувство, что главный враг все еще внутренний, мирное сосуществование останется проблематичным. Единственная надежда заключается в политическом восстановлении дружественных отношений на общественном уровне, что постепенно уменьшит значение военного фактора во взаимоотношениях.

Заключение

Прозрачность — это ключ к демократии. Она является единственным путем к квалифицированному обсуждению вопросов безопасности и обретению, в результате, общественной поддержки политики безопасности. Очевидно, эти дебаты должны возникать в политическом контексте, преобладающем в конкретное время. И все же ясно, что их могут организовать только гражданские лица, привлекая правительственные органы, парламент и гражданское общество. От военных ожидается предоставление необходимой информации, но отнюдь не доминирование в дебатах. Прозрачность балансирует между свободой доступа и защитой информации. Она также отображает культуру принятия решений и ответственность, может служить мерилем здоровья общества, уровня административной эффективности и удовлетворения гражданского общества и деловых кругов¹⁹.

Создание прозрачности зависит от соответствующего общенационального просвещения по проблемам безопасности, которое создает сообщество профессионалов, как гражданских, так и военных. Сравнение лучших методов в международном масштабе будет мощным стимулом достижения высших стандартов. В этом отношении самым многообещающим является Консорциум академий обороны и институтов по исследованиям в области безопасности, начало которому было положено в 1998 г. совместной американо-германо-швейцарской инициативой в контексте программы “Партнерство ради мира”. К сожалению, он утратил сосредоточенность, и научные дебаты грозят вытеснить аналитические прогнозы²⁰. Подобным же образом, парламентские ассамблеи НАТО, ОБСЕ и ЗЕС играют важную роль в создании консенсуса между парламентариями, совместно работающими над отчетами и резолюциями. Опытный штат превосходными отчетами сделал большой вклад в повышение уровня информации и знаний, распространяющееся посредством их участия фактически на все европейские страны.

Главный вывод этой главы, однако, относится к изменению роли армии как главному фактору улучшения отношений между гражданской и военной властью и большего гражданского вклада в формирование и осуществление политики безопасности. Примат политики над армией является упрочившимся и признанным существенным элементом западной демократии. Он должен всецело действовать в разгар военных действий при конфликте, затрагивающем национальную независи-

¹⁸ Chanaa J. Op. cit.— P. 52—54.

¹⁹ Shalamanov V. Transparency Needs More IT and New Education // Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement / Tagarev T. (ed.).— Bulgaria: DCAF and G.C. Marshall, 2002.

²⁰ Winkler Th.— Op. cit.—P. 23. Автор отстаивает широкую платформу, включающую всех акторов сектора безопасности.

мость или территориальную целостность, но в современной среде безопасности осадное или военное положение объявляется редко. Сегодня армия тоже нуждается в гражданском вкладе для эффективного функционирования.

Политика безопасности выросла по размаху и намного выходит за пределы военного измерения. Армия должно первой это признать. Имеет значение баланс доверия, который обеспечивает надлежащее место профессиональному военному мнению. По природе, министерства обороны и иностранных дел рассматривают национальные интересы глобально в гораздо большей степени, чем другие правительственные ведомства. Поэтому они обязаны выйти за пределы местнического интереса, если намереваются сохранить свое место в демократическом обществе.

Главный вопрос состоит в том, должны ли в будущем страны средней и малой величины сохранить свои национальные министерства обороны. Возможно, мы движемся в направлении министерства национальной безопасности, которое охватывает весь сектор безопасности. Стирание границ между внутренней и внешней безопасностью может быть аргументом в пользу такого поглощения, которое устранил много дублирования и борьбы за сферы. В любом случае, интернационализация политики безопасности потребует намного большего сотрудничества, если не интеграции, всех служб сектора безопасности. Это непременно увеличит значение гражданского вклада в процесс.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Статья III-177 (бывшая Статья 30(2) Договора о Европейском Союзе)

1. Миссия Европола состоит в поддержке и усилении действий полицейских властей государств-членов и других правоохранительных служб, их взаимного сотрудничества в предотвращении и борьбе с серьезной преступностью, затрагивающей два или больше государств-членов, а также с терроризмом и другими видами преступности, затрагивающими общие интересы, относящиеся к политике Союза.
2. Европейские законы должны определять структуру Европола, деятельность, область действия и задачи. Эти задачи могут включать:
 - (a) сбор, хранение, обработку, анализ и обмен информацией, переданной, в частности, властями государств-членов, либо третьими странами либо органами;
 - (b) координация, организация и осуществление расследований и оперативных действий, проводимых совместно с компетентными властями государств-членов или в контексте объединенных следственных групп, где это возможно в контакте с Евроюстом.Европейские законы должны также установить процедуры надзора над деятельностью Европола со стороны Европейского Парламента, вместе с национальными парламентами государств-членов.
3. Любое оперативное действие Европола должно осуществляться в контакте и в согласии с властями государств-членов, чью территорию они затрагивают. Применение принудительных мер должно быть исключительной прерогативой компетентных национальных властей.

Статья III-178 (бывшая Статья 32 Договора о Европейском Союзе)

Европейское право или рамочное право Совета должны определить условия и ограничения, при которых компетентные власти государств-членов, упоминаемые в Статьях III-171 и III-176, могут действовать на территории другого государства-члена в контакте и в согласии с властями этого государства. Совет обязан действовать единогласно после консультации с Европейским Парламентом.

Законодательный надзор над сектором безопасности

Д-р Виллем Ф. ван Иикелен

Введение

Народы Грузии и Украины одержали две большие победы в борьбе за демократию, не приняв результаты фальсифицированных выборов. Их протесты продемонстрировали беспрецедентную храбрость и настойчивость в требовании использовать европейские демократические стандарты. Вопреки прежнему опыту, они не выдохлись, а набрали силу, показав, таким образом, что необходимо избавляться от коррумпированных правительств. При других обстоятельствах народ Ирака был готов подвергнуть риску свои жизни, идя на избирательные участки на первых за пятьдесят лет плюралистических выборах. Их поиск демократического самовыражения был способен тронуть даже самого скептического наблюдателя. Трижды была подтверждена старая поговорка, что хоть и можно дурачить некоторых людей некоторое время, но невозможно дурачить весь народ постоянно. Мы являемся свидетелями фундаментальных изменений, которые в Европе могут обозначить окончание процесса, начатого в Хельсинки в 1975 г. принятием новых принципов поведения в отношениях между государствами и способа их обращения с собственными гражданами. Теперь эту тенденцию необходимо поддерживать. Демократические выборы чрезвычайно важны для развития чувства доверия между людьми, но сами по себе они только представляют предпосылки лучшей подотчетности правительства. После падения коммунистических режимов многие страны Восточной Европы стали жертвой мафиозных методов и разгула коррупции, так как народы не смогли понять, что рыночная экономика не означает беспорядочную схватку без каких-либо правил и норм. Даже некоторым странам, недавно примкнувшим к Европейскому Союзу, все еще приходилось справляться с разлагающим воздействием укоренившейся коррупции.

Надлежащее правление — это фанфары следующей фазы. При демократии законное правительство должно раскрывать, объяснять и доказывать. Раскрывать то, что оно делает; объяснять, почему оно хочет это сделать, и доказывать это в дебатах с избранными представителями народа. Существует подотчетность правительства, с одной стороны, ответственность и серьезная экспертиза парламента — с другой.

В Европе наблюдаем различную практику, и единой модели нет. Основной принцип — правительства получают легитимность вследствие свободного волеизъявления своих граждан — преломляется во множество различных парламентских практик. Даже концептуальное различие трех главных функций власти — законодательной, исполнительной и судебной, определенных Монтескье как “*Trias Politica*”, нечасто выливается в полное разделение властей. Во многих странах члены исполнительной власти заседают и в парламенте. В США разделение между законодательной и исполнительной властью наиболее совершенно. Президент имеет широкие полномочия; его министры (называемые секретарями) не подотчетны Конгрессу. Тем не менее, это срабатывает из-за сложной системы сдержек и противовесов, затрагивающей как законодательство, так и бюджетные ассигнования. Во Франции президент рассматривает иностранные дела и оборону как свою особую область, где ка-

бинет, не говоря уже о парламенте, имеет мало влияния. Общая особенность западной демократии, однако, состоит в ее плюралистическом характере, при котором народ избирает своих представителей и имеет выбор между различными политическими партиями. В некоторых случаях решения, принимаемые в парламенте, подлежат утверждению на референдуме как форме прямой демократии.

Демократия — это нечто большее, чем просто демократические институты. Демократическая культура предполагает определенную меру общей идентичности, толерантности и доверия, которые дают возможность смириться с тем, что на следующих выборах может победить оппозиция. При демократии индивидуумы и меньшинства чувствуют себя в безопасности, поскольку их основные права уважаются и защищаются нормами права. Демократия — это система, в которой законотворчество и управление прозрачны, создают максимальные возможности для каждого гражданина выразить свое мнение и подлежат квалифицированному контролю посредством выборов, на которых появляются настоящие и жизнеспособные альтернативы. Без оппозиции перспектива самосовершенствования теряется. Демократия функционирует лучше всего, когда общество не поляризовано чрезмерно, и есть здоровый средний класс. Она не должна сводиться к парламентским выборам каждые три или четыре года, но стремиться достичь представительства всех граждан на всех уровнях правительственной деятельности, представляющих для них интерес. Поэтому существенно определенная форма децентрализации функций правительства в пользу провинций, регионов или еще ниже, муниципалитетов. Для сфер иностранных дел и обороны это составляет проблему, ибо эти вопросы относятся к национальным интересам в целом и преобладают над локальными соображениями. Центральное правительство играет в этих сферах деятельности доминирующую роль, а демократический контроль может осуществляться только национальным парламентом, что неизбежно создает определенную дистанцию между парламентарием и избирателем.

Цели современной политики безопасности стали намного шире, чем традиционные задачи защиты независимости и территориальной целостности, и все в большей степени сосредоточиваются на многосторонних действиях с целью урегулирования кризисов, укрепления стабильности, а в последнее время — борьбы с терроризмом. Парламентский надзор необходимо адаптировать к этим изменившимся обстоятельствам несколькими способами. Политика безопасности должна быть всеобщей и интегрированной в последовательную внешнюю политику. Отправка солдат для выполнения миссий за границей, включая разделение враждующих сил в этнических или религиозных конфликтах, налагает на парламентариев нелегкие политические и моральные обязательства, чем патриотическая задача защиты от агрессии собственной страны. Однако даже в условиях нестабильности можно вывести некоторые общие руководящие принципы парламентского контроля над политикой обороны, решениями по бюджету и оснащению.

Парламентский контроль

Парламентский контроль должен распространяться на всю государственную деятельность, особенно в том, что касается бюджетных ассигнований. Однако следует отметить, что безопасность и оборона имеют особые черты. Еще во времена Платона возник вопрос, как контролировать стражей. Армия всегда была для правителя источником власти, но также и потенциальной угрозы. При феодализме сам король был полевым командиром, а его вассалы обязаны были являться к нему со своими войсками. Когда армии стали полагаться на наемников, их верность зависела от того, насколько их работодатели были в состоянии финансировать кампанию. Все изменилось с появлением армий, основанных на воинской обязанности, распространявшейся на всех граждан, возник офицерский корпус со своими профессиональными традициями и культурой. Армия стала интегрированной в общество, но возрастающая сложность подготовки, экипировки, тыла и снабжения создало брешь между политическими целями и военными нуждами. Военные в общем и целом приняли примат политики, но ощущали, что правительства не обеспечивали их средствами для выполнения возложенных на них задач. И наоборот, политики стали все больше задумываться о пользе вооруженных сил, как в смысле их контроля над бюджетом, так и на моральной и правовой почве. Все возрастающая разрушительная мощь новых технологий

поставила проблемы сдерживания, обороны и защиты гражданского населения. В последнее время маятник вновь качнулся назад от армий, комплектуемых по призыву, к добровольческим войскам ввиду затруднений, связанных с отправкой призывников на миссии по поддержанию мира и интервенции. Формирование добровольческих частей из призывников могло бы обойти эту проблему, но даже тогда останутся вопросы, например достаточно ли время их службы для овладения необходимыми технологическими и профессиональными навыками? И еще один важный вопрос: хорошо ли призывать только часть годных для несения службы юношей, если армия более не нуждается в них всех?

Следует говорить скорее о демократическом контроле над вооруженными силами, а не о гражданском. Конечно, политиками должны быть гражданские. После Сталина и Тито только президент Хорватии Туджман носил форму, будучи главой государства, и то не постоянно. Смысл в том, что гражданское руководство не обязательно демократическое. В Советском Союзе был примат политики. Политбюро определяло политику, а министры представляли исполнительную власть. Демократического контроля не было, что приводит нас к следующему вопросу: “Насколько глубоко должен распрстраняться демократический контроль?” Деятельность разведки и военного планирования зачастую не подлежат полному разглашению. Во время кризиса важно быстро принимать решения, а фактическое руководство действиями должно быть насколько только возможно предоставлено военному командованию, после точного определения круга его полномочий и правил вступления в боестолкновение. В этом отношении афоризм, приписываемый Клемансо, что “война – это слишком серьезное дело, чтобы доверять его генералам”, требует определенной поправки. Не следует изощряться в сопоставлении военных и гражданских, дело здесь в примате политики. Хотя военные действительно должны находиться под демократическим контролем (в таких вопросах, как общая политика безопасности, требования безопасности и решение о применении силы), оборонный менеджмент — задача не для политиков. В частности генералы должны признать примат демократической политики и сохранять подотчетность за свое поведение в пределах своих полномочий. Успешная оборонная политика зависит от климата взаимного уважения, признания профессиональной компетентности и прозрачных процедур принятия решения, отображающих и военные, и политические вклады. В конечном счете, политика будет преобладать, но военные должны пребывать в уверенности, что их мнение было принято во внимание.

Граница между делегированием полномочий, с одной стороны, ответственностью и подотчетностью — с другой, является одним из важнейших вопросов современной демократии, акцентируемым потоком информации со всех сторон: правительства, прессы, неправительственных организаций и лобби. Постоянный вызов для каждого парламентария состоит в том, чтобы придерживаться постоянного курса при ежедневном искушении вмешаться из-за заголовков в утренних газетах. Этот вызов даже больше в делах безопасности, где человеческие эмоции возбуждаются легко и нередко ввиду неполной информации, но неудачное решение об отправке солдат является не более и не менее как делом жизни и смерти.

При парламентской демократии институты главы государства и кабинета министров функционируют под контролем парламента. За столетия парламентские полномочия очень возросли. Первоначально они состояли в разрешении правителю ввести налоги, а впоследствии развились в равновесие — часто неустойчивое — между правами и обязанностями монарха и его граждан. Сегодня они покрывают широкий спектр, который в европейских странах весьма разнообразен, но, тем не менее, может быть очерчен следующим образом:

- а) поддержка правительства на основе предвыборных партийных платформ или соглашений, по которым сформирована коалиция. Когда новое правительство приходит к власти и делает политическое заявление, включающее вопросы обороны, обычно требуется вотум доверия или дебатруется инициатива относительно недоверия.
- б) законодательные полномочия по законопроектам, предлагаемым правительством или отдельными парламентариями и сопровождаемым пояснительным меморандумом. Проекты рассматриваются в постоянных комиссиях, задаются также письменные вопросы. Иногда организовываются слушания. Одобрение предоставляется после дебатов на пленарном заседании,

где рассматриваются поправки и предложения, заключающемся голосованием. Иногда разрешается дать устные объяснения по предстоящему голосованию.

- в) полномочия по контролю над исполнительной властью, которые можно разделить на политический контроль (пользуется ли правительство по-прежнему доверием парламентского большинства?), контроль над политикой (рассмотрение посредством устных и письменных запросов или более существенных средств интерполяции конкретного политического шага), контроль над бюджетом и, наконец, подотчетность на основании отчетов ревизионной комиссии или счетной палаты о выполнении бюджета. В случаях серьезных нарушений, парламент имеет полномочия провести формальное расследование. Парламентское расследование напоминает суд, действующий по нормам статутного и общего права, поскольку может вызывать свидетелей и допрашивать их под присягой, изымать документацию и т. д.
- г) контроль над политикой посредством права затребовать информацию, что может приблизить парламенты к исполнительной функции правительства. В большинстве западных парламентов существует тенденция к переходу от контроля по факту события к участию в процессе принятия правительственных решений даже прежде, чем кабинет подаст формальное предложение. В некоторых случаях рассматриваемое правительством решение даже предвосхищается предварительным парламентским действием.

Вызов

Вызов состоит в выборе метода, которым конституционная роль контроля законодательной власти может осуществляться целесообразно и профессионально. Если метод не формализован неукоснительно, парламентскому контролю угрожает превращение в политическую риторику, которая оставляет бюрократии и армии слишком много возможностей пойти своим путем. Модель цикла выработки политики и контроля может быть следующей¹:

Исследование и оценка проблем и вариантов политики:

- определение всей совокупности внешних проблем безопасности, стоящих перед страной, в том числе политических решений, необходимых для того, чтобы справиться с этими проблемами, разработка методов определения приоритетов среди выявленных проблем;
- определение методов, структур и процедур осуществления политики, наблюдения, пересмотра и контроля, уточнения политики; накопление информации и данных по вариантам политики; накопление информации и данных по альтернативным методам осуществления политики;
- рассмотрение политических альтернатив: предвидение альтернативных сценариев и оценка методов осуществления альтернативной политики; тщательное исследование для рассмотрения влияния альтернативной политики на каждый альтернативный сценарий; анализ сильных и слабых сторон каждой политики и возможностей, которые они предоставляют для развития национальной безопасности и общества.

Выработка и осуществление решений:

- решения по политике и определение ответственности, ресурсов и интервалов времени для осуществления;
- выбор методов для контроля и пересмотра политики с целью поддержки реформ, изменений или уточнений в политике;
- определение решений, которые потребуются для осуществления политики, и задание целей.

Оценка и пересмотр политики:

- периодический тщательный обзор целей и результатов, контроль эффективности в плане расходов и их пользы, оценка результатов для определения эффективности осуществления;

¹ Ravinder Pal Singh (ed.) *Arms Procurement Decision Making*. — Oxford, 2000. — Vol. 2. — P. 4–5.

- пересмотр осуществления политики, методов, ресурсов и приоритетов, оценка влияния политики на проблемы;
- недооценивание — проверка процесса самой оценки для того, чтобы уточнить цели политики, методы, аргументы и подтверждающие данные и процессы.

Повторная оценка политики, уточнение или прекращение:

- решение о продолжении политики, исправления исполнительной властью;
- решение о модифицировании политики, принятие значительных поправок и уточнений;
- решение о прекращении политики, что означает разработку и переход к новой политике, приводит к возвращению на вторую стадию.

Что составляет сектор безопасности?

Узкое сосредоточение на традиционных западных субъектах безопасности, таких, например, как вооруженные силы, полиция и разведывательные службы, не охватывает разнообразие субъектов безопасности в других странах. Для Африки характерны формирования типа президентской гвардии и ополчения, наличие частных действующих субъектов безопасности, возникающих вследствие коллапса государственных структур безопасности. В государствах Центрально-Восточной Европы существует большое разнообразие сил внутренней безопасности, часто подчиненных министерствам внутренних дел, конкурирующих с армией в плане численности и влияния.

Кроме того, ясно, что на управление политикой безопасности во всех странах, в том числе индустриализованных государствах, влияет ряд неформальных норм и практик, сформированных национальными политическими, культурными и социальными условиями. Это одна из причин существования сложной совокупности учреждений и взаимодействий, которые влияют на отношения между организациями, уполномоченными государством применять силу, и теми, кто имеет право контролировать эти организации и формулировать политику безопасности. Сектор безопасности состоит из следующих элементов²:

Формирования, уполномоченные применять силу: вооруженные силы, полиция, военизированные подразделения, президентская гвардия, спецслужбы, в том числе разведка, береговая и пограничная охрана, таможенная служба, резервные формирования и местные подразделения безопасности (силы гражданской обороны, национальная гвардия, ополчение и пр.).

Органы управления и контроля над безопасностью: аппараты президента и премьер-министра, консультативные органы национальной безопасности, законодательная власть и ее специальные комиссии, министерства обороны, внутренних дел, иностранных дел, обычные и традиционные органы власти, органы финансового управления (министерства финансов, бюджетные управления, счетная палата, казначейство, органы планирования), неправительственные организации (комиссии гражданского контроля, общественные комиссии по раздору жалоб и т. д.).

Институты юстиции и охраны порядка: судебная система, министерство юстиции, пенитенциарная система, службы уголовных расследований и поддержания судебного обвинения, системы обычного и традиционного права (неписанные, неформальные нормы, происходящие из местных, родовых и клановых традиций, культуры и верований, зачастую более влиятельные или обязательные, чем написанные, формальные правила и нормы, устанавливаемые центральными государственными властями).

Нестатутные силы безопасности: освободительные и партизанские армии, отряды частных телохранителей, частные охранные компании; ополчения политических партий. Парламентариям следует всеобъемлюще рассмотреть регламенты этих институтов и их поведение на практике. Сектор безопасности — часть более широкого общественного и политического контекста, которая не может функционировать эффективно, если административный и правовой каркас существенно ослаблен.

² Hendrickson D., Karkoszka A. The Challenges of Security Sector Reform // SIPRI Yearbook. — 2002. — P. 179.

Характерные особенности обороны³

Во всех сферах государственного управления неизбежна некоторая степень напряженности между исполнительной властью и законодателями ввиду присущих им функций. Должны существовать разделение власти и подотчетность, которая, с одной стороны, гарантирует эффективное действие исполнительной власти без потенциально опасной концентрации полномочий и, с другой стороны, гарантирует народную поддержку через участие законодательной власти, но без риска парализовать действия. Достижение этого баланса между эффективностью и демократичностью является крайне важным для гарантии надлежащего правления, что особенно заметно в сфере обороны.

Создание такого баланса в сфере обороны одновременно и более важная, и более трудная задача, чем в других областях деятельности. Оборона — это не только еще одно ведомство, потребляющее деньги налогоплательщиков. Она имеет определенные особенности и качества, которые осложняют отношения между исполнительной властью и парламентом, увеличивают внутренний потенциал трений между двумя ветвями. Есть несколько причин, почему взаимоотношения с обороной становятся все более сложными.

Во-первых, потому что оборона гарантирует внешнюю безопасность нации и является главным средством, с помощью которого государство осуществляет монополию на законное применение силы. Следовательно, оборона связана с важнейшими решениями, которые затрагивают не только средства, но и жизни людей, что налагает на политическое руководство дополнительное бремя ответственности за правильное понимание положения дел и обеспечение того, что эти решения и политика получают поддержку народа.

Во-вторых, оборона связана с самой сущностью вооруженных сил. В любом обществе армия занимает особую и характерную позицию, главным образом как главный обладатель оружия и боевой техники. К тому же армия также является высокоорганизованной и дисциплинированной группой, сплоченной традициями, обычаями и заведенными порядками, но прежде всего, необходимостью действовать совместно, согласованно и зависеть друг от друга во время кризиса и конфликта, что буквально означает жизнь и смерть. Такая зависимость создает прочные узы и верность, требует такой степени спайки и сплоченности, присущих немногим представителям иных профессий. Именно эти качества — дисциплина, преданность и верность — отличают военную профессию и, некоторым образом, отделяют ее от общества.

Бытует мнение, что изменяющаяся природа войны и общественные тенденции уменьшают влияние этих уникальных особенностей. Здесь не уместно обсуждать эту проблему подробно, за исключением предположения, что эти ценности продолжают образовывать стержень “военного дела и сути роли армий большинства стран Альянса”.

Кроме того, высокоорганизованный и структурированный характер военной жизни создает у военного человека весьма прямолинейный и относительно простой взгляд на мир, который контрастирует и нередко противоречит более сложному, запутанному и непонятному миру политики. Понятия “уступка” и “компромисс”, существенные для сбалансирования и согласования конкурирующих интересов во внутренней и международной политике, едва ли уживаются с ясностью и прямой оценкой и решения, являющимися существенными особенностями эффективно действующего военнослужащего. Это может привести к весьма различному восприятию одной и той же проблемы и стать источником противоречий между военной и политической сторонами. Как минимум, такое трение сведется к ропоту в офицерском собрании в адрес “наших политических хозяев”. В самом крайнем случае оно может вылиться во вмешательство военных в дела правительства или открытое неповиновение ему. Такое случалось нередко именно потому, что военные люди хранили верность более высокому призванию — нации, конституции, чем преходящему правительству.

³ Этот раздел написан на материалах главы Саймона Ланна “Надзор и руководство: актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием”. Под ред. Х. Борна, Ф. Флюри, С. Ланна. Женева-Киев. 2006. См. также: http://www.dcaf.ch/_docs/sourcebk_ssr/Lunn.pdf.

Большинство наших правительств за свою историю когда-нибудь да ощутили ту или иную степень военной “строптивости”. У некоторых членов Альянса, например в Турции, Греции, Испании и Португалии, такие проблемы возникали в относительно недавнем прошлом.

Сегодня ни одна из устоявшихся демократий не имеет серьезных тревог по этому поводу. Соответствующие роли военных и гражданских упрочены и понятны, хотя, как будет показано ниже, есть некоторые области, где разграничительная линия размывается все легче. Значение демократического контроля заключается в том факте, что в любом обществе армия представляет мощную корпорацию, способную оказать значительное влияние на политику и распределение ресурсов. Значение демократического контроля над вооруженными силами состоит в том, чтобы гарантировать, что вооруженные силы и их требования будут занимать соответствующее место в приоритетах нации, не потребуют слишком большой доли национальных ресурсов и не станут оказывать слишком значительное влияние на разработку политики.

По этим причинам важно обеспечить, чтобы организация и руководство обороной обеспечивало совершенствование военного профессионализма и максимальную эффективность вооруженных сил, а также гарантировало политический контроль и поддержку народа. Есть еще одна сторона дела, из-за которой такое положение трудно достижимо. Среди военных распространено мнение, что военные задачи лучше поручить людям военным. Это понятно, поскольку дело вооруженных сил — готовиться к войне и риску для жизни. Ввиду этого вмешательство посторонних или непрофессионалов является вопросом весьма деликатным.

Парламентская практика

Концептуально парламент является верховной властью, и в качестве таковой он утверждает и контролирует оборонный бюджет. Парламент принимает законодательство и обеспечивает ответственность исполнительной власти за разработку оборонной политики и политики безопасности, за ее осуществление и подотчетность. Он также причастен к объявлению и отмене чрезвычайного или военного положения. Парламентская практика, однако, далека от единообразия.

Парламенты стран НАТО оказывают разную степень влияния и различным образом. Все они имеют постоянные комитеты по иностранным делам и обороне, многие также по делам Европы и разведки. Германия, вероятно, имеет наиболее тщательный контроль над оборонным бюджетом. Во Франции действует институт докладчика (*rapporteur*), информация которого о состоянии дел становится предметом общего обсуждения. Законодательный процесс Нидерландов предусматривает циклы письменных отзывов и запросов от всех сторон, на которые правительство интенсивно реагирует, прежде чем начнутся устные дебаты.

Есть различие между теми, кто имеет формальные полномочия совещательного и решающего голоса, и теми, чье влияние опосредовано способностью требовать от исполнительной власти отчета уже “постфактум”. Один из полюсов представляет Конгресс США, который при разделении властей сохраняет жесткую подотчетность министерства обороны, что нередко напоминает мелочность и придирчивость. Сенат, Палата представителей и их члены обладают значительными ресурсами в виде штатного персонала и ресурсов обеспечения.

Противоположную крайность представляет британский парламент, чей прямой надзор проявляется в ежегодном голосовании по сумме оборонного бюджета в целом, а также в различных прениях по этому вопросу. Правительству нет необходимости получать парламентское одобрение решений по конкретным затратам. Парламент оказывает незначительное влияние на разработку британского оборонного бюджета, которая сосредоточена целиком в руках исполнительной власти. Опять-таки следует сказать, что такие отношения сложились в Великобритании исторически, и развитие сильной исполнительной власти основано на высокопрофессиональной и относительно замкнутой государственной гражданской службе.

Функцию британского парламента и его специального комитета по обороне следует рассматривать в другом контексте. Он играет главную роль в подготовке общественного мнения и обеспечении большей

прозрачности обороны через специализированные слушания и отчеты. Национальный Аудиторский офис, докладывающий парламенту, постоянно создает напряжение для правительства глубоким оценением различных программ именно с точки зрения эффективности произведенных затрат.

Большинство других парламентов оказывают значительно большее непосредственное влияние, чем британский, но до уровня влияния Конгресса США им далеко. Германский бундестаг, нидерландский и датский парламенты представляют более адекватные модели, поскольку используют формальные совещательные полномочия по таким вопросам, как приобретение оснащения и развертывание войск.

В пределах этого общего различия между прямым и опосредованным влиянием парламентскую деятельность, таким образом, можно разделить на три широких области: подотчетность, надзор и прозрачность.

Подотчетность

Все парламенты обеспечивают подотчетность своего правительства посредством ежегодного голосования за необходимое финансирование независимо от того, завершение ли это долгого процесса проверки или просто формальное утверждение. При любой модели “право кошелька” требует от каждого правительства объяснить и аргументировать свои запросы на затраты. Подотчетность также достигается посредством слушаний или учреждения специальных комитетов для рассмотрения конкретных проблем. Примерами последнего стали расследование парламентом Канады поведения канадских солдат в Сомали и расследование парламентом Бельгии событий, которые привели к гибели бельгийских миротворцев в Руанде.

Надзор

Важнейшее значение имеет степень воплощения надзора в реальное влияние на решения исполнительной власти. Парламентская санкция является важным инструментом влияния. Во многих странах парламентская санкция требуется для приобретения основных систем вооружения, что на практике равно участию в принятии решения.

Несколько парламентов Альянса пользуются конституционным требованием информировать их о развертывании войск за границей, некоторые имеют право участвовать в этом через формальное санкционирование. Новые миссии повысят требование к неотложности информирования парламентов и консультаций с ними относительно условий развертывания⁴. Это явится дальнейшим испытанием баланса между демократией и боеспособностью, а также использования войск в условиях, приближенных к войне. Потребность этого отображают воздушная кампания против Югославии и недавние операции в Афганистане. Тем не менее, во всех странах Альянса, независимо от формальных совещательных полномочий, парламентская поддержка является предпосылкой сопричастности к таким ситуациям.

Большинство парламентов также ответственны за ратификацию договоров, включая связанные с расширением НАТО. Настоящий вопрос состоит в том, насколько глубоко парламенты должны вмешиваться в разработку оборонной политики и руководства вооруженными силами, например: следует ли их информировать или консультироваться с ними по оперативным вопросам по разработке стратегии и доктрины или по вопросам поставок?

Снова возникает вопрос о разграничении военного и политического. Как заключил Саймон Ланн, здравый смысл подсказывает, что существует много сфер, где парламенту не следует непосредственно указывать военным, как им делать свое дело. С другой стороны, парламент должен быть

⁴ Сравнительный обзор полномочий парламентов относительно операций по поддержанию мира см.: *Born H., Urscheler M. Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of Multinational Peace Support Operations: Powers and Practices of Parliaments in 17 Countries*. Paper presented at ‘The Fourth PCAF Workshop Strengthening Parliamentary Oversight of International Military Co-operation / Institutions in Euro-Atlantic Area’, Brussels, 12–14 July 2002. — <http://www.dcaf.ch/news/past_2002/ev_brussels_02071214_BORN_URS.pdf>.

полностью информированным посредством регулярных и своевременных консультаций. Все сферы должны быть открытыми для парламентского надзора и наблюдения; исполнительная власть должна быть достаточно прочной, чтобы пользоваться полномочиями ответственно, но всегда должна помнить, что парламент не дремлет.

Прозрачность

Парламентские прения и отчеты помогают сделать оборону более прозрачной и повысить общественную осведомленность о ее состоянии. Они играют существенную роль в создании важнейшего для обороны страны общественного консенсуса. Парламентская деятельность в сфере обороны должна составлять важную часть общей среды безопасности и создания оборонного сообщества, в котором безопасность обсуждается свободно и открыто, перестав быть достоянием и прерогативой немногих.

Говоря о парламентах, нельзя не упомянуть об их роли в более широком контексте отношений между гражданскими и военными. Парламентарии образуют естественную связь между вооруженными силами и обществом. Многие парламентарии обладают особыми связями ввиду наличия в их избирательных округах военных объектов или оборонных предприятий либо же ввиду собственной армейской биографии. Комитеты по обороне часто проявляют активность в заботе о благополучии и правах солдат.

Что же препятствует эффективному парламентскому участию? При любой модели и степени участия парламентская эффективность зависит от информированности и общего уровня знаний парламентариев. Однако снова уникальные особенности обороны делают достижение необходимого уровня компетентности проблематичным.

Как явление, оборона всегда тяготела к секретности (в том смысле, что предоставление адекватной информации часто ограничивалось соображениями государственной безопасности) и исключительности. С окончанием холодной войны этот фактор стал препятствовать в меньшей степени, однако наиболее значимая информация по-прежнему доступна немногим компетентным лицам. Нередко исполнительная власть избегает открывать доступ к требуемой информации на основании ее деликатного характера. Членство в международных организациях, например НАТО, часто используется в качестве причины для отказа в предоставлении информации, ссылаясь на правила организации, что неизбежно срывает на уровне тех, кто разбирается в вопросах безопасности обороны. Парламенты по-разному сталкиваются с проблемой конфиденциальности. Большинство из них работает по принципу «надо знать», хотя именно исполнительная власть определяет эту потребность. Чтобы удовлетворить подобные требования, некоторые парламенты проводят закрытые слушания.

Особые задачи комитетов по обороне

По политике безопасности:

- рассматривать любую значительную политическую инициативу, выдвинутую министерством обороны, и докладывать о ней;
- ежегодно докладывать о соответствии деятельности министерства обороны целям национальной военной стратегии / стратегии безопасности;
- периодически рассматривать выполнение министром обороны своих политических обязанностей;
- держать под пристальным контролем соблюдение министерством обороны законодательства по свободе информации и качеству предоставляемой им парламенту информации всеми способами;
- проводить расследования и заслушивать отчеты парламенту по всем проблемам, требующим особого отношения (это возможно в Бельгии, Венгрии, Германии, Италии, Канаде, Норвегии и др., однако отсутствует среди полномочий комитета в таких странах, как Польша и Турция);
- рассматривать петиции и жалобы военного персонала и гражданских лиц, имеющие отношение к сектору безопасности.

По законодательству:

- рассматривать любой законодательный проект, предлагаемый правительством и переданный ему на рассмотрение парламентом, и докладывать о нем;
- парламент должен определять численность, состав, структуру, промежуточное и долговременное развитие вооруженных сил. Он должен также принимать (или принимать к сведению) Белые книги по обороне или подобные документы, законы о правовом статусе личного состава армии (и, где применимо, о правах лиц, отказывающихся от службы по убеждениям), пополнении, производстве в звания и карьерных перспективах;
- рассматривать международные или региональные договоры и соглашения, относящиеся к сфере ответственности министерства обороны, и обращать внимание парламента на те, которые затрагивают конкретные вопросы политики, требующие прений или другого рассмотрения: ратификации или присоединения, соответствующей политики и законодательства, бюджетных ассигнований;
- если это применимо, инициировать принятие нового законодательства, предлагая министру разработать новый законопроект или делая это самостоятельно (как в случае с комитетами по обороне или национальной безопасности Бельгии, Венгрии, Италии, Канады, Норвегии, Польши, Турции и др.).

По расходам:

- проверять общие сметы и ежегодные расходы министерства обороны и докладывать о них;
- рассматривать каждую дополнительную смету, представляемую министерством обороны, и докладывать парламенту всякий раз, когда потребуется дальнейшее рассмотрение;
- периодически докладывать о влиянии эффективной экономии на текущие затраты министерства обороны;
- если необходимо, давать компетентным органам власти указание произвести проверку.

По управлению и администрированию:

- рассматривать отчеты и движение средств по каждому виду вооруженных сил и периодически докладывать, возникают ли какие-либо проблемы, требующие особого внимания;
- рассматривать и, если нужно, затребовать необходимые материалы и докладывать о каждом высшем назначении, произведенном соответствующей исполнительной властью (высших военачальников, высших государственных служащих);
- рассматривать внутреннюю организацию сектора обороны через внешние органы, имеющие отношение к парламенту (например, через институт омбудсменов), и обращать внимание парламента на возможные нарушения функционирования.

Юридические аспекты

Положение солдата как гражданина в униформе отличается от его гражданского коллеги во многих отношениях. Выполняя свои обязанности, он идет на больший риск, подразумевающий, что его жизнь подвергается опасности. Он должен подчиняться законным приказам и придерживаться воинской дисциплины, которая намного жестче, чем условия труда любой другой профессии. В нынешней среде безопасности приоритеты военнослужащего состоят в меньшей степени в защите независимости и территориальной обороне государства, но в намного большей степени в восстановлении правопорядка за границей. Парадоксально, но профессия солдата стала более опасной. Во времена холодной войны ему предстояла гибель, едва полыхнет "горячая", но вероятность этого была низкой. Сегодня отдельный солдат в операциях по поддержанию и установлению мира более уязвим и несет большую ответственность за применение силы в сложных ситуациях, когда противник может быть везде вокруг него. Кроме того, он должен проводить значительную часть времени службы вдали от дома.

Взамен этих особых обстоятельств солдату дано право иметь четко прописанный в законах своей страны статус. Должны быть законы, регулирующие условия службы солдата-добровольца, военнотружущих запаса (включая условия призыва в армию) и, где применимо, призывников. Эти законы и правила должны затрагивать все, где правовое положение военного отличается от статуса гражданского служащего. Это относится к таким вопросам, как денежное содержание, пенсионное обеспечение, процедуры обжалования, военная дисциплина и криминальное право, компенсации за ранение или гибель. В денежном содержании полагаются доплаты за службу за границей или за выполнение особо опасных миссий. В пенсионном обеспечении военные находятся на особом положении ввиду того, что они обычно увольняются раньше, чем гражданские служащие, и необходимо принять меры на переходный период. В некоторых странах военнотружущий должен оставить службу, если он не произведен в следующее звание в пределах определенного времени (система “вверх или уволен”), но в этом случае он должен знать, каким будет его финансовое положение.

Военная дисциплина и уголовное право — это особая статья. Начальник уполномочен определять наказания, но пределы его власти ограничиваются тремя факторами, которые варьируются в различных странах. Первый состоит в ограничении санкций, которые ему разрешается применить, второй — в праве апелляции наказанного солдата следующему по старшинству напрямую начальнику, а третий обязывает его передавать преступления, определяемые в военно-уголовном кодексе, на рассмотрение военного трибунала. Начальник обязан сообщить о происшествии высшему командованию, которое может потребовать передать дело в трибунал, даже если он уже наложил дисциплинарную санкцию.

Все ли преступные действия, совершаемые военнотружущим, должны рассматриваться военным трибуналом, — вопрос спорный. В большинстве стран закон собственной страны распространяется на военнотружущего даже тогда, когда преступление совершено за границей. Здесь закон следует за знаменем. Если военнотружущие размещаются за границей, будет заключено соглашение о “статусе сил”, регулирующее эту юрисдикцию. Предстанет ли он/она перед военным или гражданским судом, зависит от законодательства его собственной страны. В Нидерландах военно-уголовный кодекс применим только к преступлениям, имеющим отношение к основной деятельности вооруженных сил. По всем другим преступлениям применяется гражданский уголовный кодекс. Все дела, связанные с военнотружущими, передаются в гражданский суд, в этих случаях заседающий в особом составе: двое гражданских судей и офицер.

Военные суды имеют большой недостаток, связанный с сомнениями в их беспристрастности и независимости⁵. Их судьи принадлежат к военному касте и могут подвергаться внутреннему давлению, воздействующему на их службу и перспективы карьеры. Вследствие этого в нескольких странах военные суды были упразднены. Норвегия сделала это уже в 1955 г. по той утилитарной причине, что количество уголовных дел было слишком малым, чтобы оправдать отдельное судопроизводство. Во Франции правительство Миттерана также их упразднило, но сохранило военные суды для войск, расположенных за границей, и для военно-морского флота вне французских территориальных вод (для тех, чьи дела иным образом не могут рассматриваться по гражданскому уголовному кодексу). Германия и Нидерланды решили эту проблему путем учреждения военных коллегий при нескольких гражданских судах. Судьи этих коллегий получают дополнительную подготовку по военно-уголовному праву и уставам вооруженных сил.

Вопрос независимой инспекции является деликатным в любой организации, но особенно в закрытой организации подобно армии. Командующие видами вооруженных сил склонны считать это грубым вмешательством в их внутренние дела. Тем не менее, это оказывается существенным элементом демократии. Чтобы быть в состоянии судить, осуществляется ли его политика верно, соответствует уровень управления современным стандартам, министр обороны нуждается в независимой консультации в своем министерстве. Для этого нужен генерал-инспектор, равный по званию команду-

⁵ Интересный анализ представлен Йованом Бутуровичем: *Buturović Jovan Lj. Military Courts and Human Rights // Protection of Human Rights in the Army and the Police. — Belgrade, 2003. — P. 101–120.*

ющим видов вооруженных сил и наделенный полномочиями проводить инспекции. Он также может проводить расследования по запросу министра, например, в случаях, когда в прессе появились скандальные заявления. Наличие независимого отчета, даже если он подготовлен внутри министерства, укрепляет доверие к политическому управлению министерством. Со случаями коррупции лучше разбираться внешнему правительственному Суду аудиторов, но внутренние процедуры должны быть прозрачными, чтобы сократить до минимума шансы аферы.

Все большее число стран учреждает должность омбудсмана, который разбирает жалобы общественности относительно решений, действий или упущений государственной администрации. Это должностное лицо избирается парламентом или назначается главой государства или правительства по консультации с парламентом. Роль омбудсмана состоит в защите граждан от нарушения их прав, злоупотребления властью, ошибок, небрежности, несправедливого решения и плохого руководства, чтобы совершенствовать государственную администрацию и сделать действия правительства более открытыми, а правительство и его служащих более ответственными перед членами общества. Служба омбудсмана может быть зафиксирована в конституции страны и поддержана законодательством, или же создана актом законодательной власти.

Чтобы защитить права людей, омбудсмен имеет различные полномочия:

- расследовать, не осуществляется ли правительственное управление противозаконно или несправедливо;
- если объективное расследование разоблачает ненадлежащее управление, дать рекомендации по ликвидации ненадлежащего управленческого поведения;
- в особых случаях докладывать о своей деятельности правительству и подавать жалобы законодательной власти, если данные в конкретном случае рекомендации не были приняты правительством. Большинство омбудсменов также ежегодно отчитываются о своей работе законодательной власти и общественности в целом⁶.

Омбудсмен дает рекомендации, но как правило, не может выносить обязывающие решения. Однако тот факт, что обнаруженное им становится достоянием общественности, является мощным фактором в пользу их осуществления. Это относится и к тем менее многочисленным случаям, когда существует отдельный омбудсмен для обороны. Под различными названиями такое должностное лицо действует в Австралии, Германии, Канаде, Португалии, Финляндии и Швеции. В Германии Парламентский комиссар в вооруженных силах является членом законодательного органа с неограниченным доступом на все оборонные объекты. Его двойная задача состоит в охране основных прав личного состава вооруженных сил и помощи бундестагу в развитии парламентского контроля. Однако он не может сделать выявленное достоянием широкой публики, но его деятельность составляет важную связь между парламентом и оборонным руководством.

Введение норм в ОБСЕ

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе положило начало политическому консультативному процессу, к которому присоединились все европейские государства, США и Канада. Он основан на Заключительном Акте Хельсинских соглашений 1975 г., потребовавшем трехлетних переговоров и сформулировавшем важные принципы межгосударственного поведения. Кроме того, в разгар холодной войны он наметил меры по созданию доверия, особенно в военно-политической сфере, и способствовал уважению прав человека и основных свобод. Инициированные Советским Союзом положения Заключительного Акта, которые вначале представляли собой попытку заморозить статус-кво в Европе, включая раздел Германии, стали поддержкой для всех, кто хотел перемен и

⁶ Информационный буклет международного института омбудсмана. Цит. по: Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты. Под ред. Х. Борна, Ф. Флюри, А. Джонсона. Пособие для парламентариев №5. 2006. Киев-Женева. Стр. 90-93. См. также: http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3.

возвращения к демократическим принципам. Коммунистические страны не могли больше сопротивляться обсуждению темы обращения с их гражданами на том основании, что это являлось вмешательством в их внутренние дела. В равной степени важным было признание Москвой, что все народы имеют право свободно определять свой политический статус, как внутренний, так и внешний.

21 ноября 1990 г. саммит СБСЕ принял Парижскую хартию для новой Европы, учредив Совет Министров иностранных дел как центральный орган для регулярных политических консультаций, подготовительный Комитет старших должностных лиц (в 1994 г. переименован в Сеньорен-конвент), Центр по предотвращению конфликтов в Вене и Бюро по демократическим институтам и правам человека (ODIHR) в Варшаве. В июне 1991 г. в Берлине состоялось первое заседание Совета, согласовавшее механизм для консультаций и сотрудничества при чрезвычайных ситуациях в сфере СБСЕ, задействованный по отношению к бывшей Югославии и к Нагорному Карабаху⁷. Впоследствии все независимые государства, возникшие на территории бывшего Советского Союза, получили приглашение присоединиться. Последующее заседание в Хельсинки (июль 1992 г.) укрепило институты СБСЕ учреждением должности Верховного комиссара по национальным меньшинствам (которую сначала занимал Макс ван дер Штель из Нидерландов, а в настоящее время (2006 г.) Рольф Екеус из Швеции) и развита структура для раннего предупреждения, предотвращения конфликтов и урегулирования кризисов, включающую задачи по выявлению фактов и информированию о них. Несколькими месяцами позже, в декабре 1992 г., в Стокгольме Совет Министров иностранных дел принял Конвенцию по примирению и арбитражу. В 1994 г. Будапештский саммит преобразовал СБСЕ в организацию, известную как ОБСЕ. Был учрежден постоянный Совет, заседающий в Вене, как регулярный орган политических консультаций и принятия решений. Наконец, в 1999 г. в Стамбуле, были созданы Подготовительный комитет и Оперативный центр для планирования и развертывания полевых операций ОБСЕ.

ОБСЕ продолжала важную работу по контролю вооружений и “Мерам по созданию доверия и безопасности”. На открытии саммита СБСЕ в Париже в ноябре 1990 г., 22 члена НАТО и существовавшего тогда еще Варшавского договора подписали Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), ограничивающий обычные вооружения от Атлантического океана до Урала. Двумя годами позднее, в Хельсинки был подписан ДОВСЕ-1А, который ввел ограничения по численности личного состава и дополнительные меры стабилизации. В то же время, в Вене был учрежден Форум по сотрудничеству в области безопасности, под патронатом которого должен был продолжен диалог по безопасности, а также начались переговоры по контролю над вооружениями и по мерам обеспечения безопасности и доверия (*Confidence and Security Building Measures, CSBM*). Были проведены переговоры по нескольким “Венским документам”, и последний из них, принятый в 1999 г., составил наиболее всесторонний, политически обязывающий документ по *CSBM* в Европе. В 1999 г. в Стамбуле был заключен адаптированный Договор об обычных вооруженных силах в Европе, подписанный 30 странами, но его ратификация была поставлена в зависимость от вывода российских войск из Грузии и Приднестровья (Молдовы).

Кодекс поведения

Кодекс поведения ОБСЕ, согласованный на Будапештском саммите 1994 г., заслуживает больше внимания, чем ему обычно уделяют, поскольку он воплощает прогресс, достигнутый со времени Заключительного Акта Хельсинских соглашений. В 1975 г. бушевал поединок интеллектов между двумя несовместимыми системами, и было немного настоящего сотрудничества. В 1994 г. ОБСЕ осуществила свою цель по внедрению “норм ответственного и кооперативного поведения в области безопасности”, где были зафиксировано всеобъемлющее понятие безопасности, соотносящее поддер-

⁷ СБСЕ вплотную приблизилось к миротворческой миссии в Нагорном Карабахе. На Будапештском саммите в 1994 г. государства-члены засвидетельствовали политическую волю направить многонациональный миротворческий контингент после заключения соглашения сторон о прекращении вооруженного конфликта.

жание мира с уважением прав человека и основных свобод. Они также объединили экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями (§ 2). Стороны, подписавшие документ, выразили убеждение, что безопасность неделима, и что безопасность каждой из них неотделимо сочетается с безопасностью всех других; они не должны усиливать свою безопасность за счет безопасности других государств (§ 3). Они должны проводить неотложные консультации с государством, обратившимся за помощью в индивидуальной или коллективной самообороне (§ 5), но в то же время признают суверенное право каждого государства-участника определять собственные интересы безопасности (§ 10), решать входить или не входить в международные организации, или же сохранять нейтралитет (§ 11). Каждое государство должно поддерживать только такие военные возможности, которые соответствовали бы потребностям его безопасности (§ 12), и определять их на основе национальных демократических процедур (§ 13). Размещение вооруженных сил на территории другого государства-участника должно разрешаться в строгом соответствии с их свободно выработанным соглашением, а также с международным правом (§ 14).

Кодекс поведения вспыхнул цепью посвящением целого раздела (VII, §§ 20—33) демократическому контролю над армией, военизированными формированиями и силами безопасности, полагая это “обязательным элементом стабильности и безопасности”⁸. Государства должны четко определить роль и задачи таких сил (§ 21), предусмотреть законодательное утверждение оборонных расходов (§ 22), обеспечить политический нейтралитет своих вооруженных сил (§ 23), остерегаться случайного или несанкционированного использования военных средств (§ 24), обеспечить соответствие правам человека и основным свободам (§ 27), отобразить в своих законах права и обязанности личного состава вооруженных сил (§ 28), обеспечить широкий доступ к международному гуманитарному военному праву (§ 29), проинструктировать личный состав относительно личной ответственности за свои действия (§ 30) и того, что ответственность начальников не освобождает подчиненных от любой их личной ответственности (§ 31).

Следующий VIII раздел обязывает командование готовить и оснащать вооруженные силы в соответствии с Гаагской и Женевской конвенциями и Конвенцией о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия (§ 34), чтобы обеспечить соответствие оборонной политики и доктрины международному праву (§ 35), а определение внутренних задач безопасности — конституционным процедурам (§ 36). Государства-участники не должны использовать свои вооруженные силы для ограничения мирного и законного осуществления прав человека и гражданских прав субъектами как индивидуумами или как представителями групп, для лишения их национальной, религиозной, культурной, языковой или этнической идентичности.

Кодекс поведения вступил в силу 1 января 1995 г. как политически обязывающий документ. Каждое государство должно обеспечить соответствующие корректировки в законодательстве на основе вопросника, принятого в 1998 г. Форумом по сотрудничеству в области безопасности. В своем анализе Кодекса Виктор-Ив Гебали и Александр Ламберт суммируют “ноу-хау” демократического контроля вооруженных сил в четырех пунктах:

- верховенство демократической конституционной гражданской власти над вооруженными силами;
- подчинение вооруженных сил нормам и предписаниям международного гуманитарного права;
- уважение прав человека и основных свобод личного состава вооруженных сил;
- регулирование использования вооруженных сил в интересах внутренней безопасности.

Авторы всеобъемлюще рассмотрели ответы, данные на вопросники ОБСЕ, которые они не могли атрибутировать по конкретным странам. Они заключили, что в ответах преобладало предоставление

⁸ Проблема не была для ОБСЕ абсолютной новостью. В Копенгагенском документе по человеческому измерению (29 июня 1990 г.) было признано, что помимо многих других элементов верховенство закона требует, чтобы “вооруженные силы и полиция... были подконтрольны гражданским властям и подотчетны им” (§ 5.6). Год спустя, в Московском документе от 3 октября 1991 г. были согласованы некоторые общие обязанности по обеспечению того, чтобы силы безопасности подлежали эффективному управлению и контролю соответствующих гражданских властей (§ 25.1), а также созданию эффективного законодательного надзора. См.: *Ghebali V.-Y., Lambert A. The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Anatomy and Implementation.* — Leiden, 2005. — P. 420.

фактической информации по институтам и формально-правовой информации. Предоставленная информация свидетельствует, что большинство государств-участников установили демократические стандарты отношений гражданской и военной власти внесением изменений в соответствующие конституционные и правовые положения. Интересно, что если в устоявшихся и традиционных демократиях принцип демократического контроля над вооруженными силами обычно не присутствует как таковой в конституционной и правовой структуре, некоторые из рождающихся демократий Центрально-Восточной Европы ввели правовые положения о демократическом и гражданском контроле.

Впрочем, меры, принимаемые “новыми” демократиями, в общем, относятся к так называемым “мерам по реформированию сектора безопасности первого поколения”, таким, как введение демократического гражданского контроля над вооруженными силами. По сравнению с этим, весьма немного предоставленной информации относилось к имплементации “реформ второго поколения”⁹, а также к стратегиям, с помощью которых государства-участники стремятся к эффективной имплементации и, в конечном итоге, к воплощению этих норм. Отдельные национальные отчеты на самом деле свидетельствовали о необходимости дальнейших институционных мер на парламентском уровне.

В некоторых государствах-участниках появилась определенная тенденция к постоянному “огражданствлению” своих министерств обороны, а также других (ранее военизированных) органов сектора безопасности, но самого по себе гражданского контроля не достаточно, чтобы гарантировать “демократический политический контроль”. Некоторые государства-участники, особенно устоявшиеся демократии, акцентировали в этой связи на уместности постоянного как парламентского, так и гражданского контроля над вооруженными силами. Во многих из национальных отчетов особо выделялось наличие гражданского министра обороны. Если упорчившиеся демократии подчеркивали, что это было введено уже давно, новые демократии принявшие соответствующее законодательство лишь недавно. Еще одна тенденция в новых демократиях заключается в постоянном увеличении числа гражданских служащих в министерствах обороны.

Большинство государств-участников доложили о компетенции и ответственности конституционно установленных органов власти, в том числе парламента, судебных органах, правительства, президента (главы государства) и, в частности, министерства/министра обороны и начальника генерального штаба. Их доклады явно свидетельствуют, что некоторые вновь учрежденные демократии Центрально-Восточной Европы тяготеют к тому, чтобы скопировать стандарты отношений западного типа между гражданскими и военными властями. Они не только представили фактическую информацию, похожую на информацию старых демократий, но и сообщили о принятии особого законодательства для обеспечения демократического контроля над вооруженными силами.

Одна из вновь принятых стран НАТО подчеркнула, что принцип демократического контроля над вооруженными силами является одним из основных принципов демократического общества и твердо закреплён в конституции, предусматривая четкое разделение ответственности между главными ветвями конституционных органов власти. Принцип демократического контроля над вооруженными силами в дальнейшем был детально разработан в Законе об обороне по трем главным аспектам: законодательный (парламентский) контроль; контроль исполнительной власти; контроль со стороны граждан. Поскольку отчет образцовый в своем роде и даже более объемный и подробный, чем отчеты многих старых демократий, он был сведен в таблицу, воспроизведенную как приложение 1 к этой главе.

Несколько стран предоставили информацию о том, как они преодолевают существующие противоречия между гражданскими и военными руководителями. Одна из упорчившихся демократий, однако, отметила в этом отношении, что трения с президентом и парламентом по поводу гражданско-военных отношений обычны. Другая страна также подчеркнула, что национальная правовая структура гарантирует значительную автономию начальнику штаба обороны как в отношении подо-

⁹ Реформа сектора безопасности второго поколения включает подготовку и обучение как военного, так и гражданского персонала сектора безопасности, вопросы управления человеческими ресурсами, а также участие субъектов гражданского общества в процессе реформы.

тчетности, так и оперативных требований. Хотя обычно он докладывает министру обороны, он может обращаться непосредственно к премьер-министру. Начальник штаба обороны имеет определенную степень автономности от премьер-министра, он независим от последнего и даже от парламента в ситуациях «помощи гражданским властям» (для помощи в случае национальных гражданских или гуманитарных бедствий), когда он имеет полномочия немедленно реагировать на запросы гражданских органов власти регионов.

Кодекс действует уже десять лет и несомненно приносит пользу. Он явился беспрецедентным нормативным документом, который повлиял на деятельность национальных правительств. Тем не менее, Кодекс имеет несколько недостатков:

- он не затрагивает судебную ветвь власти;
- в нем нет представления о солдате как о гражданине в униформе, обладающего правами и обязанностями;
- он не содержит положения о непризнании узурпированной власти;
- нет связи с Венскими документами о мерах обеспечения безопасности и доверия;
- он более слаб, чем Женевские договоры по гуманитарному праву;
- он слаб в отношении военизированных сил и не регулирует их использование в чрезвычайных ситуациях;
- вопросник не содержал обязательства предоставлять информацию о внутреннем применении силы;
- нет оперативных положений о разведывательных службах и полиции.

Несмотря на эти недостатки, VII Раздел о внутригосударственном поведении остался наиболее новаторским вкладом в демократический контроль над сектором безопасности. Информационный обмен 2003 г. добавил новый пункт о роли и задачах вооруженных сил по предотвращению терроризма и борьбе с ним. В 2004 г. добавилась информация о расходах на оборону. Это сместило центр внимания Кодекса с демократического контроля. В качестве средства восстановления баланса было предложено принять отдельный кодекс поведения относительно терроризма.

Новая повестка дня безопасности

Растущий круг вопросов, входящих в повестку дня безопасности, включает предотвращение конфликтов, демократизацию, защиту прав человека и человеческого развития. Говоря конкретнее, ближайшие цели включают усовершенствованное управление затратами на безопасность, переговоры об устранении военных от формальной политической роли, отмежевание их от внутренней безопасности, демобилизацию и возвращение в гражданский статус избыточного личного состава. Все они могут быть сгруппированы по следующим категориям¹⁰:

- Профессиональные силы безопасности. Профессионализация охватывает совершенствование теоретической подготовки и практических навыков, техническую модернизацию, понимание важности подотчетности и верховенства закона;
- Способные и ответственные гражданские власти. Соответствующим гражданским органам в исполнительной и законодательной ветвях власти нужно иметь возможность развивать политику безопасности, руководить сектором безопасности и контролировать его;
- Высший приоритет защиты прав человека. Права человека должны соблюдаться как относительно гражданских лиц, так и относительно сотрудников сил безопасности;
- Гражданское общество должно быть способным контролировать сектор безопасности, поддерживать перемены, участвовать в управлении по вопросам безопасности и быть ответственным за это;

¹⁰ SIPRI Yearbook. — 2002. — P.181.

- Прозрачность. Хотя некоторые аспекты безопасности требуют конфиденциальности, основная информация о политике безопасности, планировании и ресурсах должна быть доступна как для гражданских властей, так и для общественности;
- Соответствие международному и внутреннему праву. Сектор безопасности должен действовать в соответствии с международным правом и конституционным правом страны;
- Региональный подход. Страны в конкретном регионе имеют много общих проблем безопасности, и безопасность отдельных стран и лиц в этих странах выиграют от регионального подхода.

Решения об обороне и безопасности стали в большей степени политическими и, следовательно, привлекают больше внимания парламента. Участие в миротворческих операциях не происходит автоматически, а является предметом широкого анализа. Вопросы стабильности и международного правопорядка носят первоочередной характер. Массовые грубые нарушения прав человека, или даже геноцид, создают необходимость совместных действий международных организаций или коалиций государств. Участие определяется национальным пониманием своих интересов и все в большей степени уровнем амбиций. Чем страны готовы пожертвовать в плане расходов, какую степень риска они готовы разделить, какую часть национального бюджета они готовы отдать миру и безопасности в жесткой конкуренции с другими задачами правительства, непосредственно касающимися граждан, такими, как охрана здоровья, образование и социальное страхование? Растущее осознание связи между внутренней и внешней безопасностью сделало этот предмет главным на политической повестке дня.

Не прибегая к чрезмерной научности, стоит обратить внимание на то, что современное западное общество пришло к новому парадоксу, который заключается в разнице между международным сотрудничеством, основанным на ценностях и заинтересованности, и неразберихе в ценностях и нормах. Ценности первичны, а нормы проистекают из них. В западной организации стало нормой разделение верховной власти, но ценность заключается в разделении риска. Цель мира стала больше процессом и меньше продуктом. Парадокс заключается в том, что в это же время наше общество приобрело антипатию к риску; умелый менеджмент занял место великих идеалов. Результатом явились постоянные дебаты о любом выборе, сопряженные с отсутствием точных критериев для поддержания уровней сил и соответствующего финансирования. Все подлежит оценке, и каждому грозит опасность сбиться с пути.

В этих условиях парламентарии должны сохранять всеобъемлющий и последовательный подход, четко следуя установленным процедурам заседаний комитета по обороне и пленарных дебатов. Во-первых, правительства должны представить свою концепцию безопасности и политику безопасности, следовать им и обновлять их. Они должны конкретизировать потребности обороны в прямом смысле слова, то есть сохранения независимости и территориальной целостности, и сопровождаться процессом оценки угроз.

Во-вторых, должен быть определен уровень амбиций страны относительно участия в международных операциях по поддержанию мира с определением конкретного вклада в категориях военного потенциала, а также готовности к развертыванию за пределами страны.

В-третьих, уровни личного состава и оснащения должны быть приведены в соответствие с этими амбициями, включая подготовку, тыловое обеспечение и договоренности о сотрудничестве. Предпочтительным выбором должно быть формирование "силовых подразделений", тренированных и готовых к развертыванию, как только возникнет кризис, и будет принято политическое решение включиться в действия.

В-четвертых, в НАТО и ЕС больше внимания следует уделять планам союзников и партнеров относительно поставок. Программа планирования и анализа процессов НАТО (*PARPS*) предусматривает всеобъемлющую оценку военными властями. ЕС в планировании придерживается добровольного процесса снизу-вверх, которому очень недостает нисходящего процесса предложения корректировок странам-членам. Недостаточно выявить недостатки и уповать на то, что кто-то их восполнит. В этом плане уместной могла бы быть оценка Европейским агентством по обороне.

В-пятых, парламентарии должны обеспечить, чтобы правительства в своей деятельности придерживались демократического процесса “раскрытия, объяснения и аргументирования” также в секторе оборонных поставок. Относительно бюджета парламентарии должны убедиться, что финансирование будет достаточным для предложенных им планов, не только в текущем году, но и на протяжении всего цикла закупок. Правительства имеют тенденцию в долгосрочных проектах недооценивать рост цен и более оптимистически относиться к будущим ресурсам, чем в текущем году. Германия и Румыния явили примеры планирования закупок, которые они не смогли бы осуществить. С точки зрения статистики, оценки полных издержек проектов всегда занижались, причем иногда умышленно. Часто случаются перерасход, задержки, и сопутствующие программы оказываются более затратными, чем предусмотрено в бюджете. Поскольку оборонные поставки связаны с длительным временем реализации, важно оценить долгосрочные перспективы развития, чтобы выяснить, каким образом новое оснащение будет вписываться в будущие вооруженные силы. Нынешнее ударение на “совместность” делает это еще более необходимым. В равной степени следует уделить внимание расходам на содержание новых систем, включая обслуживание, модернизацию и необходимый для работы с ними персонал.

Аспекты секретности и предотвращения коррупции ставят трудные вопросы. В сфере обороны секретность неизбежно играет большую роль, чем в других областях. Очевидно, что детальные оперативные планы следует хранить в секрете, как в интересах обороны, так и для поддержания мира. То же самое относится к определенным характеристикам оружия, но потребность в секретности не следует преувеличивать. Большинство практических подробностей становится достоянием общественности через профессиональные журналы, рекламы компаний и другие средства массовой информации. Парламентские комитеты должны получать конфиденциальные разъяснения по поводу секретных моментов за закрытыми дверями.

Коррупция представляет проблему из-за того, что ее трудно обнаружить. Является ли чье-то предпочтение результатом солидной оценки всех важных факторов или же на него повлияли протекция, неуместное гостеприимство, подарки или явные взятки? Министерство обороны для борьбы с коррупцией среди своего персонала должны располагать специальными органами, имеющими доступ ко всем относящимся к делу документам. Компании ищут подход к парламентариям в попытке в жесткой конкуренции добиться их благосклонного голосования. Иногда это принимает форму взносов в партийные кассы, как случилось в Бельгии и Германии. Лучший способ сохранить объективность парламентариев при сопоставлении предложений — посещать оборонные предприятия не самостоятельно, а вместе с коллегами из других политических партий.

Есть определенные трения между предпочтениями военных, которые хотят наилучшего вооружения и находятся под влиянием традиционных связей с вооруженными силами и промышленными компаниями определенной страны, зачастую США, и предпочтениями политиков, которым следует шире смотреть на политические и экономические интересы своей страны. Если национальная или совместная европейская продукция соответствует требованиям, почему бы не приобрести ее, даже если американская система лучше? Такие соображения играют особую роль в странах, имеющих собственную развитую военную промышленность. В других обнаруживаются мощные аргументы в пользу приобретения новейших предложенных шедевров, не отдавая предпочтение европейской индустрии. Весомость экономических соображений варьируется от страны к стране, но в общем возрастает по сравнению с теми годами, когда приоритетность коллективной обороны просто требовала самого лучшего вооружения. Во всяком случае, интересы создания рабочих мест внутри страны всегда играли большую роль в парламентских дебатах.

Парламентский контроль над обороной — дело национальных парламентов. Тем не менее, парламентские ассамблеи НАТО и ЗЕС играли важную роль в придании дебатам международного измерения. Их отчеты являются высококачественным и полезным источником информации для парламентариев, прессы и общественности в целом. Обсуждение отчетов, выработка и постановка на голосование совместных резолюций повышает уровень осознания в процессе, которому лучше всего подходит название “строительство согласия”. Возвращаясь домой, парламентарии извлекают пользу

из этой общей оценки (или различных), когда им приходится брать слово в парламентских и общественных дебатах.

ПРИЛОЖЕНИЕ

КОМПЕТЕНЦИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ВО ВНОВЬ ПРИНЯТОМ ГОСУДАРСТВЕ-ЧЛЕНЕ НАТО¹¹

ОБРАЗЕЦ ОТЧЕТА

Национальное собрание (парламент):

- Является: главным органом политического руководства и контроля над вооруженными силами, осуществляющегося непосредственно или через контроль над правительством. В соответствии с правовыми и конституционными нормами;
- Принимает: законы, касающиеся вооруженных сил, концепции национальной безопасности и обороны, военную доктрину;
- Контролирует: действия правительства, в том числе посредством парламентского запроса; составление и расходы оборонного бюджета, размеры, структуру и численность личного состава вооруженных сил;
- Объявляет: войну и мир, военное положение или чрезвычайное положение на территории страны; отставку войск за границу и использование их там; прибытие иностранных войск и размещение их на национальной территории;
- Ратифицирует: международные договоры (военного или политического характера).

Парламентский комитет по национальной безопасности:

- Ответственен за: рабочие контакты и консультации с институтами исполнительной ветви власти.

Президент (в своей компетенции как Верховный главнокомандующий вооруженных сил):

- Одобрывает: стратегические планы вооруженных сил;
- Назначает: (и смещает с должностей) высший командный состав вооруженных сил;
- Председательствует: в Консультативном совете национальной безопасности; уполномочен объявлять состояние войны, военное положение или другое угрожаемое положение в период между сессиями Национального Собрания.

Совет министров:

- Осуществляет: строжайший контроль над общим функционированием вооруженных сил. Подотчетен парламенту в вопросах безопасности и оборонной политики государства. Будучи центральным органом исполнительной власти, координирует деятельность подчиненных органов, относящихся к обороне и безопасности. Конституция четко определяет компетенции правительства по обеспечению общественного порядка, национальной безопасности и общему руководству вооруженными силами. В соответствии с Законом об обороне, правительство:
- Принимает: нормативные акты по обороне;
- Одобрывает: структуру армии;
- Предлагает: назначения старшего командного состава Президенту.

¹¹ Составлено В.-И. Гебали и А. Ламбертом. См.: *Ghebali V.-Y., Lambert A. Op. cit. — P. 379–387.*

Совет национальной безопасности¹²:

- Возглавляется:** премьер-министром, как консультативный орган по национальной безопасности;
- Обеспечивает:** помощь Совету министров;
- Состоит из:** министра и заместителя министра иностранных дел; министра и заместителя министра обороны; министра внутренних дел и главного секретаря министерства внутренних дел; начальника Генерального штаба вооруженных сил; директора Национальной разведывательной службы; директора Службы национальной безопасности;
- Резюмирует:** анализы и составляет заключения на основе всей доступной информации относительно возможных рисков для национальной безопасности и предлагает возможные действия. Решения Совета безопасности могут представляться премьер-министром и одобряться правительством, когда существует потребность в принятии нормативного акта;
- Взаимодействует:** тесно с другими органами, компетентными в национальной безопасности, например, в случае подготовки ежегодного Отчета правительства о состоянии национальной безопасности страны. Действительно, работа Совета безопасности представляет собой основанное на консенсусе взаимодействие гражданских и военных властей и дополнительное средство эффективного демократического контроля над вооруженными силами в кризисных ситуациях.

Министр обороны:

- Является:** гражданским лицом;
- Обеспечивает:** демократический контроль по закону;
- Ответственен за:** осуществление оборонной политики;
- Осуществляет:** общее руководство вооруженными силами;
- Отвечает за:** кадровую политику вооруженных сил;
- Назначает:** смещает, повышает и увольняет офицеров на военной службе;
- Распределяет:** оборонный бюджет;
- Вырабатывает:** общую экономическую и социальную политику министерства обороны.

Начальник Генерального штаба:

- Помогает:** министру обороны в выполнении его обязанностей вместе с заместителем министра обороны.

Совет обороны:

- Возглавляется:** министром обороны;
- Действует:** как консультативный орган для основанного на консенсусе принятия решений на уровне министерства.

Конституционный Суд:

- Осуществляет:** гражданский контроль через свои решения и толкование конституционного права, относящегося к вооруженным силам.

¹² Учрежден правительством в соответствии с Концепцией национальной безопасности.

Угрозы и безопасность

д-р Ян Арведс Трапанс

Введение

В этой главе речь идет о разработке государственной безопасности в рамках определения угроз, оценки степени риска и выстраивания стратегий. Из этой последовательности видно, как осуществляется процедура, созданная, главным образом в военных целях, и что она все еще несет отпечаток своего происхождения. Как бы то ни было, она может использоваться и используется в невоенных целях. Она применяется при невоенных угрозах, потенциальных бедствиях, например крупномасштабных природных катастрофах. Даже частный сектор использует этот подход для расследования и противостояния потенциальным угрозам для коммуникационных систем.

Мы рассмотрим анализ угрозы с помощью описания военных аспектов процесса по трем причинам. Во-первых, это дает нам наиболее объемную версию процесса, начинающегося с информации, переходящего в оценку угрозы и заканчивающегося стратегиями. С этой точки зрения отдельные части, входящие в методологию, могут быть очерчены более четко. Во-вторых, странам, которые переходят от авторитарного правления и командной экономики к демократическим системам и экономике свободного рынка, необходимо обрести новый подход к безопасности и оборонному планированию. В-третьих (более узко, но не менее важно), конкретные методы анализа угроз и создания стратегий обороны и безопасности суть те вещи, которые политикам “государств в состоянии перехода”, особенно надеющимся на вступление в НАТО и ЕС, требуется постичь, усвоить и интегрировать в политическое и военное поведение своих стран и обществ.

Современный демократический подход к стратегии был разработан как метод выявления угроз и рисков для принятия соответствующих мер во время холодной войны. Запад выработал концепцию национальной безопасности, которая подразумевает, что безопасность нации включает оборону, но основывается не только на военной силе. Она является попыткой достичь баланса между экономикой, обществом и армейской мощью. Она также признает необходимость советоваться с народом и принимать во внимание отношение соседей. Поскольку каждая страна разрабатывает и документирует свою стратегию безопасности в соответствии с давними политическими обычаями, не существует единого западного шаблона, модели проекта. Но важнейшие элементы — стратегическое окружение страны, ее отношения с международными организациями, ее внешняя политика и экономические возможности — составляют в каждом случае концептуальное ядро.

Информация и разведка

Первая стадия процесса связана с информацией и разведанными. Понятия “информация” и “разведанные” подобны, но когда речь идет об обороне и военном планировании, они имеют несколько различное значение. Информацию получает ряд организаций из многих источников. Ее, как правило, собирают разведывательные службы. Полученная информация оценивается и анализируется, в процессе чего она становится разведанными. Разведанные являются совокупностью оцененного материала, который сочтен полезным и заслуживающим доверия. Они накапливаются, суммируются, и

высшее руководство страны использует их как основу для определения политики. Они являются средством выявления источников угроз и оценок степени риска.

Разведку можно классифицировать различными способами. Существуют агентства внутренней безопасности страны для защиты государства и общества, зарубежная или внешняя разведка, имеющие дело с внешними рисками, опасностями, угрозами и т. п., также — контрразведка, стремящаяся предотвратить действия иностранных разведок и, в последнее время, нацеленная против новой угрозы терроризма. Разведслужбы добывают и оценивают сырую информацию, анализируют и превращают ее в разведданные, сводят их в доклады о ситуации, оценки, прогнозы и инструктажи. Другой способ классифицировать разведку — разделить ее на разведку стратегическую и оперативную. Оперативная разведка используется для определения неясной и прогнозируемой возможности программы или операции на текущей основе и не выливается в долгосрочные прогнозы. Это то, в чем нуждается и что получает военный командующий. Стратегическая разведка предоставляет политическим лидерам страны информацию, нужную, чтобы придать национальной политике или решениям долговременную значимость. Она обычно проводится в течение продолжительного времени и в качестве результата получает развитие анализов и оценок разведданных. Она интегрирует информацию относительно политики, военных дел, экономики, общественных взаимодействий и технического развития.

Это помогает понять, как обстоит дело с сообщениями об угрозах. По мере сбора информации тремя методами — агентурным, техническим и из открытых источников — она компилируется в донесения разведки, которые распространяются среди политических лидеров страны и правительственных служб. Поскольку количество донесений огромно, только малая часть их достигает высших должностных лиц государства. Поскольку некоторые из них засекречены, распространение разведданных ограничено. Тем не менее, должностные лица правительства, члены парламента, некоторые гражданские служащие и даже члены отдельных общественных организаций, чьи эксперты имеют допуск безопасности, получают доступ почти ко всем из них. Таким образом “разведывательное сообщество” информируется относительно обстановки общих угроз.

В исследованиях западных экспертов по безопасности и оборонному планированию говорится о “разведывательных организациях” и “разведывательном сообществе”. В каждой стране есть ряд разведывательных организаций, выполняющих определенные обычные функции и имеющие полномочия, закрепленные законами. В современной обстановке безопасности, когда появляются новые риски, общее количество правительственных организаций, вовлеченных в добывание разведданных, быстро возрастает. В Соединенных Штатах, развернувших наибольшее количество таких организаций, по последним подсчетам их пятнадцать. Одни из них направляют все свои усилия исключительно на разведку и обеспечение безопасности, другие могут иметь специальные отделения или подразделения, занятые этим, но все они принадлежат к “разведывательному сообществу”. Существуют также организации, которые в значительной степени, однако не полностью, финансируются правительством, при этом работают автономно. Они являются чрезвычайно важными и влиятельными членами “разведывательного сообщества”, и их опыт используется для проведения анализов по безопасности и обороне, в некоторых случаях в высшей степени секретных (наиболее известна среди них “*RAND Corporation*”). Таким образом, “разведывательное сообщество” состоит из “официальных разведывательных учреждений” и некоторых других организаций, ведущих разведывательную деятельность.

Процесс сбора информации, разведданных и определения угрозы не отличается точностью функционирования и подчас может потерпеть серьезную неудачу. Национальная комиссия по террористическим атакам на Соединенные Штаты рассмотрела “Отчет Комиссии по событиям 11 сентября”, признав крупное поражение разведки. Она досконально исследовала всю совокупность действий правительства, начиная со сбора информации, внутриведомственной работы, донесений разведки, определения угрозы до рекомендованных контрмер. Отчет заслуживает тщательного изучения.

Анализ угрозы: процесс

Анализ угрозы является устоявшимся, оформленным методом. Он часто представляется и объясняется схематически, подобно формуле. Элементами являются угроза, уязвимость, последствия и

риск. Угроза — это вероятность того, что чрезвычайная ситуация для безопасности вероятна в данном интервале времени или при конкретных условиях. Цель либо уязвима, либо не готова к опасности. Уязвимость — это вероятность того, что осуществление угрозы, например, военного нападения, может иметь успех. Последствия определяются в оценивании потенциального ущерба безопасности нации, экономике или гражданскому населению. Риск оценивается как сочетание угрозы, уязвимости и последствий. Риск подразумевает выработку руководства к действиям, которые правительству нужно предпринять, чтобы минимизировать его. Речь идет о вычислении, идет ли речь о чем-нибудь таком, с чем правительство могло бы справиться, или это что-то можно бы минимизировать с помощью контрмер, из-за которых, однако, может возрасти какой-то другой риск. Правительство могло бы решиться на создание ядерного вооружения, чтобы возместить недостаток в больших обычных вооруженных силах, которые очень затратны (НАТО приняла такое решение во время холодной войны).

Впрочем, обычные войска можно сократить только до известной степени, ибо их слабость может вылиться в несостоятельность обороны даже против ограниченного вторжения и создать другую конфигурацию риска. Измерение риска представляет сложность, потому что связано с угрозой, уязвимостью и стоимостью — а это суть категории оценочные. Угрозы — это “конкретные события”, которые описываются вероятностями; уязвимости — также “вероятности”; последствия оцениваются в человеческих и материальных категориях; в результате всего этого получается риск, описываемый на профессиональном жаргоне специалистов как “вероятность неблагоприятных последствий при некотором угрожающем событии, которое обычно рассматривается как военное событие (хотя это и не обязательно военное событие)”. Приведем два примера, один — теоретический, а другой — конкретный, чтобы более наглядно очертить процесс оценки угрозы-и-риска, и к чему он приводит.

В качестве теоретического примера, мы используем простой, гипотетический анализ, условно сделанный министерством обороны Канады. Это сценарий угрозы, предполагающий полномасштабное военное нападение Соединенных Штатов Америки с использованием всех сил и вооружений, имеющихся в их распоряжении: ядерных и обычных, сухопутных, морских и воздушных. Очевидно, Канада не могла бы успешно противостоять такого рода нападению. Военное сопротивление было бы очень непродолжительным. Ущерб для страны и общества был бы огромным. Но перспектива или вероятность такого нападения фактически равна нулю. Таким образом, риск для Канады также нулевой. Он не требует предпринимать какие-либо контрмеры. Министерству обороны Канады не нужно разрабатывать планы строительства вооруженных сил, изменять структуру их видов, готовить соответствующие планы обороны и просить Парламент одобрить значительное увеличение оборонного бюджета. Парламент — последняя инстанция, рассматривающая угрозу и анализ риска, поскольку окончательное решение относится к издержкам, которые, по крайней мере, во время холодной войны, рассматривались как издержки на оборону против внешних угроз.

Плановики обороны редко оказываются в счастливой ситуации, когда они могут предполагать, что угроза или вероятность таковой нулевая или стремится к нулю. Например, последняя Стратегия безопасности НАТО, принятая на Вашингтонском саммите в 1999 г., гласит: “Несмотря на положительные процессы в стратегическом окружении и тот факт, что крупномасштабная агрессия обычными средствами против Альянса очень маловероятна, возможность возникновения такой угрозы в более далекой перспективе существует”. Таким образом, угроза, сочтенная очень маловероятной в то время, когда формулировалась Стратегическая концепция, однако допускается возможность, что со временем она могла бы возобновиться. Среду безопасности необходимо периодически пересматривать, чтобы распознать появление или возобновление угроз в далекой перспективе.

Итак, все сводится к квалифицированному суждению. Не бывает одиночного риска; есть их группы. В современной среде безопасности возникает все больше рисков, а террористы представляют опаснейший из них. Угрозы возникают из реакционных экономических, политических и общественных ситуаций и усиливают друг друга. Экстремистские политические организации, как известно, связаны с криминальными организациями. Они могут дестабилизировать общество, выплеснуться через границы и подвергнуть опасности целый регион. Для оценки сочетания рисков во всей полноте требуются:

- Эффективный сбор информации и объективный процесс оценки;
- Ввод информации в процессе анализа, генерирующего разведданные;

- Адекватный и опытный персонал для проведения анализа;
- Процедура, гарантирующая, что высшие руководители страны обеспечены анализом угроз.

Анализ угроз используется для разработки стратегий безопасности и в западном процессе планирования проводится по установленному образцу. Существует анализ угроз, оценивающий риски, стратегия (или концепция) национальной безопасности, за которой следует национальная оборонная политика, а затем национальная военная стратегия. Мы опишем процесс со ссылкой на то, что в настоящее время осуществляется в Соединенных Штатах Америки.

Иерархия планирования и новые угрозы

США столкнулись 11 сентября 2001 г. с новой и очень разрушительной угрозой. После этого они объявили глобальную войну терроризму и вели две войны - в Афганистане и в Ираке. Наша цель состоит в описании того, что происходит во время оценки угроз и формулирования стратегии. Оценка угроз, подготовленная Национальной комиссией, уже упоминалась. Кроме того, Соединенные Штаты пересмотрели и исправили свое стратегическое планирование, руководствуясь тремя главными документами: Стратегией национальной безопасности, Национальной стратегией обороны и Национальной военной стратегией.

Белый дом в 2002 г. издал Стратегию национальной безопасности. Главная идея состояла в “войне против терроризма”, и новая стратегия признавала высший приоритет в противостоянии рискам за внутренней безопасностью. Это потребовало активных действий против транснациональных террористических организаций, стран-изгоев и агрессивных государств, обладающих оружием массового уничтожения или разрабатывающих его. Стратегия подчеркивает необходимость совершенствовать возможности предотвращения атак против Соединенных Штатов, работать совместно с другими государствами и многонациональными организациями и преобразовать институты национальной безопасности Америки.

Более детализированным официальным документом является Национальная стратегия обороны, разработанная министерством обороны, последняя редакция которой издана в 2004 г. Стратегия обороны подкрепляет Стратегию национальной безопасности, определяя совокупность главнейших задач обороны, направляющие деятельность министерства в сфере безопасности. Цели последнего служат связующими звеньями между военными видами деятельности и деятельностью других органов правительства. Стратегия обороны включает деятельность министерства “по операциям, которые убеждают союзников и друзей, разубеждают потенциальных противников, сдерживают агрессию, противостоят насилию и поражают противников”. Деятельность министерства в сфере безопасности направляют четыре общих оборонных задачи. Они заключаются в следующем: защитить Соединенные Штаты от прямого нападения; обеспечить стратегическую доступность и сохранить глобальную свободу действий; создать условия безопасности, способствующие благоприятному международному порядку; укрепить альянсы и партнерства, чтобы отвечать на общие вызовы. Стратегия обороны по своей природе и политическая, и военная.

Третьим документом является Национальная военная стратегия, изданная Комитетом начальников штабов также в 2004 г. Она руководствуется задачами и целями Стратегии национальной безопасности Президента и служит для осуществления Национальной стратегии обороны министерством обороны. Она описывает план вооруженных сил по достижению военных целей в ближайшие сроки и обеспечивает видение, гарантирующее их актуальность в будущем. Национальная военная стратегия обеспечивает сосредоточенность военной деятельности определением комплекса взаимосвязанных военных задач для начальников соответствующих служб; указывает желаемые возможности и функции — применения силы, развертывания и поддержания военных возможностей, обеспечения боевого пространства и достижения решающего превосходства. Также существует отдельная Национальная стратегия по борьбе с оружием массового уничтожения — ядерным, биологическим и химическим, которым обладают враждебные государства и террористы, и которое представляет один из самых больших вызовов безопасности Соединенных Штатов. Содержательная стратегия

противостояния этой угрозе является неотъемлемым компонентом Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов Америки.

Эти стратегии должны быть тесно взаимосвязаны. Планирование является иерархическим, продвигаясь от общей, всеобъемлющей национальной стратегии к более ограниченной оборонной стратегии, а затем к конкретной, детальной военной стратегии. Когда поворачивается большой штурвал национальной стратегии, он приводит в движение большие шестерни защитной стратегии, а затем двигает малые зубцы военной стратегии, по крайней мере, теоретически. На практике, в смысле процесса и результатов, в смысле того, как движется работа, и к чему она приводит, дело обстоит иначе. Аппарат стратегического планирования никогда не функционирует точным образом. Механизм постоянно нуждается в ремонте, его заносит политическая грязь и военный песок, природа которых различна в разных странах. Тем не менее, вышеприведенное описание дает нам общее представление, как это все работает.

В демократических государствах парламентам есть, что сказать о безопасности; новым демократиям часто советуют, что стратегии национальной безопасности следует обсуждать и одобрять в парламентах. Соединенные Штаты выработали иной подход. Президент одобряет Стратегию национальной безопасности, а Конгресс имеет непрямую, но большую власть над ней (и над военной, и над оборонной стратегиями) через утверждение бюджета и совершенный контрольный механизм комитетов, слушаний и других процедур. Кроме того, каждые четыре года Конгресс получает от министерства обороны Анализ вопросов национальной обороны (*Quadrennial Defence Review*), характеризующий размер и структуру армии. Конгресс могущественен, хорошо информирован и проникновен. В отношении военной стратегии гражданская и военная ответственности распределяются по следующим пунктам:

- Каковы риски для государственной безопасности?
(главным образом военная проблема при гражданском контроле)
- Как может нация уменьшить риски?
(главным образом гражданское решение при консультации с военными)
- Как должен быть размер национальных вооруженных сил с точки зрения угроз?
(главным образом гражданская проблема при консультации с военными)
- Каким должен быть состав вооруженных сил, сухопутных, морских и воздушных, структура их родов войск?
(главным образом военная проблема при гражданском контроле)

В настоящее время Конгресс рассматривает последствия новейшей военной стратегии. Она не сводится к противостоянию террористической угрозе; на ней основываются три отдельных, мощных процесса. Во-первых, с окончанием холодной войны произошли изменения в обстановке безопасности и структуре сил Соединенных Штатов. Во-вторых, происходит революция в военном деле, ядром которой становится компьютеризированная война. Вооруженные силы намереваются стать высокотехнологичными, мостом в будущее. В-третьих, идет война с терроризмом. Все три фактора являются неотъемлемыми частями новейшей военной стратегии, которая, как основа противостояния рискам, пересматривается Конгрессом. Нет ни возможности показать взаимопереплетение связанных с этим проблем, ни нужды в этом. Все стратегии, анализы, прикидки расходов и экспертные оценки имеются в свободном доступе, в печатном и электронном видах.

Риск и оценка угрозы: великие державы и малые страны

Международные институты и великие державы производят оценки угрозы и риска, и малые страны тоже. Мы опишем в основном состояние дел с обороной трех балтийских государств, возникшее вскоре после восстановления их независимости. В описании речь идет не о планировании конкретной страны, а о суммировании общего во всех трех случаях. Основными элементами их оценки угрозы и риска являются геостратегия (местонахождение страны); возможности (экономика и население); политическая обстановка: международная, региональная и внутренняя. В геостратегическом отношении у них есть алчный сосед на Востоке, море на Западе, но три страны дружелюбны и, по традиции, поддерживают друг друга. Все оборонные планы должны быть тщательно соотнесены с экономическими и демографическими ресурсами, которыми обладают нации. В их положении никогда не

может быть достаточных ресурсов, ни кадровых, ни материальных. Малые страны должны наилучшим образом распорядиться доступным.

Оборона в военном смысле означает, что малая страна должна воспрепятствовать достижению агрессором целей, сражаясь на собственной территории продолжительными, маломасштабными действиями. Великая держава стремится к скорой военной победе, заставляя обороняющегося капитулировать в военном и политическом отношении. Ответ малого государства состоит в стратегии территориальной и тотальной обороны. Территориальная оборона представляет собой децентрализованные, но сплоченные военные действия. Она осуществляется малыми мобильными силами высокой готовности, поддерживаемые резервными контингентами, относительно малоподвижными и мобилизуемыми на месте. Агрессор должен встретиться с длительным военным сопротивлением по всей территории страны. Тотальная оборона включает пассивное сопротивление гражданского населения. Если малая страна может быстро мобилизовать относительно хорошо оснащенные силы, поддерживаемые населением, она может оказывать сопротивление до тех пор, пока политические и экономические издержки агрессора не превысят его стратегические выгоды. Потенциальный агрессор оценит последствия своих предполагаемых действий (т. е. произведет анализ риска) и сделает вывод, что он утратил бы больше, чем мог бы приобрести.

Ограниченные экономические и демографические ресурсы малых стран налагают ограничения на размер их вооруженных сил. Но их готовность может быть улучшена. Однако если они начали развивать свои силовые структуры, то их тяжело изменить. Плановикам необходимо определить выполнимые планы с самого начала. Если деньги были израсходованы на неверные приоритеты, ошибки не могут быть исправлены на протяжении долгого времени. Большие государства со значительными ресурсами могут сделать неправильный выбор или промедлить с развитием своего военного потенциала. Соединенные Штаты, когда столкнулись со внезапным кризисом, достигли чрезвычайного напряжения внутри страны и привлекли огромные ресурсы, чтобы за короткое время укрепить национальную безопасность. Малая страна не может изменить курс развития. Таким образом, время — еще один фактор, который появляется в оценке риска.

Расширение НАТО и новые стратегии

НАТО после окончания холодной войны дважды разрабатывала новые стратегии — в 1991 и 1999 гг., которые повлияли на современную европейскую безопасность, и мы должны вспомнить содержание первой, прежде чем рассмотрим значение второй. Стратегическая концепция НАТО 1991 г. была разработана во время радикальных перемен в политической и военной обстановке Европы. Она была написана Группой стратегического обозрения и представляла собой нечто новое. Ранее такой работой занимался Военный комитет. К тому же, стратегия была публичным документом, тогда как все предыдущие были секретными. Новая концепция имела отдельные военную и политическую части. Она все еще была документом военного планирования, но многое в ней касалось политики. “Руководящие принципы для обороны” входили в военную часть, “широкий подход к безопасности” составил политическую часть.

В военном отношении Альянс имел исключительно оборонительное назначение; природа безопасности была коллективной; трансатлантическая связь была важной, и ее следовало сохранить. НАТО должна была сохранить первостепенную роль в безопасности Евроатлантического региона, то есть Альянс мог быть жизнеспособным с военной и с политической точки зрения до тех пор, пока Америка являлась его мощным компонентом. Ни одно государство не могло быть в состоянии устрашить или к чему-либо принудить любую европейскую нацию. Мощь Советского Союза пришла в упадок, и прежняя военная угроза значительно уменьшилась, хотя остатки ее сохранялись, обусловленные остаточной силой вооруженных сил России с тысячами стратегических ядерных боеголовок и большим атомным флотом. Возвращение советских вооруженных сил в Центрально-Восточную Европу было крайне маловероятным, но оно не могло быть списано со счета раз и навсегда.

Во время холодной войны ядерные силы играли главную роль в стратегии гибкого реагирования Альянса. НАТО решила частично сохранить ядерное вооружение, хотя его количество было значитель-

но сокращено. Ядерный потенциал явился страховкой против возможности возрождения враждебности России. Но в первую очередь он был предназначен стать средством против последствий распространения оружия массового уничтожения и его появления в руках непредсказуемых диктаторов с агрессивной политикой. Ядерная угроза вместе с соответствующим сочетанием обычных возможностей создавала настоящую неуверенность у любой страны, которая могла бы обдумывать обретение военного или политического преимущества угрозой или использованием оружия массового уничтожения.

Альянс имел две оборонные миссии. Первая состояла в том, чтобы «сдерживать и защищать» от любой агрессии, угрожающей территории государства — члена НАТО. Вторая состояла в сохранении равновесия сил в Европе. Коллективная оборона больше не была основным обоснованием НАТО. В прошлом в Центрально-Восточной Европе были возможны новые риски безопасности и маломасштабные конфликты. Они могли возникнуть из хаотических условий в постсоциалистических обществах. В 1990 г. в Лондоне НАТО обсуждала замену «передовой обороны» «сокращенным передовым присутствием». Она также обсуждала модифицирование гибкой стратегии реагирования и разработку «новых силовых планов, соответствующих революционным переменам в Европе».

На Вашингтонском саммите 1999 г. НАТО приняла трех новых членов: Чехию, Венгрию и Польшу. Организация подтвердила, что Альянс будет и дальше принимать новых членов без уточнения, когда или кого. Она представила новый План действий по подготовке к членству в НАТО (ПДПЧ; *Membership Action Plan, MAP*), детальный и предписывающий регламент для стран, которые надеются на принятие. Она приняла новую Стратегическую концепцию взамен прежней, 1991 г. Среди ее наиболее важных новых положений было урегулирование кризисов для того, что в терминологии Альянса называется ситуациями «вне Статьи V». Это означает, что новая Стратегическая концепция НАТО предусматривает операции за пределами зоны ответственности, или же «миссии вне Статьи V». Ранее силы, принадлежащие НАТО и странам, присоединившимся к программе «Партнерство ради мира», развернули контингенты для операций IFOR и SFOR. Но решение, принятое в 1999 г., существенно отличалось. Североатлантический совет решил, что Альянс может вести войну против Сербии за Косово, и это первая его резолюция такого рода. Через несколько месяцев он вел войну на Балканах.

НАТО нуждалось в новых возможностях, которые воздействовали бы на весь спектр военных задач: от урегулирования кризисов, затрагивающих безопасность членов Альянса, до крайне маловероятной возможности широкомасштабного конфликта. Она имела хорошо разработанную технику анализа угроз, но эта техника основывалась на сценариях, представляющих оперативные вариации возможного нападения со стороны Варшавского договора. По военным и политическим причинам силы Альянса требовали реорганизации, чтобы соответствовать требованиям новой среды безопасности. В военном отношении большие бронетанковые формирования НАТО, находившиеся в состоянии повышенной готовности, больше не требовались. По внутривнутриполитическим причинам все страны НАТО сокращали оборонные расходы, численность призыва в вооруженные силы и тратили меньше средств на подготовку. НАТО теперь обладала меньшими силами, значительная часть которых находилась на пониженных уровнях готовности. Это требовало большей гибкости, повышенной способности наращивать войска подкреплениями, мобилизацией и возвращением в строй, возрастания роли многонациональных сил.

По мере своего расширения, НАТО нуждалась в сохранении сплоченности и эффективности. Новым и будущим членам следовало согласиться на коллективную оборону или миссии «Статьи V», а также на новые операции за пределами зоны ответственности или миссии «вне Статьи V». Хотя коллективная оборона осталась ядром Альянса, большинство будущих операций должны были представлять собой урегулирование кризисов. Расширение имело бы большой стратегический смысл, сохраняя базовые компетенции Альянса. Трансформация требовала меньших, но высококомобильных, сильных и передовых в техническом отношении вооруженных сил, высокоспециализированных и способных к немедленному взаимодействию, основанному на концепции объединенных оперативных соединений.

Нужно было включить первых новичков в политическую и военную части НАТО. Они попытались выполнить различные цели и требования членства, но безуспешно. Обе стороны, НАТО и Центральная Европа, недооценили политические и экономические трудности, возникающие при фундаментальной реорганизации оборонных учреждений Варшавского договора. По этой причине был разработан и представлен в Вашингтоне План действий по подготовке к членству в НАТО (ПДПЧ). Он тре-

бывал от кандидата в члены выделить достаточные средства на реформирование и содержание вооруженных сил, включиться в программу “Партнерство ради мира”, способствовать региональной безопасности и участвовать в международных миротворческих операциях. ПДПЧ — очень требовательный документ. Каждое из государств-соискателей должно представить ежегодные национальные планы, отображающие весь диапазон деятельности по подготовке к членству в НАТО. Эти планы включают не только военные меры, разработанные для совершенствования войск, чтобы дать им возможность соответствовать положениям новой Стратегической концепции, но и детали управления оборонными ресурсами, политические реформы и экономическую политику. Выполнение условий не гарантировало членство, а невыполнение являлось законной причиной отложить прием.

Словакия: пересмотр угроз в новой обстановке безопасности

Словакия вначале придерживалась неопределенного курса во внутренней и внешней политике, уклоняясь от демократической реформы и членства в НАТО, а затем возвратилась к этому перед Вашингтонским саммитом. Решившись вступить в НАТО, Словакия подготовила новую стратегию безопасности, стратегию обороны и военную стратегию. Их существенные особенности заключались в следующем. НАТО была единственной действенной организацией, способной гарантировать безопасность и мир в Европе. Полное членство Словацкой Республики в ней (и в ЕС) было наиболее жизненно важным интересом страны, поскольку это представляло оптимальный путь обеспечения ее безопасности и обороны. После приема в НАТО Чехии, Польши и Венгрии более чем на 90 процентов Словакия была окружена странами НАТО или ЕС, и поэтому вероятность любой прямой внешней военной угрозы была низкой. Продолжение процесса расширения и в дальнейшем должно было снизить этот порог. Долговременная перспектива, однако, не исключала возникновения обширного вооруженного конфликта. В нестабильных регионах могли возникнуть социально-экономические, религиозные, национальные или другие конфликты — конфликты, которые могли бы перерасти в вооруженную борьбу. Словакия должна быть готова реагировать с помощью применения своего оборонного потенциала, особенно с помощью использования своих вооруженных сил.

Развал государственных структур и социально-экономический коллапс в нестабильных государствах Юго-Восточной и Восточной Европы, вызванные этнической, религиозной, социальной напряженностью, могли бы вылиться в массовую нелегальную миграцию через территорию Словакии. Другими невоенными угрозами являлись террористическая деятельность, нелегальный оборот оружия, в том числе ядерного, химического или биологического, международная организованная преступность и масса других видов деятельности, которые, если им не воспрепятствовать, могли бы привести к вооруженным конфликтам. Естественные бедствия и промышленные катастрофы по своим природе, размаху и последствиям могли бы нанести существенный вред среде обитания, жизни и здоровью населения, а также имуществу. Нехватка основного продовольствия могла бы породить кризисную ситуацию, которая создала бы значительную угрозу государственной безопасности.

Главные стратегические требования состояли в следующем: обеспечить эффективную оборону Словакии собственными силами; гарантировать своевременное достижение соответствия политико-военным критериям вступления Словакии в НАТО и в дальнейшем создать условия для ее эффективного участия. Словакия не имела ресурсов для строительства вооруженных сил, достаточных для выполнения любой поставленной задачи. Угрозы были распределены по вероятности возникновения и прогнозируемой заблаговременности оповещения. Доступная структура сил потребовала бы принятия некоторых рисков, как вкратце показано ниже

Угроза	Вероятность	Воздействие на жизненные интересы
широкомасштабный вооруженный конфликт	малая	значительное
региональный вооруженный конфликт	умеренная	умеренное/значительное
общие невоенные угрозы	высокая	умеренное/незначительное
естественные катастрофы	непредсказуемо	малое/умеренное
экологические бедствия	непредсказуемо	малое/умеренное

При малой вероятности угрозы крупномасштабного вооруженного конфликта, при том, что время, отведенное на оповещение и подготовку, могло бы быть довольно продолжительным, и при вероятности, что для противодействия ему могут быть быстро образованы альянсы с другими демократическими странами, Словакия приняла высокий уровень риска, поскольку создала силы обороны, предназначенные не для крупномасштабного вооруженного конфликта, а для коллективной обороны.

Региональный вооруженный конфликт вблизи Словакии представлял собой серьезную военную угрозу. Однако он должен был быть относительно легко прогнозируемым и не возникнуть непредвиденно. Словакия могла принять умеренный уровень риска и должна была разработать структуру сил, способную противостоять такому конфликту в одностороннем порядке. Уровень риска мог быть уменьшен образованием специальных альянсов или коалиций с другими внешними организациями безопасности для противостояния этой угрозе.

Общие невоенные угрозы имели высокую вероятность, но их воздействие на общество Словакии рассматривалось как умеренное либо незначительное. В вооруженных силах следовало сохранять такую структуру сил, чтобы они были способны выполнять свои первоочередные миссии и реагировать на невоенные угрозы, требующие адекватного оснащения и умений, которых обычно не имеют войска, предназначенные для боевых задач. Таким образом, следовало пойти на риск, что вооруженные силы не смогут своевременно реагировать на все эти невоенные угрозы или же не будут иметь соответствующую задачам организацию.

Естественные катастрофы и масштабные экологические бедствия представляли собой невоенные угрозы. Они были наиболее вероятными и менее всего прогнозируемыми. С ними следовало справляться в тесном сотрудничестве с другими государственными властями. Вооруженные силы должны были быть готовы обеспечить поддержку невоенным службам государства или других стран.

Пересмотренная безопасность России: внешняя угроза

Подобно Словакии, Россия разработала новую Концепцию безопасности, которая была опубликована в 2000 г. после Вашингтонского саммита. Она рассматривала государственную безопасность как “безопасность личности, общества и государства... от внешних и внутренних угроз, стойкость к влиянию разрушительных факторов, сохранение таких внешних и международных условий жизни, которые обеспечивают возможность устойчивого, всестороннего прогресса общества и граждан”. Концепция национальной безопасности характеризовалась как “совокупность официально принятых взглядов на пути, средства и механизмы защиты национальных интересов государства, законных с точки зрения международного права, в политической, экономической, военной, гуманитарной, экологической и других сферах, как от внутренних, так и от внешних угроз”.

Концепция признала критическое состояние экономики, внутреннюю социальную и политическую нестабильность факторами, подрывающими национальную безопасность: нарастающее ослабление государственных институтов, вызванное растущей и коварной преступностью; упадок научных и технических возможностей страны; провалы в промышленности и сельском хозяйстве; дезинтеграция структуры общества, вызываемая наркотиками и алкоголизмом. Терроризм представляет серьезную угрозу государству, которая в России “приобрела многоплановый характер. Открытая кампания против России, направленная на дестабилизацию ситуации на Северном Кавказе и отрыв этого региона от России была развязана международными террористами и создала прямую угрозу целостности государства”.

Впрочем, если речь идет о настоящей и явной опасности, внешние угрозы выглядели серьезно. Политическими средствами Россия попыталась остановить расширение НАТО на восток и потерпела неудачу. НАТО воспользовалась войной, чтобы осуществить свою политику на Балканах. Концепция национальной безопасности России так определила главные угрозы: усиление военно-политических блоков и альянсов и, прежде всего, расширение НАТО на восток, возможное появление иностранных военных баз и значительного военного присутствия в непосредственной близости от российских границ, распространение оружия массового поражения и средств его доставки; ослабление интеграционных процессов в СНГ, внезапное возникновение и эскалация конфликтов вблизи государственных границ Российской Федерации и внешних границ государств СНГ.

Когда в НАТО были приняты Чехия, Венгрия и Польша, Альянс подошел к границе России в Калининграде. Если бы в этот момент НАТО продолжила продвижение на восток и включила балтийские государства, Эстония и Латвия образовали бы еще более протяженную границу между Россией и НАТО. Польша и Литва окружили бы Калининград. После успешной воздушной кампании НАТО за Косово, без привлечения каких-либо сухопутных войск, Россия утратила уверенность, что способна выдержать относительно ограниченное нападение с помощью обычных вооружений. Эта угроза была учтена в сценарии маневров летом 1999 г., который воспроизводил атаку НАТО на Калининград. По их результатам, российские обычные силы были неспособны продержаться более трех дней, и чтобы избежать поражения, Россия применила ядерное оружие.

Россия никогда не исключала возможность использования ядерного оружия (как и НАТО). В предыдущем стратегическом документе, изданном в 1997 г., говорилось, что «Россия оставляет за собой право на применение всех сил и средств, имеющихся в ее распоряжении, включая ядерное оружие, в случае, если вооруженная агрессия создаст угрозу самому существованию Российской Федерации как независимого суверенного государства». Однако по новой концепции ядерное оружие больше не предназначалось для использования в крайних случаях; оно могло использоваться в маломасштабной войне, которая не обязательно угрожала существованию России. Армия должна была «использовать все силы и средства, имеющиеся в распоряжении, включая ядерное оружие, в случае необходимости отразить вооруженную агрессию, если все другие меры выхода из кризисного положения были исчерпаны или оказались неэффективными». Постоянные вооруженные силы мирного времени были предназначены для локальной войны, определяемой как наименьшего размаха военный конфликт с участием России и другого государства. Организация и дислокация вооруженных сил мирного времени «должна быть в состоянии надежно защитить страну от воздушного нападения, действовать совместно с другими военными частями и соединениями, чтобы отразить агрессию в локальной войне (или вооруженном конфликте), и осуществить стратегическое развертывание для выполнения задач в крупномасштабной войне». Война большего размаха требовала стратегического развертывания.

Важным моментом пересмотренной концепции является убеждение, что НАТО применяло силу для достижения своих целей и может применить ее против России в стратегической конфронтации. Она заключила, что вооруженные силы России ослаблены, находятся в невыгодной позиции и неспособны сопротивляться крупномасштабной атаке со стороны НАТО с применением обычных вооружений. Ядерное оружие явилось единственным надежным средством удержать НАТО от применения силы против России. Жесткий политический язык различных официальных документов, несомненно, был рассчитан на их прочтение в НАТО.

Угроза и риск в военно-политическом уравнении: Балтика

Что касается балтийских государств, то разработка их концепции безопасности делится на три четкие стадии, и каждая из них связана с решениями НАТО. На первую (1991—1994 г.) пришлось базовая организация вооруженных сил этих стран и формирование оборонной политики. Балтийские концепции национальной безопасности, основанные на оценках угроз, по существу, базировались на анализе национальной и региональной обстановки безопасности того времени. Вторая стадия началась с решения НАТО о расширении, а именно с «Исследования по расширению НАТО». Закончилась она членством Прибалтики в НАТО и ЕС, и оба состоялись почти одновременно, с чего и началась третья стадия. Если в течение первой стадии угроза и анализ риска были относительно простой вещью, впоследствии осуществлялись анализы угрозы, пересматривались концепции государственной безопасности, вырабатывалась оборонная политика и военные стратегии, возникла иерархия планирования, опирающаяся на долгосрочные, исходящие из возможностей планы развития сил. Третья, современная, стадия характеризуется полной интеграцией в евроатлантические структуры с соответствующими изменениями в угрозах и рисках, обновленными концепциями государственной безопасности и новыми задачами сил обороны.

В ситуации с Прибалтикой при решении уравнения, содержащего военно-политическую угрозу и риск, политическая часть очень весома для равновесия. Прибалтийская национальная безопасность

основана на обороне или военном компоненте, хотя другим факторам безопасности уделяется значительное внимание. Мы рассмотрим ее при учете четырех основных руководящих принципов в оценке соотношения угрозы и риска, присущего прибалтийской ситуации:

- Увеличение размера и/или готовности вооруженных сил;
- Переговоры о двусторонних и многосторонних соглашениях;
- Вступление в коллективный оборонительный альянс;
- Выработка мер по созданию взаимного доверия с соседними странами.

Анализ угроз безопасности, с которыми сталкивались прибалтийские государства, показывает, что военная угроза была главной, но, вероятно не самой актуальной опасностью. Худшим сценарием — потенциального военного нападения — нельзя было пренебречь, и готовность безопасности должна была также включать элементы сдерживания и обороны. Главная угроза усматривалась в вовлечении в политическую, экономическую и военную сферы российской влияния. Военное вмешательство превращалось в опасность только в том случае, если бы не удалось достичь цели преодоления этой угрозы. Безопасность, таким образом, зависит от защиты против политических, экономических и криминальных угроз, а также некоторых специфических факторов, например, нелегальной миграции, нелегальной деятельности антиправительственных групп и иностранных разведслужб.

Прибалтийские вооруженные силы имеют ядро из призывников, подкрепленное большим добровольческим резервом. Подобно профессиональным войскам Западной Европы, они являются силами ручного и стрелкового вооружения, преимущественно сухопутными, но с морскими и воздушными компонентами, в некоторой степени мобильными. Западные специалисты по обороне подсчитали, что, если эти страны применят методы национальной службы Финляндии, они смогут мобилизовать приблизительно 100 000 чел. действующего личного состава, больше в Литве, меньше в Эстонии. На практике этого уровня можно достичь за десятилетия, если возможно вообще. Ограничивающими факторами стали материальные ресурсы (вооружение, оснащение и снабжение), а также требования инфраструктуры. При их экономических и демографических возможностях приемлемым решением было бы малые профессиональные вооруженные силы, подкрепленные большим резервным компонентом. В мирное время вооруженные силы должны обеспечить сдерживание демонстрацией своей готовности и способности защитить национальную территорию, территориальные воды и воздушное пространство. Они должны поддерживать гражданские власти в чрезвычайных ситуациях, например в случае природных или техногенных катастроф. При угрозе войны или в военное время они защитят национальную территорию, воздушное пространство, территориальные воды и ключевые административно-политические центры совместно с другими институтами национальной безопасности.

Прибалтийские государства сотрудничали в вопросах своей обороны с момента восстановления независимости. Первым крупным проектом стал Прибалтийский миротворческий батальон (*BaltBat*). С самого начала батальон имел политическую цель и военное предназначение. В политическом отношении прибалтийские государства могли претендовать на заметное место в международном миротворчестве, участвуя как суверенные державы в международной безопасности. Батальон был первым звеном в совокупности региональных мер безопасности; за ним последовали Прибалтийская морская эскадра (*BaltRon*), Прибалтийская сеть воздушного наблюдения (*BaltNet*) и Прибалтийский оборонный колледж. Все три страны развивали одинаковые командные, контрольные и информационные системы, материально-техническое обеспечение, управление ресурсами и концепции подготовки, основанные на опыте НАТО. Но наиболее важным из всего стали международное признание принадлежности Прибалтики к Европейскому семейству наций и развитие жизнеспособной экономики с западными торговлей и инвестициями. Вступление в НАТО было целью, главной задачей, и подразделения Прибалтийского батальона участвовали в IFOR, SFOR и KFOR.

Отдание приоритета международным целям может подчинить национальные требования повестке дня НАТО. Международный консультативный совет по обороне прибалтийских государств, состоящий из западных высших военных и гражданских должностных лиц в отставке, признал, что правительства прибалтийских государств проявили наибольший энтузиазм, участвуя в программе “Партнерство ради мира”, и способствовали международному миротворчеству, таким образом, демонстрируя свою готовность обеспечивать безопасность других и добиваться ее для себя самих. “Но мы

предупреждаем, — отметил совет, — об опасности позволить международному сотрудничеству потреблять непропорционально большую долю ограниченного оборонного бюджета в ущерб внутреннему развитию”. Требования руководимых НАТО операций могли бы способствовать развитию совместимых с НАТО войск. Но их выполнение настолько затратно, что для этого стране следовало бы перераспределить недостаточные ресурсы в ущерб интересам национальной обороны. Для стран, не уверенных, смогут ли они в конечном итоге присоединиться к НАТО, и чувствующих, что в будущем они могут опять иметь повод опасаться вторжения большого соседа, это является чем-то вроде азартной игры, заметил высший чиновник НАТО. Подготовка ПДПЧ может на самом деле сократить способность к независимой обороне в надежде на будущую защиту со стороны Альянса. Если эта надежда не осуществится, проигрыш в такой игре может быть слишком большим.

Мы можем оценить прибалтийскую ситуацию угрозы и риска по четырем руководящим принципам, указанным выше. Что касается увеличения размера и готовности вооруженных сил, то это должен быть постепенный процесс, несколько снижающий порог угрозы. Но прямое военное нападение не было вероятным на протяжении значительного времени. С целью анализа потенциальной военной угрозы Латвии на краткосрочную и среднесрочную перспективу могла бы принять форму кампании по дестабилизации, умышленно созданного кризиса и военного вмешательства под предлогом восстановления порядка. Если бы агрессору пришлось принимать в расчет все три прибалтийские государства сразу, то относительное уравнивание сил исключило бы быстрые военные действия. Прибалтийское региональное сотрудничество в сфере безопасности, впрочем, благодаря многосторонним и двусторонним соглашениям продвигалось быстро, обходилось недорого и обеспечивало значительную безопасность. Что же касается вступления в коллективный оборонный альянс, то прибалтийские государства в определенном смысле увеличивали будущий военный риск (не будучи принятыми в НАТО), сосредоточиваясь на поисках политического решения (добиться приема в Альянс).

Мы можем завершить этот раздел сравнением последствий расширения НАТО с точки зрения Штаб-квартиры НАТО и различных столиц Центрально-Восточной Европы. Рассматриваемое из Брюсселя расширение было существенной частью широкой стратегии укрепления безопасности Европы, распространения стабильности на восток. Рассматриваемое из Словакии пошаговое продвижение Альянса на Восток, анализируемое по оценке угроз и риска и выраженное в ее стратегиях безопасности и обороны, минимизировало большие опасности, сначала окружением Словакии зоной внешней безопасности, а затем включением туда Словакии. Однако оно не устранило некоторые региональные угрозы. Хотя они относятся к более отдаленным, они могли бы иметь последствия и для Словакии. Косово оставалось областью беспокойства, и безопасность Македонии была довольно серьезно подорвана войной и ее последствиями. Москва не одобряет продвижение НАТО на восток. С точки зрения прибалтийских государств, НАТО сулит большие перспективы относительно безопасности и степени риска. Прием в НАТО в значительной степени устраняет главную угрозу. Отказ означает, что прибалтийские государства передаются в вечную “серую зону” или сферу влияния России. Их решение состоит в энергичной подготовке к членству. В определенном смысле, если сравнить это с расчетливой азартной игрой в безопасность, прибалтийские государства сыграли своими картами политики безопасности умело и забрали выигрыши на Пражском саммите.

Новый диапазон угрозы

Современные исследования по безопасности и концепции безопасности признают существование диапазона угроз. На одном полюсе находится снижающаяся традиционная военная угроза, на другом — усиливающаяся угроза терроризма. Угрозы появляются, изменяются, придвигаются или отступают, их диапазон не является фиксированным. Близость, вероятность и потенциальная опасность изменяются от региона к региону, от государства к государству. Традиционная угроза военного нападения через границу более отступила от одних стран, менее от других. Бельгия может предполагать, что уже нет большой потребности в расходах на обычную территориальную оборону, и что ей можно соответственно реорганизовать свою оборону. “Нелегко убедить поляков или эстонцев, что это так, и нереалистично ожидать от таких стран, чья география и недавняя история все еще довлеют

над их мышлением в сфере безопасности, отказа от традиционных военных концепций обороны и безопасности". Схема угроз, используемая для Словакии, распределяет их по пяти категориям: большой вооруженный конфликт, региональный вооруженный конфликт, общие невоенные угрозы, естественные катастрофы и экологические бедствия. Большинство "новых угроз" собрано в категории "общих невоенных угроз", и некоторые из них перетекают в "региональный вооруженный конфликт". Последняя угроза расценивалась как имеющая "умеренную вероятность", а риск определялся как "умеренный или высокий". Для некоторых стран, например Македонии, как вероятность, так и риск будут "высокими", и она может включить в потенциальные угрозы терроризм.

Терроризм

Современные концепции национальной безопасности определяют терроризм как всеобщую угрозу, часто называя его "глобальным терроризмом". Всеобъемлющее обозначение явления, употребляемого в различных местах различными участниками и с целями, не является четким. Соединенные Штаты объявили глобальную войну терроризму. Он может поразить страну из любой части земного шара, и Соединенные Штаты подвергнут атаке любое место, где находят убежище террористы (или считается пристанищем). Для Соединенных Штатов "катастрофическую угрозу" представляет организация Аль-Каида, ее союзники и идеология. Незадолго до атаки "9/11" резюме американской разведки предупреждало, что Аль-Каида "не является узкой, малой террористической проблемой, которую следует включать в более широкую региональную политику". Но для Македонии "малая террористическая проблема" является главнейшей угрозой, угрозой региональной, поскольку Македония имеет дело с террористами как военизированными, регионально действующими, радикальными политическими группами, разворачивающимися из-за границы Косово.

Последняя концепция национальной безопасности Эстонии полагает, что терроризм, террористические организации и экстремистские группы не представляют "особенной угрозы в стране". Однако существование терроризма следует признать, чтобы развивать международное сотрудничество. Концепция национальной безопасности Болгарии не упоминает терроризм, но ее оборонная политика, называемая "военной доктриной", и военная стратегия упоминают его и оценивают вероятность террористической атаки на Болгарию как низкую. Однако они принимают во внимание "риски для безопасности и территориальной целостности страны, возникающие в результате дестабилизирующего эффекта более ограниченных военных и/или вооруженных формирований и/или террористических групп". Кризис может возникнуть из военизированной-террористической деятельности в близлежащей области, охватывающей Македонию, Косово и Албанию, которая может перекинуться на территорию Болгарии.

Терроризм — это тактика. Радикальные группы, определяемые как террористические, разнообразны. Они размещаются в известных местностях, например в Чечне, и действуют из них, получая некоторую внешнюю поддержку от организаций типа Аль-Каиды. Но база их действий известна, а их структура военизированная. Чаще всего они получают поддержку от криминальных группировок. В некоторых латиноамериканских странах есть устоявшиеся, известные связи между террористическими, экстремистскими группами, нападающими на государственные учреждения, и организациями наркоторговцев, помогающими финансировать террористов. Такие отношения существуют в местах, напоминающих Косово. В Македонии, в 2001 г., вооруженные албанские бойцы и Национально-освободительная армия (*NLA*) начали вооруженное восстание за права меньшинства. Западные наблюдатели приписали *NLA* другие мотивы, включая поддержку преступности и утверждение политического контроля над охваченными областями. *NLA* не была криминальной организацией. Тем не менее, на ней есть отпечаток преступности, контрабанды наркотиков. Более узкую или более широкую, криминальную прожилку можно найти во многих радикальных формированиях.

Угрозы со стороны криминальных организаций

Незаконная торговля оружием — чрезвычайно прибыльное занятие. Оружие приобретается в одной стране, переправляется через другую и продается в зоне конфликта. Некоторые постсоциалисти-

ческие страны, например Украина, остались с огромными складами советского оружия, которое их уменьшившиеся вооруженные силы не могли использовать. Украинская парламентская комиссия обнаружила, что в 1992 г. стоимость военных запасов составляла около 90 млрд. дол. США, и что за следующие шесть лет имущество на сумму около 32 млрд. было разворовано или продано за границу. Оружие из Украины, России и других государств транспортировалось в зоны конфликтов и гражданских войн на Балканах, Кавказе, Ближнем и Дальнем Востоке, в Африке и Южной Америке.

Криминальные группы или конгломераты оперируют разнообразной запрещенной деятельностью — наркоторговлей, контрабандой и торговлей людьми. Таким образом, между традиционной военной и последними глобальными террористическими угрозами размещаются коррупция, организованная преступность, ненадежные границы, нелегальная торговля оружием, наркотиками, контрабандой и людьми, нелегальная миграция, этнические и религиозные конфликты. Они более устойчивы и трудны для противодействия, потому что зачастую сочетаются друг с другом. Криминальные организации надежно обосновались в соседних странах. Они организованы в региональном масштабе и действуют через границы. Организованная преступность и коррумпированные государственные служащие в посткоммунистическом мире не признают государственных границ.

Осколки и “псевдогосударства”

С распадом Советского Союза и Югославии некоторые страны, такие, например, как прибалтийские государства, восстановили независимость, другие, как Украина, впервые стали полностью независимыми в категориях международного права и международного признания. Между ними существуют осколки: Приднестровье между Украиной и Молдовой, Косово на Балканах, Калининград — входящий в Россию, но являющийся анклавом между Литвой и Польшей. Есть и другие осколки, например на Кавказе. Они возникли отчасти ввиду обстоятельств истории и национальной идентичности, а отчасти ввиду великодержавной политики. Калининград считается территорией России, Приднестровье поддерживаются ею. Косово продолжает свое сомнительное существование до некоторой степени из-за того, что НАТО и ЕС не могут решить, что с ним делать.

Приднестровье, осколок, отломившийся от Молдовы, не является государством, но функционирует подобно нему. Это называется “псевдогосударством”. Оно предоставляет недействительные таможенные и другие документы, использующиеся для нелегальных перевозок через украинские порты Одесского региона. Огромное количество оружия, транспортируемого через Черное море, убедительно свидетельствует о соучастии некоторых украинских официальных лиц. Осколки и псевдогосударства являются питательной средой для новых угроз. Молдова — место, через которое проходит нелегальная торговля с Востока и Приднестровья на Запад, и Молдова добавляет свою часть криминального товарооборота. Албания, Македония и Косово имеют границы, которые тяжело контролировать, за ними трудно даже вести наблюдение.

Региональное сообщество безопасности

Сдерживание и сведение к минимуму угроз со стороны транснациональных криминальных организаций представляет новые и исключительные затруднения. Они организованы в региональном масштабе и осуществляют комплекс незаконных действий, каждое из которых угрожает обществу и подрывает стабильность. Они представляют многоаспектную угрозу безопасности, которой следует противодействовать разведкой, контрразведкой, полицией, пограничным контролем, финансовым надзором и другими средствами. Это должны быть объединенные усилия, затрагивающие министерства, обычно имеющие дело с внутренними проблемами страны, в частности, министерства внутренних дел, финансов, юстиции, а также и ответственные за вопросы внешние: министерства иностранных дел и обороны. Таким образом, каждой стране следует развить тесное сотрудничество между различными министерствами и ведомствами, им подчиненными.

Поскольку более невозможно справляться с явными угрозами с одной или с другой стороны государственной границы, то более невозможно четко разграничить внешнюю безопасность и внутреннюю безопасность. Поскольку правительства начинают устранять преграды между их собственными министерствами, департаментами и ведомствами, им придется подготовить специалистов в новых отраслях деятельности, которые смогут работать в своих странах и со своими коллегами в соседних странах. Ввиду того, что новые угрозы безопасности исходят от нелегальных организаций, действующих трансгранично, правительствам придется получать информацию от своих соседей и делиться информацией с соседями. Службы безопасности следует полностью реорганизовать, чтобы встретить новые угрозы с фундаментальными изменениями в задачах, структуре и компетенции этих служб. Перестройка сектора безопасности и его институтов, реформирование и переориентация которых взаимосвязаны, непременно окажется объемным и сложным предприятием.

В сфере обороны, однако, такие усилия были успешно инициированы как региональные меры безопасности. Например, существует Юго-Восточноевропейская бригада (*SEEBrig*), созданная в 1998 г. министерствами обороны Македонии, Албании, Болгарии, Греции, Италии, Румынии и Турции. Штаб бригады, составленной из национальных подразделений, остающихся на расквартировании в своих странах, производящей совместные учения и тренировки, находился в Пловдиве (Болгария) и затем каждые четыре года перемещался в другое государство. *SEEBrig* могла бы использоваться для предотвращения конфликта и миротворческих операций по мандату ООН или ОБСЕ, осуществляющихся под командованием НАТО. Имеют место и другие Юго-Восточноевропейские инициативы.

Западное влияние и помощь

Процесс формирования концепции национальной безопасности, а также его продолжение в оборонных концепциях или стратегиях и военных стратегиях описан выше. Концепции национальной безопасности во всех государствах на переходной стадии включают новые невоенные угрозы. Однако за ними не следуют конкретные стратегии и процедуры, наподобие разработанных по вопросам обороны и армии. Это упущение возникло, хотя и без умысла, из-за западных организаций и их программ помощи. До сих пор западное внимание и помощь были направлены на реформу и реорганизацию вооруженных сил в "переходных государствах", в значительной степени игнорировался невоенный сектор безопасности.

Было много внешних программ помощи по вопросам политики (демократический контроль над вооруженными силами), экономики (управление ресурсами), военной реформы (изменение структур вооруженных сил) и процедур НАТО (совместимость). В конфликтных регионах, а именно на Балканах, были развернуты многонациональные военные оперативные силы с привлечением НАТО и стран, не являющихся его членами. Вооруженные силы были готовы взяться за выполнение миссий с такими взаимосвязанными политическими и военными целями, как миротворчество, гражданская безопасность, кризисное реагирование и гуманитарная помощь. Расширение небоевых или боевых задач низкой интенсивности требует новых свойств: гибкости, инициативности, долговременного поддержания боеспособности и возможности координировать усилия с собственными или иностранными гражданскими и политическими властями.

Но вооруженные силы не могут составить первую линию обороны против новых угроз и нелегальных организаций, хотя в определенных случаях их придется направить против военизированных организаций. Нынешняя забота западных государств состоит в том, чтобы воздвигнуть прочные государственные границы, барьеры, сдерживающие поток на Запад криминального товарооборота. Причина этого, по крайней мере в некоторой степени, состоит в том, что со своим расширением ЕС и НАТО приближаются или вступают в контакт с областями, которые порождают или экспортируют новые угрозы. Можно предположить, что попытки воздвигнуть более прочные заграждения на границе в состоянии если не блокировать, то, как минимум, уменьшить угрозы. Сейчас границы слабы и пористы, и их укрепление потребует много времени и сил. Необходимо создание глубинной обороны с условием регионального трансграничного сотрудничества институтов безопасности.

В основном, институты национальной безопасности государств “Трансатлантического сообщества”, т. е., государств — членов международных альянсов, НАТО и ЕС, все еще те же, что созданы для победы в холодной войне. Их вооруженные силы организованы, прежде всего, для обороны против угрозы территориального вторжения или для проекции силы, как в Афганистане и Ираке. Западные разведывательные организации, особенно гигантский, сложный и чрезвычайно дорогой американский аппарат, не соответствовали потребности иметь дело с новыми угрозами, и не были эффективно реструктурированы для этого. Нынешние угрозы обрисовываются линиями, которыми помечены трещины в обществах. Они находятся не в пределах границ, разделяющих суверенные государства.

Новые угрозы экологии

Метод расчета угрозы—вероятности—уязвимости—риска недостаточно эффективен по отношению и к новым угрозам, и к традиционным. Однако налицо инициативы по достижению этой эффективности, по крайней мере, в некоторых сферах. НАТО начало программу по определению, обмену и анализу текущих исследований, включая применение моделей и политических подходов к актуальному соотношению изменений и безопасности, в том числе экологической. Она предлагает выработать критерии угрозы безопасности, определения риска и его оценки, рассматривая экологические проблемы и тенденции в категориях их воздействия на политику безопасности с целью общего распределения по категориям конфликтов, вызванных экологической деградацией, или таких, в которых экологическая деградация является главным фактором.

Оцениваться будут регионы, относящиеся к интересам безопасности НАТО, и экосистемы в категориях их взаимосвязи с главными экологически проблемными областями. При использовании оценки угрозы будет иметь место разработка анализа риска, соединяющего традиционные методы оценки риска НАТО для оценки рисков, целиком или отчасти вызванных экологической деградацией. Риски будут оцениваться в глобальном или региональном контексте, в соотношении с другими факторами потенциального конфликта и с определением приоритетности рисков, принимая во внимание НАТО, “Партнерство ради мира” и региональные приоритеты.

Существует кризисный менеджмент. Западные институты имеют дело с кризисами, используя различные средства — от предупредительной дипломатии до проекции силы. Это положение включено в Стратегическую концепцию НАТО 1999 г. для миссий вне зоны, “вне Статьи V”. С точки зрения НАТО, урок прошлого десятилетия в Юго-Восточной Европе ясен. Раннее предупреждение об угрозе кризиса является жизненно важным. Но узнать, как Альянс может повлиять на возникающий кризис, трудно. Членам Альянса следует принять политическое решение, а это требует времени. Однако в Юго-Восточной Европе кризис является опасным событием, которое возникает внезапно и угрожает жизни значительной части населения, социальной структуре, политической системе, даже суверенитету и территориальной целостности страны. Изменчивая ситуация в одной стране могла бы с легкостью оказать эффект домино на соседние страны. Ни одно правительство не может ждать, пока НАТО или какой-то другой международный орган обдумает, что можно сделать и следует сделать.

Кризисное управление

Региональный вооруженный конфликт является угрозой, включенной во многие концепции национальной безопасности, особенно в Юго-Восточноевропейских странах. Региональный конфликт подвергает опасности страну и нанесет большой ущерб, если выплеснется через границы. Но происхождение региональных конфликтов и кризисов меняется. На протяжении 90-х годов эпицентром конфликтов на Балканах был Белград. Балканские войны зачастую затеняли перспективы меньших, но более вероятных кризисов. Когда в 1997 г. в Албании рухнула огромная, мошенническая финансовая пирамида, там возникли политические бунты, нападения на полицию и военные склады оружия, и близился коллапс политической системы. Правительство не знало, как справиться с кризисом; военные командующие колебались, какое решение принять. Потоки беженцев достигли Италии и, в конеч-

ном итоге, Западноевропейский Союз попытался сдержать кризис. То, что случилось в Албании, было ситуацией хрупкого государства, подвергнувшегося воздействию внезапного, резкого удара.

Мы можем обдумывать кризисную ситуацию, используя сценарий-концентрат различных угроз (такой сценарий действительно был разработан для анализа регионального кризиса участниками из Центральной Европы). Он начинается с экологической и гуманитарной катастроф. Ядерный реактор плавится в области, где сходятся границы трех стран. Массовые потоки испуганных людей мечутся через границы спорного региона. Сообщается, что в растерянности пограничники одной страны открывают огонь по пограничной страже другой. Непосредственно перед мнимым инцидентом вторая страна объявляет мобилизацию резервов, чтобы перекрыть проникновение беженцев через границы. Все страны отчаянно взывают к НАТО, ЕС и ОБСЕ о помощи; однако, они не указывают, в чем нуждаются, и как остро. Конечно, не каждой стране могли бы угрожать именно такие события. Однако в обширном регионе от Калининграда на Балтике до Черного моря ни один возможный кризис нельзя исключить.

Кризисное управление в повестке дня реформы сектора безопасности должно стоять выше, чем планы мобилизации и развертывания вооруженных сил страны против возможной внешней угрозы. Чем меньше правительство делает соответствующих приготовлений к этим угрозам развитием эффективной способности к кризисному управлению и капиталовложениями в правильный тип и качество сил безопасности (вооруженные силы, полицию, разведку), тем более серьезна опасность, что угрозы возникнут сами по себе. По отношению к международным институтам безопасности, кризисы являются событиями вне зоны ответственности, а средства управления простираются от предупредительной дипломатии до проекции силы.

Страны переходного периода имеют законы и административные нормы, уместные в кризисной ситуации. В целом, им недостает эффективных механизмов координации, которые можно привести в действие. Это могло бы иметь серьезные негативные последствия, если бы система попала под напряжение, либо ввиду повышения внешнего риска, либо же ввиду чрезвычайной ситуации в обществе. Необходимо создать, внедрить и применять на регулярной основе механизмы, требующиеся для действенного функционирования правительства во время кризиса или чрезвычайной ситуации. Изучение и понимание мастерства кризисного предупреждения, предотвращения и управления как внутри страны, так и с партнерами, должно стать высшим приоритетом на ближайшее будущее. Механизмы управления неадекватны, если они не созданы в самом начале. Реформа сектора безопасности должна предусматривать три сферы: национальную, региональную и международную. Национальное планирование должно определить место (возможно, кабинет, возможно, совет национальной безопасности) центра управления. Соседним странам нужно сотрудничать, структуры управления и процедуры в соседних странах должны быть подобными и способными к региональному взаимодействию. Гражданским властям и военным учреждениям одной страны придется общаться со своими коллегами через границы. Должны быть хорошие коммуникации между западными и восточными центрами кризисного управления.

На национальном уровне кризисное управление должно развиваться на основании трех требований. Первое состоит в способности собирать и анализировать информацию о том, какие риски и угрозы могут возникнуть и насколько быстро. Второе относится к функционированию структуры управления. Управление не требует большой укомплектованной постоянным персоналом структуры. Постсоциалистические правительства имеют тенденцию к разработке бюрократических планов, которые, скорее, могут воспрепятствовать быстрому реагированию, чем способствовать ему. Третье требование относится к праву. Правительству может потребоваться применение чрезвычайных средств. Гражданские права общества могут ограничиваться введением комендантского часа или другими мерами. Но постсоциалистические официальные лица имеют тенденцию рассматривать безопасность и реагирование на чрезвычайные обстоятельства в категориях внутренней, полицейской власти. Региональному кризисному управлению необходимо стремиться к распознаванию, сдерживанию и ликвидации кризисов на их начальных стадиях. Его назначение состоит в раннем сдерживании, пока международные организации не будут готовы к действию.

Демократия, безопасность и оборонное планирование

д-р Ян Арведс Трапанс

Введение

Министерство — это структура, которую министр использует для осуществления оборонной политики, выработанной правительством и одобренной парламентом. В этом смысле министерство обороны имеет почти такие же обязанности, как и другие министерства. Но министерство обороны имеет и значительные отличия. Оно контролирует и направляет большую, могучую и автономную организацию — вооруженные силы. Много было написано о проблеме демократического контроля над вооруженными силами и многое из этого имеет непосредственное отношение к ситуации, в которой оказались новые демократии.

Министерство обороны сталкивается со многими новыми большими и сложными проблемами. Вооруженные силы уменьшаются, реорганизируются, реструктурируются и принимают на себя совершенно новые задачи. После холодной войны обстановка безопасности изменилась, но для стран за пределами Западной Европы она не стабилизировалась. Международные институты, НАТО и ЕС, расширяются. Они приняли в свои ряды несколько стран; они приближаются к другим; они продвигают перед собой широкую сеть институциональных отношений, которая вовлекает страны на их пути. Появились и новые угрозы, внутренние, региональные и международные. Министерство обороны занимается большим количеством новых вопросов и проблем, чем любое другое министерство. Внутри каждой страны и правительства политические институты по мере их приспособления к демократическим системам, экономике свободного рынка и открытому обществу захлестывают крупномасштабные перемены. Если министерства обороны разрабатывают структуры и процедуры, чтобы справиться с целым рядом новых вызовов, этим же заняты и другие структуры, например, новые парламенты. Во-первых, это проблема сотрудничества в оборонном сообществе, между гражданскими и военными властями, вначале намеченного в конституциях и законах, а затем выработанного на практике. Во-вторых, это отношения между министерством и парламентом, который уже начинает захватывать новые, незнакомые рычаги демократической политической власти. В-третьих, это разделение на управление ресурсами и оборонное строительство, важнейшая проблема, требующая компетентности не только от министерства обороны и вооруженных сил, но также и от других ветвей власти и от парламента. В-четвертых, само правительство, кабинет, где официальные лица сферы обороны представляют свои программы, отстаивают свои приоритеты, поддерживают свои запросы и пытаются четко выделить свою область ответственности за сферы внутренней и региональной безопасности, в которые вмешиваются все больше и больше министерств. В-пятых, министерству обороны следует рассматривать общество в целостности, соприкасаясь с тем, что называют "гражданским обществом", а считаться и иметь дело приходится с его институтами, в частности с масс-медиа. И, наконец, международное окружение, "приближение Запада", которое предлагает много программ, требует больше внимания и значительных усилий со стороны министерства обороны и других.

Обязанности и функции министерства обороны будут раскрыты в контексте его взаимоотношений с различными субъектами, упомянутыми выше, при особом внимании к организации внутренних структур самого министерства. Описание будет сопровождаться ссылкой на практики и примеры из опыта новых демократий. Будет рассматриваться функционирование: как были внедрены некоторые структуры и методы, что сработало хорошо, а где эффект был незначителен. В манере, свойственной в наши дни западным экспертам, мы отметим “надлежащее управление” там, где оно проявляется.

Мы включаем описание, какими должны быть власть и роль министра обороны в новой демократии, стремящейся к реформам и преобразованиям в новой армии, ориентированной на новые угрозы и основанной на новом общественном договоре, который требует сильной политической воли и направленности. Необходим гражданский министр обороны с подчиненным ему сильным министерством. Именно он и его министерство, а не вооруженные силы, отвечают перед правительством и парламентом за обеспечение той оборонной политики, стратегии, структур и действий, которые сосредоточены на приоритетах безопасности общественности (и ее избранных парламентских представителей) и соответствуют ресурсам, которые общество готово отдать на потребности обороны. Когда ожидания превышают уровни финансирования (что является обычным делом), именно министр должен обеспечить осведомленность общества и его политических представителей о предпочтениях и рисках. Он должен также отвечать за осуществление политики, отдачу приказов генералам и контроль над их исполнением. Это требует механизмов благоприятствования и политической авторитетности, основанных на поддержке со стороны исполнительной власти и парламента. Сила этой поддержки отображает степень “оборонного консенсуса” между политическими силами общества. Там, где такого оборонного консенсуса нет, министр должен приложить все усилия для его достижения, иначе он потерпит неудачу.

Министерство обороны в новой демократии

Правительственные структуры представительных политических систем создаются по конституциям и законам, которые ставят министерство обороны в надлежащее положение и обеспечивают необходимыми полномочиями для исполнения обязанностей. Министерство обороны, как говорилось выше, во многом ответственно за эффективность вооруженных сил. Однако вооруженные силы являются автономной, сплоченной организацией с иерархической структурой. Ввиду своей природы и задач они не могут быть демократичными. Высший уровень вооруженных сил — это Генеральный штаб, возглавляемый начальником штаба, который, с одной стороны, подчинен министру обороны и, таким образом, подлежит демократическому гражданскому и парламентскому контролю. С другой стороны, в соответствии с демократической практикой глава государства, президент, является главнокомандующим вооруженных сил. Президентские полномочия определены в конституции и различны в мирное время, в кризисных ситуациях и во время войны. Однако в любом случае президент имеет определенную степень власти над вооруженными силами, также серьезным влиянием обладает и премьер-министр. Таким образом, армия имеет две линии субординации. Поскольку вооруженные силы сокращаются, реформируются и перенацеливаются — что представляет собой дорогое, долгосрочное предприятие — министры обороны имеют или обязаны иметь особо тесные связи с парламентами своих стран.

Министерство обороны стоит на политическом пересечении гражданских и военных дел, и власть министра основана на фундаментальном принципе — демократическом контроле над вооруженными силами. Суть демократического контроля была описана во многих аналитических исследованиях. Армия не может оказывать влияние на внутреннюю политику, не может выступать как политическая организация, сберегая свою значимость и влияние, должна признать демократическое гражданское руководство оборонной политикой. Правительства вносят предложения, а парламенты принимают решения по оборонным расходам, структуре войск, поставкам и другим относящимся к этому вопросам. Военнослужащие должны быть “нейтральными и аполитичными”, подчиняясь внутреннему гражданскому руководству, выполнение ими профессиональных обязанностей должно ограничи-

ваться осуществлением общего политического выбора этого руководства. Однако, как иронически заметил военнослужащий высшего ранга с обширным опытом службы в западных странах и в государствах переходного периода: “Это все очень просто, когда изложено в академической манере, но на практике жизнь никогда не бывает настолько упрощенной”.

Устоявшиеся демократии имели возможность налаживать отношения армии и общества столетиями. Результат можно подытожить под заглавием “демократический контроль над вооруженными силами”. Сегодня в мире много “новых демократий” или “государств переходного периода”, следовательно, их вооруженные силы должны быть поставлены под “демократический контроль”. Кроме того, структура и технология демократического контроля должны быть по существу такими же, как в странах НАТО и ЕС (где также действуют ОБСЕ и другие структуры). Расширяясь, эти два главных института издают перечни критериев для стран, которые надеются присоединиться или тесно сотрудничать с ними. Большинство критериев относится к демократическому контролю над вооруженными силами, первоочередным является требование того, что министр обороны должен быть гражданским лицом.

Новые демократии устанавливают ответственность президента, министерства и Генерального штаба законами и другими нормативными актами. В общем, министерство ответственно за оборонное управление, военное строительство и поддерживает вооруженные силы в отношении финансирования и других ресурсов соответственно требованиям, определяемым Генеральным штабом. Генеральный штаб ответственен за оперативное командование, контроль и оборонное планирование. В странах переходного периода достаточно законов, их даже больше, чем нужно. Принятыми неопытными законодателями, многим законам, нормативным актам и официальным концепциям не хватает ясности, они четко указывают на ответственность, но отвечают на все административные вопросы, зачастую содержат запутанное изложение, структуру, противоречивые положения, иногда создающие коллизии и нечеткую терминологию. Неоднозначные законы о безопасности и обороне приводят к противоречивым представлениям президентами или премьер-министрами своих политических ролей и власти. Но армия при этом, как правило, воздерживается от давления на политические решения.

Западный проект предполагает, что министерства обороны возглавляются и в значительной степени укомплектованы гражданскими лицами. Новые демократии пока этого не достигли, однако есть и несколько примечательных исключений. В странах переходного периода не достает квалифицированных национальных правительств, в частности гражданских лиц, компетентных в формировании оборонной политики и оборонном планировании. Демократический гражданский контроль, сферы ответственности министерства обороны и Генерального штаба, оборонная реформа — вот три труднопреодолимые преграды, которые новым демократиям предстоит преодолеть без особой задержки. По-видимому, как только утвердятся механизмы, общепринятые практики и демократические привычки, поведение политиков в новых демократиях будет не хуже и не лучше, чем политиков старых демократий. Очевидное затруднение состоит в том, что время, отведенное для утверждения таких вещей, измеряется десятилетиями, а не веками. Каждое оборонное учреждение должно быть тщательно реформировано как в политическом, так и в военном отношениях. Реформа требует реформаторов. По западным взглядам, они должны быть гражданскими лицами, возглавляемыми гражданским министром обороны. Однако при взгляде на то, что имело место в тех Центрально-Европейских странах, где оборонная реформа пустила корни и теперь прогрессирует, это было процессом, которым руководили несколько высших военнослужащих, обладающих видением перспективы, храбростью, решимостью и профессиональными знаниями. Они смогли вдохновить подчиненных следовать за собой и привлечь на помощь внешних экспертов. Кроме того, им посчастливилось иметь сильную политическую поддержку, защиту и поощрение.

Мы можем проиллюстрировать это соответствующими обязанностями гражданских лиц и военнослужащих по обычному западному методу взаимосвязанного планирования безопасности. Обычно это осуществляется следующим образом. Последовательность состоит из восприятия угрозы, концепции национальной безопасности, оборонной политики, военной стратегии, планов военного строительства и подготовки, доктрины и т. д., подразделяясь на более детализированные планы и прак-

тические процедуры. Без взаимосвязанного процесса планирования военным очень трудно аргументировать запросы на человеческие и материальные ресурсы, финансы, поставки, технические и другие средства, а также разработать планы подготовки и развертывания. Без ясного определения и определения приоритетности угроз трудно подсчитать потребность в человеческих и материальных ресурсах, требующихся для выполнения определенных задач, определить типы систем оружия, которыми следует оснастить войска, и показатели для оценки уровня готовности к выполнению задач.

Взаимосвязь между концепцией безопасности, концепцией обороны и военной стратегией была показана в другой главе; первая концепция приводит в движение другие. Министр обороны и возглавляемое им министерство участвует в формировании концепции безопасности, Начальник штаба выступает советником министра. Следующим шагом является создание концепции обороны, которая должна соединить концепцию национальной безопасности с процессом выработки структуры сил. Ее также разрабатывают в министерстве обороны, где, по западному образцу, участие гражданских и военных сбалансировано.

Надлежащие эффективные рабочие отношения министерства обороны с Генеральным штабом существуют тогда, когда оба органа могут разработать практические решения о том, что творцы политики (гражданские лица) предполагают достичь, и что эксперты (военнослужащие) считают нужным для достижения первого. В мирное время область полномочий министерства обороны включает подготовку оборонного бюджета, доступ к разведанным, участие в стратегическом и оборонном планировании, включая выработку структуры войск, приобретение вооружений, развертывание, кадровую политику. Эффективная поддержка для министра требует сотрудничества между военнослужащими Генерального штаба, министерства обороны и штатом гражданских специалистов министерства. Оборонное строительство при демократии является процессом, в котором правительство преобразует общую потребность безопасности, воспринятую обществом, в оборонные цели, плановики превращают их в выполнимые, оптимальные цели, военные и гражданские эксперты по обороне трансформируют их в кратко-, средне- и долгосрочные планы и выносят их на одобрение в парламент.

В демократических системах с годами роль гражданских лиц в оборонном планировании возросла. Однако солдаты также продвинулись за линию, которая обычно разделяет военные и невоенные ответственности. Офицеру Генерального штаба приходится участвовать в административных заседаниях, готовить документы правительственной политики, а иногда свидетельствовать перед парламентскими комитетами. НАТО расширяется, и современный военный профессионализм требует знания международных организаций, межведомственных хитростей и процедур многонациональной гражданско-военной бюрократии. Нынешнему профессиональному военнослужащему нужно быть и военным администратором, и военным дипломатом, а также выполнять и некоторые гражданские функции.

Министерство и парламент

Демократия контролирует свои вооруженные силы, и осуществляется этот контроль парламентом, поскольку именно он решает, сколько денег получит правительство и какая их часть будет приходить на оборону. В демократических политических системах парламенты установили методы и процедуры работы с правительствами. По форме они несколько отличаются в разных странах, но по сути своей одинаковы. Парламентское "право кошелька" влечет за собой требования прозрачности и подотчетности, которые составляют основу механизма парламентского контроля, обеспечивая организацию и функционирование комитетов, проведение слушаний, запросов министру обороны и т. д. Для этого законодатели "молодых" демократий приняли новые демократические конституции, ввели в действие законы, создали новые политические структуры и выработали правила поведения и рутинные процедуры повседневной работы. Парламенту пришлось продвигаться, шаг за шагом, от политической теории к институциональному строительству и налаживанию работы в комитетах, проведению слушаний и утверждению бюджетов. С одной стороны, им было необходимо сделать все это очень быстро, за считанные годы, тогда как у старых демократий было намного больше времени. С другой стороны, если бы они не выработали политического поведения и рутинных процедур, могло и не про-

изойти распространения демократического контроля на вооруженные силы или реформы последних, а также установления демократического контроля над многим другим.

Конституция и законы определяют и разграничивают ответственность министерства обороны и парламента. В принципе, между ответственностью и подотчетностью министра обороны и других министров разницы нет. Все члены кабинета, как правило, должны докладывать парламентским комитетам, от них могут потребовать присутствия на слушаниях и им следует отвечать на запросы. В повседневной практике отношения министра обороны с парламентом особенно сложны и требуют согласованности. Парламенты имеют постоянные комитеты, и комитет по делам обороны обычно относится к важнейшим. К тому же “молодые” демократии реформируют свои вооруженные силы, а это сложный, долговременный и дорогой процесс.

В принципе, демократические структуры, учрежденные конституцией и законами, вполне демократичны. Правительство и парламент согласились принять и взаимно соблюдать соответствующее распределение власти и ответственности. Можно было предвидеть, что на практике выявится много недостатков. Часто встречающейся трудностью в странах переходного периода является то, что мало кто из парламентариев имеет достаточную квалификацию, чтобы иметь дело с вопросами обороны, включая работу в важных комитетах, например, бюджетного и по обороне. Это не является недооценкой их способностей. Западные парламентарии имеют опытный штат, которые помогают как работе всех комитетов, так и его отдельным членам, состоящих из государственных служащих, обладающих знаниями, умениями и средствами для поддержки выборных представителей таким образом, чтобы они могли обеспечивать подотчетность должностных лиц обороны и армии. У парламентов стран переходного периода нет таких преимуществ. Однако наличие квалифицированного штата является первоочередным требованием, и парламенты некоторых новых демократий выполнили его надлежащим образом.

Описывая политические реалии оборонной реформы, Кристофер Доннелли писал: “Например, нет ничего хорошего в утверждении “у нас хороший демократический контроль”, если армия страны развалена, никто в правительстве в действительности не знает, сколько больничных кроватей по стоимости равны танковому батальону, или если парламентарии не могут определить, сколько танков требуется, чтобы защитить страну... Решение должно представлять собой взаимный баланс ответственности между политиками и специалистами по обороне”. Министерство обороны может прийти к выводу (как уже пришли некоторые из них), что им было бы лучше не обращать внимания на государственные институты — президента, Совет обороны и различные министерства (особенно министерство финансов), которые имеют влияние на оборонное строительство. В конце концов, министерство обороны ответственно за неотложные реформы, а не за ошибки парламента. Это ограниченный взгляд на вещи. Без компетентности членов парламента в той же степени, что и в министерстве обороны, без компетентного штата госслужащих в обеих инстанциях, без нерушимого сотрудничества между сотрудниками обоих учреждений не может быть надлежащего применения власти парламентом или эффективного планирования в министерстве.

Также важно глубокое понимание членов парламента оправданных потребностей вооруженных сил. Без этого министерство обороны не может рассчитывать на то, что все поданные плановые оборонные документы, документацию по бюджету и другую информацию, будут надлежащим образом рассмотрены парламентом, и это не станет формальным выполнением требований прозрачности. Пока парламента не способен понять, какие ресурсы требуются и как они используются, не может быть ни прозрачности, ни подотчетности. Это в интересах вооруженных сил и министерства обороны в такой же степени, как и парламента. В парламенте, а также в министерстве обороны должны быть компетентные гражданские лица, которые могут иметь дело с проблемами обороны на равных условиях. Не может быть демократического контроля, пока парламента неэффективен, по крайней мере, в рассмотрении оборонных вопросов.

Потребность в компетентном парламентском персонале была признана, и началась работа по созданию этого ресурса, но это потребует времени. Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами опубликовал на разных языках “Парламентский надзор над сектором безо-

пасности: принципы, механизмы и практические аспекты. Пособие для парламентариев.”, предназначенное для использования в новых демократических государствах. Пособие описывает, как парламенты должны оптимально функционировать. В нем много говорится об отношениях между парламентами и министерствами обороны, и он представляет собой полезный материал для членов парламента и их штата. Деятельность по налаживанию политического сотрудничества между должностными лицами обороны и парламентариями может быть инициирована в министерстве, ее не обязательно начинать в парламенте. Демократический контроль влечет за собой ответственность военных за подготовку гражданского персонала в правительстве, парламенте и прессе по военным делам и требует от гражданских служащих готовности учиться и эффективного сотрудничества.

Для того чтобы министерство обороны отвечало этим требованиям и было готовым работать с парламентом, участвовать в бюджетных и других комитетских слушаниях, отвечать на парламентские запросы, министерству следует иметь соответствующую организационную структуру, подразделения которой специально предназначены для общения с законодателями, подкрепленными соответствующим штатом так, чтобы принципы, механизмы и процедуры работали надлежащим образом. Каждое министерство обороны в новых демократических государствах должно иметь хорошо укомплектованный персоналом отдел, предназначенный для связи с парламентом и руководимый высокопоставленным чиновником, например, парламентским заместителем министра. Они должны сотрудничать с парламентскими комитетами и парламентским штатом, налаживая рутинные, повседневные рабочие отношения, добровольно предоставляя информацию, не ожидая, когда ее потребуют. Существенной для долговременного оборонного планирования является надежная оценка того, на какое финансирование может министерство обороны рассчитывать на протяжении ряда лет.

Оборонное министерство обязано работать с парламентом таким образом, чтобы, во-первых, аргументировать предложенный годовой бюджет, и, во-вторых, информировать, объяснять и оправдывать среднесрочные программы и долгосрочные планы. При этом поток информации должен быть постоянным, не эпизодическим. От министерства обороны, например, будут ожидать выпуска периодических обзоров средне- или долгосрочного оборонного развития; регулярных ежегодных или двухлетних отчетов об оборонной политике, планах и их выполнении, досконального представления годового бюджета (фактов, цифр) с определенным пояснительным материалом, своевременных компиляций или докладов по общей статистике вооруженных сил, данных по материальным ресурсам и оснащению (поступлению, запасам, расходованию); информации по проблемам, беспокоящим и общество, и законодателей.

Некоторые министерства обороны издают периодический “Отчет министра обороны парламенту”, неформально называемый “Белая книга”. Мы опишем одну из них, распространяемую министерством обороны Латвии. По закону от министра не требовалось готовить этот “Отчет”, министерство само решило, что это будет полезным. “Отчет министра” дает детальное представление о деятельности министерства по оборонной реформе, а именно: о приоритетах и методах планирования, структуре войск и планах их развития, предполагаемом оборонном бюджете, международном и региональном сотрудничестве, оценке иностранных экспертов и отношениях между вооруженными силами и обществом. Отчет также распространяется по другим министерствам и среди общественности, чтобы продемонстрировать, как министерство обороны тратит общественные средства и в каких целях. Англоязычная версия рассылается в учреждения НАТО, оборонные структуры Запада и экспертам различных институтов публичной политики. С формой, содержанием и списком рассылки Отчета было бы полезно ознакомиться другим министерствам обороны.

Военное строительство и планирование, исходящее из ресурсов

Три фактора определяют преобразование вооруженных сил. Во-первых, это международная и региональная природа безопасности, в которой расширение НАТО — наиболее важный, хотя не единственный фактор. Во-вторых, общая национальная безопасность страны и оборонная политика, заявленная в ее концепциях безопасности, обороны и военной концепции. В-третьих, оборонная эконо-

мика: сколько денег министерство обороны получает в годовом оборонном бюджете, и сколько ему разумно ожидать за определенный период. Эти факторы взаимодействуют, однако для многих государств переходного периода третий является основным. Бюджет — ключ, который находится в руках гражданского руководства страны.

Гражданские и военные вырабатывают концепцию обороны, которая, как уже говорилось, должна ясно определять оборонные аспекты в ответ на угрозы национальной безопасности, оценивать риски, устанавливать стратегические представления и допущения, которые будут направлять преобразование вооруженных сил, определять структуру войск, создавать роли, миссии и требования к возможностям. Парламенты, как правило, одобряют концепции обороны, и, утвердив их, принимают на себя ответственность за их поддержку. Концепции представляют собой руководство для оборонного планирования относительно приоритетов и дают основу для оценки расходов и особенностей финансирования таким образом, чтобы постепенное преобразование обороны было должным образом поддержано соответствующими бюджетными издержками. Пока оборона не получает достаточного финансирования, планы будут мало что значить. Всегда существуют альтернативные претензии на дефицитные средства, и решение о распределении этих ресурсов является политическим, принимаемым на уровне высшего политического руководства.

Реальное положение с поддержкой планирования и финансирования было очень трудным. Опыт вооруженных сил в бывших социалистических странах на протяжении большей части 90-х годов был почти одинаковым — периодическая жестокая нехватка финансов. Им пришлось выкарабкиваться из-под развалин командной экономики. В 1999 г. группа западных высокопоставленных советников по обороне указала, что доля ВВП, выделяемая на оборону в прибалтийских государствах, была так мала, что это могло сорвать внутреннее военное строительство. С укреплением прибалтийских экономик правительства выделили на оборонные расходы такую долю их ВВП, которая приблизилась к средней по НАТО величине около 2%. С политической точки зрения это был чрезвычайно необходимый знак их серьезного намерения вступить в НАТО.

Оборонное финансирование в других странах было проблематичным. Министерства обороны готовят годовые заявки на бюджет, которые парламенты имеют тенденцию урезать без особого рассмотрения или обсуждения. Государственные доходы меньше ожидаемого, и казначействам хронически не хватает средств. Результатом является стойкая дилемма для вооруженных сил, которые делают то, что могут, имея бюджеты выживания и не в состоянии провести необходимые реформы структуры армии, инфраструктуры и оснащения. На то, что вооруженные силы просто выживают, ясно указывают их затраты на заработную плату личному составу и содержание имущества в процентах годового оборонного бюджета. Если эта часть составляет в бюджете 80% или больше, вооруженные силы переживают суровые трудности. В наличии дилеммы были виноваты военные, потому что пытались сохранить старые, большие военные формирования. Министерство обороны Украины заявило в 2002 г., что им осталось “не более пяти лет до саморазрушения”. Гражданские деятели, особенно парламентарии, разделяют вину. Министр обороны может только делать все для него возможное для того, чтобы убедить высшее руководство страны в том, что если недостаточное финансирование будет сохраняться, то в лучшем случае оно приведет к застою, а в худшем — к развалу.

Мы можем, однако, предположить, что разрыв между требованиями и ассигнованиями будет сужен, если не устранен всецело. Когда направление, в котором будет двигаться страна по мере создания новых вооруженных сил, в общем, согласовано, и принято в основном решение по численности и структурам армии, то быстрота, с какой они могут быть построены, зависит от уровня финансовой поддержки, которую они получают. Первейшая вещь, если речь идет о министре обороны, — быть уверенным, что министерство полностью получит обещанное в годовом бюджете финансирование. Могут быть некоторые изменения, но при условии, что они не слишком серьезны. Кроме того, должна быть обоснованная уверенность, что уровень финансирования может быть стабильным в течение продолжительного времени. Уровень будет определяться непосредственно гражданскими творцами политики и косвенно — темпом экономического роста страны. Если оборонные расходы связаны с

валовым национальным продуктом — решение, принятое рядом правительств как часть их планов вступления в НАТО, — тогда можно осуществлять долгосрочное планирование.

Для надлежащего использования фондов правительству нужна хорошо функционирующая система управления ресурсами. Это столь же важно, как наличие реалистичных планов структуры войск; фактически, это неотделимо от планов, которые могут быть эффективно осуществлены. У стран, уходящих от авторитарных политических систем и командных экономик, есть большое затруднение. Уже отмечалось, что социалистические государства с командными экономиками осуществляли оборонное планирование в виде детальных, последовательных государственных планов, основанных на распределении ресурсов, что являлось действенным подходом к направлению экономических и демографических ресурсов страны на удовлетворение военных требований. Однако это просто не работает в странах с экономиками свободного рынка и демократическими системами, где вопрос, сколько денег получают вооруженные силы, решают парламентарии.

Старших офицеров попросили осуществить фундаментальный переворот своей военной философии. Во всех странах Варшавского договора существовал очень действенный подход к направлению экономических и демографических ресурсов страны на удовлетворение военных требований. Рассматриваемое строго в категориях эффективности, это представляет собой лучшее решение для военного планирования, чем что-либо изобретенное Западом, который, со всеми своими сложностями и проволочками, возней между министерствами, правительственными заседаниями и парламентскими комитетами, с запутанным управлением ресурсами, которое может быть нарушено политическими компромиссами и задержками, часто был, мягко говоря, неэффективным. Исследуя реформу безопасности и обороны Украины, два хорошо подготовленных западных наблюдателя заключили, что требовалась полная реформа системы, чтобы привести ее в большее соответствие с рыночными механизмами и монетарной экономикой. Украина отчаянно нуждается в оборонных плановиках, надлежащей оборонной финансовой системе и таком бюджетно-плановом процессе, который понимает настоящие издержки, обеспечивает составление всестороннего бюджета, устанавливает приоритеты и создает соотношение между потребностью, стоимостью и эффективностью. Система должна ликвидировать разрыв между планами и бюджетами, лучше учитывая соображения ресурсов в процессе планирования на всех уровнях.

Западные оборонные плановики выработали систему планирования, составления программ и бюджета, обычно обозначаемую “PPBS”. Систему, разработанную в Соединенных Штатах и приспособленную для европейских условий, НАТО помогло внедрить и в Центральной Европе. Она оперирует краткосрочными, среднесрочными долгосрочными планами, обычными являются одногодичные, пятилетние и десятилетние временные отрезки. Краткосрочный, одногодичный план предусмотрен для бюджета, среднесрочный для разработки программ, и долгосрочный — для планирования. Три периода планирования ресурсов сопряжены с военным строительством, которое также распределяется по кратковременным, среднесрочным и долгосрочным категориям с периодом планирования до десяти лет. PPBS — непростая вещь, и ее нельзя легко усвоить. Реципиенты должны признать, что у них нет квалификации для введения PPBS собственными силами и должны искать помощи извне. Прибалтийские государства пользовались внешними командами экспертов, а министерство обороны Украины в сфере финансирования, долгосрочного планирования, составления программ, бухгалтерской системы международного стандарта, финансового контроля и аудита получило помощь от Дании.

Обзор опыта министерств обороны различных стран по внедрению “системы планирования, составления программ и бюджета” показывает следующие результаты. Она утвердилась как основное средство инструментального управления ресурсами для обеспечения эффективного использования доступных ресурсов с соответствующими полномочиями, ответственностью и подотчетностью на всех уровнях оборонной организации. Были определены следующие цели: исправленная структура финансового управления, разграничивающая роли и ответственность; корректировка и внедрение финансовых процедур, таких как финансовый контроль и финансовый надзор, инвестиционная оценка и новая система управленческой информации. Должна быть создана четкая бюджетная процедура

с руководящими органами на соответствующих уровнях и высшим руководством, назначаемым министром обороны. Кроме того, парламент и соответствующие органы правительства должны быть постоянно извещены о достигнутом прогрессе, обновленных расчетах и приоритетах, уточненных оценках средне- и долгосрочных потребностей.

Национальная экономика и оборона находятся в более тесной взаимосвязи, чем другие области правительственной деятельности. Оборонные планы должны быть тесно взаимосвязаны с экономическими и демографическими ресурсами, имеющимися у общества. Таким образом, императивом является тщательный подход к управлению оборонными ресурсами. Для экономики и обороны имеет значение не только доступная сумма денег. Во-первых, министерствам обороны, в отличие от некоторых других министерств, по необходимости приходится составлять долгосрочные планы, в Албании, например, до 2010 г. Те, кому приходилось участвовать в этом объединенном планировании ресурсов и сил, знают, что это дело требовательное, с дальними горизонтами и комплексными анализами. Во-вторых, весь концептуальный каркас оборонного планирования в бывших социалистических странах совершенно вновь для них. Им приходится использовать "подход свободного рынка" в оборонной экономике, тесно связанный с "демократическим, политическим" подходом. Поскольку новые демократии неуверенно продвигаются к экономике свободного рынка, оборонные запросы следует оценивать с точки зрения затрат бюджета правительства, выраженных в деньгах, направить в парламент на утверждение и, когда "политические господа" вынесут свое решение, перевести из денежного выражения в содержание личного состава, оружие, оснащение, снабжение, подготовку и т. п.

У министерств обороны в Центрально-Восточной Европе были большие трудности с внедрением и осуществлением эффективной системы планирования, составлением бюджета и управлением ресурсами. После многих десятилетий командной экономики бывшие социалистические страны не владеют действенными методами оборонного менеджмента. Даже при переориентации оборонных плановиков на работу в новой политической обстановке им следует усваивать новые методы управления ресурсами.

Министерство и правительство

Министерство обороны ведет внутреннюю работу с профессиональными военными, прежде всего, во взаимодействии с Генеральным штабом. Это требуется для выработки устойчивых взаимоотношений с парламентом. Министр является также и членом кабинета, следует указаниям премьер-министра и координирует осуществление политики с коллегами по кабинету из других министерств. В современной обстановке безопасности область прямой и общей ответственности министерства обороны существенно увеличилась, и соответственно возросла потребность в скоординированной политике. Это можно проиллюстрировать на примерах из внешней и внутренней сфер.

Во внешних делах министерство обороны вынуждено иметь дело с последствиями расширения НАТО. Однако проблему представляет и ЕС. Мы можем предполагать, что целью политики страны является присоединение к обеим или хотя бы одной из этих организаций. Таким образом, задействуются министерства обороны, иностранных дел и другие правительственные структуры. Министры обороны едут за границу и выполняют важные политические задачи. Министерство имеет постоянные гражданско-военные представительства в международных учреждениях, например, в Штабе Верховного главнокомандующего объединенных вооруженных сил НАТО в Европе (*SHAPE*) и НАТО. Граница, отделяющая "военное" от "политического", утрачивает четкость. НАТО, как военно-политический альянс, делает все больший акцент на политические вопросы. Тем временем, Европейский Союз все в большей степени занимается безопасностью и оборонными делами. Министерство иностранных дел в каждой стране является центром взаимоотношений с ЕС. Чтобы разрабатывать и проводить политику, ему следует работать с другими министерствами, особенно с министерством обороны.

Мы сделаем набросок многолетней программы оборонного строительства, осуществляемой министерствами обороны под руководством НАТО. Это компендиум годичных программ трех стран. Ни одна из них не была включена в План действий по подготовке к членству, но все они намереваются

войти в НАТО и ЕС. Они взялись достичь следующих целей. Они будут продолжать совершенствовать общественный порядок и рыночную экономику, уделяя особое внимание борьбе против коррупции. Они будут поощрять и развивать соблюдение прав человека, в том числе прав меньшинств. Они укрепят демократические институты и их роль в обществе, создадут действенное государственное управление. Они наладят гражданский демократический контроль над вооруженными силами. Они сохраняют результаты, полученные путем экономической реформы, особенно в области приватизации. Они будут продолжать политику добрососедских отношений, особенно в использовании региональных программ. Они также всецело займутся внутренним контролем над оружием и разоружением. Перечни задач министерства обороны очень подобны тем, которые будут выполнять министерства иностранных дел, в частности относительно ЕС.

Можно было бы предположить, что между двумя международными организациями в Брюсселе должна существовать значительная координация общей политики, особенно ввиду того, что они неоднократно заявляли о разработке в процессе своего расширения хорошо продуманных совместных мер безопасности. Это, однако, не совсем так. НАТО участвует в реформировании оборонных институтов в присоединяющихся странах. Программы НАТО большей частью военные по природе и разрабатываются в рамках ПДПЧ и "Партнерство ради мира". ЕС предоставляет значительную экспертную помощь и финансовую поддержку для многих стран. Но не слишком много делается для координации его усилий. Поскольку ЕС не имеет высокоразвитых международных механизмов координации, усиливая представительства в каждой стране ограничены. Кроме того, несмотря на официально провозглашенную заботу о безопасности границ и других новых угрозах, ЕС мало что сделал для инициирования программ безопасности в невоенных частях сектора безопасности.

Относительно того, как правительство и министерство обороны могут координировать политику, можно присмотреться к опыту, успехам, затруднениям и урокам других стран. С принятием решения о приложении усилий, чтобы вступить в НАТО, министерство обороны Латвии учредило должность Исполнительного секретаря НАТО и отдельный департамент интеграции в НАТО. Оно также создало Совет интеграции в НАТО на правительственном уровне, глава которого назначается премьер-министром, а членами являются министры обороны, иностранных дел, транспорта и финансов. Когда требовалось, в работе департамента участвовал командующий вооруженными силами, а также представители других министерств. Словакия ввела систему программу "Подготовка к членству в НАТО", которая включала координацию и обзорные заседания кабинета. Румынская Национальная комиссия по интеграции в НАТО заседала ежемесячно на рабочем уровне и ежеквартально на уровне госсекретаря, чтобы обеспечить координацию, оценку и политические предложения Национальному совету обороны.

Такого рода система координации необходима, но может оказаться сложной. Есть много органов координации высшего уровня. Где бы ни существовало множество комитетов с перекрывающимися задачами, там существует опасность возникновения бюрократического лабиринта, в котором может затеряться ответственность за достижение желаемой цели. Словакия и Латвия — малые страны с небольшими правительствами, но им посчастливилось заполучить группы квалифицированных консультантов извне. Дилемма масштаба и сложности представляет собой трудность для больших западных организаций, особенно многонациональных, как, например, НАТО и ЕС. В странах переходного периода дилемма намного глубже, так как все еще ощущается наследие авторитарного прошлого. Есть заметная тенденция создавать большие, многоуровневые, крайне громоздкие комитеты. Наличие слишком большого количества специалистов на высших административных должностях обязывает причастные министерства и ведомства тратить время и ресурсы на поддержку механизма координации, а не на выполнение работы. Присутствует психологический пережиток авторитарной культуры, где межведомственные и межминистерские каналы связи были малы и редко использовались, где вниз спускались директивы, а наверх отправлялась обширная, невразумительная документация, а время затягивали бюрократы. Нежелание делиться информацией весьма препятствует координации на рабочем уровне. Такого рода нисходящая вертикальная субординация, прозванная "дымоходом", препятствует работе и продуцирует плохо сфокусированную политику.

Изучение процесса подготовки концепции национальной безопасности, ключевого документа для направления политики, выявило в трех странах большое сходство. Концепции были разработаны на долгое время. По существу, каждая представляла собой компендиум национальных интересов и угроз национальной безопасности, представленных всеми министерствами или ведомствами, имевшими какое-то отношение к этим моментам, обширный документ, перечисляющий многие проблемы, но без приоритетов и конкретных решений. Несмотря на коллективные усилия, концепции были мало чем полезны в качестве документов планирования. Наложил свой отпечаток опасность проявления инициативы в старой системе, и в официальной среде был принят предусмотрительный и медленный способ реагирования. В западном министерстве поручили бы основную работу отборной, относительно малой группе, которая, по мере необходимости, затребовала бы помощь более широкого круга экспертов. Министры ознакомились бы с черновым продуктом, внесли бы исправления и утвердили бы его. В новых же демократиях этим всем занимаются громоздкие комитеты. Главный урок для министерств состоит в том, что следует выделять квалифицированный персонал для концентрации всех усилий. Персонал должен иметь возможность работать официально с коллегами в министерствах и управлениях. Этому общему персоналу предстоит не просто выполнение шаблонных задач, от него следует ожидать подготовки соответствующих документов для заседаний министров. Когда требуется, они должны предоставить анализ и варианты политических решений.

Второй областью правительственной координации является невоенная политика безопасности, то есть сферы деятельности министерства внутренних дел, пограничной службы, органов полиции, юридических служб и т. п. Новые демократии реорганизуют свои силы безопасности. Во многих из них внутренние войска превращаются из войск в силы жандармского типа, по сути, модифицированную государственную полицию. Государственные учреждения безопасности лишаются обвинительных функций. Для реагирования в случае природных и техногенных катастроф создаются гражданские силы чрезвычайных ситуаций. Пограничные силы больше не предназначены для военных действий, но принимают на себя задачи препятствования нарушителям границы и контрабанде, одновременно способствуя законной торговле. Принципом, охватывающим эти изменения, является демилитаризация, придание статуса и ответственности, которыми обладают такие организации в "Евроатлантических сообществах". Расширение международных институтов очень влияет на "новый ландшафт безопасности". Для них границы между государствами имеют меньшее значение и некоторые из них стираются с карты, как в зоне ЕС, другие ослабляются. Растет значение региональной безопасности в Прибалтике, на Балканах и Черноморском регионе. Региональное сотрудничество в области безопасности является главной проблемой безопасности.

Прошрое десятилетие засвидетельствовало появление новых угроз безопасности, не военных, а региональных по природе и не сдерживаемых границами. Они связаны с коррупцией, организованной преступностью, нелегальной торговлей оружием, наркотиками, людьми, контрабандой и нелегальной миграцией. Есть большие угрозы этнических и религиозных конфликтов, терроризма и распространения оружия массового поражения. Это ведет нас к реформе невоенного сектора сообщества безопасности: полиции, разведки, пограничной стражи и других служб, которая занимает важнейшее место в общей повестке дня реформы безопасности. Линии, которые разграничивают области скрытой опасности, больше не проходят вдоль границ с военными группировками по обеим их сторонам. Новые угрозы многоаспектные, в них политический экстремизм сочетается с организованной преступностью и коррупцией. Они разделяют общества и не сдерживаются государственными границами. Им следует противостоять регионально, с правительственным сотрудничеством на широкой основе и сдерживать обороной в глубину.

Теперь безопасность требует координации с министерствами внутренних дел, финансов, юстиции и другими, традиционно имеющими внутренние функции. Службам, им подчиненным, необходимо сотрудничать по вопросам безопасности границы, полицейских полномочий, разведки и контрразведки, финансовых расследований, кризисного управления и, возможно, мер при бедствиях. Однако, поскольку безопасность должна быть обеспечена на региональной основе, она требует усилий министерств обороны и иностранных дел. Больше невозможно провести четкое различие между внешней

безопасностью и внутренней безопасностью. Понятие безопасности и стабильности в Европе за последнее десятилетие изменилось.

Опасности, обусловленные взаимосвязанными новыми угрозами, были признаны новыми демократиями и странами “Евроатлантической области”. Тот факт, что существует потребность в согласованности усилий на межведомственной и на региональной основе, очевиден. Был отмечен некоторый прогресс в направлении к внутреннему и трансграничному сотрудничеству. В этой области международные институты, НАТО и ЕС, хотя и часто заявляли о своих намерениях, сделали относительно мало. НАТО работала в сфере военной реформы. В своей области ЕС устраняет границы, хотя серьезно заботится о безопасности на своем периметре. Его обеспокоенность растет по мере приближения и даже соприкосновения внешних границ с областями, где возникают новые угрозы.

Все концепции национальной безопасности новых демократий признают новые угрозы. Парламенты издали законы в отношении некоторых из них, например, положения о кризисном управлении в ответ на возможную опасность, связанную с крупномасштабными внутренними беспорядками или мятежами, происходящими вблизи границы страны или распространяющимися через нее. Однако концепции национальной безопасности не были дополнены более конкретными и более детальными концепциями и доктринами, например, национальными оборонными доктринами и военными стратегиями для вооруженных сил.

В определенной степени этот недостаток является порождением западных институтов и тех программ развития, которые они ввели в новых демократиях. Они принесли сложный и многоаспектный процесс оборонного планирования, который начинается с концепции национальной безопасности и шаг за шагом переходит к военному строительству, управлению, основанного на ресурсах, и процедурам составления годового оборонного бюджета.

Подобного, хорошо разработанного процесса не существует для выработки контрмер по отношению к новым угрозам безопасности. Отдельные элементы или методы идентификации и противостояния угрозам приспособлены для учета новых угроз. Например, метод оценивания угроз и риска включен в процесс планирования безопасности, о котором шла речь в другой главе, который очень полезен. НАТО разработала кризисное управление. По существу, оно сводится к политическим решениям относительно того, когда, как и будет ли вообще НАТО участвовать в урегулировании кризиса. Оно не включает механизм быстрого реагирования, который мог бы реагировать тотчас, а это именно то, что нужно правительствам новых демократий.

Угрозы были определены, правительства, министерства и подчиненные им ведомства осведомлены о них, контрмеры осуществляются, но нет общего проекта, нет конкретных национальных программ, нет долговременных целей, как в случае с оборонным строительством для участников программы “Партнерство ради мира” и членов ПДПЧ. Нет и немедленного ответа на эту проблему. Страны, подвергаемые опасности ввиду новых угроз, могли бы, однако, инициировать всеобщую стратегию, начиная с национальных “Обзоров безопасности”, осуществляемых по плану уже установленно-го процесса “Обзоров обороны”.

Такая деятельность, как, например, сведение годового бюджета министерства обороны, требуют значительной межведомственной координации. Полезной иллюстрацией может служить министерский план подготовки. Требуется почти девять месяцев, прежде чем кабинет подает план на рассмотрение парламента как часть годового бюджета. Происходящее отображено на схеме ниже. Это повторяемый процесс с неоднократной передачей материалов “туда-сюда” между Генеральным штабом и министерством, потом между министерствами обороны, финансов и экономики, завершаемый неоднократным рассмотрением в кабинете. Все это происходит перед тем, как бюджет направляется в парламент.

Мы уже писали, почему министерства обороны нуждаются в эффективном методе управления ресурсами — PPBS. Недостаточно, чтобы эта система ограничивалась внутренним функционированием ради собственной пользы министерства. Информация по управлению ресурсами должна быть интегрированной частью рабочих взаимоотношений с другими секторами правительства и парламента. В ней должны разбираться ключевые министерства, такие как министерства финансов и экономики, а

также парламентские комитеты. Это особенно важно для сотрудников парламента по двум причинам. Во-первых, хотя парламент и рассматривает годовой оборонный бюджет, он должен понимать, как годовые потребности соотносятся с большими проектами средне- и долгосрочного оборонного строительства. От парламентского персонала (и экспертов других министерств) не требуется овладения всем хитросплетением методологии PPBS, но им необходимо постичь ее основные элементы.

Министерство и общество

В западных трудах об основах безопасности и обороны неоднократно встречается утверждение, что концепции национальной безопасности должны быть известны обществу и чтобы оно одобрило итоговые требования безопасности и обороны. То, что общество думает о безопасности страны и оборонной политике, повлияет на решения, принимаемые высшим политическим руководством страны. Общественные взгляды могут не оказывать немедленного влияния, но в конечном итоге их нельзя игнорировать.

Нелегко с точностью знать, “что общество думает” в любой конкретный миг. Но в большинстве государств переходного периода, где опросами общественного мнения выявляются общественные отношения, есть учреждения, которые осуществляют квалифицированные опросы и публикуют результаты. Для министерств обороны изучение этих результатов окажется весьма ценным. Поверхностный обзор некоторых опросов, предпринятых за последние два года в прибалтийских государствах, некоторых балканских странах и в Украине свидетельствует о сходных результатах. В общем, общество доверяет вооруженным силам. Зачастую большинство респондентов считает, что оборонные бюджеты неадекватны. Хотя общество положительно относится к вооруженным силам как представителю нации, общественное мнение имеет тенденцию предпочтения малых профессиональных сил и сопротивления воинской повинности. В ряде случаев на вопрос о членстве в НАТО, значительная часть респондентов указывает, что они недостаточно информированы, с чем это связано, и о последствиях членства.

Особенно важны для министерств обороны взгляды на бюджет и структуру войск, то есть, малые, профессиональные вооруженные силы. Хотя о положительном отношении к вооруженным силам приятно читать, важным является именно общественное мнение об оборонных потребностях, то есть о бюджете. Министерства обороны могут и должны готовить опросы общественного мнения, проводимые профессиональными, уважаемыми учреждениями. Министерства, конечно, не приводят свою политику в соответствие с опросами. Парламенты, однако, действительно должны реагировать на общественные взгляды. Цель изучения общественного мнения состоит в определении долговременных тенденций. Однако даже несколько хорошо организованных опросов могут выявить информацию, которую министерство обороны должно немедленно принять в расчет. Например, в соответствии с опросом, проведенным в 2002 г. Украинским центром экономических и политических исследований, почти 40% респондентов считали информацию относительно оборонной реформы “недостаточной”, около 40% считали, что “от нас на самом деле скрывают надежную информацию”, и только чуть более 4% полагали, что “запланированный процесс реформы имеет место”. Фактически министерство обороны тогда определяло направление реформы. Если должностные лица обороны обнаруживают большие бреши в общественной информированности, они должны принять меры, чтобы улучшить состояние дел.

Каждое министерство обороны обязано объяснить обществу оборонные требования и оборонную политику. Информация должна быть содержательной и объективной. Министерство должно распространять документы по правительственным учреждениям и в парламенте. Они должны делать то же самое в прессе и обществе, в печатном и электронном виде. Чтобы политическое руководство страны и широкая общественность могли следить за состоянием и развитием вооруженных сил и понимать его цели, каждому министерству обороны следует обеспечить непрерывный поток информации, т.е. он должен содержать такие документы, как концепции национальной безопасности, оборонные концепции, военные доктрины и планы структуры войск; документы по международной политике, как,

например, стратегии интеграции в НАТО; и многое другое. Отчет парламенту или уже упоминавшаяся «Белая книга» являются частью этого потока информации. Для оборонного ведомства полезно предоставлять такую информацию, поскольку хорошо осведомленная общественность поймет и поддержит усилия министерства и Генерального штаба.

Насколько хороша, в общем, деятельность новых демократий в этой области? Ситуация меняется, но, в большинстве случаев, она оставляет желать лучшего. В лучшем случае, деятельность неадекватна. Даже случайные наблюдатели могут заметить недостатки министерских домашних интернет-страниц, ресурса, к которому интересующиеся оборонным строительством обращаются в первую очередь. Они не предоставляют много конкретной информации, хотя там хватает официальных фотографий должностных лиц министерства обороны в форме и при медалях. Некоторые документы, которые в западных министерствах обыденно распространяются среди гражданских и военных сотрудников, в новых демократиях засекречиваются или скрываются. Однако Министерства обороны передают те же документы по оборонной реформе в Штаб-квартиру НАТО; их читают во всех государствах-членах НАТО, которых теперь 25. Брюссель, пожалуй, распространяет на английском языке больше основных документов по обороне стран-членов ПДПЧ и участников программы «Партнерство ради мира», чем их собственные министерства обороны. У каждой страны и каждого демократического правительства будут свои секретные документы и документы для служебного пользования, но среди них не должно быть концепций национальной безопасности. Для этого нет разумной причины. Они должны быть открытыми документами, разработанными правительством, обсужденными и принятыми парламентом, известными общественности. Исследование по прозрачности и подотчетности в странах, которые намереваются вступить в НАТО, заключает: «Определенные правительства кажутся более раскрепощенными в отношении информирования о своих оборонных делах других правительств (и международных организаций), чем в отношении информирования своих собственных законодательных властей, неправительственных учреждений общества и населения в целом. Такого быть не должно. Нельзя поощрять государства, которые больше раскрывают чужестранцам, чем своему собственному народу».

Министерство обороны должно выработать дальновидную стратегию информации и связей с общественностью по внешним и по внутренним причинам. Брюссель обращает значительное внимание на общественное мнение по вопросу членства. Правительствам стран-кандидатов необходимо поощрять вдумчивое общественное обсуждение обязательств по членству и связанных с ним издержек, следует понимать необходимость долговременной поддержки. Когда НАТО во втором раунде своего расширения оценивало достижения тех стран, которые надеялись на принятие в Альянс, областью интереса были отношения между обществом и творцами оборонной политики. Нидерландскому министерству иностранных дел поручили провести исследование «Оценка кандидатов на членство в НАТО». Относительно Латвии исследование заключало, что ее министерство обороны предоставило «более чем достаточную информацию», и что «огромное количество официальных документов было доступным на интернет-странице», которую сочли наиболее прозрачной и полной среди предоставленной всеми остальными прибалтийскими министерствами обороны и иностранных дел.

В министерствах обороны были учреждены службы по связям с общественностью и информации. Была выработана стратегия связей с общественностью со следующими долгосрочными целями: добиться понимания обществом требуемых и расходуемых ресурсов, приоритетов в оборонном строительстве и решения существующих проблем, достигнуть общественного доверия, поднять престиж вооруженных сил. Она также была призвана помочь укрепить демократическое развитие общества путем открытия доступа к оборонной информации и через расширение ознакомления с концепцией гражданского контроля над вооруженными силами. Наконец, что не менее важно, она была предназначена для участия национального правительства, а также местных администраций и неправительственных организаций, в обсуждении потребностей общества в обороне, ее стоимости, целей и задач.

Все это должно подкрепить необходимое психологическое восприятие, которого требует оборона в демократическом обществе. Энергичные программы по связям с общественностью сформировали об-

щественное мнение, и опросы засвидетельствовали возрастающую поддержку вооруженных сил и оборонных расходов. Недавняя публикация по реформе безопасности в Украине и Молдове заключает секцию “Повестка дня для Украины” наблюдением: “Дальновидная информационная политика будет стремиться не ограничивать информацию, а создавать доверие”. В этом случае соответствующими синонимами слова “дальновидный” являются “мудрый” и “проницательный”. Политическое руководство Украины обязано усвоить, как уже усвоили некоторые из них, основную разницу между диктаторскими и демократическими политическими системами. Диктатуры считают, что сила зиждется на сокрытии информации; демократии знают, что она основана на свободном распространении информации.

Мы имели дело с обществом в целом, а сейчас можем рассмотреть “гражданское общество”. Гражданское общество, как емкое выражение, включает в себя неправительственные организации, прессу, научные круги и другие субъекты. Обобщенно определить гражданское общество можно было бы так: “Та часть общества, которая интересуется общественными делами, общественным благосостоянием и делает свое мнение известным всем — гражданам и политическим лидерам нации, чтобы изменить ход событий к лучшему”. Гражданское общество служит посредником между правительством и обществом; оно сообщает о заботах общества правительству и растолковывает действия правительства обществу”. Западные общества сознают, что помимо ежедневной работы, выполняемой политиками, военнослужащими и экспертами по политике, решения, предлагаемые правительствами, должно принять общество, в неправительственных организациях и, особенно, в общественных политических институтах, которые независимы, но, при необходимости, привлекаются правительствами для проведения своих экспертиз. Они являются характерной особенностью гражданского общества.

Для министерства обороны особый интерес представляют общественные политические институты, которые имеют дело с вопросами безопасности и обороны. Они работают с аналогичными учреждениями за границей, что является важным для обществ переходного периода. Гражданское общество играет критическую роль, предоставляя информацию и поддержку по широкому кругу вопросов: политике национальной безопасности, военной стратегии, приобретению оружия, правам военнослужащих, льготам отставников и т. п. Политические институты могут также быть источником гражданских экспертов для должностных лиц правительства, работы по конкретным аналитическим проектам, непредвзятых рекомендаций и новых перспектив. В настоящее время в каждой стране есть такие учреждения, в одних больше, в других меньше. Некоторые из них, хотя и малые, часто работают во взаимодействии со своими большими аналогами на Западе. Их появление и работа имеет положительное значение. Хотя деятельность относительно немногих из них связана, главным образом, с оборонной сферой, они часто проводят исследования и анализ достойного качества. Для министерства обороны они окажутся очень полезными не в последнюю очередь из-за того, что они имеют связи с мощным, международным семейством политических институтов Западе.

И, наконец, пресса. У министерств обороны нет комфортных отношений с прессой, но это обычная ситуация как для старых демократий, так и для новых. Пресса критикует должностных лиц обороны за неохотное предоставление информации и попытки скрыть все события, которые могли бы представить вооруженные силы или министерство в неблагоприятном свете. Министерство обороны склонно критиковать прессу за приверженность сенсациям, пристрастность, отсутствие интереса к основным проблемам обороны и понимания их. Упреки с обеих сторон во многом справедливы. Однако общественные политические институты, пресса и общество в целом, по крайней мере в некоторых случаях, стали развивать заинтересованные критические общественные обсуждения оборонной реформы. Министры обороны имеют собственные пресс-центры и представителей и в их интересах наладить процесс информирования и просвещения прессы, и их некоторые инновационные подходы могут быть полезны для всех. Вооруженные силы Латвии, например, выделили специальный День прессы, когда некоторые ее представители получают непосредственный опыт жизни простого солдата. Они день и ночь находились на тренировочной базе, спали в казармах, ели то, что и солдаты, наблюдали их подготовку, носили обмундирование, шлемы и оружие. Обе стороны заявили, что мероприятие было успешным, полезным, и что его следует повторять регулярно.

Министерство и приближающийся Запад

Продвижение НАТО и ЕС на Восток сравнили с медленным приливом, охватывающим ближние страны, и наблюдаемым издали другими. Но международные учреждения не контролируют поток. Вопрос присоединения страны — это политика правительства, решение парламента и выбор общества. Страна может намереваться вступить в Альянс, или колебаться в принятии решения, или предпочесть установить отношения, не предполагающие членство как окончательную цель. Для этих различных ситуаций НАТО разработала подробные программы, начиная с “Партнерства ради мира”. Они привели к интенсивному сотрудничеству со многими странами. Однако интенсивность участия страны и успех в достижении различных целей сами по себе не приносят членство. Министерства обороны считаются ведущими правительственными органами во взаимодействии страны с НАТО. Они ответственны за повседневные рабочие отношения, а вооруженные силы являются структурой, которая наиболее тесно вовлечена в них.

С расширением НАТО изменилось, изменяя свой военный потенциал и приоритеты в ответ на изменения, происходящие в пространстве безопасности. Когда начиналось внешнее продвижение, НАТО имела “Стратегическую концепцию”, разработанную в 1991 г. В 1999 г., на Вашингтонском саммите, была принята исправленная концепция, определившая новые риски и угрозы, признавшая главной проблемой кризисное управление и включившая миссии вне зоны ответственности или “вне Статьи V”. Территориальная оборона осталась основной функцией Альянса. Но НАТО просто больше не может защитить свою безопасность, без противостояния потенциальным угрозам, которые возникают вдали от него, и радикальной реорганизации своей процедуры планирования действий и генерации сил для новых задач. Всем странам-претендентам, которые намереваются войти в НАТО, необходимо гармонизировать свои оборонные учреждения со структурой Альянса без полного их копирования.

Что касается политических требований, то они впервые были выдвинуты в “Исследовании по расширению НАТО” в 1995 г. Страна, надеющаяся на присоединение к НАТО, должна соблюдать определенные правила поведения во внутренней политике и в отношениях с соседями. Она должна иметь явный и четкий гражданский контроль над армией и выделить необходимые средства для реформирования и содержания своих вооруженных сил. Есть и руководство относительно оборонных приготовлений к членству. Государства, имеющие этнические противоречия и конфликтные территориальные требования, должны решить свои разногласия мирным путем. Государство должно участвовать в учениях в рамках программы “Партнерство ради мира”, способствовать региональной безопасности и включиться в международные миротворческие миссии. Выполнение этих условий не обязательно гарантировало членство. Решения должны были приниматься по принципу “от случая к случаю”.

Последующий План действий по подготовке к членству или ПДПЧ 1999 г. перечисляет более детализированные требования, чем “Исследование”. ПДПЧ стремится к совершенствованию оборонного планирования будущих членов. Кандидат представляет ежегодные национальные оборонные планы в НАТО, в деталях определяющие деятельность по оборонной реформе. Она включает планирование совершенствования войск, управление оборонными ресурсами, экономическую политику и усовершенствование совместимости вооруженных сил таким образом, чтобы они могли осуществлять миссии, определенные в “Стратегической концепции НАТО”. НАТО осуществляет оценку прогресса, достигнутого страной, обеспечивает техническое и политическое руководство и предоставляет экспертизу оборонного планирования. Помощь предназначена для преодоления отсутствия опыта сотрудничества гражданских и военных властей в оборонном планировании и усилении секторов, где гражданская и военная квалификация в некоторых областях недостаточна.

НАТО принимает политическое решение принять страны в ПДПЧ, хотя это решение не является решительным обещанием определенного будущего членства. Однако, хотя стране могло и не предлагаться членство в ПДПЧ, она могла бы иметь различные очень интенсивные и требовательные программы оборонного сотрудничества. Речь идет об Украине. В 2002 г. Украина надеялась на принятие в ПДПЧ, но получила суррогат - План действий Украина-НАТО. Его цель состояла в четком определении стратегических целей Украины и приоритетов в осуществлении ее стремлений к полной ин-

теграции в Евроатлантические структуры безопасности. Он был сформулирован, чтобы предоставить стратегический каркас для существующих и будущих отношений Украины и НАТО. Из Плана действий возникли два Целевых плана Украина—НАТО, на 2003 и 2004 годы. По существу, они очень были подобны по содержанию к ежегодным планам, подготавливаемым странами ПДПЧ. Они перечисляют общие цели и конкретные действия, которые Украина должна предпринять. Целевой план на 2004 г. включает 64 цели и 229 действий.

Еще даже до Плана действий Украина разработала удивительно основательную программу деятельности через свое участие в программе “Партнерство ради мира” и Процессе планирования и обзора. НАТО оценило вооруженные силы Украины и предоставило информацию об оборонной политике, демократическом контроле над вооруженными силами и соответствующих финансовых и экономических планах. Объединенная рабочая группа по оборонной реформе является постоянным консультативным механизмом Украина—НАТО, нацеленным на сотрудничество в обороне и реформе сектора безопасности. Она служит форумом для Украины и союзников НАТО для проведения общих реформ, например, оборонного планирования. Объединенная рабочая группа способствовала ратификации Соглашения по статусу сил в рамках программы “Партнерство ради мира”, создания Соглашения по безопасности Украина—НАТО, подписания Украиной Соглашения о поддержке со стороны страны-хозяина и создания Центра подготовки партнерства. Она также консультировала Государственную программу реформы и развития вооруженных сил. Украина сосредоточилась на гражданском планировании на случай чрезвычайных ситуаций как одной из более конкретных областей сотрудничества с НАТО.

Само по себе число программ не обязательно означает значительный прогресс. План получил неоднозначные оценки. Многие эксперты считают План действий Украина—НАТО и годовые Целевые планы документами с “невдохновляющей сущностью”. За планами кроются недостаточный анализ положения в Украине, нехватка определенных и ясных целей и неадекватные программы выполнения. Деятельность имеет тенденцию сводиться к процедурам “успешного завершения”, т. е. к проведению конференций, выработке предложений и принятию законов.

Многое из Плана действий выработано в министерстве обороны Украины, пересмотрено и одобрено НАТО в Брюсселе. Главной структурой для направления деятельности является Комиссия Украина—НАТО. Она принимает годовой Целевой план, который содержит “взаимно согласованные принципы и цели”. Она осуществляет мониторинг прогресса. Она имеет пять объединенных рабочих групп Украина—НАТО, которые составляют годовые Целевые планы: Группа по оборонной реформе, по экономической безопасности, по гражданскому планированию на случай чрезвычайных ситуаций, по науке и защите среды, по вооружениям. Дело в том, что НАТО — это бюрократия и по природе, и по необходимости. Это огромное сооружение с международным и военным персоналом, дирекциями, подразделениями и управлениями. Каждый из них продвигает проекты и программы, которые подходят к их конкретным годовым программам и бюджетным ассигнованиям, не обязательно анализируя приоритетные требования страны-получателя.

Бывали проблемы с советами поддерживающих государств и НАТО — предмет, который редко упоминается в западных публикациях. Следующее мнение принадлежит бригадному генералу датской армии Клеммесену. Он является начальником Балтийской академии обороны, а перед этим служил военным атташе в государствах Прибалтики. Он знает оборонную реформу в бывших социалистических государствах глубоко и давно. По мнению Клеммесена, советники и офицеры поддержки проектов прибывают, страстно желая хорошо работать на протяжении месяцев своего пребывания здесь. Однако они, к сожалению, преимущественно не обладают предварительным знанием или пониманием местных оборонных проблем. Они знают только свою собственную систему, которая отображает развитие их собственных войск, политико-экономические и геостратегические требования их собственного государства за последние годы. Большинство остаются на месте слишком мало времени, чтобы быть в состоянии научиться по-иному, а для остальных трудно принять то, чему они учатся. Кажется, что многие офицеры поддержки имеют очень мало знаний о более ранних инициати-

вах по поддержке и консультациям. Там, где такие знания есть, проделанная ранее работа слишком часто отвергается с порога.

Вся эта западная помощь имеет благие намерения, кое-что из нее может быть вполне полезным, большая часть ее не скоординирована, к тому же ее может быть слишком много. Поскольку требования к новым демократиям разрослись, различные западные программы помощи размножились. Они многосторонние, двусторонние, и иногда попадают в поле зрения как инициативы независимых западных институтов. Например, в 2001 г. Украина имела около 250 многосторонних и 500 двусторонних программ с союзниками НАТО. К ним добавились Целевые планы НАТО. Прибалтийские государства также были залиты волной экспертов извне. Согласно экспертной оценке этого вторжения экспертов, балтийским гражданским и военным специалистам в их Министерствах обороны не всегда помогало в работе ни избыток советов и помощи, часто несогласованной и кратковременной по природе, предлагаемых поддерживающими государствами и организациями, ни поток посетителей, о которых необходимо было заботиться, ни внешние заседания, на которых необходимо было присутствовать.

Со вступлением в Альянс многих новых государств-членов количество людей, гражданских и военных, непрерывно увеличивается, добавляются новые дирекции и подразделения. В течение следующих лет то, что произойдет, будет столкновением двух бюрократий в Брюсселе и в столицах новых демократий. Обе имеют различный менталитет и способы поведения. Можно относиться к бюрократиям снисходительно, но они остаются институтами, в которых и через которые мы ведем наши дела. Таким образом, министерствам обороны необходимо изучить, и тщательно, привычки и процедуры западной бюрократии, исследовать НАТО и ЕС в смысле их особенного институционального поведения. В наше время мы часто слышим о стратегиях, грандиозных каркасах для достижения далеко идущих внутренних или международных перемен. Тактики, редко упоминаемые, важны в той же мере, если не больше.

Это не означает, что министерства обороны не должны привлекать помощь западных экспертов, совсем наоборот. Именно опытный старший командир или госслужащий может дать неоценимый совет правительствам и министерствам обороны. Наиболее успешным примером является Международный оборонный консультативный комитет, учрежденный под председательством генерала сэра Гарри Джонсона в 1995 г. по просьбе министров иностранных дел и обороны Эстонии, Латвии и Литвы с целью предложить стратегические консультации правительствам прибалтийских государств в области реформы сектора безопасности. В комитет позволялось войти по одному члену от ряда стран, наиболее близких к стремлениям прибалтийских держав: кроме Великобритании, таковыми считались Соединенные Штаты, Германия, Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия и, позднее, Франция. Все члены были старшими и уважаемыми национальными деятелями, имевшими в прошлом различное отношение к сектору безопасности. Коллективный послужной список комитета отображал опыт высшего ранга в международных организациях, таких как ООН и НАТО, во всех функциях армии и сферы безопасности, в дипломатии, в области политики, неправительственных организаций и институтов.

Комитет работал на стратегическом уровне, непосредственно докладывая главам государств и министрам принимающих наций. Было выдвинуто условие, чтобы ни один член комитета не занимал должность в правительственных службах собственной страны, таким образом позволяя советам, предлагаемым комитетом, быть независимыми, объективными и не обусловленными национальными интересами поддерживающих государств. Не должно было быть постоянного офиса, секретариата, а канцелярская работа должна была сводиться к минимуму. Финансирование комитета осуществлялось просто: поддерживающие государства должны были покрыть издержки их члена комитета, а принимающие государства должны были финансировать издержки внутри страны во время комитетских визитов. Комитет осуществлял регулярную программу визитов в принимающие страны с промежутками около месяца или не более шести недель. Это учреждение эффективно работало в прибалтийских странах, где программа была доведена до конца в 1999 г. К этому времени процесс реформы был осуществлен, и три государства вполне встали на путь к членству в НАТО и ЕС.

Меры и правила обеспечения соответствия с общепринятыми международными нормами и практикой, установленными в сфере обороны

д-р Виктор-Ив Гебали

Введение

В военно-политическом измерении своей всесторонней программы безопасности ОБСЕ разработал впечатляющее множество норм, обязательств и практических процедур, связанных с сектором обороны. Этот комплекс документов образует глобальный режим, требующийся от государств, в соответствии со смыслом “совместного подхода” ОБСЕ, самоограничения, прозрачности и взаимной ответственности¹. По устоявшейся традиции, все его элементы являются “политически обязывающими” нормами, но его реальное значение не всегда понимается ясно. В международных отношениях государственное поведение в настоящий момент регулируется как правовыми, так и неправовыми соглашениями. Закрывая неправовые соглашения, государства намереваются, как правило, принять их и ожидать таких же действий друг от друга. Практика доработки и процедур имплементации для таких документов также поддерживает это допущение². Политически обязывающие соглашения предлагают правительствам ряд преимуществ. Нет необходимости представлять их на парламентское одобрение и легче контролировать³. В то же время их гибкость позволяет правительствам сохранить “некоторую возможность выхода из положения, когда ситуация становится нестабильной”⁴. Так или иначе, международному обязательству не нужно быть юридически обязательным к исполнению для того, чтобы иметь обязывающий характер⁵.

¹ В ОБСЕ нет формального определения “совместной безопасности”. Впрочем, обычно это вроде бы понимается как такой подход, который, исключая конфронтацию, проявления гегемонизма и односторонности, предписывает: равное партнерство, доверительность, взаимную ответственность, солидарность, предупредительные действия, самоограничение и военную прозрачность. Например, Лиссабонская декларация об общей и всеохватывающей модели безопасности для Европы XXI века (1996 г.) утверждает, что совместный подход к безопасности “исключает любое стремление к доминированию” (§ 3) и опирается на “равное партнерство”, “солидарность” и “прозрачность” (§ 9).

² *Bothe M. Legal and Non-Legal Norms – a Meaningful Distinction in International Relations // Netherlands Yearbook of International Law. — 1980. — Vol. 9. — P. 68 and ss.*

³ *Koojmans P. The Code and International Law // Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct / Gert de Nooy (ed.). — The Hague, 1996. — P. 35, 37.*

⁴ *Bothe M. Op. cit. — P. 91.*

⁵ *Koojmans P. Op. cit. — P. 34.*

Различные существующие документы имеют вид “Принципов”, “Кодексов” или “Документов” (либо даже только “Решений”) Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ) — специализированного органа принятия решений ОБСЕ. Они были разработаны в основных областях *контроля над вооружениями, мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) и управления сектором безопасности*. Хотя ОБСЕ следует отдать должное за существенные и даже новаторские нормативные достижения по МДБ и управлению сектором безопасности, ее вклад в контроль над вооружениями и разоружение после холодной войны имел скорее ограниченный характер в связи с тем, что Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) 1992 г. и Договор по “Открытому небу” 1992 г. не являются режимами ОБСЕ. Хотя переговоры и велись под эгидой ОБСЕ, первый документ должен был затрагивать только НАТО и страны (бывшего) Варшавского договора, развиваясь независимо от ОБСЕ. Второй касается только 31 государства-члена ОБСЕ. Здесь предлагается аналитический обзор всего ряда военно-политических нормативных текстов и оперативных механизмов ОБСЕ⁶, а также главных направлений их имплементации в зоне ОБСЕ.

Таблица I: Документы ОБСЕ, относящиеся к сектору обороны

Контроль над вооружениями	МДБ	Управление сектором безопасности
Руководящие принципы передачи обычных вооружений (1993)	Глобальный обмен военной информацией (1994)	Кодекс поведения в военно-политических аспектах безопасности (1994): Разд. VII и VIII
Руководящие принципы нераспространения (1994)	Венский документ по МДБ (обновл. 1999): весь текст	Венский документ по МДБ: Разд. II (Оборонное планирование)
Решение Форума для сотрудничества по вопросам безопасности (ФСБ) относительно Вопросника о процессе ратификации Конвенции по химическому оружию 1993 г. (1996)		
Решения ФСБ по Вопроснику, относящемуся к противопехотным минам (1997 и 2004)		
Документ по ручному и легкому оружию (2000), дополнительные решения ФСБ		
Документ о запасах обычных боеприпасов (2003) и дополнительные решения ФСБ		

Документы контроля над вооружениями

Документы ОБСЕ, принятые в области контроля над вооружениями, затрагивают: передачу вооружений, нераспространение оружия массового поражения, противопехотные мины, стрелковое оружие и легкие вооружения (СОЛВ, легкое и стрелковое оружие, ЛСО) и запасы боеприпасов. Эти документы включают некоторые положения относительно *личностной безопасности*⁷. За одним исключением

⁶ Анализ исключает три *субрегиональных* инструмента управления МДБ/контроля над вооружениями, создаваемые в соответствии с Дейтонским рамочным мирным соглашением 1995 г.: Венское соглашение по МДБ в Боснии и Герцеговине (26 января 1996 г.), Флорентийское соглашение о субрегиональном контроле над вооружениями (14 июня 1996 г.) и Венский заключительный документ по контролю над вооружениями внутри и вокруг Югославии (18 июля 2001 г.). Не учитываются также частичные режимы, разработанные между двумя или более государствами в зоне ОБСЕ. Всеобъемлющий обзор субрегиональных и двусторонних режимов, существующих в зоне ОБСЕ, см.: FSC.GAL/50/05 of 3 May 2005.

⁷ Некоторые эксперты подчеркивают, что Принципы передачи обычного оружия, Документ по легкому и ручному вооружению и Документ о запасах обычных боеприпасов содержат положения, мотивированные соображениями личностной безопасности или их предусматривающие. См.: *Vetschera H. The Future of the Politico-Military Dimension – From Arms Control to Force Control // The Reform of the OSCE Fifteen Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks / V.-Y. Ghebali, D. Warner (eds.). — Geneva. — (ожидается).*

(пояснительных “Руководящих принципов нераспространения”), все они касаются обычного оружия. Рассматриваемые глобально, они определяют три различных вида политически обязывающих норм:

Составление отчетов о процессах ратификации документов по контролю над вооружениями. Декларацией 1994 г. о “Руководящих принципах нераспространения” государства-участники выражают решимость осуществить соответствующие международные мероприятия, связанные с ядерным, химическим и бактериологическим оружием. К ним относились: Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 1968 г.; Женевский протокол о запрещении использования удушающих, отравляющих или иных веществ и бактериологических способов ведения войны 1925 года, Конвенция 1972 года о запрещении разработки, производства и накопления биологического и токсического оружия и об их уничтожении (БТВС); Конвенция о запрещении химического оружия (СВСО) 1993 г.; а также Режим контроля над ракетными технологиями (МТРС) 1987 г. о передаче носителей бактериологического оружия и ракет-носителей. Они также согласились отобразить соответствующие международные нормы в своем национальном законодательстве, регламентах и процедурах⁸. Цель документа состояла не в создании международного режима контроля, а лишь в поощрении разработки более эффективных национальных механизмов контроля, основанных на общепринятых руководящих принципах⁹.

Государства-участники сделали дальнейший шаг, когда в 1996 г. они решили установить ежегодный обмен информацией (посредством стандартного вопросника) о статусе процесса ратификации Конвенции по химическому оружию¹⁰. Вскоре они приняли подобное решение, как выражение приверженности Оттавской Конвенции о запрещении применения, накопления, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, а также в 1996 г. добавили Протокол II о минах, минах-ловушках и других устройствах к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия (ССВ или “Негуманное оружие”) 1980 г.¹¹ В 2004 г. вопросник о противопехотных минах был обновлен, чтобы включить добровольную информацию о продвижении к ратификации Протокола V о взрывоопасных предметах, оставшихся со времен войны (ЕРВ) 2003 г., приложенного к Конвенции об обычном оружии 1980 г.¹² Принятие таких минимальных обязательств относительно химического оружия и мин лучше всего объясняется разницей в позициях, занимаемых государствами-участниками ОБСЕ по обоим вопросам.

Обмен информацией об актуальных соглашениях и политиках. Государства-участники ОБСЕ согласились обмениваться существенной информацией о передаче обычных вооружений и незаконной торговле стрелковым оружием и легким вооружением (СОЛВ). В 1993 г. в декларативном тексте под названием “Руководящие принципы передачи обычных вооружений”, они обещали соблюдать принципы самоограничения и прозрачности в передаче такого оружия (включая соответствующую технологию) и отразить их в своих национальных политических документах.¹³ Следуя заключениям Семинара ОБСЕ по этому предмету, во время которого имел место специальный обмен информацией, ФСБ решил институционализировать его на ежегодной основе с помощью стандартного вопросника¹⁴. С 1998 г. также пришли к соглашению, что соответствующая информация должна доводиться по категориям и формам, установленным (добровольным) Регистром обычных вооружений ООН¹⁵. Впредь государства-участ-

⁸ Текст “Руководящих принципов нераспространения” ОБСЕ составляет Главу VI “Будапештских решений 1994 г.”

⁹ См.: *Lachowski Z. Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe.* — Oxford, 2004. — SIPRI, Research Report No 18. — P. 103.

¹⁰ FSC.DEC/5/96 of 26 June 1996.

¹¹ REF FSC.DEC/14/97/Corr. of 3 December 1997.

¹² FSC.DEC/7/04 of 24 November 2004.

¹³ Текст “Руководящих принципов передачи обычных вооружений” ОБСЕ см.: FSC’s Journal. — 1993. — 24 November, No 49. — Annex 3

¹⁴ FSC.DEC/14/95 of 19 July 1995.

¹⁵ FSC.DEC/13/97 of 16 July 1997; FSC.DEC/8/98 of 4 November 1998.

ники ОБСЕ ежегодно обмениваются информацией по семи категориям основных обычных вооружений: боевые танки, ББМ (бронированные боевые машины), артиллерийские системы большого калибра, боевые самолеты, штурмовые вертолеты, флот (включая подводные лодки), ракеты и пусковые установки, которые в настоящее время составляют основу мировой торговли вооружениями. Этот режим представляет коллективный вклад ОБСЕ в Регистр обычных вооружений ООН¹⁶.

В следующем десятилетии, озабоченные чрезмерным и дестабилизирующим накоплением и бесконтрольным распространением ручного и легкого оружия, государства-участники приняли “Документ по стрелковому оружию и легкому вооружению” (2000 г.)¹⁷. Как известно, проблема не относилась исключительно к зоне ОБСЕ. Однако страны, являющиеся главными мировыми производителями и экспортерами СОЛВ, находились там, как и избыточные запасы, хранящиеся со времен холодной войны. К тому же несколько государств-участников (в частности, Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Грузия, Молдова и Таджикистан) серьезно пострадали от этой опасности¹⁸. Документ ОБСЕ установил нормы, принципы и меры, учитывающие: производство, маркировку, учет, критерии контроля над экспортом, коммерческий и некоммерческий импорт, документацию и процедуры экспорта, виды посреднической деятельности и контроль безопасности государственных запасов. Его положения поручили государствам-участникам гарантировать, что СОЛВ производятся, передаются и хранятся только в соответствии с “законными потребностями национальной и коллективной обороны, внутренней безопасности и участия в миротворческих операциях согласно Уставу Организации Объединенных Наций или в рамках ОБСЕ” (ст. I.3.ii), а также в соответствии с международными и региональными экспортными критериями, начиная с представленных в Принципах ОБСЕ по передаче обычных вооружений 1993 г. Более конкретно, это требовало от них борьбы с незаконной торговлей посредством эффективного государственного контроля над производством (Раздел II), экспортом (Раздел III) и распоряжением запасами (Раздел IV).

Учитывая, что треть мировой торговли СОЛВ идет по незаконным каналам, Раздел II относится исключительно к производству, надлежащей маркировке и точному учету СОЛВ; по существу, его цель состоит в обеспечении возможности отследить путь любой единицы оружия, произведенной на территории государства-участника или вне ее. С 30 июня 2001 г. они обменялись информацией о национальных системах маркировки. Имея в виду законную передачу и незаконный реэкспорт, Раздел III предлагает общие критерии, предписывая избегать экспорта в страны, где СОЛВ могли бы использоваться для ущемления прав человека, продления или усугубления существующих вооруженных конфликтов, способствованию региональной нестабильности, поддержке или поощрению терроризма¹⁹. Для того чтобы предотвратить потери из-за хищения, коррупции или халатности, Раздел IV обязывает государства-участники гарантировать, что их запасы ручного и легкого вооружения (включая списанное или выведенное из строя оружие) подлежат соответствующему, организованному по собственному усмотрению национальному учету имущества, процедурам и мерам контроля. В то же время, подтверждая право каждого государства свободно оценивать, содержится ли на складах излишки, его положения четко предусматривают, что избыточные СОЛВ, как и незаконно продаваемые и изъятые государственными органами власти, предпочтительно должны уничтожаться (Ст. IV.C.1).

В дополнение к мерам, предписываемым на внутреннем уровне, документ предусматривает “меры прозрачности” посредством комплексной серии базовых, ежегодных и нерегулярных (коррек-

¹⁶ Регистр ООН был основан в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи о “прозрачности в вооружениях”, принятой 6 декабря 1991 г. (A/RES/46/36/L). С тех пор уже 164 государства хотя бы однократно предоставляли требуемую информацию.

¹⁷ Текст см.: FSC.DOC/1/00 of 24 November 2000.

¹⁸ Об Албании см.: FSC.DEL/103/00 of 3 April 2000; FSC.DEL/121/00 of 4 April 2000; FSC.DEL/393/00 of 13 September 2000; FSC/AIAM/01 of 1 March 2001. Что касается Молдовы, см.: FSC.DEL/133/00 of 5 April 2000.

¹⁹ В настоящее время главный недостаток положений Раздела III заключается в том, что он требует докладывать только об “экспорте в другое государство-участник и импорт из него”, тогда как значительная часть ручного и легкого вооружения *экспортируется вне зоны ОБСЕ*.

тировочных) многосторонних обменов информацией, которая касается: национальных систем маркировки (II.D.1); импорта из другого участника ОБСЕ и экспорта в него (III.F.1); экспортной политики, процедур и документации; контроля над посредничеством (III.F.2); количества конфискованного и уничтоженного оружия (IV.E.1); национальных процедур управления и безопасности запасов (IV.E.2); наконец, методов и процедур уничтожения (IV.E.3). В 2002 г., извлекая уроки из первых информационных обменов, ОБСЕ приняла “Стандарт доклада” как свой региональный вклад в “Программу действий ООН по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легким вооружением во всех ее аспектах и борьбе с ней”²⁰.

Таблица II: Обмен информацией, требующейся согласно “Документу по СОЛВ” ОБСЕ

Базовые данные (2001), которые обновляются при необходимости	Ежегодный обмен информацией
Национальные системы маркировки, используемые в производстве и/или импорте СОЛВ (Ст. II. D.1).	Экспорт СОЛВ в другое государство-участник ОБСЕ и импорт оттуда на протяжении предыдущего календарного года (Ст. III.F.1).
Национальное законодательство и текущая практика в экспортной политике по СОЛВ, процедуры, документация и контроль над деятельностью посредников (Ст. III. F.2).	Категория, подкатегория и количество СОЛВ, определенных как излишние и/или изъятых и уничтоженных на территории государств-участников ОБСЕ на протяжении предыдущего календарного года (Ст. IV.E.1).
Национальные процедуры управления запасами и обеспечения их безопасности (Ст. IV.E.2).	
Методы и процедуры уничтожения СОЛВ (Ст. IV.E.3).	

Сразу после атаки террористов против Соединенных Штатов 11 сентября 2001 г. режим “Документа по СОЛВ” был усилен решениями ФСБ, направленными на снижение риска оттока СОЛВ на нелегальный рынок, в том числе для террористических целей. В 2003—2004 годах два следующих решения содержали меры против угроз, связанных с несанкционированным распространением и использованием переносных зенитно-ракетных комплексов (ПЗРК), основываясь на принципах контроля над экспортом ПЗРК, изложенных в Вассенаарском соглашении “Элементы контроля над экспортом переносных систем ПВО”²¹. В 2004 г. другое решение ФСБ предусматривало “стандартные элементы сертификации конечных пользователей и процедуры проверки для экспорта СОЛВ”²². Оно сопровождалось решениями относительно “принципов контроля за деятельностью посредников по СОЛВ”, основанным на соответствующих положениях “Протокола ООН против незаконного производства и торговли огнестрельным оружием, его частями, компонентами и боеприпасами” (2001 г.), дополняя Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности²³. ОБСЕ также выпустил сборник из восьми руководств (каждое из которых было составлено одним или несколькими из государств-участников), отображающих структуру “Документа по СОЛВ” и побуждающих к обмену информацией²⁴. Сборник предложил примерные методы для выработки национальной политики и поощрения перехода на высшие общие стандарты практики в зоне ОБСЕ.

²⁰ FSC.DEC/9/02 of 3 July 2002. В действительности, Документ ОБСЕ (ноябрь 2001 г.) был принят незадолго перед Программой ООН (декабрь 2001 г.). Его положения в основном сходны с последней, а подчас содержат намного более широкие обязательства относительно контроля над экспортом и постконфликтного восстановления.

²¹ FSC.DEC/7/03 of 23 July 2003 and FSC.DEC/3/04 of 26 May 2004.

²² FSC.DEC/5/04 of 17 November 2004.

²³ FSC.DEC/8/04 of 24 November 2004.

²⁴ Handbook of Best Practices on SALW. OSCE, 2003. — P. 137. — http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/10621_29_en.pdf.

Таблица III: Содержание “Справочника по практическим мерам и процедурам в отношении легкого и стрелкового оружия” ОБСЕ (2003)

Заглавие и ссылка	Автор (авторы)
Руководство по практическим мерам относительно контроля за изготовлением легкого и стрелкового оружия: (FSC.GAL/43/03/Rev.3/Corr.1, 19 сентября 2003)	Российская Федерация
Руководство по практическим мерам и процедурам в области маркировки, учета и отслеживания легкого и стрелкового оружия: (FSC.GAL/64/03/Rev. 2/Corr.2, 19 сентября 2003)	Франция
Руководство по практическим мерам в отношении национальных процедур управления запасами и обеспечения их безопасности: (FSC.GAL/14/03/Rev. 2/Corr.1 19 сентября 2003)	Испания, Швейцария и Великобритания
Руководство по практическим мерам в области национального контроля за деятельностью посредников (ФСБ.GAL/63/03/Rev.2/Corr.1 19 сентября 2003)	Германия и Норвегия
Руководство по практическим мерам в области контроля за экспортом легкого и стрелкового оружия (FSC.GAL/4/03/Rev. 1/Corr.1 19 Сентября 2003)	Финляндия
Руководство по практическим мерам в области определения излишков легкого и стрелкового оружия и показателей их наличия (FSC. GAL/36/03/Rev. 3 19 Сентября 2003)	Германия
Руководство по практическим мерам в области определения излишков легкого и стрелкового оружия и показателей их наличия (FSC. GAL/26/03/Rev. 2/Corr.1 1 Октября 2003)	Канада, Нидерланды и США
Руководство по практическим мерам в области легкого и стрелкового оружия в процессах разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДП) (FSC. GAL/79/03/Rev. 1 30 Сентября 2003)	Швеция

Наконец, следует упомянуть, что, принимая “Документ” 2000 г., государства-участники признали, что накопление и бесконтрольное распространение СОЛВ может препятствовать предотвращению конфликтов, усложнять их разрешение и дестабилизировать обстановку безопасности в постконфликтной ситуации. Как следствие, Раздел V “Документа” интегрировал проблему СОЛВ в деятельность ОБСЕ по урегулированию конфликтов, позволив ОБСЕ предоставлять (в ответ на конкретные просьбы) помощь по управлению запасами и обеспечению их безопасности, чтобы помочь в сокращении и утилизации СОЛВ, предоставить консультации по пограничному контролю, направленному на сокращение незаконной торговли и т. п. В 2002 г. ОБСЕ приняла решение, устанавливающее для таких целей конкретные процедуры посредством координированных действий ФСБ и Постоянного Совета²⁵.

Помощь государствам, сталкивающимся с рисками безопасности, связанными с запасами обычных боеприпасов. Следуя совместной франко-нидерландской инициативе, ФСБ выработал новейший документ ОБСЕ по контролю над вооружениями: “Документ о запасах обычных боеприпасов” (2003 г.)²⁶. Причина появления документа была двойственной. С одной стороны, существование в зоне ОБСЕ (точнее, на постсоветском пространстве) большого количества военного имущества, излишнего и/или ожидающего уничтожения ввиду своего устаревания, представляло для стран-хозяев очевидные угрозы безопасности и среде, затрагивая при этом остальные государства-участники ввиду возможного попадания такого имущества к террористам и криминальным группировкам. С другой стороны, ожидалось, что новый документ заполнит брешь в режиме “Документа по СОЛВ”, который (хотя и содержал положения об управлении запасами излишнего оружия) исключал боеприпасы из своего базового определения “стрелковое оружие и легкие вооружения”. Документ 2003 г. не предлагал конкретных норм. Он только создавал добровольный механизм, в рамках которого государства-участники могли, по запросу, получать международную техническую и финансовую помощь для уничтожения и/или более безопасного управления своими запасами обычных боеприпасов, взрывчатых веществ и детонирующих устройств систем вооружения наземного, воздушного и мор-

²⁵ FSC.DEC/15/02 of 20 November 2002 (“Expert advice on implementation of Section V”).

²⁶ Текст документа см.: FSC.DOC/1/03 of 19 November 2003. Франко-нидерландские предложения: FSC.DEL/568/02 of 22 October 2002; FSC.DEL/568/02/Rev.1 of 12 November 2002.

ского базирования, а также боеприпасов для СОЛВ, основных систем вооружения и оснащения (включая ракетные), ракет и мин.

Хотя и признанный новым видом коллективного соглашения, нацеленного на решение проблем, которые не так давно воспринимались как внутренние дела, документ 2003 г. подвергся жесткой критике со стороны некоторых экспертов²⁷. Во-первых, он не обеспечивал какого-либо обязательного обмена информацией. Соответственно, его вклад в “прозрачность” контроля над вооружениями является минимальным. Во-вторых, при том, что количества вооружения, требующегося для террористических целей, “обычно не соизмеримы с запасами боеприпасов или взрывчатых материалов, которые подлежат ликвидации с международной помощью” (и могли быть всего-навсего изъяты из регулярных запасов при надежных мерах безопасности), он практически мало чем полезен для решения проблемы терроризма.²⁸ В-третьих, он, к сожалению, недостаточно дополняет “Принципы по передаче обычных вооружений” и “Документ по СОЛВ” ОБСЕ, так как не затрагивает проблему *нераспространения* боеприпасов для обычных оружия и систем вооружения. Считая это упущенной возможностью, Гейнц Вечера прямо заявил: “можно прийти к циничному заключению, что этот документ позволяет государствам распродать излишки боеприпасов анонимным покупателям, в том числе тем, кому соответствующие системы оружия больше нельзя экспортировать, причем сделать это на законных основаниях, а если к концу дня они не смогут найти покупателя на остатки запасов вооружений, они вольны обратиться к другим государствам-участникам ОБСЕ за финансированием его утилизации”²⁹.

Документы по мерам укрепления доверия и безопасности

В этой области главным достижением ОБСЕ есть “Венский документ о мерах по укреплению доверия и безопасности” 1999 г. Он дополняется отдельным и специальным режимом “Всемирного обмена военной информацией” (*GEMI*), установленным в 1994 г.

Венский документ по МДБ. Принятый в 1990 г. и впоследствии обновленный в 1992, 1994 и 1999 годах, режим Венского документа является, конечно же, наиболее сложным среди всех военно-политических обязательств ОБСЕ³⁰. Он предлагает большое разнообразие мер, учитывающих основные аспекты военных угроз безопасности в Европе.³¹ В соответствии со своими конкретными целями, МДБ могут быть сгруппированы по четырем категориям. Первая категория состоит из того, что можно было бы назвать “*информационно-ориентированными МДБ*”, то есть мерами, обеспечивающими регулярный поток военной информации. Их смысл — улучшить понимание национальных военных стратегий и доктрин и предсказуемость военных намерений государств. Посредством “Ежегодного обмена военной информацией” государства-участники ОБСЕ раскрывают исходные данные по численности, структуре (организации) и подготовке вооруженных сил, основным системам вооружения и оснащения, а также планам развертывания таких систем³². Как указывает Лачовски, большинство данных, обмен которыми идет по этой линии, традиционно считалось совершенно секретными³³. Кро-

²⁷ Vetschera H. A Missed Chance — The OSCE Document Regarding the Security Risks Arising from Stockpiles of Ammunition and Explosive for Use in Conventional Armaments in Surplus and/or Awaiting Destruction in the OSCE Area // The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues / V.-Y. Ghebali, D. Warner (eds.). — Geneva, 2005. — P. 142–151.

²⁸ Ibid. — P. 146.

²⁹ Ibid. — P. 148.

³⁰ Текст Венского документа см.: Annex to FSC.JOUR/275 of 16 November 1999. Венский документ является расширенной версией Стокгольмского документа 1986 г. (времен Холодной войны). Аналитический обзор Венского режима см.: Lachowski Z. Op. cit.; Spiess H. Vienna Document 1999: Review, Status and Perspectives // The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues. V.-Y. Ghebali, D. Warner (eds.). — Geneva, 2005. — P. 65–107.

³¹ Spiess H. Op.cit. — P. 79.

³² Vienna Document 1999: Section I.

³³ Lachowski Z. Op. cit. — P. 47.

ме того, следует представить данные по оборонному планированию и военным бюджетам по категориям, установленным в “Документе ООН по стандартизованному составлению международных отчетов о военных расходах”; государства-участники должны сообщать о своих оборонных расходах за предыдущий финансовый год, а также цифры бюджета на предстоящий финансовый год, два финансовых года, следующих за предстоящим финансовым годом и последние два года из предстоящих пяти финансовых лет³⁴. В соответствии с той же основной целью открытости происходит обмен также и “годовыми календарями” намеченной военной деятельности³⁵. Наконец, государства-участники обязаны извещать (от случая к случаю) о фактической военной деятельности, вписывающейся в определенные параметры размаха и задействованного оснащения³⁶.

Вторая категория имеет отношение к “коммуникационно-ориентированным МДБ”, другими словами, мерам, устанавливающим различные формы прямых контактов между военными учреждениями с целью дать правительствам возможность правильно интерпретировать их взаимные цели. Примерами таких видов деятельности являются: наблюдение за военной деятельностью на месте, посещение постоянных авиабаз мирного времени, обмены визитами между представителями вооруженных сил на всех уровнях, совместные военные учения или подготовка, демонстрация новых типов основных систем вооружения и оснащения³⁷.

Третья категория составлена из “МДБ кризисного управления”, чья возможная реализация основывается на механизмах “снижения риска” для прояснения “необычной” (т. е., незапланированной) военной деятельности и “опасных инцидентов военного происхождения”, а также осуществляется путем добровольного приема делегаций, чтобы развеять обеспокоенность военной деятельностью.³⁸

Последняя категория - “ограничивающие МДБ” - представляют собой гибрид МДБ и мер по контролю над вооружениями, поскольку она накладывает ограничения по времени на планирование и фактическое осуществление военной деятельности. Такие меры предписывают, что на протяжении трех календарных лет может иметь место не более чем одно крупномасштабное военное мероприятие (свыше 40 тыс. чел. или 900 боевых танков) из подлежащих учету, что на протяжении календарного года могут проводиться не более шести подлежащих учету военных мероприятий с привлечением 13–40 тыс. чел. или 300–900 боевых танков и что за один календарный год можно провести не более трех подлежащих учету военных мероприятий с участием 13 тыс. чел. или 300 боевых танков³⁹.

Четыре категории МДБ подлежат проверке с помощью наблюдения на месте, инспекций и оценочных визитов⁴⁰. Они применимы по “всей Европе, а также в прилегающей акватории и воздушном пространстве”⁴¹. Хотя “вся Европа” обычно понимается как зона, простирающаяся от Атлантики до Урала, понятие “прилегающей акватории и воздушного пространства всегда было (и остается) для государств-участников спорным предметом”⁴². С 1994 г. вопрос о соприкасающихся областях государств-

34 Vienna Document 1999: Section II.

35 Ibid.: Section VII.

36 Ibid.: Section V.

37 Ibid.: Section IV.

38 Ibid.: Section III. ОБСЕ также приняла (на чисто добровольной основе) документ о “Мерах стабилизации для локализованных кризисных ситуаций” (FSC/2/96 of 25 November 1993).

39 Ibid.: Section VIII.

40 Ibid.: Section VI (наблюдение), Section IX (инспекция и оценка). Следует отметить, что наблюдение также принадлежит к категории “МДБ прямой связи”.

41 Ibid.: Annex I. Применение мер, относящихся к оборонному планированию не ограничивается зоной применения МДБ, определенной в Приложении I.

42 Приложение I постановляет, что в отношении прилегающих акваторий и воздушного пространства меры МДБ “будут применяться к военной деятельности всех государств-участников, имеющей место везде, где эта деятельность затрагивает безопасность в Европе, а также составляет часть деятельности, имеющей место во всей Европе, как об этом говорится выше, которую они согласятся учитывать”, и что “необходимые конкретизации” будут сделаны посредством последующих переговоров по МДБ. Эти “необходимые конкретизации” никогда не материализовались.

участников, которые имеют общие границы с неевропейскими неучаствующими государствами (в частности, пятью центральноазиатскими республиками) также не был решен⁴³. Информация, требуемая по Венскому документу (а также по ДОВСЕ и Договору по “Открытому небу”), передается через “Сеть связи ОБСЕ”, соединяющую столицы почти всех государств-участников⁴⁴

**Таблица IV: Типология мер укрепления доверия и безопасности (МДБ)
по Венскому документу 1999 г.**

Тип МДБ	Конкретная МДБ
Информационно-ориентированные МДБ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обмен информацией о войсках вплоть до бригадно-полкового или соответствующего уровня включительно. 2. Данные, имеющие отношение к основным вооружениям и оснащению. 3. Информация о планах развертывания основных вооружений и оснащения. 4. Ежегодные календари намеченной военной деятельности. 5. Предварительное уведомление о военной деятельности, охватывающей, по меньшей мере, 9 тыс. чел. боевых подразделений, или 250 боевых танков, или 500 БМ, или 250 артиллерийских орудий (если сведены в дивизионную структуру или, по крайней мере, две бригады/полка).
Коммуникационно-ориентированные МДБ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Посещение постоянных авиабаз мирного времени (по крайней мере, одно посещение в пять лет). 2. Программа военных контактов и сотрудничества. 3. Демонстрация новых типов основных систем вооружения и оснащения. 4. Наблюдение военной деятельности, охватывающей, по меньшей мере, 13 тыс. чел. боевых подразделений, или 250 боевых танков, или 500 БМ, или 250 артиллерийских орудий.
Ограничивающие МДБ	Ограничение времени на планирование и фактическое осуществление военной деятельности.
МДБ кризисного управления (механизмы снижения риска)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности. 2. Сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного происхождения. 3. Добровольный прием делегаций, чтобы развеять беспокойство в связи с военной деятельностью.

Всемирный обмен военной информацией (GEMI). Вступивший в силу 1 января 1995 г., режим GEMI более содержательный, чем режим Венского документа, поскольку он касается как требуемой информации, так и географической зоны применения.⁴⁵ Он поручает государствам-участникам ОБСЕ ежегодно предоставлять данные не только по наличию важнейших обычных вооружений и оснащения, личному составу обычных вооруженных сил и командной структуре (как в Ежегодном обмене военной информацией по Венскому документу), но также и по *морским вооружениям*. Кроме того, режим применим *по всей зоне ОБСЕ и всему миру*, а это означает, что (в отличие от Венского документа) он распространяется на вооружения, оснащение и личный состав государств-участников в Северной Америке и Сибири, а также расположенные на территории любого неучаствующего государства. Информация, которой обмениваются по режиму GEMI, требует более высоких пороговых значений, чем требуемые режимом Венского документа: цифры должны быть на дивизионном или равноцен-

⁴³ Приложение V отражает согласие, что “аспекты имплементации МДБ в случае соприкасающихся областей государств-участников, указанных в понимании Приложения I, которые имеют общие границы с неевропейскими неучаствующими государствами, могут обсуждаться на будущих Ежегодных заседаниях по оценке имплементации”.

⁴⁴ Все еще неподключенными государствами являются Азербайджан, Киргизстан и Туркменистан, а также Андорра, Ватикан, Монако и Сан-Марино.

⁴⁵ Текст документа по GEMI см.: FSC/5/96 of 28 November 1994.

ном уровне для сухопутных войск и на армейском уровне (или эквивалентном) для других сил. Иное, более разительное различие между двумя режимами состоит в том, что GEMI не может, в соответствии с § 1 собственной сферы действия, “быть подвержен ограничениям, сокращениям или пересмотру”. Однако, будучи неотъемлемой частью корпуса обязанностей ОБСЕ, он может служить причиной особых требований “разъяснения” (§ 7.2) и, естественно, обсуждаться на сессиях Ежегодного заседания по оценке выполнения.

Документы управления сектором безопасности

Исходя из двойного намерения откорректировать Хельсинский Декалог 1975 г. и побудить бывшие коммунистические государства ввести в военных организациях демократические отношения между гражданскими и военными властями, — способствующие культуре верховенства права, прав человека и международного гуманитарного права, ОБСЕ приняла в 1994 г. “Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности”⁴⁶. Этот документ, который вступил в силу 1 января 1995 г., является одним из наиболее выдающихся нормативных достижений ОБСЕ. Кроме подтверждения большого количества предыдущих принципов, норм или обязательств ОБСЕ, Кодекс предлагает ряд желаемых нововведений, например: принцип солидарности (§ 5); поддержание военных возможностей, соразмерных с потребностями индивидуальной или коллективной безопасности (§ 12); отказ от военного доминирования в области ОБСЕ (§ 13); неразмещение вооруженных сил на территории другого государства-участника без добровольно выработанного соглашения с государством-хозяином (§ 14). Кроме того, есть противотеррористические положения (§ 6). Однако настоящее дополнение содержится в Разделах VII—VIII. Посвященные демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС, DCAF), их положения вторгаются в область государственной власти, до сих пор рассматриваемую как святая святых. Режим ДКВС Кодекса, который не имеет соответствия в любой другой универсальной или региональной организации безопасности, основан на четырех главных опорах⁴⁷:

- *Примат демократической конституционной гражданской власти над военными властями.* Кодекс обязывает государства-участники ОБСЕ гарантировать, что во все времена их конституционно учрежденные органы власти, облеченные демократической законностью, обеспечат и сохраняют эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами и силами безопасности (§ 21). Его основное предписание в этом отношении заключается в том, что оборонная организация должна быть и оставаться “политически нейтральной” (§ 23).
- *Подчинение вооруженных сил нормам и предписаниям международного гуманитарного права.* Кодекс подчеркивает обязанность государств-участников уважать корпус международного гуманитарного права, которым должны руководствоваться вооруженные силы на уровнях командования, укомплектования личным составом, подготовки и экипировки, как в мирное время, так и во время войны (§§ 29, 34–35). Он предписывает правительствам распространять знания этого корпуса в военной организации и среди населения (§§ 29 и 30). Он также напоминает, что все военнослужащие, совершившие серьезные нарушения, как командиры, так и подчиненные, должны отвечать за свои действия по национальному и международному законодательству (§§ 30 и 31).
- *Уважение прав человека и основных свобод личного состава вооруженных сил.* Кодекс полагает, что права человека не должны оставаться за порогом казарм, и это означает, что военнослужащие являются гражданами и как таковые имеют право на преимущества гражданских прав (§ 23). Таким образом, он предписывает, чтобы каждое государство-участник ОБСЕ гарантировало личному составу его вооруженных, военизированных сил и сил безопасности возможность обладать и пользоваться своими правами человека и основными свободами в соответствии с международным правом и обязательствами ОБСЕ (§ 32), и, в частности, что набор или

⁴⁶ Кодекс поведения составляет Главу IV “Будапештских решений 1994 г.”.

⁴⁷ Подробнее см.: Gheballi V.-Y., Lambert A. The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. Anatomy and Implementation. — Leiden; Boston, 2005. — xxi, 428 p.

призыв военнослужащих соответствует обязательствам и обязанностям по соблюдению прав человека и основных свобод (§ 27). Государства-участники ОБСЕ также обязаны отобразить в своем законодательстве или других соответствующих документах права и обязанности личного состава вооруженных сил (§ 28), а также обеспечить соответственные правовые и административные процедуры для защиты этих прав (§ 33).

- *Регламентация использования вооруженных сил в интересах внутренней безопасности.* Кодекс устанавливает, что внутреннее использование вооруженных сил должно оставаться субъектом норм права, и что положения международного права и международного гуманитарного права должны соблюдаться в ходе такого использования войск, как и в случае межгосударственных вооруженных конфликтов. Он диктует четыре условия, регламентирующие внутреннее использование армии: конституционно законное решение, уважение к нормам права в течение выполнения задач, соизмеримость с потребностями в принуждении и стремление избежать чрезмерного ущерба для гражданского населения и его имущества (§ 36). Делая шаг дальше, он запрещает внутреннее использование силы, направленное на ограничение прав человека и гражданских прав, если они используются мирно и законно, или для лишения людей их индивидуальной или коллективной идентичности (§ 37).

Подобно Венскому документу по МДБ, Кодекс также предписывает прозрачность и гласность оборонных и военных расходов, однако, с важным дополнительным элементом: он обязывает государства-участники ОБСЕ “проявлять *сдержанность* в своих военных расходах” (§ 22). В то же время, он предписывает им “гарантировать, что их оборонная политика и доктрина соответствуют международному праву, связанному с использованием вооруженных сил, в том числе в вооруженном конфликте, и соответствующим обязательствам этого Кодекса” (§ 35).

В конце 1995 г. некоторые государства-участники самопроизвольно объявили о принятии мер к переводу Кодекса на национальный язык и его включению в военные программы подготовки. С дальнейшим развитием этой практики возросла потребность в регулярном обмене информацией. Наконец, в июле 1998 г., ФСБ решил, что государства-участники ОБСЕ должны представлять ежегодно отчет по фактическому внедрению Кодекса в стандартизованном формате, а именно, по вопроснику, включающему 10 рубрик, из которых 7 были связаны с демократическим контролем над вооруженными силами. После атаки террористов на Соединенные Штаты 11 сентября государства ФСБ рационализировали анкету, сократив ее до 7 пунктов и расширив Вопрос № 1 относительно терроризма⁴⁸. Стоит упомянуть, что выполнение Кодекса не только оценивается (как все нормы и обязательства, выработанные в военно-политическом измерении ОБСЕ) на сессиях Ежегодного заседания по оценке выполнения, но также и на кратких дополнительных конференциях, созываемых по данному поводу⁴⁹.

Вклад ОБСЕ в более широкую проблему управления сектором безопасности не ограничивается нормами ДКВС. В него также входят оперативная деятельность и связанная с ней лучшая практика относительно полицейской подготовки и управления границами. ОБСЕ все больше вовлекается в оба дела, особенно после реструктуризации его программы деятельности в ответе на террористическую атаку 11 сентября 2001 г.⁵⁰

Полицейская подготовка. В 1998 г. ОБСЕ, согласился взять на себя мониторинг полицейской деятельности в Придунайской области Хорватии, области Восточной Хорватии, до тех пор управле-

⁴⁸ FSC.DEC/16/02 of 27 November 2002.

⁴⁹ К настоящему времени три дополнительные конференции состоялись в Вене в 1997, 1999 и 2002 годах (соотв. “Сводное изложение”: FSC.GAL/15/97 of 30 September 1997; FSC.GAL/82/99 of 9 July 1999; FSC.GAL/122/02 of 8 October 2002).

⁵⁰ Стратегия, выработанная ОБСЕ для борьбы с новыми угрозами безопасности, имела в виду четыре главных цели: прекращение финансирования терроризма, борьбу против всех видов незаконной торговли (людьми, наркотиками, СОЛВ и т. п.), улучшение работы сил полиции и более эффективное управление границами.

мой UNTAES (Временной администрацией ООН в Восточной Славонии)⁵¹. Государства-участники вскоре осознали важность контроля деятельности местной полиции в рамках урегулирования конфликта, в частности, на стадии постконфликтной реабилитации.⁵² В 1999 г., согласно § 44 Стамбульской хартии, они решили привлечь ОБСЕ к мониторингу гражданской полиции, полицейской подготовки (в том числе для противоконтрабандных задач), охраны общественного порядка и формирования мультиэтнической полиции. Они также подтвердили, что строительство демократических и профессиональных полицейских сил не могло осуществиться при отсутствии политических и правовых рамок, в которых полиция могла бы выполнить свои задачи в соответствии с демократическими принципами и правовыми нормами. Требовались независимые юридические системы, способные предоставить меры против нарушений прав человека, а также консультации и помощь в реформировании пенитенциарной системы (§ 45). В декабре 2001 г., как часть стратегии противостояния новым угрозам безопасности, Бухарестский саммит Совета Европы решил усилить возможности ОБСЕ в предоставлении своим государствам-участникам по их запросу технической помощи по полицейским делам. Он также рекомендовал проведение регулярных встреч полицейских экспертов из национальных служб и специализированных общих и региональных организаций. Наконец, было дано задание Постоянному совету ежегодно рассматривать относящуюся к полиции деятельность ОБСЕ на основе специального отчета, который ежегодно должен представляться Генеральным секретарем.⁵³

Таблица V: Полицейская деятельность ОБСЕ⁵⁴

Кавказ
<p>Армения. Создание в Ереване современной системы полицейского реагирования при чрезвычайных ситуациях, осуществление модели коммунальной полиции в одном из районов Еревана, оказание поддержки центру подготовки полицейских новобранцев инвестициями на современные средства обучения, компьютерное оборудование, доступ к Интернету и стажировку инструкторов в ведущих учреждениях полицейской подготовки в нескольких странах.</p> <p>Азербайджан. Совместное с министерством внутренних дел составление программы помощи для подготовки полицейских новобранцев, осуществление модели коммунальной полиции, усовершенствование возможностей расследования в сфере борьбы с наркотиками посредством аналитической поддержки.</p> <p>Грузия. Подготовка концепции действий и графика всеобъемлющей реформы министерства внутренних дел.</p>
Центральная Азия
<p>Казахстан. Тематическая техническая оценка анализа криминальной разведки.</p> <p>Киргизстан. Программа помощи для повышения качества полицейских расследований и способности полиции к пресечению наркоторговли; оборудования эффективного полицейского центра реагирования на вызовы при чрезвычайных ситуациях, учреждение национальной системы анализа криминальной информации, предоставление системы радиосвязи для полицейских следователей, совершенствование возможностей полиции справиться с общественными волнениями и беспорядком, введение методов коммунальной полиции в качестве пилотного проекта и расширение программы Национальной полицейской академии.</p> <p>Таджикистан. Инспектирование пограничной полиции, предпринятое, но отсроченное после старта программы Европейской Комиссии по управлению границами для Центральной Азии (BOMCA).</p> <p>Узбекистан. Подготовка по принятым в международном сообществе методам расследования и соответствующим криминальным процедурам и законодательству, укрепление Полицейской академии в Ташкенте (развитие кафедры исследований по правам человека).</p>

⁵¹ PC.DEC/239 of 25 June 1998.

⁵² О полицейской службе см. специальный выпуск по предмету: International Peacekeeping. — Vol. 6, 1999. — No 4, Winter.

⁵³ MC(9).DEC/9 of 4 December 2001. Annual Reports on Police Matters: SEC.DOC/2/02/Rev.2 of 12 December 2002; SEC.DOC/2/04/Rev.1 of 11 June 2004. Первая ежегодная встреча полицейских экспертов состоялась в Вене в 2003 г.

⁵⁴ Источник: SEC.DOC/2/04/Rev.1 of 11 June 2004.

Юго-Восточная Европа

Македония. Набор и подготовка полицейских кадетов, отобранных среди этнического албанского меньшинства; помощь полиции в бывших кризисных регионах осуществлять исполнительную власть.

Хорватия. Помощь министерству внутренних дел по методам пополнения и отбора кадров, вариантам реструктуризации, трансграничному сотрудничеству, защите свидетелей, урегулированию этнических инцидентов и пресечению преступлений на почве ненависти, координации донорских программ и деятельности коммунальной полиции.

Косово (в рамках UNMIK). Обновление и переоборудование Косовской школы полицейской службы; внедрение профессиональных международных полицейских стандартов, прав человека, современных методов борьбы с домашним насилием и торговлей людьми, коммунальной полицейской службы.

Сербия и Черногория. Содействие созданию профессиональной полицейской службы и совершенствование ее подотчетности и эффективности; координация международной помощи полицейской реформе в Сербии; внедрение мультиэтнического полицейского элемента в муниципалитетах Прешово, Медведья и Буяновац (Южная Сербия).

В конце 2002 г. Секретариат ОБСЕ был снабжен *Отделом стратегических вопросов полиции (SPMU)*. Отдел в настоящее время состоит из восьми представителей международного персонала (включая Старшего полицейского советника в качестве главы), которые реагируют на частые запросы государств-участников относительно оценки потребностей полиции и планирования. Их деятельность привлекает экспертов Совета Европы, соответствующих неправительственных организаций и, где это возможно, международных полицейских академий. Эксперты SPMU задействованы в нескольких полевых миссиях ОБСЕ, особенно в четырех долговременных миссиях, осуществляющихся в Юго-Восточной Европе. SPMU также участвует в работе на Кавказе и в Центральной Азии. Отдел рассматривает вопрос создания базы данных по полицейским проблемам, инициативам, методам, действиям, программам помощи, возможностям финансирования, извлекаемым урокам и хорошей практике.

Управление границами. С 1998 г. ОБСЕ занималась, через свое Бюро по вопросам демократических институтов и прав человека (БДИПЧ), рядом проектов, касающихся помощи пограничным службам стран Южного Кавказа и Центральной Азии.⁵⁵ Она также осуществляла операции по контролю границ в рамках своей деятельности по урегулированию конфликтов в Македонии, Албании и Грузии. Дело получило новый импульс после атаки террористов 11 сентября. На Маастрихтском саммите Совета Европы 2003 г. государства-участники приняли "Стратегию по борьбе с угрозами безопасности и стабильности в XXI веке", в которой они подчеркнули необходимость отвечать на вызовы, возникающие на почве взаимосвязи между терроризмом и организованной преступностью, в том числе путем разработки "Концепции безопасности и управления границ ОБСЕ" (§ 35). В 2004 г., собравшись в Софии, министры приняли решение, что Концепция должна быть создана на базе нескольких руководящих принципов, некоторые из которых непосредственно связаны с управлением сектором безопасности, например: совершенствовать управление границами и безопасность, не препятствуя законному свободному передвижению (лиц, товаров, услуг и инвестиций); предотвращать и пресекать терроризм, организованную преступность, нелегальную миграцию, коррупцию, контрабанду и незаконную торговлю; укреплять сотрудничество между национальными пограничными службами⁵⁶. Предусматривается, что разработка Концепции будет завершена к концу 2005 г.⁵⁷ Тем временем, в

⁵⁵ ODIHR.GAL/31/0430 April 2004. О проблеме пограничной стражи в целом см.: Hills A. Consolidating Democracy. Professionalism, Democratic Principles and Border Services // DCAF Working Paper No. 27, Geneva, July 2002. — http://www.dcaf.ch/_docs/WP27.pdf; Hills A. Border Control Services and Security Sector Reform // DCAF Working Paper No. 37, Geneva, July 2002. — http://www.dcaf.ch/_docs/WP37.pdf.

⁵⁶ MC.DEC/2/04 of 7 December 2004.

⁵⁷ О современном состоянии переговоров см.: PC.DEL/474/05/Rev.1 of 20 July 2005.

2003 г., в составе Центра предотвращения конфликтов была создана небольшая команда экспертов, чтобы служить центром всего, что относится к данному делу, включая (по запросу) осуществление инспекций в районах действий. Эксперты знакомят должностных лиц пограничной службы стран, где сектор безопасности недостаточно развит или не функционирует (Кавказ, Центральная Азия, Восточная и Юго-Восточная Европа), с лучшей практикой управления границами, основанной на стандартах прав человека (развитие правосознания относительно прав мигрантов) и трансграничном сотрудничестве (переговоры о соглашениях по реадмиссии, разработка средств сбора точных данных о миграционных потоках и взаимное управление ими, и т. д.). Они также оказывают помощь в реформе системы подготовки пограничной службы, включая аспекты профессионализации и демилитаризации. ОБСЕ также начала осуществлять в русле Охридского Документа "Путь вперед" (май 2003 г.) Программу трансграничного сотрудничества, чтобы удовлетворить наиболее неотложные нужды Юго-Восточной Европы на региональных и субрегиональных уровнях (OSCCP)⁵⁸.

Учет выполнения и невыполнения

В области ОБСЕ государства-участники обязаны ежегодно взаимно предоставлять солидное множество разнообразной военно-политической информации в соответствии с четкими сроками. Оставляя в стороне особые случаи грубого нарушения, текущих проблем исполнения три: опоздание с отчетом (непредоставление его в установленный срок), неполнота отчета (частичные или неточные данные) и постоянное непредоставление отчета за один или больше календарных лет. Главные причины этого часто связаны с исполнительской некомпетентностью или бюрократическими барьерами. Чтобы справиться с этими процедурными проблемами, ФСБ создал в 1998 г. "Механизм объявления и напоминания", состоящий из двух элементов. Во-первых, за два месяца до соответствующего конечного срока Центр предотвращения конфликтов получает задачу проинформировать все государства-участники об их обязанностях, а также о возможной технической или административной помощи по своевременному исполнению. Во-вторых, государство, которого это касается, должно самостоятельно направить в ФСБ, не позднее чем через две недели после пропущенного конечного срока, письменное объяснение задержки, отсылаемое всем другим государствам-участникам, и указание даты, когда обязательство будет выполнено. При отсутствии такого объяснения, Председатель ФСБ направит не выполнившему обязанности государству письмо-напоминание (также рассылается всем другим государствам)⁵⁹. В 2001 г. механизм был усовершенствован добавлением дополнительного шага: если письмо с объяснением не поступает в течение четырех недель после напоминания, Председатель ФСБ вступает в прямой контакт с государством-нарушителем, чтобы выяснить причину продолжительного молчания, препятствия к исполнению и/или проблемы исполнения, а также возможную потребность в помощи и советах⁶⁰.

Выполнение военно-политических обязательств ОБСЕ регулярно проверяется и обсуждается в рамках Ежегодного заседания по оценке выполнения (AIAM), органа, ответственного за исполнительскую дисциплину с 1991 г. AIAM выполняет две главных задачи: рассмотрение положения по выполнению каждого конкретного обязательства (или ряда обязательств) и предложения по возможным мерам для совершенствования исполнительности⁶¹. Последние являются также источником инициативы для разработки ФСБ новых обязательств. Хотя и недолгую (два дня), деятельность AIAM

⁵⁸ О первых результатах программы OSCCP см.: SEC.GAL/228/04/Rev.1 of 28 October 2001.

⁵⁹ FSC.DEC/10/98 of 25 November 1998.

⁶⁰ FSC.DEC/10/02 of 10 July 2002. Как составная часть Секретариата ОБСЕ, Центр предотвращения конфликтов имеет несколько функций, среди которых роль пункта сосредоточения информации по осуществлению МДБ.

⁶¹ Обзор предложений, представленных AIAM после 1996 г., см.: REF.SEC.218/96 of 24 April 1996; REF.SEC/199/97 of 27 March 1997; FSC.AIAM/50/98 of 26 March 1998; FSC.AIAM/42/99 of 23 March 1999; FSC.AIAM/47/00 of 28 March 2000; FSC.AIAM/41/01/Rev.1 of 11 April 2001; FSC.AIAM/43/02 of 27 March 2002; FSC.AIAM/53/03/Rev.1/Corr.1 of 1 April 2003; FSC.AIAM/41/04 of 6 April 2004; FSC.AIAM/53/05/Rev.1 of 20 April 2005.

Таблица VI: Перечень конечных сроков для ежегодной отчетности и обмена информацией⁶²

15 апреля	Обмен информацией по Кодексу поведения (FSC.DEC/4/98 от 8 июля 1998 г.)
30 апреля	Всемирный обмен военной информацией (FSC.Journal 94 от 3 декабря 1994 г., FSC.DEC/7/95 от 8 марта 1995 г. и FSC.DEC/22/95 от 15 декабря 1995 г.)
31 мая	Вопросник о минах (FSC.DEC/7/04 от 24 ноября 2004 г.). Предыдущий FSC.DEC/14/97/Согг. от 3 декабря 1997 г. был отменен
30 июня	Вопросник по политике, практике или национальных процедурах относительно передачи обычного оружия (FSC.DEC/20/95 от 29 ноября 1995 г.)
30 июня	Обмен информацией о передаче обычных вооружениях в соответствии с Регистром ООН по обычным вооружениям (FSC.DEC/13/97 от 16 июля 1997 г. и FSC.DEC/8/98 от 4 ноября 1998 г.)
30 июня	Обмен информацией по экспорту СОЛВ в другие государства-участники ОБСЕ и импорту из них за предыдущий календарный год (Ст. III.F.1 Документа по СОЛВ)
30 июня	Обмен информацией по категориям, подкатегориям и количеству СОЛВ, сочтенного излишками и/или изъятого и уничтоженного на территории государств-участников ОБСЕ на протяжении предыдущего календарного года (Ст. IV.E.1 Документа по СОЛВ)
1 сентября	Вопросник по процессу ратификации Конвенции о запрещении химического оружия 1993 г. (FSC.DEC/5/96 от 26 июня 1996 г.). Примечание: На 2003 г. все государства-участники ОБСЕ ратифицировали Конвенцию
15 ноября	Ежегодные календари и ограничивающие условия относительно учитываемой военной деятельности (§§ 61–67 и 67–71 Венского документа по МДБ 1999 г.)
15 ноября	Информация о программах военных контактов и сотрудничества (§§ 36–37 Венского документа по МДБ 1999 г.)
15 декабря	Ежегодный обмен военной информацией о численности, основных системах вооружения и оснащения, а также о планах их развертывания (§§ 9–14 Венского документа по МДБ 1999 г.)
Не позднее, чем через три месяца после принятия военного бюджета на следующий год	Обмен информацией по оборонному планированию и военным бюджетам (§ 15 Венского документа по МДБ 1999 г.)
Устанавливается при необходимости (первоначальный обмен состоялся 30 июня 2001 г.).	Обмен информацией по национальным системам маркировки, используемым в производстве и/или импорте СОЛВ (Ст. II. D.1 Документа по СОЛВ)
Устанавливается при необходимости (первоначальный обмен состоялся 30 июня 2001 г.).	Обмен информацией о национальном законодательстве и текущей практике в экспортной политике, процедурах, документации и контроле посреднической деятельности по СОЛВ (Ст. III. F.2 Документа по СОЛВ)
Устанавливается при необходимости (первоначальный обмен состоялся 30 июня 2002 г.).	Обмен информацией о национальном управлении запасами и процедурах безопасности (Ст. IV.E.2 Документа по СОЛВ)
Устанавливается при необходимости (первоначальный обмен состоялся 30 июня 2001 г.).	Обмен информацией о технике и процедурах уничтожения СОЛВ (Ст. IV.E.3 Документа по СОЛВ)

⁶² FSC.GAL/20/05 of 22 February 2005.

не стоит недооценивать. Ввиду участия экспертов высокого уровня из столиц, оно предоставляет редкую возможность для встреч непосредственных исполнителей в своих странах и работающих в Вене дипломатов. Во время этой дискуссии-взаимодействия в общей атмосфере отсутствия конфронтации⁶³ поднимаются вопросы и зачастую даются конкретные ответы. Цель состоит не в критике, а в совместном поиске ответов и достижении ясности, чтобы определить, понять и, по возможности, решить проблемы, связанные с неисполнением или недостаточным выполнением. По “Quarterly Surveys”, выпущенным за истекшие годы Центром предотвращения конфликтов по данным, представленным государствами-участниками, можно установить ряд главных нарушений исполнительской дисциплины⁶⁴:

Режимы контроля над вооружениями. В отношении документов о продвижении в ратификации которых правительства согласились сообщать, положение является, так сказать, беспроblemным в том, что касается химического оружия. Все государства ОБСЕ ратифицировали Конвенцию о запрещении химического оружия 1993 г. (СИWC)⁶⁵. Не так обстоят дела с минами, сферой, в которой все три государства Кавказа и большинство центральноазиатских государств (а также несколько других стран, включая Российскую Федерацию и Соединенные Штаты) еще свободны от международных обязательств. В сфере передачи обычных вооружений и СОЛВ государства-участники предпочли выполнять требования о докладах — за примечательным исключением центральноазиатских республик (кроме Казахстана), а также Боснии и Герцеговины. Однако некоторые эксперты отмечают, что вопрос соответствия экспорта вооружений соблюдению прав человека в государствах-получателях редко обсуждается при оценке исполнения⁶⁶. Сюда же следует отнести сосредоточенность этой оценки на количестве уничтоженных или конфискованных СОЛВ, на программах помощи по сокращению СОЛВ, и лишь изредка на критериях, которым должен соответствовать экспорт⁶⁷. Наконец, любопытно отметить, что механизмы помощи относительно избыточных обычных боеприпасов не остались бездействующими. К настоящему времени пять государств-участников воспользовались (неотложно) процедурой помощи: Украина, Беларусь, Российская Федерация, Таджикистан и Казахстан⁶⁸. В Таджикистане, комиссия оценки выполнения заключила, что значительное количество наличествующих СОЛВ и обычных вооружений (наследие кровопролитного конфликта 1992—1997 годов) было по-настоящему рискованным для населения из-за плохих условий хранения и, что вооруженные силы государства нуждались в серьезной подготовке для того, чтобы действительно усовершенствовать надежность и безопасность хранилищ. Исходя из ободряющих всемирных итогов, Софийский саммит Совета Европы дал задание ФСБ представить промежуточный отчет по дальнейшему исполнению Документа к саммиту 2005 г⁶⁹.

Режимы МДБ. В этой области только механизмы “снижения риска” Венского документа (*МДБ кризисного управления*) остались практически добровольными⁷⁰. Процедуры, связанные с другими категориями МДБ, в настоящее время используются, и их исполнение может, в целом, считаться удовле-

⁶³ За некоторыми исключениями, в частности, традиционных противоречий Турции по отношению к Греции (укрепление Эгейских островов), а также к Кипру относительно якобы “непредставительности” последнего.

⁶⁴ Последний “Quarterly Survey” Центра предотвращения конфликтов: FSC.GAL/73/05 of 5 July 2005.

⁶⁵ Информация с посвященного ООН веб-сайта (<http://disarmament2.un.org/TreatyStatus.ns>), предлагающего более свежие данные, чем “Quarterly Survey” ОБСЕ.

⁶⁶ См.: Vetschera H. The Future of the Politico-Military Dimension – From Arms Control to Force Control.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ См.: FSC.DEL/536/03 of 17 December 2003; FSC.DEL/75/04 of 9 March 2004 (Беларусь), FSC.DEL/192/04 and 193/04 of 19 May 2004 (Российская Федерация); FSC.DEL/346/04 21 July 2004 (Таджикистан).

⁶⁹ MC.DEC/5/04 of 7 December 2004.

⁷⁰ Механизм, затрагивающий необычную военную деятельность, был, однако, приведен в действие на ранней стадии югославского кризиса (1991—1992). Подробнее см.: Lachowski Z. Op. cit. — P. 90–92.

творительным⁷¹. *Коммуникационно-ориентированные МДБ*, в частности, военные контакты и сотрудничество, как полагают, существенно способствует преодолению в военных организациях пережитков ментальности холодной войны⁷². Переходя к *информационно-ориентированным МДБ*, интересно отметить, что мало какие из военных мероприятий не достигают установленных порогов численности личного состава или вооружений. Однако, критические данные, требующиеся при ежегодном обмене военной информацией, обычно предоставляются всеми государствами-участниками, за исключением Туркменистана, Боснии и Герцеговины. Эти государства, вместе с тремя Кавказскими странами, являются главными нарушителями в отношении данных по оборонному планированию. Наконец, исполнение режима *GEMI* также в целом исправное, опять-таки при плохих показателях центральноазиатских государств (кроме Казахстана), Боснии и Герцеговины.

Таблица VII: Государства-участники ОБСЕ, не связанные обязательствами международных конвенций по минам

Добавочный Протокол II 1996 г. о минах, минах-ловушках и других устройствах к Конвенции 1980 г. о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия	Оттавская Конвенция 1997 г. о запрещении применения, накопления, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении
Государства Кавказа: Армения, Грузия, Азербайджан	Государства Кавказа: Армения, Грузия, Азербайджан
Центральноазиатские государства: Казахстан, Киргизстан и Узбекистан	Центральноазиатские государства: Казахстан, Киргизстан и Узбекистан
Другие государства: Сербия и Черногория, Исландия, Андорра, Сан-Марино	Другие государства: Российская Федерация, США, Финляндия

Режим Кодекса поведения. По сравнению с другими документам ОБСЕ, анализируемыми здесь, Кодекс поведения единственный, исполняемый со значительными нарушениями. Незаконное размещение иностранных вооруженных сил (турецких на Кипре, российских в Молдове и Грузии) сохраняется вопреки § 14 Кодекса. Непропорциональное и неразборчивое использование силы имело место в Хорватии (1995 г.) и Чечне (особенно с 1999 г.) в явное нарушение § 36. Кроме того, военное вмешательство НАТО в Косове в 1999 г. было расценено Россией и Беларусью как нарушение нескольких принципов и предписаний, заложенных в Кодексе.⁷³ И напротив, требования ежегодного обмена информацией по Кодексу поведения, в общем, выполнялись⁷⁴. Только Киргизстан не представил ни одного отчета, тогда как некоторые другие Центральноазиатские государства уклонились от представления отчетов за один год или за несколько лет. В конкретном случае Республики Босния и Герцеговина, *раздельная* информация была предоставлена Федерацией Боснии и Герцеговины и Сербской Республикой только с 2002 г. Тщательный анализ ответов, данных на Вопросник, приводит к неутешительному выводу, что государства-участники имеют тенденцию придавать большее значение пункту о терроризме, чем имеющим отношение к демократическому контролю над вооруженными силами.

Заключение: открытые вопросы и потребность в рационализации

В евроатлантической и евразийской области ОБСЕ нормы, обязанности и практика, связанные с сектором обороны, образуют множественность режимов, которые являются одновременно и всеобъемлющими, и частными в плане членства, а также дополняющими и взаимоперекрывающимися по

⁷¹ Подробнее см.: *Lachowski Z.* Op. cit. — P. 46–84.

⁷² *Spiess H.* Op. cit. — P. 75.

⁷³ О последствиях Чеченского и Косовского кризисов см.: *Lachowski Z.* Op. cit. — P. 92–96.

⁷⁴ Детальный и критический анализ неисполнений см.: *Ghebali V.-Y., Lambert A.* The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. Anatomy and Implementation. — Part II.

существо дела. Кроме затруднений, связанных с возрастающим финансовым и бюрократическим бременем, налагаемым постоянными докладами и обменом информацией, настоящей проблемой является рационализация посредством более унифицированного или интегрированного подходов. С этой точки зрения неизбежны три крупных проблемы: расширение зоны действия Договора ОБСЕ, пересмотр Венского режима МДБ и возможное принятие интегрированной концепции ОБСЕ по управлению сектором безопасности.

Расширение зоны действия Договора ОБСЕ. Привычно расцениваемый экспертами как “краеугольный камень” европейской безопасности, Договор ОБСЕ представляет собой *частный* режим, так как он объединяет только 30 из 55 государств-участников ОБСЕ. В договоре не участвуют государства Юго-Восточной Европы (наименее стабильного европейского субрегиона), Балтийского региона (области интересов безопасности России) и пять европейских стран со статусом нейтралитета или придерживающиеся практического нейтралитета: Австрия, Ирландия, Финляндия, Швейцария и Швеция. К тому же, за исключением Казахстана (малая часть которого находится на Европейском континенте), все бывшие советские Центральноазиатские республики не входят в договор.

Таблица VIII: Государства-участники ОБСЕ вне режима Договора ОБСЕ

Юго-Восточная Европа (6): Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Сербия и Черногория, Словения
Прибалтийские государства (3): Эстония, Латвия, Литва
Нейтральные европейские государства или придерживающиеся нейтралитета (5): Австрия, Финляндия, Швеция, Швейцария, Ирландия
Другие европейские государства (7): Андорра, Кипр, Ватикан, Лихтенштейн, Мальта, Монако, Сан-Марино
Центральная Азия (4): Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан

В ноябре 1999 г. новая версия документа (“Соглашение об адаптации Договора ОБСЕ”) была завершена и подписана. Вступив в силу, она будет открыта на основе “от случая к случаю” для неучастующих государств, чьи земли лежат в Европе в географической области между Атлантическим океаном и Уральскими горами. В современных условиях распространение режима ДОВСЕ на все государства-участники ОБСЕ весьма маловероятно. Малые государства, чьи оборонные системы основываются главным образом на непостоянных вооруженных силах, важных оборонных инфраструктурах и хранилищах (Австрия, Финляндия, Швеция и Швейцария) полагают, что присоединение было бы непродуктивным по двум соображениям. Во-первых, учитывая задержку, обычно требующуюся для любого процесса перевода резервов в боевую готовность, фиксация жестких национальных потолков для категорий вооружения, ограничиваемых по Договору ОБСЕ, ограничит способность их оборонительных вооруженных сил реагировать во время кризиса. Во-вторых, навязчивость процедур проверки, предусмотренных режимом ДОВСЕ, на деле обернется раскрытием существенных элементов их децентрализованных оборонных систем.

Адаптированный Договор ОБСЕ еще не вступил в силу. Об этом сожалеет Россия, ожидающая от действительного его выполнения некоторых очевидных преимуществ, а именно ограничения и контролируемости дестабилизирующих последствий настоящего и предстоящего расширения НАТО, в частности, наложения законных ограничений на Балтийские фланги НАТО⁷⁵. До сих пор (к осени 2005 г.), адаптированный документ ратифицировали только Россия, Украина, Казахстан и Беларусь. Западные участники воздерживаются от следования этому примеру на почве коллективного решения, принятого во Флоренции саммитом Североатлантического Совета 24 Мая 2000, которое связало ратификацию с согласием России на новые фланговые ограничения ДОВСЕ (Адаптированный ДОВСЕ) и с выполнением политически обязывающих Стамбульских требований о сокращении и вы-

⁷⁵ Подробнее см.: Schmidt H.-J. The Uncertain Future of CFE Between Istanbul Commitments and NATO-Enlargement // The Politico-Military Dimension of the OSCE : Arms Control and Conflict Management Issues. — P. 155-156.

воде русских войск из Молдовы и Грузии⁷⁶. Несмотря на то, что Москва привела свое ограниченное договором оснащение на Северном Кавказе в соответствие с фланговыми ограничениями Договора, она не выполнила всех своих Стамбульских обязательств⁷⁷. Явное большинство участников ДОВСЕ рассматривают полное выполнение таковых как предпосылку для продвижения дела ратификации. Однако Россия отвергает такую связь. Она утверждает, что российско-грузинские и российско-молдавские соглашения, достигнутые в Стамбуле, имеют двусторонний характер и не подразумевают каких-либо правовых обязательств в отношении третьих стран. Она объявляет связь “нелегитимной” и полагает, что запаздывание с ратификацией под таким “беспочвенным предлогом” не служит европейской безопасности⁷⁸. Последствия такого застоя заключаются в том, что, как показал Ганс Йоахим Шмидт, “старый Договор ОБСЕ все еще в силе, несмотря на тот факт, что в ноябре 1999 г. был подписан адаптированный Договор ОБСЕ, и, в то же время, некоторые его новые национальные потолки, похоже, соблюдают все государства-участники”. Это, к сожалению, означает “гибридную ситуацию с устаревшим договором, остающимся в силе, и применением определенных элементов нового договора, которое началось без введения его в силу”⁷⁹. Все логические решения, предлагавшиеся для преодоления застоя, по признанию их собственных сторонников, не подходят политически⁸⁰. Остается посмотреть, сможет ли следующая Конференция по оценке выполнения ДОВСЕ, назначенная на май 2006 г., найти творческий выход из положения.

Пересмотр Венского режима МДБ. При всех своих известных достоинствах, Венский режим явно нуждается в некоторой корректировке. С одной стороны, диапазон возможных МДБ, применимых в период политически “хорошей погоды”, похоже, иссяк. Потребность в МДБ, пригодных для политически “плохой погоды”, в частности во время кризиса, постоянно растет. Хотя и емкий с общей и абстрактной точки зрения, он до сих пор не проявил свой потенциал для операционализации. К тому же, как уже упоминалось, те МДБ, которые были разработаны специально для “снижения риска” в чрезвычайной ситуации, остались практически неиспользованными. С другой стороны, целый ряд новых вызовов (внутригосударственная дестабилизация, терроризм, транснациональная организованная преступность, угрозы безопасности вне зоны ответственности ОБСЕ, и т. д.) не учитываются Венским режимом. В настоящий момент нет согласия ни по инициированию процесса пересмотра, ни по корректировке или даже *точной настройке* по сопоставимым документам, в частности, ДОВСЕ и Договору по “Открытому небу”⁸¹.

Действительно, когда в 1992 г. был создан ФСБ, “Программа немедленного действия” включала пункт о “гармонизации” обязательств государств-участников по существующим международным документам, применимым для контроля над обычными вооружениями, разоружением и МДБ в Европе, в частности, касающихся обмена информацией, проверки и уровней силы⁸². Это подразумевало разработку общего глобального режима, включающего основные положения Венского документа, Договора по “Открытому небу” и Договора ОБСЕ (в качестве образца ввиду его наивысших стандартов).

⁷⁶ См.: § 51 of M-NAC-1 (2000) 052 of 24 May 2000 (Final Communiqué of the Florence Ministerial Meeting of the North Atlantic Council). Решение инициировали Соединенные Штаты под давлением Сенатора Джессе Хелмса. См.: *Schmidt H.-J.* Op. cit. — P. 154.

⁷⁷ Выполнение Россией фланговых ограничений было признано НАТО в § 15 Декларации Пражского саммита 21 ноября 2002 г.

⁷⁸ См., напр., заявление России на Софийском саммите Совета министров ОБСЕ: MC(12).JOUR/2 Annex 9 of 7 December 2004.

⁷⁹ *Schmidt H.-J.* Op. cit. — P. 153.

⁸⁰ *Ibid.* — P. 166–172.

⁸¹ Договор открытого неба 1992 г. был выработан с целью поддержать режим проверки Договора ОБСЕ, относящегося к ОБСЕ контролю над вооружениями и документов МДБ. Подробнее см.: *Britting E.* The Concept of the Open Skies Treaty and its Potential for the Support of Verification Regimes // *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues.* — P. 189–229.

⁸² Хельсинкские решения 1992 г.: § 12 Главы V и пункт 1 “Программы немедленного действия”.

Не говоря уже об истинных причинах технического характера (трудность рационализации комплекса юридически и политически обязывающих режимов с различным членством и различными географическими зонами применения), «гармонизация» вскоре оказалась невыполнимой задачей из-за возражений, выдвинутых малыми странами, опасавшимися (как упоминалось выше) снижения эффективности своих оборонных систем, основанных на непостоянных армиях, ввиду назойливых процедур проверки⁸³. Однако, принятый в декабре 1996 г. документ «Основа контроля над вооружениями», обновляющий «Программу немедленного действия» усовершенствовал понятие «гармонизации» с помощью положений, рекомендующих ФСБ создать, по соображениям нераздельности безопасности, «сеть взаимосвязанных и взаимно подкрепляющих юридических и политических обязательств и обязанностей по контролю над вооружениями» безотносительно к тому, все ли государства-участники являются сторонами соответствующих документов или государствами, их подписавшими⁸⁴. В дополнение к ДОВСЕ и Договору по «Открытому небу», «Основа» предполагала, что в сеть должен быть включен ряд дополнительных элементов, в частности, Заключительный акт переговоров о численности обычных вооруженных сил в Европе (ДОВСЕ-1А) 1992 г. и, в отношении ОБСЕ, Принципов передачи обычных вооружений, Принципов нераспространения ядерного оружия, режима GEM1 и «Кодекса поведения». Концепция сети документов по контролю над вооружениями понималась в намного более гибких и прагматичных категориях, чем «гармонизация». И действительно, она влекла за собой «исследование путей, которые могут выработать государства-участники путем переговоров со свободным входжением в переговорный процесс и на основе равенства прав, новых мер для поддержки совместных подходов и учета соображений безопасности и потребностей, указанных в Основе контроля над вооружениями»; существовало понимание, что «такие меры, которые могут различаться по своей сути и географическому масштабу, могут быть предназначенными для всей ОБСЕ, региональными или двусторонними и станут неотъемлемой частью сети и совместимыми друг с другом, а также с целями и методами, установленными «Основой контроля над вооружениями»⁸⁵. Как и в случае с «гармонизацией», проект сети до сих пор не осуществлен.

Обоснование интегрированной концепции ОБСЕ для управления сектором безопасности. «Кодекс поведения» предусматривает режим демократического контроля, ограниченный вооруженными силами. В своем заключительном Отчете, изданном в июне 2005 г. («Общая цель. К более эффективному ОБСЕ»), Группа высокопоставленных лиц, уполномоченная обдумать повышение эффективности ОБСЕ, в этой связи рекомендовала, чтобы ОБСЕ отдал приоритет «поощрению подготовки полиции, управления границами, верховенству права и демократическому контролю над вооруженными силами»⁸⁶. Поскольку в настоящий момент по каждому из этих аспектов ведется большая деятельность ОБСЕ, логичным шагом стала бы разработка интегрированной концепции ОБСЕ для управления сектором безопасности. Это повлекло бы за собой формулировку общих норм и руководящих принципов в сводном тексте — обновленном «Кодексе поведения» или в отдельном документе. Эту инициативу предпочтительнее было бы предпринять в сотрудничестве с Европейским Союзом и НАТО, для того чтобы по возможности выработать некоторые общие правила. В этом контексте стоит упомянуть, что Копенгагенские критерии вступления в Европейский Союз 1993 г. (созданные прежде Кодекса поведения ОБСЕ) фиксируют ряд условий, в которые входят стабильность институтов обеспечения демократии, верховенство права, права человека, уважение и защита прав национальных меньшинств. Что касается НАТО, то Рамочный документ программы «Партнерство ради мира» (январь 1994 г.) обязывает подписавшие соглашение государства «обмениваться информацией о шагах, предпринятых или предпринимаемых ими для поощрения прозрачности в оборонном планировании и составлении оборонного бюджета, а также в обеспечении демократического контроля над воору-

⁸³ Подробнее о проблеме гармонизации см.: *Lachowski Z. Op. cit.* — P. 35–38.

⁸⁴ FSC.DEC/8/96 of 1 December 1996.

⁸⁵ Раздел III Решения о «Разработке повестки дня Форума для сотрудничества по вопросам безопасности» (FSC.DEC/9/96 of 1 December 1996).

⁸⁶ CIO.GAL/100/05 of 27 June 2005 : § 15 f.

женными силами” (предпоследний пункт § 6) без упоминания Кодекса, по которому тогда шли переговоры⁸⁷. Во всяком случае, ряд уточнений, возможно, можно было бы внести непосредственно в режим Кодекса демократического контроля над вооруженными силами, например:

- а) *Укрепление взаимосвязи между Кодексом и Венским документом по МДБ.* Хотя некоторые положения Кодекса связаны с оборонными расходами (§ 22) оборонной политикой и доктринами (§ 35), но там нет концептуальной или оперативной связи между Кодексом и разделом Венского режима об оборонном планировании. Прозрачная информация о процессе оборонного планирования, особенно, если сравнить ее за годы и при условии правильной передачи, представляет собой полезный показатель эффективности демократического контроля над вооруженными силами. И наоборот, процедуры проверки МДБ могли бы использоваться для оценки меры выполнения Кодекса. Таким образом, доклады по проверкам и оценке могли бы составить отчет об этом выполнении. Инструктажи при проведении инспекций и оценок могли бы включать обязательство сообщить о выполнении Кодекса на inspected объекте. Наконец, inspected государству или оцениваемому государству можно было бы поручить представить программу подготовки новобранцев, которая дала бы представление о практическом влиянии Кодекса.
- б) *Расширение охвата информационного обмена, требуемого по Кодексу.* В этом русле могла бы предоставляться информация по категории военизированных сил и, более точно, по степени вовлечения этих сил в систему парламентского контроля. Была бы также уместной информация о численности, организации, роли, задачах и видах деятельности вооруженных сил, привлекаемых к миссиям внутренней безопасности.
- в) *Определение некоторых руководящих принципов использования частных охранных фирм* также явилось бы ощутимым прорывом.
- г) *Привлечение судебных властей к управлению сектором безопасности.* Хотя Кодекс предписывает демократический контроль над вооруженными силами на исполнительном и законодательном уровнях, он четко не предусматривает контроль судебной властью. Эту лауну можно было бы заполнить с помощью положений Копенгагенского 1990 г. и Московского 1991 г. документов относительно роли законодательной власти в широком контексте верховенства права.
- д) *Спецификация (на основе лучшего в настоящее время национального практического опыта) основных прав и обязанностей личного состава вооруженных сил.* В этих рамках Кодекс мог бы включить новое положение, рекомендуемое учредить в государствах-участниках вне военного командования независимый институт, предназначенный для рассмотрения жалоб на действия военнослужащих и армейские порядки, иначе говоря, военного омбудсмана.

Несмотря на негативные тенденции, проявившиеся в нератификации Адаптированного Договора ОБСЕ, неадаптации Венского документа по МДБ и неудаче всех попыток рационализации параллельных режимов, действительно важным является то, что наиболее фундаментальные документы, выработанные в зоне ОБСЕ (ДОВСЕ, “Открытое небо”, Венский документ), несомненно создали, благодаря возросшим уровням открытости и прозрачности, “региональную зону мира, отмеченную новой культурой взаимных военных сдерживаний в Европе”⁸⁸. Невзирая на разительное изменение военно-политического ландшафта, режимы ОБСЕ сохраняют свое значение. В случае несоблюдения, они обеспечивают сигналы раннего предупреждения и контрольные мероприятия против возможного возобновления военной напряженности.⁸⁹

⁸⁷ Прямые ссылки на Кодекс появляются в последующих документах НАТО, таких как Рабочая программа “Партнерства ради мира” на 2000—2001 годы (пункт 6) и План действий по подготовке к членству в НАТО 1999 г. (§§ “с” и “д” Раздела III). Подробнее см.: *Caparini M. Security Sector Reform and NATO and EU Enlargement // Challenges of Security Sector Governance / H. Hänggi and Th. H. Winkler (eds.). — Geneva, 2003. — P. 55–84; Law D. Security Sector Reform in the Euro-Atlantic Security Region: Unfinished Business // Reform and Reconstruction of the Security Sector / A. Bryden and H. Hänggi (eds.). — Geneva, 2004. — P. 21–43. — http://www.dcaf.ch/_docs/bm_ssr_yearbook2004_2.pdf.*

⁸⁸ *Schmidt H.-J. Op. cit. — P. 157.*

⁸⁹ *Vetschera H. The Future of the Politico-Military Dimension – From Arms Control to Force Control. — Op. cit.*

Принципы и практика кадровой политики на примере Сил обороны Венгрии

Д-р Ференц Молнар

Вступление

Кадровые изменения в венгерских вооруженных силах были логичными последствиями, с одной стороны, *процесса демократизации*, а с другой — *новой обстановки безопасности* в Центрально-Восточной Европе, а значит, и в Венгрии. Демократизация подразумевала применение верховенства права в вопросах человеческих ресурсов, обучения личного состава демократическим нормам и изменения отношения к обществу. Изменившаяся обстановка безопасности потребовала создания новой национальной политики безопасности, стратегии и структур. В первом случае социальный и политический консенсус способствовал относительно быстрому успеху. Второй же случай был одним из наиболее крепких орешков, поскольку перед политиками и обществом стояло много других неотложных и сложных проблем, таких как экономические трудности и общественная безопасность. Тем не менее, процесс демократической консолидации и внешняя политика вынудили сформулировать подходящую кадровую политику, стратегию и практику для венгерских вооруженных сил.

Процесс демократизации призывал отказаться от предыдущих политических приоритетов в кадровой политике, проявлявшихся в системе *комиссаров* и участия в жизни вооруженных сил коммунистической партии, в особенности в вопросах комплектования, образования и карьерного роста. Более того, потребовалось изменить мышление в отношении личного состава, дабы относиться к служащим как к гражданам, у которых, кроме обязанностей, есть определенные права. Хотя в конце 80-х годов венгерская армия была одной из наименее политизированных и наиболее профессиональных армий Варшавского договора, демократизация была настоящим вызовом оборонному сектору Венгрии. Результатом преобразований стало внедрение демократической процедуры принятия решений по численности армии, системе набора, соотношению разных служебных категорий, бюджету, так и защита гражданских прав (в том числе личного состава сил обороны), подкрепленная актами демократически избранного парламента.

Хотя фундамент демократической процедуры был заложен в самом начале переходного периода¹, процесс сокращения, вызванный изменениями обстановки безопасности и серьезными бюджетными ограничениями, наряду с необходимостью увеличения возможностей, вынудили Венгрию выработать более точную кадровую политику и соответствующие действенные механизмы. *Внутри страны* процесс поддерживался постоянным сокращением численности армии (законными процедурами и методами), увеличением доли добровольцев (при четко выписанных условиях набора) и стремлением к евроатлантической интеграции (для овладения необходимыми навыками). Кроме того, все более сознательное поведение служащих как граждан и их почти профсоюзные организа-

¹ Ferenc Molnár, "Civil Society and Democratic Civil Military Relations – the Case of Hungary", DCAF Working Paper No. 101 (2002): 66. Available at: http://www.dcaf.ch/_docs/WP101.pdf

ции также вынудили министерство обороны выработать более ясные и прозрачные требования в отношении личного состава. На международной арене этому, в первую очередь, способствовали требования НАТО и другие международные обязательства (ООН, ОБСЕ).

Человеческие ресурсы венгерской армии впервые стали темой обсуждения в процессе деполитизации организации, позднее — в период подготовки к вступлению в НАТО, а ныне — как неотъемлемая часть перехода к полностью добровольным вооруженным силам и работы по полной интеграции в НАТО. Эти периоды сопровождались значительными изменениями в законодательном, структурном и культурном аспектах кадровых вопросов.

Цель этой статьи — подчеркнуть некоторые основные моменты этих изменений, ключевых для выработки более демократичного и профессионального способа управления человеческими ресурсами. К проблемам, которые нужно исследовать, относятся законодательный и юридический парламент, политика и стратегия, определенные правила набора, карьерный рост и защита гражданских прав военнослужащих. В статье также описываются шаги, предпринятые в сфере военного образования и подготовки к дальнейшей интеграции в НАТО, а также по обеспечению соблюдения международного гуманитарного права.

Роль парламента: ценности и законы

В демократической системе свободно избираемый парламент играет ключевую роль в определении основ вооруженных сил, в том числе кадровых вопросов.² Он в конституционном порядке определяет как полномочия властей, имеющие право закладывать основы функционирования механизма вооруженных сил и производить в высшие воинские звания, так и базовые демократические ценности.

Парламент принимает решения относительно численности, состава (соотношения генералов, офицеров, контрактников, призывников и гражданских специалистов) и структуры высшего командования вооруженными силами, а также основные цели средне- и долгосрочного развития вооруженных сил, в том числе кадровые вопросы. Кроме того, парламент принимает акты, детально определяющие юридический статус, права и обязанности профессиональных солдат и призывников (например, в случае Венгрии, это СХ Оборонный Акт 1993 г.³ и ХСV Акт о юридическом статусе профессиональных солдат и контрактников 2001 г.⁴).

Вышеперечисленные акты служат различным целям. Во-первых, они акцентируют внимание на том, что военнослужащие являются “гражданами в форме” и неотъемлемой частью демократического общества⁵. Во-вторых, эти акты определяют все необходимые спецификации и ограничения, необходимые для их выполнения. Это особенно характерно для Акта о юридическом статусе, который касается гарантирования верховенства права, внутреннего распорядка и стабильности военной организации. Этот Акт очень подробно определяет все юридические вопросы относительно статуса военнослужащих, от принципов до объединений, доходов, социальной политики и выхода на пенсию. Некоторые важные элементы Акта изложены в следующей таблице.

Глава II: Принципы службы

- Законодательное ограничение обязанностей военнослужащих (во избежание превышения власти, притеснений и т. п.)
- Запрет на дискриминацию и т. д.

² Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты. Под ред. Х. Борна, Ф. Флури, А. Джонсона. Пособие для парламентариев №5. 2006. Киев-Женева. Стр. 181. Английский вариант пособия доступен на: http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

³ <http://www.complex.hu/kzldat/t9300110.htm/t9300110.htm>

⁴ <http://www.complex.hu/kzldat/t0100095.htm/t0100095.htm>

⁵ См. немецкую концепцию: http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/06armforce/armfor05_2.html

<p>Глава III: Правила соблюдения фундаментальных прав</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ограничения индивидуальных свобод, свободы слова (те, кто принимает решения, должны тщательно продумывать минимальный уровень ограничения прав, необходимый для правильного функционирования данной службы или выполнения задания) – Право голоса – Свобода вероисповедования, и т. п.
<p>Глава IV: Профсоюзные организации и защита интересов</p>
<p>Глава V: Установление служебных отношений.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Правила набора – Испытательный срок – Система выдвижения на высшие посты – Так называемый “временный статус” (пост, занимаемый максимум в течение года теми, кто учится или служит за границей, или временно не занимает должность и/или пребывает на курсах переподготовки. Очень важен в период реструктуризации или сокращения вооруженных сил), и т. п.
<p>Глава VII: Окончание службы</p> <ul style="list-style-type: none"> – Увольнение – По обоюдному согласию – Демобилизация и соответствующие выплаты – Несовместимость (например, подчиненные родственники) – Декларация собственности и т. д.
<p>Глава VIII: Содержание служебных отношений</p> <ul style="list-style-type: none"> – Общие правила повышения – Требования к образованию, здоровью, физическому состоянию – Правила оценивания деятельности, и т. п.
<p>Глава IX: Доходы</p>
<p>Глава X: Дополнительные поощрения</p>
<p>Глава XI: Награды, благодарности</p>
<p>Глава XII: Дисциплинарная ответственность</p> <ul style="list-style-type: none"> – Правила применения наказаний – Процедура в случае преступления, и т. п.
<p>Глава XIII: Ответственность за ущерб</p>
<p>Глава XIV: Социальное страхование</p> <ul style="list-style-type: none"> – Выход на пенсию, досрочный выход на пенсию – Медицинское страхование, и т. д.
<p>Глава XV: Иск, апелляция и правовая состязательность</p>
<p><i>Избранное из Акта о юридическом статусе профессиональных солдат и контрактников 2001 г. ХСV</i></p>

В итоге, в процессе демократизации венгерское законодательство определило структуры, права и правила демократического надзора за вооруженными силами наряду с внутренним распорядком вооруженных сил. В то время как конституция гарантирует соблюдение прав и основных свобод всех граждан, Оборонный Акт и Акт о юридическом статусе военнослужащих ограничивает эти права военнослужащих, хотя военнослужащие, в принципе, имеют такие же права, как остальные граждане, поскольку имеют статус “граждан в униформе”. Кроме того, законами также определены основы профессиональной кадровой политики и менеджмента. Если быть точным, закон определяет принципы и основные правила, которые гласят, что военнослужащих следует набирать и продвигать, основываясь на заслугах и качествах, проявленных в деле.

Изменения в кадровой политике и руководстве

Всю систему кадровой политики и руководства личным составом следовало изменить не просто из-за процесса демократизации, но также из-за изменения социального, экономического состояния и ситуации безопасности. В то время, как законодательство периодически задает общие количественные (то есть численность, бюджет) и качественные (состав, соотношение видов вооруженных сил и родов войск⁶) параметры вооруженных сил, конституция и другие законы гарантируют основы структур командования и контроля, демократические права и правила внутреннего распорядка вооруженных сил, их кадровую политику, а правильное организационное руководство в основном зависит от министерства обороны (МО) и Генерального штаба (ГШ).

Отдел гуманитарной политики при МО был организован в конце 1990-х годов для профессионального реагирования на новые вызовы кадровой политики. Он имел ключевое значение в условиях давления быстроменяющейся социальной и экономической обстановки, а также обстановки безопасности, членства в НАТО, перехода к полностью добровольной системе.

Новая обстановка безопасности (региональные и субрегиональные конфликты и терроризм в основе повестки дня), членство в НАТО⁷ и новые социокультурные реалии⁸ требовали менее многочисленных и более профессиональных вооруженных сил. Кроме того, ограничения рыночной экономики требовали эффективных в финансовом плане решений по защите национальных и государственных интересов. Учитывая все это, вооруженные силы должны были изменить свои взгляды на кадровую политику.

Раньше в организационной философии и политике преобладали обязательная служба и пожизненная военная профессиональная деятельность. В системе массовых вооруженных сил текучесть на уровне рядовых солдат была интенсивной, а в младшем командном составе и в офицерском корпусе — низкой. На практике, профессиональные солдаты верно служили, поскольку получали пожизненное трудоустройство, доход, прочие льготы и пенсию. Такие внешние факторы, как стремительные социальные и экономические перемены, мало повлияли на их карьеру, и старшинство было важным стимулирующим элементом этой системы. В силах обороны Венгрии эта политика радикально изменилась.

В новопринятой политике преобладала так называемая идея “вверх или увольнение”: тот, кто не может за определенный период времени подняться в иерархии выше, оставляет армию. Такова преобладающая, но не исключительная идея, определяющая новую систему. Существует определенная группа мест, на которых ты можешь оставаться ограниченное время, а потом должен либо подняться выше (если соответствуешь заранее определенным условиям), либо уйти в гражданский сектор в качестве пенсионера или солдата-резервиста. Существует другая (меньшая) группа мест (требующих определенное знание, опыт и тренировку), на которых можно оставаться до достижения общего возрастного предела или до истечения срока контракта.

Важно отметить, что с переходом на добровольную систему армия стала действующим субъектом на рынке труда в качестве одного из крупнейших работодателей, поскольку она набирает работников из доступных трудовых резервов, обучает и тренирует их и возвращает большинство обратно в гражданское общество, опять-таки на рынок труда. Для завершения этого сложного задания в конце 90-х годов неотложной необходимостью стало создание кадровой стратегии и системы управления чело-

⁶ Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, (Cambridge: Harvard University Press, 2000), p. 534.

⁷ Членство в НАТО повлияло на концепцию национальной обороны и, таким образом, кадровую политику в нескольких аспектах. Например, в качестве страны-союзницы необходимо было выработать кадровую совместимость (общие процедуры, язык, знаки и сигналы, работа иностранного персонала и т. д.); после Пражского саммита приобретение определенных возможностей привело к изменениям не только в структуре вооруженных сил, но и в обучении и тренировках.

⁸ К примеру, общество было менее толерантно к обязательной военной службе; расширение прав женщин привело к тому, что вооруженные силы также стали предоставлять равные карьерные возможности женщинам.

веческими ресурсами. Эта стратегия базируется на принципах Национальной стратегии безопасности, Военной стратегии безопасности и на существующих условиях. Выполнение этой стратегии гарантируется законами, а также регулированием и управлением деятельностью стратегического и исполнительного командования. В этой системе МО вырабатывает стратегические документы, а Генеральный Штаб несет ответственность за введение их в действие.

Динамика вопросов, влияющих на военную организацию, подразумевает последовательное руководство. Стратегический подход требует продолжительного *оценивания, планирования и внедрения*. Первые два касаются анализа внутренней и внешней организационной обстановки и выработки соответствующей политики, планов и стратегий, а последнее — управления текущими задачами. *Основные принципы* этого подхода следующие:

- Гармонизация изменяющихся задач, условий и человеческих ресурсов.
- Поддержка профессионального роста и развития навыков личного состава.
- Увеличение “гуманизации” руководства и действующих механизмов армейской организации.
- Постоянное переопределение организационных целей в соответствии с изменением обстановки и интеграция подходящих решений в армию.

Все это требует кадровой стратегии, держащейся на трех китах:⁹

1. *Система планирования человеческих ресурсов*, обеспечивающая, наряду с принятием решений, связь между внутриорганизационными и внешними условиями. Она ставит диагнозы, вырабатывает решения и интегрирует их в процедуры принятия кадровых решений. Это составляющая системы планирования обороны министерства обороны Венгрии.
2. *Управление человеческими ресурсами*, деятельность которого базируется на системе планирования и определяет необходимые цели и способы внесения изменений. Оно внимательно следит за: гражданскими и личными правами, соблюдением организационных норм защиты людей, осуществлением системы реинтеграции в гражданское общество, гарантированием благоприятных рабочих условий и предоставлением возможности индивидуального развития. В рамках этой системы связка МО—ГШ порождает потребность армии в человеческих ресурсах, вырабатывает требования к кандидатам, поддерживает систему тренировок и карьерного продвижения в мирное и военное время, предлагает способы переподготовки кадров.
3. *Система развития человеческих ресурсов* дает систему базового образования и подготовки для всех военнослужащих, поддерживает индивидуальные амбиции для вертикальной и горизонтальной мобильности в вооруженных силах, обеспечивает сплоченность армейских групп и организационную культуру.

В результате применения вышеперечисленных концепций и стратегий ситуация с управлением персоналом в венгерских вооруженных силах существенно улучшилась. Существенная часть юридических и организационных достижений, в том числе “ноу-хау”, введена в действие или заметно прогрессирует. Тем не менее, и в концепциях, и на практике заметны трудности и неудачи. Некоторые из них связаны с предыдущим долгим периодом времени, в котором преобладали фискальная точка зрения и спонтанное сокращение, остальные происходят от неудачного управления.

Упомянем некоторые из них, так как это пригодится для будущих выводов и уроков:

- В 90-е годы многие высокообразованные офицеры и сержанты, не имея четкого видения будущего вооруженных сил, а значит, их личной военной карьеры, ушли из армии.¹⁰
- До 2001 года условия жизни солдат в вооруженных силах сильно отставали от предлагаемых рыночным сектором, поэтому быстрый рост экономики вызвал отток кадров, имевших подходящие знания и опыт.

⁹ ‘The Human Strategy of the Hungarian Defence Forces’, p. 5.

¹⁰ В 1990 численность личного состава вооруженных сил составляла 143000 чел., сегодня — 37000, при том что в 2006 году планируется довести до 30000 чел., к 2010 — до 28000, а к 2013 — до 26500. Источник: Úton a XXI. Század hadserege felé, ‘Creating a New Military for the 21st Century’, p. 34, Budapest: MoD, 2003.

- Система набора была разработана в конце 90-х годов, однако введение в действие других элементов системы, которые могли помочь удержать личный состав (кадетов, молодых офицеров, младших командиров и рядовых), было отложено по финансовым причинам, что привело к расстрате материальных/финансовых и человеческих ресурсов.
- Урезание бюджета привело к потере служб, которые могли обеспечить отдых и сплоченность (“кастовый дух”).
- Что касается наиболее обсуждаемого в Венгрии вопроса — перехода к полностью добровольной системе, — вооруженным силам предстоит серьезные испытания. Хотя решение было принято, и подготовлено большинство основных документов и концепций, похоже, что ввести в действие некоторые элементы будет сложнее, чем ранее казалось. Кандидаты хотят более заметных улучшений условий работы и жизни и более широких возможностей на рынке труда по окончании службы (их мнение будет чрезвычайно важно в будущем, когда количество кандидатов, предположительно, снизится).

Обеспечение кадрами

Для обеспечения вооруженных сил необходимым количеством личного состава нужно задействовать эффективную систему набора. При создании такой системы важно учитывать демократические требования (равенство возможностей и прозрачность), демографические и экономические условия, ситуацию на рынке труда страны, а также специфические потребности военной организации. В Венгрии система была создана в соответствии с быстро меняющимися условиями в ходе перехода от обязательной к полностью добровольной военной службе, а причиной изменения соотношения между служебными категориями стала обновленная структура армии¹¹.

Отдельной статьей военного набора является “внешний” набор (на рынке труда). Однако поддержка “внутреннего” замещения (из военной организации), то есть отбор пригодных к дальнейшей службе, также очень важна. Поставленные задачи может выполнить профессионально организованная система набора, поддержанная масштабной маркетинговой и рекламной деятельностью.

Стратегическая задача военного набора: удовлетворение потребности вооруженных сил в людских ресурсах, начиная с младших возрастных групп, в тесном сотрудничестве с другими действующими субъектами венгерского рынка труда.

Задача набора: для выполнения стратегической задачи военного комплектования необходимо создать систему, способную обеспечить численность личного состава, необходимую для выполнения задач, проистекающих из основной миссии вооруженных сил. Она также должна оказывать поддержку тем, кто уходит из вооруженных сил, в их реинтеграции в рынок труда и помогать им получить желаемую работу.

Отбор и тренировка к военной службе, которые являются органическими частями набора, включают:

- Общую физическую подготовку личного состава.
- Медицинский, психологический и физический контроль.
- Подготовку к первому боевому заданию.

Объявленные общие *требования* отбора, как и *предоставляемые условия*, широко публикуются и общедоступны. Каждый гражданин может узнать требования на призывных пунктах, организованных в каждой области. Обязанности призывных пунктов не ограничиваются одним лишь набором (также касаются оборонной администрации, мобилизации и т. п.) и в основном определены Оборон-

¹¹ Кроме перехода на полностью добровольную систему, Венгрии приходилось учитывать изменение потребности в человеческих ресурсах в связи со взятыми в Праге обязательствами (саммит НАТО в Праге, 21–22 ноября 2002 г.).

ным Актом.¹² Более детальная информация доступна в Интернете¹³, брошюрах министерства обороны и периодических рекламных объявлениях в прессе.

Выполнение поставленных целей требует постоянного сотрудничества внутри и вне министерства с системой школьного образования, колледжами, университетами, компаниями, агентствами по трудоустройству и институтами, отслеживающими рынок труда, демографические тенденции, систему образования и т. п. — поэтому просто необходимо поддерживать связи с общественностью с целью создания и сохранения позитивного эмоционального имиджа, связанного с защитой родины.

Сохранение и развитие личного состава (карьерные программы). Основным принципом современного управления человеческими ресурсами является эффективное использование наличных ресурсов. Этого можно достичь исключительно путем создания и поддержания оптимальных рабочих условий с целью обеспечения максимально длительного использования умственных и физических способностей личного состава. Удержание личного состава невозможно, пока не достигнут баланс между взаимно предлагаемыми ценностями, материальными и нематериальными преимуществами в соответствии с соглашением между членами личного состава и организацией, что представляет собой не просто экономический контракт, но и психологическое соглашение¹⁴.

Непременное условие формирования и поддержки нового типа структуры личного состава - это выработка подходящего карьерного имиджа, на котором может основываться существование личного состава на протяжении короткого либо долгого периода времени. В основе этого лежит удовлетворение человеческих потребностей, что можно осуществить путем выполнения профессиональных задач и повышения в звании.

При формировании карьерной модели сил обороны Венгрии следовало учесть экономические возможности, социальные традиции, нормы гражданской сферы и типичные черты рынка труда. Также при формировании совместными с правительством усилиями принципов военной карьеры следует учесть традиции карьеры гражданских служащих. Другой неотъемлемой частью является разрастание карьерной модели, требований к формированию и планированию продвижения по службе таким образом, чтобы это касалось не только государственных, но и гражданских служащих.

Сделать различные требования хорошо известными и работодателю, и личному составу вооруженных сил и изложить их в документах — вот единственное условие повышения в чине. Эти требования включают необходимый уровень образования, военно-профессиональную подготовку и практику в определенной воинской должности, высококачественную службу на любой должности, психологические, физические и медицинские кондиции и другие возможные требования, определенные законодательством.

Общие принципы повышения в звании

- Повышение базируется на иерархии должностей и воинских званий, структурированных в соответствии с законом. Повышение в званиях реализуется путем назначения на более высокие должности.
- Повышение базируется на регулярном (ежегодном) оценивании, на подготовке к следующей должности и, конечно, на окончании определенной школы.
- Один уровень должностей соответствует только одному военному званию и в мирное время повышение может быть исключительно постепенным. Обычно оно происходит в период между минимальным и максимальным периодами ожидания, соответствующими должностям.

¹² Парламент Венгрии принял новый Оборонный Акт (2004 CV. Act) в поддержку перехода к полностью добровольной системе. Основные изменения в законе касаются гражданских оборонных обязанностей, поскольку обязательная военная служба в мирное время была упразднена. Также изменились некоторые сопутствующие элементы оборонной администрации.

¹³ <http://www.honvedelem/recruitment>

¹⁴ Детальное описание психологического контракта см. в Dan L. Costley and Ralph Todd, *Human Relations in Organizations* (St. Paul: West Publishing Company, 1987), pp. 43-44.

- В карьерной модели как для офицеров, так и для младших командиров следует с самого начала предусмотреть возможность службы за границей.
- Высшие командные должности сделать доступными только через сложную систему международных, штабных и других профессиональных должностей.
- Переход из рядового состава в младший командный состав является естественным способом замены, однако переход из младшего командного состава в офицерский должен производиться лишь в исключительных случаях.
- Повышение офицеров должно сопровождаться территориальной мобильностью, но в случае с другими званиями это требование касается исключительно уоррент-офицеров.

Система повышений должна совмещать все различные черты родового и служебного повышения. Поэтому имеет смысл действовать в рамках как общей, так и особой системы повышения в звании¹⁵ (при этом следует обеспечить переход между двумя системами).

Система оценивания

Оценивание деятельности лица, безусловно, необходимо и в организации вооруженных сил обычно существует в двух формах: формальной и неформальной. При неформальной форме оценивания начальство формирует мнение об одном из подчиненных, и в соответствии с этой оценкой они получают повышение или другое преимущество. Соответственно, имеет место абсолютная субъективность такой оценки. Формальный способ оценивания разрабатывается организацией и функционирует систематически в соответствии с фиксированными правилами и провозглашенными ценностями. В хорошо функционирующей организации результаты формального и неформального оценивания должны совпадать.

Система всестороннего оценивания как программа увеличения кадровой эффективности является исключительно важным элементом рационального управления человеческими ресурсами в вооруженных силах. В случае Венгрии она определяется Актом о юридическом статусе солдат.

Функционирование системы оценивания определяется философией управления ресурсами сил обороны Венгрии, стратегией управления человеческими ресурсами, обеспечивающей порядок выполнения, и основными принципами системы повышения в звании как неотъемлемой части упоминавшихся выше структур.

Цель оценивания: в первую очередь, обеспечить объективность повышения, занятия высших должностей и развития индивидуальной карьеры; увеличить персональную отдачу; сформировать трудовую культуру; предоставить информацию для определения требований к тренировкам и для исправления набора требований к должности.

Основные принципы системы оценивания

- Оценивание касается всего личного состава министерства обороны и министерства внутренних дел.
- Оценивание должно проводиться регулярно, упорядочено и письменно фиксироваться.

¹⁵ *Общая система повышения в звании:* одному конкретному должностному уровню (категории) соответствует одно звание, для которого определены минимальный и максимальный периоды времени. До исчерпания минимального периода ожидания и после максимального периода ожидания возможность какого-либо повышения исключена. Военнослужащие, для которых повышение исключено, покидают вооруженные силы двумя путями. Их могут отправить в резерв или, если военнослужащий отвечает установленным законом требованиям, он может уволиться со службы. *Специальная система повышения в звании:* одному конкретному должностному уровню (категории) соответствуют несколько званий, для каждого из которых заранее определен период ожидания. До исчерпания минимального периода ожидания возможность какого-либо повышения исключена. Присваивается наивысшее из достижимых на данном посту звание, соответствующее данной должности. Для тех, кто занимает такую должность, служба может длиться до окончания их контракта или до достижения возрастного предела. Однако особая должность, касающаяся высших военных званий, может занимать исключительно в соответствии с правилами общей системы повышения в звании.

- Оценивание следует проводить каждый год.
- Оценивание должно быть рациональным, объективным и индивидуальным.

Требования, которым должна соответствовать система оценивания

- Система должна в равной степени отвечать требованиям сил обороны Венгрии и индивидуальным ожиданиям (поддерживая и увеличивая отдачу и достижения, формируя и увеличивая индивидуальные роли).
- Она должна ориентироваться на будущее (хотя она касается прошлых результатов, ее основная задача — совместная объективная идентификация).
- Она должна содержать объективную информацию на основе регулярно собираемых данных.
- Она должна быть унифицированной, прозрачной и следовать четкой логике.
- Она должна способствовать установлению порядка на основе качеств.

Система оценивания является основой для повышения в звании, поскольку обеспечивает оценивание качества чьей-либо деятельности вообще и на определенном посту. Эта система, с учетом вышеперечисленных принципов и требований, сочетает объективное измерение с субъективным мнением начальства. Она состоит из трех элементов:

1. *Оценивание деятельности* (каждый год и для каждого звания), производимое командиром;
2. *Квалификация* (когда лицо прослужило в данном звании необходимый минимальный срок (1–6 лет) или в особо оговоренных законом случаях, когда это касается младших командиров, уоррент-офицеров, офицеров и генералов), производимая командиром подразделения;
3. *Оценивание действий начальников* (каждый год и только для определенных командных должностей), производимое старшим начальником.

Во всех случаях оцениваемое лицо должно подписать и согласиться с оценкой или сделать к ней замечания (в третьем случае каждый начальник также оценивает действия рассматриваемого лица).

Эти оценки являются общим основанием для планирования назначений (в том числе обучения и должностей в НАТО) и повышений. В случае новых назначений и повышений комиссия ранжирует солдат на основе оценки. Более того, оценивание лежит в основе системы управления кадровыми ресурсами всей организации, поскольку эксперты могут получать детальную информацию о «местах» и «лицах».

Важно отметить, что введенная система оценивания, сокращение армейской организации и увеличение количества должностей (главным образом в НАТО) и иностранных миссий (ООН, ОБСЕ, НАТО) вызвало среди солдат определенное соревнование. Все большее количество солдат хотят посещать школы, специальные курсы и языковые курсы. Также все это позитивно повлияло на создание более прозрачной и экономичной системы управления кадровыми ресурсами и индивидуальную деятельность.

Существует, как минимум, три важных предварительных условия эффективной работы этой системы. Самым важным моральным условием является то, что систему необходимо применять к каждому члену вооруженных сил *без исключения*. Те, кто не был соответствующим образом оценен, не имеют никаких шансов получить новую должность или повышение. Имеется также техническое условие работы столь комплексной системы, поскольку она требует улучшенного интегрированного *информационного технологического фона*. Это подразумевает создание новой системы кадровых процедур и обучения администрации. Поэтому члены венгерской кадровой администрации регулярно посещают специальные курсы, конференции и мастер-классы по новой кадровой системе и, особенно, по системе оценивания.

Министр контролирует эту деятельность в своих ежегодных директивах о кадровой политике касательно работы управленцев по кадрам. Цель этих курсов и мероприятий — сформировать систему профессионального управления кадрами, способную гармонизировать организационные задачи, интересы и существующие рабочие условия *юридически*. Таким образом, все это предоставляет актуальную информацию об организационных задачах, структурах, требованиях и изменениях юридических основ менеджмента персонала.

Министр несет ответственность за деятельность вооруженных сил, в том числе их управление кадровыми ресурсами, в соответствии с буквой закона. Поэтому в интересах министра так организовать систему управления персоналом, чтобы она выполняла свои обязанности, тщательно соблюдая законы. Гражданский персонал, служащий в вооруженных силах, и его профсоюзные организации внимательно следят, как армия решает кадровые вопросы. Тем не менее, время от времени спорные вопросы приходится решать в суде.

Защита прав

Одной из основ демократического общества является гарантия соблюдения человеческих и гражданских прав всех граждан, в том числе личного состава вооруженных сил. Однако все понимают, что некоторые права военнослужащих следует ограничить ввиду особого характера их работы¹⁶. Как уже обсуждалось в этой главе, права и их ограничение в случае личного состава вооруженных сил заложены в конституции и других законах.

Правила службы и тренировка командного состава должны соответствовать этим задекларированным нормам. С одной стороны, практику, которая обеспечивает соблюдение прав военнослужащих, развивают военные уставы и подготовка. Тем не менее, одни лишь уставы и командиры не могут гарантировать верховенство права. С другой стороны, демократическое образование персонала поднимает уровень знаний относительно прав и обязанностей и придает им уверенность и готовность защищать свои права.

Можно подумать, что это создаст трудности эффективным действиям армии, однако следует также учесть демократические ценности и исключительно практические подходы:

- армия есть частью демократического общества и находится под демократическим контролем (в данном отношении это означает защиту общества от армии) и предусматривает демократический образ мышления военнослужащих¹⁷;
- для определенных военных миссий, например операций по поддержанию мира, требуются военнослужащие, заботящиеся о человеческих и гражданских правах и юридических нормах вообще;
- обеспечение участия является одним из инструментов улучшения деятельности организаций¹⁸.

В Венгрии процесс формулирования ныне существующих прав военнослужащих, структур и механизмов защиты их прав был долгим, иногда перерастая в жаркие дебаты¹⁹. Не вдаваясь в подробности, эта статья фокусируется на основных характеристиках и действиях солдатских представительских организаций.

Как и во многих европейских странах²⁰, разрешается создавать представительские объединения и/или профсоюзы работников — в том числе военнослужащих — сил обороны Венгрии. Хотя международные документы декларируют и рекомендуют соблюдение прав личного состава сил обороны

¹⁶ Дилеммы, касающиеся этого вопроса и призыва, рассматриваются в работе: Ilona Kiss, 'Rights of Conscripts in Peacetime: Obstacles to and Opportunities for Providing Judicial and Non-Judicial Solutions in East European and Central Asian Countries', Geneva (2001): 14. In Biljana Vankovska (ed.), *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies*, (Belgrade: DCAF-CCMR, 2001): 209.

¹⁷ Hans Born, Marina Caparini, Karl Haltiner, *Models of Democratic Control of the Armed Forces: a Multi-Country Study Comparing Good Practice of Democratic Control*, DCAF Working Paper 47, July 2002. www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/47.pdf

¹⁸ Robert Blake and Jane Srygley Mouton, *Productivity: The Human Side, A Social Dynamics Approach*, (New York: AMACOM, 1981): 4-7.

¹⁹ Fapál László, 'Polgári és politikai jogok korlátozása a honvédség hivatásos állományánál' (Restriction of Career Soldiers' Civil and Political Rights in the Hungarian Defence Forces), *Acta Humana*, 28-29 (1997): 53-74.

²⁰ Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты. Под ред. Х. Борна, Ф. Флури, А. Джонсона. Пособие для парламентариев №5. 2006. Киев-Женева. Стр. 181. Англиязычный вариант пособия доступен на: http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

путем создания представительских объединений²¹, в случае Венгрии это явилось результатом скорее внутреннего процесса демократизации.

Организации по охране прав солдат и гражданских служащих²² функционировали с 1991 года в результате принятия законов, сделавших это возможным, и возникновения потребности, вызванной сокращением вооруженных сил. С 1995 года интересы солдат представлял Союз "Гонвед"²³. Он сыграл важную роль в создании Акта о юридическом статусе военнослужащих, который закрепляет права солдат на создание представительских организаций и членство в таких организациях.

Союз "Гонвед" задекларировал свои убеждения касательно представительства и четко заявил: "У человека столько прав, сколько он отстаивает!" Цели Гонведа следующие:

- Предоставление форума для согласования и защиты интересов и прав военнослужащих.
- Участие в предварительном законотворчестве и внутренних регуляторных процедурах, расширяя гражданские свободы.
- Сотрудничество с международными и национальными представительскими организациями для улучшения своей деятельности.
- Обеспечение прозрачности и публичности для военнослужащих.

В основе деятельности Гонведа лежит принцип "военнослужащие - это граждане в униформе". В его интерпретации это означает, что гражданские и военные имеют принципиально одинаковые права, однако гражданские права военнослужащих следует ограничить хотя бы на время выполнения военных обязанностей. Граждане в форме полностью соглашаются с военными правилами, дисциплиной и подчинением, а их деятельность в составе объединения не направлена против командиров или начальства. Тем не менее, Гонвед выступает против сверхограничения прав солдат в том случае, если ограничение не происходит непосредственно из функций вооруженных сил. Кроме того, Гонвед убежден, что военнослужащие имеют право на плавное возвращение в гражданское общество²⁴.

Гонвед устанавливает определенные принципы и инструменты достижения своих целей. Наиболее важными из них такие:

- Привить военнослужащим ощущение, что их интересы авторитетно представляются перед государством, политическими и общественными организациями и некоторыми другими форумами.
- Инициировать исправление или отмену законов или норм, неоправданно нарушающие или ограничивающие права военнослужащих.
- Инициировать систематизацию и провозглашение прав и обязанностей военнослужащих и их неукоснительного соблюдения. Если необходимо, обращаться по спорным вопросам в суд.
- Требовать допуска к процедурам принятия решений.
- Поддерживать деятельность омбудсмена по гражданским правам²⁵.
- Выражать интересы военнослужащих и бороться за равенство возможностей и против привилегий.
- Создавать фонды для материальной поддержки членов вооруженных сил.
- Распространять актуальную информацию о правах военнослужащих.

²¹ European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 11.); Council of Europe Parliamentary Assembly 1572).

²² Ассоциация товарищеских организаций (BEOSZ), Союз гражданских служащих (HODOSZ), Лига защиты прав солдат (KESZ), и союз "Гонвед".

²³ Союз "Гонвед" входит во внутреннюю и международные сети защиты гражданского общества. Он состоит в Ассоциации работников сферы безопасности (FRDESZ) и Европейской организации военных объединений (EUROMIL, <http://www.euromil.org>).

²⁴ <http://www.hsz.hu>

²⁵ Во многих других странах существуют специальные армейские омбудсмены, осуществляющие контроль над сферой обороны и, таким образом, защищая права солдат. См. http://www.dcaf.ch/publications/bg_military_ombudsman.cfm?nav1=4&nav2=1

Результатом деятельности представительских организаций стали *регулярные консультации* между ними, МО и высшим командованием вооруженных сил. Общая юридическая база консультаций заложена в Трудовом кодексе, однако теперь Акт о юридическом статусе военнослужащих дает более конкретное описание процесса переговоров. Таким образом, Акт формирует очень детальный каркас прав военнослужащих относительно представительства и деятельности представительских организаций, в том числе:

- Военнослужащие имеют право создавать организации для защиты и выражения их прав и интересов или являться членами таких организаций.
- Представительские организации могут действовать в обществе также свободно, как и другие подобные организации, но им не разрешается организовывать забастовки или препятствовать правильной работе вооруженных сил и выполнению ими поставленных задач.
- Обсуждение вопросов, касающихся личного состава, должно обеспечиваться министром, начальником штаба и представителями соответствующих представительских организаций.

Форум (NOVÉT, с 1998 г. HÉF) собирался несколько раз для обсуждения неотложных вопросов, даже терминов службы. Основные цели представительских организаций на “Форуме 2002” были такими:

- обеспечение постоянного общения между представительскими организациями, министром и начальником штаба;
- гармонизация интересов в представительском сообществе для максимально эффективного использования возможностей, предоставленных законодательством;
- обмен информацией между представительскими группами для достижения соглашения.

Таким образом, существуют различные измерения и инструменты защиты гражданских прав и свобод членов вооруженных сил. Внутреннее законодательство, от Конституции до Акта о юридическом статусе военнослужащих и военных уставов, соответствует международным договорам и рекомендациям по обеспечению прав и свобод. Солдат и особенно командиров обучают быть щепетильными в отношении этих свобод. Хотя эти механизмы и, в общем случае, “вертикальный” демократический контроль над сферой обороны обеспечивают верховенство права, представительским организациям разрешается формироваться и действовать ради улучшения защиты прав и интересов военнослужащих. В Венгрии союз “Гонвед” продвигает демократические полномочия в том понимании, что результатом его деятельности является все более четкое формулирование прав и обязанностей “граждан в форме” наряду с регулярным “Форумом” между министерством, ГШ и представителями военнослужащих. В случае возникновения нерешенных спорных вопросов обращаются в суд или к омбудсмену по гражданским правам.

Обучение и тренировка для углубления интеграции в НАТО

Альянс и его члены продвигали различные формы обучения и подготовки венгерских офицеров и гражданских сотрудников МО, МВД и МИДа. Эти вспомогательные программы фокусировались на демократических отношениях между военными и гражданскими²⁶ и процедурах НАТО, и способствовали распространению совместимой с НАТО военной практики. Образовательные программы НАТО и институты стран-участниц способствовали накоплению определенного количества армейских офицеров, способных служить в международных штабах и распространять свои знания о НАТО. Подготовка Венгрии к вступлению в НАТО явно улучшилась с тех пор, как тренировки дополнились международными образовательными программами и программой “Партнерство ради мира”.²⁷

Силы обороны Венгрии активно и удачно использовали возможности для обучения и ориентации, предоставленные программой “Партнерство ради мира”. Это, вне всякого сомнения, сыграло значительную роль в том, что Венгрию включили в первую волну расширения, и в 1999 году она стала по-

²⁶ Ferenc Molnár, ‘NATO Influence on Democratisation of Civil-Military Relations in Hungary’, *Euro Atlantic Integration and Ukraine* (2004): 19.

²⁷ Программа “Партнерство во имя мира” была запущена на саммите НАТО 10–11 января 1994 г. в Брюсселе.

лноправным членом Альянса²⁸. Тем не менее, вооруженным силам предстояло сделать еще многое для достижения полной совместимости с НАТО, которое также сильно преобразилось с начала 1990-х годов.

Членство Венгрии в НАТО предоставило уникальную возможность трансформировать вооруженные силы. Поняв это, правительство в июле 1999 г. организовало стратегическую проверку всей сферы обороны. На основе этой стратегической проверки в том же году было принято постановление правительства, содержащее пакет неотложных мер. Документ обеспечивал вхождение ГШ в состав МО, сокращение количества уровней командования, сокращение личного состава в результате изменения структуры вооруженных сил и лучшее экономическое функционирование организации и финансирования вооруженных сил.

Хотя проверка 1999—2000 годов и объявленная военная реформа попытались заложить крепкие основы модернизации венгерской армии, она не смогла отказаться от предыдущей практики. Но основная проблема заключалась в том, что даже такая реформа не могла изменить подход, рассматривавший трансформацию венгерской армии с точки зрения финансовых ограничений, вместо того, чтобы сосредоточиться на возможностях, необходимых для выполнения задач. Она верно и прочно придерживалась принципов традиционной территориальной обороны в период, когда принципы национальной политики безопасности все более склонялись в сторону принципов интересов и ценностей.

Другой серьезной проблемой было то, что, хотя приоритетность улучшения жилищных и рабочих условий была оправдана с точки зрения текущей ситуации и мотивации военнослужащих, осуществление модернизации в этом порядке мешало выполнению союзнических обязательств. В дополнение к радикально изменившейся обстановке безопасности Венгрии после 1999 года, новое правительство, пришедшее к власти в 2002 году, частично из-за вышеперечисленных проблем, приказало провести еще одну проверку вооруженных сил летом того же года. Хотя новая проверка пыталась учесть результаты предыдущей, она могла основываться на них лишь в малой степени из-за трех основных причин.

Во-первых, отказавшись от позиции и методов предыдущих проверок, она подошла к трансформации вооруженных сил с точки зрения потенциала, необходимого для выполнения задач развития венгерских вооруженных сил. Вторая причина заключалась в том, что с 1999 года ситуация безопасности Венгрии существенно изменилась (в октябре 2000 г. Югославия пошла демократическим путем, 11 сентября 2001 года США атаковали террористы, стало понятно, что второй этап расширения НАТО охватит семь стран, три из которых — Румыния, Словакия и Словения — граничат с Венгрией), что со все большей очевидностью показало, что строгая приверженность территориальному принципу обороны была ошибкой. Третьей причиной было появление нового фактора, а именно Пражские обязательства, когда Венгрия обязалась добиться улучшений.²⁹

По результатам последней проверки правительственной программы и обязательств Венгрии перед НАТО, были приняты решения относительно, помимо всего прочего, перехода к полностью добровольной армии и дальнейшей интеграции в НАТО. По результатам проверки были созданы программы, например, интеграции в НАТО и увеличения профессионализма для лучшего выполнения, главным образом, операций вне региона. Она также повлияла на многие аспекты управления кадровыми ресурсами, в том числе обучение и тренировки.

Последние разработки по интеграции в НАТО. Хотя с 1990-х годов Венгрия выполнила многие из требований НАТО, в том числе в отношении структуры, функционирования разноуровневых механизмов и личных умений, требуется дальнейшая адаптация. Основной целью программы интеграции является достижение к 2010 году взаимодействия на среднем для стран-членов НАТО уровне. На прак-

²⁸ Ferenc Végh, 'The Hungarian Defence Forces: From Preparation to Full Interoperability', *Hungary: a Member of NATO* (1999): 41–49.

²⁹ Zoltán Szenes, *Hungary's Five Years in NATO* (Budapest: Zrínyi, 2004): 81–93.

тике это означает, что венгерские вооруженные силы смогут эффективно сотрудничать с другими членами Альянса в разнообразных операциях НАТО.

Программа подтверждения интеграции служит этому путем выбора четырех сфер:

- планирование обороны и применения силы;
- обучение;
- тренировка;
- учения.

Процесс интеграции — на основе переговоров с Командованием объединенных сил НАТО в Южной Европе — будет происходить в четыре этапа: определение требуемых способностей и соответствующих вех; подготовка специфических национальных и планов НАТО; выполнение заданий, поставленных программой интеграции; оценка, модификация и переработка.

Что касается обучения, оно всегда было важной частью интеграции в НАТО с 1997 года, когда Венгрии пригласили присоединиться к Альянсу. Кроме уже упоминавшихся международных курсов, были предложены различные внутренние языковые, подготовительные и ориентированные на НАТО курсы для разных уровней офицеров, уоррент-офицеров и младших командиров.³⁰ Тем не менее, на ранних этапах обучение, касавшееся НАТО, не прогрессировало должным образом. Поэтому были приняты решения с целью:

- Организовать центр обучения языкам³¹ для развития военных языковых навыков.
- Создать комиссию по доктринам НАТО, следящей за использованием доктрин в учебных программах.
- Назначить старших инструкторов, ответственных за применение в определенных предметах стандартов НАТО (STANAG).
- Обеспечить, чтобы военные школы каждые три месяца докладывали о действиях и достижениях по интеграции в НАТО.

В результате с 2001 года система военного обучения Венгрии развивалась согласно стандартам НАТО. Ныне для обеспечения непрерывности обучения и гибкости личного состава система постепенного обучения военнослужащих была дополнена специальными курсами и курсами переподготовки³². Это как традиционные, так и все чаще дистанционные курсы. Все они тщательно организованы и контролируются согласно требованиям НАТО.

Что касается венгерской системы подготовки, то она претерпевает изменения в свете перехода к полностью добровольным вооруженным силам и изменений задач вооруженных сил в новой обстановке безопасности страны. Теперь солдаты на протяжении службы тренируются значительно больше, чем раньше (другие обязанности, например, уборку, караульную и патрульную службы солдаты-добровольцы не выполняют), и тренировки в большей мере сосредоточены на международных операциях под эгидой НАТО или других, в основном операциях по поддержанию мира. В новой системе подготовка к операциям по поддержанию мира (ОПМ) для каждого солдата начинается с базовых тренировок, поскольку каждый из них должен в любой момент быть готовым к участию в таких миссиях.

Хотя солдаты проходят обучение и тренировки, касающиеся натовских и других международных ОПМ, те, кому предстоит участие в них, обязаны пройти специальные курсы. Для обеспечения такого специального обучения и тренировок в 2004 году был создан тренировочный центр ОПМ³³. Каждый

³⁰ József Holló, 'Humán intézményrendszer — kompatibilitás' ('The Human Side of Compatibility'), *NATO/EU csatlakozás és a védelmi szektor (NATO/EU Integration and the Security Sector)* (1999): 75–82.

³¹ <http://www.zmka.hu/tanszettek/bknyk/>

³² Новая система введена в действие общим указом административного государственного секретаря МО и главой ГШ номер 17/2003 (НК.7).

³³ http://www.honvedelem.hu/honvedseg/szarazfold/mh_beketamogato_kikepzo_kozpont

солдат и подразделение, которым предстоит участие в миссиях под эгидой НАТО, ООН, ЕС и других, обязаны пройти различные курсы в этом центре.

Курсы посвящены специфическим проблемам предстоящей миссии, зависящим от того, проводится она под эгидой НАТО, ООН, ЕС или другой, и от места проведения. На этих курсах солдатам подробно разъясняют международное право (гуманитарное и военное). Важно отметить, что в Венгрии международное право является неотъемлемой частью каждого уровня военного образования.

Международное гуманитарное право в обучении и тренировках

После холодной войны резко возросла потребность интегрировать международное право в военные обучающие программы и тренировочные планы. Хотя до 1990 г. венгерские солдаты принимали участие в нескольких ОПМ, с тех пор количество таких миссий резко возросло.

Важной чертой большинства современных военных операций является то, что солдаты используют силу, лишь когда это неизбежно. Войска, принимающие участие в операции, пытаются заручиться поддержкой местных общин, СМИ, национальных и интернациональных неправительственных организаций. Более того, каждая военная деятельность может иметь локальное или международное политическое значение.

По этой причине в процессе обучения и тренировки требуется все более и более систематическое изложение международного права и международных соглашений. В соответствии с Кодексом поведения ОБСЕ настоящие документы и нормы составляют неотъемлемую часть программ обучения в вооруженных силах Венгрии.

- Все казармы и учреждения вооруженных сил имеют библиотеку, где по приказу начальника штаба содержится подборка свежих законов, в том числе гуманитарных.
- Венгерские своды правил содержат наиболее значимые статьи международного права³⁴. Базовая военная подготовка включает теоретические уроки и практические занятия (полевые упражнения) по международному праву.
- Дальнейшее обучение и тренировка рядовых солдат, сержантов, уоррент-офицеров и офицеров включает значительный объем занятий (30–52 часа) и тренировок по международным соглашениям и международному праву.

Обучение карьерных военнослужащих в основном касается таких основных тем: связь международного гуманитарного права и с правами человека, принципы и определения международного гуманитарного и военного права, права военнопленных; ответственность командиров относительно международного регламента и ответственность подчиненных за совершение военных преступлений.

Заключение

Проблемы кадрового обеспечения кажутся долговременными и сложными для реагирования по финансовым причинам, из-за нехватки ноу-хау и политической воли. Все это привело к существенной задержке создания в этой области современных профессиональных структур и действующих механизмов. Тем не менее, в конце 1990-х годов пришло время откровения, что соответствующие кадровые институты, политики и практики жизненно необходимы для развития эффективного, экономичного и надежного сектора обороны, в том числе армии.

Венгрия решила усовершенствовать всю кадровую систему армии в целом путем дальнейшей демократизации и полной профессионализации. Однако этот процесс ограничивается развитием общества и экономики в целом.

³⁴ Например, основной Свод правил (глава I, XII) содержит и разъясняет личную ответственность солдат и командиров в отношении соблюдения международного права; все венгерские своды боевых правил включают главы, описывающие регламент боевых действий согласно международному праву.

Подводя итоги примера Венгрии, отметим, что парламент и другие гражданские власти определяют кадровую политику и менеджмент вооруженных сил с помощью законов, развитых демократических структур и прозрачных процедур, гарантирующих это. Документы МО и ГШ тщательно следуют принципам и нормам, определенным законами и решениями парламента в отношении ключевых черт вооруженных сил. Кадровая стратегия вооруженных сил основывается на военной стратегии и стратегии национальной безопасности. В Венгрии изменения в системе управления кадрами определенно соответствуют демократическим и, все больше и больше, профессиональным требованиям.

Отдельные текущие процессы

Силы обороны Венгрии в 2002 г.	Силы обороны Венгрии в 2006 г.
Скорее массовые вооруженные силы	Профессиональные вооруженные силы
Традиционная армия	Экспедиционная армия
Традиционная структура	Модульная структура
Ориентация на неполевую службу	Ориентация на полевую службу
Частичная зависимость от результатов	Полная зависимость от результатов
Относительно плохие рабочие условия	Приемлемые рабочие условия
Децентрализованное управление персоналом	Централизованное управление персоналом
Слабое использование информационных технологий в управлении персоналом	Широкое использование информационных технологий в управлении персоналом
Долговременные определенные знания и умения	Широкомасштабные гибкие знания и умения (специализация в конце обучения)
Роль иностранных языков невелика	Коммуникабельность и знание иностранных языков очень важны
Рентабельность образования не принимается в расчет	Рентабельность образования во главе угла

Обучение и тренировка военных кадров Венгрии все больше соответствуют требованиям НАТО и расширяют возможности вооруженных сил согласно взятым в Праге обязательствам. Сопутствующие структуры и программы, организованные МО и ГШ, нацелены на достижение полной совместности вооруженных сил с НАТО и эффективного участия в ОПМ. В их числе интегрированная система обучения и тренировки в соответствии с доктринами и стандартами НАТО и международным законодательством и соглашениями.

Финансовое планирование и распределение ресурсов в сфере обороны

д-р Хари Букур-Марку

Введение

Финансовое планирование и распределение ресурсов в сфере обороны является двойным процессом: хотя его традиционно рассматривают как часть выполнения цикла оборонного планирования, но они сохраняют особенности принятия решения. Решения относительно распределения ресурсов могут или способствовать максимальной эффективности оборонной стратегии и реформированию армии, или же резко затормозить и ослабить их. По ходу выполнения, по крайней мере, в современных обществах они также наталкиваются на дилемму ответственности, что более существенно: ответственность за финансирование и честность или ответственность за выполнение, то есть эффективную исполнительскую деятельность?¹

Оборонные затраты играют важную роль в национальной экономике и обществе, а также являются объяснением военных итогов национальной безопасности. Обычно в обороне занято около 2% активного населения, на нее расходуется более 1% валового внутреннего продукта (ВВП) или свыше 4% всех правительственных расходов. Прямое влияние оборонных затрат на экономический рост в различных государствах не одинаково и зависит от многих факторов, например, создают ли поставки спрос для национальной промышленности, оттягивает ли оборонная индустрия ресурсы от других секторов, например здравоохранения или образования².

Окончание холодной войны привело к сдвигу в балансе между государством, рынком и гражданским обществом³, изменив обстановку, в которой действуют органы власти, в том числе министерство обороны. Общество, а также международные действующие субъекты, с явным интересом к конкретному государству, требуют высших стандартов этики, прозрачности и ответственности в оборонном секторе, и рассматривают требование надлежającego управления силами обороны как часть приемлемого процесса развития.

Выпущенный 91-м Пленарным заседанием Специального комитета Форума ОБСЕ по сотрудничеству в сфере безопасности (Будапешт, 1994) Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности гласит в статье 22, что “каждое государство-участник обеспечит законодательное

¹ См.: *Behn R. D. Rethinking Democratic Accountability.* — Washington D.C., 2001. — P. 7.

² Подробнее о соотношении между оборонными затратами и экономическим ростом см.: *Defence Spending & Economic Growth / J. E. Payne and A. P. Sahu (eds.).* — Oxford, 1993.

³ *Caiden N. Public Service Professionalism in Performance Management and Evaluation // Public Service in Transition: Enhancing its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards.* — United Nations, 1999. — <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000385.pdf>.

утверждение оборонных расходов. Каждое государство-участник, при должном отношении к требованиям национальной безопасности, проявляет сдержанность в военных расходах и обеспечивает прозрачность и доступ общественности к информации, связанной с вооруженными силами⁴.

Вопрос, который следует поставить с самого начала, состоит в том, какие процедуры лучше всего соотносятся как с надлежащими финансами, так и с надлежащим управлением в области обороны. Единственный способ, которым государство может ответить на этот вопрос, состоит в «приобретении» необходимых знаний у другого государства, где новые или даже классические процедуры оказались успешными. Даже если это кажется прямолинейным решением, на практике оно может оказаться более сложным, чем ожидалось⁵.

Другая специфическая особенность процессов, которые мы здесь обсуждаем, состоит в том, что это непроизводительная сфера. В широком смысле это означает, что хотя мы можем измерить затраты (финансовые и человеческие ресурсы), продукцию измерить очень тяжело. Оборонной продукцией должна быть военная мощь, то есть способность сражаться и победить в войне, но в большинстве случаев, война, если ее придется вести, станет проверкой продукции только в последней инстанции, когда уже нельзя ее усовершенствовать. Вне перспективы войны в скором будущем, государство может тратить деньги на оборону с меньшей заботой о фактических боевых способностях⁶.

Кроме того, нет прямой связи между оборонными затратами и военной мощью. Любое предельное возрастание оборонных расходов не может непосредственно вести к предельному возрастанию боевых способностей государства.

В большинстве государств-партнеров на протяжении долгого времени оборонный бюджет был секретным и централизованным делом, как зачастую и бюджет правительства. Поэтому потребность в реформе все еще существует, как признано документом Стамбульского саммита НАТО по Евроатлантическому партнерству — «Переориентация и обновление»⁷.

В этой главе речь идет о процедурах, предназначенных для повышения действенности и эффективности планирования финансов и распределения ресурсов, как части более ответственного и прозрачного процесса оборонных политики и управления. В выражениях, которые становятся общепринятыми, речь идет о кодексах поведения, лучшем практическом опыте и надлежащем управлении. В первом разделе говорится о структуре, в которой осуществляется планирование финансов и распределение ресурсов; во втором — обсуждаются принципы, которыми обязано руководствоваться любая ответственная система планирования финансов и распределения ресурсов; в третьем разделе будет идти речь о главных шагах, которые необходимо предпринять в процессе планирования финансов, и в последнем — о дилемме распределения ресурсов.

Структура для планирования финансов и распределения ресурсов в сфере обороны

С самого начала следует признать, что планирование финансов и распределение ресурсов являются частью оборонного планирования, которое не является унифицированным процессом, поскольку государства Евроатлантического региона различным образом используют оборонное планирование для закладки основ их оборонного учреждения. В одном из выпусков «Рабочих документов ДКВС» Даниэль Нельсон утверждает, что даже само это понятие вызывает недоразумения и должно быть

⁴ OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. Programme for Immediate Action Series, No. 7, 3 December 1994. — <http://www.osce.org/docs/english/pia/epia94-2.pdf>.

⁵ О трудностях перенесения зарубежного опыта см.: *Pollitt C. Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience // OECD Journal on Budgeting. — Vol. 3, 2003. — No. 3.*

⁶ Об оценке политики расходов государственного сектора см.: *Ke-young Chu et al. Unproductive Public Expenditure: A Pragmatic Approach to Policy Analysis. — IMF Pamphlet Series / Washington: International Monetary Fund. — 1995. — No. 48.*

⁷ NATO, The Euro-Atlantic Partnership — Refocusing and Renewal. — <http://www.nato.int/docu/basicctxt/b040623e.htm>.

заменено более широким понятием планирования безопасности⁸. Даже документ ОБСЕ по оборонному планированию избегает определения этого понятия, утверждая только, что областью интересов в оборонном планировании для государств-участников являются «намерения государства на среднесрочную и долгосрочную перспективу в отношении численности, структуры, подготовки и оснащения его вооруженных сил, а также относительно оборонной политики, доктрин и бюджетов»⁹.

Для общих потребностей мы можем считать, что оборонное планирование — это организационный и институциональный комплекс, заключающим в себе три главные области: формирование политики, планирование сил и распределение ресурсов. Его главная цель состоит в создании такого военного потенциала, который, по мнению нации, является достаточным для достижения своих национальных целей.

Если оборонное планирование является главной структурой для планирования финансов и распределения ресурсов, то структурой, в которой функционирует оборонное планирование, является демократический политический контроль над армией. Каждое государство-участник ОБСЕ соглашается посредством Кодекса поведения в военно-политических аспектах безопасности «обеспечивать и поддерживать эффективное руководство армией и контроль над ней конституционно учрежденных органов власти, облеченных демократической законностью»¹⁰.

Если мы собираемся обсуждать, какими путями можно более существенно усовершенствовать осуществление планирования финансов и распределения ресурсов в контексте оборонного планирования, мы должны вначале обратить внимание на организации и учреждения, участвующие в этом процессе. Если понятие организации в какой-то мере самообъяснимо, подразумевая действующих субъектов, организованных в коллектив для достижения общей цели, восприятие понятия института в различных культурах не единообразно. Одни могут думать даже, что организации и институты суть синонимы, тогда как другие могут полагать, что институты управляют поведением организаций через законы, политику и культуры¹¹.

Главные организации, вовлекаемые в оборонное планирование и, по крайней мере отчасти, в планирование финансов для обороны — это законодательный орган со своими специализированными комитетами, правительство с ключевыми министерствами, имеющими отношение к планированию, финансам и распределению ресурсов, министерство обороны, как автономный действующий субъект, со своими главными департаментами и армией. Во многих случаях в оборонном планировании может участвовать и особая организация, объединяющая в делах безопасности и обороны большинство действующих субъектов, упомянутых выше, обычно подчиненных главе государства (совет национальной безопасности/обороны).

Отношения между этими организациями сложные по природе, поскольку каждая из них обладает определенной формой, структурой и уровнем мощи. Прежде чем представить институты, которые управляют ими, мы должны согласиться с Вимом ван Икеленом, что «успешная оборонная политика очень зависит от климата взаимного уважения, признания профессиональной компетентности и прозрачных процедур принятия решения, которые отображают как военный, так и политический вклады и аспекты»¹².

Главные институты, управляющие этими организациями, можно описать как формальные институты и неформальные. Формальные институты — это правовые рамки оборонного планирования (обычно закон или ряд законов и норм, описывающих систему и распределяющих ответственность между входящими в нее организациями), правовые рамки планирования и составления бюджета на на-

⁸ Nelson D. Beyond Defence Planning // DCAF Working Paper. — 2002. — No. 72, August.

⁹ OSCE, Defence Planning. Programme for Immediate Action Series. — 1993. — No. 4, 25 Nov.

¹⁰ OSCE, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. Section VII, Art. 21.

¹¹ См.: DFID. Promoting Institutional & Organisational Development, March 2003. — <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/inst-org-guidelines.pdf>.

¹² Eekelen W. F., van. Democratic Control of Armed Forces: the National and International Parliamentary Dimension // DCAF Occasional Papers. — 2002. — No. 2, October.

циональном уровне, другие регулятивные, подкрепляющие или проверочные механизмы общего характера, которые могут быть применены и к оборонному сектору. Неформальные институты — это устоявшиеся обычаи и традиции в управлении и обороне.

Мы можем согласиться с Департаментом международного развития (*DFID*) правительства Великобритании, что любое организационное усовершенствование может иметь успех только в том случае, если это позволяет и делает возможным функционирование этих институтов¹³. Если дело обстоит так, давайте кратко рассмотрим организационные и институциональные рамки совершенствования планирования финансов и распределения ресурсов в области обороны.

По многим причинам, подобно требованию демократического контроля над армией или потребности прозрачности в составлении оборонного бюджета,¹⁴ правовые рамки оборонного планирования требуются для того, чтобы обеспечить функции любой государственной или правительственной организации, причастной к оборонным делам. Эти правовые рамки могут простирается до учреждения всеобщей системы планирования и составления бюджета или ограничиться распределением ролей и ответственности, а также установлением временных рамок.

В своем справочнике “Составление бюджета правительства и элементы контроля затрат: теория и практика”, Премчанд пишет о развитии и особенностях различных систем планирования и составления бюджета с исторической перспективы¹⁵. Есть некоторые наблюдения общего характера, которые должны привлечь внимание любой правительственной организации, заинтересованной в нововведениях. Национальная система планирования и составления бюджета может изменяться со временем, поскольку в других странах вводятся новые и новаторские методы, и при определенных условиях может возникнуть международная потребность в реформировании¹⁶. Как часто и в каком направлении происходят изменения — вопрос, на который можно найти столько же ответов, сколько рассматривается государств. Во всяком случае, главная движущая сила реформирования должна наращивать как эффективность, так и производительность процесса, где эффективность выражает соотношения между целью и результатом, а производительность — количество выделенных ресурсов в соотношении с достигнутыми результатами¹⁷.

Один из основных вопросов состоит в том, должна ли система планирования и составления бюджета, введенная на правительственном уровне, быть принята как таковая министерством обороны, или же она должна быть независимым и отдельным процессом на уровне оборонного ведомства. Одним из ответов может быть, что для большого и комплексного оборонного учреждения рекомендуется отдельная, но не обязательно отделяемая система, тогда как для меньших оборонных учреждений усилия по осуществлению и обновлению независимой системы является слишком сложным опытом. Другой возможный ответ заключается в хорошо известном “ну, как сказать...”. Это к тому, что обстоятельства так различны в разных государствах, что нельзя предложить решение, исходя только из величины и сложности оборонного сектора. Одним из таких оснований является стадия и темп реформ в конкретном государстве. Вполне может оказаться, что министерство обороны, убедившись, что оно более основательно организовано, и что потребность в реформе на уровне оборонного ведомства более настоятельна ввиду самой природы безопасности, выступит инициатором перемен в

¹³ DFID. Promoting Institutional & Organisational Development. — P. i.

¹⁴ OSCE. Code of Conduct on Political-Military Aspects of Security. — Section VII; IMF. Revised Code of Good Practice on Fiscal Transparency. 2001. — Section I.

¹⁵ Premchand A. Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice. — Washington D.C., 1989. — P. 319–354. Сравнительный взгляд на системы руководства финансами с точки зрения семейства систем см.: Models of Public Budgeting and Accounting Reform // OECD Journal on Budgeting. — 2002. — Volume 2, Supplement 1.

¹⁶ Новейшие требования или рекомендации относительно надежной и ясной системы планирования и составления бюджета Recent см.: OSCE. Code of Conduct on Political-Military Aspects of Security. — Section VII; IMF. Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency. — Section I; UN. Guide to Results-Based Budgeting. — 1998; OECD. OECD Best Practices for Budget Transparency. — 2001.

¹⁷ Premchand A. Op. cit. — P. 325.

системе планирования и составления бюджета, обычно в виде составной части реформы оборонного планирования, прежде, чем правительство будет на это готово. Может статься и так, что министерство обороны явится наиболее консервативной организацией в правительстве и очень устойчивой к переменам, и что только полная перемена процедур на национальном уровне окажется в состоянии навязать необходимую реформу на уровне оборонного планирования.

Мы можем найти некоторые полезные рекомендации о том, на что должна быть похожа система планирования и составления бюджета, в следующей свободной интерпретации Кодекса надлежащей практики МВФ¹⁸.

Рамки оборонного планирования, как в организационном, так и в институциональном измерении следует отличать от остального правительственного сектора, так же как правительственный сектор следует отличать от остального общественного сектора и от остальной экономики. Для этого роли политики и управления в оборонном планировании должны быть ясными и раскрытыми для публики. Эти требования основаны на принципах демократического контроля над армией и финансовой прозрачности, служат целям совершенствования управления обороной.

Структура и функции различных организаций в общественном секторе и внутри правительства должны быть четко конкретизированы. Должна существовать иерархия задач и ответственности: какие организации включаются в стратегическое планирование, в оперативное планирование и в выполнение. На стратегическом уровне определяются стратегические цели, временные рамки для достижения этих целей, и какие ресурсы нация готова отдать для этих целей. Обычно, главным документом на стратегическом уровне является стратегия национальной безопасности/обороны, изданная главой государства и одобренная законодательным органом (парламентом)¹⁹. На уровне оперативного планирования, где располагается планирование финансов, стратегические цели транслируются в оперативные, формулируются задачи обороны, разрабатывается структура сил и распределяются ресурсы по различным программам на многолетней основе. На этом уровне главными документами являются военная стратегия и руководство по оборонному планированию, обычно издаваемые на уровне министерства обороны и утверждаемые правительством. Управление выполнением располагается на уровне исполнения, а парламент, правительство и министерство обороны выполняют руководящие роли.

Для этого ответственность различных уровней власти, а также исполнительной ветви, законодательной и судебной ветвей должна быть четко определена. Роль парламента — принимать законы и процедуры для установления прозрачности и ответственности и использовать свои полномочия с целью их обеспечения²⁰, гарантировать доступность всех документов бюджета, одобрять или не одобрять бюджет, вносить в него поправки. Роль исполнительной ветви, правительства — формировать политику и добиться баланса между различными секторами в отношении распределения ресурсов. Его ответственность распространяется на политику оборонных поставок, выбор между призывниками и профессионалами, и на то, сколько правительственных средств следует израсходовать на оборону по сравнению с охраной здоровья, образованием и другими социальными секторами экономики.

Должны быть учреждены четкие механизмы координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью. Эти механизмы должны включать не только методы и процедуры фазы исполнения, но также процедуры принятия решения и ответственность. Дело первостепенной важности — установить, кто формулирует стратегическую оценку и варианты политики, в каких временных рамках, кто санкционирует и контролирует выполнение решений. Как это сформулировал Виллем ван Икелен в отношении парламентского контроля, «если не оформлен точный метод, парламентскому

¹⁸ IMF. Revised Code of Good Practice on Fiscal Transparency. — 2001.

¹⁹ См. некоторые соображения о полномочиях парламентского надзора в работе: *Born H. Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland // DCAF Working Papers. — 2002. — No. 102, October. — P. 4–6.*

²⁰ *Born H. Learning From Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector // DCAF Working Papers. — 2002. — No. 1, March.*

контролю угрожает превращение в политическую риторику, оставив слишком много возможностей для бюрократии и армии пойти своей дорогой²¹.

Отношения между правительством и организациями неправительственного общественного сектора должны основываться на ясных договоренностях. В оборонном секторе все больше некогда чисто военных видов деятельности выводятся за его пределы, поэтому масштабы взаимодействия между правительством и неправительственными организациями растут во многих государствах, выливаясь в большее количество контрактов на поставки, питание, оздоровительные и другие услуги, даже на охрану военных объектов. Без ясных договоренностей этот тип деятельности может создать почву для коррупции. Все виды деятельности должны осуществляться на основе четких правил и процедур, применяемых недискриминационным путем.

Всеобъемлющие бюджетные законы и административные правила в открытом доступе должны регулировать любую передачу или затрату общественных фондов. Очень важно создать ясные методы санкционирования оборонных затрат по утвержденному бюджету и согласованным программам, как, например, установление уровня затрат на различных уровнях системы. Все контракты, заключаемые в оборонном секторе, должны подчиняться четким правилам.

Нравственные стандарты поведения должностных лиц должны быть ясными и широко известными. В оборонном секторе представлены два совершенно разных корпуса должностных лиц: гражданский персонал и военнослужащие. По традиции, они работают по отдельным, но твердо установившимся регламентам, что они могут, и чего они не могут делать по своим обязанностям. В некоторых странах другие институциональные документы, например, кодексы поведения (включая служебные кодексы моральных ценностей и положения о стандартах), положения о задачах организации и постоянные регламенты действий еще не вошли в местную организационную культуру. Регулирование поведения гражданских служащих и военнослужащих — это только одна из составляющих процесса влияния на их поведение. Высокие стандарты должны быть установлены также для управления их поведением. По традиции, военнослужащие имеют систему руководства, включающую постоянные органы для соблюдения этических требований и применения санкций за нарушение армейских норм поведения, тогда как поведение гражданских служащих обычно контролируется в той же структуре, что и сотрудников остальных видов государственной службы. Можно ожидать надлежащей практики и от военных, и от гражданских, если рабочие условия, включая честную кадровую политику и льготы по социальному обеспечению, включены в эту руководящую структуру. Большая часть литературы по этике государственных служащих затрагивает меры по борьбе с коррупцией, и этот вопрос актуален и для оборонного сектора. Но ключевым здесь является тот факт, что еще более важным для установления высоких стандартов поведения военных и гражданских служащих является получение от их работы желаемого результата, поскольку фактический результат не всегда легко измерить.

Другая особенность институциональной и организационной структуры, в которой осуществляется планирование финансов и распределение ресурсов на оборону, состоит во все возрастающей потребности в подходе к управлению правительственной деятельности вообще и обороной в частности как к бизнесу. Главным результатом такого подхода является то, что вся система планирования и составления бюджета должна быть ориентирована на результат не только на стратегическом уровне, но также и в контексте повседневного управления. Литературы по этой теме за год прибавилось, большая ее часть основывается на международном опыте. В недавнем *“IMF Working Paper”* Джек Дэймонд подытожил уроки, полученные в странах со средним доходом²². Допустив, что конечная цель состоит в получении “системы соизмерения издержек с деятельностью, измерения производительности этой деятельности, выработке стандартов производительности и сравнении издержек и производительности со стандартами”, он различает шесть шагов в разработке системы управления производительностью: совершенствование составления программ, определение их целей, обеспечение более прочной связи между бюджетным потреблением и итогами программ, обеспечение по-

²¹ *Eekelen W. F., van.* Op. cit. — P. 8.

²² *Diamond J.* Establishing a Performance Management Framework for Government // *IMF Working Paper/05/50.* — 2005.

лучения и предоставления необходимой информации о производительности на постоянной основе, стимуляция использования менеджерами информации о производительности, разработка системы контроля над менеджментом программ.

Следует внимательно отнестись к назначению тех, кто именно будет разрабатывать такую систему, поскольку нередко каждая категория участников может иметь предубеждения, связанные с прежними занятиями. Если ее будет разрабатывать группа, состоящая преимущественно из экономистов, то результаты могут получиться продиктованными экономическим мышлением в ущерб мысленно организационному. Если в группе будут преобладать юристы, то нормы могут возобладать над организационными и экономическими механизмами.

Принципы планирования финансов и распределения ресурсов в обороне

Существует много путей приближения к теме принципов планирования финансов, от вузовских учебников до практики в больших корпорациях или правительстве. Поскольку оказалось, что во всех библиографических источниках перечень принципов, а особенно комментарии и примеры, специально подгоняются под вероятного читателя и обуславливаются личным опытом авторов, то этот раздел основывается скорее на здравом смысле, чем на научных определениях.

Исходным пунктом планирования финансов и распределения ресурсов должно быть понимание, что оборона — это исключительно общественный товар²³, и, в этом отношении, “продукция” обороны имеет специфические особенности. Цена, которую нация готова заплатить за свою оборону, не формируется рыночным балансом спроса и предложения, поскольку всегда будет только один поставщик услуги — государство, которое определяет эту цену, качество и количество оборонного “продукта”. Тот факт, что оборона является чисто общественным и государственным продуктом, должны осознавать люди, занимающиеся оборонным управлением и планированием, а также они должны понимать, что действуют в условиях, отличающихся от обычных рыночных отношений.

Вечный принцип состоит в том, что цели и посылки планирования должны быть измеримыми в смысле спецификаций конечной продукции или статуса готовности, временных рамок для достижения этих целей, и в смысле ограничений по стоимости.

Если цель состоит в создании для армии вертолетного подразделения, финансовый плановик должен знать тип вертолетов в подразделении (штурмовые, транспортные, универсальные), количество каждого типа, когда подразделение должно быть укомплектовано, каков предел общих расходов, которые армия может выделить на оплату за подразделение, сколько экипажей и команд технического обслуживания должно служить в этом подразделении, продолжительность развертывания для ведения боя, сколько вылетов и при каких полетных условиях подразделение должно быть готовым выполнить за определенный период времени, какие типы боеприпасов будут использоваться и в каком количестве, сколько часов налета должны набрать пилот или экипаж для боеготовности и т. п. Без таких детальных описаний может оказаться весьма вероятным, что поток финансовых и человеческих ресурсов для достижения цели боеготовности будет иметь значительные промежутки, препятствуя вертолетному подразделению выполнять свои задачи.

Лица, принимающие решения, и плановики обязаны понимать финансовые и нефинансовые последствия каждого финансового решения, или, другими словами, они должны быть осведомлены о полной стоимости определенной программы.

Последствия финансовых решений для дел обороны не всегда очевидны. Например, если принимается решение сократить численность личного состава армии на действительной службе, то это ре-

²³ Фундаментальными трудами по теории общественных благ являются: *Buchanan J. M., Tullock G. Calculus of Consent.* — Ann Arbor, 1962; *Buchanan M. Public Goods in Theory and Practice: A Note on the Minasian-Samuelson Discussion // Journal of Law and Economics.* — 1967. — No. 10. — P. 193–197; *Buchanan M. The Demand and Supply of Public Goods.* — 1968. — <http://www.econlib.org>; *Perspectives in Public Choice / D. C. Mueller (ed.).* — Cambridge, 1997; *Samuelson P. A. The Pure Theory of Public Expenditure // Review of Economic Statistics.* — 1954. — No. 36. — P. 387–389; *Samuelson P. A. Pitfalls in the Analysis of Public Goods // Journal of Law and Economics.* — 1967. — No. 10. — P. 199–204; *Stevens J. B. The Economics of Collective Choice.* — Boulder, 1993.

шение не повлечет экономии в издержках на содержание личного состава, равной более невыплачиваемому жалованию, поскольку предстоит дополнительные расходы на переобучение этого личного состава. Или же закрытие военной базы будет требовать дополнительных расходов на рекультивацию полигона и других частей объекта, пострадавших от военной деятельности. Понимания финансовых решений особенно трудно достичь менеджерам низшего уровня, ввиду недостаточной или неполной информации. Большую часть времени командиры подразделений будут контролировать или управлять только малой долей всех ресурсов, которые нужны для выполнения их задачи. Очень часто им приходится подавать заявки на оплату в верхние эшелоны за товары и услуги, на которые им нужно заключить договор, и за издержки по этим контрактам, которые выявились на стадии выполнения, и не планировались с самого начала.

Для средне- и долгосрочных программ раннее определение полных издержек имеет первостепенное значение. Оно должно включать издержки на обслуживание, запчасти и расходные материалы для военного оснащения, издержки на обучение личного состава для использования этого оснащения и т. д. Иначе оборонный сектор может не получить пользы от нового оснащения, потому что либо не окажется подготовленного персонала для его обслуживания, либо не хватит запчастей, либо появятся другие издержки, непредвиденные в самом начале и, в связи с этим, незапланированные на определенной стадии программы.

Другой важный принцип состоит в периодической переоценке положения с финансированием определенной программы, как на стратегическом, так и на оперативном уровне. Стратегические планы обычно составляются на долгий срок, на пять или более лет, и требуют периодического обновления. Один из способов обновления стратегических планов заключается в составлении среднесрочных бюджетов. Этот способ позволяет переопределить перечень приоритетов программы, и тем обусловить перемены в движении средств для финансирования каждой программы. Второй способ связан с итоговой информацией, предоставляемой ежегодным пересмотром планов выполнения определенной программы. Информацией по оценке прогресса сообщество финансовых плановиков должно обмениваться, по крайней мере, ежегодно.

Этот принцип важен, поскольку исходные посылки планирования или обстоятельства могут со временем измениться. Еще в большей степени сказывается то, что программы имеют тенденцию жить своей собственной жизнью и, проявляя инстинкт самосохранения, впитывают ресурсы, даже если их значимость меркнет ввиду изменения обстановки. Периодические пересмотры финансового статуса программы или, на стратегическом уровне, всех программ могут выявить издержки, которые можно сократить, выплаты, которые можно отсрочить, или же застой в потоке ресурсов для высокоприоритетной деятельности. В консервативной среде планирования финансов можно найти множество примеров программ, которые, даже будучи больше не нужными, все еще финансируются только на том основании, что их финансировали в прошлом.

Принцип избежания незапланированных затрат очень трудно соблюдать в планировании финансов правительства вообще и в оборонных затратах в частности. На уровне принятия политических решений, свойственно полагать, что сэкономленное в этом году должно быть на следующий год урезано в финансировании. Правительственные органы стремятся тратить любые деньги, которые есть у них в сейфах, перед окончанием бюджетного года, даже если эти деньги выплачиваются за незапланированную деятельность. Такой ситуации можно избежать, если ввести многолетний цикл составления бюджета, позволяющий переносить сэкономленное с одного года на следующий.

Планировать расход общественных денег на непредвиденный случай также трудно, но жизнь показывает, что на протяжении использования финансов более чем часто будет возникать потребность в дополнительных средствах. Наиболее общим примером является новая и непредвиденная задача урегулирования кризиса, которая превысит лимит оперативных издержек оборонного сектора. Другой случайностью может стать непредвиденный скачок инфляции или обменных курсов. Какие решения финансовый плановик должен найти для соблюдения этого принципа, в значительной степени зависит от гражданской или организационной культуры. Одна из хитростей — запланировать финансовый поток для низкоприоритетной программы. Если случится непредвиденное, финансирование для этой программы можно легко отсрочить, если же нет, то этой программе повезет.

И принцип, и предупреждение состоит в том, что важно понимать, кого процесс планирования финансов должен удовлетворить. Есть несколько категорий людей и учреждений, которые плановик должен иметь в виду. В любом порядке предпочтения, мы можем отнести сюда “потребителей” обороны, а именно нацию в общем смысле и политических представителей народа в смысле практическом, затем менеджеров во всех эшелонах, и, наконец, ревизоров.

Естественная тенденция — удовлетворить в первую очередь ту категорию, которая может применить наиболее строгие санкции, будучи неудовлетворенной, и в большинстве систем это — ревизор. Проблема здесь состоит в том, что ревизоры удовлетворены полным соблюдением правил затрат, и далеко не обязательно — производительностью и эффективностью оборонных затрат. Если сама система не ориентирована на продуктивность, мы можем сказать, что даже менеджеры могут быть намного более удовлетворены накоплением настолько больших финансовых ресурсов, насколько возможно, чем решениями потратить эти ресурсы производительной и эффективно.

И, наконец, надлежащий принцип состоит в инвестировании в компетентность, чтобы сэкономить деньги. Компетентность можно привлечь на постоянной основе с помощью создания советов или комиссий в министерстве и на уровне видов вооруженных сил, или других постоянных консультативных органов внутри организации. Эксперты из исследовательских и научных институтов могут быть приглашены в качестве членов этих форумов или привлекаться от случая к случаю. Или же министерство обороны может заключить договор с консультативными фирмами или исследовательскими институтами для проведения экспертизы по конкретному вопросу. Самое удачное решение зависит от специфики среды планирования. Даже внутри министерства обороны, на различных уровнях и в различных органах можно обнаружить разницу в качестве и детализации процедур планирования. Компетентность должна быть приспособлена к конкретной среде и конкретным проблемам. Задача для менеджеров, хоть политических, хоть военных, — оценить внутренний уровень компетентности, чтобы сформулировать требования или запросы на экспертизу, и найти лучшее решение, чтобы предоставить финансовым плановикам тот уровень компетентности, в котором они нуждаются для выполнения своих задач по высшим стандартам.

Шаги к прозрачному и действенному планированию финансов

Широкие цели планирования финансов состоят в эффективном контроле финансовых затрат, достижении эффективности в осуществлении обороны, то есть в производстве продукции по наиболее низкой возможной стоимости или в производстве максимальной возможной продукции с данными ресурсами, и в определении наиболее выгодной структуры оборонных затрат, то есть, в достижении наивысшего возможного уровня желаемой продукции, исходя из потребностей и требований боевых частей, сформулированных в соответствии с политическими целями и приоритетами.

Первый шаг в планировании финансов — определить и рассмотреть финансовую информацию. Это может оказаться очень сложным и зачастую болезненным заданием, поскольку объем финансовых ресурсов, доступных в определенный период времени, легко не выявляется.

Обзор финансовой информации должен осуществляться как на стратегическом, так и на оперативном уровнях. Самая общая информация относится к тому, каким должен быть приемлемый уровень оборонных затрат как национальное напряжение сил. Это решение принимает форму политического заявления в главном документе оборонной политики (Национальная стратегия безопасности или/и обороны, Белая книга по обороне и пр.), объявляющем долю валового внутреннего продукта (ВВП), выделяемую на оборону. Выраженная как в категориях доли ВВП, так и в номинальной стоимости в валюте (или по текущему обменному курсу) страны, это первейшая информация по обороне, которая не только интересует финансовых плановиков, но и отражается обычно в отчетах международных наблюдателей²⁴.

²⁴ См., напр.: The World Fact Book / Central Intelligence Agency. — <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook>; SIPRI Yearbooks / Stockholm International Peace Research Institute. — <http://www.sipri.org/contents/publications/yearbooks.html>.

Доля ВВП на оборонные затраты не обязательно является прямым ответом на угрозы и риски как объект противостояния или сдерживания, или на национальные интересы, которые нужно защищать. Это скорее “общественный компромисс”, а также понимание национальных и международных действующих субъектов.

Есть несколько факторов, которые влияют на итоговую цифру и определяют ее. Один из них можно называть фактором компромисса. В “*OECD Working Papers*” Пол Аткинсон и Пауль ван ден Ноорд основывают свой политический анализ на том, как несколько стран ОЭСР управляют своими общественными затратами по трем категориям правительственных функций: общественные товары и услуги, необходимые товары и услуги, экономические услуги²⁵. Общественные товары определяются как те “товары и услуги, которые не могут распределяться ценовым механизмом, и таким образом, могут не поставляться в достаточных количествах, если для их предоставления использовать рынок”. В эту категорию они включают национальную оборону, общественные услуги, как, например, администрация, законодательство, полицейская охрана и пр. Необходимые товары определяются как те “общественные товары, которые в принципе могут и в большинстве стран до некоторой степени предоставляются через рынок. Во многих случаях предоставление правительством таких товаров и услуг оправдывается убеждением, что в противном случае они были бы предоставлены в меньшем количестве, чем достаточное, ввиду того, что значительному числу потребителей недостает необходимой покупательной способности, тогда как внешние эффекты придают этим товарам и услугам элемент общественных товаров”. В эту категорию авторы включают образование, оздоровительные и другие общественные услуги. Наконец, термин “экономические услуги” относится таким, которые “предоставляются правительством или правительство участвует в финансировании частных товаров или услуг. Желательность интервенции часто была ощутима на рынках товаров и услуг, подверженных естественным монополиям, где предполагалось, что внешние влияния приведут к недостаточным поставкам, если предоставление будет возложено на рынки, или же конкретные группы поставщиков в состоянии гарантировать помощь”. Они включают коммунальные услуги и финансовую поддержку конкретных видов деятельности. К компромиссу, определяющему, сколько должно быть выделено на оборону, и сколько — на другие общественные товары, можно подходить с точки зрения модели скрытых издержек. Прозванная “пушки или масло”, модель исходит из допущения, что оборонные затраты не допускают влияния правительства на распределение финансовых ресурсов, то есть выделенное на оборону не может быть отдано здравоохранению или образованию²⁶.

Еще одним фактором является соотношение между долей ВВП и долей общих полных затрат правительства. Государства имеют различные подходы и политику относительно общих издержек в распоряжении правительства от национального богатства. Если, например, общие правительственные издержки составляют 20% ВВП, а оборонные издержки — 2% ВВП, это означает, что оборона получает 10% общих издержек правительства, а по сравнению с другими государствами, которые тратят те же 2% ВВП на оборону, но общие полные издержки правительства при этом составляют 30% ВВП, то оборонные затраты там составляют только 6% общих полных издержек правительства. Мы можем предположить, что соглашение о том, чтобы взять как можно больше из правительственной суммы, более требовательно в том случае, когда обороне требуется от правительства больше, чем когда ей требуется меньше. Обычно это соглашение имеет место, когда процесс распределения ассигнований восходящий, то есть, когда вначале подают заявки министерства, а затем высшие органы предоставляют большую или меньшую часть затребованных ресурсов. Для финансового плановика это значит жить в неуверенности, пока заявка не удовлетворена, при этом продолжая планирование. Институциональное решение этой проблемы состоит во “введении потолков затрат сверху вниз, со-

²⁵ Atkinson P., Noord P., van den. Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues And A Framework For Analysis // Economics Department Working Papers / OECD. — 2001. — No. 285. Авторы отмечают, что такая классификация была введена Оуксли и Мартином (1991 г.).

²⁶ См., напр.: The State of the World Children 1996 / UNICEF. — <http://www.unicef.org/sowc96/8military.htm>; Perdomo C., Tables of Public Expenditure, (a comparison of military and social expenditure) / SIPRI. — 2005. — http://web.sipri.org/contents/milap/milex/bgpapers/mex_priorities_data.pdf.

ответствующих рамках среднесрочных затрат, а избранные должностные лица сохраняют важную роль в составлении общего проекта бюджета и утверждении приоритетности затрат²⁷.

Еще один фактор определения доли ВВП, выделяемой на оборону — международные детерминанты. Если государство вовлечено в процесс переговоров с Международным валютным фондом, Мировым банком или иным органом международной помощи или финансирования, то уровень оборонных затрат, скорее всего, станет предметом переговоров.

Даже если доля ВВП надежно определена на достаточный период времени, предпочтительно с долговременным или, по крайней мере, среднесрочным горизонтом, информация о финансовых ресурсах может не быть достаточно точной, потому что, как одна из причин, сам ВВП нельзя достаточно точно прогнозировать. Более надежные данные может предоставить номинальная стоимость оборонных затрат. Но лучшую информацию дает общий бюджет правительства. По многим практическим причинам, весьма рекомендуется, чтобы бюджет был многолетним. Среднесрочное составление бюджета даст финансовым плановикам необходимую информацию, достаточный запас времени для разработки соответствующих мер для надлежащего выполнения стратегических задач.

Информация в бюджете традиционно распределяется по статьям бюджета. Уровень детализации оборонных издержек в полном бюджете, одобренном парламентом, различный в разных государствах, и информация о полных ассигнованиях соответственно отличается. По крайней мере, в целях составления отчетов²⁸ главными категориями должны быть эксплуатационные затраты, приобретение и строительство, исследования и разработка. Под эксплуатационными затратами большинство государств понимают затраты на персонал с разделением на призывников, другой военный персонал, гражданский персонал, деятельность и обслуживание, с дальнейшим подразделением на текущие расходы, обслуживание и ремонт, приобретение услуг, расходы на аренду и др. Это зависит: от национального бюджета, системы утверждения ассигнований и расходов бюджета, подаваемого на утверждение в парламент, от того, спускается ли уровень детализации глубже, чем это требуется для международных отчетов. Важно знать, насколько детальны оборонные статьи в полном бюджете, поскольку мы можем допустить, что любая передача из одной статьи в другую на протяжении фазы выполнения должна быть одобрена тем же парламентом, который утвердил бюджет как закон.

Даже если планирование финансов рассматривается как мероприятие оперативного уровня, вся эта информация стратегического уровня очень важна для планирования финансов, но не достаточна. Чтобы ответить на вопрос, какими средствами нужно располагать для выполнения соответствующих задач и, особенно, задач организационных, финансовый плановик должен также собрать информацию о ценах, кредитах и дополнительных финансовых ресурсах, всех относящихся к задаче событиях на протяжении цикла планирования, государственных ценных бумагах и т. д.

На уровне министерства обороны финансовый плановик должен оценить все исходящие из политики программы, рассмотреть их издержки, выяснить ограничения, определить среднесрочные рамки, отметить финансовые показатели, предоставленные правительством, и установить приблизительные ассигнования или потолки расходов для видов вооруженных сил.

Плановик должен быть уверенным, что он правильно понял цели организации, несмотря на способ, которым они сформулированы официально. Если эти цели имеют более общий характер, или политические директивы поверхностны, он должен задать высшим должностным лицам столько вопросов, сколько ему нужно для обретения полного понимания. Наиболее простое решение — запросить описание конечного состояния процесса выполнения: как это все материализуется, когда процесс будет завершен.

Нужно также собрать информацию о потребностях и запросах различных родов войск и служб. Даже если процесс осуществляется по нисходящей модели, финансовый плановик не должен упускать из виду, на какие ресурсы могут рассчитывать виды вооруженных сил и низшие формирования для выполнения своих задач.

²⁷ Atkinson P., Noord P., van den. Op. cit. — P. 40.

²⁸ United Nation Instrument for Reporting Military Expenditure. —<http://disarmament2.un.org/cab/milex.html>.

Следующая важная часть информации, которую должен знать плановик, относится к уровню детализации, которой должен соответствовать его план. Есть руководители, которые предпочитают иметь завершенную и детальную картину финансового потока, вплоть до наименьшего предмета оборудования, который должен быть закуплен для самой незначительной службы. Они считают, что плановики должны дойти в своих финансовых планах до уровня подробностей. Другие могут желать получить только общую картину, оставляя детали низшим эшелонам. В такой ситуации задание плановика — рекомендовать решения именно для такого уровня.

Следующий шаг в планировании финансов — выработать и обосновать рекомендации финансового планирования и альтернативные варианты для соответствующего руководителя, офицера на командной должности или высокопоставленного гражданского служащего.

Почти тот же процесс имеет место как в фазе приготовления бюджета, а именно в выдвижении финансовых требований для следующего бюджетного цикла, так и в фазе выполнения бюджета. Финансовые плановики выпустят рекомендации относительно того, как цели организационные должны адресоваться от точки ресурсов зрения.

Главное условие для финансового плановика в этом отношении — иметь достаточно информации о тех целях и политике, которую руководитель формулирует для своей организации относительно пути достижения целей. Для этого финансовый плановик должен обладать достаточной квалификацией и знаниями в области науки управления, а также и в бухгалтерском деле. Надлежащий комплекс рекомендаций требует сбалансированного сочетания новаторского мышления со строгим подходом к финансам. Плановику следует овладеть, по крайней мере, основным набором инструментов и методов для анализа, оценки и прогнозирования, а также в значительной степени полагаться на коллективный труд. Процесс планирования финансов, если он и не интегрирован с организационным планированием, должен, по крайней мере, быть процессом партнерским.

Рекомендации должны начинаться с посылок планирования, основанных на доступной в этот момент информации. Эти посылки должны учитывать неопределенности и риски, которые могли бы повлиять на фазу выполнения бюджета. Как будет осуществляться финансовый поток на протяжении бюджетного цикла, будут ли какие-либо изменения в приоритетном списке программ и видов деятельности, есть ли какие-либо внешние обстоятельства, которые могут повлиять на фазу выполнения и вызвать затраты — вот некоторые основные вопросы, на которых плановик должен предусмотреть ответы.

Рекомендации должны включать соответствующие пути достижения целей, оценку влияния, которое могут оказать финансовые действия на другие организационные действия, приоритетность различных направлений действий, анализ соотношения затрат и результатов, а также подробные планы деятельности по каждому направлению. Развитие альтернативных направлений действий требует множественных сценариев, учета непредвиденных обстоятельств и методов сравнения различных решений. Моделирование может оказаться эффективным методом испытания предложенных решений по различным сценариям.

Упомянутые здесь требования касаются финансовых плановиков в оборонных организациях, ориентированных на достижение продуктивности в осуществлении оборонных планов. Нам следует признать, что в большинстве оборонных организаций этими требованиями по множеству причин пренебрегают, и планирование финансов сводится к формированию предложений по бюджету и бухгалтерским методам. Во многих случаях даже отсутствует организационное планирование, чем создается функциональная брешь между целями и составлением бюджета.

В то же время необходимо осознавать, что количественный анализ или, в данном случае, любой научный и методологический подход к подготовке решений не должен подменять военно-политические мнения или доминировать над ними.

Для любой предсказуемой проблемы плановик должен включить в рекомендации ряд альтернативных решений. Не ему решать, какое из них следует принять — это остается на совести руководства.

Составив рекомендации и определив альтернативные решения, финансовый плановик должен просмотреть их с лицом, ответственным в этой организации за принятие решений, чтобы помочь ему понять их, чтобы этот руководитель мог принять обоснованное заключение. Этот процесс представления и обсуждения рекомендаций и альтернативных решений следует повторить столько раз, сколько потребуется, пока и руководитель, и плановик не усвоят всю информацию и не будет принято окончательное решение. Финансовому плановику стоит посоветовать начать «планировать», по крайней мере, после еще одного обсуждения с руководителем, поскольку нередко оказывается, что не все соображения и предостережения, высказанные руководством, были учтены в решении с самого начала. Другой совет состоит в том, что перечень альтернативных вариантов решения должен быть исчерпывающим. Плановик не должен прекращать поиски альтернатив, даже когда ему кажется, что наиболее вероятные варианты уже предусмотрены или что перечень уже достаточно полный.

Крайне желательно, чтобы этот процесс был прозрачным. Чем выше эшелон власти, тем важнее прозрачность процесса. Это даст ключевым членам организации, подчиненным, участвующим в процессе на ранней стадии и плановикам нижних эшелонов надлежащие возможности для получения информации, в которой они нуждаются для разработки собственных планов. Прозрачность должна быть также присуща высшим эшелонам и существовать по отношению к людям извне, а, если это возможно, то по отношению к широкой общественности, гарантируя, что процесс распределения ресурсов честен и служит высшим целям. Наряду с сосредоточенностью на политических программах, прозрачность подразумевает очень активную роль департаментов на этой стадии процесса планирования.

При условии здоровой оборонной политики и четко установленных целей, задач и заданий в стратегических документах различным департаментам могут быть предоставлены децентрализованные роли, чтобы принимать решения по распределению или перераспределению финансирования программ в системе общего финансирования по оборонному бюджету. Однако децентрализация решений о распределении средств должна быть частью сложной, но четко регулируемой системы, охватывающей определение приоритетов, стратегическое и оперативное планирование, составление бюджета и планирование финансов, управление выполнением программ и финансами.

Есть специфические процедуры для осуществления рекомендаций по планированию финансов. Эта специфика задается правилами выполнения бюджета и выполнения программ, которые могут различаться не только по разным государствам, но даже по разным службам внутри одного министерства обороны. Теоретически, этап реализации относится к финансовому управлению, а не к планированию финансов. Однако в структуре многолетней системы планирования финансовым плановикам могут потребоваться среднесрочные контрольные рубежи, чтобы исправить и усовершенствовать свои планы ввиду быстрого изменения в обстановке.

Во всяком случае, менеджер должен периодически пересматривать финансовый план, поскольку достижение эффективности является процессом политическим. Полная ответственность за уровень эффективности, достигаемой процессом распределения ресурсов, лежит на централизованном органе принятия решений, обычно на министерстве обороны под политическим надзором парламента, по крайней мере, на уровне специализированных комитетов. Отчеты, подготовленные в этих целях, должны учитывать четкие сопоставления запланированных в бюджете и фактических результатов, а также включать информацию о распределении и перераспределении ресурсов, осуществленных в соответствии с полномочиями департаментов. Это условие можно легче выполнить, если законные или нормативные положения будут включать структуру среднесрочного составления бюджета, то есть, многолетний цикл составления бюджета. Такие положения увеличивают ответственность за решения по распределению средств, облегчая сравнение бюджетных показателей за предыдущий год и фактических итоговых затрат в текущем году, а также между прошлогодними предварительными оценками и распределением бюджета в этом году. Эта корректировка также важна, поскольку на протяжении большей части времени не будет полного соответствия между стратегиями, войсками и бюджетами, а также между согласованными компромиссами и фактическими результатами. На протяжении четко установленного многолетнего цикла упущения за прошлый год могут быть эффективно преодолены посредством среднесрочных корректив.

Дилеммы распределения ресурсов

Существует обширная литература по теоретическому подходу к распределению ресурсов и практике составления бюджета во всем мире²⁹. Здесь не место и не время вступать в дискуссию ни о том, какой теоретический подход является наиболее оптимальным, ни о том, в чем состоит лучшая практика управления ресурсами на общеправительственном уровне, описанная в соответствующей литературе. В этом разделе мы должны учесть некоторые общие идеи о процессе распределения дефицитных ресурсов между конкурирующими потребителями в оборонной организации. Дилемма распределения состоит не в том, как может показаться на первый взгляд, чтобы постановить, какой из видов вооруженных сил получит больше, а какой меньше. Она состоит в том, что именно должен удовлетворить процесс распределения: запросы видов вооруженных сил и других служб и департаментов или цели, установленные текущей политикой. И она состоит также и в том, как достичь компромисса между эксплуатационными затратами и затратами на освоение.

Часто говорится, что бюджет является отражением политики. Эту метафору можно истолковать двумя способами: во-первых, что бюджет может выявить фактические цели руководителя организации при взгляде на то, куда идут деньги, а во-вторых, что при составлении бюджета речь идет о трудных выборах, что по природе является политическим процессом. На практике, последнее суждения оказывается более правдоподобным, чем первое. Столкнувшись с трудным выбором, большинство тех, кто принимает окончательные решения, будут стремиться отложить это до последнего момента, то есть, отсрочить оплату расходов, которые им следует оплатить, причем обычно по высшей стоимости для их организации. В традиционной восходящей бюджетной системе, где бюджет готовится на основании запросов подчиненных эшелонов, такое поведение непременно приведет к поспешным решениям. В большинстве случаев запросы, сведенные вместе и направленные подчиненными, превышают доступные ресурсы, и при поспешном принятии решения достоинства этих заявок легко упустить из виду, сделав сокращения произвольно и часто ошибочно. В лучшем случае и в зависимости от уровня полномочий или осмотрительности в структуре формирования бюджета, принимающий решение может объявить подчиненным о своем намерении и попросить их сформулировать новые запросы, основанные на общей сумме ресурсов, которую они собираются получить, лишь только за несколько дней до отправки бюджета на утверждение. Подчиненные будут спешно вносить исправления, совершенно пренебрегая любой научной методологией процесса принятия решения.

Как можно избежать такой ситуации? Помимо изменения бюджетных правил, решение руководителя может состоять в установлении ограничений распределения с самого начала, что означает, что подчиненные с самого начала получают потолки, которые не должны превысить при составлении запросов. Это означает, что соответствующий ответственный руководитель министерства обороны установит ограничения затрат по видам вооруженных сил, соответствующие приоритетам оборонной политики, перед передачей предложений по бюджету. Это нисходящий подход даст командующим видов вооруженных сил достаточное время для формулирования своих запросов, основанных на здравом анализе и оценке. В идеале, процесс должен завершаться повторением процедуры согласования. Ключевое условие осуществления такой процедуры — прозрачность в процессе принятия решения по бюджету.

В восходящей бюджетной системе, запросы подчиненных организаций и служб могут не быть подкреплены четкой информацией о достоинствах каждой программы или деятельности, в интересах которых делается заявка. Основное объяснение этой ситуации заключается в том факте, что расходующие организации не имеют стимула предлагать добровольные сокращения затрат, зная, что их запросы попадают в соревновательный процесс, где целесообразно запросить больше, чем нужно, что-

²⁹ См., напр.: OECD Budgeting and Decision Making // SIGMA Paper. — 1996. — No. 8 (“справочник и учебное пособие для государственных администраторов в транснациональных экономиках, и особенно для должностных лиц, ответственных за составление бюджета и выработку политики”); Potter B. H., Diamond J. Guidelines for Public Expenditure Management. — [International Monetary Fund], 1999 (о достоинствах и недостатках различных систем составления бюджета на общеправительственном уровне); Fozzard A. The Basic Budgetary Problem // Overseas Development Institute Working Paper. — 2001. — No. 147 (о различных теоретических подходах к составлению бюджета).

бы получить ожидаемое. Как часто случается в предыдущей фазе цикла составления бюджета, обсуждение между расходующей организацией и творцами решения относится только к исходным данным, без какого-либо сопоставления с ожидаемыми результатами. В переговорах по принципу нулевой суммы стороны сосредотачиваются на стремлении к увеличению получаемого одним командующим, что сопряжено в то же время с ущемлением интересов другого командующего. Чтобы иметь больше шансов на успех, стороны стремятся ввести в переговоры внешние критерии, например, лоббирования или использования политического влияния. Лучший способ сократить негативные последствия этой дилеммы — применить критерии необходимости или выполнения программ на более ранней стадии, т. е. при подготовке бюджета.

Фаза “торга” при подготовке бюджета выявляет также противоречивые интересы расходующих служб. Конфликт интересов проявляется особенно между видами вооруженных сил и высвобождает пространство для маневра, когда обстановка ведения переговоров не располагает к сотрудничеству. Наиболее опасная ситуация возникает, когда результатом компромисса оказывается недофинансирование ключевой объединенной программы. Компромисс сам по себе может быть неэффективным, как и распределение сокращений поровну между всеми расходующими службами или выделение больших ресурсов, чем может обещать министерство, путем занижения стоимости долгосрочных обязательств. Если национальная финансовая обстановка имеет нестабильный характер в течение бюджетного цикла, например, если инфляция очень высока, принято вводить среднецикличный пересмотр бюджета, что также дает возможность получить больше ресурсов. Такая ситуация может быть мощным стимулом для тех, кто принимает окончательные решения, чтобы отсрочить их вместо того, чтобы с самого начала искать компромисс. Влияние конфликта интересов на переговоры по бюджету можно уменьшить ясным и четким напоминанием главных оборонных целей и задач, а также с помощью создания сплоченности действующих субъектов, ведущих переговоры, вокруг этих целей.

“Торг” между эксплуатационными затратами и поставками, между издержками на содержание личного состава с одной стороны, обеспечением действий и обслуживанием — с другой, относится к самым трудным решениям, которые министру обороны, во многих странах, необходимо принять. В результате либо “доходов от мира”, либо замедления или даже прекращения экономического роста, оборонные бюджеты сокращаются. Потребность в модернизации, усматриваемой во введении нового оснащения, всегда является важной политической целью, особенно если запрос на такое оснащение должно быть адресовано отечественной промышленности или стратегическим партнерам. Уровень благосостояния личного состава становится постоянной заботой. Потребность в лучше подготовленных войсках существует всегда, как истинный интерес командиров. Все эти проблемы создают множество противоположных воздействий на министерство обороны. В результате мы можем увидеть национальные вооруженные силы, которые расходуют свыше 70% своего бюджета на личный состав и свыше 20% — на оперативные расходы³⁰.

Эту дилемму можно решить четко сформулированной оборонной политикой, объединяющей политическое видение и политические решения парламента, президента, правительства, армии и гражданского общества. Основанное на такой политике решения о сокращении затрат на личный состав с помощью демобилизации и переобучения, отмене воинской повинности, о повышении жалования военнослужащих и гражданского персонала, о приобретении нового оснащения, об участии в затратных мероприятиях, об отправке войск за границу в составе коалиций или миссий по сохранению мира должно быть полностью оправданным и с легкостью принимаемым армией и обществом.

Какую бы форму он не имел, документ оборонной политики должен учитывать некоторые основные элементы, непосредственно влияющие на процесс распределения ресурсов. Политические цели и стратегические военные задачи должны быть ясными и основанными на политическом мандате и институциональных требованиях, вытекающих из конституции и основных законов, регламентирующих оборону. Эти цели должны сопровождаться широким и четким описанием желаемых результа-

³⁰ Objective Information on Military Matters, Including Transparency of Military Expenditures: Report of the Secretary General. 30 July 2004. — <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/447/73/PDF/N0444773.pdf?OpenElement>.

тов, формулируемых не только в категориях численности личного состава и оснащения, но также и в категориях боеспособности и возможностей ее поддержания. Политический документ должен также продемонстрировать тактику, с помощью которой должны быть достигнуты эти результаты, а также дополняться описанием действий и процессов, которые поддержат тактические меры. Политический документ не может считаться законченным без подробной оценки стоимости такой политики.

Заключение

В любой оборонной организации есть простор для усовершенствования, и ни в одной области любые усовершенствования будут более заметны, чем в финансировании оборонного сектора. Считается, что структурные, организационные, функциональные и институциональные изменения придают процессу оборонного планирования более совершенный характер — от формирования политики до реального достижения военной мощи. Большинство изменений требуют времени и ресурсов, и необходима высшая степень управленческого мастерства и политической решимости, чтобы осуществить эти изменения.

Будучи широко признаваемым условием создания доверия в международном сообществе и рекомендуемой мерой демократического контроля над армией — прозрачность оборонного планирования и, в особенности, составления оборонного бюджета — также является мощным стимулом для правительств и министерств обороны, чтобы заботиться о введении критериев эффективности в строительстве оборонных институтов.

Из всех путей совершенствования продуктивности оборонного сектора, институциональные и поведенческие изменения являются наиболее быстрыми и дешевыми, особенно если они осуществляются в ключевых областях оборонного планирования, включая планирование финансов и распределение ресурсов.

Главная черта, отличающая оборону от других правительственных секторов и придающая специфичности планированию финансов и составлению бюджета, состоит в том, что оборона — исключительно общественный товар. В то же время, большинство принципов, руководящих этими процессами, имеют более общий характер, а лучший практический опыт и надлежащие методы управления могут быть заимствованы из опыта других секторов или даже из частного бизнеса. Для государств, которые являются донорами международной помощи, целесообразно следовать рекомендациям соответствующих кодексов поведения.

Любой подход к планированию финансов и распределению ресурсов должен быть контекстуальным и учитывать специфику среды оборонного планирования в данном государстве. Планирование финансов и составление бюджета, осуществляемые должным образом, в значительной степени влияют на преобразования армии, но эти области должны поддерживать той же темп и направления, что и оборонная политика и стратегия. То же самое относится и к планированию войск, являющемуся не только частью этой же области, но и частью этой же культуры.

Роль эксперта в сфере планирования финансов должна возрасти. Цена введения научного подхода к принятию решения в оборонном управлении всегда будет меньше, чем преимущества, им создаваемые, но нужно осознавать, что эксперт не заменяет ни военного, ни политического суждения командующего или министра при принятии решений.

Нет ни универсальных решений, ни готовых методов для введения большей продуктивности в этих областях. В этой главе была предпринята попытка углубить понимание значительных наработок, накопленных международным научным сообществом финансового планирования, а также как прежним, так и свежим опытом многих государств в том, что касается введения новых концепций и методов распределения ресурсов.

Экономически эффективное управление и расходы на оборону

г-н Михали Замбори

“Важнейший вопрос в современных обществах — деньги. В демократических обществах лишь одна проблема более существенна — правительственные деньги”.

Шаба Ласло, бывший министр финансов Венгрии

Введение

Государство и правительство отвечают за выполнение задач, относящихся к обороне страны. Если быть точным, за это ответственно министерство обороны. В сотрудничестве с другими министерствами оно организует и обеспечивает оборону страны. Оборонная экономика — это часть национальной экономики, которая потребляет оборонительные ресурсы, профессионально их использует и превращает в оборонительный потенциал. Основным источником финансирования обороны является основной государственный бюджет, и планирование расходов на оборону — неотъемлемая часть планирования государственного бюджета.

При планировании бюджета обороны можно исходить либо из реальных потребностей, либо из имеющихся ресурсов. Первый подход означает, что с реальными задачами и целями соотносятся необходимые ресурсы. В другом случае недостаток ресурсов определяет планирование и, таким образом, текущие задачи и цели. Процесс планирования в Венгрии — хороший пример использования второго подхода. В этой статье мы покажем, как оборонительное планирование, процессы снабжения и механизмы бюджетного контроля могут улучшить управление расходами бюджета.

Оборона, бюджет и государство

В разных странах процесс планирования бюджета протекает по-разному. Во многих странах можно наблюдать использование двухвекторного метода, так называемой методики “сверху вниз”. Это означает, что потребности и “краеугольные камни” определяются на высшем уровне. На основании этого на нижних уровнях вырабатываются бюджетные оценки, которые затем направляются обратно в органы центрального планирования, где их сводят в общие оценки. Согласно своим нормам закона и опыту создания бюджета страны могут разработать собственную структуру годового бюджета обороны. Общей чертой является разделение затрат на личный состав и обслуживание, а также на исследования и разработку ($R+D$).

Также обычным явлением при оборонном планировании является вспомогательная роль различных концепций расчета времени. Долгосрочные оборонительные концепции существенно различаются временными рамками (от 6 до 20 лет), деталями и формой. Среднесрочные планы, как правило, уже содержат конкретные идеи развития и снабжения. Их временные рамки охватывают от трех до шести лет, и они четко определяют следующие фазы программ. Краткосрочные годовые (или двух- и

трехлетние) расходы на оборону — обычный интервал для долго- и среднесрочных концепций. В демократических государствах каждая копейка расходов на оборону должна пройти через “горячие” парламентские дебаты (в комитетах, одной или двух палатах, и на пленарном заседании). После правительственного и парламентского одобрения оборонный бюджет не засекречивается, поэтому, по крайней мере теоретически, каждая заинтересованная сторона может получить к нему доступ. Использование оборонного бюджета постоянно контролируется, а изменение задач будет означать изменение оценок. Более того, обычной практикой являются тщательные полугодовые и ежегодные проверки использования бюджетных средств.

Как говорилось выше, расходы на оборону — составляющая государственного бюджета, который наполняется, преимущественно, за счет налогообложения граждан. Как следствие, его планирование и использование определяются правилами государства и необходимыми условиями прозрачности, эффективности и экономии средств; однако подсистема оборонительных расходов государственной бюджетной системы имеет свои особенности. Эти особенности вызваны, главным образом, природой задач. Оборонительное планирование на основе выделенных средств должно обеспечить оборону страны, территориальную целостность и суверенность государства, защиту национальной экономики и, не в последнюю очередь, выполнение союзнических обязательств. В этом контексте оборона на самом деле представляет собой общую потребность, уровень которой определяют политики, а реализация возложена на армию. Политики определяют возможное распределение ресурсов в “море” государственных задач, а солдаты обязаны за счет выделенных средств максимизировать обеспечиваемый уровень безопасности и несения службы.

Другими особенностями являются оборонительные аспекты национальной безопасности, и в этом случае полная прозрачность, как один из основных принципов системы управления государством, должна быть ограничена. Неограниченная открытая рыночная конкуренция за материальное обеспечение обороны, как основной принцип публичного процесса закупок, также не может быть в полной мере успешной в условиях обеспечения безопасности производственных мощностей.

Теперь можно задать вопрос: что требуется этой службе, в частности, для поддержания национальной безопасности на необходимом уровне? Что такое “необходимый уровень”? Подготовка документов по национальной безопасности — задача военных, однако их должны одобрить политики и, в итоге, законодательный орган. Согласно этим документам о безопасности политики принимают решение о предлагаемом гражданам уровне безопасности. В их компетенцию также входит выделение ресурсов на осуществление принятой концепции. Военные направляют свои пожелания о требуемых оснащении и средствах, необходимых для реализации принятой концепции. Если указанные потребности превышают выделенные ресурсы, государственные деятели должны снова принять решение, выделить ли дополнительные средства или же сменить концепцию. Именно так, в принципе, функционирует венгерская Система оборонного планирования (СОП). Военные должны назвать принимающим решение политикам и финансовым бюрократам в правительстве количество требуемых для достижения обороноспособности ресурсов и его влияние на бюджет. Думаю, что именно это обеспечивает приоритетность расходов на оборону по сравнению с другими разделами государственного бюджета и правильный способ расходования денег налогоплательщиков в условиях бюджетного планирования при ограниченности ресурсов.

Системные политические и экономические изменения в Венгрии происходили в условиях сильной ограниченности бюджета. Уже в самом начале масштабных перемен военное командование осознало важность оптимизации процессов планирования, снабжения и использования ограниченных бюджетных средств. Командование поняло, что необходимым условием этого была модернизация системы оборонного планирования.

Уже в начале 1990-х годов, во время разработки первой концепции долгосрочной программы и среднесрочного плана модернизации армии, стало понятным, что в рамках одногодичной системы планирования государственного бюджета невозможно сформулировать цели и задачи военной реформы и накопить необходимое количество ресурсов и средств.

Венгрия стала членом НАТО 12 марта 1999 г., что дало как широкие права и привилегии, так и потребовало существенных обязательств. В свете этих новых членских обязательств в Венгрии осознали необходимость введения бюджетной системы, полностью совместимой со стандартами НАТО. В сфере расходов на оборону новая СОП была и остается ответственной за соответствие Венгрии стандартам НАТО.

Система оборонного планирования (СОП)

Основание СОП Венгрии датируется 1994—1995 годами, когда руководители министерства обороны сформулировали требование, что СОП, кроме удовлетворения специфических потребностей обороны, должна иметь соответствующий гражданский и парламентский контроль и слаженность системы механизмов планирования Альянса. Становление бюджетной системы Венгрии было нелегким, но оно увенчалось успехом, и ее апробация продолжалась до 2005 года. Результаты и полученный опыт можно подытожить лишь частично, поскольку их сбор и анализ продолжаются. Однако планирование оборонного бюджета — лишь одна сторона управления расходами на оборону. Я имею в виду, что создание эффективной системы снабжения и реализация экономического контроля также очень важны. В то время как эффективное снабжение обеспечивает экономичное использование хорошо продуманных источников, контроль обеспечивает необходимую обратную связь с процессами. По своей важности они не уступают планированию, поскольку источники используются в рамках системы снабжения, а система контроля предоставляет важную для улучшения планирования и снабжения информацию, благодаря механизмам обратной связи. Эти два элемента также можно считать отдельными, помимо СОП, системами, хотя в Венгрии их институционализация пока не произошла.

Важность планирования и принципы современного оборонного планирования

Ориентированность на задачи — чувствительность к затратам. Бюджетные потребности следует привязать к конкретным задачам, а не оцениваемым срокам. Для этого нам понадобятся такие показатели задач, которые делают возможным раздельное планирование взаимосвязанных стоимостей данной задачи, полагаясь на объективные количественные и качественные показатели. Для этого нужны организация и функционирование информационной системы финансового управления, подходящей для суммирования унифицированными методами затрат на выполнение данной задачи по всему спектру национальной экономики. С помощью этого метода подсчета стоимости, кроме непосредственных затрат, можно оценить раздельную часть общих затрат, связанных с данной задачей (обычно в пропорциях непрямым затратам). В противоположность этому расходы означают отдельную плату за конкретный период, поэтому чувствительное к затратам планирование и выравнивание скрывают и искажают реальную стоимость задач.

Планирование, ориентированное на задачи:

- обеспечивает необходимую чувствительность к затратам на каждом уровне принятия решения;
- устанавливает ответственность того, кто ставит задачу, за все ее последствия для бюджета.
- обеспечивает надлежащую обратную связь для уточнения требований задачи на следующий период планирования;
- дает возможность объективно проанализировать, оценить и проконтролировать экономическую деятельность тех, кто выполняет задачу;
- делает прозрачной бюджетную экономическую деятельность, связанную с выполнением задач;
- дает возможность осуществлять политический и гражданский контроль, а также обеспечивает относительную прозрачность и подотчетность государству.

Комплексность. Комплексное оборонное планирование — система, основанная на постоянно обновляемых, законодательно одобренных военно-политических требованиях (отображающих интере-

сы безопасности суверенного государства) и конкретных оборонных показателях (широко обсуждаемых правительством). Таким образом обеспечивается сбалансированное, гибкое, мультиинтервальное планирование.

Комплексность обеспечивается за счет гармонизации всех направлений развития. Комплексность предъявления требований гарантируется, если решения учитывают все составляющие политики безопасности (внешнюю, внутреннюю, военную, экономическую, социальную). Исходной точкой логической последовательности процесса планирования является такая система расчета потребностей обороны, которая требует установления корректирующего механизма обратной связи. На всех уровнях должно быть зафиксировано, что постановка задачи должна иметь место только при выполнении необходимых условий. Более того, следует сохранить методологическое соответствие с национальным экономическим планированием, при этом необходимы также постоянные консультации с соответствующими законодательными и правительственными организациями.

Перспектива. Военное планирование должно охватывать разные временные интервалы. Разносрочные планы опираются друг на друга, что приводит к унифицированной системе планов. Долгосрочное планирование (семь—десять лет) требуется для разработки систем вооружения и военного оборудования, их принятия на вооружение и снятие с вооружения; планирования и реализации существенных проектов по изменению инфраструктуры; формулирования условий, в которых потребуются экономическая мобилизация. Согласно долгосрочным планам, среднесрочное планирование (три—пять лет) требуется для: изменения личного состава и боевого расписания армии; поставки определенного военного оборудования и приготовления к строительным инвестициям; изменения в механизмах тренировки и набора, системе соцобеспечения, введения в действие новых методов тренировки и нового оборудования. Программа бюджетного планирования постоянно учитывает взаимосвязанные стоимости. Краткосрочное планирование (один—два года) требуется в случае планирования годового бюджета на основе текущих элементов годовых, средне- и долгосрочных задач.

Метод программы бюджетного планирования (МПБП), делающий акцент на том, что в основе задач находятся проекты, верно служит принципу, что разносрочные планы опираются друг на друга, поскольку подсчитывает ожидаемый общий и ежегодный эффект многолетних задач развития, поэтому делает возможным включать их в разносрочные планы. Соответствие государственного и военного планирования может обеспечить функционирование системы средне- и долгосрочного планирования государственного управления.

Гибкость. В процессе реализации плана его сроки и условия могут измениться настолько, что придется вносить в план изменения. Постоянный пересмотр соседних периодов планирования создает возможность “отката”. Откатное планирование представляет гибкий способ упорядочить краткосрочные задачи по степени реалистичности, после чего определить и выполнить средне- и долгосрочные планы.

Прозрачность. Естественное требование со стороны политиков — иметь возможность четко видеть, как нужды обороны учитываются при военном планировании. Чтобы добиться поддержки и одобрения планов, следует явно продемонстрировать “продукт” военного планирования. Лучше всего сделать это через СМИ. В двух словах, демократический контроль над обороной государства требует, чтобы налогоплательщики четко видели, как государство тратит их деньги. Это можно сделать путем синтезированного представления планов, использования простого и понятного языка, пояснения военных категорий и терминов, при этом соблюдая правила относительно военных и государственных секретов. Представление планов дает возможность сравнить их и проанализировать.

Концептуальные потребности военно-экономического планирования. В период модернизации армии следует учесть каждый уровень практической реализации принципов планирования, соответствующих открытому и прозрачному управлению, что необходимо для адекватного удовлетворения нужд планирования.

В основе военного бюджета Венгрии находится так называемая “двухкруговая” система планирования. Первый круг означает планирование на уровне статей, которым руководит министерство финансов, а второй проходит на институциональном уровне. Институциональный бюджет вооруженных

сил означает, что на основе его организационной структуры каждая военная организация, располагающая по законодательству собственным экономико-финансовым отделом, составляет бюджет своего института.

Прошлое и настоящее оборонного планирования

Проблемы оборонного планирования социалистической эпохи, положительные и негативные последствия изменения режима и нынешние недостатки выдвигают потребность в реформе оборонного планирования.

На протяжении социалистического периода в Венгрии главный критерий военного планирования диктовался членством Венгрии в руководимом Советским Союзом военном союзе. Международные организации — Варшавский договор как военно-политическая организация и Совет экономической взаимопомощи как экономический консультативный орган — были предназначены для камуфляжа открытого советского влияния и делали возможным легальное подчинение национального суверенитета.

В военном отношении Генеральный штаб советских вооруженных сил, в соответствии с советскими политическими интересами безопасности, определял военные потребности, которые в дальнейшем делились на уровне входящих в блок стран штабом объединенных вооруженных сил, который руководил армиями членов Варшавского договора. Предложения, а точнее требования штаба объединенных вооруженных сил каждому государству-члену, содержали, в соответствии с секретными стратегическими планами советского военного руководства, потребности военного строительства по видам вооруженных сил, родам войск, службам, организационной структуре и военному оснащению. Эти “предложения” охватывали пятилетние периоды.

Генеральные штабы стран-членов развивали эти так называемые предложения, включая их в пятилетние планы армии. По венгерскому опыту эти требования штаба объединенных вооруженных сил были чрезмерными, превышая пределы национальных возможностей. Принятые элементы требований включались в пятилетний план армии, и тогда руководство правящей в государстве коммунистической партии обеспечивало одобрение плана на правительственном и законодательном уровне.

Командование армией было высоким приоритетом правящей партии. Партия регулярно анализировала задачи, развитие, организационный и кадровый аспекты, моральное состояние и политические настроения армии и оказывала на все это прямое влияние. Главные проблемы этой системы планирования состояли в том, что советское влияние крайне затрудняло осуществление национальных интересов, несмотря на имевшиеся соглашения, существовала значительная неуверенность в выполнении запланированных военных поставок относительно материальной части, жесткая система пятилеток затрудняла проведение необходимых корректив для приведения плана в соответствие с фактическим положением, а выполнение установленных и повышенных задач развития приводило к ухудшению условий деятельности.

В общем, хотя эта система наносила ущерб национальным интересам, не обладала гибкостью и препятствовала нововведениям, она была стабильной и дала возможность хорошо изучить особенности пятилетнего военного планирования.

После замены коммунистического режима более ответственным демократическим правлением произошло устранение политических, экономических и военных ограничений и создало основу и необходимость для более адекватного национального оборонного планирования. Процесс его зарождения, однако, был медленным переполненным неопределенностями, отчасти, в связи с отсутствием традиции, опыта и квалификации, медленной подготовкой военно-политических планов и планов реформы, значительным экономическим упадком начала 90-х годов, нерешительностью перехода к демократической политике и отсутствием новых концепций оборонного планирования. Любого рода плановая деятельность воспринималась как возвращение к прежней плановой экономике, и Венгрия не спешила с запросом иностранной экспертизы.

Не устоявшаяся, переменчивая рыночная экономика также создавала проблемы для процесса оборонного планирования, и в этот промежуток времени не состоялось учреждение государственной сис-

темы планирования, которая могла бы действовать в будущем. Руководство фискальных и финансовых сфер работало с оперативными (годовыми) планами из-за отсутствия зрелых средне- и долгосрочных (трех-, пяти-, семилетних) концепций, программ или планов, которые отображали бы обязательство и ответственность политического руководства. Отсутствие системы национального экономического планирования препятствовало учреждению рациональной системы оборонного планирования.

Бюджетные источники постоянно сокращались в реальных объемах, что в соответствии с политическими целями привело к сокращению вооруженных сил. Однако шаги, предпринятые для сокращения армии, диктовались отсутствием финансов, а не последовательной военной реформой. Не было политического решения, основанного на политическом анализе безопасности, который определил бы армейскую деятельность. Кроме того, не было ни экономического, ни финансового планирования ее осуществления. Решением в этой ситуации было и является создание целостной системы оборонного планирования.

Развитие системы оборонного планирования и текущие недостатки

Структурные недостатки. Комитеты парламента регулярно обсуждают, анализируют и оценивают политические факторы, относящиеся к национальной безопасности, внешние и внутренние политические, общественные, экономические, военные факторы и критерии обороны и формулируют свою точку зрения. В их деятельности можно критиковать уровень сложности и методологию работы, а также их военную и оборонно-экономическую квалификацию. Экономические комитеты обладают ответственностью и правами только в отношении некоторых элементов политики безопасности. Поскольку элементы безопасности зависят друг от друга, то требуется комплексная оценка, но для этого не существуют соответствующих структур и практики ни в парламенте, ни в правительстве.

В венгерском контексте механизма координации связанных с обороной вопросов не существует (к сожалению, оборонный комитет парламента не может это делать). Важность координации можно увидеть на нескольких международных примерах (советник по национальной безопасности в Соединенных Штатах, Совет национальной безопасности в Германии, военные кабинеты, действующие в некоторых других странах). Существующим структурам в Венгрии недостает необходимой полной ответственности и полномочий, и потому в сфере политики безопасности нет комплексного процесса анализа.

Проблемы экономической деятельности. Экономическая оборонная деятельность является очень уязвимой, поскольку в Венгрии нет закона о хозяйственной деятельности, кроме Государственного акта по финансам и бюджетной деятельности, а также не осуществляется анализ потенциальных экономических последствий.

Отсутствие деятельности по координированию. План годового бюджета, являющийся основой государственного планирования, прежде всего, рассматривает финансовые аспекты и не приводит комплексные экономические оценки. Министерство финансов, ответственное за сведение годового бюджета, не имеет возможностей для подобного рода оценок. Отсутствие деятельности по координированию на уровне аппарата влечет за собой преобладание политических интересов на министерском и парламентском уровнях, приводя в некоторых случаях к конъюнктурным и непрофессиональным решениям. На это ясно показывают регулярные изменения в принятых планах и мерах. Внутренняя структура годового бюджета венгерского министерства обороны менялась четыре раза с момента установления демократического правления, что делает периодический сравнительный анализ невозможным.

Отсутствие взгляда с позиции стоимости. Годовое планирование сосредоточивается на обеспечении баланса расходов и централизованного финансирования, так что оно основано на подходе относительно расходов, а не стоимости. Стоимость, как основание планирования, потребовала бы анализа, оценок и предложений, ориентированных на выполнения конкретных задач и программ. Некоторые страны уже успешно используют эти методы планирования (планирование с нуля, бюджеты программ, где сохраняются стандартные расходы и происходит их совершенствование), которые со-

ставляют методологическую основу преемственности планирования. Эта практика делает детальный анализ задач неизбежным, в отличие от нынешних методов.

Обзор прошлых и текущих проблем побуждает к учреждению такой военно-экономической системы планирования, которая более точно отображала бы политические цели безопасности и экономические возможности. Обновление системы оборонного планирования неизбежно, Венгрия нуждается в совершенно новой системе, которая, согласно стандартизированным и программным задачам, готовит коротко-, средне- и долгосрочные планы, а также по обратной связи контролирует реализацию и эффективность этих планов.

Развития СОП потребовали следующие факторы:

- Из-за коммунистического господства Венгрия не имела собственного оборонного планирования, основанного на политике безопасности страны как независимого, суверенного государства.
- Используемое ежегодное планирование не имеет связи с предыдущим и последующим периодом планирования, так как изменение режима правления препятствовало созданию необходимой базы для планирования долгосрочных оборонных задач.
- Бюджет венгерских вооруженных сил в 1990–1996 годах сократился на 50%. Это потребовало переоценки оборонных задач и выполнения, сокращения и реструктуризации штатного и боевого расписания, разработки средне- и долгосрочных планов развития.
- В области развития военного оснащения Венгрии нужно было принять программы, охватывающие несколько лет.
- Гражданский контроль подразумевает увеличение прозрачности.
- Ожидаемое введение планирования, ориентированного на выполнение задач.
- Создать возможность анализа стоимости—результата.
- Соответствие бюджету и системе планирования НАТО.

Система оборонного планирования

Высшее военное руководство и эксперты считали, что решением проблем была разработка в середине 90-х годов системы оборонного планирования. СОП является комплексной военной системой планирования, содержащей политические цели обороны, военные задачи, проистекающие из последних (военное строительство, международные обязательства, совершенствование боеготовности, подготовки, мобилизации, пополнения и т. д.), а также экономические планы, обеспечивающие для них материальные (материально-технические и финансовые) и человеческие ресурсы.

Оборонное планирование можно разделить на политические и министерские задачи:

- СОП на уровне высшего политического руководства страны определяет, в соответствии с политическими целями безопасности, требования к защите отечества и другие оборонные задачи;
- СОП на министерском уровне основывается на оборонных требованиях, которые проистекают из политики безопасности, одобрены политическим руководством и обновлены на данный период.

СОП на этом уровне подробно описывает (на определенный период) цели структурного и технического развития армии, личного состава и его соотношений, и в соответствии с этим, необходимые бюджетные фонды главных поставок, развития и обслуживания. Формирование этих элементов является задачей военно-экономического планирования. Экономическое содержание СОП состоит в обеспечении соответствия военных потребностей экономическим реалиям и утверждении их политическими, военными и экономическими планирующими и директивными органами.

СОП сводит военные потребности, анализирует доступные экономические инструменты и осуществляет обратную связь с теми, кто формулирует политические требования армии и безопасности, и

таким образом производит реальные, скоординированные планы возможностей и потребностей. СОП опосредует бюджетное воздействие прямых военных расходов на национальную экономику.

СОП является интегральной частью государственной системы планирования. В свой закрытый процесс она включает:

- Военное и экономическое планирование
- Координацию планов и их одобрение.
- Систему использования финансов и учета.

Создаваемая СОП сводит вместе в одну интегрированную систему:

- Оборонную стратегию.
- Оперативное использование и подготовку.
- Оборонный бюджет и необходимые ресурсы для военного обслуживания и развития.
- Системы планирования функциональных задач армии.

СОП может быть разделена на части:

- Система стратегического планирования;
- Система оперативного планирования;
- Система планирования ресурсов;
- Система бюджетного планирования.

Система стратегического планирования

Главное задание системы стратегического планирования заключается в формировании и обновлении долгосрочных программ и среднесрочных планов относительно возможностей и структуры будущей армии, принимая во внимание текущее состояние вооруженных сил, основные оборонные документы и потенциальные угрозы. Она также должна определять потребности стратегических ресурсов.

Эта подсистема также имеет дело со всесторонним анализом и оценкой долгосрочных процессов экономических условий и их взаимодействия, а также с разработкой и утверждением экономической стратегии обороны.

Относительно возможностей будущей армии и ее экономических обстоятельств долгосрочные программы (15 лет) и среднесрочные планы (один—четыре года) готовятся каждый год, и эти программы и планы регулярно обновляются, завершаются и корректируются в циклах планирования.

Эта система дает принципы и информацию для оборонной политики и для определения структуры армии, задач командующих, исполнительных, поддерживающих элементов и скоординированные направления развития.

Система оперативного планирования

В системе оперативного планирования главная цель состоит в разработке планов подготовки существующих войск и внесении в них изменений, в определении потребностей и задач армии в мирное время и при военном положении, в суммировании оперативных потребностей для осуществления оборонной деятельности.

Система планирования применения армии имеет в качестве главной задачи определение потребностей вооруженных сил в мирное и военное время, разработку и обновление планов вступления в бой. Планы вооруженной обороны Венгрии содержат использование венгерских вооруженных сил и пограничной службы в случае чрезвычайной ситуации и непредвиденной агрессии, потребности гражданской обороны и национальной экономики, процесс запуска по тревоге защищенной системы командования и управления.

Соответственно статусу армии эта система предоставляет данные и докладывает требования по поддержанию оперативно-тактических возможностей, по подготовке армии к ожидаемым боевым ситуациям и по оперативным приоритетам военного строительства.

Система планирования готовности и подготовки. Ее задача состоит в достижении стратегической и оперативной готовности армии, уточнении руководящих принципов, требований и задач подго-

товки войск, в планировании оперативно-стратегической подготовки военного руководства, командиров и штабов, в планировании наиболее значительных оперативно-тактических учений, в разработке системы подготовки резервистов и мобилизационных планов, в суммировании оперативных требований на основании планов подготовки войск.

Система обеспечивает данные, устанавливает требования и потребности относительно планирования потребностей и стоимости человеческих, тыловых и других нормативных ресурсов, необходимых для осуществления планов и задач подготовки.

Система планирования ресурсов

Система планирования ресурсов включает определение целей планирования, лимиты ресурсов, ориентированное на задачи планирование программируемого развития и нормативные потребности оперативного использования и технического обслуживания, подготовку и утверждение решений о распределении источников, итоговые ресурсно-стоимостные планы министерства после утверждения бюджетных оценок.

Система планирования программируемых потребностей в ресурсах. В этой системе можно, прежде всего, обнаружить программы по основным, уникальным и однократным задачам армии, точнее, по человеческим ресурсам, развитию и приобретению оснащения, по инвестициям в инфраструктуру.

Правительство утвердило финансирование программы НАТО "Партнерство ради мира" и поддержку общественных организаций. Целесообразно перечислить здесь программы, предназначенные для осуществления целей военного строительства НАТО.

Соответственно их планированию и осуществлению, можно различить:

- гуманитарные программы;
- программы по развитию и приобретению военного оснащения;
- строительные программы;
- программы связи.

Эти программы могут быть высшим приоритетом, целевыми или другими инвестиционными программами соответственно их важности, классификации и запланированным затратам. Система предоставляет данные для планирования, координации и утверждения оперативно-стратегических потребностей, включая потребности выполнения целей военного строительства НАТО, а также планирование нормативных потребностей в ресурсах и бюджета.

Система планирования нормативных потребностей в ресурсах. Она планирует потребности в ресурсах и стоимость кадровой, материально-технического обеспечения и других (медицинской, разведывательной, связи и проч.) секций, требуемые для подготовки, функционирования и обслуживания армии.

Планирование производится централизованно. Эта система предоставляет данные для корректировки оперативно-тактических требований, обслуживания и развития ресурсов, планирования бюджета.

Система бюджетного планирования

Бюджетные организации армии осуществляют свою хозяйственную деятельность в контексте всей системы бюджетного планирования соответственно их одобренному годовому бюджету, твердо придерживаясь условий, установленных в соответствующих правилах. Военные организации министерства обороны планируют свои требования, которые являются основанием для бюджетных оценок в необходимых ресурсах в соответствии с этими условиями.

Обоснование бюджетных оценок продолжается подсчетом, затем планированием ресурсов и их стоимости, которое гарантирует, с одной стороны, лучшую и более убедительную информацию для правительства и парламента, а с другой стороны то, что изменения в первоначальных задачах и оценках на протяжении законодательной работы могут быть сведены к минимуму.

Разработка бюджета МО, расчет годовых (на два и более лет) бюджетных оценок могут быть разделены на протяжении бюджетного процесса планирования на две части: директивную и законодательную, что четко фиксируется и в государственной системе планирования.

Директивная секция совпадает с процессом планирования ресурсов, расчета ресурсов, ориентированного на задачи, и их стоимости, подготовки решений и утверждения потребностей в ресурсах и потребностей в издержках на уровне министерства. Эти требования, ориентированные на выполнение задачи, и расходы отдельных военных организаций сводятся вместе как требования Генерального штаба, и тогда эти потребности суммируются в потребностях министерства и готовятся для принятия решения по их поводу.

Высшее руководство МО обсуждает потребности армии в ресурсах и издержках, и соответственно военно-экономическим оценкам и предварительным руководящим принципам центрального бюджета, оно принимает решение о запланированных оценках программ развития, задач высшей приоритетности, действий и обслуживания.

В соответствии с этими решениями, министр обороны представляет предложение по главным руководящим принципам оборонно-экономической политики и главным цифрам бюджета МО на следующий год (и еще 2 года) вместе с объяснением министру финансов. Затем, в период работы парламента, министр обороны, в соответствии с государственными правилами и бюджетными руководящими принципами, представляет предложение по бюджету секции под его контроль.

Для одобрения бюджетных оценок крайне важно, чтобы соответствующие законопроекты должны быть поданы на рассмотрение парламенту перед голосованием по бюджету для их общего одобрения, чтобы все эти они вошли в принятый в качестве закона бюджет страны.

В процессе планирования министра финансов, соответственно резолюции правительства, устанавливает приказом инструкции по планированию годового бюджета.

Министр обороны издает свой документ по планированию бюджета, который:

- Определяет общие и обязательные требования планирования, методологию и инструкции.
- Информировывает о распределении доходов и расходов.
- Объявляет необходимые изменения в задачах и их условиях.
- Принимает решение о численности и соотношениях личного состава, необходимого для эффективного функционирования и оптимального выполнения задач, и о способах действия и обслуживания системы.
- Излагает методы вычислений в запланированных определяющих показателях изменения оценок в текущем году.
- Регулирует перегруппировку задач текущего года и связанных с ними оценок между бюджетными организациями.

Контролирующие организации среднего уровня сводят бюджетные предложения бюджетных организаций с полными и частичными правами, основанные на главных показателях министерства, планах ресурсов и стоимости. Эти предложения включают все расходы и доходы, которые:

- 1) Независимо от своих источников, связаны с задачами и видами деятельности данной организации и:
 - а) основываются на положениях закона, обязательствах по контракту или соглашению;
 - б) поступают регулярно;
 - в) могут дополнительно поступать в случае необходимости.
- 2) Связаны с деятельностью и утилизацией их ресурсов;
- 3) Представляют финансирование высокоприоритетного задания, одобренного парламентом, правительством и определенного министром обороны и начальником генерального штаба.

Бюджетные планы и предложения бюджетных организаций готовятся соответственно структуре бюджета (порядок сторон счета и пунктов), в планах оценки разделяются на обычные и особые (неповторяющиеся).

Система оборонных поставок

Оборонные поставки, подобно процессам планирования оборонных затрат и механизмам военно-экономического контроля, имеют собственную специфику по сравнению с другими государственными поставками. Причины для этого связаны с национальной безопасностью и вопросами секретности поставок, с особыми характеристиками поставляемых товаров и услуг, с требованиями к партнерам-поставщикам и их относительно незначительным количеством, с частой срочностью конкретного приобретения, с поддержкой индустриальных возможностей, защитой национального рынка, с многолетними поставками и их огромной стоимостью, со специализированными методами поставок (например, компенсирующими).

Все эти причины требовали специального регулирования оборонных поставок, отличающегося от других государственных поставок. Это, прежде всего, означает исключение из Акта о государственных поставках, которое может быть предоставлено компетентным комитетом парламента в случае поставок военной материальной части или секретной поставки. С другой стороны, правила поставок министерства отображают другие документы.

В 1998 году, когда к власти пришло новое правительство, новое руководство МО потребовало решений на высшем уровне по всему спектру закупочной деятельности министерства. Вначале каждое решение принимал министр обороны, но год спустя министерской директивой (47/1999) была создана четырехступенчатая структура принятия решения (глава департамента, заместитель государственного секретаря, государственный секретарь, министр); однако сверхиерархический характер системы управления препятствовал реализации бесперебойной политики поставок. После 2000 г. как руководство, так и повседневно ответственные за приобретение потребовали "пособия" по поставкам, что привело к утверждению системы точных правил.

Наибольшим недостатком директивы МО, изданной в 2001 г., было то, что система поставок не представляла собой однородный и прозрачный процесс, следовательно, не было возможно спланировать военные поставки заблаговременно. Даже при поставках в связи с большими процессами, независимо действовали несколько организаций, так что общая система общего процесса планирования, приобретения и введения в строй не была сформирована.

Ряд фактических процедур приобретения был неадекватен, что означало расточительство министерских человеческих и финансовых ресурсов. В исполнительных организациях не было достаточного числа опытных юристов, из чего возникало много процедурных нарушений и применялось слишком много правовых санкций. В целом, намерение правительства иметь законные и прозрачные поставки потерпело неудачу.

Опыт этих лет требовал пересмотра министерских директив и образования единообразной структуры поставок. В то же время государственная система поставок изменилась ввиду ожиданий ЕС, который выдвинул требования совместимости и в отношении оборонных поставок. Было необходимо создать соответствие между системой поставок и результатами пересмотра всего оборонного сектора и армии, руководящими принципами нового акта о государственных поставках, комплексной хозяйственной деятельностью МО.

Процесс создания новых процедур поставок. В июле 2003 г. административный государственный секретарь министерства обороны инициировал работу по планированию и кодификации с привлечением нескольких организаций. Главная цель этой работы состояла в пересмотре военных процедур поставок и подготовке правовых норм (в соответствии с новым актом о государственных поставках, который также был тогда в разработке) для создания единообразного процесса всех типов поставок. Задача также состояла в возможности пересмотра военных процедур поставок от возникновения потребностей в планировании через осуществление процедур и до выполнения контрактов.

Формирование унифицированной законной процедуры поставок требовало разработки новой директивы по поставкам и помощи в работе оборонного руководства. Все это предназначалось для законных, эффективных и прозрачных военных поставок. Чтобы сформировать новую директиву по поставкам, следовало очертить концепцию всей системы поставок. В ее создании участвовали предста-

вители всех планирующих, исполнительных и руководящих организаций централизованной экономической деятельности министерства.

Во время работы по кодификации было установлено, что военные поставки осуществляются в рамках комбинированного процесса. По этой причине необходимо разработать комплексную систему поставок, которая соответствовала бы руководящим принципам права.

Авторы пришли к общему соглашению, что новая система поставок должна быть:

- Простой для удобства управления.
- Понятной с целью облегчить принятие решений.
- Гибкой, чтобы поставки осуществлялись в действительно необходимые сроки.
- Соответствующей законодательству.
- Однозначной, исключающей противоречия и неправильные истолкования.
- Универсальной, включающей все типы военных поставок.
- Достаточное действенной, чтобы ее не тормозили процедуры.
- Экономной, т. е. не допускающей чрезмерного использования человеческих и материальных ресурсов.

В соответствии с этими вышеупомянутыми руководящими принципами были определены следующие стратегические шаги создания новой системы поставок:

- Определить способ составления первоначального перечня потребностей.
- Создать процесс доведения оценок потребностей лицам, принимающим решения.
- Планы должны быть скоординированными.
- Области ответственности должны быть определены ясно и четко.
- определить полномочия тех, кто имеет право решать.
- Выработать систему ответственности относительно приобретений.
- Осуществление внутреннего контроля.
- Разработка системы учета и оценки контрактов.
- Разработка способов осуществления процедур, не включенных в планы.

Впрочем, было важно разделить на составные части элементы и процедуры экономико-закупочных видов деятельности армии и, таким образом, скрупулезно определить тех лиц и организации, которые играют какую-либо роль в поставках. Следовательно, во время работы по планированию было ясно, что действующая директива МО (9/1998) о системе центральной и учрежденческой экономической деятельности должна была также быть пересмотренной и выверенной заново.

Новые процедуры поставок. Новые военные процедуры поставок окончательно были урегулированы директивой МО 89/2004. Эта директива отменяла прежнюю директиву о процедурах поставок (53/2001), но оставляла в силе директиву относительно инфраструктуры и обеспечения жильем (56/2001). Следовательно, правила военных поставок оставались двойственными. В этой части я хотел бы показать изменения, введенные директивой 89/2004.

Хотя эта директива не имела значительного влияния на личный состав, ее материальный эффект, в частности, включение инвестиций в инфраструктуру, был обусловлен тем, что поставки осуществляются в рамках Программы НАТО по инвестициям в безопасность (*NSIP*).

Эта директива также содержит много затянутых объяснительных изложений, но она достаточно конкретная. Это свидетельствует, что не произошло изменения концепции совершенствования внутренних регламентов, и детальное руководство не завершалось конкретными правилами о деталях. Наиболее видным изменением объяснительных изложений является определение условий предварительного Годового плана поставок и Годового плана поставок, который предвидит появление важного нового элемента правил.

Директива различает централизованные поставки, основные с точки зрения экономической деятельности армии, и поставки, осуществляемые вследствие бюджетной оценки учреждения. В обоих случаях задействованный организационный круг остается на деле прежним, но полномочия управления поставок МО относительно централизованных поставок снизились с прежних 50 миллионов флоринтов до половины национального лимита стоимости государственных поставок (тем самым снижая

полномочия центральных организаций снабжения). В случае поставок, осуществляемых вследствие бюджетной оценки учреждения, ситуация та же самая: сверх лимита полномочия имеет Управление поставок, ниже лимита — военная организация, в то время, как те организации армии, которые ведут особую экономическую деятельность (например, Управление военной разведки, Национальный университет обороны и автономные министерские управления) могут осуществлять закупки в дебет их утвержденных бюджетов самостоятельно, независимо от лимита стоимости.

Директива определяет задачи и полномочия Управления поставок, верховной организации по экономической деятельности, т. е. Объединенного командования тылового обеспечения, и центральных организаций по снабжению. Новое явление состоит в том, что во время процедур поставок специальные отделы соответствующим образом представляют аспекты экологической защиты и техники безопасности.

Новым элементом правил является разработка планов поставок. Предварительный годовой план поставок сводится перед утверждением оборонного бюджета. После утверждения бюджета, министр обороны подписывает Годовой план поставок, содержащий все необходимые изменения. Его роль состоит в упрощении процедуры разрешения, потому что те закупки, которые содержатся в утвержденном плане, могут быть начаты без отдельного разрешения. Такое специальное разрешение требуется только в том случае, если процедура поставки не включена в годовой план или начинается с изменения параметров.

Директива отдельно регулирует процедуры, на которые распространяется действие нового акта о государственных поставках, и те, на которые его действие не распространяется. В первом случае она отдает предпочтение открытым процедурам и подробно перечисляет информацию и декларации, которые содержит приказ. Осуществление централизованных поставок регулируется в этой же части, но более узкий, более сосредоточенный круг уполномочен начинать централизованные закупки: Управление поставок МО, Управление недвижимым имуществом МО и организации под прямым командованием и контролем министра обороны.

В случае поставок, которые не затрагивает новый акт о государственных поставках, директива ссылается на правительственные директивы о специальных оборонных поставках и регулирует использование этих директив, исключая правила акта о государственных поставках. Директива также касается процедур контрассигнования и регистрации. Новая система вступила в силу осенью 2004 г.

Экономический контроль оборонных затрат

Главный инструмент комплексного, интегрированного, ориентированного на результат учета выполнения задач является хорошо организованной, независимой и непрерывной контрольной деятельностью, которая непосредственно подчинена высшему руководству.

Эта деятельность, с целесообразным и интенсивным наблюдением осуществления планов, анализами опыта, затем с разработкой альтернативных решений, могла бы сделать наглядной динамику подготовки и выполнения планов. Отображая каждую часть процессов, это могло бы раскрыть движение данных планирования, таким образом, способствуя суждениям лидеров об их оправданности и целесообразности. Сам факт постоянной профессиональной "рентгеноскопии" мог бы сдерживать решения, которые несовместимы с целями вооруженных сил.

Контроль при помощи наблюдения за запланированными и незапланированными процессами, представления их последствий руководству и разработки альтернативных решений мог бы гарантировать, что воля высшего политического руководства страны относительно реализации задач профессионально обоснована. Профессиональное содержание контроля является систематизированной группой вопросов, которые сопряжены с работой по наблюдению, сбору, анализу и предложениям. Эти вопросы включают первичные процессы военных, административных и экономических задач министерства, которые нужно подготовить для руководства перед принятием решений.

Процессы контроля оборонных расходов можно разделить на две четкие области: экономический контроль и военный контроль. Экономический контроль может быть рассмотрен в областях экономи-

ческих задач обслуживания и деятельности армии, экономических задач военного строительства, распределения ресурсов и издержек. Военный контроль должен способствовать максимальной эффективности использования закупленного оснащения.

Экономические задачи обслуживания и деятельности армии рассматривают организацию, выполнение и анализ военного снабжения, технических и медицинских материалов и услуг. Анализы и оценка процессов планирования, поставок, хранения, снабжения, отбраковки, ввода в строй, выявления и ликвидации дефицита включает:

- Наблюдение и оценивание планирования и распределения ресурсов для выполнения задач тылового обеспечения, ориентированного на результат.
- Реализация задач и ресурсов, которые соответствуют центральным руководящим политическим принципам, является основанием приоритетности в планировании.
- Осуществление приоритетного, основанного на задачах финансирования распределения средств.
- Обеспечение соответствия заданий тылового обеспечения с учебными и боевыми задачами, полнота представления последних в планах тылового обеспечения, реальность и финансовые условия планов.
- Подтверждение материальных и экономических планов тылового обеспечения соответствующими профессиональными расчетами и учет этого при распределении средств.
- Гармонизация планов тылового обеспечения, их соответствие планам и другим системам материального снабжения.
- Соответствие задач действий и обслуживания тем же указанным потребностям задач развития.
- Использование средств тылового обеспечения гарантирующее выполнение задач, реализацию возможностей, достижение целей. Каким образом отмененные или отложенные ввиду отсутствия средств задачи повлияли на возможности армии.
- Статус и эффективность использования недвижимого имущества военных организаций.
- Статус и точность функционирования аналитической системы учета недвижимого имущества и ее действие.
- Использование основанного на задачах планирования ресурсов в сочетании с использованием недвижимого имущества, и соответственно этому, осуществление распределения приоритетных источников.
- Статус, законные аспекты и действенность задач военной экологической защиты. Соотношение экологической защиты и процессов загрязнения.
- Функционирование и результаты секционных заданий национальных программ защиты среды.
- Статус функционирования, полнота и реализованные преимущества информационной системы защиты среды.
- Как использование инфраструктуры гарантировало выполнение задач, выполнение целей способности. Как отмененные или отложенные ввиду отсутствия средств задачи повлияли на возможности.

Экономические задачи военного строительства:

- Реализация комплексности, ориентация на задачи и закрепление приоритетов организации в программах задач военного строительства. Существование расчетов жизненного цикла, используемых для подготовки решений.
- Существование, комплексность (задача + ресурсы + стоимость + расписание), гармоничность документирования планов программы военного строительства; баланс и оптимизация ресурсов и финансовых средств.
- Закладывание документальных основ планов программы с помощью полных профессиональных расчетов.
- Создание соответствия между исходными условиями и профессиональными потребностями и расписанием реализации программ.

- Разбивка планов программы на краткосрочные планы и планы поставок.
- Оценивание того, какое количество выделенных природных ресурсов и финансовых средств было удовлетворительным для реализации программ и ожидаемых возможностей.
- Какие виды программ были пересмотрены, остановлены, частично или полностью отменены и как это повлияло на реализацию запланированных возможностей.
- Воздействие изменений центральных концепций по ходу выполнения программ на их реализацию, были ли планы изменены или обновлены.
- Пропорциональное и абсолютное выражение упомянутых выше изменений программ относительно распределения средств.
- Соответствие выделенных в текущем году средств с объемом программ, пропорциональное, действенное и экономное использование средств, а также спланированные и фактические затраты, причины и последствия различий.
- Причины и последствия появления заданий, не включенных в план, их обработка и выделение дополнительных средств (для планирования заданий, использования внешних источников и внутреннего перераспределения средств).
- Воздействие ограничения финансирования на реализацию заданий, требований оборонного потенциала и пути преодоления снижения ресурсов.
- Учет заданий, ресурсов и издержек на реализацию программы, анализы сравнения отчетных данных.
- Источник убытков при реализации заданий, влияние на другие задания и затраты. Расчеты планирования, реализации, изменения задания, поставок, убытки.
- Расчет бюджета на конец года и объяснение оправданности и происхождения излишка. Надлежащее использование повторно выделенных излишков прошлого года. Обоснование должных отличий.

Распределение ресурсов и издержек:

- Оправдание, комплексность и подтверждение запланированных ресурсов и издержек, необходимых для реализации заданий, реальность потребностей в ресурсах и затратах по сравнению с заданиями; потребность в ресурсах и затраты по сравнению с требованиями оборонного потенциала, гармонизация запланированных и выделенных ресурсов, издержек, работа по дополнительной потребности в ресурсах.
- Распределение потребностей в ресурсах и издержках пропорционально по заданиям, взаимосвязь изменения заданий с изменениями распределения, отражение влияния изменений на ресурсы и издержки при изменении заданий.
- Работа с недостающими или превышающими плановые показатели потребностями в ресурсах и затрат в планах, перегруппировка недостающих или избыточных ресурсов и издержек. Основанная на задачах реализация измененного распределения ресурсов и издержек.
- Приведение расписания требований ресурсов и издержек в соответствии с перечнем профессионального выполнения задач.
- Соответствие поставок запланированных ресурсов выделенным финансовым источникам, соответствие этого расписания с требованиями выполнения задания.
- Оправдание, ориентация на задачи перегруппировки ресурсов и затрат, их влияние на требования боеспособности, соотношения между ошибками планирования, причинами перегруппировки, модификацией центральных концепций и изменениями исходных условий.

Существование эффективной, компетентной контрольной организации с необходимым количеством и качеством информации и экспертов является, конечно, главным необходимым исходным условием, позволяющим осуществлять эффективную проверку всех этих областей.

Заключение

Использование СОП может привести к образованию современной, действенной военно-экономической системы планирования с необходимым гражданским контролем, однако с условием соблюдения процедур, свойственных оборонной структуре.

На протяжении развития системы оборонного планирования необходимо создать необходимую процедуру в качестве первого шага, который должен закончиться оформлением институциональной структуры. Прошлые и недавние изменения доказывают, что компетентные в военном отношении специалисты, кажется, забывают об экономическом планировании и системных взглядах и думают скорее о планировании силы.

По моему мнению, СОП в Венгрии уже является устоявшейся, действенной системой. Конечно, ее следует обновлять с учетом условий, которые могут меняться ежедневно, но независимо от этого, она должна функционировать эффективнее, чем текущие процессы. Необходимость введения сегодня не может вызывать сомнения. Помимо других причин, необходимая совместимость с унифицированным оборонным планированием Альянса, действенное управление оборонными затратами, политическое намерение обеспечить прозрачность оборонного бюджета — вот наиболее важные причины, каждая из которых требует использования СОП. Однако СОП подвергается суровой критике именно теперь, на конечной стадии введения, перед ее испытанием. Я не хочу иметь дело с этими критиками, но могу решительно заявить, что далеко не все из них справедливы и профессиональны. Изменившееся политическое окружение, постоянно изменяющиеся правила и требования членства в НАТО — все представляет собой вызов СОП, но она достаточно гибкая, чтобы справиться с ними.

Эта система является результатом долгой работы многих сотрудников, и, по мнению британских экспертов, она может быть примером для многих членов НАТО. Она является краеугольным камнем нашего успешного сотрудничества с НАТО в отношении того, как мы можем выполнить требования к планированию в Альянсе. С хорошо функционирующей системой, заполнение Анкеты оборонного планирования не будет представлять проблему.

СОП представляет собой основу хорошо функционирующей системы оборонных поставок и контроля, которая гарантирует действенное использование средств после тщательного планирования бюджета. С новой СОП мы испытываем сомнения на пороге, но мы должны переступить этот порог, который должен означать качественный скачок в развитии оборонного сектора. Если мы сделаем это, мы можем подать хороший пример. Если нет, мы будем вынуждены обстоятельствами и нашими союзниками сделать это через несколько лет. Но в этом случае, мы сможем только плестись в хвосте других, как мы это делали в прошлом.

Меры по обеспечению добрососедских отношений в сферах обороны и безопасности

д-р Пол Дунай

Вступление

Общественные науки или, как их еще называют “искусство” (“art”) или “философия” (“philosophy”), оперируют не слишком точно определенными категориями. Если взглянуть на заглавие этой главы, можно заключить, что она близка по смыслу к общественным наукам, в частности, к этике. Неопределенность по существу окутывает основополагающие категории, упомянутые выше в заглавии. Поэтому следует сделать введение в тему, прежде чем рассмотреть избранные вопросы, с которыми она связана.

Оборона и безопасность вообще традиционно были государственным делом и суверенными прерогативами. Эти вопросы решались верховной властью, будь то король, какой-либо иной вид избираемого лидера (диктатора), президент или парламент как законодательный орган. Из этого следует, что государства традиционно принимали такие решения независимо от других. Однако с этим подходом связана одна большая проблема. А именно, если решения по вопросам обороны и безопасности принимаются произвольно, без эффективного соблюдения интересов других субъектов, то в процессе максимизации собственной безопасности государство может лишиться ее других субъектов. Именно поэтому невозможно максимизировать безопасность одного государства без существенной минимизации безопасности остальных. Это одна из причин того, что безопасность и оборона стали предметом международного значения. Другая причина состоит в том, что безопасность, как составляющая международных отношений, должна обеспечиваться по отношению к другим субъектам международных отношений. Ими чаще всего являются государства или их коалиции (альянсы), несмотря на возросшую в последнее время значимость негосударственных субъектов международной безопасности. Необходимо уравновесить интересы безопасности различных стран. Если сделать этого не удастся, обеспечить безопасность будет невозможно, поскольку некоторые субъекты будут чувствовать себя в опасности и попытаются изменить неблагоприятное для себя соотношение сил.

Чаще всего, для того, чтобы изменить статус-кво, необходимы изменения в интересах государств и соотношении сил между ними. На определенном этапе первоочередной задачей государств является сохранение статус-кво. Однако позднее они утратят заинтересованность в его сохранении и будут пытаться изменить его. Таким образом, существующее положение не может быть статичным. Государства прилагают усилия по обеспечению стабильности в международной системе, гарантированию собственной безопасности и использованию преимуществ, которые дает предсказуемость. Они не хотят подвергаться неожиданным сдвигам в соотношении сил. В их распоряжении имеются разнообразные средства влияния на ситуацию. Некоторые из них односторонние, а некоторые можно применить лишь во взаимодействии с другими. Национальная безопасность или, в более широком смысле

ле, средства в распоряжении государства, относятся к первым, а любой вид совместной деятельности — ко вторым. Сюда относятся как временные, так и более продолжительные договоренности. Каждое из этих средств служит либо для сохранения существующего положения, либо, если это возможно, для оптимизации его.

Безопасность не является объективной (или, в нашем случае, измеримой) категорией. Люди воспринимают реальность, поэтому безопасность представляет собой дилемму на основе субъективного восприятия. В лучшем случае между ними (объективной реальностью и восприятием) пролегает лишь тонкая граница. Хотя иногда бывает и так, что чаще всего их разделяет пропасть. Эту пропасть не следует считать философской категорией. Это не сущность, которую политические и военные учреждения фиксируют и регистрируют, не пытайтесь в ней разобраться. Ощущаемая брешь в безопасности является решающим поводом к изменениям. Если страна ощущает неполноценность по сравнению с другими государствами и решает, что это можно компенсировать, она будет действовать соответственно. Она перераспределит ресурсы для обеспечения собственной безопасности. Самое интересное, что ощущение превосходства также может побудить к действиям, в частности, с целью воспользоваться моментом и закрепить его военными методами самостоятельно либо совместными усилиями.

Принятие решений по военной безопасности занимает определенное время от возникновения вопроса до претворения решения по его поводу в жизнь. Это означает, что никакая страна не находится в таком положении, чтобы влиять на состояние своей безопасности с получением немедленно результата ни самостоятельно, ни совместно с другими государствами. Чем больше требуется времени для изменения состояния безопасности, тем больше государства стремятся оказаться в безопасности при принятии решений в вопросах безопасности и обороны. В этом заключается одна из фундаментальных дилемм, стоящих перед каждым правительством при составлении стратегии национальной безопасности. Она предполагает, что потенциальный соперник или враг может преобразовать свое превосходство в военное преимущество быстрее, чем стратегия национальной безопасности сможет отреагировать на это. По этой причине государства выделяют значительные средства на повышение готовности реагировать на враждебные действия. Именно поэтому они содержат готовый к бою личный состав и накапливают вооружение на маловероятный крайний случай. Разведка (гражданская и военная) и другие средства тайной войны служат, в частности, для усиления этого, поскольку дают больше времени для подготовки к отражению угрозы. Некоторые совместные меры по увеличению прозрачности оказывают аналогичное действие. Общеизвестно правило, согласно которому для разработки и принятия на вооружение сложной системы вооружения требуется больше времени, чем для простой. Чтобы прийти к такому выводу, достаточно сравнить меч с межконтинентальной баллистической ракетой.

Начинать приготовления к реагированию на потенциальную военную угрозу может быть необходимо до того, как она, собственно, возникнет или может быть достаточно точно определена. Таким образом, государства вынуждены принимать решения в условиях недостатка информации и на долгосрочную перспективу. Из-за этого принять решение очень сложно, а еще сложнее получить поддержку некоторых таких решений у населения. Обстановка, в которой ощущается высокий уровень угрозы, традиционно более благоприятна для одностороннего принятия решения в пользу обеспечения и предоставления ресурсов сфере национальной безопасности, чем обстановка в целом свободная от угроз. Первое, однако, не гарантирует принятия адекватных решений, а лишь способствует одобрению со стороны населения. И хотя за последние десять лет, а точнее с момента окончания холодной войны, мы много слышали о «вооруженных силах на основе возможностей», идея так и не была реализована. Соединенные Штаты, которые наиболее активно пропагандировали эту идею, отказались от нее после 11 сентября, когда им пришлось сконцентрировать ресурсы для противодействия реальным, а не потенциальным угрозам. Более того, следует принять во внимание, что США являются наиболее мощной военной державой в мире, которая тратит на оборону столько средств, сколько десять следующих государств вместе взятых, и имеющей возможность применять весь спектр военных средств. Концепция вооруженных сил на основе возможностей, а не угроз, не подошла США, но она может реально подойти странам, которые не имеют ни ресурсов для развития всего спектра возмож-

ностей, ни поддержки населения для выделения дополнительных ресурсов на потребности обороны за счет существенного урезания финансирования других сфер, в частности социальной.

Все без исключения государства выполняют оборонные программы в условиях серьезных ресурсных ограничений, из которых наиболее очевидны финансовые. Таким образом, государства должны определять приоритетные сферы использования ресурсов. Выделение ресурсов на оборону — один из самых деликатных вопросов. Возьму на себя смелость назвать три причины этого.

- 1) Как отмечалось выше, решения в сфере национальной обороны принимаются на основе суждений, поскольку речь идет о долгосрочном развитии угрозы, или, в общем случае, о международной обстановке. Если прогнозы точны, на оборонительные нужды следует выделить адекватное количество ресурсов.
- 2) Из-за завесы секретности, которая все еще окутывает решения в сфере обороны, над многими (пусть и не всеми) из них сложно установить соответствующий демократический политический контроль. Как показывает опыт, законодательные органы продолжают испытывать проблемы при попытках оценить все “за” и “против” того или иного решения, предложенного исполнительной властью.
- 3) В обстановке с низким уровнем угрозы поддержка сферы обороны низкая, а в обстановке с высоким уровнем угрозы — высокая. Таким образом, поддержка сферы обороны зависит, скорее, от общественного восприятия, чем какого-либо рационального суждения. Она зависит, среди прочего, от восприятия того, находится ли оборонный портфель заказов в достаточно благоприятном рыночном положении в сравнении с другими приоритетами общества, чтобы привлечь ресурсы или нет.

Приведенное выше изложение роли обороны и армии намеренно однобоко. Оно оставляет впечатление, что вооруженные силы различных стран полностью отделены друг от друга. Как сказали бы теоретики международных отношений, они выглядят средствами реалистической политической платформы, инструментами политики государства, ведущего войну за влияние с конкурирующими странами. Сотрудничают они редко, разве что в случае создания коалиции против другого государства или коалиции стран. Однако с тех пор, как такая характеристика обороны и вооруженных сил соответствовала действительности, мир существенно изменился.

Холодная война вызвала серьезные изменения в сфере международных отношений. Структура международных отношений стала двухполюсной, когда, особенно в сфере международных военных отношений, решающую роль играли два игрока. Их взаимоотношения определяли повестку дня большинства других субъектов международной системы. Именно поэтому холодная война была глобальной системой, в которой страны, не примкнувшие к одной из сторон, сталкивались с огромными трудностями. “Третьего пути” не существовало¹. Соперничество двух основных антагонистов и возглавляемых ими союзов привело к игнорированию других конфликтных форм международной системы. Конфликт Восток—Запад определил систему, а его динамика сформировала ее. Доминирование этого конфликта было настолько явным, что прочие эндемические региональные конфликты практически не имели шансов всплыть на поверхность.² Хотя конфликт Восток—Запад был всеобъемлющим, его основа была военной. Это была единственная область, в которой конкуренция двух лагерей пережила эру холодной войны. Тот факт, что конфликт, несмотря на всеобъемлющий характер, концентрировался на военных аспектах, означал, что средства, призванные смягчить его, также должны были быть непосредственно связаны с военным аспектом конфликта. Именно поэтому контроль над вооружениями во всех своих

¹ В качестве примера попытки не войти ни в один из лагерей достаточно вспомнить Иран после Исламской революции 1979 года.

² Именно поэтому конфликты, имевшие собственную причину, отличные от проявлений конфликта Восток—Запад, считались элементами основного конфликта. Достаточно вспомнить арабо-израильский конфликт 60-х, 70-х и 80-х годов. Для ознакомления с другими причинами конфликтов и пренебрежением, с которым к ним относились во времена холодной войны, см. фундаментальную работу Дитера Зегхааса (*Seghaas D. Konflikformationen im internationalen System. — Frankfurt a. M., 1988*).

проявлениях был составной частью конфликта. Был и менее явный аспект холодной войны, а именно использование силы оценивалось очень критически, когда его развитие могло выйти из-под контроля географически либо привести к использованию оружия массового уничтожения. Таким образом, применение силы ограничивалось мелкими случаями, которые не грозили привести к неуправляемой эскалации. После кубинского ракетного кризиса 1962 года противостояние ограничивалось войнами между третьими странами со строго контролируемым эскалационным потенциалом и, на всякий случай, взаимными заверениями путем непосредственного общения. Региональное сотрудничество и добрососедские отношения затруднялись разделением Восток—Запад. Региональные отношения играли роль только в исключительных случаях и были вынуждены оставаться вторичными по отношению к конфликту систем и их выравниванию согласно логике холодной войны.

Краткий обзор основ холодной войны был необходим для противопоставления порядкам после нее. Подвести итог “проекту в процессе”, естественно, сложнее. Также открытым остается вопрос о том, продолжается ли так называемая “эпоха после холодной войны” или ей на смену пришла новая эра, начавшаяся с террористической атаки 11 сентября. С исчезновением двухполюсности возникла новая система, в которой однополюсность сосуществует с многополюсностью и элементами неполноценной кооперативной структурой. По ходу дела США возвысились в качестве ведущей державы благодаря, прежде всего, комплексному фундаменту своей мощи. Он включает в себя военное превосходство, более 20% мировой экономики и либеральную демократическую модель в качестве примера для подражания. Либерально-демократическая модель пропагандируется США и многими из их могущественных союзников. Количество демократических стран в мире увеличивается, и демократические идеалы получают все большее распространение. Исключительность США очевидна и в сфере обороны, поскольку они обладают исключительной способностью проводить широкомасштабные высокоинтенсивные военные операции. В остальных сферах, таких, как вес в мировой экономике, международная система в долгосрочной перспективе проявляет все большую многополюсность. Среди источников власти нет единодушия в отношении применения силы. Ее использовали в различных ситуациях. Большинство войн в период после холодной войны были внутренними, а в межгосударственных войнах во все большем количестве ситуаций сила использовалась в целях принуждения к миру. Международная система институционализована, хотя международные организации более развиты в сферах, отличных от безопасности. С момента окончания холодной войны расцвел регионализм, и решение “высоких” политических вопросов и вопросов безопасности, например, внешней политики и обороны, все больше и больше переходят в компетенцию региональных институтов. Страны, непосредственно близкие или граничащие друг с другом, осознали, насколько искусственным было разделение во времена холодной войны, и начали восстанавливать ранее разрушенные связи. Тенденции регионализма и региональной интеграции заметны не только в Европе, но и везде, где подражают некоторым (пусть далеко не всем) европейским процессам³.

Доминирующей силой в мире после холодной войны являются демократические государства. Преобладающими чертами международной системы являются экономическая взаимозависимость и сотрудничество, несмотря на различие их ролей в разных регионах. Преобладающие черты системы оказывают решающее влияние на ее подсистемы. Таким образом, в международной безопасности также преобладает сотрудничество. Изменилась роль вооруженных сил. Они продолжают выполнять свою классическую роль гаранта национальной безопасности. Во многих случаях это не требует особых усилий. Новые функции появились у вооруженных сил не только в Северной Америке и в большей части Европы. Эта черта также характерна для регионов Латинской Америки и Азии. Вооруженные силы стали гарантами безопасности и должны работать на общее благо в глобальном и региональном масштабах. Остается открытым вопрос, может ли эта функция получить достаточную поддержку в обществе. Можно принять как должное, что народ демонстрирует понимание вклада воору-

³ Хотя это наиболее заметно в Европейском Союзе, где за короткий период времени были разработаны ОБПБ и ЕПБО, им этот процесс не ограничивается. Африканский Союз, ECOMOG, MERCOSUR и ASEAN ARF демонстрируют схожие тенденции стремления к высокой политике и региональным оборонным вопросам.

женных сил в поддержание стабильности. Несколько менее очевидно то, сохраняется ли поддержка, когда ресурсы для этих целей выделяются за счет других приоритетов общества. Также возникает вопрос, остается ли преобладающим такое же позитивное отношение, когда вооруженные силы несут потери во имя общего блага.

В исследованиях по безопасности часто утверждается, что безопасность нельзя ограничивать исключительно военными вопросами. Эта позиция особенно существенна, когда ситуация относительно вклада армии в безопасность в разных странах существенно отличается. Стало общепризнанным, что существуют разные аспекты безопасности — военная, экономическая, экологическая и пр⁴. Именно так безопасность становится широкой, безграничной, если вообще не всеобъемлющей категорией. Эксперты обращали внимание на опасности такого подхода (например, так называемые дебаты о секьюритизации). Сообщество безопасности сошлось на том, что безопасность нельзя ограничивать военными вопросами. Однако в вопросе об относительной весомости различных составляющих безопасности элементов согласия нет.

Структура анализа должна учитывать наличие и действие документов, которые делают возможным эффективное международное сотрудничество и способствуют поддержанию добрососедских отношений в сферах безопасности и обороны. Основная посылка этой главы заключается в том, что безопасность и оборона стали частью кооперативной международной структуры. Этому способствует широкий набор средств. Попытка категоризировать их может привести к следующему. Различие между региональным сотрудничеством и двусторонними соглашениями заключается в количестве действующих субъектов. В то время как региональное сотрудничество всегда многостороннее и связывает деятельность минимум трех стран, соглашения о добрососедских отношениях обычно ограничиваются двумя странами. Они могут различаться уровнем амбиций и временными рамками. Государства могут заключать специальные договоры, обязательные или необязательные по закону. Дело может доходить до различных действий — от обмена информацией и взаимных визитов, и до сотрудничества военных ведомств, заключающееся в совместных учениях, в совместном приобретении оружейных систем или их совместной разработке и производстве. Все это временные формы сотрудничества. Долгосрочное сотрудничество также может приобретать различные формы, от временных коалиций до постоянных альянсов. Однако сразу стоит заметить, что существует очень мало постоянных многосторонних альянсов. Это следствие того, что выводы о том или ином альянсе делаются на основе нескольких случаев. Это приближает анализ к методу математической индукции. А этот метод попросту недостаточно хорош для достоверного суждения об альянсах.

Я считаю, что, кроме описанной выше категоризации, существует еще одна очень важная и существенная дифференциация. Из-за концентрации власти в международной системе и высокой потребности обеспечить региональную стабильность в различных частях мира не каждое региональное сотрудничество в сфере безопасности предложено собственно сторонами соглашения. Существуют “доморощенные” модели сотрудничества, предложенные самими сторонами. Существуют модели, предложенные внешними игроками, которые в итоге удовлетворили все стороны. Существуют, наконец, модели сотрудничества, навязанные сторонам миром в целом или одной доминирующей силой “кооперативной” структуры. Треугольник “навязанное—предложенное—инициированное сотрудничество” достоин исследования и может помочь показать, почему одни модели более долговечны и удачны, а другие — хрупки и временны.

Не для мира в целом, а, скорее, для одного Евроатлантического региона важно то, что после окончания холодной войны Запад и западные институты достигли наибольших успехов в создании структур, включающих субъектов, не являющихся вообще или пока не являющихся членами соответствующих институтов. Приблизительно в последние пятнадцать лет основные усилия НАТО, Европейского Союза и Совета Европы были направлены на то, чтобы избежать исключений и, что не менее важно, ощущения исключенности. Основной принцип концепции включения двоякий:

⁴ См.: *Buzan B. People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations.*— Sussex, 1983.

1. Демократические государства являются миролюбивыми и не ищут немирных путей разрешения конфликтов. Благодаря своей мирной природе они стабильные и в долгосрочной перспективе процветающие. Демократические страны побуждают другие страны двигаться в сторону демократии.
2. На государства лучше влиять путем привлечения, а не исключения. Без эффективной стратегии привлечения их политическая линия останется непредсказуемой или менее предсказуемой, чем с ней.

Большинство политических курсов, разработанных Западом, нацелены на установление связей между ним и соседними странами. Однако постепенно стало понятно, что недостаточно просто создать связи между западными демократиями и бывшими социалистическими или коммунистическими странами. Не менее важно восстановить на новом основании связи между этими странами, которые ранее входили в сферу влияния Советского Союза и Варшавского договора как суверенные государства или составные части бывшего Советского Союза. Для достижения этого предпринималось несколько попыток. В каждом случае усилия сочетали два принципа: обобществление и обусловленность.

Обобществление означало предоставление подходящей модели, доказавшей свои преимущества, и привлечение с ее помощью этих стран, обучая их, таким образом, принципам ее работы. Вовлечение, однако, не было односторонним. В частности, в первые годы после холодной войны это также означало, что Запад получал в свое распоряжение привилегированные каналы, чтобы учиться у своих новых партнеров. Учитывая то, как мало на Западе знали про небольшие страны Восточной Европы, это было необходимо.

Обусловленность означала, что страны Восточно-Центральной и Восточной Европы могут получить доступ к предлагаемым Западом благам, если они оправдают определенные ожидания. Тем, кто не сумел этого сделать, было отказано в доступе к непосредственным и косвенным благам в ближней и среднесрочной перспективе. Так была установлена дифференциация между теми, кто активно сотрудничал с Западом и видел себя в будущем его частью, и теми, кто искал какого-либо «альтернативного» будущего.

Запад признал стремления Востока и сформулировал ожидания, которые оказались непосредственно связаны со сферой безопасности в широком смысле. На раннем этапе он стремился подавить конфликты в регионе. Среди требующих подавления источников конфликтов Запад выявил два наиболее значимых: территориальные споры и конфликты меньшинств. В тот период они казались наиболее дестабилизирующими. Возникновение войны в бывшей Югославии дало Западу дополнительные аргументы относительно правильной идентификации потенциальных источников конфликтов. С другой стороны, он проявлял гораздо меньшую активность в привлечении стран Восточно-Центральной Европы к активному сотрудничеству друг с другом, в том числе в сфере безопасности. Мышление Запада было настолько сосредоточено на присоединении соседних стран к западным демократиям в качестве центра, что он игнорировал, по крайней мере некоторое время, внутрирегиональное и двустороннее сотрудничество Востока. Это было оправдано в той мере, что в Восточно-Центральной Европе не было ни искренней заинтересованности, ни локальной ресурсной базы для развития регионального и двустороннего сотрудничества.⁵ Таким образом, в Европе были восстановлены отношения центр—периферия. Это могло быть знакомо народам Восточно-Центральной Европы, которые раньше были членами Варшавского договора. Похожая ситуация, кажется, начинает оформляться в отношениях между Западными Балканами с ЕС и НАТО.

Анализ основных структур добрососедских отношений и регионального сотрудничества сосредоточился бы на тех формах, которые помогают формировать Европу как целостный континент. Также необходимо коротко упомянуть область 12-ти стран-преемников СССР. После долгих раздумий о направлении движения региона кажется, что Российская Федерация собралась с мыслями и решила быть эпицентром империи, некогда управлявшейся из Москвы. Это означает, что под предводит-

⁵ Благодаря долговременному сотрудничеству между республиками бывшего Советского Союза такие выводы справедливы лишь отчасти.

ельством Российской Федерации развивается отдельное региональное образование с целью сохранения исторически сложившихся отношений. Их зона приложения несколько уменьшилась, так как страны, пережившие в 2003–2004 годах революции (Грузия и Украина) поддерживают менее тесные связи с остальными. Таким образом, Россия строит отдельное региональное образование. Это абсолютно понятно в свете исторической общности стран этого региона. Интересной и, возможно, достойной сожаления характеристикой этих структур сотрудничества является то, что они связывают страны, в которых власть открыто или скрытно ограничивала демократию. Москва, как крупная держава, обеспечивает “прикрытие” этим нелиберальным, зачастую авторитарным, если не явно диктаторским, режимам в ходе консолидации своего влияния в области “СНГ минус”. Европа, судя по всему, в данное время не объединится вокруг единых ценностей и принципов. Ее скорее можно охарактеризовать как “асимметричную монополию двух конкурирующих компаний”.

Существуют различные факторы, определяющие какой институт и какая группа стран могла бы эффективно влиять на курс своих соседей и более широкого периметра. Различные факторы определяют ситуацию. Среди них влияние института и его членов в регионе, их готовность использовать имеющиеся в распоряжении средства, ресурсы, доступные для проведения внешней политики, подходящее сочетание обобществления и обусловленности. Последнее, но не менее важное, что также играет роль, это то, получают ли находящиеся под влиянием страны выгоду от следования политической линии “центра”. Хотя каждый из перечисленных факторов достоин всестороннего анализа, лучше всего будет проиллюстрировать их на примерах. Поэтому я отдельно упомяну только один аспект, который часто понимают или истолковывают неправильно. Имеется в виду эффект перспективы членства в разных институтах. Часто подчеркивалось, что основным преимуществом Совета/Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе является всеобъемлющий охват данного региона, то есть в ней принимает участие каждая страна Европы. Со времен окончания конфликта Восток—Запад и последующего стремления многих стран Востока присоединиться к западным организациям было очевидно, что влиять на страны можно более эффективно тогда, когда они хотят присоединиться к организации, чем после их принятия туда. Кроме того, те организации, вступить в которые есть много желающих, получают большую легитимность через подобные стремления, чем через членство.

Примеры, которые будут рассмотрены в данной главе, призваны продемонстрировать некоторые идеи касательно значимости и инструментов добрососедских отношений в “эпоху после холодной войны”. Они включают: 1) региональный/субрегиональный контроль над вооружениями, 2) так называемый Пакт о стабильности, 3) политика соседства Европейского Союза и 4) определенные аспекты программы “Партнерство ради мира”.

Региональный/субрегиональный контроль над вооружениями как составляющая политики соседства

Контроль над вооружениями — это инструмент, применение которого достигло апогея в эру холодной войны. На то были две причины: 1) антагонистический конфликт двух основных игроков холодной войны, в том числе их готовность использовать в качестве последнего довода военные средства; 2) масштаб разрушений, которые можно было причинить имеющимися военными средствами, включая ядерное оружие. Таким образом, намерения и возможности побудили стороны обратить внимание на военный конфликт и найти инструменты ограничения используемых средств. Меры, предложенные в европейской модели, сначала распространялись на весь континент. Окончание холодной войны и изменившиеся потребности безопасности не привели к пересмотру данного подхода. Все страны-участницы, с небольшими отклонениями, продолжали разрабатывать меры для дальнейшего роста доверия на территории всей Европы. Однако, когда были предложены меры реагирования на изменившееся ощущение угрозы, а именно возникшую в начале 1990-х годов непредсказуемость, ситуация изменилась. Соглашения по контролю над вооружениями, заключенные по окончании войны в Боснии и Герцеговине и учитывавшие специфические потребности субрегиона, представляли собой дальнейший отход от концепции выработки мер для всего континента. Последний

серьезный пересмотр мер, адаптированных для потребностей всего континента, произошел в 1999 году, когда пересмотр документа о мерах по укреплению доверия и безопасности (МДБ) сделал возможным введение субрегиональных мер⁶. С тех пор в Европе субрегиональный контроль над вооружениями процветал по сравнению с мерами по контролю над вооружениями, распространявшимися на весь европейский континент.

Большинство авторов приветствовали такое развитие событий, но не обращали внимания на самую важную базовую причину перемен. Следует задаться вопросом, так ли невелика европейская безопасность, как это часто декларируется. Простой ответ на этот вопрос отсутствует. Существуют признаки существования взаимозависимого ядра европейской безопасности, в пользу чего свидетельствует повышенное внимание всех основных игроков континента к любому обострению ситуации. Как только возникает нестабильность, институты и государства тратят время и прилагают дипломатические усилия, чтобы повлиять на ситуации и удержать ее под контролем. Впрочем, открытым остается вопрос, является ли это достаточно убедительным доказательством того, что европейская безопасность на самом деле нераздельна. Если применить другой подход, можно прийти к иным выводам. Со времен окончания войны в бывшей Югославии, если не со времен холодной войны, большинство европейцев жило в полной военной безопасности, если не считать замороженные конфликты на периферии континента. Затянувшийся конфликт в Нагорном Карабахе или непрекращающееся насилие в Чечне не затрагивает восприятие, скажем, бельгийцев, норвежцев и поляков. Впрочем, атаки террористов оживляют картину и в том, что касается борьбы с терроризмом, всеевропейская безопасность действительно всеобща и неделима. Следует, однако, заметить, что она не может считаться таковой, когда речь идет о продолжительных региональных (субрегиональных) конфликтах. В этом смысле необходимо учитывать, что элемент раздельного состояния безопасности в Европе также присутствует.

Меры по преодолению непредсказуемости: механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной активности

Систематический анализ угроз после завершения холодной войны может указать на тот факт, что или в Европе конфликтов не будет, или, если они возникнут, их источник нельзя будет предсказать. Никто не знал, что вызовет конфликт и по каким причинам. Именно такое ощущение преобладало в конце холодной войны. Исходя из этого, меры по укреплению доверия, согласованные во время холодной войны и нацеленные на снижение угрозы неожиданного нападения и преднамеренных крупномасштабных наступательных действий в контексте Восток—Запад, фактически утратили свою значимость. Следовало разработать механизмы, достаточно гибкие для реагирования на непредсказуемое развитие событий. Было предложено несколько механизмов, в том числе применяемый в случае проблем в человеческом измерении Московский механизм, Берлинский механизм консультаций и сотрудничества в критических ситуациях и Венский механизм касательно необычной военной активности.

Венский механизм специально разработан для реагирования на неопределенные военные ситуации. Это отражено в определении действий, которые могут привести к его включению. Он может применяться в случае "любой необычной и незапланированной активности, значимой с военной точки зрения, военных сил вне их обычных мест дислокации в мирное время"⁷. Из определения ясно, что ситуация, в которой может быть запущен данный механизм, намеренно двусмысленна. Он может быть использован в случаях, когда ситуация вообще не имеет международного характера, например,

⁶ Значение слова "региональный" определить сложно. Оно касается территорий уровнем ниже Европы/ОБСЕ. Формально, согласно Главе VIII Хартии ООН, ОБСЕ — это *региональное* образование. Таким образом, несколько образований в географическом пространстве ОБСЕ следует считать *субрегиональными*.

⁷ 'Vienna Document 1990 of the Negotiation on Confidence- and Security-Building Measures Convened in Accordance with the Relevant Provisions of the Concluding Document of the Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe', Vienna, 17 November 1990 // The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993 / Bloed A. (ed.).— Doordrecht; Boston; London, 1993.— P. 494–495.

когда страна производит передислокацию своих вооруженных сил на своей территории. Включение механизма может означать привлечение внимания к некоторой активности, которая может предполагать возникновение военного риска, способных в долгосрочной перспективе подвергнуть опасности международную безопасность. Именно двусмысленность определения базовой ситуации стремились кодифицировать страны в условиях непредсказуемости.

В подобной ситуации любое государство-член ОБСЕ может направить другому государству запрос касательно ситуации или необычной деятельности. Запрошенная страна обязана дать ответ в течение 48 часов. «Запрос и ответ будут незамедлительно переданы всем остальным государствам-участникам»⁸. Поскольку материалы двусторонних переговоров предоставляются всем остальным участникам, процесс называется «двух-многосторонним»⁹. После этого, если запрашивающее государство находит ответ государства-респондента неудовлетворительным, процесс продолжается. У запрашивающей стороны есть два варианта. Она может попросить о встрече либо с отвечающим государством, либо со всеми участниками ОБСЕ. Из текста не совсем ясно, обязательно ли перед созывом всех стран-участниц проходить двустороннюю фазу. И хотя изложенная в тексте последовательность как бы предполагает это требование, общепринятая практика не соответствует данной интерпретации. Исключительно от запрашивающей страны зависит, какой из вариантов (двух- или многосторонний) она выберет. Следует оценить, настолько ли серьезна угроза со стороны этой необычной военной деятельности, что она требует включения механизма с привлечением всего сообщества ОБСЕ, или будет достаточно двусторонней встречи и информирования остальных. Также следует оценить, не приведет ли немедленный, без предварительных двусторонних переговоров, созыв многосторонней встречи к исчерпанию всех доступных вариантов и лишит запрашивающую сторону возможности предпринимать дальнейшие шаги по «лестнице эскалации» в случае дальнейшего продолжения необычной военной деятельности.

Со времен вступления в силу Венский механизм был задействован лишь несколько раз. Чаще всего его задействовали незадолго после его запуска, а в 1999 г. он был снова использован в особых условиях. В 1991 году в связи с войной в бывшей Югославии им очень часто пользовались Австрия, Италия и Венгрия. Австрия и Италия инициировали многосторонние встречи, однако Венгрия их проигнорировала и осуществила двусторонний обмен с Белградом в Центре по предотвращению конфликтов в Вене. 1 апреля 1999 г. Венский механизм запустила Беларусь. Это касалось семи стран, участвовавших в операции в Косово или размещавших на своей территории иностранные войска. В использовании Венского механизма касательно необычной военной деятельности присутствуют два достойных упоминания элемента.

Во-первых, за исключением двух случаев, каждый раз процесс был многосторонним при участии всех стран-участниц СБСЕ/ОБСЕ. Два исключительных случая были инициированы Венгрией против Югославии в 1991 г. и Беларусь против семи стран в 1999 г. В первом случае Венгрия запросила разъяснение по поводу частых нарушений ее воздушного пространства югославскими самолетами. Поскольку в чем-то схожие ситуации вынудили Австрию и Италию провести многосторонние встречи, Венгрия также могла пойти этим путем. Однако она сознательно отвергла этот вариант и выбрала двустороннюю встречу. Можно восхищаться тем, с какой тщательностью Венгрия просчитала свое поведение, и многие основные партнеры этой страны так и делали. Целью двусторонней встречи было «оставить многосторонний вариант в качестве резерва» на случай повторных нарушений суверенитета Венгрии¹⁰. Когда же во время войны против режима Милошевича весной 1999 года меха-

⁸ Пункт 17.1.4 Венского механизма.

⁹ Ghébalí V.-Y. L'OSCE dans l'Europe post-Communiste, 1990-1996. Vers une Identité Paneuropéenne de Sécurité.— Brussels, 1997.— P. 42.

¹⁰ Формально причина была, конечно, иной. Факт проведения многосторонней встречи для обсуждения нарушения суверенитета страны не означает невозможности организовать такую же встречу с привлечением всех стран-участниц в случае повторения аналогичной необычной деятельности. Однако с политической и дипломатической точек зрения, запустить снова и снова один и тот же многосторонний механизм весьма сложно.

низм запустила Республика Беларусь, она даже не провела встречи с теми семью странами, к которым был обращен ее запрос о разъяснении текущей необычной военной активности¹¹. Беларусь задала определенные уместные вопросы о соответствии операции в Югославии нормам международного права, численности принимавших в ней участие подразделений и ее предполагаемой длительности. Две недели спустя беларуская делегация отметила, что три государства не ответили своевременно на запрос. Великобритания, Италия и Македония превысили установленный Венским документом о мерах укрепления доверия и безопасности лимит в 48 часов. Одно государство, Босния и Герцеговина, не ответило вообще¹².

Во-вторых, “непредусмотренная и необычная” военная активность, подлежащая Венскому механизму, сформулирована двусмысленно. Под это определение попадает множество видов значимых в военном отношении действий вне обычных мест дислокации воинских подразделений в мирное время. У некоторых обозревателей сложилось впечатление, что основной идеей было “раскрыть тайные операции, которые могут служить прикрытием подготовки к вооруженному нападению”¹³. Эта точка зрения необоснована. Идея создателей документа заключалась в том, чтобы сформулировать все настолько однозначно, чтоб механизм охватывал любую значительную активность. Действительно ожидалось, что в присутствии других средств контроля над вооружениями, охватывающих многие неприкрытые действия, как крупные учения, передвижения войск и т. д., действие Венского механизма будет распространяться, в том числе и на масштабную скрытую деятельность. Важно помнить, что Венский документ не содержит инструкции “сообщать о необычной военной активности”¹⁴, если только она не подпадает под действие других положений “Венского документа по МДБ”. Однако реальность этих негласных ожиданий не оправдала, и механизм задействовался во всех без исключения случаях прямой военной активности, в основном широкомасштабных маневров войск Югославии и НАТО. Но предусмотреть это было невозможно, ведь в 1990 году считалось, что войн в Европе, как за последние 45 лет, не будет и впредь. Как только выяснилось, что это предположение было ошибочным, функции механизма изменились.

Несмотря на сворачивание его применения, этот механизм позволяет извлечь несколько важных уроков с точки зрения соседских отношений. Сам факт того, что после его введения к нему обращались все меньше и меньше, показывает, что ситуация с безопасностью в Европе уже далеко не так неопределенна, как в начале 1990-х годов. В то время нестабильность проистекала из двух факторов.

Во-первых, неопределенным был сценарий развития событий, поскольку неясно было, конфликты каких видов могут возникать на всем пространстве к востоку от Европейского Союза и НАТО. Количество стран, в которых такие конфликты могли возникнуть, не ограничивалось несколькими государствами. По мере того, как Запад усиливал свое влияние в Восточно-Центральной Европе и начинал постигать различия между местными субъектами, ситуация изменялась. Более четко определились источники угрозы (этническая вражда, взаимоисключающие территориальные претензии).

Во-вторых, количество субъектов, которые могли серьезно нарушить нормы международного поведения, также значительно сократилось. Как следствие, изменились, собственно, заложенные в основу механизма предположения. Вероятность возникновения межгосударственной вражды на просторах ОБСЕ ограничивается конкретными районами бывшего СССР, также сохраняется определенная опасность возобновления конфликта на западе Балкан. Именно в этих районах подобный меха-

¹¹ Этими семью странами были Франция, Германия, Италия, Великобритания, США, Македония и Босния и Герцеговина.

¹² См.: Выступление главы постоянной делегации Республики Беларусь в ОБСЕ посла В. Н. Фисенко на совместном заседании Постоянного Совета ОБСЕ и Форума по сотрудничеству в области безопасности // PC.DEL/195/99, 16 April 1999.— P. 1.

¹³ Цит. по.: *Weitz R. The CSCE and the Yugoslav Conflict // RFE/RL Research Report, 31 January 1992.— P. 25.*

¹⁴ Албания напомнила об этом Российской Федерации, когда Россия запросила разъяснения по поводу “необычной военной активности на территории Албании”. См. пункт 1 записки 37/99 Е Постоянного представительства Республики Албания Постоянному представительству Российской Федерации в ОБСЕ от 12 мая 1999 года.

низм может существенно способствовать сдерживанию конфликтов и предоставить средства заблаговременного предупреждения, если определенные действия будут свидетельствовать о возможном возобновлении насилия.

Есть и менее приятный фактор, а именно: в отличие от прошлых лет, когда с помощью широкого набора инструментов предпринимались попытки уговорить или умиротворить потенциально проблемные страны и отдельных смутьянов, столь мягкий механизм, не предлагающий достаточно привлекательных пряников и не располагающий достаточно длинным кнутом, уже не рассматривается как адекватный. Вопрос о том, становились ли государства и их лидеры “изгоями” сами по себе, или же их объявляли таковыми внешние силы¹⁵, остается открытым. Когда имеешь дело с “изгоем”, смысл имеют только меры, подкрепленные существенными санкциями. Именно так действовали в отношении Слободана Милошевича в Косовской операции 1999 года.

Подводя итоги, можно сказать, что практически неприменимым этот механизм стал в результате двух основных тенденций. С одной стороны, большее число стран присоединилось к сфере влияния Запада, зоне демократического мира, не требующей такого механизма для избежания возникновения военной угрозы или политической нестабильности в других странах. С другой стороны, в Европе имеется ограниченное количество субъектов, на которых невозможно эффективно влиять мягким механизмом, подчеркивающим определенные “отклонения” от основных принципов и правил европейского сотрудничества. В таком случае Венский механизм может оставаться необходимым, хоть и недостаточным для влияния на деятельность некоторых государств.

Постконфликтный контроль над вооружениями и укрепление доверия

Сообщество контроля над вооружениями прилагало усилия для прекращения очевидного падения уровня контроля над вооружениями, сопровождавшего окончание конфликта Восток—Запад. Чтобы помочь контролю над вооружениями выжить, были изобретены различные способы. Подчеркивалось, что контроль над вооружениями не заканчивается подписанием договоров, а предполагает выполнение и проверку. Таким образом, контроль над вооружениями сохраняет свою значимость благодаря выполнению пакета договоров, согласованных в течение холодной войны. По тем моментам, по которым не удалось прийти к соглашению, следовало вести дальнейшие переговоры. За этим последовало ограничение численности личного состава в рамках процесса по созданию ОБСЕ, Договора по “Открытому небу” и соглашения по поводу дальнейших МДБ. Была предложена и рассмотрена идея гармонизации мероприятий по контролю над вооружениями, в том числе распространение действия этих договоренностей, достигнутых между тогдашними членами НАТО и Организации Варшавского договора, на тогда нейтральные и неприсоединившиеся страны. Контроль над вооружениями считался частью разрешения конфликта и оказался частью личной безопасности в том, что касалось мин, стрелкового оружия и легкого вооружения.

Когда процесс завершился, оказалось, что европейской безопасности угрожает уже не столкновение двух военных блоков, а локальные и субрегиональные конфликты. Возник вопрос о роли контроля над вооружениями в постконфликтных отношениях. Один конфликт уже созрел для развязки — война в бывшей Югославии с акцентом на трех основных игроках в Боснии и Герцеговине (сама Босния и Герцеговина, Хорватия и существовавшая тогда Федеративная Республика Югославия). Развязка стала возможной благодаря заключению мира в регионе согласно Дейтонскому договору и проведению на данной территории миротворческой операции. Позже стало очевидно, что стабилизации способствовали меры по контролю над вооружениями и широкомасштабный мониторинг на местах, особенно в тех случаях, когда эффективность мониторинга возрастала благодаря постоянному военному присутствию. Однако добиться стабильности, не устранив причину конфликта, не удастся. Частично это произошло в 2000 году, когда некоторые первостепенные игроки, принимавшие активное

¹⁵ Позже Президент США Джордж Буш назовет ряд стран “осью зла”. В их число не попадет ни одна страна-участница ОБСЕ. Список составили исключительно страны или, скорее, режимы Африканского и Азиатского континентов.

участие в ситуации, такие как Франьо Туджман, Алия Изетбегович и Слободан Милошевич, по тем или иным причинам отошли от власти. Также это произойдет во второй половине первого десятилетия XXI века, если нынешний статус и вопросы государственности республик бывшей Югославии будут урегулированы ко всеобщему удовлетворению сторон без возникновения лавинообразного эффекта дестабилизации.

Были подписаны два последовательных соглашения. Первое, в январе 1996 года, касалось мер по укреплению доверия, второе, об ограничении вооружений — в июне 1996 года. Первое, в основном, базировалось на документе ОБСЕ по МДБ 1994 года, второе — на Договоре ОВСЕ. Оба постдейтонских документа повторяли некоторые разделы первых двух. Выполнение обоих соглашений было очень удачным. Причиной этому была, несомненно, благотворная роль иностранных сил, контролировавших территорию, на которой предполагалось провести частичное разоружение и принять меры по увеличению прозрачности. Хотя можно сказать, что население стран — бывших сторон конфликта устало от насилия, и в этом смысле конфликт “созрел для разрешения”, важнее оценить роль масштабной иностранной военной помощи при осуществлении эмбарго, ограничений и мер по укреплению доверия. Если прийти к выводу, что эффективность таких мер, которые, несомненно, способствовали развитию добрососедских отношений, зависела от иностранного военного присутствия, мы получим картину, не предоставляющую в наше распоряжение надежных решений для долговременных (замороженных) конфликтов. Если же заключить, что отношения сторон в один прекрасный день нормализовались бы и без внешней (в том числе военной) помощи, выводы будут совершенно другими.

Правомерным будет вывод, что разрешение долговременных конфликтов имеет долгосрочные последствия для их сторон. Это, вне всякого сомнения, справедливо не только для бывшей Югославии, но и для некоторых районов Южного Кавказа и т. п. Таким образом, внешние игроки, государства и международные институты должны помогать нормализовать или восстановить добрососедские отношения не только до формального разрешения конфликта, но и после. В случае Боснии и Герцеговины, воссоединение сторон, сформировавших Федерацию, прошло столь успешно, что на итоговой конференции в июне 2004 года стороны сошлись на том, что в изменившихся обстоятельствах Соглашение реально оказалось ненужным, и они немедленно прекращают применение большинства мер и отменяют Соглашение к 29 сентября 2004 года¹⁶. Еще одним свидетельством воссоединения является то, что скоро будет сформирована общая для двух субъектов Федерации армия.

В свете успеха постдейтонского контроля над вооружениями в бывшей Югославии эксперты заявляют, что из схожих договоренностей следует сформировать неотъемлемую часть пакета соглашений по прекращению конфликтов где бы то ни было. Тем не менее, возник вопрос о том, со сколькими конфликтами, на которые можно влиять, помимо прочего, мерами по контролю над вооружениями, нам предстоит столкнуться в Европе? Как сделать эти конфликты “созревшими для разрешения”? Хотя важность мер по контролю над вооружениями оттого, что их можно эффективно применять только в некоторых случаях,¹⁷ не уменьшается, это может уменьшить вклад контроля над вооружениями в укрепление добрососедских отношений и региональной безопасности. Более того, если контроль над вооружениями (то есть и структурные, и оперативные меры по контролю над вооружениями) в широком смысле способствует разрешению конфликта лишь в некоторых случаях, сложно будет назвать это одной из новых функций контроля над вооружениями. Именно так и обстоит дело, поскольку в европейском регионе существует очень мало международных конфликтов, в разрешении которых может помочь контроль над вооружениями. Конечно, контроль над вооружениями может являться неотъемлемой частью разрешения межгосударственных конфликтов. Если не достигнуто по-

¹⁶ См.: *Vetschera H. Mission accomplished in Bosnia and Herzegovina: Agreement on Confidence- and Security-Building Measures declared obsolete // OSCE Magazine.*— 2005.— June.— P. 28–30.

¹⁷ Основываясь на опыте Дейтонских соглашений, делается вывод: “есть причины полагать, что подобные соглашения могут оказать похожий позитивный эффект на юге Кавказа”. См.: *Macfarlane N. Arms Control, Conflict and Peace Settlements: The Caucasus // Arms Control and Contemporary Conflicts: Challenges and Response/ K. Krause, F. Tanner (eds).*— Geneva, 2001.— P. 50.

литического разрешения конфликта, для мер, включающих контроль над вооружениями, просто нет места. И хотя для добрососедских отношений данное обстоятельство, может, и не трагедия, оно может способствовать снижению значимости контроля над вооружениями.

Контроль над вооружениями, в том числе МДБ, продемонстрировал, что он может играть важную роль в постконфликтной стабилизации в бывшей Югославии. Известны примеры, когда МДБ могли проявить свою способность помочь разрядить политическую атмосферу на стадии конфликта. МДБ применялись во время интервенции в Косово, которая, по крайней мере частично, завершилась успехом. Шаг вперед сделала Россия в 2000 году, когда добровольно организовала одноразовый ознакомительный визит представителей других европейских держав в район “идущих военных действий” в Чечне. После этого Россия в своем варианте доработанного Венского документа предложила процедуру включения в случае кризисных ситуаций, поддающихся контролю, МДБ. Другие страны то ли не захотели, то ли не смогли воспользоваться такими мерами в добровольном порядке.

Будущее регионального укрепления доверия в Европе

Когда в ноябре 1999 года на саммите в Стамбуле ОБСЕ в последний раз согласовывала новый комплекс мер по укреплению доверия, наиболее важным нововведением этого документа было соглашение о региональных мерах. Оно гласило, что “поощряется проведение государствами-участниками, в том числе на основе отдельных соглашений в двустороннем, многостороннем или региональном контексте, мер по укреплению прозрачности и доверия... Принимая во внимание региональные аспекты безопасности, государства-участники наделяются правом в добровольном порядке способствовать мерам в масштабах ОБСЕ по укреплению доверия и безопасности путем проведения дополнительных политически или юридически обязывающих мер, учитывающих специфические региональные потребности”¹⁸. Условия одобрения подобных региональных мер практически самоочевидны. В их число входят такие условия: а) они должны соответствовать базовым принципам ОБСЕ; б) способствовать укреплению безопасности и стабильности региона ОБСЕ, включая концепцию неделимости безопасности; в) способствовать прозрачности и доверию; г) дополнять (не повторяя и не заменяя) МДБ в масштабах ОБСЕ или соглашения о контроле над вооружениями; д) не противоречить международным законам и обязательствам; е) соответствовать Венскому документу; ж) не угрожать безопасности третьей стороны в регионе¹⁹. Единственным элементом этого набора условий, требующим дополнительных разъяснений, является пункт о том, что эти региональные субрегиональные/двусторонние МДБ должны “способствовать ... нераздельности безопасности”²⁰. Когда государства согласовывают дополнительные меры по контролю над вооружениями в регионе, где уровень обязательств относительно регионального (общеевропейского) контроля над вооружениями самый высокий в мире, частично это является проявлением различных потребностей в безопасности, а значит и, косвенно, свидетельством того, что европейская безопасность не является нераздельной. Более того, очевидно, что этот пункт является следствием дипломатического компромисса, направленного на ужесточение условий субрегиональных/двусторонних МДБ.

Этот важный шаг государств-участников можно интерпретировать по-разному. Его можно считать позитивным вкладом в дальнейшее развитие МДБ в европейском контексте. То, что страны ОБСЕ стремились учесть различную ситуацию с безопасностью государств-участников, возможно, даже более важно. Таким образом, было подчеркнуто, что, хотя потребность в МДБ существует в некоторых районах региона ОБСЕ, где-либо еще их применение не обязательно.

Тот факт, что ОБСЕ дала зеленый свет региональным МДБ, не означает, что они не существовали прежде. Несмотря на значительные усилия ОБСЕ представить сохранившуюся значимость ее контроля над вооружениями и использование региональных МДБ как свое достижение, она шла дорогой,

¹⁸ Vienna Document 1999 of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures. FSC.DOC/199, 16 Nov. 1999.

¹⁹ Ibid. (142)

²⁰ Ibid. (142.2)

проторенной другими МДБ. Имеется в виду Центральноазиатский договор 1997 года о взаимных ограничениях на численность вооруженных сил в приграничных районах, охватывающих не территорию государств региона целиком, а лишь непосредственно прилегающую к бывшей советско-китайской границе 100-километровую зону, также предусматривавший в пределах зоны применения несколько особых “деликатных” зон. Этот договор сделал возможной формулу “Китай и Россия плюс три”, одна из сторон которого представлена Россией совместно с Казахстаном, Киргизстаном и Таджикистаном. Этим подчеркивалась тогдашняя незрелость трех центральноазиатских государств, которым не хватало не только культуры контроля над вооружениями, понимания и опыта для самостоятельного соблюдения различных пунктов договора, но даже средств для эффективного контроля собственной границы и, соответственно, своей территории. Хотя этот проект не достиг уровня прозрачности, привычного для ОБСЕ, поскольку информация о вооруженных силах в зоне применения держалась в секрете от остальных стран (и широкой публики)²¹, он показал, чего можно добиться введением регионального контроля над вооружениями²².

По мере расширения НАТО за счет присоединения новых государств-членов, принявших ее демократические принципы и механизмы партнерства, обоснование мер в масштабах ОБСЕ претерпело изменения. Эти государства уже не нуждались в дополнительном укреплении взаимного доверия (в отличие от таких давних членов НАТО как Греция и Турция²³). Если они давали понять, что нуждаются в некоторых особых МДБ в двустороннем или субрегиональном контексте, делался вывод, что, хоть они и стали членами Альянса, у них остались некоторые конфликты, что делает их потенциальными источниками угрозы для общей безопасности. Можно прийти к выводу, что МДБ придуманы не для того, чтобы служить показателями сохранения угрозы для безопасности, а для укрепления безопасности. Однако этот подход до сих пор не разделяется всеми. Можно также ожидать, что в ближайшие годы уйдут в небытие некоторые двусторонние соглашения по МДБ, принятые до вступления искомым стран в НАТО (хорошим примером является расторжение в январе 2005 года венгерско-словацкого соглашения по МДБ; предстоящее расторжение румыно-венгерского двустороннего соглашения по “Открытому небу” также должно это продемонстрировать). Можно утверждать, что расторжение после вступления в Альянс двусторонних и субрегиональных договоров по МДБ не должно быть обязательным, и решение об этом должны принимать сами стороны. В частности потому, что существование между ними двусторонних МДБ является не признаком проблем с безопасностью, а демонстрацией сотрудничества сторон в сфере безопасности. Более того, такие двусторонние МДБ, как уникальный румынско-венгерский договор по “Открытому небу”, могут служить примером для стран в других частях света. Нет оснований полагать, что формальное вступление в один блок устраняет потребность в МДБ. Идея того, что региональные/двусторонние МДБ между сторонами, присоединившимися к одному блоку, не нужны, пропагандируется некоторыми странами, ошибочно воспринимающими наличие внутри Альянса действующих соглашений о контроле над вооружениями как признак наличия проблемы безопасности.

Государствам-участникам СБСЕ/ОБСЕ понадобилось десятилетие, чтобы благословить региональные решения относительно МДБ. Призрак разрушенной европейской безопасности и сохранившаяся среди союзников и партнеров со времен холодной войны привычка беспокоиться о “классовом разделении” препятствовали более смелым проектам. Тем не менее, кропотливая работа на протя-

²¹ Информация, подлежащая обмену согласно Договору ОБСЕ или в рамках МДБ в контексте ОБСЕ, широкой публике также не доступна. Поскольку общие данные публикуются на различных научных форумах, в этом случае правильной будет говорить о де-факто полупрозрачной системе.

²² Вопросы применения центральноазиатских МДБ рассматриваются в работе: *Trofimov D. Arms Control in Central Asia // Bailes A. et al. Armaments and Disarmament in the Caucasus and Central Asia // SIPRI Policy Paper No. 3, Stockholm, July 2003.* — P. 46–56.

²³ Материалы двусторонних соглашений по МДБ между этими двумя странами приведены в работе: *Lachowski Z. Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe // SIPRI Research Report No. 18. — Oxford, 2004.* — P. 151–155.

жении 90-х годов снабдила СБСЕ/ОБСЕ мерами и инструментами, позволившими элегантно приспособить МДБ для субрегионального и регионального использования. С начала 90-х в Северо-Западной, Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европе вступили в силу более 20 МДБ-подобных двусторонних и субрегиональных соглашений и односторонних инициатив, нацеленных на развитие прозрачности, открытости и доверия, налаживание военных контактов и сотрудничества, обмен более детальной информацией, чем требуют панъевропейские нормы. Побудительными мотивами этих мер были, среди прочего, сосредоточение на специфических проблемах безопасности и разрядка напряжения, к примеру, в соседских отношениях, преодоление исторических обид и, в конце концов, их устранение, замена отсутствующих в некоторых субрегионах ограничений Договора ОБСЕ, не в последнюю очередь, помощь государствам-участникам достичь соответствия политическим критериям и критериям в сфере безопасности НАТО и/или ЕС в рамках их стратегий присоединения. Иногда также ставилась цель поощрить соседние государства модифицировать свою политику в сфере безопасности (например, попытки России воспрепятствовать вступлению в НАТО стран Балтики). То обстоятельство, что в 2004 году членами НАТО стали страны, примыкающие к северо-западной границе России, может побудить Москву потребовать введения повышенных МДБ с этими государствами, таких как ранее отвергнутое предложение о повышении прозрачности в отношении военной инфраструктуры, в дополнение к гарантиям, предусмотренным Договором ОБСЕ.

Региональное измерение предполагает возможность расширения через черный ход рамок МДБ в такие сферы, которых не смог достичь Венский документ. Блокирующее действие долговременного сопротивления США морским МДБ, постоянно продвигавшимся Россией и некоторыми неприсоединившимися государствами и даже меньшими странами-членами НАТО, ныне смягчается шагами по постепенному пробному внедрению проектов этого типа в Причерноморском регионе или в двусторонних финско-российских отношениях. Если подобные шаги окажутся удачными, это может привести к введению в будущем более совершенных морских режимов укрепления доверия.

Несмотря на свои выгоды, региональные соглашения сопряжены с определенными рисками. Учитывая все нарастающую тенденцию к восприятию безопасности как чего-то “вспомогательного”, международному сообществу европейских государств необходимо больше думать о том, как не допустить подмену общеевропейского процесса укрепления доверия и стабильности и, возможно, прежде всего, принципов ОБСЕ относительно равного применения и прозрачности — фиксированной и неоднородной “мозаикой” локальных схем. Однако шансы согласовать общеевропейские меры остаются призрачными. Гораздо более вероятно, что европейская программа будет и дальше обогащаться введением региональных и двусторонних МДБ, как это было с 1999 года, когда был принят последний пакет МДБ ОБСЕ.

Субрегиональное сотрудничество в Европе в обстановке после холодной войны

Региональное и субрегиональное сотрудничество в сфере безопасности и обороны включает в себя несколько аспектов. Отчасти причиной тому являются недостатки определения терминов “безопасность” и “региональный”. Поскольку в европейском контексте термин “безопасность” интерпретируется узко и ограничивается военной сферой, а термин “региональный”, вопреки элементарной логике, лишен своего значения, поскольку означает “общеевропейский” и при этом ассоциируется с “субрегиональным”, из практики последних 15-ти лет можно сделать следующие выводы. Структуры сотрудничества развились в Восточно-Центральной и Восточной Европе. Зачастую они предназначены для продвижения сотрудничества как такового. Улучшение политической атмосферы, естественно, сказывается на региональной стабильности и, таким образом, безопасности.

Среди субрегиональных структур сотрудничества в Восточно-Центральной и Восточной Европе, привлекавших наибольшее внимание, никогда не было структур собственно безопасности. Некоторые из них на определенных этапах своего существования включали в себя безопасность в качестве одного из основных элементов. Речь идет о так называемой Вышеградской группе, сотрудничество

Чехословакии (а в дальнейшем двух государств, на которые она распалась), Венгрии, Польши и ГУАМ — объединения Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы.

Вышеградская группа была создана по инициативе тогдашнего премьер-министра Венгрии Йожефа Анталла. В сентябре 1990 года в интервью по радио он высказал идею организации постоянного сотрудничества между Чехословакией, Польшей и собственной страной — государствами, которые, по его словам, опережали других в процессе преобразований²⁴. Действительно, некоторое время Запад усиливал этот имидж, обращаясь с этими странами не так, как с другими государствами Восточно-Центральной и Восточной Европы. Как следствие, одним из определяющих аспектов политики стран Восточно-Центральной Европы, возникших на начальном этапе этого процесса последнего десятилетия, стала самодифференциация. Все трое разделяли мнение, что они более подготовлены к интеграции с Западом, их демократическая система более развита, а экономические показатели более впечатляющие. Учитывая, что на тот момент страны Балтики еще не вернули себе независимость, и поэтому эти три страны могли сравнивать свои достижения только с результатами Болгарии и Румынии, были причины считать это утверждение обоснованным.

Идея не была сформулирована достаточно конкретно и потому развивалась по мере реализации. Было очевидно, что у будущей деятельности группы было два направления: *негативное* и *позитивное*. Вкратце негативное направление можно описать как “избавление от пережитков прошлого”, с прицелом на формальную ликвидацию таких организаций, как Варшавский договор и, в какой-то мере, СЭВ, и завершение вывода советских войск. Позитивным направлением могло быть “укрепление международного имиджа стран, сформировавших группу” с акцентом на координации их западной интеграции. Первое было неотложной задачей, а второе — на перспективу.

Что касается расторжения Варшавского договора, три страны сходились на том, что это должно произойти достаточно скоро. После утверждения условий объединения Германии и осуществленного ФРГ поглощения ГДР, Польша стала разделять стремления двух других стран. Процесс получил еще один стимул в январе 1991 года, когда советские войска открыли огонь по сторонникам независимости Литвы. Недели позже на встрече министров иностранных дел трех стран было провозглашено “как можно более скорое расторжение Варшавского договора”²⁵.

Это отображало радикализацию позиции трех. Вслед за официальным заявлением группы эта тема преобладала в повестке дня их встречи в Вышеграде. Варшавский договор распался, советские войска были выведены из Чехословакии и Венгрии, было обещан их вывод и из Польши. Негативная повестка дня, уходящая корнями в прошлое, была выполнена и поэтому исчерпана. Во второй половине 1992 г. возникли определенные проблемы, повлиявшие и на вышеградское сотрудничество. Вскоре после парламентских выборов в Чехословакии стало очевидно, что федерация распадется на две составные части. Ни премьер-министр Чехии, ни его словацкий коллега не были большими сторонниками Вышеграда. Можно предположить, что причиной заката Вышеградской группы стал распад Чехословакии и взгляды лидеров, пришедших к власти в государствах-правопреемниках. Однако я считаю, что это поверхностное и скоропалительное заключение. Если присмотреться внимательнее, можно сделать вывод, что закат группы имел более глубокие причины. А именно, исчерпавшая себя четко определенная программа действий в отношении расторжения Варшавского договора и вывода советских войск. За год Вышеградская группа фактически “обезопасилась”.

Хотя некоторые размышления касательно безопасности время от времени появлялись в повестке дня, они так и не стали важными составляющими этой субрегиональной структуры сотрудничества. Притягивающее действие НАТО было слишком сильным для того, чтоб его могла хотя бы частично ослабить субрегиональная структура. Иногда проходили слухи, что страны региона будут совместно за-

²⁴ Любопытно, что Анталл фактически говорил о структуре, аналогичной ЗЕС. Это, понятное дело, вызвало некоторые вопросы. В том числе, должно ли сотрудничество сконцентрироваться на военных проблемах, и должно ли оно быть институционализировано, таким образом, не дополнив, а заменив собой другие широкие структуры сотрудничества, например, стремление интегрироваться в НАТО и ЕС.

²⁵ Communiqué, Budapest, 21 January 1991 // Press Release of the Ministry of Foreign Affairs. — 1991. — No. 5. — P. 2.

ниматься приобретением оружия, но они так и не подтвердились. Экономические соображения не смогли перевесить национальные интересы. Идея о совместных закупках четырьмя странами многоцелевого самолета в четырех столицах никогда всерьез не рассматривалась. Наиболее свежим примером сотрудничества в сфере безопасности является решение группы совместными усилиями модернизировать свои вертолеты Ми-24 — еще одна идея, которая, судя по всему, так и не будет реализована.

Другие субрегиональные структуры, кроме ранней стадии развития Содружества Независимых Государств (СНГ), не имеют сильного уклона в сторону безопасности. СНГ отличалось в плане сильных связей, сформировавшихся на протяжении семидесяти лет существования Советского Союза. Более того, наличествует стабильный поток документов, подчеркивающих важность этого сотрудничества. Однако, кажется, что, принимая во внимание политические претензии некоторых сторон друг к другу, и структурное неравенство между самым крупным членом этого объединения и остальными, подобное сотрудничество вряд ли может процветать. Легче представить, что какие-нибудь другие государства на постсоветском пространстве сформируют группы, которые будут более четко координировать свою политику в сфере безопасности и обороны. Особенно это характерно для отношений между Беларусью и Россией, где военные связи остались тесными.

Пакт о стабильности

Если мы обратим внимание на такие формы регионального сотрудничества, которые не были инициированы самими сторонами, а где Запад решал насущные проблемы Востока, первым в нашем списке будет Пакт о стабильности, инициированный тогдашним премьер-министром Франции Эдуардом Балладюром и поддержанный Европейским Союзом.

Для интенсификации отношений с бывшим Востоком и способствования его стабилизации Запад разработал различные документы. Эти связи можно описать так:

- Индивидуальное сотрудничество между западными и восточными странами на примере сотен заключенных двусторонних соглашений и существенной переориентации экономических отношений в Восточно-Центральной Европе.
- Сотрудничество между Западом и отдельными странами Востока. Яркими примерами этого являются вхождение в Совет Европы и ОЭСР, ассоциированное членство в ЕС и участие в программе “Партнерство ради мира”. С одной стороны — институт, с другой — государство.
- Сотрудничество между Западом и Востоком как двумя группами может быть формой сотрудничества, которая вряд ли когда-либо исследовалась, поскольку большинство стран бывшего восточного блока стремились отбросить все, что связывало их с прошлым. Больше всех этой схеме соответствует Совет Североатлантического сотрудничества (ССАС).
- Поддержка субрегионального сотрудничества в Восточно-Центральной и Юго-Восточной Европе. Пакт о стабильности относится именно к этой категории.

Как будет показано ниже, из-за центрированности Запада в европейской политике и настойчивых стремлений Восточно-Центральной Европы к союзу с Западом, сотрудничество между странами бывшего Восточного блока не принадлежало к числу приоритетов Запада. Потребовалось определенное время, чтобы осознать, что если страны Восточно-Центральной Европы будут вовлечены в конфликт, это подорвет стабильность и безопасность Европы. Беспокойство усиливалось в связи с развязыванием войны в Югославии и риторикой нетерпимости некоторых политических лидеров определенных стран Восточно-Центральной Европы. В ответ Запад начал более позитивно относиться к субрегиональному сотрудничеству в Восточно-Центральной Европе и стал ее поощрять²⁶. Тем не менее, возникли два крупных источника беспокойства, угрожавшие стабильности Запада: территориальные претензии и конфликты на почве отношения к национальным меньшинствам.

²⁶ Нельзя забывать, что тогдашний премьер-министр Великобритании Джон Мэйджор провел встречу на высшем уровне с главами правительств стран так называемой Вышеградской четверки (Чехии, Венгрии, Польши и Словакии), и что страны Бенилюкса сразу предложили этой группе свою помощь.

Именно Франция распознала в этих двух проблемах основные угрозы и обратила на них внимание стран Центрально-Восточной Европы. В декабре 1993 года, после того, как этот вопрос был впервые поднят сначала премьер-министром Франции, а потом и президентом Миттераном, а Европейский Союз включил его в повестку дня. Инициатива была адресована странам Центрально-Восточной Европы, уже являвшимся ассоциированными членами ЕС или способными получить этот статус в будущем. Таким образом, она предназначалась для тех стран, где ЕС имел значительное влияние, а не для более сомнительных, не говоря уже о совсем бесперспективных случаях, например, ряда республик бывшей Югославии или Советского Союза. Идея была в том, чтобы поставить продолжение процесса вхождения в зависимость от прогресса стран Центрально-Восточной Европы в этих вопросах и внести этот пункт в двусторонние соглашения. Однако успеха удалось добиться лишь отчасти, поскольку в структуру процесса была включена только одна из наиболее проблемных ситуаций. Свидетельством тому является подписанный в Париже на Заключительной конференции Пакта о стабильности базовый словацко-венгерский договор. Пакт о стабильности доказал способность Запада способствовать развитию внутрорегиональных отношений в той части Восточного региона, где он имеет значительное влияние. Очевидно, впрочем, что это влияние проистекало главным образом из стремлений вовлеченных в процесс стран стать членами европейских структур. Любопытно, что в июле 1995 года, когда процесс Пакта о стабильности возглавила ОБСЕ — организация, в которой страны Центрально-Восточной Европы имели такой же вес, что и другие европейские и североамериканские страны, он понемногу застопорился и практически исчез из европейской политики²⁷.

Политика соседства Европейского Союза

Как упоминалось выше, окончание конфликта Восток—Запад привело к возвращению регионализма и осознанию значимости соседских отношений. Многие связи, в том числе политико-военные, экономические и родственные, были искусственно разорваны множеством разделений. В других случаях самые важные соседские отношения утратили межгосударственный характер в результате формирования многонациональных федераций, таких как Советский Союз и Югославия. Перед странами, входившими в эти образования, стояла задача не просто восстановить отношения с забытыми когда-то соседями и партнерами, но и наладить межгосударственные отношения с различными партнерами. В предыдущем разделе была сделана попытка показать, что многие бывшие коммунистические/социалистические страны добились больших успехов в налаживании связей с Западом, от которого они ожидали действенной поддержки своим политическим, социальным и экономическим преобразованиям, чем со своими соседями, прошедшими схожими путями развития. И хотя ситуация несколько улучшается за счет того, что многие страны принадлежали к одной федерации, в общем случае справедливо заключить, что с начала 90-х годов в Восточно-Центральной и Восточной Европе масштабы самоинициированного соседского сотрудничества были относительно невелики. Ситуация постепенно изменялась частично благодаря взаимному осознанию потребности в этом, частично благодаря инициативе Запада стимулировать региональное и двустороннее сотрудничество.

По окончании разделения по линии Восток—Запад западные институты и их государства-члены традиционно отдавали предпочтение привязыванию прилегающих областей к себе. Сотрудничество восточных стран друг с другом не было приоритетом, пока западные организации не заметили, что страны региона распрощались не только с прошлым на периферии Советского Союза, но и с сотрудничеством между собой. Ожидания, побуждения и непропорционально более значительные ресурсы Запада — все указывало в этом направлении.

В последнее время разросшийся Запад, вобравший и поглотивший большую часть Восточно-Центральной Европы и продолжавший в последующие годы расширяться до границ Болгарии и Ру-

²⁷ Более детально этот вопрос рассмотрен в работе: *Dunay P., Zellner W. The Pact on Stability in Europe — A Diplomatic Episode or a Lasting Success? // OSCE-Yearbook 1995/1996 / Institute for Peace Research and Security Policy Hamburg (ed.). — Baden-Baden, 1997. — P. 299–312.*

мынии²⁸, а позднее — до Западных Балкан, обеспокоился недостаточностью регионального, в том числе соседского, сотрудничества, хотя в начале 90-х годов он, напротив, вяло поощрял сотрудничество внутри Восточно-Центральной Европы. Именно по этой причине перед майским 2004 года расширением на восток ЕС выдвинула адресованную своим соседям инициативу. Этот проект разрабатывался постепенно и стал более конкретным за два года (весна 2003 — весна 2005 годов). Основной задачей Инициативы “Широкая Европа”, а позднее “Новой политики соседства” является предотвращение возникновения после расширения ощущения исключения.

Инициатива была обращена к государствам, которые не имели перспектив вступления в ЕС в ближайшее время. Самый животрепещущий вопрос этой инициативы: может ли ЕС иметь достаточное влияние, если он не предлагает соседним странам перспективы членства? Когда ЕС впервые рассматривал этот вопрос на Совете по общим вопросам в ноябре 2002 года, основной целью была “выработка модели для отношений с Украиной, Молдовой и Беларусью”²⁹.

После расширений ЕС в 2004 и 2007 годах каждая из трех вышеперечисленных стран станет соседом ЕС. В интересах ЕС выработать стратегию отношений со своими восточными соседями, а для последних важно наладить отношения сотрудничества как с организацией вообще, так и с отдельными ее членами. Подразумевалось, что по тем или иным причинам инициатива будет адресована лишь ограниченному числу соседей: Западные Балканы, большая часть которых также граничит с государствами-членами ЕС, исключались из-за частых заверений, что “будущее Западных Балкан — в составе Европейского Союза”³⁰. Россия, граничащая как со старым государством-членом (Финляндией), так и с несколькими новыми (Эстонией, Латвией, Литвой, Польшей), также не была включена, поскольку в ЕС считали, что Россия по праву заслуживала отдельного отношения. Ни одна более отдаленная от границ ЕС страна не была включена в первоначальный план. Однако эта концепция претерпела несколько этапов изменений.

К моменту запуска в марте 2003 года она распространялась также на Россию и десять стран южного Средиземноморья и Ближний Восток. По словам руководства ЕС, на расширении концепции “на юг” настоял тогдашний президент Еврокомиссии Романо Проди. На более позднем этапе, после революции в Грузии, она распространилась еще дальше на Южный Кавказ, в частности Армению, Азербайджан и Грузию. Таким образом, ныне политика соседства ЕС распространяется на 17 стран (государств и негосударственных образований). Эти страны никоим образом не составляют единого блока. У каждой из них свое географическое расположение, история, политическая ориентация и социально-экономические проблемы. Для некоторых из них членство в ЕС исключено по закону, поскольку они являются неевропейскими странами, в то время как остальные могут рассчитывать на это в долгосрочной перспективе. Идея ЕС в том, чтобы создать “кольцо друзей”, предлагая им разные имеющиеся в распоряжении ЕС выгоды, но не членство. Пока не ясно, насколько успешной может быть политика, использующая различные средства, но не доходящая до предложения перспективы членства.

Политика соседства ЕС имеет целью наладить сотрудничество между ЕС и прилегающими к нему территориями. В этом контексте рассматриваются такие вопросы, как границы, региональное сотрудничество, борьба с бедностью и помощь в других сферах. Следует рассмотреть вопросы границ и регионального сотрудничества в этом контексте.

Любопытно, что вопрос границ в контексте нового соседства впервые возник как, скорее, философская проблема, когда его поднял президент Еврокомиссии: “Нам нужно обсуждение в Европе, чтобы определить, где пролегают границы Европы, и не позволить определять это другим. Нам также следует признать, что на сегодняшний день мы не можем убедить наших граждан в необходимости

²⁸ Что касается безопасности, то Болгария и Румыния уже интегрировались с Западом, поскольку присоединились к НАТО.

²⁹ *Ortega A. A New EU Policy on the Mediterranean // Batt J. et al. Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe // Chaillot Paper No. 64. — Paris, 2003. — September. — P. 89.*

³⁰ См., напр.: *The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, Annex A to General Affairs and External Relations, 2518th Council Meeting – External Relations, Luxembourg, 16 June 2003. Press Release 10369/03.*

расширять границы ЕС дальше на восток³¹. Последующие за этой речью события подтвердили слова Романо Проди, и не приходится сомневаться в том, что после 2007 г. быстрое расширение ЕС вынужденно остановится. Однако, перед тем, как начинать подобное публичное обсуждение, следует тщательно все обдумать. В частности, если при обсуждении границ будущей Европы государства-члены ЕС определяют, где они действительно проходят (или скоро будут проходить), может возникнуть новая стена.

Если принять аргумент, что неопределенность в отношении будущего вступления страны в ЕС дает ему определенное влияние, то в результате такого обсуждения ЕС лишится политического влияния, которое ему может еще понадобиться. Если же такое обсуждение должно остаться незаконченным, то возникает вопрос, зачем его вообще проводить. Другой вопрос, является ли целью обсуждения выбор приоритетов. В частности, выяснить, какая страна или группа стран имеет больше шансов добиться членства и, таким образом, заслуживает большей поддержки и помощи сообщества для лучшей подготовки к будущему вступлению. Известие о том, что “лодка переполнена”, может привести к нежелательным последствиям. Если “Европа” решит, что она не в состоянии расширяться на протяжении исторически долгого периода, политические элиты стран-претендентов могут почувствовать недостаточную мотивацию для движения в благоприятном для ЕС направлении.

Тем не менее, тут имеется простор для новаторского мышления. Его следует применить при рассмотрении этого вопроса для того, чтобы пересмотреть концепцию границ как разделительных линий³². Следует учитывать, что текущие задачи пропускных режимов существенно влияют на сами границы. С одной стороны, когда вызовы и угрозы ассоциируются скорее с международными преступлениями, терроризмом и нелегальной миграцией, чем с возможностью возникновения традиционных военных конфликтов, обстановка может не располагать к рассмотрению границ как соединительных швов. С другой стороны, есть основания полагать, что адаптация механизмов управления границами в новых государствах-членах Европейского Союза с целью вхождения в Шенгенскую зону в 2007 году или около того улучшит их возможности по управлению границами, несмотря на иногда удручающе высокий уровень коррупции. Частое выявление фактов коррупции, однако, не следует считать свидетельством все большего распространения этого явления. Это также может свидетельствовать о более удачной работе правоохранительных органов.

Границы могут как объединять, так и разделять людей. Яркий пример этого — отношения между ЕС и четырьмя странами из числа западных Новых Независимых Государств (ННГ). Руководствуясь скоординированной политикой, 15 членов Европейского Союза поддерживали режим свободного перемещения людей между странами, упомянутыми в концепции Широкой Европы, и Союзом. Пропуском служил действительный паспорт с визой³³. Проблема заключалась в том, что страны-кандидаты Восточно-Центральной Европы на протяжении 90-х годов поддерживали безвизовый режим с западными ННГ, от чего им пришлось отказаться при приведении перед вступлением в ЕС своего визового режима в соответствие с европейским. Это создало определенные проблемы их деловым интересам и родственным связям в этих странах. В конце концов, многие страны оказались готовы к принятию ассиметричных решений. Например, новопринятые страны выдают визы гражданам Украины бесплатно, а Украина, в свою очередь, не требует виз от граждан их таких стран как Венгрия, Польша³⁴ и

³¹ Prodi R. A Wider Europe — A Proximity Policy as the Key to Stability. — Brussels, 2002.— 5–6 December. — P. 3. — http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/61.

³² Zielonka J. Introduction: Boundary Making by the European Union // Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union / J. Zielonka (ed.).— London; New York, 2002. — P. 11.

³³ Из 17 “новых соседей” лишь Израиль в рамках Шенгенского соглашения ввел безвизовый режим пребывания длительностью до 90 дней.

³⁴ Эта модель была впервые предложена для отношений между Польшей и Украиной. “Польское правительство, согласилось на то, что Украина не будет вводить визы для граждан Польши с 1 июля 2003 года, а Польша отменит плату за визы, выдаваемые гражданам Украины” (Address by Mr. Aleksandr Kwasniewski, President of the Republic of Poland // European Union Enlargement and Neighbourhood Policy.— Warsaw, 2003. — P. 12.

Словакия. Если, в соответствии с законодательным пространством ЕС, на более позднем этапе эти страны будут вынуждены сделать визы платными, это может осложнить гуманитарные отношения с более восточными странами и разрушить ныне достигнутый приемлемый компромисс. Сохранение ныне учрежденного визового режима между самыми восточными членами ЕС и западными ННГ является первоочередной задачей. Следует создать и поддерживать адекватный баланс между экономическими интересами и соображениями безопасности ЕС и его стран-членов, равно как и интересами, связанными с поддержанием гуманитарных контактов. Могут возникнуть серьезные проблемы, если население стран Восточной Европы получит доступ в ЕС “просто выстояв очередь за визой”³⁵.

Серьезной дилеммой для ЕС является недопущение того, что его пропускной режим не укрепит соседское и региональное сотрудничество, а вернет к жизни ранее ощущавшуюся угрозу “Европы-крепости”. Введение визового режима и Шенгенское законодательное пространство уже больно ударили, а в будущем ударят еще больнее по гражданам ННГ, нелегально работающим в расширившемся ЕС или занимающимся нелегальной торговлей подакцизными товарами. Хотя это и сложно назвать недостатком, оно может привести к некоторому снижению экономического благополучия в соответствующих регионах. Что касается объема пассажиропотока, его также следует различать по назначению. При том, что широкомасштабную челночную торговлю — признак замедленного экономического развития — поощрять не следует, человеческие контакты представляют больший интерес.

Одной политической решимости избежать создания нового разделения между странами по обе стороны внешней границы ЕС для развития интенсивных человеческих контактов в структуре добрососедских отношений недостаточно. Состояние транспортной и приграничной инфраструктуры на протяжении внешней границы ЕС разительно меняется. И хотя в последние годы мы наблюдали практически революционный прогресс в развитии и модернизации дорог, контрольно-пропускных пунктов и т. п., предстоит еще очень много работы. В структуре Европейской политики соседства (ЕПС) ЕС должен предусмотреть более широкие программы развития инфраструктуры границ между новыми государствами-членами и их восточными соседями. Такие программы не должны ограничиваться новыми членами ЕС и их соседями. Следует также способствовать развитию инфраструктуры границ между соседями, хотя это и не столь приоритетный аспект ЕПС³⁶.

ЕС прилагал усилия для поддержания и возможного углубления регионального сотрудничества между приграничными регионами, включающими старые и новые государства-члены. На эти цели в период с 2001 по 2006 годы ЕС предусмотрительно выделил 195 миллионов евро. Заграничным связям между новыми членами, желающими странами и странами, задействованными в ЕПС, уделялось меньше внимания. Очень важно интенсифицировать это сотрудничество во избежание образования строгих разделительных линий между расширяющимся ЕС и остальным континентом.

Несколько уроков программы “Партнерство ради мира”

Старт программы “Партнерство ради мира” (ПРМ) стал результатом осознания тогдашними 16 членами НАТО, что после окончания холодной войны, с распадом Варшавского договора, вооруженные силы посткоммунистических стран были ренационализированы, и их сотрудничество практически сошло на нет. Вооруженные силы большинства стран к востоку от Эльбы не имели ни политического и стратегического управления, ни квалификации и ресурсов для проведения модернизации и приведения в готовность для задач, фундаментально отличающихся от задач индивидуальной (и коллективной) самообороны или, зачастую, наступления. Первая структура сотрудничества, предложенная НАТО ее восточным партнерам, созданный в 1991 году Совет североатлантического сотрудничества (ССАС), был, скорее, ни к чему не обязывающим обменом взглядами. Он способствовал обобществлению членов бывшего Варшавского договора с НАТО, однако имел два серьезных недостат-

³⁵ Комментарий Хэтэр Граббэ: European Union Enlargement and Neighbourhood Policy. — P. 59.

³⁶ Детальное исследование новых восточных границ ЕС приведено в работе: *Cichocki B. The Eastern External Border of the Enlarged European Union // CES Studies.* — Warsaw, 2004. — P. 59–73.

ка: 1) всем восточным партнерам он предлагал одно и то же, то есть не годился для дифференциации; 2) он фокусировался на политическом и дипломатическом аспектах сотрудничества, а не на вооруженных силах, брошенных на произвол судьбы, поскольку во всех без исключения странах в результате системных преобразований они проиграли больше всех. «Партнерство ради мира» решило обе проблемы. Это индивидуализированная программа, в рамках которой государства-партнеры в сотрудничестве с НАТО могут определить, какие пункты вносить в повестку дня. Эта программа сосредоточена на сотрудничестве между вооруженными силами. Этот механизм, который в столицах некоторых государств Центрально-Восточной Европы восприняли прохладно, сочтя способом потянуть время и не допустить их вхождения в НАТО, оказался одним из величайших успехов в истории Альянса. Поскольку НАТО само по себе не имеет вооруженных сил, и большая часть ее вооружения и оснащения также находится в распоряжении государств-членов, она создала двусторонние связи между своими членами и большей частью остальной Европы. Эти связи стали важным инструментом подготовки одних стран к членству и способствовали модернизации вооруженных сил многих других. Основным инструментом «Партнерства ради мира» для усиления взаимодействия является Процесс планирования и оценивания (ППО) программы ПРМ. Он содержит требования к взаимодействию и потенциалу, которым должны соответствовать участники и включает в себя процесс всестороннего оценивания для определения достигнутого прогресса. Это чрезвычайно важный вклад НАТО в международную безопасность за пределами круга ее членов. В частности, это дает возможность вооруженным силам эффективно работать вместе в глобальных международных мероприятиях. В ситуации, когда в список первоочередных задач вооруженных сил большинства стран ПРМ входит поддержка международных операций, НАТО становится эффективным подспорьем региональной безопасности и глобальной проекции силы.

В то время как внешние военные вызовы, в особенности после 11 сентября 2001 года, сделали НАТО более открытой для вступления и партнерства в оперативном понимании, программа ПРМ обогатилась оперативным содержанием. Отчасти этому способствовало то, что роль главной угрозы международной безопасности в мире взял на себя терроризм, направленный, главным образом, хотя отнюдь не исключительно, против Запада. Поэтому поиск партнеров по всему миру стал просто необходим. Поскольку источник угрозы сложно очертить географически, лучшим решением является развитие комплексной структуры безопасности. В евро-атлантическом регионе эту функцию уже выполняет ПРМ.

Неоспоримым упущением ПРМ стало то, что она установила связи преимущественно между членами и партнерами, уделив недостаточно внимания отношениям между партнерами. Это привело к ситуации, когда НАТО стала и остается эпицентром отношений. Это, понятное дело, соответствует интересам безопасности НАТО, ее государств-членов и стран-единомышленниц. Предстоит выяснить, отвечает ли такая структура интересам всех связанных с этой программой стран.

Выводы

Добрососедские отношения и региональное сотрудничество восстановили свою естественную форму по окончании холодной войны. Географическая близость ныне гораздо важнее, чем во времена доминирования в сфере международных отношений Европы разделения Восток—Запад. Институциональная принадлежность перекроила региональные связи, однако в том, что в долгосрочной перспективе большое значение будут иметь близость и традиционные связи, сомневаться не приходится. География и геополитика оказывают более продолжительное влияние на международные отношения, чем любой временный интерес, каким бы постоянным он ни казался.

Субрегиональное сотрудничество стало постоянной составляющей международных отношений в Европе. Свидетельством его вспомогательного характера является то, что оно находится под двусторонним давлением как многостороннего сотрудничества в рамках институтов, стремящихся сформировать различные аспекты сотрудничества для всей Европы, как НАТО, ЕС и Совет Европы, так и традиционного двустороннего межгосударственного сотрудничества. Большей частью именно от

этих двух векторов зависит, сколько пространства для маневра остается у субрегиональных образований. Опыт последних пятнадцати лет показывает, что в эру, когда в сфере международных отношений доминирует западный центр власти, пространство для маневра у субрегиональных образований остается очень мало.

В результате перераспределения власти, влияния и экономических ресурсов со многими странами установились отношения “центр-периферия”, в результате чего они пересмотрели свою региональную принадлежность, сменив канувший в небытие восточный альянс на процветающий западный. Это означает, что хотя Запад и поощряет установление обычных двусторонних отношений, принцип распределения ресурсов не благоприятствует в равной степени всем направлениям этого процесса. В результате интенсивность соседских отношений увеличилась в тех случаях, когда они основывались на совместных многосторонних проектах. Интенсивность соседских отношений сохранилась тогда, когда они основывались на традициях (например, в Скандинавии) или когда государства длительное время входили в состав одной федеративной структуры (например, государства, образовавшиеся после распада Советского Союза и Чехословакии). Складывается впечатление, что страны постсоветского пространства встали на путь создания структуры сотрудничества, объединяющей страны и режимы, разделяющие общие ценности и более-менее открыто отрицающие другие.

По окончании холодной войны у большинства стран не было достаточного запаса энергии для инициирования регионального сотрудничества или реформирования соседских отношений. Структуры, поддержанные извне, расцвели, и таким образом стали ассоциироваться с некоторыми из ключевых субъектов европейской политики. Это является отражением перераспределения власти и влияния в Европе за последние пятнадцать лет.

Управление разведкой и контроль над ней

Полк. Фред Шрейер

Что такое разведка?

Существует огромное количество различных определений разведки¹, но они преимущественно запутывают это понятие, а не проясняют его². В общих чертах под разведкой понимают пять вещей: 1) *некие особенные знания*; 2) *тип организации, продуцирующей такие знания*; 3) *деятельность, осуществляемая такой организацией*³; 4) *процесс управления такой деятельностью*; 5) *продукт, который получается в результате этой деятельности и процессов*.

В более узком понимании разведка — субъект информационной категории, которая в иерархии, подчеркиваемой в современной теории управления знаниями, является шагом в цепи создания ценностей, начинающейся с данных, формирующих информацию, которая затем превращается в знания и достигает своей высшей точки — мудрости. Носителем знания является человек, а не сама собранная информация, и только человеческое существо может сыграть центральную роль в творении знания. Информация, которая становится все более доступной и даже более дешевой, стала единственным фактором производства, порождающим ценность в процессе пользования им⁴. И чем больше людей работают над одними и теми же данными и информацией, тем большей ценности в виде знаний они способны достигнуть. Вообще информация — все, что можно знать, вне зависимости от того, каким образом это получено, разведка же имеет дело с *особенными знаниями*, которые необходимы высшему политическому руководству страны, ответственному за принятие государственных решений, а также — военному командованию и тем, кто занимается оборонным планированием. Более того, эти *особенные знания* часто существуют в скрытом виде и непредсказуемы.

Разведкой также называют *организацию*, которая производит эти особенные знания. Существуют *службы внешней (или иностранной) разведки*, которые занимаются вопросами внешней безопасности, и *внутренняя разведка (или службы безопасности)*, которые осуществляют разведывательную деятельность в интересах внутренней безопасности страны.

К разведке также относится и сама *деятельность*, которую осуществляют разведывательные организации. Эту деятельность по выполняемым функциям подразделяют на четыре категории: *разведывательный сбор данных*, *разведывательный анализ*, *контрразведка*, защищающая общество и собственный разведывательный потенциал против деятельности вражеских разведок, диверсий и

¹ См. сайт: http://intellit.muskingum.edu/whatis_folder/whatisintelintro.html.

² Для полноты дискуссий по поводу определения терминов см.: Codevilla, Angelo. 1992. *Informing Statecraft: Intelligence for A New Century*; New York: The Free Press; pp. 3-47.

³ Kent, Sherman. 1965. *Strategic Intelligence for US World Policy*. Hamden: Archon Books, p. xxiii.

⁴ Земля, труд и капитал — традиционные факторы производства — не исчезают, а становятся вторичными по отношению к знаниям. Фирмы, рожденные в интернете в виртуальной форме, такие как 'eToys' и 'amazon.com', во много раз приумножили ценность своих составных частей, несмотря на ограниченные инвестиции в традиционные факторы производства.

саботажа, и *скрытые (тайные) акции*, подразумевающие тайную деятельность за рубежом, имеющие цель изменить развитие ситуаций и условий, влияющих на актуальные национальные интересы.

Разведкой также называют *процесс управления* деятельностью разведывательных органов, в котором данные и информация собираются, идентифицируются, приобретаются и анализируются в качестве ответа на запросы правительства или военного командования. Или, в более общем плане: как процесс, разведка представляет собой мероприятия, связанные с запросом со стороны правительства или военного командования, и последующими сбором, анализом и распространением затребованной информации, что осуществляют разведывательные органы. В целом же это — пятистадийный разведывательный цикл, состоящий из: 1) *планирования и направленности*; 2) *сбора информации*; 3) *обработки полученной информации*; 4) *выработки и анализа разведывательного продукта*; 5) *его распространения*.

Сбор информации осуществляется по-разному. Перехват сообщений, изображений, тайное приобретение документов и других материалов требуют очень осторожного обращения. Другие же способы могут быть относительно открытыми, хотя даже они нуждаются, как минимум, в переводе с других языков. Самым важным элементом разведывательного цикла является *обработка информации*, что можно более точно объяснить, обозначив разницу, как говорят военные, между “необработанными данными любого рода”, которые еще называют информацией, и “продуктом, который получился в результате обработки информации” и который называют *разведывательным*⁵. Поэтому считается, что разведка — это информация, однако не вся информация является разведывательной⁶.

По сравнению со сбором информации, который осуществляется через дипломатические и другие каналы, разведка работает более “нажимом”, чем “вытягиванием”, и этот процесс дает “добавочную стоимость” к собранным данным. Это связано с тем, что разведка имеет дело со сложными вопросами, которые могут содержать элемент сокрытия или обмана.

В качестве финального аккорда, разведка представляет собой *продукт* как результат деятельности разведывательных органов. Разведывательные продукты представляют собой важные ситуационные доклады, оценки, подсчеты, аналитические материалы, подготовленные в форме, удобной для использования. Разведывательный продукт должен быть точным и своевременным.

Поскольку разведка — это очень точный результат, необходимый для удовлетворения особых потребностей пользователя, он должен убедить заказчика своими *аналитическими материалами*, базирующимися на свидетельствах, предположениях и выводах. Более того, приветствуется *вероятностный анализ*, имеющий дело с возможностями, шансами или уязвимостью, что может быть использовано для политических решений, планирования интервенции или проведения военных операций. Именно акцент на анализе, представленности и убедительности и отличает разведывательную информацию от информации, к примеру, “новостного” типа. Кроме этого, в процессе обработки информации особое внимание уделяется прогнозу, и поэтому величайшая ценность разведки заключается в том, что это — *путеводитель в будущее*⁷.

Итак, разведка подобна археологии: необходимо не только отыскать факты и свидетельства, но и интерпретировать их⁸. Ясность и точность — вот что отличает разведывательную информацию от информации новостного типа, но даже лучшие информационные продукты не гарантируют обретения заказчиками мудрости. Тем не менее разведка, как объективная оценка и прогноз, заслуживает признания и внимания не только в контексте демократического порядка, но и в многостороннем масштабом международном сотрудничестве.

⁵ *British Joint Operational Intelligence*. 2000. Joint Warfare Publication 2-00; Annex 1A, p. 1.

⁶ Lowenthal, Mark. 2003. *Intelligence: From Secrets to Policy*. 2nd ed. Washington D.C.: CQ Press, p. 2.

⁷ Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. London: Frank Cass Publishers, pp. 7–9.

⁸ *Ibid.* p. 10.

В чем заключается цель разведки?

Цель разведки заключается в информировании правительства: *доносить правду властям*. Как правило, задачей разведки является сбор секретной или закрытой информации, которую нельзя приобрести иным путем, причем сделать это безопаснее и дешевле, чем другими способами. Разведка служит потребностям высшего политического руководства и военного командования. Эта деятельность есть 1) *раннее предупреждение*; 2) *обеспечение долгосрочной экспертизы*⁹; 3) *информационная поддержка процессов принятия решений и формирования политики и, в случае конфликта, военных операций*; 4) *обеспечение и защита государственных секретов* — и это представляет собой сущность всей разведки.

Раннее предупреждение

Разведка обязана, причем всегда и во все времена, помогать правительству, стране и ее вооруженным силам избежать участи стать жертвами стратегических неожиданностей. Поэтому разведывательные службы обязаны иметь возможность предупреждать о развитии кризисных ситуаций, определять вероятность возникновения неожиданностей, опасностей, угроз и нападений. Учитывая то, что уязвимость жизненно важной инфраструктуры страны является высокой и немного меньшей — уязвимость сил обороны и безопасности, важность функции предупреждения значительно возрастает. Для подготовки обороны и адаптации, а тем более для реконструкции вооруженных сил, требуется *очень* много времени, поэтому *очень* раннее предупреждение является настоятельной необходимостью.

Обеспечение долгосрочной экспертизы

Разведывательные органы — это своего рода правительственные специалисты, использующие определенные методы сбора разведывательной информации для ее дальнейшего анализа и выработки разведывательного продукта, но в то же время являющиеся экспертами в определенных областях, и им приходится балансировать между этими двумя функциями. Разведка, в принципе, охватывает неограниченное количество информации, но существует несколько правил относительно вещей, которыми разведке заниматься не следует. Существуют ясные и точные ограничения относительно субъектов, которыми разведка занимается. Есть сферы, в которых разведка имеет приоритет по сравнению с другими источниками знаний и которые можно объединить в одно узнаваемое понятие *национальная безопасность*. В этой области задачей разведки является выявить *намерения* реального или потенциального противника, *риск насильственных изменений, угроз и нестабильности*, а также ситуаций, при которых они могут возникнуть, средства и методы, которые могут быть использованы при конфликтах, потенциал и масштаб эскалации и угрозы, которые они обеспечивают.

Тонкое знание стратегической ситуации, ее вероятностное развитие, риски, опасности, угрозы и возможности представляют собой не только раннее предупреждение, но и предпосылки для 1) определения национальных интересов; 2) развития веской стратегии национальной безопасности, адекватной политики безопасности и соответствующих военных стратегий; 3) определения задач для сил, защищающих жизненно важную инфраструктуру страны, силы безопасности и вооруженные силы; 4) разработки доктрины и ее оперативного воплощения.

Если высшее руководство страны, военное командование, специалисты, занимающиеся оборонным планированием, и их советники будут достаточно информированными об обстановке в мире и ее развитии, о потенциальных и реальных угрозах, опасностях и рисках, возможностях и изменениях, можно ожидать, что они разработают и будут воплощать в жизнь эффективную политику в сферах внутренней и внешней безопасности, национальной обороны и международных отношений. Более того, эти знания, вероятностное планирование, своевременное предупреждение являются основными условиями для эффективного кризисного управления внутри страны, и разведывательные службы обеспечивают для этого информационный базис.

⁹ Ibid. pp. 2–5.

Информационная поддержка процессов принятия решений и формирования политики

Благодаря быстрым изменениям, происходящим в стратегическом, политическом и экономическом пространстве, которые наблюдаются после окончания холодной войны, увеличилась потребность правительств в секретной информации. Национальная безопасность становится все более зависимой от транснациональных рисков и преобладающих опасностей, и более глобально — от региональной и мировой стабильности и солидарности стран, имеющих сходный уровень развития. С тех пор как географическая удаленность более не обеспечивает необходимой безопасности, государства должны влиять на кризисы и конфликты, усилия политики безопасности и внешней политики уже фокусируются на их предотвращении, кризисном менеджменте, реакции на кризисы и на военных операциях за рубежом в составе коалиционных войск, если это признается возможным и необходимым. Более того, появление огромного числа глобальных, региональных и транснациональных политических, экономических, социальных и военных вызовов, а также растущие бюджетные ограничения требуют от государств перехода от концепции *избегания рисков* к концепции *управления рисками*. Процессы принятия решений и формирования политики государства нуждаются в поддержке разведывательной информацией, потому что мир XXI столетия напуган новыми опасностями, причем более непредсказуемыми и неопределенными, чем когда-либо в мировой истории. Отмечено появление трех тенденций в перспективном развитии, которые умножают вызовы безопасности, делают оценку более сложной, развитие менее предсказуемым, а кризисы и конфликты менее просчитываемыми:

- Увеличение количества действующих субъектов, источников кризисов и способов применения насилия и проведения конфликтов, которые делают кризисы, конфликты и угрозы многомерными.
- Смещение насилия на городские территории, в сферу внутренней безопасности, безопасности страны и ее граждан, усиление экономически, этнически, религиозно и идеологически мотивированных противоречий и их воплощение в новые и преимущественно асимметричные или неконвенциональные формы конфликтов, полностью уничтожающие право человека на личную неприкосновенность и жизнь вообще.
- Ускорение технологического развития и внедрение инноваций приводит, с одной стороны, к более сильным взаимосвязям, большему доступу к информации, экономической и финансовой взаимозависимости, расширению сфер соприкосновения различных государств, а с другой — к большей доступности средств и методов вмешательства, нарушений, деструкции, что в целом серьезно повышает региональную и глобальную взаимозависимость, а также уязвимость развивающихся стран.

С появлением новых динамических тенденций и уязвимых мест руководство страной становится все более сложным делом. Правительства должны понимать это, чтобы быть способными дать адекватный ответ. Варианты решения проблем часто зависят от того, насколько рано они были идентифицированы. Выбор правильного варианта, в свою очередь, зависит от того, насколько будут просчитаны последствия решения. А если направление действий уже выбрано, становится необходимым знать, какие эффекты следует ожидать от этого, для того чтобы должным образом подготовиться к ним. В любом случае правильность выбора зависит от того, насколько качественной была предоставленная разведывательная информация. Поэтому аргументированные государственные решения и разработка государственной политики требуют качественной разведывательной информации, оценок и предупреждений. Хорошая разведка не гарантирует хорошей политики, но бедная разведывательная информация гарантирует плохое управление.

В этом смысле в руках ответственного демократического руководства разведка становится одним из основных гарантов того, что государство будет полностью ответственным перед своим народом,

что вражеские намерения известны, угрозы безопасности определены, и своевременно разработаны меры противодействия ущербу, гибели и разрушениям¹⁰.

Обеспечение и защита государственных секретов

Прозрачность в действиях правительства, государственной администрации и других органов является важной составляющей демократии, если власть хочет действовать легитимно, приемлемо, опираться на поддержку общественности, избирателей и налогоплательщиков¹¹. Однако для того чтобы получить информацию, которую кто-то отказывается предоставлять или держит в секрете, правительство вынуждено обращаться к разведывательным службам, обладающим потенциалом и полномочиями, недоступными для других правительственных органов. Разведорганы обязаны не только использовать техники внедрения, но и обладать легитимным правом их применения¹². Разведка должна держать в тайне свою работу по сбору информации и ее анализу. В этом случае секретность становится бесценным ресурсом¹³. Необходимость соблюдения секретности означает, что многие аспекты деятельности разведывательных служб не могут быть прозрачными, как и других правительственных органов, и не должны подвергаться рассмотрению и обсуждению со стороны общественности. Публикация информации об используемых ресурсах или успехах может подвергнуть риску раскрыть потенциал и цели разведывательных служб, что очень серьезно снизит эффективность их деятельности. Таким образом, для того чтобы разведывательные службы вели свои дела эффективно, необходимо чтобы некоторые деликатные моменты их действий были и оставались секретными¹⁴. В демократических странах признаются секретными, по крайней мере, три основных момента:

1. Вся информация относительно целей разведки, ее источников, операций, методов, процедур и средств сбора информации.
2. Анонимность штата оперативных сотрудников и защита такой информации.
3. Сущность и детали разведывательной деятельности, осуществляемой спецслужбами за рубежом.

Всем без исключения разведкам необходимо поддерживать секретность в вышеуказанных моментах. Это должно гарантировать защиту источников от разглашения, а также защиту полученной закрытой информации. Это делается не только в интересах сотрудников спецслужб, но и всех людей из внешнего мира, сотрудничающих с ними. Секретность необходима, потому что это единственный способ обезопасить реальные и потенциальные источники информации. Никто не станет добровольно работать с разведывательной службой, если она неспособна предотвратить разглашение своих источников информации.

¹⁰ Lustgarten, Laurence & Leigh, Ian. 1994. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford: Clarendon Press.

¹¹ Hulnick, Arthur. Winter 1999. Openness: Being Public About Secret Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 12, no. 2; pp. 463–483. Robertson, K. G. 1999. *Secrecy and Open Government*. New York: Macmillan. And: Turner, Stansfield. 1985. *Secrecy and Democracy*. Boston: Houghton Mifflin.

¹² Деятельность разведывательных служб должна осуществляться в законодательных рамках, которые определяют сферу их полномочий ответственность и границы их компетенции, механизмы надзора и подотчетности, а также юридические меры по рассмотрению жалоб и заявлений в случае нарушения прав человека. Система государственного регулирования, координации и контроля должны быть определяющими в разведывательной работе. Такая система состоит из соответствующих законов, исполнительных директив, приказов, министерских или служебных правил и инструкций.

¹³ Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. London & Portland, OR: Frank Cass, pp. 4–6.

¹⁴ В США, согласно Акту о национальной безопасности, департамент секретных служб несет ответственность за защиту источников и методов деятельности разведки США.

Необходимость соблюдать анонимность для штата оперативных сотрудников разведки вытекает из первого пункта: цели, источники, операции, методы, процедуры и методы сбора информации не могут оставаться секретными, если имена оперативных работников известны общественности. Раскрытие имен сотрудников разведки неминуемо подвергнет их опасности и атакам со стороны контрразведывательных органов противника. Информация о деятельности разведорганов также должна быть засекречена, потому что ее раскрытие обнаружит их намерения и цели сбора разведывательной информации, а также потенциал систем такого сбора, приведет к большим мерам предосторожности и эффективным контрмерам, неудачам в операциях, а также к невозможности доступа и сбора информации в будущем. Очень часто успехи разведки должны оставаться тайной для того, чтобы обеспечить последующий успешный сбор информации.

Если правительство заинтересовано в международном сотрудничестве спецслужб¹⁵ и разведка поддерживает это, реальным представляется обмен оперативными и стратегическими информацией и оценками. Все документы и разработки разведки являются национальным достоянием, и они не могут разглашаться или распространяться без разрешения на то соответствующих национальных органов. Так как разведывательная информация становится доступной для разведок стран-союзников, необходимо убедиться, что они в равной степени будут соблюдать секретность. Поэтому необходимо установить четкие руководства и правила относительно доступа, классификации, распространения и архивации разведывательной информации, как для членов правительства и других высших органов власти и общественности страны, так и для официальных лиц и разведывательных агентств стран-союзников.

Однако не вся информация должна быть защищена и засекречена. Если мы приходим к выводу, что раскрытие информации негативно влияет на источники и методы работы, то такую "прозрачность" можно считать самоуничтожением. Но если секретность — как фактическая, так и функциональная — становятся слишком жесткими, общественность в либеральных демократиях общественность начинает подозревать, что государство скрывает слишком много документов и хранит слишком много секретов. В открытом обществе отказ общественности в доступе к информации рано или поздно приведет к негативным последствиям. Намного эффективнее обеспечивать оптимальный уровень прозрачности, в то же время соответствующим образом готовить общественность, и последняя извлечет немало пользы из разведывательных продуктов, знаний и оценок. Кстати, сейчас в США официальные публикации некоторых разведывательных продуктов, представляющих большую ценность, находятся в открытом доступе или их можно купить. Много разведывательных служб имеют свои веб-сайты, содержание которых постоянно увеличивается и обновляется¹⁶. На веб-страницах даже приводятся этические кодексы поведения сотрудников спецслужб. Заметно, что не все разведывательные службы могут предложить общественности такие данные как, например "Книга мировых фактов" (*World Fact Book*), публикуемая ЦРУ на своем веб-сайте.¹⁷, которую использует весь научный мир и очень за это признателен: только мощные спецслужбы обладают возможностями обеспечивать постоянное обновлению таких данных. Однако и спецслужбы небольших стран могли бы использовать свои разведывательные продукты и оценки в интересах общественности, особенно когда такие публикации могут прояснить противоречивые моменты, события, развитие ситуаций и позиции правительства.

Доброжелательное отношение общественности к разведке, в котором так нуждается любая демократия, а также общественное сотрудничество, являются крайне важными моментами. Предостав-

¹⁵ Richelson, Jeffrey T. & Ball, Desmond. 1985. *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation among the UKUSA Countries*. Boston: Allen & Unwin. And: Wylie, Neville. July 1996. Keeping the Swiss Sweet: Intelligence as a factor in British Policy Towards Switzerland During the Second World War. *Intelligence and National Security*. Vol. 11, no. 3; pp. 442–467.

¹⁶ См., например, сайты ЦРУ США (<http://www.cia.gov/>), Британской секретной службы (MI5) (<http://www.mi5.gov.uk/>), Немецкой разведывательной службы (<http://www.bundesnachrichtendienst.de/start.htm>). Канадской службы безопасности и разведки (<http://www.csis-scrs.gc.ca/>), Российской федеральной службы безопасности (<http://www.fsb.ru/>)

¹⁷ См. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/goes/af.html>.

ляя телефон, факс, электронные адреса для связи, службы поощряют значительную общественную поддержку.

Какие категории разведки существуют?

Разведку можно сгруппировать по-разному. В целом выделяют две категории разведки:

- *Службы безопасности*, которые продуцируют информацию, имеющую отношение к *внутренней безопасности*, целью деятельности которой является защита государства, конституционного порядка, общества, целостности территории страны, воздушного и водного пространства от враждебной деятельности внешнего противника, такой как диверсии, шпионаж, саботаж, политически мотивированные акты насилия. *Службы безопасности (службы внутренней безопасности, внутренняя разведка)* должны обеспечивать внутреннюю безопасность и безопасность общества¹⁸.
- *Внешняя (иностранная) разведка* продуцирует разведывательный продукт, имеющий отношение к *внешней безопасности* и раннему предупреждению. Для обеспечения внешней безопасности требуются знания о рисках, опасностях, угрозах и возможностях, а также о событиях и их последствиях. Внешняя разведка нуждается в информации о намерениях, потенциале и деятельности иностранных государств, организаций, неправительственных группировок, их агентов, спонсоров, которые в целом могут представлять реальную или потенциальную угрозу стране и ее интересам за рубежом. *Внешняя (иностранная) разведка* осуществляется внешними (иностранными) разведывательными службами, целью которых является продвижение и защита национальных интересов, которые включают политические, экономические, военные, научные, общественные и другие аспекты безопасности.

Цели и объекты сбора информации внешней разведкой и службами внутренней безопасности различны. Различные и риски, которым они подвергаются. Важно, чтобы механизмы руководства, контроля и подотчетности учитывали эту разницу. Из-за того, что в процессе деятельности служб внутренней разведки возможно вторжение в личную жизнь и сбор конфиденциальной информации, которая может повредить гражданам страны, над этими службами необходим более строгий контроль для установления соответствующего баланса между внутренней безопасностью и соблюдением прав отдельных граждан¹⁹.

Каковы функции разведки?

В целом разведывательные службы выполняют три базовые функции: *сбор, анализ информации* и внутреннюю, по отношению к этим процессам, функцию *контрразведки*. Тайные акции, которые иногда считаются четвертой функцией разведки, стали в современных демократических странах предметом дискуссий на тему их соответствия актуальным задачам²⁰.

Сбор информации

Сбор информации является краеугольным камнем разведки: получение данных и информации о людях, местах, событиях и деятельности, которые необходимы правительственным службам, но не

¹⁸ Британская секретная служба (MI5), которая является разведывательным агентством безопасности, например, имеет задание охранять экономическое благосостояние Великобритании от иностранных угроз. См.: <http://www.mi5.gov.uk/function.htm>

¹⁹ Johnson, Loch. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. Chapter 9, Balancing Liberty and Security. New York: New York University Press. pp. 199–222.

²⁰ Caparini, Marina. 2002. Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 3rd–5th October 2002, p.2.

могут быть получены из открытых источников, дипломатических и других контактов. Без сбора информации разведка не более чем гимнастика для ума²¹.

Системы управления сбором информации используются для каждого из трех основных методов получения: *агентурная разведка (human intelligence, HUMINT)*, при котором информация собирается людьми — шпионами, агентами, инсайдерами, также перебежчиками, информаторами, дипломатами, бизнесменами, путешественниками, представителями средств массовой информации и пр.; *сигнальная разведка (signals intelligence, SIGINT)*, в которой данные и информация собираются в результате перехвата, мониторинга, локализации радио-, микроволнового, радарного или другого электронного излучения, включая лазерное, электронно-оптическое и видимое излучение²²; *видовая разведка (imagery intelligence, IMINT)*, в которой данные и информация собираются посредством фотографий, электронных, инфракрасных, ультрафиолетовых, гиперспектральных²³ и других технологий получения изображений через спутники или особое оборудование наземного морского и воздушного базирования²⁴.

Агентурная разведка, в свою очередь, может быть разделена на *открытый* и *тайный сбор информации*. Умения и техники, используемые в тайном сборе информации, существенно отличаются от принятых в открытом сборе информации²⁵, а поэтому отличаются: организация работы, ответственность, составление докладов и распространение информации, полученной различными путями. В тайном сборе информации человеческий фактор играет значительно большую роль, при этом используется точнейшее и чувствительнейшее аудио — и видеооборудование, осуществляющее мониторинг очень аккуратно и скрытно, робототехника, собирающая информацию, известная под названием *микроботы*, оснащенная изощреннейшими сенсорами, компьютерными устройствами для мониторинга коммуникаций и дешифровки сообщений.

Картография также стала очень зависимой от различного вида изображений, и это является очень хорошим аргументом использования видовой разведки в составлении военных карт²⁶.

Теоретически все способы сбора информации²⁷ могут быть использованы для выполнения одной задачи, для того, чтобы подтвердились факты, полученные в результате применения одного из способов сбора информации. Существует множество других очень сложных и часто конкурирующих требований к сбору информации, которые не всегда применимы практически или являются очень дорогими. Таким образом, открытые источники или доступная общественности информация необходимы для опре-

21 Lowenthal, Mark. op. cit. pp. 54–86.

22 Дополнительная информация по этому вопросу содержится в работе Bamford, James. 2001. *Body of Secrets: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency — From the Cold War Through the Dawn of a New Century*. New York: Doubleday. And: Bamford, James. 1982. *The Puzzle Palace: A Report on America's Most Secret Agency*. Boston: Viking.

23 Гиперспектральные сенсоры улавливают отражение в различных диапазонах излучений, что позволяет проникать через маскировку и определять наличие и строение объектов, которые недоступны для камер и сенсоров, работающих в световом диапазоне.

24 По вопросам воздушной и спутниковой видовой разведки см: Национальная комиссия США по надзору Национального разведывательного агентства. 14 ноября 2000 г. Доклад: *Национальная комиссия США по надзору над деятельностью Национального разведывательного агентства*. Вашингтон. GPO. См также <http://www.nrocommission.com>. Также: : Best, Richard A. 2000. *Airborne Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR): The U-2 Aircraft and Global Hawk UAV Programs*. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress. Also: *Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection*. См. на сайте: <http://www.fas.org/irp/offdocs/int015.html>.

25 Steele, Robert David. 1996. Open Source Intelligence: What Is It? Why Is It Important to the Military? *American Intelligence Journal*. Vol. 17, nos. 1 and 2; pp. 35–41.

26 Odom, William W. 2003. *Fixing Intelligence. For a More Secure America*. New Haven and London: Yale University Press; pp. 137–138.

27 Для ознакомления с дополнительными средствами сбора информации см: *USAF Intelligence Targeting Guide*. Февраль 1998. *Air Force Pamphlet 14–210 Intelligence*; Приложение 3. См также: http://www.fas.org/irp/doddir/usaf/afpam14-210/part_16.htm

деления противоречий в полученной информации или подтверждают тот факт, что информация не является доступной, оценивают возможные затраты и риски, возникающие при ее получении, и только после этого формируется конкретное задание по получению определенной информации.

Системы сбора разведывательной информации не применяются относительно общественно доступной информации. Общественная информация представляет собой смежный разведывательный продукт, получаемый при сборе информации, и в этом случае используются другие средства и методы, чем при тайном сборе информации. Возможности секретного сбора информации должны использоваться для определенного вида информации или такой информации, важность которой обусловлена заказом со стороны высшего руководства страны или других потребителей разведывательного продукта. При этом необходимо тщательно взвешивать все политические выгоды и затраты. Поэтому в данном процессе должно участвовать и руководство разведывательных органов.

Анализ

Термин “анализ” употребляется для обозначения процессов *сопоставления, анализа и оценивания* сырых данных, для обобщения информации, поступившей со всех источников и ее дальнейшей трансформации в разведывательную — в отчеты, ситуативные доклады и предупреждения, аналитические материалы, оценки, подсчеты, прогнозы и инструкции²⁸. Если в процессе сбора информации, по крайней мере, тайного, основную роль выполняли умные технологии, анализ, сопоставление и оценка все еще происходят в человеческих умах. Никакой объем данных не может заменить вдумчивого аналитика, способного дать критическую оценку проводимой политики и оперативно оценить события, действующие субъекты или тенденции, которые могут быть скрыты в массе запутанного и противоречивого сырого информационного материала²⁹. Перед аналитиком выдвигается требование “попасть в точку”.

Управляя сбором информации, аналитик в состоянии выбрать наилучший метод для получения сырой или обработанной информации для оценивания и последующей подготовки разведывательного продукта, полностью соответствующего нуждам потребителя. Такой продукт должен содержать то, что известно, — факты, каким образом это стало известным — источники; выводы — точные оценки, что может измениться — альтернативные результаты и что остается невыясненным. Главная цель — минимизировать неопределенность, с которой высшее руководство страны обязано считаться во время принятия стратегических и политических решений в вопросах национальной безопасности и внешней политики. Более того, аналитик обязан помочь в осмыслении комплексных моментов, обратить внимание на чрезвычайные проблемы и угрозы национальным интересам. Таким образом, важность разведывательного продукта заключается не только в точности, но и в указании того, что может оказаться актуальным для заказчика³⁰.

Разведывательным службам не следует удовлетворять запросы в анализе, если им известно, что информация, полученная по этому вопросу, будет обладать низкой актуальностью для полного анализа предмета. Не стоит также заниматься анализом фактов, предметов или явлений, если всю информацию по их поводу можно приобрести из доступных источников, но при этом если экспертная оценка разведывательного аналитика или службы значительно не дополнит анализ материала, полученного из открытых источников.

²⁸ Для более глубокого ознакомления с анализом см.: MacEachin, Douglas J. 1994. *The Tradecraft of Analysis: Challenge and Change in the CIA*. Washington D.C.: Consortium for the Study of Intelligence. And: Johnson, Loch K. October 1996. *Analysis for a New Age*. *Intelligence and National Security*, 11, pp. 657–671. Also: *Analysis. Directorate of Intelligence in the 21st Century. Strategic Plan*. August 1996. Washington D.C.: CIA; Unclassified; For Public Release. And: Nielson, Harold. October 1995. *The German Analysis and Assessment System*. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 54–71.

²⁹ Dupont, Alan. 2003. *Intelligence for the Twenty-First Century*. *Intelligence and National Security*; Volume 18, no. 4; p. 22.

³⁰ Davis, Jack. 1996. *A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis*. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5; pp. 7–15. См. также: <http://www.CIA.gov/chi/studies/95unclasps/Davis.html>.

Контрразведка

Контрразведка — это усилия, которые прилагает страна для предотвращения деятельности иностранных спецслужб или политических движений или группировок, контролируемых извне, часто поддерживаемых спецслужбами, направленной на проникновение в государственные институты, военное командование, министерские должности в самой стране или за рубежом с целью шпионажа, диверсий и саботажа³¹. Но объектами контрразведывательной работы могут быть не только граждане какой-либо страны, но и лица без гражданства. Контрразведка также имеет дело с террористическими актами, вне зависимости от того, откуда и кем они были инспирированы — в самой стране или за рубежом. Поэтому контрразведке приходится заниматься и вопросами, находящимися в компетенции пограничных и таможенных служб.

Контрразведывательная деятельность состоит из наступательных и защитных мер: *защитные меры* предполагают проведение расследований и проверок государственных служащих, сотрудников учреждений и ведомств, мониторинга деятельности известных или подозреваемых агентов, наблюдения за активностью иностранных разведывательных служб с целью определить и нейтрализовать их деятельность; *наступательные меры* осуществляются путем сопоставления информации о деятельности иностранных разведывательных служб, их оперативной работе путем вербовки агентов, организации операций по проникновению, нарушению деятельности, обману и манипуляции этими службами и связанными с ними организациями в собственных интересах.

Контрразведка является составляющей всего разведывательного процесса, в частности для того, чтобы, оценивая источники и информацию, быть уверенными, что собранные данные являются подлинными. Это существенно отличается от сбора информации, осуществляемого разведкой, потому что контрразведка подразумевает меры противодействия угрозам со стороны враждебных разведывательных служб или негосударственных организаций и группировок. Контрразведка не может выдать готовый продукт в течение короткого времени, контрразведывательная деятельность не ограничивается временным периодом.

Из-за того, что во всех странах шпионаж является преступлением, контрразведка связана с правоохранительной деятельностью. Но ловить шпионов и обнаруживать иностранные технические средства сбора информации является гораздо более сложной деятельностью, чем ловить отечественных или зарубежных преступников. Мотивация и ресурсы, которыми обладает криминал, серьезно отличаются от тех, кого поддерживают иностранные спецслужбы. Умения проводить криминальные расследования, однако, часто не имеют успеха в контрразведывательных операциях³². Поэтому, если можно рассматривать слияние агентурной разведки и наступательной контрразведки в единую организацию, аргументы по поводу слияния контрразведки и правоохранительных органов не выдерживают критики. Более того, использованием множества различных методов сбора информации, включая также агентурную и видовую разведки, становится все более важным для оперативной деятельности контрразведки.

Тайные акции

Тайные акции, которые иногда называют “активными мероприятиями”, проводились разведывательными службами СССР, стран Варшавского договора и некоторыми другими странами, чья деятельность использовалась с целью оказать влияние на политические, военные или экономические

³¹ Для более глубокого изучения см.: Johnson, William R. 1994. *Thwarting Enemies at Home and Abroad: How to Be a Counterintelligence Officer*. Bethesda, Md.: Stone Trail Press. And: Zuehlke, Arthur A. 1980. What is Counterintelligence? In: *Intelligence Requirements for the 1980s: Counterintelligence*. Godson, Roy; ed. Washington D.C.: National Strategy Information Center. Also: Olson, James M. 2001. *A Never-Ending Necessity. The Ten Commandments of Counterintelligence*. Washington D.C.: *Studies in Intelligence*. CIA. См также: http://www.odci.gov/csi/studies/fall_winter_2001/article08.html.

³² Hulnick, Arthur S. Fall 1997. Intelligence and Law Enforcement: The ‘Spies Are Not Cops’ Problem. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 10, no. 3; pp. 269–286. And: Baker, Stewart L. Winter 1994/1995. Should Spies be Cops? *Foreign Policy*. No. 97; pp. 36–52.

условия и ситуации за рубежом, причем роль правительств не была очевидной и публично не разглашалась³³. Они могут состоять из пропагандистских акций и мероприятий, направленных на поддержку политических или военных движений внутри отдельной страны, помощь в техническом и другом обеспечении правительств, решающих проблемы своей страны, или акций, направленных на прекращение противозаконной деятельности, которая угрожает интересам страны и ее безопасности, например, терроризма, организованной преступности, нелегального оборота наркотиков.

Тайные акции представляют собой непродолжительную военную операцию для достижения целей, которых невозможно добиться дипломатическим или другим иным путем³⁴. Невоенные тайные акции, возможно, не имеют другого логического организационного задания, чем скрытый агентурный сбор информации³⁵. Но общая выгода от тайных акций горячо обсуждается³⁶. В принципе, тайные акции могут осуществляться только для поддержки целей внешней политики страны. Такие акции должны также сопровождаться и поддерживаться дипломатическими или войсковыми мероприятиями, торговыми санкциями. Тайные акции требуют незначительной части бюджета разведывательных служб, деньги преимущественно непропорционально расходуются на управление и надзор. Главной сложностью тайных акций является то, что они часто создают больше проблем, чем решают их. Поэтому цена, которую придется заплатить в случае поражения или раскрытия, должна быть тщательно просчитана и, где политическая цена является значительной, тайные акции должны быть санкционированы исключительно в результате демократических процедур и только при чрезвычайных обстоятельствах: когда безопасность страны находится под прямой угрозой, когда некоторые государственные механизмы не работают, когда потенциальный негативный эффект акции не перевешивает возможную выгоду.

Что такое “управление” разведкой

Два главных вида деятельности, осуществляемой разведкой, — *сбор и анализ* — должны быть рассмотрены в более широком контексте: эти виды деятельности связаны с запросами и потребностями высшего руководства страны, и используется при этом готовый разведывательный продукт. Управление процессом, инициированным по требованию высших должностных лиц страны, и который включает в себя сбор, анализ и распространение определенных востребованных типов информации, осуществляется, используя концепцию разведывательного цикла, в котором информация добывается, трансформируется в разведывательную и становится доступной для руководства страны и военного командования, других официальных лиц или агентств, которые нуждаются в разведывательной информации, необходимой для выполнения их обязанностей и функций³⁷. Разведывательный цикл обычно состоит из 5 стадий: 1) *планирование и направленность*; 2) *сбор информации*; 3) *обработка полученной информации*; 4) *выработка и анализ разведывательного продукта*; 5) его *распространение*.

Планирование и направленность требуют управления всеми усилиями разведки, которые должны обеспечить: от информации, необходимой для того, чтобы идентифицировать и оценить угрозы

³³ ЦРУ определяет тайные акции как “операции, разработанные для оказания влияния на правительства, события и организации или на отдельных людей с целью поддержать внешнюю политику своей страны так, чтобы не выявлялась связь с властью, санкционировавшую их”.

³⁴ Для более глубокого изучения проблемы см.: Berkowitz, Bruce D., & Goodman, Allan E. 2000. *Best Truth*, Chapter 5: Covert Action in the Information Age. New Haven and London: Yale University Press, pp. 124–146.

³⁵ Odom, William E. 2003. *Fixing Intelligence. For a more Secure America*. New Haven and London: Yale University Press, pp. 24–26.

³⁶ Church, Frank. January/February 1976. Covert Action: Swamp of American Foreign Policy. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 52, no. 1; pp. 7–11. Lefever, Ernest W. Spring 1980. Can Covert Action Be Just? *Policy Review*. No. 12; pp. 115–122. Rudgers, David F. April 2000. The Origins of Covert Action. *Journal of Contemporary History*. Vol. 35, no. 2; pp. 249–262.

³⁷ Johnson, Loch. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. New York: New York University Press, p. 187.

или приоритетные вопросы, необходимые для выработки политических и стратегических решений, для того чтобы решить, какие международные или внутренние действующие субъекты подлежат тщательному изучению и вплоть до доставки разведывательного продукта его потребителям. Весь этот процесс инициируется, когда очевидной становится необходимость, или поступает запрос со стороны определенных государственных субъектов — президента, премьер-министра, Совета национальной обороны, министров или других правительственных органов. В некоторых случаях эти требования и запросы являются институциональными.

Сбор информации означает получение данных и информации, которые должны стать разведывательными. В этом процессе используются открытые и закрытые, секретные источники информации, такие как агенты и перебежчики, предоставляющие информацию, которую невозможно получить иным путем, а также технические средства сбора информации.

Обработкой называется процесс сопоставления и превращения огромных информационных массивов в форму, более удобную для разведывательного анализа, включая языковой перевод и расшифровку. Информация, которая не попадает напрямую к аналитику, сортируется, архивируется и делается пригодной для быстрого компьютерного восстановления. Обработка также подразумевает уменьшение количества данных и дальнейший перевод отсортированной информации на пленки, если это фотографии, или в электронный вид.

Выработка и анализ заключаются в превращении обработанной информации и знаний в конечный разведывательный продукт. Этот процесс включает в себя интеграцию, анализ, оценивание всех доступных данных и подготовку разнообразных разведывательных продуктов. Такие продукты или оценки подаются в формате сообщений, кратких отчетов или более объемных исследований. Данные и информация, часто собранные фрагментарно, временами противоречиво, требуют специалистов, которые придадут им смысл и значимость. Поэтому хороший анализ зависит от собранных лучших умов, способных анализировать и оценивать события и условия, оперировать смесью открытой и закрытой информации. Объекты, которые комментируют разведывательные аналитики, относятся к сфере государственных интересов, в более широком плане они представляют собой текущие события, намерения, ресурсы, вероятное развитие ситуаций, различные регионы и их проблемы, организации, группы людей и отдельные личности в различных контекстах — политическом, географическом, экономическом, финансовом, научном, военном или биографическом.

Распространение, завершая разведывательный цикл, включает в себя обращение с готовым разведывательным продуктом и его доставку потребителям — высшим должностным лицам государства, принимающим политические и стратегические решения, которые инициировали весь разведывательный цикл. Информация, для того чтобы стать полезной, должна обладать пятью важнейшими характеристиками: быть актуальной, своевременной, точной, содержательной и чистой, в том числе аполитичной (не содержащей дезинформации, пропаганды, клеветы, обмана и пр.).

Очень часто в разведывательном процессе выделяют еще две фазы: **потребление и обратная связь**. Как и в какой форме высшее руководство страны использует разведку и степень, в которой разведка задействована для этого, являются важными моментами. Взаимоотношения разведки с теми, кто принимает решения государственной важности, должны быть не пассивными, а активными. Однако существуют объективные требования соблюдать дистанцию во всех рабочих моментах, причем не только в тех, которые считались важными и для аналитиков, и для потребителей разведывательного продукта в прошлом³⁸. Хотя обратная связь, вопреки желаниям разведки, редко имеет место, диалог между теми, кто потребляет разведывательный продукт и теми, кто его производит, должен обязательно происходить после того, как информация была поставлена заказчику. Поэтому тем, кто принимает решения государственной важности и формирует политику страны, необходимо все

³⁸ Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer — Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security Journal*, Vol. 1, no. 2, pp. 212–233. And: Haass, Richard N. 2002. Policymakers and the Intelligence Community: Support US Foreign Policy in the Post-9/11 World. *Studies in Intelligence*. Vol. 46, no. 3; pp. 1–13.

же немного рассказывать тем, кто предоставляет им информацию, о том, насколько они удовлетворены продуктом и что можно улучшить в каждом компоненте и стадии разведывательного цикла³⁹.

Приведенный выше пример разведывательного цикла, как и любая другая модель, является упрощенным отражением реального мира. Некоторые требования могут стать «постоянными». Те, кто формирует политику государства, будут редко детализировать, какая конкретно информация им нужна. Они чаще будут выражать желание получать доклады и отчеты по поводу различных ситуаций и их развития, переложив на плечи разведывательных агентств ответственность за решения того, каким образом будет приобретаться необходимая для этого информация. Более того, разведывательные службы испытывают определенную внутреннюю потребность в информации, которая помогла бы в проведении продолжительных операций: насколько разведка будет полезной в будущей деятельности, в частности, в отношении контрразведывательной работы и вопросов безопасности. Распространение информации также является едва ли не самой сложной стадией всего разведывательного цикла. Поделиться информацией с правительством, и при этом сохранив в тайне разведывательные методы и источники, — весьма нелегкая задача. Однако выдавать необходимую информацию ответственным официальным лицам является обязательным условием принятия эффективных решений относительно безопасности.

Правильное, надлежащее управление разведкой зависит от оптимальности настройки разведывательного цикла. Однако в будущем успешный разведывательный менеджмент будет отличаться способностью сливать воедино, интегрировать все элементы процесса для того, чтобы обеспечить полноценную поддержку высшего руководства страны и оперативного командования. Достижение этого показателя является еще более необходимым потому, что многие старые принципы и суждения более не могут применяться. На разведку оказывают влияние три главных фактора: 1) *изменения, происходящие в объектах, которые разведка должна изучить*; 2) *необходимость обмена разведывательной информацией и международное сотрудничество*; 3) *изменения, которые происходят в информационных технологиях и в использовании информации*.

Изменения в объектах изучения

Набор задач, которые должна выполнять разведка, становится более комплексным и объемным, чем когда-либо. В разведке серьезно изменились число и вариативность рисков, опасностей и угроз, которые сегодня могут мгновенно мутировать. Множество тем, являющихся субъектами разведывательной деятельности, значительно отличаются от тех, какие беспокоили правительства в прошлом — это и глобализация, и мировое пространство, и демографические и финансовые ресурсы, угрожающие странам и их населению. Поэтому разведывательный менеджмент должен быть готовым справляться с многочисленными неожиданностями, связанными с новыми рисками, опасностями и угрозами.

Неравенство разделяет страны, иногда суверенность просто миф, если не сказать лицемерие⁴⁰, существует немало стран с такими правительствами, которые способствуют дестабилизации во всем стратегическом пространстве, производят оружие массового поражения, предоставляют комфортные убежища террористам, финансируют убийства своих политических оппонентов за рубежом. Существуют страны, где государственные структуры или разваливаются или практически полностью отсутствуют, что провоцирует эндемические конфликты и массовую миграцию населения, а также способствует развитию терроризма и организованной транснациональной преступности.

Еще более важным является то, что растет число мощных неправительственных группировок, к которым относятся международные террористические организации, идеологические, этнические и религиозные экстремисты, мафия, большие криминальные структуры, которые представляют собой серьезную и опасную угрозу всему мировому сообществу. Продвижение глобализации, технологи-

³⁹ О реалиях использования разведывательного цикла, потребления разведывательного продукта и обратной связи см.: Lowenthal. *op. cit.*, pp. 50–51.

⁴⁰ Krasner, Stephen D. 1994. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

ческих инноваций, открытые границы и умелое использование противоречий, существующих между разными национальными законами и юридическими процедурами, которые используют террористы, экстремисты, незаконные торговцы оружием и распространители наркотиков, мошенники, торгующие человеческими органами и жизнями, специалисты по отмыванию грязных денег и незаконному захоронению токсичных и опасных отходов, — вот неполный перечень субъектов и явлений, с которыми сегодня приходится иметь дело разведывательным агентствам.

Существуют многонациональные корпорации, неправительственные организации, новые разведывательные агентства — сейчас считается модным отвергать государственные бюрократические процедуры и поручать выполнение разведывательных заданий частному сектору — во имя эффективности и сокращения расходов — а также множество военных компаний, частных охранных фирм и разведывательных агентств требуют мониторинга своей деятельности. Все эти действующие лица и исполнители, а также хакеры, занимающиеся компьютерным взломом, создали проблему: как предугадать их дальнейшие телодвижения и цели?, которая в последнее время становится все более острой.

Поэтому увеличение количества рисков, опасностей и угроз, а также их диверсификация, существенно расширило поле деятельности и задачи разведки и, одновременно с этим, повысило требования к ней с точки зрения укрепления международной безопасности. Это не ограничено только кризисным управлением, действиями в ответ на кризисные ситуации, предотвращение конфликтов и операции по установлению и поддержанию мира, современные задачи, стоящие перед разведкой, имеют глобальный масштаб и связаны с длительной безопасностью. Борьба против транснационального терроризма является одним из тех аспектов, где разведка обладает крайне важным потенциалом, как и ограничение распространения оружия массового поражения и других видов вооружения. Третьей категорией является информационная поддержка многих существующих соглашений по контролю над вооружениями и других мероприятий по строительству доверия. Принудительное выполнение международных санкций представляет собой четвертую категорию, в которой осуществляется широкосаботажное сотрудничество разведок⁴¹. Пятая категория связана с нарушениями прав человека. Разведывательная поддержка ликвидации последствий природных катастроф и гуманитарной помощи представляет собой шестую категорию. Более того, растущая необходимость защищать жизненно важную национальную инфраструктуру, в частности от информационных и кибератак, обостряет проблему международного сотрудничества разведок.

Руководство разведкой должно прилагать все усилия для осуществления систематического сбора информации и данных, особенно о намерениях, тенденциях, планах и потенциалах, и в равной степени об огромном количестве различных организаций и их деятельности, ресурсах, связях и движениях. Правилom для постановки задач перед разведкой всегда было следовать и следить, что является более безопасным и более дешевым мероприятием, чем остальные. Методы сбора информации и данных кардинальным образом изменились, особенно в конце прошлого столетия: спутниковые изображения и электронный перехват являются наиболее очевидными свидетельствами прогресса и инструментами выбора. Однако многие новые негосударственные структуры испытывают недостаток возможностей, которые позволяют эффективно использовать технические средства сбора информации. Многие новые угрозы требуют значительно большего участия людей в сборе информации — отдельных лиц, обладающих необходимыми языковыми и культурными навыками и готовыми иметь дело с большим риском и людьми, иногда совершенно бесчестными и коррумпированными. В то же время сущность этих угроз сделала участие человека в сборе информации не только значительно более сложным, но и более опасным. Тайное проникновение не может сейчас быть безопасным даже под дипломатическим прикрытием — контрразведка серьезно упрочила свое положение. Другие тенденции, которые существенно усложняют и негативно влияют на управление разведкой, включают в себя следующие моменты:

⁴¹ Международные соглашения между разведывательными службами базируются на политических соглашениях по этим четырем категориям. Национальные разведки осуществляют информационную помощь странам-союзникам.

- Технологические достижения, помогающие объектам оперативных разработок лучше прятать и хранить свои секреты. На открытом рынке всем, кто имеет достаточно денег, предлагаются изощренные устройства для искажения, обмана или шифровки информации.
- Усилия разведки должны охватывать все большие территории и все большее количество действующих субъектов. Поэтому серьезно усложняются планирование, управление, сбор и анализ, которые, к тому же, требуют большей гибкости.
- Следует ожидать неожиданностей, которые рождаются в непредсказуемой комбинации неконвенциональных угроз. Чтобы избежать этого, разведка должна образовать широкую сеть для мониторинга тем и стран, которые имеют к этому отношение, даже не в плане сбора информации, а для того, чтобы “держать руку на пульсе” и “улавливать изменения”.
- Для разведки представляется крайне важным свободно обращаться с огромным количеством языков. Поэтому требуются значительные возможности быстро обрабатывать иностранные материалы, общаться с нужными людьми, оперативно осуществлять обратный перевод.
- Построение лучшей из возможных систем сбора информации уже не является приоритетной задачей. В этом случае не только значительно увеличиваются затраты, но появляются уязвимость и негибкость, работа все большего числа различных систем может даже привести к различным ограничениям в сборе информации техническими средствами.
- Значительное увеличение информационных массивов коммуникации усложняет определение объектов для разработок. Хотя надежность обычных средств коммуникаций снижается, новые способы общения, такие как оптоволоконные кабели, лазеры, мобильные и спутниковые телефоны, электронная почта сложнее поддаются перехвату.
- Расширение доступа и использование возможностей Интернета для сбора информации, получения знаний и технологий, финансовых транзакций, а также для передачи и получения зашифрованных и скрытых сообщений, через веб-сайты и изображения.
- Потеря монополии и государственного контроля над криптологией, открытый доступ и быстрое распространение компьютерных средств шифрования частных коммуникаций привело к уменьшению эффективности применения видовой и коммуникационной разведки.
- Рост коммерческого спутникового фотографирования с возможностями разрешения в один метр и менее представляет собой еще один открытый источник информации не только для самих разведывательных служб, но и для их оппонентов.

Более того, перед разведкой возникает необходимость обслуживать гораздо большее число клиентов, с гораздо более широкими запросами, причем обслуживать гораздо быстрее. Однако разведка является весьма деликатным ресурсом, что необходимо учитывать и в ее обеспечении, и в требованиях к ней. Стилль, в котором управляют разведкой, определяет, и как много лишних денег было потрачено, и насколько неэффективными были усилия. Грубо говоря, если профессионалы разведки и современные разведывательные системы будут заниматься неизвестно чем, они ничего не смогут сделать.

Потребности всегда больше поставок. В мире индустрии существуют два основных подхода, благодаря которым можно справиться с подобными проблемами: нисходящее централизованное планирование и восходящие рыночные требования потребителя. Во времена холодной войны разведывательные службы выбрали централизованное планирование для решения проблем распределения ресурсов. Сегодня централизованное планирование ведет к неэффективному использованию ресурсов, что является неприемлемым, так как оно уже не в состоянии адекватно обеспечивать решение новых задач и требования разведки, оценивать все возникающие альтернативы. Эффективная по затратам разведка требует рыночной стойкости, дисциплины и новых правил достижения договоренностей.

Еще одним, часто недооцененным аспектом, являются непрерывность или преемственность, которая приобретает особую важность для небольших стран. Если этот принцип нарушается, резко снижается компетентность, которая не восстановится и на протяжении многих лет. Государственные политики и другие официальные лица, которые мало понимают в сущности разведывательного процесса, часто думают, что “компетентность служб, как личинка в коконе, всегда переживает трудные времена”. В большинстве случаев это невозможно. Еще менее понятен тот факт, что разведка почему-то

оказывается неготовой к появлению новых технологий, так как позднее будет очень сложно догнать уходящий поезд. По крайней мере, в технической сфере, практически всегда оказывается истиной, что если разведка не ухватится за новые возможности, она рискует остаться ни с чем на протяжении длительного периода времени, пока правительство не соизволит выделить ей хороший кусок бюджетного пирога, при этом, чем больше опоздание, тем больше денег требуется для его компенсации⁴². Поэтому для осуществления успешного управления разведкой требуется и преемственность, и постоянные усилия по совершенствованию, и более тесное двухстороннее и международное сотрудничество разведывательных служб.

Необходимость большего обмена разведывательной информацией и международного сотрудничества в целом

Разведывательные службы имеют культурные и бюрократические традиции не делиться информацией как между собой, так и с посторонними. Это вызвано естественным стремлением сберечь накопленную информацию и непреодолимой страстью к секретности. Спецслужбы, службы безопасности и разведывательные агентства в частности стремятся воздержаться от обмена информацией друг с другом. США не единственная страна, которая получила горький урок в том, что часто недостаточный обмен информацией, плохая координация усилий и связей разведок приводят к разрушительным последствиям. Поэтому требуется самый широкий обмен информацией — как вертикальный, так и горизонтальный, как внутренний, так и внешний. Руководство разведкой не только должно изменить свои стремления и традиции в соответствии с требованиями информационного обмена и уменьшением избыточной секретности, которая сковывает конструктивную деятельность, потоки актуальной информации, и в то же время необходимо продолжать прикладывать усилия, направленные на защиту источников и методов.

Исторически сложилось так, что государства всегда демонстрировали желание делиться информацией, если они имели общие разведывательные интересы и проблемы⁴³. Время показало, что такие взаимоотношения в большинстве своем оказались выгодными для всех сторон⁴⁴. Но даже если интересы двух стран совпадали не полностью, разведки все равно часто помогали друг другу.

Двухстороннее сотрудничество обычно подразумевает обмен разведывательной информацией и аналитическими материалами по темам, представляющим взаимный интерес. Такие взаимоотношения могут и должны поддерживаться и продолжаться, если обе стороны строго соблюдают базовую договоренность информационного обмена: сущность и детали разведывательного продукта, поставленного партнерской службой, будут защищены от разглашения согласно его классификации и не будут переданы третьей стороне⁴⁵.

Хотя страны, обладающие более скромными разведывательными возможностями, не всегда в состоянии выложить на стол потенциал, равный тому, что предоставляют более крупные службы, их сотрудничество может идти другими путями. В некоторых случаях страны могут предоставить географический или иной доступ, получить который иначе не представляется возможным. С другой стороны, разведывательные службы небольших стран могут помочь в навыках, умениях, экспертизах, оказать существенную языковую поддержку, иначе все это большим спецслужбам придется развивать самостоятельно. До тех пор пока одни страны имеют возможность тратить на разведку больше денег, чем другие, нелогично ожидать равного вклада в сотрудничество их служб. Разведывательные аг-

⁴² Kettis, Par. 2000. *The Future of Covert Intelligence*. In: Shukman, Harold, ed. *Agents For Change. Intelligence Services in the 21st Century*. London: St Ermin's Press; pp. 83–84.

⁴³ Richelson, Jeffrey. 1999. *The U.S. Intelligence Community. Exchange and Liaison Arrangements*. 4th ed. Boulder: Westview Press.

⁴⁴ См. пример: Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age. Norway as an Intelligence Ally*. London & Portland, OR: Frank Cass Publishers, pp. 139–146

⁴⁵ Так называемое "правило третьей стороны".

ентства предоставляют друг другу множество услуг — от доступа и до возможностей, которыми располагает государство, однако часто бывает так, что большую прибыль приносят продолжительные коллегиальные или даже дружеские отношения, что обязательно зачтется в трудные времена. Разведывательные службы в состоянии сыграть едва ли не главную роль в сотрудничестве в целях взаимной безопасности их стран.

До тех пор пока представители высших эшелонов власти будут требовать от своих разведывательных служб работы по объектам, имеющим глобальный или транснациональный масштаб, взаимоотношения между разведками будут расширяться. Не последней причиной для этого является тот факт, что ни одна служба не имеет потенциал, достаточный для того, чтобы осуществлять свою деятельность в любой точке земного шара. Более того, в мире существует огромное множество специфических субъектов, по отношению к которым разведывательные службы различных стран должны действовать совместно⁴⁶.

Новые невоенные риски и угрозы, расширение вмешательства во внутренние дела других стран, многонациональные миротворческие операции быстро повышают требования к разведывательным службам относительно вопросов международной безопасности. В это же время они открывают новые возможности для более плодотворного сотрудничества между разведывательными организациями и службами безопасности заинтересованных стран. Коалиционные силы, осуществляющие миротворческие операции, требуют полномасштабной поддержки разведывательных служб. Концепции дозированного применения силы, точечных ударов, малого количества жертв и минимального сопутствующего ущерба — также зависят от усилий разведки. Угроза со стороны международного терроризма и опасность возникновения террористических групп внутри отдельной страны делают жизненно необходимым максимально широкое сотрудничество между правительствами и спецслужбами различных стран.

Разведывательные сети должны работать на двусторонней или многосторонней основе. Многосторонние разведывательные сети могут стимулировать развитие соответствующих концепций, процессов, коммуникаций, средств связи и координации, использование современных технологий и баз данных, сотрудничество в сфере законодательства, подготовки и других аспектов. Миротворческие операции в Боснии и Косово показали новую сферу поддержки всех видов международных военных операций разведывательными службами. В частности, Генеральный Секретарь ООН лично под-

⁴⁶ Одной из наиболее известных в Европе является “ТРЭН-группа” (*TREVI Group*), основанная в 1975 году, в состав которой входят министры юстиции и министры иностранных дел стран Евросоюза, целью которой является борьба против “терроризма, радикализма, экстремизма и международного насилия”. Согласно с Маастрихтскими договоренностями под юрисдикцию ТРЭН-группы попадают вопросы эмиграции, предоставления убежища, полицейское, таможенное, юридическое сотрудничество, также ТРЭН-группе предоставлены полномочия сформировать многонациональное европейское полицейское бюро Европол, который работает с 1998 года. Другой организацией является “Бернский клуб” (*Berne Club*), основанный в 1971 году, где происходят встречи и собрания по наиболее актуальным международным проблемам, в состав которого входят 19 европейских государств. Третьей является “Киловатт-групп” (*Kilowatt Group*), основанная в 1977 году, и в состав которой входят 15 стран. Четвертая — “Конференция министров внутренних дел стран западного средиземноморья” (*Conference of Western Mediterranean Interior Ministers*), основанная в 1982 году в Риме для борьбы с исламским фундаментализмом и организованной преступностью, состоящая из 6 стран. Еще одна организация — “Европейская группа по сотрудничеству в сфере внутренних дел и борьбе с терроризмом” (*Le Groupe Informel Européen de Coopération dans le Domaine de la Lutte Contre le Terrorisme, GIECLCT*), которая объединяет руководителей контртеррористических подразделений стран-членов Евросоюза, а также их партнеров из Швеции и Норвегии. Есть также “Конференция разведок стран побережья Ла-Манша” (*Cross-Channel Intelligence Conference*), основанная в начале 70-х годов четырьмя странами, расположенными по обе стороны Ла-Манша. Кроме этого, существует “Особый комитет” (*Special Committee*) НАТО, который объединяет службы безопасности стран-членов Альянса. Другие “клубы” разведывательных служб вносят свой вклад в ограничение распространения оружия массового поражения, проводя регулярные встречи рамках Режима контроля над ракетными технологиями (*Missile Technology Control Regime, MTCR*), Группы ядерных поставщиков (*Nuclear Suppliers Group*), Австралийской группы (*the Australia Group*), Вассенарского соглашения (*the Wassenaar Agreement*) и других групп. Развивается сотрудничество разведок Евросоюза и России, целью которого является борьба с терроризмом и обмен разведывательной информацией в рамках Соглашения по партнерству и сотрудничеству (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*).

черкнул важность и необходимость разведки в такого рода операциях. ООН⁴⁷, Евросоюз⁴⁸, НАТО⁴⁹ и другие многонациональные организации и их деятельность по-прежнему существенно зависят от усилий национальных разведывательных служб, которые, к тому же, должны латать свои дыры, находить другие источники информации и, прежде всего, давать новые оценки. Такие многонациональные организации со временем разработают собственный механизм оценивания, но это потребует длительных усилий и все равно будет построено на межгосударственном обмене. Уже несколько лет США и некоторые другие страны оказывают разведывательную поддержку международным организациям.⁵⁰ Для международного сообщества это является однозначным фактом. Но сотрудничество в деликатных оперативных вопросах по-прежнему будет происходить на двухсторонней основе и не может оказаться предметом для многосторонних дискуссий, так как малейшая утечка резко снизит эффективность действий.

Выгода от обмена разведывательной информацией очевидна: он является одним из главных условий своевременного информирования и разработки мероприятий по предотвращению кризисных ситуаций, кризисному управлению и интервенции, максимизируя коэффициент полезного действия использования ресурсов, минимизируя человеческие жертвы. Обмен разведывательной информацией приводит к объединению усилий и, более того, со временем благодаря ему уменьшится необходимость присутствия на кризисных территориях, что, в частности, существенно сократит расходы.

Изменения в информационных технологиях и как обращаться с информацией

Информационная революция, вероятно, является все же наиболее важным фактором, влияющим на управление и работу разведывательных служб. Информационное пространство измени-

⁴⁷ Многих ошибок и неудач в операциях, проводимых под эгидой ООН, можно было избежать, если бы ООН давала разведке прямые указания и соответствующие полномочия по их выполнению. С учетом того, что принято считать, что международная безопасность является главной предпосылкой национальной безопасности, ООН, как международной структуре, следовало бы стать сильнее, расширить возможности по сбору и анализу разведывательной информации, потому что крупные страны неохотно делятся с ней такими данными из-за того, что, во-первых, разведка — это сила и власть, а во-вторых, это может поставить под угрозу их влияние и возможности, если ООН будет владеть реальной разведывательной информацией, и особенно если такой информацией эти страны не обладают. См. также: Dorn, Walter A. *The Cloak and the Blue Beret: The Limits of Intelligence-Gathering in UN Peacekeeping*, или на сайте: http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn16_e.html.

⁴⁸ Евросоюз стремится создать свои собственные разведывательные структуры. См: Baker, Charles. *The search for a European intelligence policy*. e-Prints. См. эл. публикацию: <http://www.fas.org/irp/eprint/baker.html>. Также: Becher, Klaus; Molard, Bernhard; Oberson, Frédéric; Politi, Alessandro. 1998. *Vers une politique européenne de renseignement*. Institut d'Etudes de Sécurité. Paris: Cahier de Chaillot No. 34. 58 pp.

⁴⁹ В рамках НАТО не существует единого интегрированного разведывательного органа и, в отличие от других аспектов обороны, никогда не существовало. Национальные разведывательные службы добились от Альянса подписания документа, согласно которому он прекращает свои усилия по созданию такой структуры. В НАТО ограничены разведывательные элементы, которые могут согласовывать оценки военных рисков, опасностей, угроз на театре военных действий, однако осуществляется разведывательная поддержка со стороны разведывательных служб членов Альянса. Такая организация представляется громоздкой и негибкой и неспособной работать в качестве стратегической разведывательной сети, способная удовлетворять будущим требованиям международной политики безопасности. Существуют планы реформировать НАТО для создания определенных структур, которые могли бы обеспечить более широкий подход в разведывательной деятельности. См.: van Rensen, Peter. 1997. *Informationsbedarf der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*. Ebenhausen: SWP Paper IP 3046, pp. 27–29 and 44.

⁵⁰ США являются основными участниками операций ООН и НАТО. Во время операций ИФОР/СФОР, проводимых в Косово и других республиках бывшей Югославии, США обеспечили более чем значительный вклад в предоставлении необходимой разведывательной информации.

лось, радикально повлияв на сущность всех планов и намерений. Не существует таких сфер общества и экономики, которые бы изменялись так быстро, как мир информации, интеллектуальных технологий (ИТ) и коммуникации. И в гораздо большей степени, чем на любой другой правительственный орган, эти изменения повлияли на разведку. Развитие интернета обеспечило доступ к океану информации. Около 85% информации, в которой нуждается правительство для осуществления процессов оценивания на национальной основе, можно получить из открытых источников разведывательной информации (*Open Source Intelligence OSINT*). Другую информацию, а также информацию особой важности можно получить, используя технические средства сбора информации и тайную работу.

Информационная революция породила такие основные тенденции: рост возможностей, падение цен и резкое возрастание коммуникативности. Этот прогресс привел к серьезным изменениям в работе с информацией и ее использовании, сделал возможным децентрализацию, расширение оперативной деятельности, создание рабочих сетей и точных систем. Но прогресс привел и к тому, что и частный сектор стал владеть такими технологиями, развивать свои продукты и услуги, при этом часто опережая государственные разведывательные организации. Во многих случаях частный сектор обладает и лучшей информацией. Поэтому разведка также обязана иметь возможность постоянно развиваться и совершенствоваться. Это, безусловно, потребует изменений и в разведывательных навыках, и в управлении службами, а также пересмотра некоторых организационных структур и цепи командования.

Вызовы, с которыми сегодня столкнулась разведка, таковы: необходимо обрабатывать беспрецедентные массивы данных для поиска необходимой информации, ее дальнейшего анализа и оценки. Необходимо найти оптимальный способ привлечения к работе частного сектора. Разведке следует сконцентрироваться на сборе информации в тех сферах, в которых она имеет безусловные преимущества в поиске и интерпретации данных и информации, которые не могут быть получены из открытых источников или частным сектором. Последнее также можно разделить на три категории:

1. Экспертные оценки, знания и информация по объектам, с которыми частный сектор не в состоянии адекватно работать, потому что они не соответствуют его профилю.
2. Данные и информация не может или не будет собираться частным сектором потому, что это сопряжено со значительными технологическими сложностями и требованиями.
3. Данные и информация, которую частный сектор не должен, не может и не будет собирать из-за юридических ограничений или рисков⁵¹.

Таким образом, “относительное преимущество” в сборе открытой информации можно предоставить частному или коммерческому сектору, в котором есть специалисты, знающие как фильтровать информационные массивы открытых источников, большинство из которых бесплатны, а лучшие из них стоят очень недорого, и благодаря чему происходит *разведывательное (информационное) слияние (синтез)*, образующее *основную компетенцию* руководства.

Разведывательное (информационное) слияние, находится под давлением секретности, угрозами утечек и компрометации и требует ломки вертикальных и горизонтальных барьеров внутри и между различными организациями, а также организационных мероприятий, которые соберут вместе, состыкуют и соединят в сеть лучшие умы для осуществления разведывательного анализа и оценок. Лучший разведывательный анализ получается в конкурирующей среде, в котором приветствуются отличающиеся прогнозы и альтернативные гипотезы. Лучший разведывательный синтез может быть достигнут в результате объединения информации центральных разведывательных баз данных и со-

⁵¹ Berkowitz, Bruce D. & Goodman, Allan E. 2000. *Best Truth. Intelligence in the Information Age*. New Haven and London: Yale University Press; p. 40.

труднечающих структур, в распоряжении которых находятся самые современные информационные технологии, использующие методы обнаружения и раскрытия⁵².

Разведывательные продукты, полученные на базе разведывательного синтеза, обеспечивают более глубокое понимание ситуации, чутко улавливают появление новых рисков и активности, уменьшают непредсказуемость, улучшают постановку задач, а также повышают эффективность и степень интеграции усилий.

Что такое надзор над разведывательными службами?

Государственная система *демократического контроля* является продуктом всей системы управления страной, ее политики, истории и культуры. Необходимо, чтобы механизмы демократического контроля стали законодательными и институциональными нормами страны, однако это не означает, что они будут полностью приемлемыми для другой. Поэтому существует множество различных политических систем и культур, много разных норм и практик демократического контроля и надзора⁵³. Как не существует единой модели демократического контроля, так и нет четко определенной модели демократического контроля над разведслужбами.

Вне зависимости от того, какая форма контроля принята в демократиях, прямой и опосредованный контроль над разведывательными службами и их деятельностью осуществляется исполнительными, законодательными или судебными органами власти. Каждый элемент играет свою особую роль в совокупности процессов контроля, подотчетности, наблюдения, надзора, целью каждого из них является обеспечение законности, необходимости, пропорциональности и соответствия для деятельности, в которой необходимо соблюдать секретность⁵⁴.

В этой совокупности процессов исполнительный контроль и надзор играют решающую роль. Чем выше эшелоны исполнительной власти, тем серьезнее деятельность, контроль и надзор над которой они осуществляют, тем меньше вероятность, что эти проблемы будут переданы из-под контроля правительства под судебный надзор и законодательный контроль. Исполнительные органы несут полную ответственность за необходимый контроль и аудит разведывательных служб, что создает необходимую базу для прозрачности и парламентского контроля.

В странах, испытавших влияние традиций британского общественного права, существует тенденция акцентирования судебного, юридического аспекта контроля, в то же время в континентальной

⁵² В этом контексте слияние (синтез) представляет собой процесс творческой адаптации знаний, в котором разрозненные элементы похожих или отличающихся наблюдений (данных) сопоставляются, коррелируются и комбинируются в организованные и индексированные массивы (информацию), которая потом оценивается и приводится к уровню моделей, понимания и объяснений (знаний) вида и поведения объектов наблюдения. Этот процесс имеет дедуктивную природу, потому что в нем сравниваются осмысленные данные и собранная информация, с предварительным изучением и сопоставлением с образцами или шаблонами, с целью последующей выработки динамических поведенческих моделей объектов или групп объектов, находящихся в сфере наблюдения. Дедукция состоит из уровней данных, информации и знаний, использует автоматические системы, которые могут выделять и применять полученные знания для определения важнейшей информации, фокусировать внимание на ключевых моментах, определять наличие во входящих данных информации как об известных схемах и образованиях, так и новых. Эти инструменты также используются для создания комплексных моделей и симуляторов физических, знаковых и когнитивных систем, представляющих интерес для разведывательных аналитиков, которые используют их для подготовки и с целью последующего более глубокого изучения и понимания структуры объектов наблюдения и их поведения. Такие модели или симуляторы всегда должны подвергаться оцениванию на предмет соответствия, достоверности или полезности, что позволяет аналитикам глубже изучать сущность проблем, что часто невозможно осуществить, используя традиционные приемы и методы.

⁵³ Rindskopf, Elizabeth R. 1988. *Intelligence Oversight in a Democracy*. *Houston Journal of International Law*. Vol. 11, no. 1; pp. 21–30.

⁵⁴ Caparini, Marina. 2002. *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, held in Geneva 3rd-5th October, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva.

Европе и в странах, которые пережили репрессивные режимы правления, особенно в своей новой и новейшей истории, более предпочтительным выглядит законодательный контроль и надзор. Во многих демократических странах в определенной степени законодательный контроль уже внедрен. Некоторые парламенты могут активно осуществлять функции надзора, требуя отчетов и докладов, другие же довольствуются министерскими докладами в контексте голосования за ежегодный бюджет или вообще не занимаются подобной деятельностью. Немного стран приблизились к такой степени законодательного надзора, который существует в США и Германии, а Франция еще только намеревается позволить парламенту осуществлять надзор над разведывательными службами⁵⁵. Другие страны, например Норвегия, имеют независимые комитеты для проведения мониторинга и надзора над разведкой, службами наблюдения и безопасности⁵⁶, члены которого избираются парламентом. Отчеты комитета парламенту имеют форму ежегодных или специальных докладов. Они также разбирают жалобы отдельных граждан и организаций, если предполагается, что спецслужбы нарушили законность по отношению к ним. В Канаде участие парламента также является ограниченным. Единственным органом, специально учрежденным для этого и имеющим особое задание по проведению внешнего контроля над разведывательными службами, является Комитет надзора над спецслужбами, состоящий из 3—5 членов, не являющихся парламентариями. Они имеют полномочия осуществлять внешний надзор за деятельностью канадской разведывательной службы безопасности и рассматривать жалобы, связанные с вопросами разрешительной системы, иммиграции, гражданства и другими моментами, возникающими во время проведения расследований вышеуказанной службой.

Во многих странах учрежден институт *омбудсменов*⁵⁷ в качестве метода контроля над действиями администраций, который наделен определенными полномочиями со стороны парламентов для проведения соответствующей деятельности и подотчетен ему. Омбудсмены также имеют право инициировать расследования по вопросам нарушения прав человека спецслужбами, государственными службами, докладывать об этом парламенту и публиковать их результаты. Однако омбудсмены не имеют полномочий непосредственно влиять на деятельность администраций; они могут только предоставлять парламенту убедительные доводы продолжать расследования относительно нарушений гражданских прав или относительно совершенствования процедур и правил. Будучи официальным институтом с определенными полномочиями, омбудсмен во многом свободен от бюрократических ограничений и процедур, пользуется доступом и поддержкой со стороны различных органов исполнительной власти, а также может непосредственно обращаться к общественности.

Кроме вышеуказанных, существует немало неформальных механизмов наблюдения и надзора, которые инициируются независимыми и ответственными средствами массовой информации и другими действующими субъектами гражданского общества.

⁵⁵ Парламентский контроль будет установлен в ближайшем будущем. См.: Faupin, Alain, Major General (ret). 2002. Reform of the French Intelligence Services after the End of the Cold War. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, held in Geneva 3rd-5th October, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. And : Denécé, Eric. Mars 2001. Le contrôle parlementaire des services de renseignement. Interview d'Arthur Paecht, député du Var, vice-président de la Commission de la Défense et des Forces armées à l'Assemblée nationale. Paris : L'Harmattan. *Renseignement & Opérations Spéciales*. No. 7; pp. 21–28.

⁵⁶ Комитет по вопросам мониторинга и надзора над разведкой, службами наблюдения и безопасности, ответственный за надзор над норвежскими полицейской службой безопасности, штабом обороны и безопасности, разведывательной службой. 7 членов комитета осуществляют свою деятельность независимо от парламента (Стортинга), а парламентарии не могут быть его членами.

⁵⁷ Омбудсмены впервые появились в скандинавских странах, и сейчас этот институт функционирует во многих странах — Венгрии, Польше, Великобритании, Новой Зеландии, Израиле, Индии, Японии. В Канаде — исключительный случай — работают несколько омбудсменов, имеющих разную специализацию — места лишения свободы, транспортировка, комиссия по правам человека, комиссия по соблюдению конфиденциальности, комиссия по официальным языкам. В США омбудсмены также работают на государственном и региональном уровнях правительства. См. также: Caparini, Marina. 2002. *Setting up Mechanisms for Democratic Oversight (of the Security Sector)*. Session on Accountability. Tools for Accountability. p. 6.

Исполнительный контроль и подотчетность

Необходимая для работы разведывательных служб секретность, однако, может создать вероятность того, что эти агентства могут осуществлять несанкционированные вмешательства, или их деятельность будет неадекватна поставленным задачам, что, как минимум, приведет к перерасходу средств. Для того чтобы деятельность спецслужб была экономически оправданной, чтобы избежать лишних рисков, надлежащим образом защищать национальные интересы и способствовать их продвижению, для защиты прав и свобод личности, необходим баланс *контроля* и *подотчетности*, причем чтобы этот баланс был виден. Это также поможет обеспечить концентрацию усилий, необходимых для получения желаемых результатов.

Контроль, в самом узком понимании этого термина, означает проведение специфических процедур. В самом широком смысле это означает создание условий, которые ведут к достижению согласованных стандартов деятельности, включая желаемые результаты и соответствие законодательным и юридическим нормам и задачам политики⁵⁸. Контроль может осуществляться формальными и неформальными методами. Формальный контроль используется для обеспечения соответствия разведывательной деятельности действующей политике и процедурам, предоставленным полномочиям и финансированию, а также для проведения аудита и мониторинга, а неформальный контроль, в свою очередь, фокусируется на этических аспектах⁵⁹, моральных ценностях, руководстве и др.

Подотчетность заключается во взаимосвязи между обязанностью отчитываться и ответственностью в выполнении своих задач, которая осуществляется в согласованной и принятой форме. Предпосылками для эффективной подотчетности являются:

- понятные и согласованные функции и ответственность;
- понятные и согласованные ожидания того, что будет сделано и каким образом, и каким будет результат;
- согласованные ожидания являются сбалансированными относительно возможностей каждой из сторон — полномочий, умений, навыков и ресурсов;
- своевременный и достоверный отчет о деятельности в контексте ожидаемых результатов;
- обзор и обратная связь, представленные в отчетах, относительно достигнутых результатов и необходимых корректировок.

Мероприятия по *контролю* и *подотчетности* могут проводиться самим исполнительным органом, а также частично или полностью правительственными структурами.

Наиболее важным аспектом исполнительного контроля является необходимость компетентной политической линии не только для деятельности разведывательных агентств, а также для людей, которые в них работают⁶⁰. Поэтому указания от высшего политического руководства страны являются как основой, так и катализатором деятельности разведывательных служб.

Если разведслужбы не получают необходимых указаний, серьезно возрастает вероятность нецелевого использования их потенциала. Разведка должна знать, какую информацию собирать и когда она необходима. Ей также необходимо знать, что ее продукт будет полезным и каким образом можно улучшить его качество, для того чтобы облегчить принятие политических и стратегических решений. Указа-

⁵⁸ Hastedt, Glenn. 1986. Controlling Intelligence: The Role of the DCI. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. No. 1; pp. 25–40.

⁵⁹ Ericson, Paul G. 1992. The Need for Ethical Norms. *Studies in Intelligence*. Vol. 36, no.5; pp. 15–18. And: Godfrey, Drexel E. Jr. April 1978. Ethics and Intelligence. *Foreign Affairs*. No. 56; pp. 624–642. Also: Hulnick, Arthur S. & Mattausch, David D. Spring 1983. Ethics and Morality in United States Secret Intelligence. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 12, no. 2; pp. 509–522.

⁶⁰ См.: Davis, Jack. 1995. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5; pp. 7–15. At: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>. And: Knott, Stephen. Summer 1998. Executive Power and the Control of American Intelligence. *Intelligence and National Security*. Vol. 13, no. 2; pp. 171–176. Also: Sciaroni, Bretton G. Spring 1989. The Theory and Practice of Executive Branch Intelligence Oversight. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 12, no. 2; pp. 397–432. And: Lowenthal, Mark M. Winter 1992. Tribal Tongues: Intelligence Consumers — Intelligence Producers. *The Washington Quarterly*. Vol. 15, no. 1; pp. 157–168.

ния должны приходиться свыше. Руководство страны должно осознавать, что разведывательные службы могут ему предложить, и быть более осведомленным в том, как используется потенциал разведки.

Как инструмент правительства разведывательные службы должны действовать в соответствии с его актуальной политикой и заниматься объектами, имеющими отношение к ней. Однако когда связи между политикой и разведкой становятся слишком близкими, можно сказать следующее: если разведка руководствуется исключительно политическими соображениями, или если политика вторгается в оперативную деятельность⁶¹, разведывательные службы могут оказаться инструментом в руках политиков, направленным на достижение или захват власти, дискредитацию или уничтожение оппонентов. Поэтому несоответствующее использование экстраординарной власти разведывательных служб правительством или другими выборными органами для достижения своих личных политических целей должно быть исключено. Таким образом, разведывательные службы должны выполнять задания высшего руководства страны, но не принимать сторону ни одной партии, оставаться политически нейтральными или деполитизированными.

Взаимоотношения между теми, кто собирает и оценивает разведывательную информацию и теми, кто использует ее для формирования государственной политики (между поставщиками и потребителями разведывательного продукта) представляют собой огромную важность⁶². Различные страны с различными потребностями всегда будут по-разному строить взаимоотношения между разведывательными службами и властью⁶³. Функционирование разведывательного цикла в США, к примеру, подвергается изменениям с приходом каждой новой администрации и каждого нового президента. Многочисленные примеры ясно показывают, что те политические лидеры, которые интересуются разведкой, и понимают какие данные она использует, за редким исключением, лучше используют разведывательные продукты, которые поступают к ним, чем те политики, которые только что познакомились со спецслужбами.

Личности часто играют непредсказуемую роль в работе разведки⁶⁴, поэтому должны существовать какие-то предохранительные механизмы, которые не будут меняться от правительства к правительству, сохраняя стабильность, не меняя часто руководящих линий, а иногда не делая ее вообще. Основным источником внешних директив для разведки должен быть официальный правительственный орган, подчиненный высшему руководству страны и консультирующий его — президенту, премьер-министру и узкому кругу министров, ответственных за внешнюю политику, оборону и внутреннюю безопасность, экономику, внешнюю торговлю и, возможно, за финансы и юстицию. Институциональная роль этого органа не должна изменяться, когда к власти приходит новое правительство. В идеале таким органом мог бы быть Национальный совет по делам разведки⁶⁵. Неважно, что это будет

⁶¹ Gates, Robert M. 1992. Guarding Against Politicization. *Studies in Intelligence*. Vol. 36, no. 5; pp. 5–13. And: Leadbetter, Wyland F. Jr. & Stephen, Bury J. Spring 1993. Prelude to Desert Storm: The Politicization of Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*. Vol. 6, no. 1; pp. 43–56.

⁶² Heymann, Hans Jr. Winter 1984. The Intelligence — Policy Relationship. *Studies in Intelligence*. Also: Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer — Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security*. Vol. 1, no. 2; pp. 212–233. And: Betts, Richard K. January 1988. Policy-Makers and Intelligence Analysts: Love, Hate or Indifference? *Intelligence and National Security*. Vol. 3, no. 1; pp. 184–189. Also: Davies, Philip H. J. October 1995. Organizational Politics and the Development of Britain's Intelligence Producer/Consumer Interface. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 113–132. And: Timmerman, Kenneth R. December 1999/January 2000. Shoot the Messenger. *The American Spectator*. Vol. 32, no. 12; pp. 68–70.

⁶³ Gardiner, Keith L. January 1991. Squaring the Circle: Dealing with Intelligence — Policy Breakdowns. *Intelligence and National Security*. Vol. 6, no. 1; pp. 141–153.

⁶⁴ Thomas, Stafford T. Summer 1994. Presidential Styles and DCI Selection. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 7, no. 2; pp. 175–198. And: Warren, Ward. Fall 1995. Policies, Presidents, and DCIs. *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*. Vol. 8, no. 3; pp. 337–344.

⁶⁵ Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington D.C.: CQ Press; pp. 139–152.

за структура, но она должна обеспечивать непосредственную подотчетность руководства разведывательных служб высшему руководству страны.

Неудачи разведки имеют место и потому, что были допущены ошибки в разведывательном сборе и анализе, и потому, что с разведывательным продуктом обращались не лучшим образом⁶⁶. Координация информации, поступающей из *всех источников*, придание ей удобного для употребления высшим руководством страны формата, и в то же время учет альтернативных точек зрения, означает создать форму из хаоса. Пока не разработан абсолютный метод совершать такие чудеса. В процессе разведывательного оценивания необходимо охватывать как различные межведомственные оценки и широкие правительственные перспективы, при этом не замечая министерские границы. Британский объединенный разведывательный комитет, возможно, и является такой машиной оценивания.⁶⁷ Со всеми ее недостатками — в частности, педантичным поиском консенсуса — она, вполне возможно, работает лучше, чем Совет национальной безопасности при президенте США, координирующий процессы оценивания разведывательных служб, государства, обороны и государственного казначейства, раздираемый противоречиями и ищущий авторитета у тех, кто формирует политику.

Неизбежно, во все времена, у разведки будет существовать соблазн, а иногда даже необходимость расширять границы моральных и юридических рамок своей деятельности в надежде достигнуть более грандиозного успеха. Хотя это может оправдываться случайным стечением обстоятельств, но понятно и то, что кто-то может мешать ее работе, не до конца осознавая, что стоит на кону. Имели место случаи, когда из-за излишнего рвения офицеры разведки участвовали в акциях, к которым можно было бы отнестись с предубеждением с точки зрения более широких интересов. Секретность, окружающая работу разведывательных служб, также может вызвать соблазн действовать независимо. Поэтому необходима четкая и ясная система постановки задач, контролируемая теми, для кого осуществляется сбор информации. Принципом должно быть положение, при котором никакие разведывательные действия не могут проводиться, если нет согласованных требований.

Чем больше министры интересуются и уделяют внимание тому, как функционирует разведка, тем более тонкой становится ее работа, тем тщательнее она выполняет свои повседневные обязанности в интересах правительства, и более того — разведслужба может стать средством сдержек и противовесов. Однако это само по себе не принесет много пользы. Гораздо важнее, чтобы разведка была уверена в том, что она действует в рамках законов.

Разведке нужен *установленный законом, статутный режим* деятельности, в котором закреплены методы и способы сбора разведывательной информации, а также принципы *необходимости, пропорциональности и соответствия*. Для применения наиболее проникающих, жестких методов должна быть санкция высшего руководства. В некоторых странах функцию санкционирования осуществляют судебные органы. Так или иначе, но именно исполнительные органы в большинстве случаев успешнее, чем любые судебные власти, решают, какой политике следует придерживаться в вопросах внутренней или внешней безопасности и обороны.

Существует принцип или доктрина минимального применения силы во время войсковых операций, таким же минимальным должно быть вмешательство во время разведывательных операций. Этот принцип должен стать основополагающим для акций внешней разведкой и служб безопасности, особенно по отношению к частным лицам и гражданским организациям. И наоборот, надзор должен обеспечивать минимально возможное ущемление прав разведывательных служб, в том числе в обеспечении секретности организационной деятельности.

Одним из главных заданий исполнительного контроля и подотчетности является гарантия того, что разведка выполняет свои функции соответствующим образом: она задает правильные вопросы,

⁶⁶ Travers, Russ. 1997. A Blueprint For Survival: The Coming Intelligence Failure. *Studies in Intelligence*. No. 1; pp. 35-43. And: Betts, Richard K. October 1978. Analysis, War and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable. *World Politics*. Vol. 31, no. 1; pp. 61-89. And Betts. Spring 1998. Intelligence Warning: Old Problems, New Agendas. *Parameters*. Vol. 28, no. 1; pp. 26-35.

⁶⁷ Herman, Michael. October 1995. Assessment Machinery: British and American Models. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 13-33. And: Lowenthal. op. cit. p. 154.

собирает правильную информацию, удовлетворяет запросы высших политических деятелей, энергична в анализе, правильно используют оперативный потенциал⁶⁸. Особую важность для исполнительного контроля и надзора является способность выявлять неудачи и принимать меры для предотвращения их в будущем.

Первоисточником исполнительного контроля может быть президент страны или премьер-министр, так как на них лежит главная ответственность за территориальную целостность и безопасность страны и связанную с этими принципиальными положениями разведывательную деятельность. Однако на практике большая часть ответственности за практическое осуществление исполнительного надзора и контроля ложится на кабинет министров или Национальный совет безопасности и обороны. Таким образом, в демократических странах обычно наделяются полномочиями по надзору и контролю над спецслужбами или отдельные должностные лица, или соответствующие комитеты и советы⁶⁹. Эти люди могут занимать должности Генеральных инспекторов, контролеров, исполнительных советников, которые подотчетны президенту, премьер-министру или министрам. Лучшей практикой считается учреждение легитимного Генерального инспектората, осуществляющего надзор за каждой отдельной службой и подотчетного парламентским комитетам по надзору.

Комитеты или советы могут учреждаться с юрисдикцией, распространяющейся на все разведывательное сообщество, они в идеале подотчетны президенту страны, премьер-министру, ответственным министрам или Национальному совету безопасности и обороны⁷⁰. Они могут состоять из лиц, не являющихся членами парламента, которые работают на базе собственного опыта, возможностей, знаний, имеющих отношение к разведывательной деятельности. В то же время ни один из членов таких структур не может быть лично заинтересованным или иметь в настоящее время связи с любым разведывательным агентством. Они могут быть объединены в *Национальный совет по разведке*, имеющий полномочия по осуществлению контроля и координации. В некоторых странах существуют отдельные комитеты по *надзору над разведкой* или по *политическому надзору* над деятельностью и политикой разведывательных служб⁷¹.

Полномочия *Совета по надзору за разведкой* могут быть следующими:

- Периодический обзор внутренней деятельности каждой отдельной службы на предмет соблюдения законности и ее соответствия предписанным функциям.
- Периодическая отчетность о расходах средств и деятельности, которая вызывает серьезные вопросы относительно ее законности и соответствия предписанным функциям.
- Рассматривать представления Генерального прокурора относительно деятельности, вызывающей сомнения в своей законности.
- Осуществлять расследования разведывательной деятельности служб, необходимые для их нормального функционирования.

Полномочия комитетом по *политическому надзору* над деятельностью и политикой разведывательных служб могут быть следующими:

- Устанавливать приоритеты и требования к разведке.
- Пересматривать разведывательные программы, бюджетные предложения и отчеты правительству, премьер-министру или соответствующим министрам по поводу распределения ресурсов в контексте требований, поставленных перед разведывательными службами.
- Способствовать сотрудничеству между службами и обеспечить систему сдержек и противовесов.

⁶⁸ Lowenthal. op. cit. pp. 153–155.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Там же, стр. 154: “Функционирующий вне разведывательного сообщества Офис разведывательных программ Национального совета безопасности является наивысшим уровнем исполнительной ветви власти, осуществляющим повседневный надзор и политическое руководство разведкой”.

⁷¹ Например, в США эта функция возложена на Консультативный совет по внешней разведке при президенте США (*President's Foreign Intelligence Advisory Board*).

- Производить периодический обзор разведывательных продуктов на предмет их оценки, соответствия актуальной политике, повышения их качества и готовности реагировать на изменяющиеся требования к разведке.
- Давать рекомендации по вопросам, имеющим отношение к разведке, и предоставлять ежегодный отчет.

Деятельность этих исполнительных органов по надзору ограничена специальными полномочиями. Так как соображения безопасности накладывают определенные ограничения на законодательный надзор над разведывательными службами, особую важность для министров представляет информация и поддержка, необходимые для обеспечения осуществления фундаментальных принципов демократической ответственности и подотчетности. Для этой цели министры должны обеспечивать необходимую политическую ориентацию, санкционировать деликатные операции, быть соответствующим образом информированными об исполнении, гарантировать надлежащую работу внутренних и внешних механизмов надзора и контроля и осуществление оперативной деятельности в границах законности и политики. Более того, если министерское управление осуществляется надлежащим образом, каждое усилие разведки должно и будет получать своевременное одобрение⁷².

Аудит является еще одним важным компонентом исполнительного контроля. Внешний аудит необходим для выполнения трех основных функций подотчетности: во-первых, оценки соответствия законам, гарантирующие, что предоставленные полномочия используются в рамках назначенной ответственности, что включает в себя наблюдение за деятельностью, выявление не надлежащей работы администрации или ответственных лиц. Второй целью аудита является оценка общественного влияния, в частности относительно организационного обучения. Третьей функцией аудита является проверка движения финансовых средств по счетам, насколько эффективно использовался выделенный бюджет. В демократических странах внешний аудит обычно осуществляется Счетной палатой или Генеральным аудиторским агентством.

Обычно недооценивается или вообще забывается аспект контроля, связанный с международным сотрудничеством с иностранными разведывательными службами. Иностранные службы часто находятся в выгодной позиции независимо судить о практической деятельности, ценностях, надежности и авторитете национальных разведывательных служб. Если последние были несколько раз уличены в неправильных оценках и информации или на раздувании угроз, необходимом для достижения каких-то специфических целей, их вряд ли в будущем попросят о помощи, совете или сотрудничестве. В качестве ответной реакции сокращается обмен информацией и снижается уровень ее важности. Поэтому самодисциплина часто зависит от уже существующего международного сотрудничества, а исполнительный контроль мог бы получить определенные выгоды благодаря обратной связи со стороны партнерских иностранных разведывательных служб в виде оценок разведывательного обмена и взаимодействия.

Сотрудники разведывательных служб, которые имеют сильную мотивацию делать правильные вещи, и «информаторы» — люди, которые докладывают о незаконной деятельности спецслужб — могут служить механизмом *внутреннего контроля*⁷³.

⁷² Операции многих разведывательных служб часто недостаточно эффективны из-за несвоевременных решений. См.: Whitaker, Reg. April 1992. The Politics of Security Intelligence Policy-Making in Canada: II 1984–1991. *Intelligence and National Security*. Vol. 7, no. 2; pp. 53–76.

⁷³ В США Акт о защите внутренних информаторов разведывательных служб стал законом в 1998 г. Этим Актом установлены процедуры, согласно которым сотрудники спецслужб могут докладывать о нарушениях. Они обязаны использовать соответствующие каналы разведывательной службы, но могут и напрямую обращаться в комитет по надзору, если в этот момент они не находятся в процессе операции. Но даже тогда они могут информировать официальных лиц исполнительных органов власти, которые должны затем должны донести эту информацию до ведома Конгресса и обращаться с ней согласно принятым процедурам безопасности.

Законодательный надзор

Понятие *надзор* означает систему подотчетности, в которой специальные уполномоченные органы исполнительной власти осуществляют наблюдение за деятельностью, посредством независимых групп, наделенных таким правом. Если полностью соответствовать демократическим нормам, политический контроль должны осуществлять демократически избранные представители, образующие парламент⁷⁴.

Законодатели избраны для того, чтобы представлять народ и, согласно конституции, формировать правительства. Они должны обеспечивать баланс между безопасностью и свободой в плане обеспечения общенационального обсуждения вопросов, связанных с законодательством и надзором над деятельностью исполнительных органов власти. Во всех аспектах, связанных с правительством и расходованием общественных средств, парламенты играют существенную роль в мониторинге и изучении политики и бюджета. Бюджет — это своего рода кульминация требований разведки и, в то же время, он представляет вклад, который может она сделать в национальную безопасность и защиту национальных интересов, что необходимо налогоплательщикам — электорату, которому парламентарии напрямую подотчетны. Законодательный надзор связан с политикой и теоретически неограничен ничем, и не существует выбора законодательным и исполнительным контролерам над разведкой. Настоящим вызовом является поиск наилучшего способа использовать атрибуты и преимущества обеих ветвей власти в интересах национальной безопасности.⁷⁵

Немного членов парламента компетентны в вопросах национальной безопасности или разведки, но они избраны народом и ответственны перед ним. Представители органов исполнительной власти наоборот, заняли свои должности согласно их компетенции в некоторых аспектах национальной безопасности. Таким образом, любые назначения и указы, которые смещают ответственность и подотчетность деятельности правительственных структур от министерств к парламенту, являются ошибочными. Назначение кого-либо еще на должность арбитра просто недопустимо.

Роль, которую может сыграть парламент в развитии и осуществлении политики национальной безопасности, может быть разделена на четыре задания: (1) *надзор*, (2) *обеспечение альтернативных точек зрения*, (3) *обеспечение прозрачности*, (4) *обеспечение связи между разведкой и обществом* в широком смысле этого понятия.

Надзор является функцией законодательных органов власти, которая вытекает из разделения ветвей власти и права требовать подотчетности от исполнительных органов власти⁷⁶. Сутью функций надзора является мониторинг за соблюдением законодательных норм. Но надзор — это процесс, а не эпизод. Он должен быть как активным, так и реактивным: активным в опережении событий, реактивным в инициации слушаний и расследований при возникновении проблем и скандалов, в определении того, является ли существующее законодательство эффективным и достигаются ли желаемые

⁷⁴ См.: Ассамблея Западноевропейского Союза. 4 декабря 2002 г. Доклад: Парламентский контроль над разведывательными службами в странах Западноевропейского Союза — текущая ситуация и перспективы реформ. Париж. ЗЕС. Документ A/1801. См. также: Jackson, William H. Jr. July 1990. Congressional Oversight of Intelligence. Search for a Framework. *Intelligence and National Security*. Vol. 5, no. 3; pp. 113–147. Also: Johnson, Loch K. The U.S. Congress and the CIA: Monitoring the Dark Side of Government. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 5; pp. 477–499. And: Sturtevant, Mary. Summer 1992. Congressional Oversight of Intelligence: One Perspective. *American Intelligence Journal*. Vol. 13, no. 3; pp. 17–20. And: Van Wagenen, James S. 1997. Critics and Defenders: A Review of Congressional Oversight. *Studies in Intelligence*. No. 1; pp. 97–102.

⁷⁵ Knott, Stephen. Spring 2000. The Great Republican Transformation on Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 13, no. 1; pp. 49–63.

⁷⁶ Robertson, K. G. Summer 1998. Recent Reform of Intelligence in the United Kingdom: Democratization or Risk Management. *Intelligence and National Security*. Vol. 13, no. 2; pp. 144–158. Also: Gill, Peter. April 1996. Reasserting Control: Recent Changes in the Oversight of the UK Intelligence Community. *Intelligence and National Security*. Vol. 11, no. 2; pp. 313–331. U.S. Senate Select Committee on Intelligence. *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*. 1994. Report, 103rd Congress, 2nd Session. Washington D.C.: GPO.

результаты. Он также должен гарантировать то, что исполнительные органы власти и гражданское общество имеют право влиять на разведывательную деятельность.

Парламентский контроль над разведкой состоит из двух элементов: обеспечение подотчетности правительства относительно *бюджетных фондов разведки и как эти фонды расходуются*, другими словами, гарантия того, что ресурсы разведки используются наиболее эффективным способом, в том числе относительно затрат; также влияние на *развитие и осуществление разведывательной политики*. Степень подотчетности, которую требует парламент⁷⁷, и его влияние варьируются и зависят от силы всего парламентского процесса. Все парламенты обеспечивают подотчетность правительств в том смысле, что парламенты обязаны утверждать финансирование, которое требуют органы исполнительной власти — как и в общих суммах, так и в его распределении по статьям расходов. Но разведка не просто еще один способ как потратить общественные деньги. Имея специфическую сущность, разведка не всегда допускает вмешательства всего парламента в свою деятельность. Вот почему оправдано учреждение *специальных комитетов по надзору*, работающих во всех палатах парламентов на постоянной или временной основе, в состав которых обычно входит небольшое число депутатов, имеющих опыт работы со спецслужбами, которые также могут учреждать подкомитеты или особые комитеты.

Эти *специальные или избранные комитеты* имеют различные полномочия, позволяющие осуществлять надзор за деятельностью правительственных органов в этой сфере⁷⁸. Однако никто не имеет власти, которой обладает Конгресс США. После обстоятельного контроля бюджета, происходят слушания — требование информации от ответственных официальных лиц и представление альтернативных точек зрения внешних экспертов — затем вступает в действие шестистадийный процесс законодательного контроля, принятый в США: (1) одобрение или отклонение назначений; (2) согласие приступить к ратификации соглашений⁷⁹; (3) установление требований относительно докладов исполнителей; (4) расследование — полномочия, которые являются эффективным инструментом для определения недостатков и нарушений, для внесения предложений о необходимых изменениях и для помощи в определении политических линий; (5) рассмотрение действий по вопросам, которые представляют важность для исполнителей; (6) приоритетные заключения по поводу *тайных операций*⁸⁰.

Парламентарии уверены в своем знании того, что поддержит народ, и некоторые из них имеют определенный опыт во внешней политике. В некоторых странах они могут быть пользователями и потребителями разведывательных продуктов, особенно в США⁸¹. Поэтому парламент обязан представлять альтернативные точки зрения на закрытых заседаниях комитетов по надзору. Для некоторых важных вопросов, подразумевающих большие затраты или существование опасности для страны, альтернативные мнения являются жизненно необходимым условием.

Еще одним важным аспектом работы комитетов по надзору является обеспечение того, чтобы в ходе обсуждений, слушаний, отчетов законодателей деятельность разведки становилась более про-

⁷⁷ Johnson, Loch K. January 1997. The CIA and the Question of Accountability. *Intelligence and National Security*. Vol. 12, no. 1; pp. 178–200. And: Johnson. Spring/Summer 1995. The Evolution of CIA Accountability. *American Intelligence Journal*. Vol. 16, no. 1; pp. 43–46.

⁷⁸ Leigh, Ian. 2002. The UK's Intelligence and Security Committees. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3rd–5th October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

⁷⁹ Контроль над выполнением соглашений может являться разведывательным заданием.

⁸⁰ Lowenthal. op. cit. pp. 155–173.

⁸¹ McCullough, James. Spring 1998. Commentary on 'Congress as a User of Intelligence'. *Studies in Intelligence*. pp. 71–74. At: <http://www.cia.gov/csi/studies/spring98/mccullou.html>. And: Snider, Britt L. Spring 1998. Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence. *Studies in Intelligence*. At: http://www.cia.gov/csi/studies/spring_98/Congress.html. Also: Glennon, Michael J. 1998. Congressional Access to Classified Information. *Berkeley Journal of International Law*. Vol. 16, no. 1; pp. 126–137.

зрачной и даже публичной⁸². Хотя в общем деятельность этих комитетов секретна, но достаточно много информации может быть опубликовано в ежегодных отчетах. Наилучшим образом общественная поддержка достигается в результате свободной и аргументированной дискуссии по аспектам работы разведки, которая, в свою очередь требует достаточной открытости и прозрачности. Открытость должна всячески поощряться. Впрочем, все, что может быть опубликовано, зависит от законов и обстоятельств. Роль этих комитетов также состоит в достижении *баланса между безопасностью и свободой*, и поэтому необходимо быть очень осторожными, раскрывая информацию, которая может навредить способностям разведывательных служб осуществлять свои миссии. Более того, информация, необходимая в целях национальной безопасности, является крайне специфической и чаще всего не может быть предметом публичных обсуждений. Однако если разведывательные службы будут слишком тщательно скрывать информацию, это обычно приводит к уменьшению их оперативной эффективности. Поэтому в большинстве стран открытость далеко не всегда легко достижима, и разведка всегда будет стремиться сохранять свою секретность и исключительность. Обеспечение необходимой информацией часто ограничено соображениями национальной безопасности, и право проведения обсуждений вопросов, имеющих отношение к разведке, лучше всего оставить за профессионалами. Все, что связано с национальной безопасностью, и в дальнейшем будет использоваться в качестве информации с ограниченным доступом, но не так часто и оправданно, как во времена холодной войны. Кроме этого, большая прозрачность может быть достигнута в вопросах, имеющих отношение к разведывательным службам, ответственность за которые возложена на министерства.

Парламент играет важную роль в обеспечении связей между спецслужбами и общественностью⁸³. В полномочиях парламентских комитетов по надзору постоянно напоминать разведывательным службам о том, что они должны выполнять свои миссии корректно и позволять членам комитетов осуществлять свои полномочия по надзору. Спецслужбы по своей природе стремятся ограничить информирование общественности. Поэтому парламентским комитетам как представителям общественности необходимо иметь особый доступ к секретной информации. Кроме этого, они должны иметь право требовать отчеты, проводить слушания и расследования по поводу недостатков и нарушений. В качестве общего правила разведывательные службы должны соблюдать процедуры, утвержденные президентом или премьер-министром, а также исполнительными, законодательными и судебными органами власти, защищая при этом свои методы и источники от разглашения:

- Постоянно и в полном объеме информировать комитеты по надзору о своей разведывательной деятельности, включая все значительные будущие акции.
- По требованию комитетов по надзору предоставлять любую информацию или документы, имеющиеся в распоряжении или под контролем службы.
- Немедленно предоставлять комитетам по надзору информацию, связанную с разведывательной деятельностью, которая осуществлялась незаконным или несоответствующим путем, а также относительно мер, принятых и планируемых для ее исправления.

Для того чтобы члены парламентских комитетов по надзору могли выполнять свои обязанности, они должны пользоваться доверием как спецслужб, так и общественности. В идеале функция комитетов по надзору не должна дублировать усилия исполнительных органов власти в этом направлении⁸⁴. Более того, надзор должен осуществляться аккуратно, не сильно вторгаясь в работу спецслужб, что может иметь негативный эффект для их оперативной деятельности. Слишком часто законодательный надзор имеет тенденцию осуществлять микроменеджмент решений исполнительных

⁸² Gill, Peter. January 2003. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. DCAF Working Paper No. 103. См. также: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/103.pdf.

⁸³ Борн, Ханс. 2005. *Демократический и парламентский контроль над спецслужбами: практический опыт и процедуры*. Рабочие материалы ДКВС №20. Киев-Женева. См. также: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf.

⁸⁴ Ханс Борн, Филипп Х. Флури. *Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты*. Пособие для парламентариев №5, Женева-Киев, ДКВС-МПС, 2004 г. стр. 195. Доступно на сайте: http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

органов, поэтому соответствующие парламентские комитеты не должны обладать полномочиями приказывать спецслужбам начинать расследования или предпринимать какие-то особые действия. Вопрос о том, по отношению к каким людям, группам, событиям или деятельности должно осуществляться расследование, относится к компетенции исполнительных органов власти. Более того, эти комитеты, являясь политическими органами⁸⁵, действуют согласно политической целесообразности и подвергаются сиюминутным политическим влияниям. Поэтому члены этих комитетов обязаны избегать излишнего политического воздействия, особенно во время кризисных ситуаций, а разведывательные службы, в свою очередь, должны быть ответственными за то, что их миссии и цели должны находиться в поле зрения комитетов.

Другими важнейшими аспектами законодательного контроля являются баланс между независимостью и критикой, с одной стороны, и обеспечение нормальных рабочих взаимоотношений между разведывательными службами и комитетами с другой. Разведка является едва ли не единственной сферой правительственной деятельности, где приветствуется риск и инновационное мышление в рамках, очерченных законом и политикой. Деятельность в этой сфере серьезно зависит от профессиональных соображений и искренности сотрудников, также от сотрудничества с другими агентствами, иностранными правительствами и отдельными людьми. Любые действия по надзору, осуществляемые членами, вне зависимости от обстоятельств имеют эффект расследования. Естественно, комитеты жаждут продемонстрировать, что надзор, осуществляемый ими, эффективен, но при этом они должны осознавать, что их утверждения и действия могут негативным образом повлиять на общественное восприятие разведки, создать неблагоприятное впечатление на потенциальные и действующие источники разведывательной информации, сотрудничающие структуры, иностранные службы и правительства, а также резко снизить моральный дух разведывательного персонала. Поэтому законодательный надзор должен быть взвешенным, беспартийным и тактичным, а слушания — справедливыми. Комитеты по надзору должны более заниматься расследованиями, а не саморекламой и, кроме того, включить в свой круг надзора не только разведывательные службы, но и потребителей разведывательных продуктов.

С ростом доверия увеличивается и доступ к информации, при этом увеличивается опасность утечек⁸⁶. Опыт показывает, что если члены комитетов действительно заслуживают доверия, службы будут с ними честными и откровенными. Для осуществления своих полномочий членам комитетов должна быть доверена действительно деликатная информация, и доклады, составленные на ее основании, должны быть емкими, энергичными, но такими, которые не повредят национальной безопасности. Однако отчеты парламентских комитетов и комиссий по расследованиям часто содержат негативные сведения относительно разведывательных служб⁸⁷, поэтому парламентский надзор должен предоставить общественности сбалансированную картину деятельности агентств, отдавая им должное, когда они этого заслуживают, и защищая разведывательные службы, когда их деятельность была неаккуратной или когда их обвинят злонамеренно. Разведывательные службы не могут защищать себя сами⁸⁸. В то же время члены комитетов не должны превращаться в их адвокатов.

Вопрос компетенции является более сложным. По своей сути разведка обладает уникальными качествами, которые трудно оценить со стороны. Для некоторых парламентариев членство в комитетах по надзору над разведкой не представляется привлекательным или престижным, потому что это предполагает гораздо меньше возможностей для контактов с общественностью. Другим, очевид-

⁸⁵ Ott, Marvin C. Spring 2003. Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 16, no. 1; pp. 69–94.

⁸⁶ Hyde, Henry J. 1988. Leaks and Congressional Oversight. *American Intelligence Journal*. Vol. 9, no. 1; pp. 24–27.

⁸⁷ См.: The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. 2004. New York, London: Norton & Company. Также: Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. Report to the President. 31 March 2005. См. на сайте: <http://www.wmd.gov/report/report.html>.

⁸⁸ Это является одним из основных элементов подхода к законодательному надзору, принятого во Франции.

но, не по вкусу большая ответственность и поэтому большие риски⁸⁹ — иногда приходится давать добро на проведение операций, которые могут окончиться новым разведывательным скандалом, и против них могут быть выдвинуты обвинения⁹⁰.

Степень вовлечения парламентариев в деятельность разведки зависит от природы самой парламентской работы. Они испытывают давление с разных сторон, и только некоторые из них могут уделять достаточно времени для того, чтобы получить реальную экспертную оценку разведки. Если парламентарии работают в комитетах определенный срок, после которого происходит их ротация, то вновь прибывшим приходится начинать входить в курс дел по каждому пункту практически с нуля. Осознавая, что их пребывание ограничено, некоторые из них используют свое время для других дел. Следствием этого являются снижение компетентности и снижение эффективности работы комитетов. Поэтому в некоторых странах не ограничиваются временные рамки членства в комитетах, а вступление новых членов происходит только для заполнения отдельных образовавшихся вакансий. В других странах, где существует система ротации членов комитета, необходимо повысить понимание парламентариями разведывательных миссий, усилив комитеты высококвалифицированным штатом и следственными работниками, имеющими доступ к делам разведки. Если в деятельности парламентских комитетов по надзору над разведывательными службами принимают участие и представители парламентского большинства, и представители оппозиции, им следует сложить оружие и не выяснять политических отношений, чем часто занимаются структуры их партий. Соответствующие службы безопасности должны проверить прошлое кандидатов в члены комитетов, после чего они должны принести клятву относительно соблюдения секретности⁹¹.

Опыт показывает, что со временем разведывательные службы приходят к пониманию того, что ожидают от них комитеты, и члены комитетов также осознают, что беспокоит спецслужбы, и рано или поздно они приспособляются друг к другу. Оптимисты из представителей комитетов считают, что главное — сохранить гражданские свободы, пессимисты ищут пути проведения эффективных секретных операций против врагов народа как внутри страны, так и за рубежом. Истина, как говорится, лежит где-то посередине: в современных демократических государствах гражданские свободы являются очень высокой ценностью, но в то же время необходим щит, защищающий общество от опасностей. Поэтому продолжают поиски правильной формулы, применимой к деятельности одного из наиболее сложных и важных государственных институтов — разведки, но мы знаем, что универсального решения не существует, но можно надеяться, что если общество, парламент, исполнительная власть и судебные органы будут совместно прилагать усилия в этом направлении, консенсус, при котором в равной степени будут учитываться и гражданские свободы, и безопасность, реально достигим.

Юридический контроль и надзор

Закон должен регулировать разведывательную деятельность и устанавливать процедуры, гарантирующие его соответствующее исполнение, а также защиту и прозрачность. Без юридических рамок законодательный и исполнительный контроль, а также и юридический надзор не будут иметь точки отсчета, и их деятельность потеряет всякий смысл. Независимость друг от друга всех трех ветвей власти существенным образом усиливает эффективность всех видов надзора и контроля⁹².

⁸⁹ Haering, Barbara. 2002. Investigating the Strategic Intelligence Service of Switzerland. Experiences of a Parliamentarian. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3rd–5th October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. p. 6.

⁹⁰ Lowenthal, op.cit. pp. 167–169.

⁹¹ But see also Lowenthal, op. cit. p. 162.

⁹² Manget, Frederic F. 1996. Another System of Oversight: Intelligence and the Rise of Judicial Intervention. *Studies in Intelligence*. Vol. 39, no. 5; pp. 43–50.

Судебный контроль и надзор является ограниченным по сравнению с “неограниченным” законодательным контролем⁹³. Он, в отличие от остальных систем контроля, имеет дело с соблюдением законности, а не политикой. Судебные органы также осуществляют мониторинг и интерпретацию законов на предмет их соответствия конституции. Их роль в контроле над разведкой довольно скромна, но время от времени приобретает большое, иногда решающее значение, особенно при осуществлении наблюдения за деятельностью разведывательных органов. Сам факт, что разведка может стать предметом независимого судебного рассмотрения, создает своего рода *предупреждающий, превентивный контроль*. Хотя судебные органы существенно отличаются от исполнительной власти в своем отношении к делам разведки, именно юридический контроль действует как главный арбитр в вопросах государственных секретов.

Правительственная секретность в условиях либеральных демократий в целом не желательна. Она может нанести ущерб легитимности правительственных институтов, снизить подотчетность политиков и государственных служащих. Она может скрывать нарушения фундаментальных гражданских прав. Секретность внутри правительственных учреждений имеет тенденцию создавать нежелательные эксцессы. Судебный контроль должен не допускать подобного сдвига, решая проблемы государственной секретности, обеспечивая условия для безопасного обзора разведывательной деятельности при полном соблюдении законности, а также для необходимого информирования общественности.

Разведывательные службы не могут быть над законом — и наказания за его нарушения должны быть юридически закреплены. Если не существует методов обеспечения подотчетности и законности, не существует и демократии. В условиях верховенства закона деятельность и функции разведывательных служб не могут выходить за рамки необходимости защиты демократии и конституционного порядка. Конституционный порядок включает в себя совокупность фундаментальных гражданских свобод и прав человека, а также эффективные меры для их защиты от любых нарушений. Разведывательные службы не могут каким-либо образом ущемлять эти права и свободы, если же они допускают подобное, это уже считается не защитой, а угрозой конституционному порядку.

Поэтому в демократических обществах считается “лучшей практикой”, когда секретные службы готовы действовать исключительно в рамках конституции и законов страны, включая договорные обязательства и другие международные соглашения, принятые государством, и в то же время придерживаться указаний исполнительных органов власти, руководящих линий, а также огромного множества министерских и ведомственных директив. “Хорошей практикой” считается, если руководящая линия для *служб внутренней разведки* одобрена Генеральным прокурором, и служба придерживается ее при сборе, анализе и распространении информации о гражданах и врагах государства, постоянно проживающих в стране. Еще одной “хорошей практикой” считается соблюдение *службами внешней разведки* принципа ограниченного использования в оперативной деятельности сотрудников гуманитарных организаций, таких как Общество Красного креста, которые участвуют в оказании гуманитарной помощи и способствуют развитию, а также сотрудников средств массовой информации и ученых⁹⁴.

В демократических странах разведывательным службам законом запрещено заниматься полицейской или правоохранительной деятельностью. Более того, считается “хорошим тоном” в судебном порядке, особенно в специальном судебном органе, получать предварительную санкцию для проведения электронного наблюдения, обысков или осуществления других видов деятельности контрразведки и внешней разведки внутри страны. Следуя установленной практике, суд должен убедиться, что объект расследования представляет собой угрозу государству, и другие средства и методы будут бесполезными для получения необходимой информации⁹⁵.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Hulnick, Arthur S. Winter 1986–1987. CIA's Relations with Academia: Symbiosis Not Psychosis. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 1, no. 4; pp. 41–50.

⁹⁵ Sandberg, Justin M. Winter 2002. The Need For Warrants Authorizing Foreign Intelligence Searches of American Citizens Abroad: A Call For Formalism. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 69, no. 1; pp. 403–427.

Еще одной «хорошей практикой» есть достижение гарантии того, что особые средства и методы, применяемые *внутренней разведкой*, даже несмотря на то, что они являются легитимными, не будут нарушать установленные концепции конфиденциальности, гражданских прав и свобод. В этом аспекте судебный надзор наиболее востребован. Существует необходимость защищать права и свободы человека, который находится под подозрением, и в то же время обеспечивать защиту от опасности других граждан, которые могут стать жертвами. Юридический контроль должен установить границы, благодаря которым достигается необходимый баланс между защитой прав и свобод индивидуума и получением необходимой информации. Поэтому набор соответствующих правил и процедур утверждается высшим судебным органом страны или Генеральным прокурором. Такие процедуры ограничивают вмешательство при сборе информации и ее использование для правительственных целей.

Более того, объектом судебных разбирательств могут стать операции, проводимые *внутренней разведкой*, жалобы на службу со стороны граждан и полномочия, предоставленные исполнительными органами. «Хорошей практикой» является то, что судьи имеют полный доступ к закрытой информации на протяжении всего времени, когда она необходима для определения вины или невинности в каждом отдельном случае. При этом необходимо достоверно знать, что секретная информация, необходимая для осуществления правосудия, не будет разглашена.

Для того чтобы судебный контроль и надзор были эффективными, Генеральный прокурор обязан:

- получать и рассматривать доклады служб;
- немедленно докладывать соответствующим министрам, премьер-министру или президенту страны о любой разведывательной деятельности, вызывающей вопросы о своей законности;
- немедленно докладывать соответствующим министрам, премьер-министру или президенту страны о принятых решениях и предпринятых действиях в ответ на доклады, поступившие от спецслужб;
- информировать соответствующих министров, премьер-министра или президента страны о юридических заключениях относительно операций, проводимых спецслужбами;
- Устанавливать или одобрять юридические процедуры деятельности разведывательных служб.

Такие процедуры должны соответствовать законам, защищать конституционные права и конфиденциальность, гарантировать, что разведывательная деятельность внутри страны, направленная против ее граждан, будет осуществляться с минимальным ущемлением их прав и свобод. Эти процедуры должны также гарантировать, что использование, распространение и хранение информации относительно граждан, приобретенной в результате разведывательной деятельности, необходимы исключительно для выполнения задач государственной важности.

Кроме этого, должно быть установлено, что спецслужбы и их сотрудники, как и другие государственные служащие, во время своей официальной деятельности могут привлекаться к уголовной ответственности за нарушение законности и правопорядка. Однако в большинстве стран случаи осуждения сотрудника спецслужб за нарушение закона, если он действовал в интересах национальной безопасности, довольно редки, и когда его вызывают в гражданский или уголовный суд или против него применяются административные санкции, он обязан предоставить суду доказательства того, что действовал по приказу.

Иным и менее действенным способом юридического контроля являются внутренние суды, члены которых являются сотрудниками службы. Основание офиса омбудсмена по защите гражданских прав также может быть эффективным инструментом контроля над службами.

Неформальный и косвенный общественный надзор

Структуры гражданского общества — неправительственные организации, лобби, группы поддержки и защиты прав человека, политические партии, профессиональные, культурные и другие защитные или особые целевые организации, — а также средства массовой информации могут осуществлять полезную функцию надзора над разведывательными службами. Общественный надзор может помочь в гарантии того, что цели разведывательной деятельности являются полезными для об-

щества в целом⁹⁶, а не для какой-то политической партии или элиты. Мобилизация действующих субъектов гражданского общества также является одним из способов подотчетных институтов усилить свои позиции в противостоянии с политическим руководством.

Хорошо информированная общественность помогает в обеспечении правительственной ответственности и подотчетности, это может усилить надзор и прозрачность, а также способствовать тому, что информация о разведывательных службах станет доступной обществу после определенного периода времени, согласно законам о свободе информации и правилам рассекречивания закрытой информации. Эта *отложенная прозрачность* может усилить демократический контроль. Поэтому публикация ранее закрытой информации и документов является важным моментом, потому что если эти документы не становятся достоянием общественности, гражданское общество будет иметь меньше возможностей и инструментов влияния на разведывательные службы. В США и Канаде, где разведывательные службы, как и другие правительственные органы, являются субъектами Акта о свободе информации⁹⁷, средства массовой информации и группы граждан используют такие права для изучения тех сфер правительственной деятельности, которые длительное время были скрыты от общества. Успешная помощь негосударственных организаций в принятии законодательства относительно доступа к информации является свидетельством важной роли гражданского общества в надзоре и контроле над разведывательными службами⁹⁸.

Важным является то, чтобы угрозы стране были ясно подчеркнуты и чтобы общественность была о них хорошо осведомлена. Результатом этого будет не только большая общественная поддержка разведывательных служб, но и больший контроль и надзор над ними.

Гражданское общество может сыграть свою роль в выражении требования подотчетности правительства и привлечь общественное и политическое внимание к нарушениям прав человека и гражданских свобод. Лобби, защитники, адвокаты, специализированные группы также могут служить целям информирования и обучения общественности, становиться оппонентами или сторонниками правительственных решений. Важным также является и то, чтобы такие инициативные группы создали организации, которые бы работали на консолидацию демократии. Построение консенсуса в гражданском обществе, что в нашей время является серьезным вызовом, особенно в отношениях между различными партиями, принесет огромную пользу всей стране.

Организации по защите прав человека могут эффективно влиять на разведывательные службы, в частности помогая жертвам спецслужб получать доступ к информации из секретных файлов⁹⁹, а также посредством судебных исков, принятия новых законов и информирования общественности о деятельности спецслужб. Они должны быть осведомленными в делах разведки и гражданских свобод, осуществлять мониторинг законов, они могут организовывать давление на парламент, группы по защите прав человека также должны взять на себя ответственность за разъяснение представителям масс-медиа специфики работы со спецслужбами, требовать от средств массовой информации освещать общественные дебаты на эту тематику, публиковать углубленные статьи, обзоры и комментарии, которые повысят общественное понимание и осознание деятельности разведывательных служб.

⁹⁶ Vitkauskas, Dovydas. June 1999. *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*. Chapter III, Opening up to the public scrutiny. Brussels: NATO. Democratic Institutions Fellowship Programme. pp. 49–51.

⁹⁷ Некоторые оперативные файлы ЦРУ освобождены законом от требований Акта о свободе информации от публикации на запросы общественности. Эта информация является закрытой в соответствии с Исполнительным приказом и освобождена от действия Акта, большая часть данных о деятельности разведывательных служб остается закрытой, и поэтому публикуется относительно мало существенной информации о разведывательной деятельности.

⁹⁸ Banisar, David. 2002. Freedom of Information: International Trends and National Security. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3rd–5th October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

⁹⁹ Как это было в Польше, Германии и других странах Восточной Европы, см.: Majtényi, Laszlo. 2002. Reconciliation and Developing Public Trust: Opening State Security Files to the Public. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3rd–5th October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Роль средств массовой информации более противоречива. В целом неформальный контроль и надзор над спецслужбами усиливается только через призму скандалов. Все это слишком часто приводит к утечке разведывательной информации, напрасным тратам усилий и ресурсов и в конце концов к поражениям, при этом масс-медиа пребывают в возбуждении от своей близости к государственным секретам. Однако благодаря своим возможностям рассказывать о противозаконной деятельности электронные и печатные средства массовой информации могут формировать общественное мнение и фокусировать внимание на действующих субъектах, которые ответственны за осуществление формального контроля и подотчетности¹⁰⁰. Если внутренний и внешний контроль не определили наличия сомнительных действий¹⁰¹, журналисты, занимающиеся расследованиями, могут сыграть роль *неофициальной оппозиции* или *механизма подотчетности*. Однако если сотрудники масс-медиа не специализируются на вопросах, связанных с разведкой и безопасностью, всегда будет существовать опасность персонализации и сенсационности разведывательной деятельности. Более того, имеют место случаи, когда поведение журналистов в этих вопросах можно было назвать безответственным¹⁰². Существуют ситуации, когда масс-медиа во имя государственных интересов следует проявлять больше сдержанности¹⁰³. С другой стороны, известны случаи, когда средства массовой информации становились инструментами для распространения обмана и клеветы, а также для проведения кампаний по дезинформации путем публикаций “разведывательных продуктов и информации из недр разведывательных служб”¹⁰⁴.

Происходят изменения этики и морали в разных сферах общественной жизни, в том числе в средствах массовой информации. Разведывательные службы закрыты реальными и фигуральными стенами, которые отпугивают как журналистов, так и студентов, ученых и других людей, не принадлежащих к их клану. Ожидания того, что журналисты будут ломать эти стены так часто, как мы этого хотим, являются утопичными, как, впрочем, и стремления подавляющего большинства граждан быть осведомленными в государственных секретах. Однако, несмотря на множество препятствий, стоящих на пути журналистского надзора над разведкой, всегда найдутся репортеры, которые расскажут общественности — и парламенту — о разведывательных органах больше, чем им хотелось, и редакторы счастливо подхватят эту информацию, разместив ее на первых страницах газет и в вечерних выпусках новостей. В наше время “журналистских расследований” трудно предположить, что отыщется много репортеров или обозревателей, которые не захотят публиковать информацию о воображаемых или подозреваемых, не говоря уже о реальных скандалах, в которые вовлечены спецслужбы. Таким образом, информационные утечки или более того — разрушение дисциплины секретности и безопасности, к сожалению, могут сделать надзор средств массовой информации все более ощутимым, и полномочия открывать информацию будут переноситься в редакции, что далеко не всегда желательно.

¹⁰⁰ См. документы, представленные на конференции *Роль средств массовой информации в общественном изучении и демократическом контроле над сектором безопасности*, проведенной в Будапеште 6–8 февраля 2003 года Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами. См. также: http://www.dcaf.ch/Media_Budapest0203/ws_papers.htm

¹⁰¹ Правительство Великобритании, в отличие от других демократических стран, имеет приоритет в запрещении публикаций, связанных с национальной безопасностью.

¹⁰² См. серию публикаций газеты “Балтимор Сан”, посвященной деятельности национальных агентств безопасности США, которые вызвали не только повышение интереса, но и жалобы со стороны правительств стран-членов Евросоюза.

¹⁰³ В прошлом имели место случаи, когда в США средства массовой информации шли навстречу просьбам разведывательных служб во имя национальной безопасности не публиковать некоторые материалы. Так, репортерами был раскрыт лагерь подготовки кубинцев во Флориде, принимавших участие в событиях, произошедших в Бухте свиней. Журналисты также разузнали о строительстве судна *Glomar Explorer*, задачей которого являлся подъем затонувшей советской подводной лодки. Тогда эти случаи сохранили в тайне, однако они были опубликованы через год, в 1975 году в газете “Лос Анжелес таймс”.

¹⁰⁴ См.: Zybortowicz, Andrzej. 2002. Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, held in Geneva 3rd–5th October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Парламент и оборонные закупки

Др. Виллем Ф. ван Икелен

Вступление¹

Приобретение оснащения, амуниции и техники для нужд обороны имеет свои особенности, которые существенно отличаются от закупок, которые осуществляет правительство в других сферах. При этом никакие другие приобретения ее попадают под такое внимание со стороны общественности и не вызывают так много споров как внутри, так и вне парламента. Очевидно, что наибольший интерес вызывают крупные закупки таких видов вооружения как новые типы самолетов или танков или новые серии боевых кораблей. Сотни меньших контрактов проходят практически незамеченными. Так или иначе, оборонные закупки являются предметом пристального изучения и мониторинга, которые отсутствуют относительно больших контрактов в гражданском секторе.

Причины для этого различны. Рынок вооружений монополичен, что означает присутствие различных продавцов и единственного покупателя. Полиция, береговая охрана, частные охранные фирмы могут являться частью рынка, но для основных систем вооружений единственным покупателем является министерство обороны. Поэтому военная индустрия очень чутко реагирует на изменения в оборонном планировании, так как представляется весьма сложным найти альтернативных покупателей для ее продукции. С сокращением оборонных бюджетов и последующим ослаблением активности на рынке вооружений множество фирм, работающих в этой сфере, сворачивают свое производство и объединяются — сначала в США, а затем и в Европе.

Оборонный бюджет формируется из денег налогоплательщиков, и их расходование должно приносить максимальную прибыль национальной экономике. Во многих случаях это — вопрос рабочих мест, и региональные политики лоббируют их создание и сохранение. Для небольших стран, которые не имеют развитой оборонной индустрии, совместное производство и другие различные компенсаторные механизмы являются важными для сокращения, по крайней мере частичного, и внешних расходов.

Оборонные технологии являются важными для исследовательской и индустриальной базы страны. Со временем связь между военными и гражданскими технологиями становится более тесной. Во-первых, оборонная и космическая индустрии всегда были лидерами в области инноваций. Требования космических технологий стали мощными стимулами миниатюризации, что стало причиной качественного скачка в развитии других отраслей, в том числе в практической медицине. Сегодня оборонные и военные технологии вместе с гражданской индустрией стали улицей с двухсторонним движением, где каждый имеет выгоду от инновационных достижений другого. Хорошим примером являются мобильные телефоны, сети которых могут работать так же (если не лучше) как и военные системы с их релейными станциями, обеспечивающими оперативную связь во время кризисных ситуаций.

¹ Эта глава представляет собой сокращенную версию Бюллетеня ДКВС №5 "Виллем Ф. Ван Икелен, Парламентское измерение в оборонных закупках: требования, производственная кооперация и закупки", Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2005. См: http://www.dcaf.ch/_docs/op05_parliamentary-dimension.pdf

Существенное отличие состоит в уровне секретности. Характеристики систем вооружений не должны становиться доступными для потенциального противника, который может использовать это для создания собственных средств противодействия и усиления своей обороноспособности. Секретность распространяется на техническую спецификацию военной составляющей оборудования и техники, а также на особенности промышленного производства. Иногда системы вооружений продаются в различные страны с более низким уровнем развития технологий, что не делает возможным их дальнейшую модернизацию. Дальнейшее расширение обмена технологиями является одним из наиболее деликатных моментов, оказывающих влияние на экспорт вооружений и международное сотрудничество.

В конце концов техническая экспертиза играет практически решающую роль в отборе и оценке предложений со стороны производителей вооружений. С точки зрения прозрачности и демократической подотчетности профессиональная экспертная оценка является наиболее важной в принятии правильных решений. Однако профессиональные журналы, которые содержат множество подробных характеристик вооружений, могут давать предубежденные и противоречивые оценки. Дополнительная экспертиза не всегда возможна и в любом случае требует дополнительных затрат. Поэтому принятие решений требует значительного доверия между всеми сторонами, вовлеченными в этот процесс, — политических лидеров, профессиональных военных и парламентских комитетов, которые имеют данные о планируемых закупках.

Роль правительств

В военных закупках правительства играют ведущую роль. Правительство каждой страны²:

- является единственным и основным национальным покупателем оборонной техники и оснащения;
- разрешает или запрещает производство вооружений на территории страны, имеет решающее влияние на любые процессы реструктуризации оборонной промышленности, несмотря на юридический статус предприятий;
- беспокоится о сохранении секретности поставок, к примеру, в случае, когда осуществляются снабжение отечественных предприятий военными материалами из-за рубежа для того, чтобы они могли выполнить свои обязательства перед обороной страны;
- выбирает источник поставок, что может быть связанным с секретными договоренностями с другими странами;
- определяет рыночные условия путем определения военных требований и характеристик готовой продукции;
- определяет размеры и число программ, сроки поставок и объемы продукции. В каждой отрасли существуют длительные периоды времени между программами, которые делают невозможным обеспечивать работу групп исследователей и разработчиков чисто коммерческими методами.
- принимает решения, учитывающие актуальные угрозы, что может привести к изменению приоритетов в осуществлении программ. Эти изменения могут привести к диспропорции в деятельности оборонной индустрии, из-за чего становится невозможным делать достоверные рыночные прогнозы, как это существует на других промышленных рынках.
- требует, чтобы поставщики на протяжении многих лет обеспечивали проведение предварительных исследований, развития, производства, сервисной поддержки и модернизации;
- должно обеспечивать широкое финансирование промышленных научно-исследовательских работ, часто превышающей 30% общей стоимости соответствующих программ, что значительно больше, чем в других секторах экономики;

² Взято из коммюнике Европейской группы оборонной промышленности от 23 апреля 1996 г. “Обзор европейской оборонной промышленности по коммуникации, осуществленный Комиссией по образованию внутриевропейского рынка вооружений”

- разрешает экспорт военной техники и оборудования. Даже если вооружение используется национальными вооруженными силами, его продажа за рубеж считается “признаком правильного ведения домашнего хозяйства”, и правительства часто оказывают прямую поддержку странам, которые считаются перспективными покупателями.

К тому же правительства в состоянии принимать решения: будут ли они сами осуществлять выполнение определенных заданий или делегируют это право частным фирмам, что в первую очередь применимо к задачам логистики и снабжения. В некоторых странах, существуют обратные процессы, когда дочерние предприятия оборонных структур выполняют производственные функции, которые обычно осуществляются промышленностью.

Документы Европейской группы оборонной промышленности (ЕГОП) содержат выводы о том, что во всех странах мощь национальной оборонной индустрии зависит от их национальных рынков. Эти рынки были сокращены как “дивиденды от установления мира”, и европейская оборонная промышленность подверглась достаточно широкой реструктуризации, но до 1996 года это происходило преимущественно на национальной основе. ЕГОП выдвинула тезис о том, что является жизненно важным осуществлять дальнейшую консолидацию на европейском уровне путем организации Всеевропейского рынка вооружений. Национальным правительствам рекомендуется придерживаться соответствующей политики. Впрочем, консолидация осуществлялась несмотря на политику правительств.

Локализация ресурсов

Большинство западных оборонных ведомств используют методы локализации ресурсов, основанных на принципах, которые впервые были применены в США в 60-х годах прошлого века и формулируются как ППБС: планирование, программы, бюджетная система. Позднее к ним были добавлены определение стоимости и оценка. Ценность этой системы состоит в дифференциации различных элементов процесса, а также в установлении связи между вкладом и готовым продуктом или, более точно, определяет реальные затраты ресурсов, необходимые для получения определенного военного потенциала. В терминологии ППБС:

- план — это определение того, что вы твердо намерены делать;
- программа — это план с временными параметрами;
- бюджет — это программа с ценами: какое финансирование необходимо и когда.

В странах НАТО планирование происходило на 10 лет, первые 5 лет планировались жестче, чем последующие, и итоги первого года представлялись в качестве твердого обязательства в Комитете оборонного планирования НАТО. Каждый последующий год являлся очередным этапом развития планируемого цикла. Национальным министерствам обороны требовались от 15 до 22 месяцев для осуществления всех внутренних процедур для того, чтобы принятое решение было опубликовано. Они должны были вписаться в рамки доступных финансовых ресурсов и военных требований.

В Великобритании министерство обороны ежегодно издает Положение о военных затратах в качестве открытого документа, что делает политику кабинета достаточно открытой, где описывается распределение средств вооруженным силам для осуществления предписанных им функций, в частности оборонного управления, и это в целом характеризует финансирование обороноспособность страны. Это Положение содержит данные оборонной статистики (включая данные о промышленных и региональных расходах и суммах наиболее крупных контрактов) и Положение о главных проектах, с отчетами обо всех закупках оборудования и техники, включая наиболее важную информацию о ценах. Со стороны парламента публикуются регулярные отчеты о деятельности комитетов, в частности Комитета по обороне палаты общин, которые используются для принятия решений по общим политическим вопросам, структурным моментам и управлению ресурсами. В Комитете по обороне палаты общин работает всего 11 человек, и он не занимается детальной проработкой бюджета. Национальная аудиторская палата докладывает парламенту не только о проведенном аудите, который проверяет соответствие и законность расходования средств министерством обороны, но и его эффективность.

Во Франции каждые пять лет парламентом разрабатывается и утверждается новый военный план, который потом принимается в качестве программы. Он обсуждается как в соответствующем комитете, так и на пленарных заседаниях Национальной Ассамблеи. По сравнению с другими парламентскими комитетами комитет по обороне, как в ассамблее, так и в сенате, имеет исключительное право требовать свидетельства и заслушивать не только министра обороны, но и начальников четырех армейских служб и других высокопоставленных государственных служащих. Комитет ассамблеи проводил расследования событий, которые имели отношение к падению анклава Сребреница в Боснии и французских офицеров, вовлеченных в них.

Избранные представители дают свое добро, суммы фиксируются в соответствующем законе, который действует весь указанный период. Однако некоторые расходы подлежат ежегодному утверждению. В 2003 году один из подкомитетов комитета по обороне проводил тщательное расследование оборонных расходов, осуществляемых в рамках действующего бюджета, в котором приняло участие более десяти представителей различных политических групп парламента. Заседания комитета проводились ежеквартально как с участием министра обороны, так и министра по бюджету. Первый отчет был опубликован в феврале 2004 года, следующий ожидался в начале 2005 года.

Германия, вероятно, получит приз за наиболее тщательное изучение бюджета — строчка за строчкой — и решения относительно закупок воинского снаряжения. Федеральный бюджет направляется в бюджетный комитет для обсуждения и окончательного его одобрения бундестагом в качестве закона. Комитет по обороне не имеет формального права влиять на принятие закона о бюджете, но его рекомендации, выработанные в результате обсуждения, практически всегда учитываются бюджетным комитетом. Комитет по обороне оказывает большое влияние на выполнение оборонного бюджета. Министр обороны обязан предоставлять комитету по обороне все проекты закупок особой важности в соответствии с требованиями секретности и военной политики, а также все проекты, превышающие 25 млн евро. Никакие решения относительно закупок не могут быть осуществлены без согласия комитета по обороне, даже если они закреплены в законе о бюджете.

В Дании, в начале каждого нового периода работы парламента политические партии пытаются найти “политический компромисс”, определяющий суммы оборонных расходов. В Нидерландах, по крайней мере каждые 10 лет, а с недавнего времени чаще, “оборонная тема” обсуждается парламентом, который затем определяет юридические рамки оборонного планирования на последующие 10 лет, но цифры часто не устанавливаются окончательно и подлежат ежегодному пересмотру и одобрению.

Модель последовательных действий

Каждый цикл закупок начинается с определения оперативной необходимости. Сегодня это представляется более сложным, чем во времена холодной войны, когда оценка угроз была относительно ясной и бесспорной. В те дни, когда европейские члены НАТО имели первостепенную задачу защищать свой сектор “слоеного пирога” обороны Западной Германии, было очевидным, что задание состояло в том, чтобы дать соответствующий отпор неожиданной массовой атаке со стороны Советского Союза и стран Варшавского договора. Эта угроза могла быть определена количественными показателями, и поэтому ответные меры четко просчитывались. Сегодня угрозы отличаются большим разнообразием, они часто многомерны, сложны в определении и выработке защитных мер, и ответы на них не могут носить чисто военный характер. Сейчас существует проблема в том, как их квалифицировать и как оценить их количественные показатели: что мы должны делать и сколько. После распада Советского Союза специалисты по оборонному планированию изменили свой подход от ориентированного на угрозу на ориентированный на оценку возможностей. Автор полагает, что с появлением новых угроз определение и организация необходимых мер по защите от них должны иметь несколько возможных сценариев. Иначе действия по управлению в кризисных ситуациях никогда не смогут предотвратить эскалацию конфликта и массовых жертв.

Военные требования рождаются в процессе консолидации прошлого опыта, новых взглядов на стратегию и тактику, технологических возможностей и оценок потенциала противника. Оперативные

исследования и военные игры дают новые инструменты. Этот процесс обычно начинают военнослужащие, которые занимаются планированием и выработкой политики действий. В зависимости от интегрирования этого штата, другим секторам военного командования получают необходимые консультации. Однако слишком часто слабым местом развития и связи между оперативным командованием и теми, кто отвечает за вооружение, является отсутствие постоянного надлежащего взаимодействия. Экспертам по вооружениям необходимо делать соответствующий вклад, не только суммируя оперативный опыт, но и принимая участие в обсуждении предложений, поступающих со стороны промышленности, и возможностей международного сотрудничества, что в целом может привести не только к изменениям в технических характеристиках, но и в планировании в целом. Внутренняя прозрачность, возможно, более важна, чем внешняя, но и не позволительно превращаться в закрытую империю.

В цикле оборонного планирования НАТО Верховное главнокомандование альянса сформулировало “предложения силы”, которые содержат элементы вызова, необходимого для того, чтобы страны-участницы вносили больший вклад, чем они планировали ранее. Комплексная оценка военных планов стран, которая осуществлялась в цикле оборонного планирования НАТО, была своего рода “взаимным выкручиванием рук”, смещением восхвалений, упреков и навешиванием ярлыков. С 1989 года независимость и территориальная целостность стран-членов НАТО более не подвергается угрозе, и роль их вооруженных сил сместилась в сторону поддержания и силового обеспечения мира или операций вне их собственной территории. Коллективная оборона была заменена на “добровольную коалицию”, существующую на постоянной основе. Интегрированный подход к коллективной обороне стал носить комплексный характер, при этом автоматическое участие в совместных действиях и подразумевалось. Операции по поддержанию мира требовали военно-политических решений, в которых вопросы юридического статуса, совместного участия, шансов на успех в выполнении важных миссий часто становились предметом парламентских обсуждений и одобрения. Оборонная политика стала элементом более широкой политики безопасности, в которую другие правительственные структуры, и в особенности министерство иностранных дел, должны вносить свой вклад.

Понятно, что требования, которые касаются интервенции, существенно отличаются от более статичных аспектов территориальной обороны и имеют серьезное влияние на сферы разведки, транспорта, тылового снабжения, оснащения. Гибкость и мобильность стали новыми ключевыми терминами и не могут определяться только количественными показателями. Военные нужды вышли на уровень политических амбиций нации и ее желаний быть ответственной за свои действия, которые не имеют прямого отношения к национальной безопасности в строгом смысле этого термина. Более косвенно они имеют отношение к сохранению стабильности, борьбе против организованной преступности и с недавних пор — против терроризма. Эти изменения должны быть зафиксированы в открытых публикациях по вопросам обороны, которые бы подчеркивали будущую роль вооруженных сил. Они требуют соответствующих изменений в умах тех, кто занимается оборонным планированием, а также политиков.

Современное оснащение должно быть приспособлено к выполнению новых заданий, и военный персонал должен пройти соответствующую подготовку для того, чтобы использовать новые возможности в измененном пространстве. Его профессия также изменилась и даже стала более опасной, чем в годы холодной войны, когда стреляли меньше. В операциях по поддержанию мира, когда военные действия остановлены, вооруженные силы должны становиться “мастерами на все руки” — дипломатами, посредниками, администраторами, восстанавливать разрушенную инфраструктуру. Их оснащение должно быть адекватным их новым задачам, но в то же время дающим возможность вести обычные войсковые операции в случаях эскалации конфликта.

Теоретически воинское оснащение должно разрабатываться с целью эффективного выполнения первоочередных задач, сформулированных в новой военной доктрине и открытых оборонных документах, но практически это требование четко не выдерживается. К примеру, изменения, которые произошли в международной обстановке, подчеркнули опасность терроризма, что привело к изменениям требований не только к силам особого назначения, а более к разведке. Генеральный секретарь НАТО лорд Робертсон никогда не устает повторять “потенциал, потенциал, потенциал”, но после сентябрьских атак 2001 года, осуществленных Аль Каидой, требовалось уже нечто другое, чем в преды-

душие годы. Очевидно, такие новые угрозы, обозначенные НАТО и Европейским союзом, как терроризм, оружие массового поражения, слияние государств, находящихся в упадке, с организованной преступностью, представляют собой серьезный вызов тем, кто осуществляет военно-политическое планирование, а для тех, кто отвечает за вооружение, — это сущий кошмар. Они могут только предполагать, какое оснащение могло бы понадобиться в течение 30 лет, но не способны выдвинуть четкие требования ни к его техническим характеристикам, ни к потребности в нем. Они вовлечены в многолетний процесс развития воинского оснащения, их заданиям не позавидуешь.

В любом случае одним из критериев является дополнительный вес, что имеет отношение к физической безопасности личного состава, который носит на себе системы вооружений. Одно дело стоять насмерть, защищая свою страну, а совершенно другое — принимать участие в операциях за ее пределами, направленных на поддержание мира. Не стоит удивляться, что в парламентских дебатах по поводу участия в миротворческих миссиях первостепенное (если не исключительное) внимание уделяется риску, которому подвергается личный состав. Однако если бы там не существовало риска, необходимость отправки вооруженных сил не была бы очевидной. Конечно, срочность операций и добровольное участие в них может меняться в зависимости от ожидаемых потерь, и любой командир стремится минимизировать количество жертв среди своих подчиненных, которые ему доверяют. Чем чаще вооруженные силы должны выполнять охранные функции, тем больше им предписывается заботиться о своей физической защите. Все еще сложно просчитывать риски и соответственно инструктировать солдат. В миротворческих операциях является важным завоевывать сердца и умы населения, что требует дружеского отношения с минимальной демонстрацией силы солдатами, защищенными тяжелой амуницией. Если, однако, мятежники и смертники находятся среди людских масс, защитные меры должны быть усилены, и необходимо оснащение передающими устройствами. Окончательная оценка, которую должны сделать правительства и парламентарии, должна касаться риска участия и необходимости принятия совместной ответственности в кризисном управлении, что не повлияет на оборону их стран, но будет иметь серьезные последствия для мира и стабильности в долгосрочной перспективе.

Получение одобрения парламента

Образец последовательности отчета о закупках можно взять из парламентской практики, существующей в Нидерландах. В этом процессе первое сообщение должно быть отправлено в парламент, когда в общих чертах сформулированы оперативные требования: тип оснащения и приблизительные цифры потребности в нем. Во многих случаях новое оборудование и техника заменяют старые и немодернизированные образцы. Новые технологии могут уменьшить количественную потребность в оснащении, но они также существенно повышают суммарную стоимость проекта. Некоторые показатели необходимы для того, чтобы приблизительно определить объем финансовых средств, необходимых для проведения закупок. Парламентарии в свою очередь определяют, какую часть бюджета они могут выделить на эти нужды, информируются о новых планах и соотносят эти данные с другими приоритетными потребностями.

Если эта потребность одобрена или, по крайней мере, не отвергнута, соответствующая комиссия отмечает, что «документ представлен», и в следующей фазе начинается тщательное исследование вопроса, которое проводится с множеством субъектов. Оперативные требования должны быть трансформированы в технические требования-спецификации. Изучается рынок и составляется исчерпывающий список возможных поставщиков. Или, если выясняется, что в ближайшем будущем невозможно удовлетворить эти требования, в план добавляется исследовательская фаза, в реализацию которой вовлекаются либо отечественные предприятия на кооперативной основе, или, если это представляется возможным, фирмы других стран. В любом случае стратегия закупок должна быть четко установленной, в частности сроки производства и поставки оборудования вооруженным силам.

Третий шаг заключается в получении необходимой информации от поставщиков, которые представляют интерес. В состоянии ли они удовлетворить всем техническим требованиям, или смогут ли

они предложить какие-то альтернативные пути достижения необходимых характеристик? Используются ли оснащение, производимое ими, вооруженными силами других стран, и о чем свидетельствует их опыт? Существуют ли возможности совместного производства и возможна ли замена, которая компенсировала бы отсутствие требуемого оснащения? В результате выполнения этой стадии должен быть составлен короткий список альтернативной продукции. В зависимости от парламентской практики, которая существует в стране, эта информация может быть опубликованной и стать предметом обсуждения соответствующих парламентских комитетов.

Четвертая фаза заключается в подготовке к закупкам на базе торговых предложений, которые формируются в процессе переговоров, и, возможно, учитывая результаты полевых испытаний. Специалисты по вооружениям проверяют их соответствие поставленным критериям, для того чтобы сформировать окончательное мнение. Учитываются также все альтернативные предложения, однако другие факторы уже не принимаются во внимание. Решающими остаются стоимость обслуживания на протяжении всего периода использования оснащения, степень боевой эффективности и безопасность для персонала.

Вместе с тем министерство экономики и другие ведомства, ответственные за участие в производственном процессе национальных предприятий, будут вести переговоры по поводу совместного производства и, по мере необходимости, компенсирующего приобретения другой военной техники и оборудования, которые не попали в проект. Со временем парламенты стали более требовательными и считают необходимым на сто процентов компенсировать каждое евро, потраченное на закупку оснащения за границей. Иностранные поставщики имеют тенденцию слишком радужно представлять компенсаторные действия, однако парламентарии имеют право налагать серьезные штрафы, если цели не будут достигнуты. Эти положения закрепляются в контрактах, однако на практике сложно добиться их судебного выполнения, иногда этот процесс может продолжаться до 10 лет. В то же время немало планов оказываются неосуществимыми или же могут открываться другие возможности. В любом случае контракт не будет подписан до тех пор, пока не станет понятным, насколько национальные предприятия будут вовлечены в его выполнение.

Финальная стадия этого процесса сопровождается интенсивным лоббированием, в которые вовлечены средства массовой информации, научно-исследовательские центры и парламентарии. Лица, ответственные за принятие решений, приглашаются на предприятия или им устраиваются демонстрации. В этой фазе требуется крайняя осторожность, чтобы не стать жертвой влиятельных, но ошибочных или предвзятых мнений. В прошлом имели место множество случаев, когда для ведущих политиков устраивались шикарные путешествия или даже осуществлялись определенные финансовые перечисления им лично или на счета их партий.

На практике существует множество вариантов, как контакты получают одобрение со стороны власти и как происходит их подписание, иногда этому предшествует письмо о намерениях. В Нидерландах, к примеру, это зависит от сумм контрактов. Если они не превышают 5 млн евро, эти контакты находятся в компетенции соответствующих служб. Контакты до 25 млн евро должны быть включены в оборонный план главой военного ведомства, которое выступает в качестве "корпоративного партнера" и выносятся на обсуждение в парламент. Контракты от 25 до 100 млн евро требуют одобрения на начальном этапе своего цикла парламентского комитета, но в дальнейшем ответственность за их выполнение возлагается на соответствующую службу, если они не являются "политически деликатными". Проекты с более крупными суммами перед подписанием должны получить одобрение парламента. Только государственный секретарь (заместитель министра) ответственный за поставку военного снаряжения, имеет право принимать решения относительно осуществления проекта. Контракты свыше 250 млн евро должны получить одобрение всего кабинета министров перед тем, как быть отправленными в парламент. Если парламентский комитет не дает зеленый свет проекту, его члены вносят этот пункт в повестку дня нижней палаты парламента для обсуждения и голосования.

Подобным образом этот процесс проходит в некоторых странах-членах НАТО. В Бюллетене ДКВС №2 "Демократический контроль над вооруженными силами: национальное и международное парламентское измерение" публикуется сравнительная таблица парламентских полномочий, как пленар-

ных заседаний, так и комитетов. Это демонстрирует хорошую эффективность в принятии законодательного базиса, но она недостаточна для контроля над ходом осуществления этих проектов. Министр обороны обязан предоставить информацию комитету по обороне по поводу решений относительно закупок военной техники и оборудования, если проект превышает определенную сумму: в Германии 25 млн. евро, в Нидерландах — 5 млн. евро, в Норвегии — 0,8 млн. евро, такая же практика существует в Польше и Великобритании. Во всех этих странах, за исключением Великобритании, требуется парламентский консенсус для заключения контракта. В Канаде, Чехии, Франции, Германии и Нидерландах парламентские комитеты также определяют потребность в новом военном оснащении, в Чехии, Нидерландах и Норвегии комитеты сравнивают предложения и выбирают производителя. Только в Чешской Республике и Нидерландах парламенты участвуют в оценке компенсации и принятии соответствующих подзаконных актов.

Все страны НАТО имеют комитеты по обороне, но только некоторые из них получают соответствующую помощь со стороны экспертов. Это не вызвано нехваткой независимых научно-исследовательских центров, потому что парламентские комитеты редко иницируют проведение собственных исследований, которые могут вступать в противоречие с официальной точкой зрения. В США Исследовательская служба при Библиотеке Конгресса обеспечивает значительный массив документации и другую поддержку, но не имеет специального сектора, который занимается оборонными вопросами. Бюджетный офис Конгресса в свою очередь отслеживает выполнение бюджета отдельными министерствами и ведомствами. В Великобритании парламент имеет в своем распоряжении более 200 экспертов, а также отдел, который занимается международными делами и обороной. Там не существует особого исследовательского бюро, которое занимается вопросами, имеющими отношение к обороне, но избранный комитет по делам обороны имеет свой собственный штат, который часто получает необходимые консультации от независимых экспертов. Бундестаг Германии имеет свою собственную научно-исследовательскую службу, которая занимается вопросами обороны и безопасности, где работает только три человека, но они связаны с различными независимыми институтами, таким как *Фонд прикладных наук и политики*. Французская Национальная ассамблея имеет *Службу практической документации* со штатом в 36 человек и комитет по делам обороны, в состав которого входят 7 человек. Норвегия имеет Совет оборонных исследований, который консультирует правительство. Шведский Риксдаг имеет исследовательскую службу, которая состоит из 30 человек, занимающихся сбором информации из открытых источников. Парламент имеет право потребовать проведения исследований ведомствами, которые финансируются правительством, но редко прибегают к этому. Стокгольмский международный институт исследований мира издает впечатляющий ежегодник, солидные сборники научных трудов, докладов и отчетов, которые посвящены международным делам, как и Международный институт стратегических исследований в Лондоне.

Пожелания европейской промышленности

Промышленность жизненно заинтересована в хороших связях с министерством обороны, военным руководством, ответственным за вооружение, офицерами и служащими, которые непосредственно участвуют в процессах закупок их ведомствами. Индустрия стремится быть оперативно информированной о военном планировании, благодаря чему получить возможность адаптировать производство к новым требованиям, подготовить лучшие предложения, быть востребованной и осуществлять технологическое развитие. Это — дорога с двухсторонним движением, так как промышленность более компетентна судить о том, что технологически возможно во временных рамках требований, определенных военными заказчиками. Индустрии также необходимо опираться на экономические и временные показатели. Со временем промышленные предприятия могут прекрасно справляться с выполнением графиков производства и поставок, достигать высокого уровня кооперации и разделения труда, но при ослаблении активности на рынке оборонной продукции имеет место такое явление, когда слишком много европейских фирм конкурируют за один и тот же контракт.

Для того чтобы выглядеть в глазах правительства компетентными и конкурентоспособными, фирмы устраивают “демонстрационные проекты”, которые, вполне возможно, и не пойдут в производство, но этим показывается готовность к их практическому воплощению, когда придет соответствующее время. В этом случае подразделения исследователей и разработчиков не простаивают, но производство не растет, и соответственно прибыль получается низкой. Для того чтобы поддерживать эту стратегию, необходима правительственная помощь, но, к сожалению, европейский уровень финансирования исследовательских работ существенно отстает от американского.

Европейская военная промышленность постоянно борется с Европейским Союзом за свое признание:

- во-первых, европейская оборонная индустриальная и технологическая базы является жизненно необходимым условием сохранения европейской безопасности и решения вопросов обороны;
- во-вторых, чтобы Европейский рынок оборонного оборудования (*DITB*) сохранял надлежащие размеры, необходимо, чтобы европейская оборонная индустрия была эффективной в мировом масштабе. Это означает, что страны, которые являются партнерами, должны принять как должное индустриальную и технологическую взаимозависимость;
- в-третьих, длительное существование европейской оборонной индустриальной и технологической базы потребует развития важнейших технологий, которые должны быть признаны в Европе, и получение необходимых инвестиций в передовые технологические программы, которые впоследствии продемонстрируют свою эффективность;

Для создания Европейского рынка оборонной продукции Евросоюзу необходимо развиваться и изменяться:

- в целом, или, по меньшей мере, существенно перекроить международную политику и политику безопасности, гармонизировать военные потребности, достигая необходимой эффективности воинского оснащения и продолжительного цикла эксплуатации;
- необходима общая политика относительно вооружений, которая определяет и согласовывает механизмы преодоления торговых барьеров и консолидирует индустрии разных стран на основе технологической взаимозависимости, а также опирается на долгосрочные программы развития европейской оборонной индустрии. В прошлом аргументы, которые касались безопасности обеспечения, создавали немало препятствий, и необходимо найти пути, чтобы их устранить;
- необходима общая политика закупок, которая осуществлялась бы в рамках индустриальной стратегии путем согласования механизмов закупок и выбора поставщиков, финансирования, разделения рисков и обмена технологиями. Чем дольше каждое правительство решает такие вопросы изолированно, тем более сложным представляется проведение закупок вне национальной базы;
- необходима общая политика исследований и развития с общими задачами для оптимизации инвестирования путем добровольного обмена результатами исследовательских работ между различными странами.

К общеевропейской политике безопасности и обороны

Европейские страны на протяжении длительного времени решают вопросы обороны и вооруженных сил. Когда в 1971 году стартовала программа Европейского политического сотрудничества, на повестке дня уже стояли политические аспекты взаимоотношений “Восток — Запад”, но непосредственно их решение началось, когда стартовала Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе (позднее ставшая Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, ОБСЕ). Военные аспекты обсуждались на постоянно действующей конференции в Вене по вопросам взаимного баланса сил, где позиция Запада была скоординирована с НАТО без участия Франции, которая вышла из военной интеграции.

В 1982 годы министры иностранных дел Германии и Франции выдвинули инициативу, которая получила название “инициативы Геншера — Коломбо”, которая затем развилась в Европейскую политику

сотрудничества (ЕПС) в области безопасности. Три страны-участницы, Дания, Греция и Ирландия по различным причинам не могли выполнять свои обязательства, поэтому, согласно положениям Штутгартской декларации было блокировано проведение дискуссий по политическим аспектам, аспектам безопасности и впоследствии военным вопросам всей “Десятки”. Семь членов Западноевропейского союза были готовы двигаться далее, но испытывали по этому поводу мало энтузиазма. У некоторых складывалось ощущение, что дискуссии по оборонным вопросам вне НАТО становились более продуктивными, особенно когда Франция прекратила свое участие в объединенной воинской структуре НАТО и отвергла стратегию гибкого ответа. Однако все семь стран согласились обсудить новую роль Западноевропейского союза на встрече в Риме по случаю 30-летия Парижского договора 1954 года.

Возрождение Западноевропейского союза не проходило гладко. И только в 1987 году президент Нидерландов смог создать так называемую “Гаагскую платформу по вопросам европейской безопасности”, которая построила мост между Францией и другими членами НАТО по стратегическим вопросам. В этой Платформе признавалась необходимость наличия в европейской обороне как обычных, так и ядерных вооружений, также присутствие в Европе вооруженных сил США и защита границ стран-участниц НАТО. Последняя формула была альтернативной, в ней говорилось о “переднем крае обороны”, который занимала НАТО. Политически Платформа дала сигнал о том, что “Европейская интеграция не была бы полной, если бы в ней не рассматривались вопросы обороны”. Эта формула была принята Великобританией, что часто использовалось, когда Лондон тормозил те или иные процессы.

Вторым позитивным развитием стало решение Западноевропейского союза координировать операции по разминированию Персидского залива во время Ирано-Иракской войны, что стало первым европейским примером принятия на себя ответственности за события, которые имеют место за пределами Европы. Естественно, свободная навигация в Персидском заливе и безопасность поставок нефти были предметом значительного интереса, как в Европе, так и в США или даже более того. Однако в прошлом Европа была слишком обеспокоена своей собственной безопасностью, благодаря чему ее меньше интересовали проблемы регионального влияния, и у нее отсутствовали амбиции защищать свои интересы вооруженным путем.

Ирано-Иракская война была тем особенным случаем, когда воюющие стороны не создавали угрозы Западу, за исключением мин, которые препятствовали судоходству. Спустя два года ситуация изменилась достаточно серьезно. Саддам Хусейн в августе 1990 года вторгся в Кувейт, что в качестве ответной реакции вызвало принятие Резолюции Совета безопасности ООН, которая разрешала “использование всех необходимых мер” для восстановления единства страны и установления торгового эмбарго по отношению к Ираку. Западноевропейский союз стал основным действующим лицом, которое обеспечивало осуществление этого эмбарго, проверяя около трех четвертей всех судов, которые находились в этом регионе. Было задействовано 39 военных кораблей, в операции уже принимали участие и военные суда Испании и Португалии — новых членов НАТО. По сравнению с операциями 1987-1988 годов значительно улучшилась координация участников. Дислокация была рациональной, снабжение обеспечивалось воздушным и морским транспортом с домашних баз. После падения Берлинской стены и последующего объединения Германии почувствовалась необходимость выработать “окончательную политику” процессов европейской интеграции. Межправительственная конференция, которая завершилась Маастрихтским договором, трансформировала Европейское Сообщество в Европейский Союз, добавив различные новые элементы. Было принято решение о периоде введения евро, о выработке Общей зарубежной политики и политики безопасности (ОЗППБ), началось сотрудничество между министрами юстиции и внутренних дел в контексте ЕС. Несмотря на эти внушительные ориентиры, сомнение вызывало то, может ли сообщество в этих рамках называться союзом. ОЗППБ и юридическое сотрудничество осуществлялись только на межправительственном уровне без учета инициатив Европейской комиссии. Финансирование и контроль со стороны европейского парламента находились вне юрисдикции Европейского суда. Наиболее серьезным недостатком ОЗППБ была неспособность обеспечить в этом контексте надежную безопасность. Снова была продемонстрирована неспособность сгладить острые углы в отношениях защитников атлантических и

европейских интересов. Результатом стала серия резких заявлений. В Маастрихте члены Западно-европейского Союза приняли следующую декларацию:

“Члены Западноевропейского Союза выражают свое согласие в том, что необходимо развивать внутриевропейскую безопасность и оборону и взять на себя большую ответственность за решение оборонных вопросов. Это согласие будет реализовано в последовательном процессе, каждая фаза которого должна быть успешной; Западноевропейский Союз внесет свой вклад в процессы развития Европейского Союза и будет теснее сотрудничать с НАТО; Западноевропейский Союз согласен усилить свою роль в долгосрочной перспективе обороны в контексте НАТО; Западноевропейский Союз будет развиваться как часть обороны Европейского Союза с целью усиления Европейской опоры НАТО;

Статья J.4 Договора о Европейском Союзе содержала следующие формулировки первых двух подпунктов:

1. Общая зарубежная политики и политика безопасности будет содержать все вопросы, которые имеют отношение к безопасности Союза, включая постепенную выработку общей оборонной политики, что должно привести к созданию общей обороны.
2. Европейский Союз обращается с призывом к Западноевропейскому Союзу, который представляет собой необходимый компонент развития ЕС, принять решения и осуществить соответствующие действия, которые имеют оборонную направленность. ЕС, согласовывая свои действия со структурами ЗЕС, предпримет необходимые практические шаги в этом направлении”.

В то время это выглядело достаточно сложным, особенно обещанные практические шаги, и не очевидным. Оставалось неясным, что означают Европейская идентичность и Европейская опора Альянса. НАТО не был сформирован на основе неких опор, и сама идентичность нуждалась в самовыражении. Позитивным моментом стало то, что секретариат ЗЕС смог перебраться из Лондона в Брюссель, однако в этой ситуации стало легче координировать свои действия с НАТО, а не с ЕС. Однако в 1990-х годах дела прояснились. Сегодня можно редко услышать о Европейской идентичности, опоре или Европейской политике безопасности и обороны. Только Маастрихтские положения сейчас открыты обсуждению и дискуссиям. На встрече в Амстердаме были заменены два положения статьи J.7 на более простые формулировки, в которых говорится, что ЕПБО “будет включать в себя все вопросы, которые имеют отношение к безопасности ЕС, включая развитие сотрудничества в рамках общей политики безопасности, что в дальнейшем должно привести к созданию общей обороны”.

Некоторые предложения Маастрихтского договора не встретили значительной поддержки и были переданы для дальнейшего изучения. В частности, это касалось вопросов “усиленного сотрудничества в области вооружений и целью создания единого европейского агентства по вооружениям”. Потребовалось еще 13 лет для того, чтобы такое агентство было создано. Другие предложения имели целью превратить Институт изучения проблем безопасности ЗЕС, которые заменил три агентства в Париже, в Академию европейской безопасности и обороны. Однако до сих пор это не было воплощено, при этом институт продолжает успешно функционировать, пользуясь авторитетом среди специалистов, работающих в этой сфере. Высокий Представитель Солана ежегодно использует этот форму для того, чтобы обсуждаться “состояние Союза”.

ЗЕС приобрел заметный авторитет благодаря своим акциям в Персидском заливе, последующими действиями по морскому эмбарго Югославии в Адриатике и другим подобными операциям, которые осуществлялись полицией и таможенниками в Данубе. Когда ЕС учредил администрацию в округе Мостар, к ЗЕС обратились с просьбой поддержать ее полицейскими силами. Позднее ЗЕС усилил силы полицейских в Албании, после того как страна погрузилась в хаос, последовавший за крахом финансовой пирамиды. Примечательно, что все эти действия, за исключением морской блокады, производились сотрудниками полиции, что было мало похоже на задекларированные в Маастрихт-

ском договоре “оборонные действия”, если термин “оборона” не является синонимом термина “безопасность”.

В военной сфере ЗЕС завершил несколько программ, основав Спутниковый центр в Торреджионе (Испания) и после переезда в Брюссель Отдела планирования, который был размещен в том же здании, что и Секретариат. Центр проводил подготовку офицеров для анализа спутниковых изображений, большая часть которых предоставлялась французской коммерческой фирмой SPOT. Попытка создать собственные источники получения спутниковых изображений была неудачной из-за нехватки финансирования. Отдел планирования проводил консультации Генерального секретариата и Совета и работал над процедурами и возможностями использования того, что было названо “Сильным ответом ЗЕС”(FAWEU).

В 1992 году на встрече в Петербурге в окрестностях Бонна министрами были определены задачи, которые ЗЕС мог бы решать: гуманитарная помощь, спасательные операции (например, жителей городов, где имеют место военные действия), миссии по поддержанию мира, выполнение боевых задач во время осуществления кризисного управления, включая миротворческие операции. Миссии по поддержанию мира соотносятся с традиционной концепцией ООН по переговорам между враждующими сторонами и прекращением огня. Миротворчество, выражаясь современным языком, это принуждение к миру. В Амстердамском договоре 1997 года эти миссии также были переданы в полномочия ЕС по требованию Финляндии и Швеции, которые были готовы принимать в них участие, но не хотели, чтобы это происходило в рамках военной помощи ЗЕС.

Крупное достижение имело место в декабре 1998 года, когда президентом Франции Шираком и премьер-министром Великобритании Блером была подписана декларация в Сант-Мало. Наиболее интересные ее положения звучали так:

2. ЕС обязан обладать возможностью вести автономные военные действия, осуществляемый надежными воинскими подразделениями, принимать решения по их использованию и поддерживать их боеготовность с целью оказания помощи в международных кризисных ситуациях.
3. Для того, чтобы ЕС принимал решения и давал свое добро на осуществление военных операций, в случаях когда НАТО не использует свои вооруженные силы, ЕС должен иметь соответствующие ресурсы для анализа ситуаций, источники разведывательной информации, актуального стратегического планирования без ненужного дублирования функций.

Декларация свидетельствовала о серьезном изменении позиции Великобритании, которая первоначально прохладно относилась к военной активности в контексте ЕС. Некоторые другие приверженцы Атлантического Альянса, например Португалия и Голландия, были удивлены таким поворотом, но не выразили осуждения. Появились новые возможности, когда положения Декларации Сант-Мало были приняты Евросоюзом. Это случилось во время заседаний Совета Европы в Кельне и Хельсинки в 1999 году, и позднее они были сформулированы еще конкретнее:

“Совет Европы подчеркивает свою решимость развивать свои возможности автономно принимать решения по военным вопросам обороны, в которых не задействованы структуры НАТО, проводить военные операции под эгидой Евросоюза в качестве ответа на возникающие международные кризисы”.

В декабре в Хельсинки лидеры Евросоюза согласились создать к 2003 году вооруженные силы численностью 50–60 тыс. человек, которые будут в состоянии действовать в период от 60 дней до одного года, выполняя полный диапазон задач, очерченных Петербургской декларацией. В составе этих вооруженных сил планировалось создание подразделений быстрого реагирования, которые бы находились в состоянии высокой готовности. Существенным требованием являлось создание дополнительных боевых подразделений и подразделений поддержки, которые бы находились в состоянии пониженной боеготовности и были бы готовыми прийти на смену передовым силам.

Следующим шагом по выполнению этой задачи стало то, что сейчас называется “Хельсинскими первоочередными целями”. Группа национальных экспертов разработала так называемый “Хельсинский каталог первоочередных целей” (ХКПЦ, *Helsinki Headline Goal Catalogue, HHC*), в которых были сформулированы требования к военному потенциалу Евросоюза, необходимые для достижения поставленных задач. Членам Евросоюза поступило предложение сделать свой вклад в развитие этой сферы деятельности, ответы стран были зафиксированы в “Хельсинском военном каталоге” (ХВК, *Helsinki Force Catalogue, HFC*). Страны Восточной Европы, которые присоединились к Евросоюзу в 2004 году, получили необходимые консультации и приняли решение участвовать в нем. Их вклады были включены в качестве дополнения к Хельсинскому военному каталогу³.

Сравнивая эти два каталога — ХКПЦ содержит цели, а ХВК дает перечень средств, необходимых для их достижения — 42 пункта, которые должны быть для этого выполнены. Конференция, посвященная выполнению обязательств по наращиванию ресурсов, была созвана в ноябре 2001 года, решением которой стало выработать План действий по европейским возможностям (*European Capability Action Plan, ECAP*). Осуществление этого Плана началось в феврале 2002 года, для выполнения каждого его положения были предложены кратко- и среднесрочные решения, которые необходимо было выполнить до тех пор, пока Евросоюз не накопит средства, требуемые для выполнения долгосрочных решений относительно закупок новой военной техники и оснащения.

19 комиссиями, действующими в рамках Плана действий по европейским возможностям (ПДЕВ) было рассмотрено 24 пункта из 42. Каждая комиссия состояла из экспертов, которые представляли заинтересованные страны, руководство осуществлялось ее одним или более членами. Необходимо было разработать общие оперативные требования, составить перечень всех доступных средств и текущих проектов, определить потенциальные сферы взаимодействия, инициировать и развивать сотрудничество в будущих программах, прийти к общим представлениям о количественных и качественных показателях, которые могли бы уменьшить дефицит ресурсов.

Результаты работы этих 19 комиссий были представлены министрам обороны 15 стран-членов Евросоюза на очередной Конференции, посвященной выполнению обязательств по наращиванию ресурсов, которая открылась 19 мая 2003 года. Были представлены два дополненных каталога, которые свидетельствовали о достигнутом прогрессе, и обещано новое финансирование. План действий по европейским возможностям вступил в новую фазу с созданием Хельсинского каталога прогресса (*Helsinki Progress Catalogue, HPC*), который уже не содержал предложения относительно решений, но в котором указывались практические шаги по выполнению рекомендаций комиссий. В 2004 году этот процесс был продлен до 2010 года.

Цели. Европейские сценарии

В своем предисловии к “Докладу о независимых силах быстрого реагирования”, опубликованном Институтом изучения проблем безопасности Евросоюза, который был назван “Европейская оборона: предложения для открытых публикаций”, его директор г-жа Николь Гнесотто отметила, что существует две причины полагать, что в ближайшие годы Европейскую комиссию по пространственному развитию (*European Spatial Development Perspective, ESDP*) ожидает существенное развитие⁴. Первая причина заключалась в том, что международная обстановка значительно ухудшилась в контексте кризисных ситуаций на Балканах, в Африке, Молдове, на Кавказе и особенно на Среднем Востоке.

³ Резюме событий, которые привели к созданию Плана действий по европейским возможностям, даются в документе A/1842 Ассамблеи Западноевропейского Союза от 3 декабря 2003 года, в котором содержится доклад г-жи Аугиар “Европейская оборона: объединение и усиление национальных и европейских ресурсов — выступление по поводу Ежегодного отчета Совета”. Выводы Хельсинского европейского президентского совета от 10–11 декабря 1999 года доступны на <http://europa.eu.int>.

⁴ Опубликовано в мае 2004 г. Все публикации Института изучения проблем безопасности Евросоюза доступны на сайте www.iss-eu.org. В сентябре 2004 года Институт опубликовал работу “Безопасность Евросоюза и оборонная политика, первые пять лет (1999–2004)” с предисловием Хавьера Соланы и под редакцией Николь Гнесотто.

Нравится это европейским странам или нет, им не удастся избежать сложностей, которые касаются, в первую очередь, обеспечения безопасности их граждан. Вторая причина, по мнению Гнесотто, состоит в том, что США проявляют настойчивость в плане того, что их союзники должны прилагать большие усилия как в двухсторонних отношениях, так и международном контексте. Идея открытой публикации документов многих правительств не было новой, но было получено согласие межправительственной группы даже несмотря на формальное требование Института. Совет Европы на своем заседании в Лаекене одобрил «Декларацию об оперативных ресурсах Общей европейской политики безопасности и обороны» от 15 декабря 2001 года, и доклад президента Бельгии содержал заявление, что акцентом работы Института будут публикации, имеющих отношение к европейской обороне в рамках задач, поставленных в Петербурге, что будет способствовать лучшему информированию общественности. Институт работал в этом направлении и публиковал материалы, касающиеся независимых сил особого назначения.

Силы особого назначения были сформированы на основе базовой концепции, что «даже если эти силы не будут использоваться первыми или единственными в региональных и международных кризисах, Евросоюз обязуется поддерживать определенную часть этих сил в состоянии готовности и оперативной эффективности как минимум для того, чтобы они были способными выполнять широкий спектр своих функций в случае кризисной ситуации, когда будут приняты соответствующие решения на высшем политическом уровне».

Эта концепция содержала в себе недостаточно информации об уровне этих или и необходимом оснащении. Более того, в группе существовала конфронтация, вызванная растущим напряжением между двумя видами военных требований: с одной стороны силы особого назначения должны быть очень мобильными, гибкими и готовыми к проведению операций за пределами страны, а с другой — они должны дислоцироваться и, в качестве сил по поддержанию мира, осуществлять на протяжении длительного периода времени кризисный менеджмент. Даже если риск эскалации конфликта признается значительным, второй вид сил особого назначения менее предназначен для проведения боевых операций, чем первый, и требует других навыков, подготовки и оснащения.

Развитие сил особого назначения происходило по пяти сценариям, в которых давалось широкое описание возможных задач, что должно служить руководством для планирования и закупок:

- широкомасштабные операции по поддержанию мира;
- масштабные гуманитарные интервенции;
- региональные боевые операции в защиту европейских интересов;
- предотвращение атак с использованием оружия массового поражения;
- европейская оборона

Первый сценарий описывал проведение объективного мониторинга при масштабном и комплексном использовании Международных сил и Сил выполнения соглашения (*KFOR*, *IFOR*), которые стали константой в послевоенном пространстве безопасности. Действия этих сил не сопровождаются нехваткой ресурсов. Согласно данным ООН Евросоюз в состоянии развернуть свои силы в течение 60 дней и разместить штаб по проведению операций в течение 15 дней. Наиболее серьезную проблему составляло размещение и безопасность систем командования контроля и коммуникаций. Однако отмечено, что акцентирование на операциях по поддержанию мира может приводить к значительному расходу ресурсов, что может существенно снизить способность удовлетворительно действовать в сценариях, когда происходит массированное использование военной силы.

Второй сценарий подразумевает функционирование в полевых условиях и, при необходимости, использование силы с целью предотвратить геноцид, что может осуществляться без ограничения географии действий, что имело место в Боснии, Руанде, Восточном Тиморе. Подчеркивается необходимость быстрого развертывания с последующим установлением международного протектората над территорией. Пролонгация международного присутствия может проходить по первому сценарию. В этом сценарии рассматриваются также политические моменты, которые могут препятствовать своевременной интервенции, как, например, в случаях, если достаточно долго ничего серьезного не происходит, присутствие сил вряд ли можно считать оправданным, если продолжают совершаться пре-

ступления, и вмешательство может быть политически оправданным, бывает слишком поздно сохранить человеческие жизни.

Оперативные предположения состоят в том, что интервенция требует наличия особых оперативных сил, обладающих тактической авиацией, которая обеспечивает авиоподдержку своих сил и препятствует действиям сил противника, осуществляет воздушную и морскую доставку. Эти силы должны быть способными проводить боевые операции против мятежников в сельской местности (оцепление, поиск, уничтожение), устанавливать и контролировать безопасность территорий, в случае необходимости запрещать или разрешать передвижение, проводить информационные и другие кампании, направленные “к сердцам и умам”, предлагать военную помощь межправительственным и неправительственным организациям, проводить гуманитарные операции. Они должны уметь действовать предельно оперативно, при необходимости выполнять функции лидера в национальных вопросах, как это имело место при операции *Артемис* в провинции Итури в Конго.

В этом сценарии использование сил особого назначения сопряжено со значительным недостатком ресурсов. Снова же наиболее серьезной проблемой является размещение и безопасность систем командования, контроля и коммуникаций, а также мониторинг театра военных действий и полевая разведка, определение целей, агентурная разведка. При относительно ограниченном развертывании доступные средства воздушной и морской доставки могли бы быть достаточно эффективными. Однако Евросоюз испытывает дефицит в высококомбинированных силах и силах проведения особых операций, необходимых для участия в нестандартных боевых действиях, а также в атакующих вертолетах и вертолетах поддержки. Общие выводы состоят в том, что силы специального назначения “пока еще испытывают нехватку ресурсов, иногда значительную, но положение может быть исправлено путем перераспределения фондов и изменения организационных приоритетов с незначительным увеличением общих оборонных расходов”.

В третьем сценарии региональные боевые действия, направленные на защиту стратегических интересов Европы, могут попасть под определение операций по установлению мира, однако они отличаются масштабом применения силы. В войсках специального назначения существуют мнения, что региональные войны могут негативным образом выявить на интересы Европы в двух очень важных, при этом различных аспектах. Во-первых, региональные войны могут непосредственно угрожать благосостоянию и безопасности Европы, к примеру, препятствуя поставкам нефти или других товаров или услуг, а также значительным ростом стоимости энергоресурсов, вынужденной эмиграцией населения с территорий, где существует угроза боевых действий. По этому сценарию региональные силы атакуют соседнее государство, которое затем обращается к Евросоюзу или США за помощью согласно Статье 5 Хартии ООН. Второй аспект заключается в том, что региональные войны могут влиять на европейско-американские связи. Неучастие в разрешении кризисов, которые непосредственно касаются европейских интересов, может также негативно повлиять на взаимоотношения Европы и США. После проведения иракской кампании этот аргумент уже не разделяется всеми, как это было до нее. Даже раньше рассуждения шли различными путями. Сторонники тесных трансатлантических связей говорили о том, что необходимо “не меньше Америки, а больше Европы”. Другие хотели, чтобы Европа стала противовесом США, но эта концепция поддерживается менее и в ближайшее время объективно неосуществима. Таким образом, представляется более конструктивным, чтобы Европа выражала желание и имела возможность брать на себя большую ответственность, которая бы распространялась и за пределами континента.

Сегодня только США обеспечены ресурсами для ведения региональных боевых действий. В докладах говорится, что страны Евросоюза испытывают нехватку средств не только во всех аспектах, предусмотренных вышеуказанными сценариями, но и в системах раннего предупреждения и дальнего обнаружения, воздушных сил мобильного базирования, высокоточного оружия и оружия сдерживания. Это делает неэффективными поиск и спасение на поле боя, не дает возможностей заправлять боевую авиацию в воздухе, осуществлять противоракетную оборону на театре боевых действий, оценивать боевые потери и повреждения, существует нехватка подразделений психологической борьбы, транспортных вертолетов и даже медицинских подразделений. Тыловые подразделения были не

в состоянии поддерживать боевые операции в течение требуемого периода времени. Созданный европейский вариант этого сценария потребовал бы значительного увеличения финансирования по сравнению с тем, что ожидалось при “базовом сценарии”.

Четвертый сценарий связан с предотвращением нападения с использованием оружия массового поражения, особенно если оно находится в руках негосударственных группировок или непостоянных групп, которые неприемлемы для любого государства. Показательным является случай с режимом Талибан в Афганистане и операцией “Терпеливая свобода”. В отличие от операции в Ираке, эти действия носили ограниченный характер. Фактически это представляло собой комбинацию крупномасштабных нетрадиционных военных действий и среднимасштабных, комплексных морских и воздушных операций. Осенью 2001 года США отправили в Афганистан около 6000 военнослужащих сил особого назначения — меньше, чем Великобритания разместила на Фолклендах в 1982 году. Они были поддержаны военными подразделениями Центрального командования США численностью около 60000 человек на большом театре действий, не более чем было предусмотрено Хельсинскими первоочередными целями Евросоюза.

Теоретически такая операция была бы по силам Евросоюзу, но в самих силах особого назначения полагали, что лучшим вариантом была бы координация действий с США. Страны Европы имеют достаточно специальных подразделений, но сегодня они вряд ли способны выполнять поставленные задачи на протяжении длительного периода времени. Более того, очевидным является то, что большинство из них неспособно эффективно действовать в осложненных условиях, особенно под угрозой применения биологического, химического, радиационного и ядерного оружия. Кроме того, Евросоюз испытывает недостаток возможностей в стратегической разведке и беспилотных летательных аппаратах со средней и большой продолжительностью полета.

В пятом сценарии европейская оборона требует решения новых военных задач, большая часть которых имеет отношение к поддержке гражданских властей. Цель заключается в защите структур, которые разведывательные источники определили бы как мишени для террористических атак, и уменьшении последствий, если такие атаки будут иметь место. Петербургские задачи не подразумевают таких возможностей, но новая Европейская конституция, которая все еще нуждается в ратификации, включает в себя взаимные обязательства стран-членов Евросоюза в случае террористических атак или природных катастроф.

Положения, которые включены в план действий, включают в себя защиту четырех наиболее крупных аэропортов, двух морских портов, десяти наиболее важных электростанций и десяти самых крупных химических комбинатов и всех столиц стран Евросоюза, включая местопребывание руководства ЕС в Брюсселе. Евросоюз обязуется обеспечить легковооруженные мотострелковые подразделения для оказания поддержки национальным полицейским силам с целью защитить наиболее важную инфраструктуру и внешние границы Евросоюза. Впоследствии национальные силы должны помогать в обеспечении правопорядка. Французский план действий в чрезвычайной ситуации *Vigipirate Renforcé* мог бы служить примером. В этом сценарии также содержатся меры по эффективному карантину территорий с проведением, в случае необходимости, всеобщей вакцинации и лечения всего пораженного населения, что может осуществляться без привлечения дополнительных дефицитных ресурсов, особенно когда эпидемия не выявлена.

Защита гражданского населения является национальной ответственностью, но большинство стран Евросоюза испытывают недостаток средств ликвидации последствий применения оружия массового поражения. Для предотвращения террористических атак, имеющих катастрофические последствия, необходимо использование специализированных или контртеррористических подразделений.

Европейские силы специального назначения должны ликвидировать дефицит ресурсов в восьми основных направлениях:

- Евросоюз не в состоянии быстро размещать сухопутные силы и снабжать их из-за дефицита подразделений быстрого развертывания, находящихся в высокой боевой готовности.
- Евросоюз не обладает согласованной системой автономно действующих воинских подразделений, что различным путем препятствует их дислокации и поддержке.

- Евросоюз в состоянии вести различные военные операции, включая высокоинтенсивные боевые действия. Однако это сопряжено с высоким риском жертв участвующих сторон и ущербом, который необходимо возмещать.
- Боевые действия, происходящие за пределами территории Европы, новые роли и задачи, такие как борьба с мятежами и терроризмом, требуют новых доктрин и методов подготовки. Однако Евросоюз пока не разработал концептуальный подход к реформе вооруженных сил, в котором бы учитывалось смещение акцентов от ведения традиционных боевых действий, имеющих четкую локализацию, к боевым операциям во множественных очагах сопротивления, как это было продемонстрировано в операциях США в Афганистане и Ираке.
- Евросоюз не в состоянии обеспечить оперативные рамки крупномасштабных операций. Существуют оперативные штабы, которые могут действовать эффективно, но техническое обеспечение операций серьезно отстает.
- Растущие военно-технические различия между США и большинством их европейских союзников поднимает вопрос об оперативном взаимодействии.
- Евросоюз имеет ограниченные возможности в принятии стратегических решений и осуществлении кризисного менеджмента, частично из-за слабости европейской военно-космической программы.

Изменения могут состоять из специализации “снизу вверх” путем концентрации на отдельном виде вооруженных сил; совместное финансирование национальных военных потенциалов, развития коллективных возможностей в сфере командования, контроля и коммуникаций (СЗ), разведки, наблюдения, определения целей и полевой разведки (*ISTAR*) тылового обеспечения, поиска и спасения во время боевых операций, воздушных топливных заправок, подавление вражеских систем ПВО, всепогодного оборудования точного наведения (*PGM*), оружия дальнего действия. Более радикальные изменения могли иметь место при специализации “сверху вниз”, которые включали бы объединенный потенциал для коллективного использования и, как следствие, коллективный процесс принятия решений, также — наднациональное командование, размещение на постоянной основе ядерных сил и постоянных оперативных штабов. Последнее могло бы быть организовано на уровне “боевых групп”, которые сейчас являются сердцевиной европейских сил быстрого развертывания, состоят из 1500 военнослужащих, дополненных компонентами, необходимыми для проведения морских и воздушных операций. Можно прийти к заключению, что работа по исследованиям и развитию нуждается в лучшем финансировании и координации. Сравнивая вышеописанные сценарии, приоритет отдается обороне территории: защите граждан, медицинскому обеспечению, тыловому снабжению, действиям при чрезвычайном положении, которые должны быть скоординированы на европейском уровне, и поэтому пост европейского координатора является необходимостью.

Отличия европейских сценариев от американских

Европейские сценарии планировались с целью усиления военного потенциала, американские сценарии серьезно отличались от них, были менее сконцентрированными на традиционной “войне до победного конца”, в них больше внимания уделялось стабилизации обстановки и процессам реконструкции. Опыт Балкан и Ирака показал, что непосредственно военные операции продолжаются недолго, но за ними следует длительная фаза стабилизации и государственного строительства и реконструкции. Вооруженные силы непосредственно после боевых действий все еще обязаны играть роль “сдерживания присутствием” и, при необходимости, проводить силовые акции, но при этом государственное строительство может быть эффективным только при условии тесного военно-гражданского сотрудничества.

Одновременно с отчетом о силах специального назначения, который подготовил Институт исследования проблем безопасности Европейского Союза, Центр технологий и политики национальной безопасности (*CTNSP*) Университета национальной обороны США опубликовал отчет о проведении

операций по стабилизации с использованием военной силы⁵. Один из главных его пунктов выносит на обсуждение тезис о том, что очень быстрое поражение противника на поле боя должно позволить США оперативно использовать другие ресурсы непосредственно после окончания главных боевых действий. Это может быть осуществлено только при условии, если операции по стабилизации и восстановлению с самого начала внесены в план боевых действий и выполняются только при условии окружения и уничтожения военных сил противника. В прошлом предполагалось, что относительная длительность основных военных действий должна дать время для разработки плана операций по восстановлению, который начинал осуществляться, когда конфликт шел на спад. Отвечая на новые вызовы, необходимо заполнить брешь между выполнением главных боевых задач и государственным строительством, осуществляемым посредством стабилизации обстановки и восстановлением хозяйства.

Все еще рано судить о реакции на этот тезис. Это стало бы серьезным отклонением от доктрины Пауелла, разработанной в 1990 году во время войны с Ираком, которая подразумевала массированную интервенцию, быстрое выполнение вооруженными силами поставленных задач и последующий быстрый уход. Однако в этом докладе подчеркивается, что успешные интервенции, которые проводились США в период после холодной войны, становились все более амбициозными и включали в себя смену режимов правления. Быстрая и решительная военная победа не гарантировала мирную постконфликтную стабилизацию, и требовалось от пяти до семи лет для осуществления успешного государственного строительства.

В докладе Центра технологий и политики национальной безопасности было выдвинуто ключевое суждение, что не существует стандартной модели сценария стабилизации и реконструкции, на которой может базироваться военное планирование вооруженных сил США. Многие зависят от масштаба операции, который в значительной мере определен размерами страны и ожидаемыми трудностями. К тому же амбициозность целей США может становиться ключевым фактором. Однако в этом докладе были сформулированы далеко идущие рекомендации. В частности, предлагалось сформировать два объединенных военных штаба для координации действий подразделений в операциях поиска и спасения; две дивизии с объединенными ресурсами, способные к быстрой гибкой модульной дислокации с учетом масштаба операции, четыре бригады, которые включали бы в себя подразделения военной полиции, гражданских дел, инженерные и медицинские подразделения, подразделения психологических операций, обладающие возможностями вести тактические боевые действия. Вместе с подразделениями поиска и спасения следовало бы размещать многокомпонентные гражданские силы быстрого реагирования, которые бы обеспечивали переход от поисково-спасательных операций (под военным контролем) к реализации программы национального строительства (под гражданским контролем).

Относительно военного оборудования преимущественно обладают беспроводные системы коммуникации наземного базирования для осуществления военно-гражданского взаимодействия, дистанционно управляемые устройства, нелетальное оружие, приборы обнаружения для городских операций, оборудование, необходимое для анализа реальной обстановки и планирования действия. Особое внимание уделялось автоматическим движущимся средствам для наблюдения и обезвреживания угроз. В Ираке были использованы беспилотные летательные аппараты для наблюдения — на больших высотах *“Global Hawk”* и средних *“Predator”*. Для более подробного локального наблюдения потребовалось размещение беспилотных летательных аппаратов, работающих на малых высотах, включая такие системы как *“Dragon Eye”* и дистанционно управляемых наземных устройств для работы в сооружениях и пещерах. Широкое применение подобных средств могло бы уменьшить необходимость человеческого участия.

Достаточно отличающиеся оценки пришли из Пентагона после переизбрания Буша на пост президента. Издаваемый раз в четыре года Оборонный обзор, вышедший в свет в 2005 году, содержал

⁵ Hans Binnendijk and Stuart E. Johnson (eds.), *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, Washington D.C.: Center for Technology and National Security Policy, 2004. См: http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R_book/S&R.pdf.

серьезную переоценку военной стратегии, структуры вооруженных сил и их оснащения⁶. Кроме традиционной, были определены еще другие три вида угроз, с которыми могут столкнуться США в ходе проведения военных операций: нерегулярные, катастрофические и разрушительные:

- нерегулярные угрозы заключаются в попытке подрвать силы и влияние США, используя различные неконвенциональные методы борьбы, такие как терроризм, вторжение, гражданские войны и так называемые “неограниченные военные действия”. Их вероятность определяется как очень высокая, уязвимость может значительно увеличиваться, если не предпринимаются эффективные меры по их обнаружению;
- катастрофические угрозы ставят целью парализовать силы и лидерство США, используя оружие массового поражения или средства, обладающие подобными эффектами, путем внезапной атаки целей, которые имеют для США символическую, национальную или другую высокую ценность. Примером могут служить события 11 сентября 2001 года, а также использование некоторых видов оружия массового поражения и атаки, с использованием средств, подобных ракетам. Вероятность остается значительной, но с тенденцией к уменьшению, уязвимость недопустима, так как единичный случай в состоянии изменить американский образ жизни;
- целью разрушительных угроз является изменение государственного строя США путем применения экстраординарных средств, таких как использование особых сенсоров, биотехнологий, микроминиатюрных устройств, космических и киберопераций, направленное энергетическое воздействие и другие способы. Вероятность их применения является низкой, уязвимость неизвестна, но их использование может оказаться неожиданным, что поставит под угрозу безопасность существования США.

Ключевым является положение о том, что необходимо избегать перераспределения ресурсов в сторону любого из вышеуказанных сценариев, но остается неясным, как этого избежать, но безусловным остается акцент на мобильности и гибкости.

У американцев остаются два мнения по поводу Европейской политики безопасности и обороны. Приведет ли это к дополнительным возможностям или будет способствовать распылению ресурсов в новой организационной структуре и дублированию усилий? Ранее они настаивали на том, что некоторые европейские инициативы не приводят к единству НАТО. Постоянно звучала тема европейской идентичности, которой, впрочем, никогда не было дано точное определение⁷. Подобное отношение существовало и к принципу “отдельные, но не отделенные” вооруженные силы, который развивался во время первого президентского срока Клинтона. Постепенно США приняли тот факт, что Европа имела свое военное присутствие на Балканах, но после атак 11 сентября и первоначального периода односторонних акций стала приветствовать более широкое участие НАТО или групп, состоящих из ее членом как временных коалиций. Это стало возможным во время войны в Афганистане, но не в Ираке.

Остается очевидным, что НАТО движется по пути к своей “глобальности”. В контексте Международных сил по обеспечению безопасности (*ISAF*) это играет решающую роль, но без непосредственного участия американских вооруженных сил. В Ираке роль Международных сил по обеспечению безопасности ограничена подготовкой иракского военного персонала. Важным моментом для европейских сил является принцип “миссия будет определять коалицию”, который следует из слов Генерального секретаря НАТО Рамсфелда и который ограничивали влияние США. Хотя, в сущности, подход Рамсфелда мог бы означать тот факт, что союзники могут только присоединиться к запланированным США операциям, в то же время противоположный подход “коалиция определяет миссию” подчеркивал бы совместное участие в кризисном менеджменте. Так или иначе, европейские силы безопасности связывают свой вклад с участием в реальных операциях. Со своей стороны США еще не определились, могут ли европейцы играть большую роль, чем просто региональные силы, действие которых ограничивается европейским континентом. Сможет ли Евросоюз преодолеть свой нынеш-

⁶ “США пересматривает сценарии угроз”, *Defence News*, 2 ноября 2004 г.

⁷ Возражения США были оглашены в “телеграмме Бартоломео” от 20 февраля 1991 года, текст которой приводится В. Ван Икеленом в статье “*Debating European Security*”, *CEPS/Sdu*, 1998, стр. 340-344.

ний дефицит ресурсов, называемый “несбалансированностью сил”⁸ и стать способным к эффективному принятию решений и технически обеспечивать свое участие в операциях наравне с его американскими союзниками? Или Общая внешняя политика и политика безопасности остаются чисто декларативными, не имея военного значения. Этот вопрос следует задать по обе стороны Атлантики⁹.

По направлению к Европейскому оборонному агентству

История европейского сотрудничества в области вооружений не очень богата на события. Это является результатом действия множества организационных моментов, каждый из которых, будучи внедренным в самом начале процесса организации, являлся жизнеспособным. Конвенция, закрепленная в Конституции Евросоюза, по-новому рассматривала эту проблему.

По сравнению с более ранними договоренностями в области военного оборудования и техники, сущность этой Конвенции заключается в ее связи с Планом действий по европейским возможностям (*European Capability Action Plan, ECAP*), оборонной технологической и индустриальной базой, исследованиями и технологиями, закупками и развитием. Представляется необходимым как можно быстрее обсудить эти требования. В прошлом слишком часто совместные проекты, основанные на базе национальных требований, становились относительно жесткими, из-за чего поиск общих решений в спорных ситуациях был очень сложным. Стало понятным, что оборонные закупки более не являются делом исключительно тех, кто отвечает за вооружение, и их осуществление должно было быть более понятным. Поэтому возникла необходимость в новой структуре — Европейском оборонном агентстве (*EAO, European Defence Agency, EDA*). Это стало бы серьезным вызовом, потому что не все министры обороны стран Евросоюза могут поддержать такой интегрированный подход. Поэтому нам следует ожидать организационных изменений в национальных структурах, которые могут представлять большой интерес для парламентариев.

ЕОА обязано:

- вносить свой вклад в определение военных потребностей стран-участников и оценку оборонных приготовлений на основе данных, предоставляемых странами-участниками;
- способствовать гармонизации оперативных потребностей и принятию эффективной согласованной политики и методов закупок;
- предлагать многосторонние проекты, направленные на достижение целей в контексте военных потенциалов стран-участников, обеспечивать координацию в осуществлении ими программ и менеджмент специальных программ сотрудничества;
- вносить свой вклад в определение и, при необходимости, осуществление любых полезных мероприятий, направленных на усиление индустриальной и технологической базы сектора обороны и эффективного использования оборонного бюджета

Европейский Совет на своем заселении в Тессалониках решил не ожидать ратификации Конституции Евросоюза и немедленно начать организацию ЕАО. Подготовительный комитет во главе с бывшим заместителем министра обороны Великобритании Уитни быстро начал свою деятельность. 14 июня 2004 года Совет выразил одобрение по поводу “Совместной акции” (*Joint Action*), разрабатываемой ЕАО. Вскоре были назначены исполнительный директор и его заместитель, которые уже в сентябре начали свою работу. Кроме этих двух директоров, были назначены еще пять, представляющих

⁸ Выражение было использовано генералом Клаусом Науманном в т. XI Бюллетеня от 3 августа 2000 года Атлантического совета США “Осуществление Европейской оборонной и политики безопасности: практический взгляд”.

⁹ Кори Н. Шейком была написана статья, опубликованная в 184 выпуске от августа 2001 года “Стратегического форума”, издаваемого Институтом стратегических исследований Национального университета обороны США в Вашингтоне, названная “Угрожает ли оборонные инициативы Евросоюза НАТО?”, в которой автор приходит к выводу, что увеличение зависимости Европы от США представляет некоторую угрозу для интересов последних тем, что Евросоюз будет стремиться стать более независимым действующим лицом в оборонной политике. Комиссия по пространственному развитию (*ESPD*) не несла ответственности за разделение, которое существует в войсках НАТО, но могла усиливать существующие между ними проблемы.

другие страны. К концу 2004 года был набран весь штат, состоящий из 20–30 человек. Бюджет 2004 года составлял 2 млн. евро, 2005 года — 24 млн. евро с учетом затрат на заработную плату сотрудников, организацию рабочего процесса и первые исследования дефицита военного потенциала. Наиболее важные решения должны единодушно приниматься Советом министров, но ежегодные программы должны быть одобрены большинством голосов Исполнительного совета с участием всех представленных стран, за исключением Дании, которая не присоединилась к нему.

Контроль над экспортом

19 сентября 1994 года Совет Евросоюза установил общий режим контроля над экспортом товаров и услуг двойного использования в третьи страны¹⁰ как результат взаимодействия Сообщества и Общей оборонной политики и политики безопасности. В июне 2000 года эта система была заменена на новый режим контроля, основанный исключительно на Статье 133, в котором эти функции были переданы Еврокомиссии. Все решения Совета Евросоюза должны приниматься квалифицированным большинством, а не полным консенсусом, что было ранее. Однако, как было отмечено Буркардом Шмиттом¹¹, так как список названий товаров и услуг, подлежащих контролю, является компиляцией списков, содержащихся в международных договорах по режимам нераспространения (таких как Вассенаарское соглашение, Режим контроля над ракетными технологиями и Группа поставщиков ядерных технологий), где Комиссия не была представлена, и некоторые государства сохранили свое доминирующее положение. Более того, эффективное воплощение этого режима возможно лишь при наличии адекватного национального контроля и промышленной кооперации¹². Европейские правительства имеют неформальные контакты с представителями промышленности, но только Швеция имеет институциональную модель Общества экспортного контроля Швеции, которое информирует компании об изменениях в соответствующей политике Швеции, Евросоюза и США и доводит их точки зрения до ведома правительства. С 1991 года в США работает Подразделение исполнительного надзора над бизнесом, обладающее секретной сетью, которая объединяет более 3000 лиц, работающих в фирмах, занимающихся экспортом товаров и услуг двойного назначения, которое сотрудничает с Офисом надзора над экспортом Департамента США по вопросам коммерции¹³.

Новый режим, внедренный Евросоюзом и представленный как шаг вперед по сравнению с Кодексом по контролю над экспортом вооружений, был принят Советом Евросоюза 8 июня 1998 года как Декларация в рамках Общей внешней политики и политики безопасности. Этот Кодекс был разработан Советом рабочей группы по экспорту вооружений (COARM) и содержал восемь критериев экспорта¹⁴:

- уважение международных обязательств членов Евросоюза, особенно санкций, принятых ООН, Евросоюзом и соглашений по нераспространению;
- соблюдение прав человека в стране назначения;

¹⁰ Правила Совета (ЕС) 3381/94 и Решение Совета 94/942/ CFSP, опубликованные в Официальном журнале европейского сообщества, L 367 от 31 декабря 1994 г. стр. 1–163. базируясь на Правилах и Решении, этот режим был примером комплексного подхода. Механизмы и процедуры контроля, обозначенные в Правилах, стали частью законов сообщества; Решение было принято как статья J.3 (сейчас ст. 14 TEU) как совместная акция в рамках Общей политики обороны и безопасности с закрепленными разрешенными действиями по достижению целей и контролю.

¹¹ “Общая европейская экспортная политика для оборонной продукции и товаров и технологий двойного использования?”. Бюллетень №25 Института исследования проблем безопасности ЗЕС, май 2001 г., стр. 8–9. См. также *Chaillot Paper* №63 стр. 31. В Правиле Совета (ЕС) 1334/2000 от 30 июня 2000 года было закреплено 3 пункта. Последующей объединенной версией является Правило Совета (ЕС) 149/2003, Официальный журнал L 30/2003.

¹² См. ‘Business and Security, Public-Private Relationships in a New Security Environment’, Alyson J. K. Bailes and Isabel Frommelt (eds.). SIPRI and Oxford University Press, 2004, Chapter 6 ‘Strategic Export Controls and the Private Sector,’ pp. 76–83.

¹³ *Ibid*, p. 16, footnote 62.

¹⁴ Приняты на заседаниях Совета Евросоюза в Люксембурге (29 июня 1991 г.) и Лиссабоне (26–27 июня 1992 г.)

- внутреннее положение страны назначения;
- сохранение мира, безопасности и стабильности в регионе;
- национальная безопасность стран-членов Евросоюза, а также дружественных стран и стран-союзников;
- поведение страны-покупателя относительно международного сообщества, особенно ее отношение к терроризму, сущность ее воинских союзов и уважение международных законов;
- существование риска того, что военное оборудование и техника могут быть модифицированы в стране-покупателе или реэкспортированы в нежелательном направлении;
- сочетаемость экспортированного вооружения с техническим и экономическим потенциалом страны-реципиента.

Режим, установленный в июле 2000 года, определил механизм консультаций при возникновении ситуаций конфликтов интересов стран, когда одна из них отказывается от экспортной лицензии. Страны-участницы обязуются информировать друг друга об отзыве экспортных лицензий, проводить консультации, когда одна из стран намеревается снизить цену, и объяснять причины подобных действий. На уровне Сообщества создана консультационная группа, состоящая из должностных лиц, ответственных за выдачу лицензий, и таможенных служащих, и подотчетная Еврокомиссии, которая проводит регулярные встречи с целью обсудить практическое применение данного Правила и его общее толкование. Это задание не является легким, так как генеральная линия этого Правила остается не до конца определенной и представляет собой немного более чем рекомендацию для национальной политики разных государств. Страны-участницы признают на взаимной основе экспортные лицензии, но не признают необходимости одобрять их. Очевидно, что механизм взаимных консультаций в состоянии эффективно компенсировать отсутствие общей экспортной политики. Этот пункт по-прежнему будет оставаться на повестке дня парламентов.

Роль Еврокомиссии

Еврокомиссия будет в состоянии влиять на сферу исследований и технологии. Ее рамочные программы, разрабатываемые на каждые четыре года, стали важным стимулом и спонсором технологического развития. С 1984 года настал уже шестой период их действия, при этом финансирование со стороны Евросоюза составило около 17,5 млрд евро, что эквивалентно 5,4% от всех расходов на научно-исследовательскую работу в гражданской сфере. Одной из семи приоритетных тем является аэронавтика и космос. Хотя рамочные программы финансируют только невоенные проекты, они также приносят выгоду и военной сфере. В любом случае финансирование гражданских программ по исследованиям и развитию поможет промышленности оставаться конкурентоспособной в то время, когда уменьшается необходимость в военном оснащении и технике. Более того, технологии двойного использования были постепенно включены в Рамочные программы, например, программа Глобального мониторинга окружающей среды и безопасности, средства секретной коммуникации, безопасные компьютерные сети. Недавно и Евросоюз признал непосредственную связь между военными и гражданскими исследованиями. Президентами стран-членов Евросоюза на заседании Европейского Совета 20-21 марта 2003 года было подписано коммюнике, в котором говорится о том, что «работы по исследованию и развитию, связанные с обороной и безопасностью, могут способствовать продвижению передовых технологий, тем самым стимулируя инновации и повышая конкурентоспособность». Европейский Совет был приглашен для «анализа роли, которую играют оборонные научно-исследовательские работы в контексте всей деятельности Евросоюза в сфере исследований и развития, включая возможности создания Европейским Советом межправительственного агентства по развитию оборонного потенциала и военным закупкам»¹⁵. Несколькими месяцами позднее Европейский Совет на заседании в Тессалониках принял решение по созданию такого агентства. Увеличивающееся внимание к «Лиссабонской повестке дня», направленной на усиление инновационной деятельнос-

¹⁵ Представлено Буркадом Шмиттом в *Chaillot Paper* №63, с. 35.

ти и повышение конкурентоспособности, свидетельствует в пользу такого вектора развития, даже если кому-то не нравится межправительственный характер этой новой структуры. Между тем, Европейская Комиссия готовит Программу европейских исследований в сфере безопасности (*European Security Research Programme, ESRP*) на период, начиная с 2007 года.

Действующая Комиссия Проди опубликовала Зеленую книгу относительно закупок в области обороны с целью начать обсуждение по поводу необходимости принять на европейском уровне инициативы, направленные на регулирование рынка оборонных закупок. Действуя по рекомендации “Консультативной группы”, Комиссия Проди объявила о создании Европейского консультативного совета по вопросам исследований в сфере безопасности (*European Security Research Advisory Board*) и о начале выполнения Программы исследований в сфере европейской безопасности¹⁶. Это оспаривало мнение о том, что чисто европейский рынок вооружений является жизненно важным для усиления европейской промышленности и увеличения ее конкурентоспособности, но текущая ситуация характеризовалась фрагментарностью рынков, сосредоточенных исключительно на национальных направлениях, специфичностью оборонных закупок и сложными юридическими рамками.

Парламентский контроль

Решения относительно безопасности и обороны всегда носили политический характер и поэтому привлекали к себе больше внимания со стороны парламентов. Участие в операциях по поддержанию мира не является автоматическим, а представляет собой предмет широкого рассмотрения. Вопросы стабильности, международного права и порядка всегда находятся на первых местах в повестке дня. Массированные нарушения прав человека или даже проявления геноцида требуют международного вмешательства со стороны многонациональных организаций или “добровольных коалиций”. Участие в них определяется национальными представлениями о своих интересах и, со временем все заметнее, уровнем амбиций стран. Что страны приготовили в качестве своих вкладов в стоимостном отношении и какие риски они согласны разделить? Какую часть национального бюджета они готовы выделить на решение проблем мира и безопасности, причем в жесткой конкуренции с другими задачами, которые стоят перед правительствами и напрямую влияют на благосостояние их граждан, к примеру, здравоохранение, образование, социальную защиту? Растущая связь между внутренней и внешней безопасностью ставят эти моменты еще выше на повестке дня политической деятельности, но финансовые вопросы продолжают оставаться очень деликатными.

Не пытайтесь быть слишком академичными, заметим, что в развитии современного западного общества возник новый парадокс, который характеризуется противоречиями в международном сотрудничестве, ориентированном, с одной стороны, на получение прибыли, а с другой — на моральные ценности, а также путаницей, существующей между ценностями и нормами. Ценности формируются первыми, а нормы изменяются вслед за ними. В западной структуре взаимное признание суверенитета стало нормой, но совместная ответственность за риск — ценностью. Достижение мира сейчас представляет собой больше процесс, чем результат¹⁷. Парадокс заключается в том, что в это же время общество становится все более склонным к риску, моральный дух властей занял место среди великих идеалов. Результатом стали постоянные дебаты по поводу любого выбора, которые сопровождаются отсутствием точных критериев применяемого уровня силы и выделяемых финансовых ресурсов. Всё становится предметом осознания, и все подвергаются опасности выбрать путь, ведущий к поражению.

Учитывая эти обстоятельства, парламентарии должны разработать понятный и взвешенный подход, который включал бы прозрачные процедуры работы парламентских комитетов по делам обороны и безопасности и обсуждений на пленарных заседаниях.

¹⁶ COM (2004) 608 и MEMO/04/222 от 23.09.2004.

¹⁷ Автор выражает благодарность Кристоферу Кокеру за его замечания во время Шенгенской конференции, проводимой Институтом европейских и международных исследований Люксембурга в июне 2004 г.

Во-первых, правительствам следует основать, проводить и обновлять концепцию и стратегию безопасности. Их следует соотнести с потребностями обороны в строгом смысле этого термина, что является залогом сохранения независимости и территориальной целостности и сопровождается процессом оценивания потенциальных угроз.

Во-вторых, следует определить уровень амбиций по поводу участия в международных операциях по поддержанию мира и конкретный вклад относительно подразделений, ресурсов и готовности дислоцировать вооруженные силы за пределами страны.

В-третьих, уровень персонала и оснащения следует соотнести с этими амбициями, включая подготовку, тыловое обеспечение и мероприятия по взаимодействию. Предпочтительным вариантом могло бы стать формирование "силовых подразделений", тренированных и готовых быстро дислоцироваться и действовать в экстренных ситуациях и, в случае политических решений, принимать участие в совместных операциях.

В-четвертых, НАТО и Евросоюзу следует уделять больше внимания планам закупок их союзников и партнеров. Процесс планирования и обзора НАТО (*PARPS*) обеспечивал всесторонний обзор этой темы для военных властей. В Евросоюзе происходит добровольный процесс "снизу вверх", который имеет серьезные недостатки по сравнению с нисходящим процессом предлагаемых странам-участникам адаптационных изменений. Это негативно сказывается на определении недостатков и дефицита и на ожидании того, что кто-то это восполнит. Однако развитие Европейского оборонного агентства должно заполнить эту брешь.

В-пятых, рассмотрим более специфичные для военных закупок моменты. В Пособии для парламентариев №5 от 2003 года, изданному Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами и Межпарламентским союзом 28-ая глава посвящена "закупкам вооружения и военной амуниции", в частности блок под названием "Что вы как парламентарий можете сделать" (см. Приложение 5). Наиболее важным представляется убедиться в том, что правительства применяют демократические процессы "открытости, объяснения и обсуждения" и к сфере военных закупок. С точки зрения бюджета парламентарии должны быть убеждены в том, что финансирование представленных планов будет эффективным не только непосредственно в текущем году, но и во всей фазе закупок. В правительствах существует тенденция недооценивать рост цен в долгосрочных проектах и быть слишком оптимистичными по поводу будущего финансирования. Германия и Румыния продемонстрировали примеры планов закупок, которые они не смогли себе позволить. Статистически общая стоимость проекта чаще всего представляется низкой, иногда намеренно. Стоимость часто растет, возникают отсрочки, и реальные затраты на программы становятся гораздо выше выделенного финансирования. Так как оборонные закупки происходят в течение длительного периода времени, важно учитывать то, насколько они влияют на процессы развития военного потенциала с точки зрения перспективы и насколько приобретаемое оборудование и техника гармонично впишутся в будущие вооруженные силы. Ныне подчеркиваемая "объединенность" делает это еще более необходимым. В равной мере следует уделять внимание тому, насколько затратным является поддержание боеготовности новых систем на протяжении всего их срока эксплуатации, включая обеспечение и модернизацию, а также необходимую подготовку персонала.

Соблюдение секретности и предотвращение коррупции также являются сложными проблемами. В оборонной сфере секретность, безусловно, играет большую роль, чем в других областях. Очевидно, что детализованные оперативные планы должны оставаться секретными как для многих оборонных структур, так и для миссий по установлению мира. Это же применимо к определенным характеристикам вооружений, но необходимость секретности не должна быть преувеличенной. Демонстрационные данные публикуются в профессиональных журналах, рекламных проспектах и других средствах массовой информации. Если решения зависят от оценки секретных характеристик, парламентским комитетам следует принимать их за закрытыми дверями.

Коррупция представляет собой значительную проблему, прежде всего потому, что ее сложно выявить. Чье-либо предпочтение является результатом серьезного анализа всех актуальных факторов, или оно возникло благодаря подаркам или скрытым выплатам? Министрам обороны следует иметь

особый штат должностных лиц, занимающихся выявлением коррупции среди персонала и имеющих доступ ко всем документам. Парламентарии также являются объектами особого внимания со стороны фирм, которые хотят заручиться их поддержкой, необходимой в условиях жесткой конкуренции. Иногда это внимание принимает форму спонсорской поддержки их партий, как это имело место в Бельгии и Германии. Одним из лучших способов достигнуть объективности суждений являются исключительно совместные с представителями других политических партий визиты и контакты с фирмами, предлагающими военное оборудование и технику.

Существует заметная напряженность между предпочтениями военных, которые стремятся иметь лучшие образцы оснащения и обладают влиянием посредством традиционных связей между вооруженными силами и промышленными компаниями (часто в США) и предпочтениями политиков, которые должны иметь более широкий взгляд на политические и экономические интересы их стран. Если национальная или совместная европейская продукция отвечает необходимым требованиям, почему бы не приобрести ее, даже если американский продукт может быть лучше? Такие соображения наиболее актуальны в странах, которые имеют собственную индустрию вооружений. В других же странах подобные рассуждения заканчиваются в пользу новейших образцов и не дают предпочтения продукции европейской индустрии. Весомость экономических факторов, свидетельствующих “за” или “против” закупки той или иной системы, в различных странах различна, но, в общем, имеет тенденцию повышаться из года в год, и в дальнейшем коллективная оборона будет требовать просто лучших образцов. Однако в любом случае предлагаемая продукция отечественной оборонной промышленности всегда будет существенно влиять на парламентские дебаты.

Парламентский контроль над оборонной сферой осуществляется национальными парламентами. Однако парламентские ассамблеи НАТО и ЗЕС играют важную роль в интернациональном измерении этих дебатов. Их доклады обладают высоким качеством и являются полезным источником информации для парламентариев, средств массовой информации и общественности в целом. Обсуждение, работа и последующее голосование за совместную резолюцию повышает уровень осознания процесса, что также можно назвать “построением консенсуса”. Парламентарии возвращаются домой более подготовленными, что им существенно помогает во время национальных дебатов по этим вопросам. Процессу европейской интеграции испытывает недостаток парламентского измерения в вопросах безопасности и обороны. Европейский парламент не имеет компетенции рассматривать это более детально, однако, со временем все чаще касается этих вопросов, о чем свидетельствуют регулярные выступления Высокого Представителя Хавьера Соланы перед комитетом по внешним связям Европарламента. Со временем эта ситуация может измениться, и вопросы промышленной политики и технологических инноваций в военном и гражданском секторах экономики станут более взаимопроницаемыми. Однако во Франции и Великобритании существует сопротивление тому, чтобы дать Европейскому парламенту и Еврокомиссии большую роль в “межправительственных” делах. Как результат возможности контактов на европейском уровне между парламентариями разных стран ухудшаются, особенно в контексте того, что Евросоюзу переданы некоторые полномочия ЗЕС. Ассамблея Западноевропейского Союза испытывает серьезные затруднения, не имея возможности дебатировать в Совете на уровне министров. Ее предложение относительно формирования ассамблеи членов национальных парламентов и определенного числа членов европейского парламента не было поддержано. Вместо этого правительства двигались в направлении более насыщенной повестки дня на Конференции комитетов по европейским делам парламентов стран-членов ЕС и стран-кандидатов (*Conference of European Affairs Committees and Communities, COSAC*), но ее участники не обладали достаточной компетенцией в делах безопасности, межправительственного взаимодействия в области юстиции и внутренних дел. Межправительственная конференция по Европейской конституции включила две статьи по межправительственному сотрудничеству во второй пункт Протокола о роли парламентов стран-членов ЕС в Европейском Союзе. В этом протоколе в первую очередь акцентируется внимание на важном моменте “взаимопомощи” и на праве парламентов иметь собственное мнение о том, следует ли принимать тот или иной юридический акт Евросоюзом

или оставить это право за национальными парламентами. По поводу межпарламентского сотрудничества говорится:

Статья 9. Европейский парламент и национальные парламенты совместными усилиями определяют организацию и внедрение эффективного и постоянного межпарламентского взаимодействия в рамках Евросоюза.

Статья 10. Конференция комитетов по европейским делам может выносить любые предложения, которые считает необходимыми, на рассмотрение Европейского парламента, Европейского совета и Европейской комиссии. Конференция будет способствовать обмену информацией и лучшими практическими примерами между национальными парламентами и Европейским парламентом, включая их специальные комитеты. Возможен созыв специальных тематических конференций, особенно для обсуждения вопросов зарубежной политики и политики безопасности, включая Общую оборонную политику и политику безопасности. Выводы этих конференций никак не будут ограничивать национальные парламенты в их решениях и не станут предвзятыми по отношению к их позициям.

Эти положения оставляют много места для работы с целью улучшить нелегкие взаимоотношения Европейского парламента и национальных парламентав. Однако в любом случае они бы явились шагом назад по сравнению с работой, проведенной Ассамблеей ЗЕС, потому что участники Конференций комитетов по европейским делам парламентав стран-членов ЕС и стран-кандидатов не имеют соответствующих полномочий от своих парламентав или политических партий и поэтому не обладают правом подписывать политические резолюции. Нерегулярные конференции и конференции, которые проводятся без участия членов комитетов, не могут существенным образом подготовить почву для проведения полномасштабных конференций, в частности разработать рабочий план, систему докладов и процедуру голосования. Сейчас представляется сложным без соответствующей подготовки в комитетах организовать конференцию с участием 25 и более парламентав, чтобы ее резолюции звучали значимо.

От другого недостатка можно было бы избавиться, изменив статусы Ассоциированного члена и Ассоциированного партнера, которые ввел ЗЕС для членов НАТО, не являющихся членами ЕС, и для стран-кандидатов на вступление в ЕС (включая Турцию, но без Кипра и Мальты, которые не принимают участия в программе НАТО "Партнерство ради мира" и поэтому должны оставаться в стороне от общей оборонной политики и политики безопасности). Этот статус серьезно потеряет свое значение, когда Болгария и Румыния станут в 2007 году членами Европейского Союза, но и для Турции статус Ассоциированного члена не будет более полезным, особенно в контексте ее участия в Европейском оборонном агентстве, преемнике Западноевропейской организации по делам вооружений.

В этих обстоятельствах дебаты по вопросам безопасности, которые проходят между достаточно информированными парламентариями, сдвигаются в сторону Парламентской ассамблеи НАТО, которая обладает прочной репутацией благодаря качественным докладам и отчетам, которая сотрудничает со странами-участницами программы "Партнерство ради мира", учитывая особые позиции России и Средиземноморской рабочей группы, которая объединяет представителей стран Северной Африки. Ценность Парламентской ассамблеи НАТО остается высокой относительно контактов между американскими и европейскими политиками и поэтому уже длительное время пользуется вниманием членов американского Конгресса. Вопросы военных закупок не часто фигурируют в повестке дня заседаний Комитета по делам обороны и безопасности, за исключением вопросов, связанных с работой Европейской комиссии по пространственному развитию и обмену технологиями.

Заключение

Парламентский контроль над оборонными закупками еще далек от совершенства. Только некоторые страны следуют процедурам, которые в состоянии обеспечить жесткий контроль над исполнительной властью. И только немногие парламентарии в состоянии высказывать ясные суждения по

поводу этих дел, сложность которых со временем увеличивается. Переплетаются экономические, политические и военные факторы. Решения по поводу закупки военного оснащения следует соотносить с амбициями страны в плане того, насколько она в состоянии разделить ответственность за мир и безопасность. Кадровая политика должна проводиться таким образом, чтобы обеспечить соответствующий штат и его надлежащую подготовку, дающую возможность адекватного и безопасного использования этой техники и оснащения. Больше внимания следует уделять планам действий союзников и партнеров, и требуются серьезные усилия для того, чтобы обеспечить подготовку и поддержание боеготовности “силовых подразделений”, осуществляемых в рамках долгосрочного планирования и закупок. Решения об необходимости их дислокации за пределами страны по-прежнему будут приниматься на национальном уровне, но для планируемых акций это остается очень важным, даже если впоследствии они могут быть неожиданно отозваны. Надеемся, более последовательное воплощение политики безопасности и обороны сплотит партнеров в духе солидарной ответственности.

Компенсационные выплаты, финансовые перечисления для осуществления совместного производства или выполнения альтернативных заказов стали одной из важнейших сфер деятельности министров экономики. Конгресс США выступает против подобных методов, поэтому иностранные покупатели в значительной мере удерживаются от приобретений американских систем вооружений. Парламентарии обычно выражают большое желание быть информированными о деталях подобных действий, так как это напрямую связано с проблемами занятости, и кроме, этого, может приводить к увеличению затрат как это бывает, когда существует ненужное дублирование направлений производства или другой деятельности. Лучшим вариантом для основного подрядчика является производство отдельных фрагментов серии на кооперативных началах.

Индустрия стран находится далеко впереди их правительств. Это должно беспокоить парламентариев. Правительства перепрыгивают от одного организационного решения к другому и, в конце концов, доходят до суженного и протекционистского отношения, не понимая, что для индустрии более важным является соответствующее экспортное законодательство с простыми правилами и надежностью поставок. Участвующие государства колеблются между взаимозависимостью и суверенностью в принятии решений, интересами промышленности страны и важностью европейских рынков. Европейское оборонное агентство базируется на вертикальном, “сверху вниз” подходе, в то же время кооперация нуждается в базисе, выстроенном на отношениях “снизу вверх”. Европейское пространство является очень сложным, что требует от парламентариев реальных усилий, чтобы не затормозить процессы развития.

Парламентарии должны сформировать мнение по поводу того, насколько желательным является слияние предприятий в пользу лидеров национального производства внутри страны, или продвигать консолидацию на европейском уровне. Отсутствие унифицированного европейского оборонного бюджета продолжает заставлять компании самостоятельно искать рынки сбыта. В это же время промышленная политика Германии и Франции менее склонна отдавать предпочтение транснациональным объединениям, Великобритания колеблется между европейскими и трансатлантическими интересами. В результате нынешние гиганты *EADS*, *BAE Systems* *Thales* воздерживаются от дальнейших слияний. Будущая консолидация может быть запрещена и компаниям второго и третьего эшелона, как в европейском, так и трансатлантическом масштабах. Проводится тщательное расследование приобретений, сделанных американскими компаниями, в частности *General Dynamics*. В Германии недавние изменения в законодательстве относительно зарубежной торговли, позволяют правительству накладывать вето на иностранные инвестиции, превышающие 25% уставного капитала любого предприятия, работающего в сфере обороны.

Различные организационные структуры, подобные *LoI*, *OCCAR*, *POLARM*, *WEAG* или *WEAO* имеют определенную ценность, однако эффект их деятельности остается ниже ожидаемого. Немного удивляет, что провозглашение о создании Европейского оборонного агентства была встречено с обычным скептицизмом. Один крупный деятель промышленности в частной беседе заметил, что европейские правительства остаются разобщенными “таможенными будками своего понимания процессов”. Однако представляется понятным, что Европейское оборонное агентство взяло бы на себя определенные обя-

зательства прилагать сознательные усилия с целью объединить потребности, производство, закупки и, в конечном итоге, развиваться на базе единых институциональных критериев.

Много внимания было уделено сценариям кризисного менеджмента по обеим сторонам Атлантики. Кое-кто может поставить под вопрос уместность сценарно-ориентированного подхода в условиях неопределенности во времени. Однако это является единственным путем планирования наших вооруженных сил и соответственно их оснащения. Парламентариям следует хорошо изучить эти сценарии, потому что они формируют осознание того, какие задачи придется выполнять их вооруженным силам. США и Европейский Союз приходят к общему пониманию угроз, с которыми могут они оба могут сталкиваться: терроризм, оружие массового поражения, страны со слабо развитой государственностью в сочетании с организованной преступностью. Доклад Хавьера Соланы в июне 2003 года представил важность построение мостов сотрудничества. Слабым местом все еще является конкретная директивная линия, которой следует придерживаться при оборонном планировании, и ее выработка до сих пор сопровождается выплесками раздражения по обе стороны Атлантики. Национальным парламентам сейчас следует фокусировать свое внимание на том, какие от них требуются усилия для того, чтобы надлежащим образом встретить эти угрозы, и какие вооруженные силы и оснащение требуются для обеспечения безопасности страны.

В прошлом неоднократно большие надежды, связанные с кооперацией в производстве вооружений и техники, улетучивались без следа. Но сейчас шанс достичь прогресса в этом направлении как никогда высок, даже несмотря на остающиеся значительные трудности. В целом европейская индустрия достаточно подготовлена к этому. Проблема состоит в том, что далеко не все эффективно работающие предприятия могут участвовать в данном процессе. Однако дальнейшая консолидация представляется необходимой. Второй проблемой является то, что Евросоюз только недавно стал уделять внимание вопросам европейской безопасности и обороны. Должностные лица в униформе являются новичками в мире, сконцентрированном на законодательных моментах и создании пространства для конкуренции. Представления о солидарности и разделении рисков не приходят сами собой, особенно когда нашему существованию ничто непосредственно не угрожает. Однако в этой области был достигнут определенный прогресс. Наши демократические ценности и уважение прав человека являются общим достоянием, по крайней мере, на бумаге. В Евросоюзе в контексте солидарности осуществляется структурная помощь регионам с недостаточным развитием. Двадцать лет назад деловое сообщество дало сильный толчок образованию общего внутреннего рынка как необходимого условия для того, чтобы оставаться конкурентоспособными на международном уровне. Сегодня подобное представляется необходимым и для оборонного производства. Пока еще остаются различия и противоречия, связанные, в первую очередь, с взаимоотношениями между государством и индустрией. Правительства амбициозны в своих целях. С одной стороны, они заинтересованы поддерживать технологическую базу и слияние компаний, которые поодиночке не способны выжить, а с другой — получать денежную выгоду, стимулируя конкуренцию. Более того, правительства не очень хороши в поддержке лидеров экономики. Их основным вызовом является поощрять транснациональную кооперацию, что не приводит к росту цен, способствует осуществлению программ, в которых все участники продолжают свою деятельность и преждевременно не сходят с дистанции. Таким образом, существует широкий спектр вопросов, которые требуют внимания парламентариев и решение которых должно осуществляться систематически штатом специалистов, имеющих серьезную подготовку, с оптимальной прозрачностью и в диалоге.

Информационные стандарты, политика средств массовой информации и связи с общественностью

Роберт Пжчел

Никто из тех, кто тем или иным образом связан с общественными институциями, не может игнорировать нынешнее влияние средств массовой информации во всем мире. Станем ли называть журналистов и “продукцию”, которую они производят, “четвертой властью”, будем ли анализировать “эффект CNN” или просто наблюдаем за связью журналистских репортажей с политикой различных институтов, мы можем только придти к заключению, что средства массовой информации представляют силу, с которой необходимо считаться. А если вы не станете этого делать — вы можете нажить себе врагов среди них.

Однако я полагаю, что не стоит относиться к масс-медиа однобоко, как к тем, кто обслуживает оборонную политику. Я пытаюсь показать в этой статье, что средства массовой информации заслуживают того, чтобы к ним относились как к партнерам, и адекватная реакция на их законные потребности является лучшей стратегией для любого общественного института. Я сосредоточу внимание на сфере политики безопасности, с особым акцентом на собственном опыте, приобретенном в работе в структурах Североатлантического Альянса.

Общайся или умри!

Любая организация, которая считает, что ее задачами являются общественные связи, должна быть способной к коммуникации просто согласно здравому смыслу, обеспечивая информацию по поводу ее собственной политики и деятельности, а также отвечать на вопросы как журналистов, так и представителей широкой общественности. Это требование в демократических странах становится императивным. Во многих странах такие обязательства даже регулируются соответствующими законодательными рамками, определяя, в частности, максимальную продолжительность времени между отдельным запросом и ответом на него со стороны структуры, занимающейся общественными связями.

Не должно быть ни для кого сюрпризом, что масс-медиа, как органичный элемент демократических обществ, требующий для себя полной свободы, обычно являются основным местом, где люди критикуют политическую систему и власть как не отвечающие их коллективным желаниям.

Эволюция демократических обществ в сочетании с растущими взаимосвязями и глобальной природой нынешнего мира, оказывают дополнительное давление в этом аспекте. Существует крайне незначительное число сфер общественной жизни, которые могут избежать пристального общественного внимания. Даже наиболее закрытые сообщества — секретные службы — должны быть готовыми попасть под свет софитов. Наиболее ярким примером действия этой тенденции в последние годы является опубликование британских секретных досье относительно оружия массового поражения в Ираке, приведшее в войне. Более того, растущая угроза терроризма рождает необходимость инфор-

мировать широкую общественность о правительственной стратегии (которая может, прежде всего, выражаться в осуществлении акций, которые тем или иным образом ущемляют свободу обычного человека) и в будущем эта необходимость будет увеличиваться.

Оборонные структуры и ведомства безопасности имеют дополнительные обязательства в этом аспекте. Отправляя воинские подразделения далеко за пределы страны, ставя жизнь мужчин и женщин в униформе в опасные условия, необходимо многое объяснить солдатам, офицерам и их семьям. Время “невежественных рекрутов”, слепо исполняющих приказы, идущие откуда-то сверху, давно прошло. Сегодня люди, обеспечивающие безопасность, имеют право рационально понимать особенности политики. Одним из актуальных примеров может быть присутствие международных вооруженных сил по стабилизации (ISAF) под командованием НАТО в Афганистане. Людям, участвующим в этой операции, необходимо знать, что международное сообщество стремится к повышению безопасности в Афганистане, потому что это единственный путь сделать так, чтобы эта страна никогда не стала тренировочным лагерем для террористов (как это было перед атаками против США 11 сентября 2001 года). Более того, большое значение битвы за стабильный Афганистан гораздо легче признать, объяснив связь между производством наркотиков и их сбытом, в частности, поставкой героина в большинство европейских и североамериканских городов.

Политика средств массовой информации и информационные стандарты

Если мы признаем необходимость эффективной медиа-политики, возникает вопрос: какой ее вид является оптимальным. Я попытаюсь ответить на этот вопрос, вначале проанализировав наиболее общие принципы и предположения. Потом я попробую дать описание факторов и требований, которые могут быть специфично применены при работе со структурами, ответственными за оборону и безопасность.

Но перед этим представляется необходимым поговорить о значениях терминов. Если я буду настойчиво обращаться к медиа-политике, которая преимущественно определяется как сознательная политика взаимодействия, проводимая представителями средств массовой информации, — следует обратить внимание на более широкое определение этого термина, которое сейчас используется во многих демократических странах и различными международными организациями (включая НАТО). Я имею в виду термин “публичная дипломатия”, которая также подразумевает политику взаимодействия, но ориентированную на более широкий охват адресатов и собеседников. Это включает и тех, кто создает общественное мнение, людей, вовлеченных в процесс принятия решений или влияющих на него, а также непосредственно на широкую общественность. Это определение отражено, кроме всего прочего, в структуре многих институтов. В штабе Верховного главнокомандования НАТО пресс-служба сейчас является частью департамента общественной дипломатии (который заменил бывшее бюро по информации и прессе).

Высокие информационные стандарты — ключ к успеху

Медиа-политика осуществляется с целью распространения информации, которая объясняет текущую политику или деятельность и, в конечном итоге, способствует их общественной поддержке. Звучит достаточно просто. Однако для того чтобы достичь этих целей, она должна старательно придерживаться некоторых высоких принципов или информационных стандартов. Каждый из них устанавливает отдельный пакет политических, интеллектуальных и даже технологических требований для каждого практикующего специалиста. Главным вызовом является то, что ко всем этим стандартам надо относиться в равной степени серьезно — игнорирование одного из них (даже честно соблюдая другие) может стать роковой ошибкой и привести к неудаче всей информационной политики.

Правда и авторитет

Без сомнения, самый элементарный принцип — просто говорить правду. Нет большего профессионального преступления, чем когда представитель ведомства намеренно излагает журналистам неправду. Естественно, такие действия зависят от морали каждого человека. Но в этом случае на карту поставлено гораздо большее. В каждом случае высказывание ложных сведений приводит к тому, что наносится ущерб организации. Он может быть нематериальным, просто являться локальным провалом — но это может оказаться ложкой дегтя в большой бочке хорошего меда.

Потому является крайне важным максимально очищать любую информацию, (особенно взятую на веру), которая вполне может оказаться некорректной. В качестве примера такой проблемы может служить хорошо известный случай, имевший место при воздушной операции НАТО в Косове. Это было связано с ошибочной атакой истребителями Альянса гражданской колонны в деревне Джаковица. Так как подтверждение этого факта требовало времени, НАТО не смогла достаточно быстро признать свою ошибку. Прошло достаточно много времени перед тем, как НАТО представила масс-медиа полную версию произошедшего. Даже с учетом того, что там не было даже попыток нечестной игры или сокрытия фактов — это свидетельствует о том, насколько фундаментальным является принцип раскрытия правды, и это надо делать быстро.

Еще одним примером может служить случившаяся несколько лет назад трагедия российской подводной лодки “Курск”, когда с самого начала российские военные власти пытались манипулировать правдой. Скрывая информацию (или, по мнению некоторых военных журналистов, давая ложные версии) министерство обороны поставило себя в незавидную позицию, которая воспринималась журналистами как не заслуживающая доверия. Министерству обороны стоило значительных усилий, включая беспрецедентное разрешение снимать на борту спасательных кораблей, попытаться восстановить утраченное доверие.

Есть еще одно измерение этой проблемы. Правда помогает завоевать или поддержать авторитет, хотя это и требует времени. Но дефицит правды может в течение нескольких дней или даже часов породить брешь в авторитете. Правда является настолько ценным компонентом всей информационной политики, что нуждается в постоянной защите.

Полнота или ограниченность?

Авторитет имеет много сторон. Одна из них связана с информационным принципом, который можно определить как “информация должна быть максимально исчерпывающей”. Средства массовой информации по своей природе сыщики, и сейчас — благодаря просто бешеному спросу на информацию (вспомните о CNN и других круглосуточных телевизионных новостных каналах) — их голод на информацию очень сложно насытить.

Любой представитель официальной структуры, выступающий перед журналистами, знает, что только стоит подтвердить какие-то факты о какой-либо деятельности, сразу же возрастет давление со стороны масс-медиа рассказать и обо всем остальном. К примеру, в тот момент, когда НАТО объявила (в октябре 2005 года) о своем положительном ответе на просьбу Пакистана о помощи после землетрясения в Кашмире, журналисты потребовали немедленно предоставлять им информацию о каждом авиарейсе с гуманитарной помощью и давать регулярные сообщения о каждом отдельном инженерном и медицинском подразделении НАТО, следующем в этот регион. Это очень не просто (а иногда даже невозможно, как я объясню позднее) — предоставлять такую детальную информацию почти в режиме реального времени, но необходимо приложить к этому максимум усилий.

Однако в этом аспекте могут существенно помочь новые коммуникационные технологии. В этом контексте интернет находится почти вне конкуренции. В то время как традиционные средства общения с масс-медиа — пресс-конференции, интервью, пресс-релизы, специальные публикации, листовки и пр. — являются важными, но часто не в состоянии охватить все необходимые аспекты, благодаря материалам, опубликованным на веб-сайте организации, мы имеем возможность получать исчерпывающую

информацию. Веб-сайт является прекрасным местом получить всю предыдущую информацию и ответить на вопросы, которые могут возникать у журналистов. Более того, информационные технологии позволяют нам выходить за пределы “написанного слова”, предоставляя аудио-, видео- и фотоматериалы или даже возможность прямого общения по поводу отдельных тем. Возможно, это не очень скромно, но я посоветую посетить веб-сайт НАТО — www.nato.int — как целиком уместный пример.

Гибкость

Является истиной то, что не следует различать информационный продукт и сообщения, идущие через средства массовой информации и зависящие от вашего медиа-собеседника. Не следует различать, предоставляется ли информация местному журналисту или глобальной телевизионной сети. Факты и пояснения должны быть одинаковыми.

Но гибкость в подходах должна стать интегрированной частью любой медиа-политики. Первый аспект связан с модус операнди организации. Если мы имеем дело с событиями, которые быстро разворачиваются, — например, в случае важных военных операций или больших кризисов — взаимодействие с журналистами также должно быть достаточно динамичным. Не будет грехом выглядеть удивленным ходом событий. Прежде всего, в природе демократии то, что никто не может в своей работе контролировать больше, чем это возможно. И также в самой сущности вопросов, связанных с обороной и безопасностью, заложена их сложность и часто непредсказуемость. Но элемент неожиданности не может доминировать в ситуации слишком долго. Это та сфера, когда спасают хорошее планирование и гибкость.

Наиболее очевидной рекомендацией в этом плане будет чаще общаться с представителями средств массовой информации, особенно если в этом есть серьезная потребность. Возможно, достаточно будет проводить еженедельную пресс-конференцию или брифинг с обзором событий, если мы считаем неделю “оптимальным периодом”. Но в условиях возникновения и развития реального кризиса для всех журналистов, даже незнакомых, единственно правильной реакцией является, если вы все будете делать в экстренном темпе. Это означает увеличить частоту брифингов для прессы, оперативно поддерживать специальный веб-сайт, посвященный определенной теме, и другие шаги. Наиболее важным пунктом этого аспекта является достижение того, чтобы “хорошая” или “плохая” информация не зависела от точки зрения организации на эту проблему.

Гибкость также означает, что необходимо искать новые пути донесения журналистам необходимой информации. Недавно имел место такой случай из сферы военных операций, когда группу журналистов прикрепили к боевому подразделению. Не было нехватки в критике (к примеру, беспокоились, что репортажи, полученные таким способом, будут однобокими), но такая практика позволила получить беспрецедентный доступ — и пишущих журналистов, и телеоператоров — непосредственно к реальным событиям. Даже если пока еще нет исчерпывающих оценок такой акции, журналисты выглядели благодарными за возможность приблизиться к реальным действиям и, что, вероятно, более важно, иметь шанс наблюдать “непричесанные” события с точки зрения их непосредственных участников и не только через генеральские бинокли.

Кроме того, медиа-политике следует очень строго учитывать региональные, культурные и религиозные особенности и нюансы. На практике, пресс-представитель, выступающий перед журналистами, не только обязан дать обзор местных традиций (к примеру, благодаря контактам с масс-медиа различных стран, при этом избегая некоторых символических и исторических деталей, которые могут внести нежелательный ажиотаж), но также понимать всю специфику данной территории. Одним из характерных примеров, который имел место в Афганистане, связан с тем, что пресс-атташе международных вооруженных сил НАТО по стабилизации признал, что в этой стране, население которой преимущественно неграмотно, лучшим способом влиять на общественное мнение будет не выпускать пресс-коммюнике, а работать с местными, хотя и неразвитыми масс-медиа, в частности с радиостанциями в Дари и Пуштуне.

Профессионалы и только профессионалы

Даже если самый поверхностный взгляд на принципы, которыми следует руководствоваться, проводя надлежащую медиа-политику, убеждает в том, что требования к людям, которые ее разрабатывают и осуществляют, очень высоки. Это же относится к пресс-представителям оборонных структур. Я полагаю, что можно сделать единственный вывод о том, что заменить профессионализм нельзя ничем.

Пресс-представители (или пресс-атташе, пресс-секретари, пресс-служащие или офицеры, ответственные за общественное информирование — в зависимости от того, как называется их должность) в идеале должны иметь опыт работы, необходимый для того, чтобы полностью представлять деятельность своего ведомства или структуры, а также хорошо знать мир средств массовой информации. Природа этой работы такова, что очень важно придерживаться этих параметров. Пресс-представители должны действовать как посредники, естественное связующее звено между партнерами в медиа-политике, которые нуждаются друг в друге — журналистам нужны информация, а цель руководства — позитивное освещение работы их организаций. Вот почему понимание интересов друг друга является таким важным.

Даже если доступность базовой информации достаточна, все еще остается множество вопросов для их освещения — и во многих случаях это можно сделать только благодаря личным контактам. Одним из примеров являются всяческие каверзные вопросы по поводу прошлого (без непосредственной связи) или относительно незадокументированных (без указания источников) данных. Это — повседневные хлеб и масло каждой информационной службы. Часто единственный путь избежать неудовольствия, причем взаимного — ответ “без комментариев”. Это особенно часто происходит в ситуациях, когда журналистам предлагается сырое, незавершенное событие, например, когда данная организация еще не готова опубликовать формальное решение. По определению здесь подразумевается, что формальное подтверждение отсутствует, или комментарии не предлагаются. Так или иначе, масс-медиа имеют законодательное правило “следовать за событием”, а пресс-представители являются теми людьми, которые в состоянии им в этом помочь.

Нет сомнений, что степень этой помощи в значительной мере зависит от взаимного доверия между партнерами. Опытные корреспонденты, известные своей честностью и тактичностью, естественно, будут иметь лучший шанс получить больше информации и в более сжатые сроки. Профессионализм пресс-представителей в этом плане просто не оценим.

Более того, структуры обороны и безопасности должны уделять больше внимания этому требованию. К примеру — без должного понимания оперативной специфики политики или военных реалий пресс-атташе, общаясь с медиа, легко допускают две разные ошибки. Они могут или говорить слишком много (иногда даже подвергнув опасности оперативных сотрудников), или становятся слишком осторожными (чрезмерно ограничивая информацию, общаясь с представителями средств массовой информации). Вернемся к этой теме позднее.

Доступ к информации и к тем, кто принимает решения

Все описанные выше принципы снижают свою значимость, если лица, осуществляющие информационную политику, встречаются с непреодолимым препятствием: если их держат вдали от информации и высших должностных лиц организаций, которые принимают решения. Пресс-представители должны быть постоянно в курсе событий, иначе они будут бесполезными для журналистов. Очевидно, что любой человек, имеющий руководящую должность, должен понимать это. Пресс-представители во многих случаях должны иметь привилегированный доступ к своему боссу — действовать как консультанты по вопросам масс-медиа, находиться поближе к основным событиям и, в свою очередь, быть способными давать оперативные советы относительно тех вопросов информационной политики, к которым средства массовой информации проявляют устойчивый интерес.

В практическом смысле это означает, что пресс-службе надо гарантировать прерогативу в получении актуальной информации, часто игнорируя обычные бюрократические процедуры или график. Часто наблюдается, что в новоиспеченных демократиях (мы не имеем в виду страны, где демократия

только укореняется), вокруг этой проблемы возникает борьба. Даже если в них признается важность информационной политики, старые привычки жесткой иерархии и боязнь слишком активных людей внутри системы часто серьезно усложняют работу пресс-представителей. Иногда необходим серьезный общественный кризис, когда, к примеру, проявляется неспособность контактировать с сильными общественными лидерами, для того чтобы роль информационных служб была пересмотрена.

Более того, сама должность сотрудника информационной службы может подразумевать едва ли не круглосуточную занятость. Только тогда долгосрочная информационная политика может осуществляться людьми полностью компетентными и способными привести ее к успеху. Эта проблема наиболее актуально проявляется в военных структурах. До недавнего времени во многих вооруженных силах должность военного пресс-атташе рассматривалась такой, что ее можно заполнить любым офицером, часто даже на временной основе. Со временем ситуация улучшилась, большинство министров обороны придерживаются хорошо разработанной политики в контактах со средствами массовой информации, в которых участвует и командный состав.

Безопасность и военные институты: особый случай

Как я упоминал ранее, общие принципы, которые являются необходимыми для осуществления успешной медиа-политики, в значительной мере применимы ко всем общественным институтам. Однако мир структур, связанных с обороной и безопасностью, а военные ведомства в особенности, обладают своими собственными специфическими характеристиками.

Первое наблюдение касается чистого разделения труда между гражданскими и военными. НАТО, как институт, имеет, вероятно, наибольший (50 лет существования) опыт в этом отношении, и мы воспользуемся этим фактом для изучения вопроса. Будучи военно-политической организацией, цепь командования и структура власти НАТО определены достаточно хорошо. Приоритет политического измерения означает, что политические решения и общий надзор над их выполнением осуществляется гражданскими лицами. Это также применимо и к информационной политике.

Однако эти принципы не следует понимать как предписание гражданским лицам занимать должности военных экспертов. Военные рекомендации, в силу различных политических причин, могут быть слишком инструктивными, но никогда не следует их игнорировать. Особенно, когда они исходят от полевых офицеров (например, сил КФОР в Косово, ИСАФ в Афганистане или даже тех, кто осуществляет гуманитарную миссию в Пакистане), которым нравится ответственность и контроль над проведением военных операций. Вот почему они (вместе с их собственными службами общественного информирования) являются едва ли не главными в обеспечении информацией, касающейся их специфических действий, военной статистики и деталей локальной ситуации. Оперативные указания и надзор над этим участком информационной политики обеспечиваются военной иерархией, например в НАТО это осуществляется Объединенным оперативным командованием в разработанном порядке субординации.

Вот почему журналисты, освещающие операции НАТО, знают, что с детальными вопросами или справками по поводу сообщений о ходе военных операций в данной зоне ответственности воинского контингента лучше обращаться к его службе общественного информирования, а не к пресс-службе штаб-квартиры НАТО в Брюсселе. Журналисты получают более детальную картину не только с полей военных операций, ее также могут предоставить военные эксперты, способные лучше объяснить оперативные нюансы.

Однако элемент гибкости является обязательным. Например, все справки относительно военных операций, проводимых в рамках НАТО, по определению предоставляются военным командованием, ответственным за их осуществление. Однако если непредвиденная политическая проблема меняет курс этих операций (например, спор между участниками по поводу границ зоны боевых действий), в этом случае задача объяснить политику и пути решения проблемы ложится на плечи гражданских пресс-атташе.

Подобным образом, следуя этой же логике разделения труда, нам следует рассмотреть военную цепь, обеспечивающую информацию о тактических операциях (например, разоружение вражеских

группировок) или особых инцидентах (бомбовые атаки автоколонн). Но совершенно другая ситуация складывается, когда средства массовой информации интересуются общей политикой НАТО по отношению к данному региону. Иллюстрацией тому является пример из Косово — службы общественного информирования КФОР должны отвечать на вопросы, касающиеся мер безопасности, которые предпринимаются многонациональными силами, но на вопросы, относящиеся к позиции Альянса по поводу будущего статуса территории, определяемого ООН, обязаны отвечать гражданские пресс-атташе.

Право на информацию против обеспечения безопасности

Другая специфика связана с вопросом безопасности как таковой. Существуют две категории информации, которые в НАТО признаются особыми, с которыми надо «обращаться с осторожностью».

Первый тип имеет дело с оперативными секретами. Альянс не имеет проблем с открытостью, возмем в качестве примера индивидуума, который попал в список людей, обвиненных в совершении военных преступлений на Балканах, и был взят под стражу вооруженными силами НАТО. Однако мы отказываемся отвечать на вопросы, касающиеся специфики и некоторых обстоятельств задержания, например, каким подразделением это было осуществлено. Причина запрета на такую информацию проста: в этом случае она связана с тайной операции и безопасностью людей, участвовавших в ней, что ставит этот прецедент выше обычной открытости перед масс-медиа.

Вторая категория секретности должна иметь дело с фактом, что такие организации как НАТО и другие имеют дело с вопросами безопасности и обороны, постоянно следит за документами, аналитическими материалами, информацией, которая исходит из закрытых источников. В большинстве случаев НАТО реально является депозитарием закрытой информации, которая, по требованию ее союзников, не может быть опубликована. Это же особенно применимо и к субъектам, которые работают с разведывательными агентствами.

Это, возможно, единственные области, в которых средства массовой информации, хотя и неохотно, но все-таки должны принять тот факт, что они не могут получить ответы на все заданные вопросы. В 90 случаях из 100 журналисты (особенно те, кто постоянно занимается вопросами безопасности и обороны) понимают эти ограничения. А иногда в надлежащей информационной политике предусмотрено объяснять причины, по которым данная информация является секретной.

Другой аспект этой проблемы связан с безопасностью самих журналистов. Мы знаем, что растущие требования сиюминутных новостей и глобальное вещание заставляет представителей средств массовой информации все более и более рисковать, освещая событие. К сожалению, не является совпадением, что первыми жертвами многих вооруженных операций становятся журналисты-международники (это имело место в операциях США против Талибана и Аль Каиды в Афганистане после 11 сентября 2001 года, и во время войны в Ираке в 2004 году). Командующим вооруженных операций следует обеспечить допуск средств массовой информации (например, прикрепляя их к воинским соединениям или организовывая пресс-тур), но он не может быть неограниченным, так как в этом случае командование не сможет обеспечить безопасность журналистов. Итак, пока эти прекрасные правила применяются к информационной политике, ведомства, ответственные за безопасность и оборону, даже получают большую выгоду, потому что их планы станут звучать весомо, а профессиональная экспертиза — убедительно, и все это благодаря тому, что они хорошо понимают журналистское сообщество.

Вместо заключения

Эта статья не была написана с целью стать справочным руководством для идеальной медиа-политики — что было бы слишком амбициозной и нереальной задачей — но я надеюсь, что все-таки она сделала свой посильный вклад в лучшее понимание, какими должны быть здоровые и продуктивные отношения между журналистами и пресс-представителями структур безопасности. Эффективная медиа-политика, основанная на веских информационных принципах, является, прежде всего, существенной частью надлежащих связей с общественностью. Если посмотреть с другой стороны — хоро-

ший пиар в состоянии создать позитивный имидж организации и удовлетворение законных потребностей средств массовой информации — вполне разумный шаг в этом направлении.

Частные фирмы заботятся о своих связях с общественностью потому, что они хотят продать свой продукт и обеспечить свое безопасное существование на рынке. Общественные организации, которые пока не испорчены рыночной логикой, также должны яростно бороться за общественное внимание, доверие и поддержку. Фактически это является их обязательством перед налогоплательщиками и сообществом (местным, национальным или международным) и — в случае организаций, занимающихся вопросами обороны и безопасности — перед людьми, которые рискуют жизнью, выполняя свои миссии. Без общественной поддержки выполнить это просто нереально.

В самом конце позвольте мне сказать маленькое слово предостережения. Люди, осуществляющие медиа-политику, не отличаются от других смертных — они часто испытывают соблазн преувеличить важность своих задач. Их работа, безусловно, имеет большую ценность, как я пытался объяснить. Много хороших политик и стратегий могут пониматься неправильно и поэтому, в конце концов, приводить к своему поражению, если не будут сопровождаться соответствующими отношениями с мощным миром средств массовой информации. Однако пресс-представителям/пресс-офицерам/пресс-атташе не следует попадать в ловушку иллюзий, что лучшая медиа-политика в состоянии заменить весомую политику и убедительные действия их организаций. Цитируя Талейрана, скажем, что это “хуже, чем грех, это — ошибка”.

Оборонные институты и информационная политика

Д-р Хари Букур-Марку

Вступление

В демократическом обществе эффективный поток информации к общественности¹ является интегрированной частью оборонной политики. Установленная система докладов по оборонным вопросам, а также информационные технологии, включая Интернет, являются необходимыми условиями осуществления информационного обмена как внутри учреждений, занимающихся вопросами безопасности, так и между демократическими структурами. Продвижение новой национальной стратегии обороны, национальной военной доктрины и стратегия обеспечения потребностей обороны, а также новые задачи, стоящие как перед действующей армией, так и перед резервистами, принятие новых международных оборонных обязательств — все это делается в общественных интересах и нуждается в прочной публичной поддержке. Не существует лучшего пути достижения этих целей, чем обеспечить участие в общественности во всех фазах ее разработки и выполнения путем постоянного информирования.

Информирование общественности, однако, не всегда является прямолинейным процессом и не обязательно является данностью для всех демократических систем. К примеру, Делегация Еврокомиссии на своем веб-сайте в обращении к США отметила, что во многих штатах существуют ограничения или отсутствие доступа к информации их граждан, и что “свобода информации” по отношению к деятельности правительства не осуществляется на равных условиях на всей территории США². В тоже время следует признать по отношению к информационной системе в регионах существует ряд наиболее общих причин, почему любое демократическое правительство обязано информировать общественность, а также есть ряд особых причин, по которым общественности следует запрашивать информацию о деятельности исполнительных органов в целом и, в частности, по вопросам обороны.

Начиная с 90-х годов прошлого столетия, наблюдалось такое явление, когда интерес общественности к вопросам обороны возрастал, причем как в странах со стабильной демократией, так в государствах, где демократия находилась на пути становления. По крайней мере, в странах Европы отношение к этим вопросам серьезно изменилось, когда потребовалось объяснить участие в балканских конфликтах и международных военных операциях, а также возрождение терроризма³. Является общепризнанным то, что окончание холодной войны, помимо прочих явлений, привело к тому, что стало заметно легче использовать вооруженные силы на международной арене — это и классические во-

¹ Под словом “общественность” мы подразумеваем широкие народные массы, средства массовой информации, неправительственные организации, деловое сообщество, а также представителей народных масс (парламентариев) и другие официальные организации.

² Обращение Делегации Еврокомиссии к США, доступно на сайте <http://www.eurunion.org/index.htm>

³ Межпарламентская Ассамблея по вопросам безопасности и обороны, “Европейское сотрудничество в вопросах информирования общественности об оборонных вопросах”, Документ A/1885, 2004, другие документы Ассамблеи доступны на сайте http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1855.html#P95_9013

енные действия национальных или коалиционных сил против некоего противника, и разрешение кризисных ситуаций, и для обеспечения безопасности организаций, осуществляющих гуманитарную помощь. В связи с этим возник большой интерес общественности к вопросам участия страны в различных оборонных проектах, повысилось осознание того, как оборонная политика влияет на нацию в целом. Вопросы, связанные с обороной, которые в прошлом были отданы на откуп соответствующим структурам, сейчас рассматриваются сквозь призму достоверности, эффективности и даже морали. Интернет — наиболее очевидное выражение новой информационной эры, в которой мы живем — обладает потенциалом поставлять неклассифицированную, незакрытую информацию широкой общественности, и исчезает необходимость тратить время и усилия “раскапывая информацию” в архивах, имеющих очень сложную организацию. К этим объяснениям мы можем добавить, что меры по укреплению доверия, которые используются странами в последнее десятилетие, привели к большей открытости в таких областях обороны, как оборонная политика, структура вооруженных сил, бюджет.

В государствах с развивающейся демократией оборонные вопросы попадают под еще более тщательное изучение со стороны общественности. Население этих стран со временем все более принимает демократическую практику рассмотрения моментов, которые имели до этого закрытый характер, и оборонные вопросы по абсолютно объективным причинам становятся предметом дебатов.

С политикой или без таковой информационный поток обрушивается на общественность со всевозрастающей силой. Принципиально определить, существуют или нет четко очерченные стратегические цели, и поэтому будут ли результаты ожидаемыми или случайными. Более того, если правительство или, в частности, министерство обороны, не организуют управление информацией, системно проводя политику гласности, другие действующие субъекты информационного рынка практически немедленно возьмут на себя роль источника информации, что может приводить к распространению слухов, ошибочных интерпретаций, неудовольствию общественности, что обычно выражается в уменьшении ее поддержки обороны.

Перед тем как начать дискуссию по поводу информационной политики, обсудим некоторые наиболее общие наблюдения. В демократическом обществе информированность является одним из фундаментальных прав человека, которое должно обеспечиваться исполнительной властью. Это позволяет людям выполнять свои гражданские обязанности, а также информация, востребованная у отдельных структур исполнительной власти, постепенно приводит к улучшению качества их жизни.

Признавая, что каждая страна имеет свою специфическую природу демократии и предлагая стратегический подход к роли средств массовой информации в любом демократическом обществе, Агентство по международному развитию США начало серию технических публикаций, в которых доказывалось, что доступ к информации является важнейшим условием здоровья демократии. Во-первых, именно этот доступ “помогает людям совершать ответственный, информированный выбор”, а не “невежество и дезинформация”. Во-вторых, информация “обеспечивает то, что выбранные представители станут выполнять свои обещания и проводить в жизнь волю тех, кто их избрал”. К этому можно добавить, что благодаря независимым средствам массовой информации, которые контролируют судебную власть, укрепляется законность. Независимые масс-медиа вносят свой вклад в обеспечение прозрачности выборов, предоставляя кандидатам возможность высказаться и сообщая об “актуальных моментах своевременно и объективно”⁴.

Влияние сообщений, которые поступают из средств массовой информации, трудно переоценить. Однако существуют три параметра, в разных странах имеющих существенные различия. Одним из них является уровень доверия к масс-медиа. Душан Рельик, в частности, отмечает, что в постсоциалистических странах широкая общественность часто полагала, что негосударственные средства массовой информации работают не в ее пользу, и относилась к ним, как к скрытому политическому

⁴ Агентство по международному развитию США, Бюро по вопросам демократии и управления, Роль средств массовой информации в демократии: стратегический подход, серия технических публикаций, Вашингтон, 1999, доступно на сайте http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/prnce630.pdf

инструменту власти или отдельных политических групп⁵. Вторым параметром определяется реакция парламентариев и членов правительства на выступления масс-медиа, насколько властимущие персоны дорожат общественным мнением. В консолидированных демократических обществах общественное влияние на поведение политиков проявляется не только через количество голосов их избирателей, оно существенно масштабнее. В неустойчивых демократиях, однако, общество может влиять на политиков практически только во время выборов. А если в этот год не проводится избирательная кампания, воздействие отдельных сообщений весьма незначительно. В-третьих, быстрый рост количества частных телевизионных каналов и газет, который наблюдался в начале периода строительства демократии в бывших социалистических странах, породил дефицит журналистов, способных давать полные и точные обзоры по вопросам безопасности и обороны.

Формирование информационной политики в оборонных вопросах

Определяя информацию, которая касается вопросов обороны, и требования к политике ее распространения, необходимо различать информацию для общественности и другого рода информацию, которая циркулирует внутри оборонных структур. Следует четко разграничить фактическую и новостную информацию, с одной стороны, и пиар-акции, пропаганду и психологическую войну — с другой, так как информирование общественности серьезно отличается от информации, направленной на формирование определенного имиджа, и эти оба вида информации, в свою очередь, отличаются от информационных операций.

Публичная информация — это информация, исходящая из министерства обороны, которая доступна общественности. Спецификой этого вида информации является то, что оборонные структуры отвечают за ее продуцирование, сбор и сохранение, а также за помощь в доступе к ней и за ее свободное распространение по требованию. Общественная информация обычно регулируется различными законами, инструкциями, руководствами, политиками и стратегиями. Цель публичного информирования проста и ясна: обеспечивать общественность информацией по поводу возникающих вопросов и проблем, связанных с обороной, а также предоставлять исторические обзоры по этой тематике. Публичная информация преимущественно оперирует документами⁶, записи хранятся в библиотеках, архивах и офисах. Наиболее общими способами распространения информации является доступность работы в библиотеках и архивах, распространение документов и пресс-релизов, электронная почта и ответы на запросы специфической информации. Персонал, работающий в секторе общественной информации, должен быть соответствующим образом подготовлен для того, чтобы обрабатывать информацию, полученную из первоисточников, хранить ее установленный срок и распространять ее по требованию. Они должны обладать навыками библиотекарей или архивистов, быть способными общаться с публикой, глубоко понимать структуру организации и ее работу.

Связи с общественностью также служат информированию публики, но с особыми целями и используя специфические средства. Пиар-деятельность не настолько плотно регулируется правительством и законодательством за исключением определения должностных лиц, ответственных за связи с общественностью, и дозволенных стратегий, которые позволяют пиар-кампаниям достигать поставленных целей. Целью является информирование о сути тех аспектов оборонной политики и деятельности,

⁵ Reljić, Dušan: Civil society, mass media and democracy in post-communist countries, DCAF Working Paper No. 131, Geneva, 2004/

⁶ В большинстве справочников под термином "документы" подразумеваются все публикации, выпущенные различными организациями, и которые хранятся в библиотеках. Примерами таких опубликованных документов могут являться официальные публикации по национальной оборонной и военной стратегиям, программам, бюджетам, а также журналы и другие периодические издания, материалы конференций и исследований, веб-сайты, которые поставляют важную или уникальную информацию об обороне в целом или об отдельных ее моментах, событиях, институтах, персонах. Под "записями" подразумевается вся информация, свидетельствующая о том, как оборонное ведомство или его персонал выполняют свои обязательства, установленные законом, их задачи и цели. Записи обычно хранятся в архивах.

которые организация хочет подчеркнуть. Результаты будут значительно лучшими, если будет достигаться лучшее понимание ключевых достижений оборонного ведомства, усилия, предпринимаемые вооруженными силами, а также их цели и задачи будут выглядеть более привлекательно, поэтому можно будет рассчитывать на большую поддержку армии со стороны общественности. Наиболее наглядным средством, которое используется в пиар-акциях, являются пресс-релизы, пресс-конференции и рассылка новостей. Эту функцию часто выполняет офис связи, являющийся посредником между средствами массовой информации и министерством обороны. Подготовка пиар-акций требует особых навыков — умения выступать публично, давать интервью по радио и телевидению, проводить конференции, встречи с прессой, организовывать дни открытых дверей в штабах или воинских подразделениях, наносить визиты, выполнять представительские функции. Успех инициативы по информированию общественности измеряется количеством и качеством предоставленной публике актуальной информации, успех пиар-акций определяется тем, получены ли желаемые результаты или нет.

Как и информирование общественности, так и пиар-акции в большинстве своем имеют одни и те же корни и используют одни источники и методы, они часто попадают “под зонтик” общественных дел.

С одной стороны, информационные операции осуществляют поддержку вооруженным силам, выполняющим боевые операции, доставляя сообщения гражданам, оказавшимся в районе боевых операций и/или противнику для того, чтобы он в общих чертах понимал ситуацию, в частности, причины, из-за которых разворачиваются военные действия, или что делать в особых обстоятельствах, к примеру, где получить гуманитарную помощь. Такие виды информационных операций в значительной мере стараются оказать влияние, поэтому они часто ближе к уговорам, манипуляции и обману, чем к объективному информированию. Хороший пример предоставило своим коротким существованием Бюро стратегического влияния департамента обороны США⁷. Созданное сразу после событий 11 сентября 2001 года Бюро должно было отслеживать информационные операции, проводимые американскими вооруженными силами, однако сразу было воспринято масс-медиа, как потенциальный источник дезинформации, использующий уже существующие каналы информирования общественности. Даже когда Секретарь по делам обороны и другие официальные лица отрицали возможность подобных действий, Бюро вскоре вынуждено было прекратить свое существование. Этот случай также представляет интерес, потому что благодаря нему должностным лицам американского оборонного ведомства была пояснена разница между информированием общественности и информационными операциями⁸.

По словам Секретаря по делам обороны Рамсфелда, общественное информирование, которое осуществляет Департамент обороны, “для американцев, средств массовой информации и для всего мира является правдой. Если кто-нибудь докажет, что опубликованные материалы не точны, они обязаны с максимально короткий срок откорректировать это, что ими и будет сделано”⁹. В качестве примеров информационных операций проводились сообщения, напечатанные на листовках, прозвучавшие в радиозэфире, которые имели целью “подтолкнуть неприятеля к сдаче, объявить награду за информацию, которая приведет к поимке террористов, обнаружению материалов, применяемых в производстве оружия массового поражения или других интересующих моментов, заслуживающих награды, сообщения относительно наличия и размещения гуманитарной помощи, предупреждения об опасности неразорвавшихся боеприпасов и мин и т.п.”.

Информационная политика требует констатации средств и целей общественного информирования, и необходимо четко отделить публичное информирование от других видов информационной активности оборонного ведомства. Кроме своей организующей роли, информационная политика явля-

⁷ Доналд Х. Рамсфелд, Брифинг в департаменте обороны, 26 февраля 2002 г. См.: http://www.defenselink.mil/news/Feb2002/t02262002_t0226sd.html

⁸ Для более широкой и аргументированной дискуссии по поводу различных ролей и значений информации, см.: Zalmay Khalilzad, John P. White and Andrew W. Marshall, *Strategic Appraisal: The Changing Role of Information in Warfare*, RAND, Santa Monica, 1999

⁹ Доналд Х. Рамсфелд, Брифинг в Департаменте обороны, 21 февраля 2002. См.: http://www.defenselink.mil/transcripts/2002/t02212002_t0221sd.html

ется мощным средством для повышения общественного доверия к качеству и достоверности информации, исходящей из министерства обороны. В качестве концепции информационную политику можно представить в виде программы, в рамках которой происходит управление и развитие информационных ресурсов, инфраструктуры, институций.

На практике информационная политика может иметь вид консолидированного, понятного документа, выпущенного соответствующим органом, входящим в состав министерства обороны, а часто и самим министром и, как в любой другой политике, в котором будут установлены преференции для наиболее приемлемых способов того, как оборонное ведомство собирается обеспечивать конституционное право общественности или заинтересованных лиц быть информированными в оборонных вопросах. Также это может иметь формат пакета документов, в которых дается описание стратегии, политики, руководства, методологии и/или доктрины. Но в любом формате политика информирования общественности должна также определять тип исходящей информации или требования, необходимые для защиты от нежелательного разглашения. Она должна описывать, как заинтересованные партии могут получать запрашиваемую информацию, а также как структуры, занимающиеся выработкой информационного продукта, будут использовать ресурсы, необходимые для выполнения своих заданий, включая инфраструктуру, оборудование, финансы и подготовку персонала.

Стратегическая важность информирования общественности о вопросах, связанных с обороной

Участие общественности, взаимные консультации различных правительственных структур, надлежащее руководство и все другие черты, присущие демократии, необходимы для осуществления точного и надежного информирования. В условиях зрелой демократии правительственные подразделения, а также неправительственные институты продуцируют большие объемы информации в бумажном и электронном видах. В течение последних нескольких лет информированность общественности стала одним из наиболее важных, стратегических моментов, присущих каждому национальному государству, она уже рассматривается наравне с такими фундаментальными вопросами, как здоровье нации, земля, капитал¹⁰. Будучи главным продуцентом и хранителем информации, имеющей отношение к национальной обороне, министерство обороны любой страны к тому же обладает значительной частью национальных стратегических ресурсов. Предполагается, что именно министерство будет заниматься идентификацией, сбором, хранением и защитой своих публикаций и организационных документов и сделает их доступными общественности в любых форматах.

Министерство обороны является основным источником общественной информации по оборонным аспектам, но не единственным на информационном рынке. Чтобы достичь и сохранить статус точного и беспристрастного его участника, добиться поддержки вооруженных сил со стороны общественности, министерство обороны обязано своевременно распространять точную и открытую информацию.

Признание того, что информированность общественности является национальным стратегическим достоянием, имеет важное политическое, экономическое и общественное значение. Во-первых, власть, признавая стратегическую важность информирования общественности по вопросам национальной обороны, берет на себя обязательства разработать и использовать соответствующий подход по отношению к выработке, сбору, хранению и распространению оборонной информации в обществе и прикладывать организационные усилия, а также использовать людские и финансовые ресурсы в этих процессах. Во-вторых, инвестирование в управление информацией требует больших затрат, но в экономическом аспекте всегда выгодно. Бизнес практически всегда имеет дело с неопределенными моментами, но хочет иметь ясное представление, что его ждет впереди, для того чтобы осуществлять планирование и организовывать соответствующим образом свою деятельность. Наглядным примером является политика закупок, где далеко не только индустрия, связанная с оборонным

¹⁰ Национальная комиссия США по библиотекам и информационным наукам, "Сравнительная оценка распространения общественной информации", финальный отчет, том 1, Вашингтон, 2001 г.

сектором, нуждается в информировании. Приведем пример сокращения численности вооруженных сил, тенденцией, имеющей место практически во всех странах. Точная и своевременная информация о политике, стратегиях, планах и программах по отношению к военнообязанным и резерву, сферах, где сокращение численности армии наиболее заметно, играют важную роль практически для всего сектора бизнеса, влияют на его средне- и долгосрочную кадровую политику. В-третьих, оборона является общественной сферой, и оборонная политика влияет на жизнь и благосостояние всего населения. Хорошо информированная общественность будет реагировать на эту политику более благоприятно и соответствующим образом корректировать личные планы и ожидания.

В конце концов, общественная информированность представляет стратегический аспект для нации настолько, насколько ей необходимо надлежащее руководство, которое, в свою очередь, определяется взаимоотношениями между обществом и государством¹¹ и тем, насколько власть подотчетна перед своими гражданами. Пока оборона в государственном масштабе является организационным проявлением военной силы, гражданское общество, принимая участие в процессе принятия решений и действиях правительства, обязано иметь стратегический доступ к ее делам.

Модель информационной политики

Основным вопросом во время дискуссий по поводу информационной политики в делах обороны является то, как эта политика должна сочетаться с общими правительственными решениями по поводу общественного информирования. Наиболее общая модель должна учитывать существование или отсутствие соответствующей законодательной базы, имеющийся позитивный и негативный практический опыт. В большинстве стран, где идет строительство оборонных институций, в последние годы было принято законодательство, обеспечивающее свободу информации¹². В статье 19 отчета за 2005 год лондонской неправительственной организации *Freedominfo*, которая занимается защитой свободы прессы, проводился анализ различий законодательств трех стран Южного Кавказа — Армении, Азербайджана и Грузии, касающихся общественного информирования, а также сравнивалась возможность доступа к официальной информации¹³. Информационная политика в оборонных вопросах должна содержать не только законодательные моменты, но также и требования, касающиеся соответствующего информационного доступа, а при отсутствии или при неполной юридической базе информационная политика также будет представлять большую ценность и для оборонного ведомства, и для всей общественности.

Существует ряд проблем, которые, как ожидается, информационная политика должна решить: противоречия между конституционным, юридическим и моральным правом общественности и масс-медиа относительно доступа к информации, принятие процедур и механизмов доступа к информации, что предотвратит произвольные отказы в нем, манипуляцию информацией или даже ложному информированию со стороны должностных лиц оборонных ведомств, будет способствовать сохранению секретности на необходимом уровне, предотвращению ошибочной интерпретации фактов в отсутствие официальной информации благодаря использованию альтернативных информационных источников. Даже в обществах, где сохраняет свое влияние официальная и неформальная иерархия, военнослужащие и гражданские чиновники, работающие в военных ведомствах, будут весьма признательными за четкие рекомендации по поводу того, какую информацию можно публиковать и как это делать.

Модель информационной политики может не стать “лучшим практическим опытом”, если под ним мы понимаем выбор лучшего среди всех альтернативных методов, ориентированных на похожие цели. Цель сама по себе — желаемый результат, продукт или выход являются ключевыми моментами любой

¹¹ Marina Caparini, *Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation*, Paper delivered to the Civil Society Building Project in Russia, DCAF, 2003. См.: http://www.dcaf.ch/_docs/WP132.pdf

¹² David Banisar, *Freedom of Information and Government Record Access Laws Around the World*, a Freedominfo.org Global Survey, 2004. См.: <http://www.freedominfo.org/survey.htm>

¹³ См.: <http://www.freedominfo.org/reports/article19.htm>

модели. Если целью министерства обороны является сделать доступной общественности точную и своевременную информацию, которая позволит анализировать и правильно понимать политику национальной безопасности и обороны, тогда информационная политика должна способствовать установлению открытости всех документов, записей и текущей информации и активному распространению этой информации среди населения. Если целью министерства обороны является сделать доступной для общества актуальную и точную информацию, что удовлетворяет фундаментальному праву человека быть информированным, тогда информационная политика должна способствовать прозрачности тех оборонных документов, записей и текущей информации, которые будут служить интересам общества. Тогда эта информация будет распространяться пассивно, и можно будет говорить, что все запросы общественности по поводу несекретной информации будут удовлетворены.

Информационная политика должна служить как тем, кто продуцирует информацию (различные оборонные ведомства), так и тем, кто ее потребляет (общественность), с конкретными указаниями относительно определения категорий информации и ответственности за ее распространение, а также процедур доступа.

Базирующаяся на требованиях законов, информационная политика должна показывать, как циркулирует информация внутри самой военной организации и среди ее высших должностных лиц (как военнослужащих, так и гражданских), давать описание основных направлений деятельности, документов оборонного планирования, бюджета и других данных, которые могут представлять значительный интерес, рассказывать, как эти документы организованы, и каким образом общественность может получить к ним доступ.

Однако следует осознавать, что во многих случаях, благодаря закону о свободе информации, рождается информация самых разнообразных категорий, в том числе и конфиденциальная, которая практически в каждом случае имеет отношение к вопросам национальной обороны и безопасности. Вот в чем заключается важность информационной политики как средства определять, какие документы, записи и текущую информацию можно сделать доступными, даже если они будут очень емкими, и какую информацию не следует публиковать, используя законы о свободе информации и законы, регулирующие защиту секретной информации.

Некоторая информация может быть неинтересной или неактуальной для широкой публики, но оказывается необходимой и востребованной для военных организаций, особенно информация, которая циркулирует через общественные каналы и представляет интерес для военного персонала и членов их семей. Делать такую информацию доступной также является одной из задач информационной политики.

Следующие основные советы могут помочь в разработке публичной информационной политики по вопросам обороны. Первоначально они появились в Политических рекомендациях Организации по образованию, науке и культуре ООН (ЮНЕСКО) для программы Развития и продвижения управления общественной информацией (*Development and Promotion of Government Public Domain Information*)¹⁴.

Минимизация стоимости распространения информации будет приветствоваться как оборонным ведомством, так и общественностью, как и максимизация ее качества и количества. Разрабатывая информационную политику, следует учитывать ее стоимость для всех сторон, вовлеченных в этот процесс. Оборонные структуры нуждаются в инвестировании в инфраструктуру и подготовку квалифицированного персонала и вынуждены отыскивать средства на оперативные расходы. Эти расходы будут иметь место вне зависимости от того, требуют ли они информацию или нет. Существуют и второстепенные расходы на информационное обеспечение, например, сделать копию документа. Если их отнести на счет потребителя, остальные расходы все равно лягут на плечи организации. Но никоим образом не следует смешивать эти расходы с расходами на обеспечение открытого доступа к информации.

Эта политика также должна обеспечить соблюдение принципа справедливости в распространении информации. Средства массовой информации и бизнес соперничают на своих рынках, но они

¹⁴ Пол Ф. Ухлир, "Политические рекомендации ЮНЕСКО для программы Развития и продвижения управления общественной информацией" Юнеско, Париж, 2004. См.: http://www.fas.org/sgp/library/unesco_govinfo.pdf

также могут перенести эту конкуренцию на информационный доступ, получая преимущества или эксклюзивность на содержание или время получения информации. Распространение информации должно быть справедливым и честным.

Существует множество каналов распространения информации, но далеко не все из них непосредственно связаны с руководством оборонного ведомства. Некоторые из них находятся на самом вершине государственной иерархии, другие — в частном секторе экономики¹⁵. И те, и другие принадлежат к средствам массовой информации. Информационная политика должна указывать, как информационные провайдеры могут использовать все эти каналы, будет ли это осуществляться через непосредственное общение с публикой или через особые офисы, национальные или местные библиотеки, общенациональные или оборонные публикации, общественные или частные масс-медиа, Интернет.

Информационная политика также должна показывать, каким образом общественность может найти требуемую информацию по оборонным вопросам, которая обеспечивается министерством обороны. Как минимум, должно сообщаться: месторасположение общественных офисов, приемных и часы их работы, почтовый адрес для письменных сообщений, номера телефонов и факсов для вопросов и контактов, адреса в интернете и электронной почты, справочный пункт. Политика должна установить требования к публикациям в каталогах документов и записей, продюцированных и сохраненных министерством обороны, рассортированных по категориям и степеням секретности, а также соответствующий способ получить доступ к ним. Каталоги могут дополняться компьютерными поисковыми системами и базами данных.

Культура электронного управления распространяется по всему земному шару, ее начинают принимать все больше и больше стран, “всемирная паутина” становится все более популярным каналом распространения информации. Но интернет представляет собой не просто другой вид масс-медиа, осуществляющий общественное информирование и информационный менеджмент. Министерство обороны, поддерживающее свой веб-сайт, должно выполнять целый набор требований, которые к тому же, должны периодически пересматриваться. Лучшим способом организации распространения информации через интернет является проведение собственной четкой стратегии и адаптация к ней внутренних правил и инструкций.

Веб-сайты министерства обороны должны подавать незакрытые, несекретные данные, предназначенные для широкой общественности. Наиболее типичная веб-страница такого сайта должна содержать информацию о структуре оборонного ведомства, главных направлениях политики национальной обороны, призыве на воинскую службу, а также данные, которые могут представлять интерес для общественности, например новости, пресс-релизы, биографии высших должностных лиц ведомства и пр. Она также должна содержать веб-линки или контактную информацию для посетителей, интересующихся другими аспектами обороны, не представленными непосредственно на этом веб-сайте.

Как было сказано ранее, необходимо четко разграничивать фактическую информацию и информационные операции, и что существует опасение, что каналы, которые используются для информирования общественности, могут применяться для подобных акций. С самого начала информационная политика обязана установить, что веб-сайт оборонного ведомства должен использоваться для информирования широкой общественности, а не для достижения других целей. Существуют технические и структурные способы организовать веб-сайт таким образом, чтобы там можно было различить фактическую информацию от пиар-акций и других видов коммуникации. Также следует разделить ответственность за продюцирование разных видов информации, таких как политика, бюджет, законодательство, поставки, закупки, планы, программы и пиар-технологий.

Необходимо учитывать сходство и различия между распространением информации через интернет и через печатные масс-медиа и, осуществляя информационную политику, нельзя полностью по-

¹⁵ В консолидированной демократии частный сектор играет ключевую роль в дальнейшем распространении общественной информации и усиливает ее ценность. Он состоит из коммерческих фирм, а также библиотек и неприбыльных организаций, сотрудничающих с министерством обороны в рамках партнерских отношений.

лагаться на опыт, полученный при работе с традиционными каналами распространения, уместным будет обращаться к результатам исследований и практическому опыту зарубежных организаций.

И друзья, и враги в равной степени могут иметь доступ к информации через интернет, поэтому необходимо установить необходимый баланс между распространением информации, предназначенной для общих целей, и специальными, особыми, конфиденциальными и деликатными данными. Для интернета эта процедура может и не быть идентичной правилам, принятым для распространения печатных материалов, что вызвано, в первую очередь тем, что к Интернету имеет доступ любой желающий, который может воспользоваться любой информацией, имеющейся на веб-сайте, в то же время печатные материалы присылаются в ответ на запросы как отдельных специалистов, так и организаций.

Так как интернет-технологии развиваются с очень высокой скоростью, и все структуры министерства обороны в состоянии открыть свои собственные веб-сайты, может использоваться разумная политика использования интернет-возможностей для предотвращения неконтролируемого распространения информации оборонного характера через официальные веб-сайты. Политика должна использовать доверенные сайты для проверки подлинности информации на связанных с ними сайтах, используя соответствующие системы интернет-безопасности и адекватные процедуры цифровой сертификации.

Существует множество различных источников, из которых можно получить рекомендации по поводу того, как обращаться с информацией через интернет. Только в качестве примера можно привести набор таблиц контрольных проверок, созданный австралийским правительственным офисом управления информацией (*Australian Government Information Management Office*) с целью помочь веб-менеджерам, владельцам бизнес-сайтов и другим пользователям быстро улучшить свое понимание круга вопросов, существующих в сфере онлайн-услуг¹⁶. Списки контрольных проверок представляют собой подборку коротких рекомендаций, которые дают необходимые познания в простом, нетехническом стиле. Естественно, они не дают полного понимания, но благодаря им можно усвоить некоторые основные моменты. Они также включают в себя справочный аппарат и контакты для получения дальнейшей необходимой информации.

Убедительно рекомендуется протестировать основные моменты политики общественного информирования, перед тем как она начнет внедряться. Один из классических способов такого тестирования осуществляется до, во время и после военных маневров. Этот тест помог бы проверить не только функционирование механизма распространения информации, но и ее влияние на потребителей. Этот тест должен продемонстрировать, достаточно ли информация была точной и своевременной для того, чтобы у публики сформировалось аргументированное мнение, или эта информация была каким-то образом искажена и т.п.

Баланс между открытостью и секретностью в разработке информационной политики

Одной из наиболее деликатных областей информационной политики является установление норм и процедур, которые определяют, какая информация должны быть защищена, а какая подлежит опубликованию. В большинстве случаев эту функцию одновременно выполняют соответствующие должностные лица министерства обороны, имеющие необходимые допуски и ответственные за выпуск информации, которые классифицируют всю информацию на четко определенные категории. Почти во всех странах, где действует законодательство о свободе информации, конфиденциальность является скорее исключением, чем правилом. Базовым руководящим принципом в балансе между секретностью и открытостью остается право человека быть информированным, и в сферах, где применяются процедуры конфиденциальности, необходимо, чтобы информация защищалась именно в интересах общества.

Считается, что баланс между открытостью и секретностью в распространении информации, имеющий оборонный характер, будет отражать существующее в каждой стране равновесие между зако-

¹⁶ Доступно в онлайн-режиме на сайте: <http://www.agimo.gov.au/practice/delivery/checklists>

нами и культурой свободы информации и законами и культурой, защищающие закрытую и конфиденциальную информацию. Аласдаир Робертс¹⁷ провел исследования, согласно которым в большинстве стран Центральной и Восточной Европы развитие законодательства и процедур относительно открытости правительственной информации обществу в ближайшем будущем будет подвергаться давлению со стороны нового законодательства и инструкций относительно секретности, что будет мотивироваться тем, что правительства руководствуются новыми требованиями международных партнеров, например НАТО, относительно защиты от разглашения информации, которая носит конфиденциальный характер.

Принимая во внимание то, что оборона по своей сути является важнейшим условием национальной безопасности, министерство обороны может выдвигать весомые аргументы, засекречивая документы о вооруженных силах и их деятельности. Однако очень часто наблюдается такое явление, при котором открытость даже в очень деликатной сфере, подобной национальной обороне, может только способствовать усилению безопасности страны, а не ослабить ее. Национальная оборонная политика и национальное оборонное планирование являются теми сферами, где открытость более выгодна, чем секретность. Оборонная и военная стратегии, доктрины, бюджеты и закупки должны стать национальными достояниями, которые будут пользоваться доверием и уважением со стороны нации и международного сообщества. Распространение таких документов может, с одной стороны, способствовать получению помощи со стороны международных партнеров и гражданского общества, а с другой — пройти необходимую проверку общественным обсуждением, перед тем как они будут приняты на официальном уровне.

Существует, по крайней мере, два главных фактора баланса в обращении с информацией оборонного характера, предназначенной для общественного пользования. Первый имеет отношение к санкционированию выхода информации. Это может решаться на уровне существующей в ведомстве служебной иерархии, при этом сложнее «очистить» информацию, предназначенную для свободного распространения, от содержащихся в ней сведений, которые разглашать нежелательно. Второй фактор заключается в установлении четких инструкций для персонала, занимающегося распространением информации, включая процедуры по поводу того, по каким признакам определять информацию, которую в интересах общества не следует публиковать.

Профессионалы информационной политики

Разработка функциональной информационной политики представляет собой только первый шаг в обеспечении информационных потребностей общественности. Ее осуществление иногда может представлять собой еще более сложную задачу. Информационная сфера по своей сути уникальна, и персонал, который занимается внедрением информационной политики, должен обладать особыми знаниями и развивать специфические рабочие навыки. В широком смысле профессионалы информационной политики — это не только гражданские лица или военнослужащие, занимающиеся информированием, а весь персонал, вовлеченный в общественные дела, особенно высокопоставленные официальные лица¹⁸.

Прием на работу профессионалов, работающих с информированием общественности, является не только управленческим решением, направленным на максимизацию результата выполнения политики, но и служит индикатором зрелости демократии. Это показывает, насколько прочным является обязательство осуществлять политику информирования общественности, насколько ценятся спе-

¹⁷ Alasdair Roberts, *Entangling Alliances: NATO's Security of Information Policy and the Entrancement of State Secrecy*, *International Law Journal*, 36.2.: 329–360, Cornell 2003. См.: http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/journal/roberts_cijl_2003.pdf

¹⁸ В статье 19 содержатся рекомендации по подготовке должностных лиц, участвующих в выполнении законодательных норм по свободе информации, которые также могут использоваться и служащими оборонных ведомств, а также см. «Свобода информации: руководство по подготовке для должностных лиц, работающих с общественностью». — Лондон, 2005 г. Доступно на сайте: www.article19.org.

циалисты, имеющие лучший практический опыт в этой сфере, насколько оборонные ведомства пользуются уважением и доверием со стороны общественности.

Информация принадлежит к числу важнейших областей, где профессиональный штат и лидеры, обладающие необходимыми знаниями и умениями, могут работать гораздо эффективнее любителей. С точки зрения «философии» информационной свободы, профессионалы в состоянии лучше объяснить и сохранить ее стратегическую ценность и принципы, которыми руководствуются в этой сфере, поэтому можно ожидать большого дохода от инвестиций в распространение информации. Они лучше знают и понимают процессы и процедуры, которые применяются для того, чтобы сохранить конфиденциальность деликатной информации, не отклоняясь при этом от стратегической цели информирования общественности. Они обладают профессиональной хваткой, они знают, как преодолеть дефицит инструкций, имеют полномочия принимать соответствующие решения относительно хранения и распространения информации, касающейся оборонных вопросов. Они также подготовлены иметь дело со средствами массовой информации и обычно в состоянии лучше представить происходящие события и точки зрения.

Подготовка специалистов для выполнения своих функций и подготовка лидеров, которые могут профессионально обращаться с информацией, а также подходящих потребителей и распространителей такого рода информации не является легким или дешевым заданием, но в любом случае это стоящие инвестиции. В новоиспеченных демократиях очень сложно подобрать профессиональный штат гражданских лиц и военнослужащих для осуществления информационной политики, потому что предыдущие коммунистические системы концентрировали свои усилия преимущественно на том, чтобы оказать влияние, или на пропаганде и агитации, а не на честном информировании своих граждан. Из-за уникальности задач, которое стоят перед персоналом, для оборонных ведомств сделать это еще труднее. Это могут быть люди, обладающие большими знаниями в области обороны и безопасности, но не имеющие навыков и опыта работы с общественностью и наоборот. К счастью, существуют соответствующие международные программы, помогающие в таких случаях преодолеть дефицит подготовки.

Подготовка должна представлять собой достаточно длительный процесс, в частности потому, что оборонные реалии и пространство безопасности изменяются быстро. Необходимо уметь как можно лучше пользоваться средствами электронного продуцирования, хранения и распространения информации, и это еще один аргумент в пользу продолжительной подготовки. Изменяющиеся реалии современных боевых действий, появление новых типов угроз, сил, концепций и систем вооружений также требует переподготовки профессионалов в общественных делах.

Подготовка должна постоянно обеспечиваться методологическим руководством, и это — один из процессов информационной политики. Возможно, и нет необходимости создавать ради этого специальную доктрину, как это сделали США¹⁹, но должен существовать набор четко поставленных задач и инструкций по их выполнению.

Благодаря тому, что общественный интерес к оборонным вопросам растет и формируются новые реалии, общественность также нуждается в соответствующей подготовке относительно информации оборонного характера. Повторим еще раз — под общественностью мы подразумеваем не только широкие народные массы, но также и в особенности: средства массовой информации, негосударственные организации, деловые круги, народных представителей (парламентариев) и другие официальные организации, которые могут иметь теоретический и практический интерес к оборонному сектору. Общественность должна аргументировано понимать вопросы, связанные с национальной обороной, а если они не были должным образом раскрыты, значит своих целей информационная политика не достигла.

Информация, напоминающая анекдоты, которую выдавали репортеры и студийные комментаторы во время боевых действий в Ираке в 2003 году, может служить наглядным примером того, как плохо подготовленные и не имеющие достаточных знаний люди могут исказить сведения о боевых опе-

¹⁹ Публикация Объединенного штаба США 3-61: Общественные дела, 9 мая 2005 г.

рациях, даже если их цели были донесены масс-медиа задолго до их начала, причем с минимальными ограничениями, касающимися американских военно-воздушных, морских и наземных вооруженных сил²⁰. Этому есть два объяснения. Во-первых, эта практика была представлена Департаментом обороны США непосредственно перед началом военной операции “Иракская свобода”, и не было проведено никакой подготовки. Во-вторых, эти боевые действия были сами по себе беспрецедентными, поэтому почти непонятными для стороннего наблюдателя, как гражданского лица, так и военного.

Заключение

Политика информирования общественности должна стать интегрированной частью оборонной политики, особенно если она развивается согласно принципам институционального оборонного строительства. Признавая то, что этот принцип служит общественным интересам, цели этого строительства — продвижение новой национальной и оборонной стратегии, новая стратегия оборонных закупок, осознание новых задач, стоящих перед действующей армией и резервом, выполнение новых международных обязательств — требуют надежной поддержки и участия со стороны общества, а поэтому и постоянного информирования общественности.

Информационная политика также востребована по целиком практическим причинам, так как эффекты и эффективность информационных процессов растут, даже если требуемая политика отсутствует. Она также необходима для создания и сохранения общественного доверия к качеству и достоверности информации, исходящей из недр министерства обороны. Веская и весомая информационная политика в состоянии обеспечить рамки развития и управления оборонными информационными ресурсами и инфраструктурой во имя демократии и надлежащего руководства не только оборонным ведомством, но и всей страной.

С самого начала сильная информационная политика должна признать, что общественная информированность об оборонных вопросах является стратегическим национальным ресурсом и имеет важное политическое, экономическое и социальное значение. Ее следует развивать не только в рамках текущей оборонной политики, но и как часть общей политики законодательной и исполнительной власти относительно общественной информации.

Следует ставить акценты на юридических и моральных обязательствах министерства обороны своевременно распространять точную и открытую информацию, касающуюся оборонных вопросов, им следует создать организационные и правовые условия для выполнения этих обязательств.

Международное сообщество может предоставить свои знания, экспертные оценки и рекомендации, необходимые для успешной разработки информационной политики в сфере обороны, где выдерживается принцип свободы информации и, в некоторых случаях, имеющих специфическое отношение к распространению информации по вопросам обороны.

Наиболее обсуждаемым аспектом в разработке информационной политики оборонного ведомства остается необходимый баланс между прозрачностью и закрытостью. Разрабатывая оборонную политику, тем, кто принимает решения, следует помнить, что информированность общественности о вопросах обороны в будущем повысит безопасность страны. Руководящим принципом должен быть общественный интерес; высшим национальным интересам может более служить защита некоторой информации, чем ее распространение, учитывая степень ее конфиденциальности.

Прием профессионалов для работы с общественностью — как руководящий, так и исполнительский штат — является весомым и эффективным управленческим решением, целью которого является максимизировать эффективность информационной политики. Это также является показателем демократической зрелости оборонного ведомства, которое, демонстрируя лучший практический опыт, будет пользоваться уважением и доверием со стороны общественности.

²⁰ Департамент обороны, “Рекомендации по информированию общественности для средств массовой информации во время потенциальных операций или дислокации в зоне операций Верховного главнокомандования войск США”. Вашингтон, 2003 г., доступно на сайте: <http://www.defenselink.mil/news/Feb2003/d20030228pag.pdf>.

Взаимодействие и сотрудничество оборонного управления и гражданского общества

Д-р Велизар Шаламанов

Вступление

Оборонный менеджмент (оборонное управление) представляет собой обширное понятие, включающее различные аспекты законодательного и концептуального базиса — от институционального строительства и управления ресурсами до международного сотрудничества и гражданского контроля над обороной. Оборонный менеджмент тесно связан с надлежащим управлением, особенно когда идет речь об открытости, подотчетности и эффективности деятельности структур обороны¹.

Задачей этой работы является попытка представить модели оборонного менеджмента и гражданского общества, что является первым шагом в развитии модели взаимодействия между ними и что необходимо для того, чтобы понять вызовы и возможности надлежащего управления в этой сфере и тем самым определить перспективы сотрудничества между оборонными и общественными институтами.

Идея заключается в необходимости подчеркнуть важнейшую роль этого сотрудничества и приложить максимальные усилия в строительство общественных и оборонных институтов, и более того — создать модель зрелого, полноценного сотрудничества на локальном, национальном, региональном, евроатлантическом и глобальном уровнях. В этой работе особое внимание уделяется развитию:

- справочной модели эффективного оборонного менеджмента;
- справочной модели зрелого гражданского общества, окружающего систему оборонного менеджмента;
- модели сотрудничества между оборонными структурами и гражданским обществом;
- модели регионального пространства на уровне гражданского общества в контексте его связей с оборонным менеджментом.

Было доказано, что концепция архитектуры систем управления является одним из адекватных путей изменить менеджмент в области реформ сектора обороны и безопасности. Потенциальные рамки для осуществления такого подхода были разработаны Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС, *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, DCAF*), Рабочей группой сектора реформ в сфере безопасности консорциума “Партнерство ради мира” при Академии обороны и Институте изучения проблем безопасности (*SSR Working Group of the PFP Consortium of Defence Academies and Security Study Institutes*) и недавно учрежденной Комиссии

¹ Philipp H. Fluri, Velizar Shalamanov (eds. in chief), *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, (Geneva/Sofia: DCAF and GCMA, 2002), p. 200.

по человеческому и социальному развитию комитета НАТО по науке (*Human and Societal Dynamics Panel of NATO Science Committee*)².

Общественное измерение является крайне важным и предлагает возможность концептуально определить процесс реформирования и трансформации сектора безопасности (*security sector reform/transformation, SSR*) как модернизацию управленческого проекта согласно концепции гражданской и общественной безопасности, с помощью и поддержкой институтов гражданского общества в сотрудничестве с администрацией.

Для поддержки такого проекта необходима сеть академических Центров мастерства (*Centres of Excellence, CoEs*), работающих в рамках процесса реформирования и трансформации сектора безопасности и обороны и осуществляющих сотрудничество на региональном уровне в рамках, указанных выше³.

В этом контексте статья дает общее описание модели оборонного менеджмента, обороны, связанной с моделью гражданского общества, модели сотрудничества с учетом регионального измерения в осуществлении проекта изменения управления для сектора безопасности и обороны.

Эта работа базируется на утверждении, что анализ, оценивание, планирование, направленные на улучшение управления в осуществлении этого плана, могут стать более эффективными, если будет использоваться концепция архитектуры систем управления (КАСУ) по отношению к связям оборонных институтов и гражданского общества.

Взаимодействие между оборонными структурами и гражданским обществом напрямую зависит от их демократической зрелости и взаимной прозрачности. Оборонное ведомство должно иметь ясную архитектуру систем управления с хорошо отлаженной функциональной (оперативной) структурой и культурой взаимоотношений с общественностью. Гражданское общество нуждается в понятной архитектуре общественных организаций и правил для того, чтобы эффективно взаимодействовать с оборонными структурами. И, наконец, обоим участникам этого процесса надо знать “архитектуру систем управления” друг друга и обладать определенной культурой, необходимой для полноценных партнерских отношений. В определенном смысле эффективность такого партнерства может достигнуть такого уровня когда, сохраняя четкие границы между собой, они совместно достигают общей цели — безопасности для граждан, общества, государства или альянса государств.

Ответ на то, почему концепция архитектуры систем управления нуждается в таком изучении, является многогранным⁴:

1. Реформы требуют длительных усилий и будут продолжаться до тех пор, пока в процессе замены руководства, пройдя многие сложные трансформации, не появится новая генерация управленцев.
2. Люди, которые участвуют в этом процессе, имеют различный прошлый опыт и отличающиеся точки зрения, поэтому, как инструмент строительства, необходимо общее понимание целей, задач и способов их достижения.
3. Детальное планирование, взвешенность, оценка и осуществление управления и корректировки в режиме реального времени должны базироваться на общем понимании и представительстве.
4. Необходимо, чтобы синхронно проводились реформы в министерствах обороны и внутренних дел, спецслужбах как на национальном, так и на региональном и трансатлантическом уровнях.
5. Интеллектуальные технологии должны сыграть ключевую роль в увеличении возможностей сетевого обучения, осуществляемого в рамках реформирования сектора безопасности, а также обеспечить совпадение архитектур систем управления как сети, так и центральной организации.

² Wilhelm Germann, Timothy Edmunds (eds.), *Towards Security Sector reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment* (Baden — Baden: BICC/DCAF, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003), p. 206.

³ Velizar Shalamanov, “Importance of a Knowledge-Based, Network-Centric Approach in Strengthening Transatlantic Link with the New NATO Members in SEE”, *Connections: The Quarterly Journal* (Vol. II, No 3, September 2003), pp. 65–76.

⁴ Philipp H. Fluri and Velizar Shalamanov (eds.), *Security Sector Reform — Does It Work?: Problems of Civil-Military and Interagency Cooperation in the Security Sector* (Geneva/Sofia: DCAF and GCMA, 2003), p. 240. См.: http://www.dcaf.ch/publications/SSR_work.cfm?nav1=4&nav2=2

6. Обучение принципам реформирования сектора безопасности людей, которые непосредственно не работают в структурах безопасности, но вовлечены в процесс реформирования, со временем будет становиться все более необходимым.
7. Необходимо, чтобы принципы реформирования сектора безопасности понимало и принимало как можно больше людей, что обеспечит необходимую общественную поддержку.
8. Страны новой демократии и страны переходного периода нуждаются в проектировании реформ сектора безопасности.

Методология архитектурного подхода в анализе взаимодействия и сотрудничества между оборонными структурами и сектором безопасности включает :

1. Определение целей и критериев успеха.
2. Анализ текущей ситуации и введение системы критериев.
3. Развитие архитектурных систем при управлении на операционном и системном уровнях текущего состояния и его оценка с различных точек зрения (аналитические техники PEST и SWOT).
4. Дополнительное развитие благодаря улучшению текущей архитектуры.
5. Оценка и выбор оптимальной архитектуры для системы.
6. Трансформацию текущего состояния с целью придать ему такую архитектуру, которая стала бы оптимальной для сотрудничества между оборонными учреждениями и гражданским обществом.
7. Обеспечение прозрачности, подотчетности, ответственности и способности к адаптации.

Эта глава является попыткой подготовить почву для такого подхода к анализу сотрудничества между оборонным управлением и гражданским обществом.

Оборонный менеджмент

Оборонный менеджмент включает управление ресурсами, обеспечивающими оборонные учреждения, а также оперативное планирование и контроль, но в то же время он связан с изменениями в руководстве (реформами, трансформацией) всей системы обороны.

Качество оборонного менеджмента в основном зависит от качества всех оборонных институтов, в частности от того, насколько полно законодательная база представлена в политических документах, а также от организационной структуры, систем, ресурсов и культуры сотрудничества, гражданского контроля и способности руководящего звена изменяться⁵.

Эффективное управление обороной в контексте всего сектора безопасности лежит в сфере ответственности парламента, правительства, президента и общества в целом. Представленная в этой статье модель отражает главные аспекты и структуры оборонного менеджмента, среди которых:

1. Действующие субъекты и факторы оборонного управления на высших национальных и международных уровнях.
2. Обязанности, функции и обеспечивающие структуры министра обороны.
3. Гражданская администрация в оборонных структурах.
4. Военная администрация в оборонных структурах.
5. Общая административная поддержка оборонного руководства.
6. Оперативное планирование и оперативный контроль.
7. Переход от мирного времени к состоянию войны или чрезвычайному состоянию.

Чтобы проанализировать лучший опыт оборонного менеджмента, воспользуемся обычной “бизнес-моделью”. Нижеследующее представляет собой попытку опередить его базовые элементы:

1. Министерство обороны — учреждение, предназначенное для обеспечения внутренней и внешней безопасности.
2. Общество — основная ценность и потребитель этих услуг.
3. Парламент и президент — руководящий совет.
4. Правительство — исполнительные руководители, а премьер-министр — их шеф.

⁵ Velizar Shalamanov, “Priorities of Bulgarian Defense Policy and Planning”, *Security Policy No. 2*, (1999): pp. 3–21.

5. Министерство обороны — генеральное руководство, министр обороны — глава этого подразделения.
6. Генеральный штаб, оборонный штаб — оперативное управление.
7. Вооруженные силы — производитель услуг.

В дополнение к этому имеются партнеры, иностранные консорциумы, находящиеся на этой территории, и те, кто обеспечивает внешние услуги и материалы.

При сравнительном анализе возникает много интересных моментов, которые должны быть учтены в действиях оборонного управления.

1. Распределение власти между президентом, парламентом, премьер-министром, правительством, министром обороны (заместителями министра), начальником генерального штаба (начальником оборонного штаба), руководителями спецслужб, главным секретарем министерства обороны, гражданскими служащими и военными сотрудниками на административных должностях.
2. Роль парламентских комиссий.
3. Доля гражданских лиц в штабе министерства обороны.
4. Баланс и уровень интеграции между министерством обороны и государственными службами.
5. Штат подразделений оборонного управления.
6. Взаимоотношения с другими составными частями сектора безопасности.

Для того чтобы систематически проанализировать эти институциональные моменты, основная документация, относящаяся к национальной безопасности, должна быть актуальной и достаточно сжатой.

Законодательство и другие актуальные документы

Конституция определяет ответственность парламента, президента, премьер-министра, а также права и обязанности граждан по отношению к национальной безопасности и обороне.

Национальная стратегия безопасности и национальная военная стратегия определяют, что все службы, относящиеся к обороне и безопасности, действуют в интересах общества и обеспечивают руководство путем построения и использования оборонных институтов, выполняющих эту функцию.

Существуют специальные законы по обороне и вооруженным силам (вместе или отдельно), которые определяют управленческий уровень (оборонное руководство) и производящий уровень (вооруженные силы). Законом о вооруженных силах определяется статус как самих сил, так и военнослужащих в обществе. Важной частью этого закона является совокупность внутренних правил и инструкций, определяющих должностное продвижение, которые дают профессионалам, призывникам и резервистам профессиональную предсказуемость и стабильность.

Важнейшим законом для оборонных учреждений является Закон об обороне, который определяет основные обязанности и функции парламента, президента, премьер-министра и министра обороны, а также главные структуры, относящиеся к обороне и безопасности, а также их действия. Дополняющими к Закону об обороне являются подзаконные акты и инструкции министерства обороны, которые определяют структуры (постоянные или временные, консультативные), процесс принятия решений, а также основные практические функции министерства. Кроме того, для обеспечения выполнения функциональных обязанностей оборонного руководства применяются Закон об Администрации и Закон о гражданской службе.

Открытые публикации по вопросам обороны и вооруженных сил (программы), ежегодный оборонный бюджет и ежегодный доклад о состоянии обороны и вооруженных сил являются специально подготовленными документами для анализа подотчетности и прозрачности в оборонной политике.

Вышеуказанные документы являются результатом серьезных исследований, политических консультаций и общественных обсуждений и должны быть одобрены парламентом и правительством в качестве материалов, предназначенных для общественного информирования.

Функции и структуры

Высший уровень руководства должен осуществлять три важнейшие функции, а именно:

1. Формирование политики.
2. Осуществление политики.
3. Аудиторский контроль над осуществлением политики.

Применительно к военной сфере выполнение функций разделено на два уровня — административный и оперативный.

Структуры сектора безопасности и обороны разработаны и построены таким образом, чтобы выполнять эти три основные функции. Еще одним важным руководящим моментом в разработке этих структур является усиление гражданского демократического контроля над вооруженными силами и установление демократических военно-гражданских отношений.

В общих словах формирование оборонной политики осуществляется политическим органом, что поддерживается работой научно-исследовательских центров, групп изучения, советников, экспертов, консультантов и пр. Часто возникает потребность во внешних “данных”, что делает процесс более открытым для экспертиз и оценок. Формирование оборонной политики является наиболее важным элементом процесса принятия решений руководством обороны. Она включает стратегические решения, представляемые в открытых публикациях, политические положения, министерские постановления, решения парламента, президента, премьер-министра и министра обороны или его заместителя. Это требует принятия соответствующей законодательной базы, создания концепций и стратегий.

Административный уровень выполнения функций требует наличия специализированного штата, который должен быть объединенным, гражданско-военным. Это означает, что особое оборонное администрирование должно обеспечивать гражданскую и военную экспертизу, необходимые для формирования и поддержки оборонной политики, что осуществляется путем поставки данных и экспертных оценок консультантов, рабочих и исследовательских групп, а также одновременно осуществлять эту политику в административной сфере. Специальная администрация получает задания от министра обороны (или его заместителей согласно делегированным полномочиям) и координируется главным секретарем и руководителем оборонного штаба. Решения, принятые на этом уровне, находятся в рамках решений, которые уже приняты на предыдущем функциональном уровне.

Целью аудита и контроля над осуществлением политики является предоставление данных министру (или его заместителям согласно делегированным полномочиям), необходимых для оценки результатов политики и эффективности действий администрации. Эту функцию осуществляют инспекторы и особый отдел финансового контроля.

Оперативная функция является специфичной для оборонного сектора и осуществляется объединенными оперативными структурами, непосредственно подчиненными министру (ответственному за оборонные дела перед правительством и парламентом).

В министерстве существует общая административная структура, обеспечивающая поддержку (административную и технологическую) в осуществлении всех его основных функций. Кроме этого, она обеспечивает секретность и безопасность (информации, документов, физическую, личную, техническую), а также поддерживает связь с общественностью. Целью является создать общую целостную административную поддержку, а также избежать дублирования и лишних трат ресурсов и усилий. Административная поддержка может изменяться согласно некоторым бизнес-правилам и ограничениям, накладываемым безопасностью и секретностью. Но структура административной поддержки сначала может оказаться не равномерной, подразделения, которые получают ее больший кусок, естественно, будут стремиться доминировать над остальными, пользуясь предоставленным преимуществом, включая пиар-возможности и правила секретности. Поэтому создание общей равной административной поддержки является первым шагом на пути интеграции министерства обороны и правительственных служб.

Главные субфункции/структуры следующего уровня осуществления политики в административной сфере таковы:

1. Кадровая политика, включающая необходимые образовательные и подготовительные структуры.
2. Политика обороны и безопасности как международное сотрудничество, включая научно-исследовательские и аналитические институты.

3. Планирование и создание программ, включая соответствующие научно-исследовательские и аналитические институты.
4. Политика вооружений и развития систем вооружений, включающая соответствующие научно-исследовательские и аналитические институты.
5. Закупки и снабжения, включая соответствующие агентства по снабжению.
6. Управление инфраструктурой и инвестициями, включая соответствующие агентства по инфраструктуре.
7. Финансы, включая соответствующие отделы управления финансами.

Для оперативного (продуктивного) управления (менеджмента) существует соответствующая структура, ответственная за:

1. J1 — Штаб, персонал.
2. J2 — Разведку.
3. J3 — Операции.
4. J4 — Логистика, тыловое снабжение.
5. J5 — Планирование.
6. J6 — Системы информации и коммуникации.
7. J7 — Подготовка.
8. J8 — Бюджет.
9. J9 — Гражданско-военное сотрудничество.
10. Штат политических и юридических советников, консультантов и пр.

Для стран переходного периода первым шагом является определить все функции уровней общего руководства и оперативного управления. Вторым шагом является исключение любого дублирования функций общего руководства, ответственного за построение и стабильность вооруженных сил, и оперативного управления, ответственного за планирование и осуществление различного рода операций, согласно законам и доктринам.

В оборонном менеджменте существуют не только постоянные структуры, но также функционируют временные, ответственные за консультирование, разработку или просто обеспечивающие информацию. Поэтому даже хорошо организованных постоянных институтов оборонного управления не достаточно для того, чтобы они самостоятельно обеспечили желаемые результаты, настоящим вызовом для всех является достигнуть эффективного принятия решений, информирования, внедрения, отчетности и оценивания. В этом смысле разработка институционального порядка не может быть ограничена только установлением определенных функций и структур, ответственных за их выполнение, но она также должна учитывать технологии функционирования и взаимосвязи между структурами. Другими словами, вместо того, чтобы фокусировать внимание и усилия на “структуре”, следует сосредоточиться на “функциональном процессе”, которым вовлекает различные структуры с целью получения заданного результата.

Таким образом, мы подходим к программному подходу, который присущ Системе планирования, программирования и финансирования, с соответствующим расширением в сферах финансового менеджмента, приобретений, закупок и аудита для различных типов требуемых результатов — построение потенциала или его использование в оперативной деятельности. Это означает, что кроме административного руководства должны быть программные (ориентированные на результат) лидеры и, с третьей стороны, финансовые контролеры, со строго расписанными по функциональным сферам затратами. Все три части должны функционировать согласованно, что означает контролировать друг друга для достижения поставленных целей с адекватными расходами, и которые примет общественность. Оборонный менеджмент должен обеспечить условия нормального функционирования для всех этих трех частей, что в сумме представляет собой реальный, динамический вызов для всей институционального порядка.

Управление человеческими ресурсами также является одним из элементов системы интегрированного управления ресурсами, причем очень важным. Также следует упомянуть о секторе управления информационными ресурсами, который предназначен для того, чтобы оптимизировать один из наиболее ценных для любой организации ресурсов — информацию и знания — и который напрямую

связан с еще одним жизненно необходимым ресурсом — временем — которое является важнейшим критерием для работы системы обеспечения решений.

Во время переходного периода дополнительно к обычным управленческим функциям следует добавить и некоторые специфические:

1. управление реформами: реструктуризация, сокращение штабов, утилизация оборудования и инфраструктуры, закрытие баз;
2. модернизация оснащения и рекапитализация сил;
3. увеличение роли работ по исследованию и развитию;
4. перевод армии на профессиональную основу (сворачивание призыва);
5. повышение роли образования и подготовки;
6. более частое участие в операциях по защите гражданского населения, как в стране, так и за рубежом, а также расширения спектра международных войсковых операций небоевого характера (*Military Operations Other Than War, МООТМ*);
7. увеличение роли международного сотрудничества.

Ориентировочная модель оборонного управления

Анализ, сравнение, оценка и планирование инноваций в их более детальной форме нуждаются в ориентировочной модели/архитектуре системы оборонного планирования на нескольких уровнях: евроатлантическая общность, государство/общество, министерство обороны и его основные структуры. Евроатлантический уровень представляет собой совокупность координирующих государственных и общественных органов, которые согласовывают политику безопасности и ее осуществление. Это также является результатом деятельности структур государственно-общественного уровня и более низкого уровня, которым в этой статье уделяется наибольшее внимание. Общая ориентировочная модель оборонного управления (пример Болгарии) может быть описана как совокупность взаимосвязанных институтов, о чем будет рассказано ниже.

Национальная Ассамблея обеспечивает законодательный базис для оборонной политики Болгарии, включая законы, бюджет, ратификацию международных соглашений, объявление войны, оборонную доктрину, инструкции, правила и пр. Она одобряет и стимулирует осуществление планов и программ по строительству и развитию вооруженных сил. Посредством парламентских комитетов по вопросам обороны осуществляется постоянный парламентский контроль над деятельностью министерства обороны, и соответствующим применением законов, принятых Национальной Ассамблеей.

Президент является верховным главнокомандующим вооруженных сил. Он созывает Национальный консультативный Совет по вопросам безопасности, в состав которого также входят министр обороны и премьер-министр. Он подписывает указы о присвоении званий и назначениях высшего офицерского состава, включая начальника штаба обороны. Во время вооруженного конфликта или войны президент возглавляет верховное главнокомандование, которое осуществляет общее руководство вооруженными силами во время военных действий.

Совет министров, как исполнительная ветвь власти, участвует в формировании и осуществлении национальной оборонной политики. В этой функции Совет министров осуществляет поддержку Совета по безопасности, который также может включать в свой состав других представителей президента. Он представляет Национальной ассамблее для законодательного одобрения национальную стратегию безопасности, документы и акты, имеющие отношение к национальной безопасности. Во время военных действий совет министров осуществляет помощь президенту в выполнении им функций верховного главнокомандующего. Совет безопасности наделен полномочиями проводить операции по кризисному управлению.

Кандидатура *министра обороны* предлагается премьер-министром и утверждается Национальной Ассамблеей вместе с кандидатурами всех членов кабинета. Министр обороны руководит осуществлением государственной политики министерством обороны. Он также отвечает за использование бюджетных средств, выделенных министерству обороны.

Другие *министерства и агентства* имеют законодательно установленные отношения с министерством обороны, обеспечивают его функционирование в мирное время, и интегрируют государственные институты в систему национальной обороны.

Международные организации (ООН, Евросоюз, НАТО, ОБСЕ). Как элемент интегрированной европейской политики государства и евроатлантических институтов безопасности, министерство обороны взаимодействует с международными организациями, принимая участие в совместных действиях в мирное время и в период конфликтов.

Министры обороны других стран. Министр обороны поддерживает тесные связи с министрами обороны других стран и их ведомствами на двусторонней и многосторонней основах.

Неправительственные организации. Неправительственные организации как органическая часть гражданского общества принимают участие в осуществлении гражданского и демократического контроля над министерством обороны. Кроме этого, неправительственные организации обеспечивают проведение специальных экспертиз и способствуют обмену опытом и знаниями.

Согласно конституции, институциональными структурами, ответственными за национальную безопасность, или, более конкретно, за формирование оборонной политики, являются президент страны, Национальная Ассамблея, Совет министров. *Национальная Ассамблея* обеспечивает создание законодательного базиса национальной обороны и осуществляет надзор за деятельностью министерства обороны. Правительство и министр обороны подотчетны Национальной Ассамблее за руководство и управление национальными вооруженными силами.

В ежегодном докладе Национальной Ассамблее *Совет министров* определяет угрозы и риски для национальной безопасности и делает оценку уровню защиты национальных интересов. Соответственно министр обороны совместно с другими институциями, ответственными за национальную оборону, формирует оборонную политику как составной элемент системы национальной безопасности. Совет министров выделяет ресурсы, необходимые для нужд обороны. В этом процессе Национальная ассамблея, премьер-министр и министр обороны осуществляют обмен информацией, обзорами и предложениями и дальнейшую их передачу в *Национальный консультативный Совет по вопросам безопасности*, возглавляемый президентом страны.

Постоянный *Совет безопасности* при Совете министров и политический офис при министерстве обороны также участвуют в формировании оборонной политики. Совет безопасности также осуществляет информирование президента, председателя Национальной Ассамблеи и премьер-министра.

Политические партии и неправительственные организации также принимают участие в создании оборонной политики, предлагая экспертные и политические оценки и альтернативы, а также участвуют в осуществлении демократического контроля над министерством обороны.

Главными функциями *министерства обороны* являются:

1. Формирование оборонной политики. Оценка оборонного и военного потенциала страны и формирование планов развития министерства обороны в контексте требований конституции страны, национальной стратегии безопасности, национальной стратегии обороны и других законодательных актов. Проводит государственную политику в министерстве обороны и контролирует этот процесс. Осуществляет координацию и руководство на уровне двух- и многосторонних отношений с международными организациями и странами. В выполнении этой функции министерство пользуется помощью своего политического офиса.
2. Планирование и проведение операций. Организация, совместная подготовка и кадровая политика в вооруженных силах, необходимые для выполнения министерством обороны своих задач. В осуществлении этой функции министерство обороны использует поддержку объединенного оперативного штаба.
3. Администрирование осуществления оборонной политики. В выполнении этой функции генеральная администрация министерства обороны помогает своему министру. Генеральная администрация также поддерживает функционирование гражданской и военной администраций.
4. Финансовый контроль за осуществлением политики обороны. В выполнении этой функции министру обороны помогают генеральный инспекторат и бюро финансового контроля.

Совет обороны является постоянным консультативным органом при министре обороны, который осуществляет помощь в администрировании оборонной политики. В его состав входят министр обороны, его заместители, секретарь парламента, глава политического офиса, глава секретариата, начальник по оборонным вопросам, начальник штаба совместных операций, глава объединенного штаба вооруженных сил, заместители начальника штаба обороны по ресурсам.

Центральная администрация выполняет административные функции в министерстве обороны. Она состоит из двух ветвей — специальной (гражданской) администрации и объединенного военного штаба (военной администрации), что поддерживается третьей ветвью — генеральной администрацией.

Функции специальной (гражданской) администрации состоят в следующем:

1. Оборонное планирование.
2. Планирование человеческих ресурсов.
3. Планирование инфраструктуры, финансовых ресурсов и материальное планирование.

Объединенный военный штаб (военная администрация) состоит из военнослужащих министерства обороны.

Военная информационная служба обычно находится под непосредственным контролем министра обороны и является одной из наиболее важных структур, ассистирующих ему в формировании оборонной политики. Служба собирает и анализирует информацию и готовит документы, касающиеся Национальной политики безопасности и обороны. Эта информация предоставляется премьер-министру и президенту через министра обороны.

Служба военной полиции, находящаяся под непосредственным контролем министра обороны, выполняет следующие функции:

1. Поддерживает порядок в вооруженных силах, предпринимает соответствующие шаги для предотвращения преступлений и расследует совершенные преступления.
2. Осуществляет функции охраны в структурах министерства обороны и контролирует движение воинских транспортных средств.
3. Собирает и анализирует информацию, связанную с безопасностью и порядком в структурах министерства обороны.

В выполнении административных функций министру обороны также ассистируют *колледж сотрудников обороны, военно-медицинская академия, исполнительные агентства, компании, входящие в структуры министерства обороны.*

В администрировании оборонной политики министру обороны ассистируют *глава секретариата и заместитель министра обороны по ресурсам.*

Согласно Закону об администрации, *главой секретариата* является гражданское лицо, занимающее должность в министерстве обороны.

Начальник по оборонным вопросам является постоянным советником президента, премьер-министра и министра обороны, который осуществляет консультирование по вопросам стратегического военного планирования, развития воинской службы, призыва и кадровой стратегии, военно-тылового обеспечения, вооружения и войскового оснащения, оценки бюджета, оценки военных рисков, развития военного потенциала, помощи гражданским властям, объединенных оборонных операций, операций во время войны.

Как постоянный военный советник министра обороны, начальник по оборонным вопросам ассистирует и его заместителям. При выполнении своих функций начальник по оборонным вопросам получает помощь со стороны своего *заместителя по ресурсам*, на кого вместе с главой секретариата возложена ответственность за гражданскую администрацию. Начальнику по оборонным вопросам ассистируют *начальник службы объединенного штаба вооруженных сил*, а также еще один его *заместитель по оперативным вопросам*, который также является *начальником штаба объединенных операций*. Кроме этого, в распоряжении начальника по оборонным вопросам находится штат его офиса.

Глава секретариата и заместитель по ресурсам начальника по оборонным вопросам выполняют следующие административные функции:

1. Политика и планирование:
 - а) Политика обороны, планирования и интеграции;

- б) Международное военное сотрудничество;
 - в) J5 (оперативное планирование).
2. Управление человеческими ресурсами:
- а) Человеческие ресурсы и социальная политика;
 - б) J1 (штаб, персонал).
3. Оборонное обеспечение:
- а) Планирование и управление инфраструктурой;
 - б) Планирование и управление бюджетом;
 - в) J4 (логистика, тыловое снабжение).

Служба объединенного штаба вооруженных сил является составной частью министерства обороны и осуществляет помощь министру обороны в вопросах планирования развития вооруженных сил и военной оборонной стратегии, а также *начальнику службы объединенного штаба* в выполнении им своих функциональных обязанностей. Главными функциями службы объединенного штаба вооруженных сил являются призыв, набор, подготовка, экипировка и снабжение для выполнения многофункциональных задач. Служба объединенного штаба вооруженных сил также готовит территориальные оборонные и мобилизационные планы для всех вооруженных сил совместно с другими военными структурами и государственными институтами, обеспечивающими актуальные данные для этих планов.

Военной администрацией руководит начальник службы объединенного штаба вооруженных сил, который осуществляет контроль над штабом военнослужащих и командирским штабом.

1. Начальник штаба наземных сил.
2. Начальник штаба военно-воздушных сил.
3. Начальник штаба военно-морских сил.
4. Командующий силами специальных операций.
5. Командующий систем коммуникации и информации.
6. Командующий тыловым обеспечением.
7. Начальник службы подготовки:
 - а) Национальный военный университет;
 - б) Тренировочные центры и базы.

Вышеперечисленные начальники воинских служб, как члены объединенного штаба, выполняют функции советников по военным вопросам, и они могут через начальника по оборонным вопросам или даже напрямую обращаться к министру обороны, премьер-министру или президенту. Когда начальник службы объединенного штаба вооруженных сил предоставляет свои заключения министру обороны, он учитывает и представляет весь спектр мнений начальников воинских служб. Служба объединенного штаба вооруженных сил не имеет полномочий командовать боевыми подразделениями. Главы воинских служб подотчетны министру обороны и начальнику службы объединенного штаба вооруженных сил в вопросах управления их службами. Военные службы предписаны к объединенному оперативному командованию, за исключением выполняющих функции самих служб, например, призыв, набор, обеспечение, оснащение, подготовка, обслуживание, мобилизация, демобилизация, администрирование и снабжение самих служб.

Начальник администрации, выполняющий свои функциональные обязанности в соответствии с Законом об администрации, руководит генеральной администрацией. Структура генеральной администрации создана в соответствии с вышеуказанным законом и включает: генеральный офис и департаменты — управления и финансов, юридических дел, обороны и мобилизации, управления активами, информации и технологий, управление человеческими ресурсами, связей с общественностью, протокола.

Объединенным оперативным штабом руководит начальник объединенного оперативного командования, который также является заместителем начальника по делам обороны (операции). Объединенный оперативный штаб осуществляет также организационную деятельность, совместную подготовку и прием на службу в вооруженных силах, в чем заключаются его функции, предписанные министерством обороны.

Силы быстрого развертывания (объединенные силы по выполнению специальных задач, силы дислокации) напрямую подчиняются объединенному оперативному командованию с целью немедленного реагирования на кризисную ситуацию. Эти силы предписаны на базе ротации трем службам и трем командованиям. Дислокация этих сил в качестве сил размещения производится по приказу объединенного оперативного штаба и является вкладом вооруженных сил страны в комбинированные объединенные вооруженные силы для специальных операций (*Combined and Joint Task Forces, CJTF*), Вооруженные силы отряда НАТО (*NATO Response Forces, NRF*), Европейские силы быстрого реагирования (*European Rapid Reaction Forces, ERRF*).

По приказу министра обороны начальник объединенного оперативного командования осуществляет мероприятия, необходимые для выполнения задач, поставленных объединенным оперативным командованием, с учетом всех аспектов войсковых операций, совместной подготовки и тылового снабжения. Цепь командования исходит от министра обороны к командующему операциями через начальника объединенного оперативного командования. Вся информация также адресуется начальнику по вопросам обороны.

Статутный надзор и контроль над оборонной политикой осуществляется Национальной Ассамблеей, Генеральной счетной палатой, инспекторатом, военной полицией и департаментом военной контрразведки.

Общественный надзор и контроль над оборонной политикой осуществляют средства массовой информации и негосударственные организации.

В формировании оборонной политики министру обороны ассистируют политический офис министерства обороны и другие структуры. Статутными членами политического офиса являются заместители министра обороны, глава политического офиса, парламентский секретарь, пресс-представитель министра обороны и помощники. Министр обороны может обязать начальника по оборонным вопросам проводить собрания политического офиса.

В законе должны оговариваться особые условия и методы объявления состояния войны и других чрезвычайных положений. Когда объявляется состояние войны или другая чрезвычайная ситуация, президент страны принимает на себя командование вооруженными силами и/или принимает решение об их использовании. Президент одобряет планы подготовки и проведения боевых операций и обороны страны, предоставляемые *верховным главнокомандованием*. Премьер-министр осуществляет руководство обычными операциями территориального оборонного командования, созданного службой объединенного штаба и оперативным командованием театра боевых действий, созданного командованием совместными операциями. Премьер-министр также контролирует деятельность местной администрации.

В своих войсковых функциях верховному командованию ассистирует *штаб верховного командования*. Штабу верховного командования оказывают поддержку специальная администрация министерства обороны, а также некоторые структуры администрации президента, министерства и агентства.

Масштабы влияния гражданского общества

Гражданское общество в контексте его взаимодействия с оборонным управлением может быть представлено как отдельными гражданами, так и неправительственными организациями (включая международные), академическими институтами (в том числе научно-исследовательскими, образовательными, подготовительными), а также деловыми кругами, относящимися к оборонной и гражданской индустрии, средствами массовой информации.

Развитие гражданского общества является одной из высших целей демократизации и главным требованием зрелой демократии. Суть вопроса в том, что не может быть эффективного оборонного менеджмента без сильного гражданского общества и его заинтересованности в сотрудничестве с оборонными структурами.

Представляется более трудным развивать гражданские институты в соответствии с требуемой моделью/архитектурой, чем оборонные ведомства. Однако для того, чтобы оценить ситуацию и быть способными планировать развитие, а также осуществлять управление взаимодействием и сотрудни-

чеством между оборонными институтами и гражданским обществом, является важным иметь, по крайней мере, общее описание и представление о роли и связях элементов гражданского общества.

Гражданское общество играет огромную роль в реформировании сектора безопасности в качестве основного элемента пространства, в котором осуществляется этот процесс. Существует также множество аспектов взаимосвязей роли гражданского общества с деловым и академическим секторами, средствами массовой информации и негосударственными организациями.

Для понимания роли бизнеса важно учесть два шага экономического измерения реформирования сектора безопасности — первый заключается в необходимости выделить в министерстве обороны, министерстве внутренних дел и других министерствах всю деятельность и структуры, которые являются не военными, а экономическими. Второй шаг заключается в усилении практики осуществления всей невоенной активности на конкурентной основе. В рамках этой политики все строительные, производящие, ремонтные и снабженческие подразделения и базы, включая подразделения общественной безопасности, могут быть выведены из министерства обороны и трансформированы в обычные бизнес-структуры — часть гражданского общества.

Практика привлечения внешних источников услуг может быть представлена в области тылового снабжения и, особенно в сфере поставок продовольствия и оборудования и пр. Это является одним из наиболее важных шагов по усилению партнерских отношений с частным сектором (*Public Private Partnership, PPP*) и формированию бизнес-ассоциаций, которые будут сотрудничать с государственными структурами в сферах национальной безопасности и обороны. Хорошим примером, имевшим место в Болгарии, стало возникновение бизнес-групп Национальной ассоциацией безопасности, которыми, в частности, было проведено исследование “Экономическая прибыль от членства Болгарии в НАТО”, представленное на заседании вильнюсской рабочей группы в Софии и октябре 2001 г.⁶

Благодаря пакету соглашений, подписанных между министерством обороны, неправительственными организациями, Ассоциацией работодателей и такими международными институтами, как Пакт стабильности (*Stability Pact*) и Мировым банком на двустороннем международном уровне, были созданы условия для принятия успешных решений в сфере перехода с военного управления на гражданское. Министерство обороны даже создало специальную сеть социальных адаптационных центров для обеспечения этого процесса. Ассоциации, объединяющие отставных офицеров и других уволенных военнослужащих, приветствовали сотрудничество с этими центрами.

Академическая общность связана с исследованиями и образованием. Вместе с уменьшением объема научно-исследовательских работ в структурах министерства обороны и оборонной промышленности, возникла необходимость привлечения гражданского академического сектора для работы в технической сфере (планирование закупок, модернизация и утилизация) и в различного вида исследованиях (включая стратегические оборонные обзоры, открытые публикации и пр.). Вопросы, связанные с образованием и подготовкой специалистов сектора безопасности и в сферах двойного применения, потребовали большего привлечения гуманитарных и технических академических институтов. Рамочные соглашения и совместные комиссии, учрежденные министерством обороны и многими академическими институтами и предприятиями, работающими в сфере военной промышленности, стали хорошим примером возможных путей сотрудничества. К примеру, болгарская академия наук, как основная академическая структура, основала Центр исследований проблем национальной безопасности и обороны, необходимый для координации сотрудничества с парламентом, администрацией президента, министерствами и агентствами сектора безопасности с академическими институтами — это подходящий случай из болгарского опыта⁷.

Образовательное измерение является еще более важным, потому что оно вовлекает большее число людей — не только в системе обучения в оборонной сфере, но также и в гражданских университетах и даже в средних школах, где преподаются дисциплины, связанные с обороной. Качество ака-

⁶ Tilcho Ivanov, Ralitzha Mateeva, Todor Tagarev, *Economic Benefits from Bulgarian Membership in NATO*, Velizar Shalamanov (ed.) (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Centre for Liberal Strategies, October 2001), p. 69.

⁷ Доклад №6 “Членство в НАТО и вызовы, с которыми сталкивается болгарский парламент”, Коалиция реформирования сектора безопасности, София, ноябрь 2003 г., стр. 100.

демического обучения, учебные планы и использование современных технологий являются жизненно необходимыми в обеспечении прямого сотрудничества между обществом и оборонными структурами, создавая для этого самые благоприятные условия.

Среди средств массовой информации имеются специализированные издания: газеты и журналы министерства обороны, часто прилагаются усилия для создания военных телевизионных каналов и пр. Кроме этого, обычной практикой является создание специальных информационных блоков и передач на национальных радио и телевидении, профильные журналисты работают практически во всех печатных и электронных масс-медиа. Кроме профессиональных журналистов на оборонную тематику пишут представители академического сектора и негосударственных организаций, причем число публикаций со временем возрастает. Обычно события и мероприятия, связанные с реформами сектора безопасности, освещаются в новостях. В Болгарии, благодаря исполнительному агентству “Военные клубы и информация”, созданному при министерстве обороны, в интернет и во все печатные средства массовой информации, освещающие оборонные вопросы, поставляются объективные и основательные аналитические исследования, которые способствуют информированности общественности в оборонных вопросах. При этом часто совершаются достойные попытки создания видеоматериалов с целью поддержать процесс реформирования сектора безопасности⁸.

Большой опыт достигнут в сотрудничестве между неправительственными организациями и министерством обороны, неправительственными организациями и парламентом в области организации публичных дискуссий и обсуждений вопросов оборонной политики, оборонных реформ и модернизации, а также в сферах участия неправительственных организаций при переходе с военного управления на гражданское и проведения информационных кампаний в различных странах. Большой интерес вызывают роли, которые играют союзы отставных военнослужащих, ветеранов, ассоциации выпускников, молодежные организации.

Еще одно измерение гражданского общества связано с влиянием гражданских лиц на национальную безопасность посредством масс-медиа, неправительственных и образовательных структур и делового сектора. Это подразумевает возможность использовать в интересах национальной безопасности потенциал отставных военных профессионалов и экспертов в области безопасности, непосредственно не работающих в военных структурах.

Роль гражданских лиц в институтах национальной безопасности двояка: с одной стороны, в формировании оборонной политики (чисто гражданская ответственность) и, с другой, — в ее осуществлении (совместная работа с военными профессионалами с целью обеспечить оптимальное сочетание разного рода экспертиз и гарантировать ее эффективность и прозрачность).

Не существует универсальных решений, но есть два вида балансирующих факторов, которые могут привести к адекватному уровню прозрачности, что представляет собой одну из главных задач общественности при работе с сектором безопасности. Первая группа — администрация-гражданское общество-деловое сообщество — является ключом ко многим аспектам демократии, но вторая группа более специфична — законодательство-специалисты-информационные технологии. Так как путь реформирования долг, вопросы прозрачности будут еще длительное время оставаться на нашей повестке дня. Невозможно изменить за ночь систему закрытой культуры сектора безопасности и военных профессионалов, лояльных коммунистической партии на систему, работающую на общественность, которая была бы подотчетной обществу посредством избираемых представителей. Прозрачность является наиболее важным инструментом, и она может быть достигнута только благодаря большему участию общественности в структурах сектора безопасности и разделению ответственности за формирование и осуществление политики безопасности. Это разделение рождается в результате общественно-политических решений, которые воплощаются военно-гражданской администрацией, и становятся доступными общественности на самом высоком из возможных уровней прозрачности в областях бюджета, закупок, кадровой политики и даже оперативной деятельности.

⁸ *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives*, Jan A. Trapans and Philipp H. Fluri (eds.) (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003), vol. I, II. См.: http://www.dcaf.ch/publications/defence_ssg_see.cfm?nav1=4&nav2=2.

Для многих гражданских лиц этот подход представляет собой серьезный вызов. Они должны войти в специфическую сферу, требующую особых знаний, образования и подготовки. Для гражданских служащих хорошие возможности карьерного роста являются достаточной мотивацией, если реальная стабильность достижима в рамках административных структур. Для экспертов в области политики, избранных народных представителей эта стабильность достижима в рамках неправительственных организаций, академических и деловых структурах, а также при условии развития потенциала политических партий. В определенном смысле стабильность для гражданских лиц сравнима с тем, как понимают стабильность военные профессионалы, иначе было сложно строить взаимное доверие. И, конечно же, для того, чтобы поддержать реформы сектора безопасности необходимо обеспечить стабильность, преемственность, прозрачность, образование и новые технологии.

Мера успеха привлечения гражданских лиц к системе национальной обороны определяется тем, насколько общественность удовлетворена сектором безопасности — общественной поддержки сектора с одной стороны и формой гражданско-военных отношений внутри самого сектора безопасности с другой.

Причиной еще одного серьезного вызова участию гражданских лиц в управлении сектором безопасности является процесс демократической ротации политических партий во власти и оппозиции. Стабилизировать ситуацию с гражданскими служащими, работающими в администрации и научно-исследовательских центрах над формированием и осуществлением оборонной политики, является важной задачей, решать которую необходимо с самого начала: статус гражданских лиц должен быть юридически и практически закреплен. Поиск решений этой проблемы должен показать, что система является самодостаточной.

Сотрудничество между оборонными институтами и гражданским обществом

Как было отмечено ранее, прозрачность (транспарентность) является ключевым фактором любого сотрудничества между оборонными ведомствами и гражданским обществом — практически это является важнейшим фактором успеха реформы в сфере обороны.

Процесс установления прозрачности является очень трудным из-за многочисленных факторов, назовем некоторые из них:

- наследие прежнего законодательства, административной культуры и общественного отношения;
- серьезное и хорошо организованное (профессионально) сопротивление сотрудников сектора безопасности;
- секретность, существующая в секторе, препятствующая полноценному международному сотрудничеству;
- нехватка средств управления и собственно самих ресурсов для новоизбранных правительств, с одной стороны, и большое количество “незарегистрированных” ресурсов сектора безопасности — с другой.

Важность прозрачности базируется на следующих факторах:

- Прозрачность является единственным путем обеспечить проведение аргументированного обсуждения проблем сектора безопасности и, как результат, общественную поддержку.
- Прозрачность является не самоцелью, а инструментом для достижения “безопасности и стабильности”, доказательством того, что сектор безопасности работает на граждан демократической страны, что деньги налогоплательщиков идут именно на нужды безопасности;
- Прозрачность — лучший инструмент в борьбе с коррупцией, нарушений законности, для защиты интересов страны и даже более — ее граждан;
- Прозрачность — база строительства надлежащих военно-гражданских отношений и ключевое требование партнерства и членства в НАТО и Евросоюзе.

В ситуации, которая досталась нам по наследству, существует много проблем:

- уровень секретности в бывших системах обороны и безопасности;
- высокий уровень изоляции сотрудников сектора безопасности от общества, которые составляли подобие “касты”;
- нехватка внешних экспертных оценок по вопросам сектора безопасности;

- ресурсы переходного периода — преобладание “незарегистрированных”, скрытых ресурсов по сравнению с доступными для контроля, осуществляемого сотрудниками законных органов управления;
- слишком большая зависимость от секретных служб и технологий бывшего Советского Союза;
- слишком много социальных проблем, которые отвлекают внимание от сектора безопасности;
- существующее в переходный период проникновение сотрудников секретных служб на ключевые политические и экономические должности;
- слишком глубокая и быстрая трансформация пространства и политики безопасности и обороны;
- низкий уровень внедрения современных информационных технологий;
- крайне консервативная система образования и подготовки в сфере сектора безопасности.

Прозрачность должна быть достигнута, по крайней мере, на трех уровнях:

- информация об оборонной политике и ее воплощение;
- управление ресурсами, кадровая политика, бюджетный менеджмент;
- процесс приобретений и закупок, особенно в долгосрочных программах.

Прозрачность нуждается в адекватном законодательстве, структурах, обеспечивающих его выполнение, особенно относительно гражданского контроля и парламентского надзора, но наиболее в нынешней динамической ситуации необходимо наличие хорошо образованных сотрудников и современная информационная система, которые являются решающими в достижении успеха.

Опыт доказывает, что прозрачности трудно достичь, если существующий бюрократический аппарат слишком жесткий и неадекватен требованиям, выдвигаемым перед современной администрацией, ей необходимы понятные правила и структуры, образованный персонал, который пользуется современными информационными технологиями и находится под политическим руководством и контролем. Вот почему сложно гарантировать прозрачность. Это — достаточно длительный процесс. Параллельно должны прилагаться усилия, направленные на укоренение законодательства, отбор и обучение людей, способных создать современные системы информирования.

Таким образом, основной задачей представляется найти оптимальный уровень прозрачности и гарантировать его объективную поддержку. Невозможно дать исчерпывающий ответ по поводу доступа к информации, правила должны эффективно выполняться и быть результатом баланса между интересами администрации, общества и бизнес-структур, которые должны запрашивать и получать информацию наиболее эффективными путями. Это означает, что прозрачность может быть определена уровнем эффективности администрирования и уровнем удовлетворения потребностей общества и бизнес-структур. Транспарентность является тем уровнем, при котором администрация работает достаточно эффективно, и в то же время гражданское общество и бизнес-структуры удовлетворены ее действиями. Это может измеряться тем, насколько три составляющие — администрация, гражданское общество и деловые структуры — не доминируют во взаимных отношениях и являются независимыми друг от друга.

Итак, адекватного законодательства и хороших пожеланий недостаточно для прозрачности — некое явление, которое наблюдается между группами людей и связано с информацией. Вот почему образование, культура и внедрение информационных технологий являются жизненно важными для достижения оптимального уровня прозрачности, предусловием которого все-таки является законодательство.

Соответствующее законодательство является точкой отсчета, но не следует обольщаться тем, что его принятие автоматически ведет к установлению прозрачности.

Существуют люди, которые имеют право задавать вопросы, и существуют люди, которым они задаются, а также существует законодательно подкрепленное право общества быть информированным о политике сектора безопасности, ее осуществлении, ресурсах, эффективности деятельности и результатах, для того чтобы со своей стороны, помогать этому и пользоваться возможностями, которые это им предоставляет.

К сожалению, люди не могут измениться или переобучиться в течение одного дня, и культура не может полностью измениться даже на протяжении десятилетия. И даже если есть хорошо образованные или, по крайней мере, хорошо подготовленные люди, и мы не сможем соответствующим образом использовать их потенциал, прозрачность не состоится. Образование является очень сложным заданием, и в переходном периоде эта проблема может быть решена различными параллельными путями:

- необходимо посылать людей на учебу за границу в авторитетные учебные заведения — например, соответствующая программа, которая стартовала в Болгарии в 1992 году, сейчас развилась в несколько больших образовательных и подготовительных программ с участием США, Великобритании, Франции, Германии, Нидерландов, Греции, Турции, Испании, Италии, Португалии, Швейцарии, Австрии, а также НАТО;
- начать глубокое реформирование образовательной системы сектора безопасности, используя инструмент международного сотрудничества, совместные проекты, привлекая людей, получивших образование за рубежом, для “обучения учителей” — факультет национальной безопасности и обороны Оборонного колледжа является очень хорошим примером в этой сфере;
- организовывать краткосрочные подготовительные курсы, где основное внимание уделялось бы изучению новых правил и новых технологий, с акцентом на занятиях, которые помогли бы сделать эту подготовку более эффективной (курсы по изучению языков являются одним из наиболее важных пунктов в этом отношении) — Комплексный центр (с отделением по изучению языков) является только первым шагом в этом направлении;
- процесс сертификации, который бы гарантировал высокие стандарты и оценивал уровень подготовки, также является очень важным компонентом в этом направлении.

Для того чтобы иметь эффективную систему подготовки, отбора и продвижения, необходима прежде всего прозрачность. Это — еще один ее уровень, необходимый для того, чтобы управление всеми видами ресурсов, особенно человеческими, было эффективным. Вторая, после законодательства, опора прозрачности имеет отношение к кадровой политике.

Кадровая политика, которая объективно отражает результаты внедрения законодательной базы и других нормативных актов и сам дух реформ, сама создает благоприятную среду для установления прозрачности. Кадровая политика, которая основывается на “дружеских” и личных контактах, при которой потребности привилегированного персонала ставятся выше политики ведомства, может нивелировать надежды на прозрачность. Наиболее серьезной угрозой прозрачности является нехватка профессиональных экспертиз и стремления несправедливо использовать общественные ресурсы по отношению к персоналу.

Сейчас двумя наиболее важными характеристиками переходного периода признаются его быстрота и комплексность. Невозможно без современных информационных технологий даже “стать на путь” принятия правильных решений, не говоря об их синхронизации и анализе, а также об установлении надзора и контроля.

Хорошо образованные и мотивированные сотрудники не в состоянии обеспечить приемлемых условий для прозрачности без эффективной системы “публикаций для общественного использования”, обмена данными “в режиме реального времени”, придерживаясь при этом внутренних правил для защиты закрытой информации.

Внедрение современных информационных технологий невозможно без инженерной реорганизации процессов и их оптимизации, включая аспекты транспарентности. Управление информационными ресурсами уже само по себе является тем процессом, достичь успехов в котором представляется наиболее трудным заданием.

В то же время роль информационных технологий возрастает, и вместе с этим растет потребность в сотрудниках, имеющих необходимую подготовку — людей с определенным уровнем компьютерной грамотности, которые могут работать, используя возможности, которые предоставляет новая среда.

Это означает, что третьей опорой прозрачности, после законодательства и кадровой политики, являются информационные технологии, но их внедрение зависит и от первого, и от второго фактора. Балансируя на этих трех опорах — законодательстве, кадрах и информационных технологиях — мы сможем более надежно обеспечить оптимальный уровень транспарентности. Существуют три базовых закона — о доступе к общественной информации, о защите персональных сведений и защите закрытой информации, что вместе обеспечивает базу для взаимодействия между администрацией, гражданским обществом и деловыми структурами. Внедрение закона об управлении информационными ресурсами обеспечивается действием вышеуказанных трех законов.

Наличие прозрачности просто доказывает, что секретность остается необходимой для сектора безопасности, и баланс между “свободой информации” и “защитой информации” является важнейшим моментом. Естественно, доступ к информации для различных пользователей и будет различным, ведь существуют критерии и для “закрытой” информации, и для информации, “которую надо знать всем”. То, как защитить закрытую информацию, определяется техническими решениями специалистов по информационным технологиям, которые обеспечивают целостность информации, разрешенный доступ для различных категорий пользователей и надежность этого доступа.

Существует еще один аспект, связанный с двумя “картинками” — внутренней и внешней. Для широкой общественности информация может быть представлена и в менее полном объеме, более обобщенной, но такой, которая не должна вводить в заблуждение или быть запутанной либо неопределенной. И политики обязаны сделать так, чтобы общественная “картинка” была такой же, как и внутренняя “картинка” для сотрудников сектора безопасности.

В переходный период, когда главной проблемой является максимально быстрое преодоление наследия прошлого, что обычно проходит очень сложно и может создавать проблемы и в будущем, уровень прозрачности должен быть более высоким. В этот период, как правило, сферы общественной жизни, не относящиеся к сектору безопасности, в новой среде прогрессируют быстрее него, и требования большей прозрачности, большего сотрудничества с гражданским обществом и бизнес-структурами представляются жизненно необходимыми для руководства сектором безопасности. В этот период должны произойти радикальные изменения в законодательстве, появиться люди с совершенно новым образованием, внедряться новые информационные технологии, что в целом должно повысить прозрачность и способствовать изменениям сектора безопасности. Как правило, после определенного временного периода новые концепции будут внедрены, и вся система перейдет в более стабильную фазу, уровень прозрачности будет уменьшаться, потому что снизится интерес к сектору безопасности со стороны общественности и бизнес-структур.

Из-за многочисленных трудностей не стоит ожидать, что прозрачность придет без особых на то усилий. И когда она придет, наших усилий и потенциала должно быть достаточно, чтобы сформировать стратегию. Важно знать, что прозрачность не может быть достигнута без многогранных усилий не только со стороны администрации, но и со стороны общественности и делового сектора. Необходимо, что все действующие лица и исполнители имели комплексный подход и предпринимали согласованные действия.

Роль неправительственных (негосударственных) организаций трудно переоценить. Практика ежегодных обзоров и оценок уровней прозрачности в секторе безопасности путем рассмотрения деталей, существующих в формировании и осуществлении политики обороны и безопасности, в управлении ресурсами и бюджете, особенно в сфере закупок, представляет собой огромный вклад развития культуры прозрачности. Это требует поддержки со стороны парламента, делового сообщества и международных организаций⁹. Даже более того, международные проекты (например, прозрачность проекта оборонного бюджета для Юго-Восточной Европы), которые могут быть использованы для анализа практики прозрачности, являются мощным инструментом созданию такой культуры. Понятно, что секретность защищают те, кто акцентирует на том, что в соседних странах, несмотря ни на что, сохраняется секретность функционирования.

Прозрачность, особенно в переходный период, может помочь деловому сообществу в использовании возможностей, которые появляются в результате трансформаций, когда для поддержки изменений требуется деловая активность. Итак, роль бизнеса и бизнес-ассоциаций является очень важной в продвижении культуры прозрачности.

Существует много различных шагов, которые надо предпринять, некоторые из них необходимо делать параллельно:

- дать четкое определение сектору безопасности — задачи, ответственность, ресурсы, управление;
- построение сообщества профессионалов — гражданских служащих и военнослужащих;

⁹ Velizar Shalamanov, Lyubomir Ivanov, Petya Dimitrova, *NATO Membership Readiness Indicator* (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Atlantic Club in Bulgaria, September 2001), p. 36.

- способствовать росту общественного понимания сектора безопасности — о том, что он производит и какие ресурсы потребляет для достижения необходимых результатов;
- обеспечение адекватного национального образования по вопросам сектора безопасности;
- обеспечение современными информационными системами управления сектором безопасности;
- обеспечение на законодательном и исполнительном уровнях участия общественности в обсуждениях вопросов, касающихся сектора безопасности, в том числе через неправительственные и бизнес-структуры;
- продвижение практики прозрачности на региональном и международном уровнях.

В пространстве прозрачности, подотчетности и ответственности могут развиваться такие виды взаимодействия между оборонным менеджментом и гражданским обществом:

- министерство обороны и правительство — неправительственные организации, академические и деловой секторы, средства массовой информации;
- парламент — неправительственные организации, академические и деловой сектора, средства массовой информации;
- министерство обороны и правительство — парламент;
- гражданские служащие и военнослужащие министерства обороны;
- внутри самого круга неправительственных организаций, академического и делового секторов, средств массовой информации в вопросах оборонного менеджмента;
- национальная администрация — международные организации;
- между составными частями гражданского общества на региональном базисе.

Прозрачность является единственной и наиболее важной предпосылкой успешного сотрудничества между институтами оборонного управления и гражданским обществом. Сама прозрачность должна охраняться законом, но даже еще более важным является развивать успешные модели сотрудничества и устанавливать для них законодательные рамки.

Сутью модели сотрудничества является понятная архитектура оборонного менеджмента, гражданского общества, а также созданные звенья, по которым происходит взаимодействие. Модели сотрудничества определяют, каким образом в данных условиях могут достигаться конкретные цели надлежащего управления сектором обороны.

Модели сотрудничества между оборонными институтами и гражданским обществом

Существуют различные общие модели такого сотрудничества — начиная с полностью централизованной модели (общество — парламент, парламент — правительство, правительство — штаб обороны) и заканчивая полностью децентрализованной, где каждый элемент гражданского общества может напрямую сотрудничать с каждым элементом оборонных учреждений.

Конечно, приемлемая модель находится где-то посередине и может быть оптимизирована, достигнув баланса между эффективностью и гражданским контролем, иными словами, необходимо выйти на определенный уровень зрелости в отношении оборонных институтов, элементов гражданского общества и культуры сотрудничества в стране.

Роль гражданского общества заключается в генерации идей и требовании прозрачности, подотчетности и ответственности, а также в поддержке реформаторских усилий правительства. Например, Коалиция реформ сектора безопасности в Болгарии ежеквартально предоставляет парламенту страны отчет, в котором содержатся оценки процесса реформирования сектора безопасности и даются рекомендации относительно того, как его улучшить, используя механизмы парламентской активности¹⁰. Эта

¹⁰ Velizar Shalamanov, Lyubomir Ivanov, Petya Dimitrova, *NATO Membership Readiness Indicator* (Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Atlantic Club in Bulgaria, September 2001), p. 36.

организация дважды в месяц издает бюллетень “Страж безопасности (“*Security Watch*”): проблемы безопасности и реформирование сектора безопасности”, в котором публикуются хорошие идеи, ориентированные на улучшение пространства безопасности, на необходимые изменения в оборонной политике и секторе безопасности в целом. Организуются публичные лекции, круглые столы и семинары, где происходит официальная презентация этих идей политическим и управленческим структурам.

Ключевую роль в генерации необходимой поддержки и ценных идей принадлежит ассоциациям отставных офицеров и некоммерческим структурам, которые развивались в посткоммунистический период, и их члены получили образование или подготовку в странах НАТО после демократических перемен. Весьма позитивным примером служит болгарская Ассоциация выпускников военной школы Его Величества (Военная академия после 1944 года) и Ассоциация офицеров резерва “Атлантик”, которую недавно основали выпускники Западного оборонного колледжа (курсов) (*Western defence colleges/courses*), где преобладает трансатлантическое мышление. Ключевая роль сотрудничества между оборонными институтами и подобными союзами состоит в продвижении коренных ценностей — от военной истории до общих евроатлантических представлений.

Модель сотрудничества академического сектора с оборонными институтами состоит в привлечении научных методов к процессу принятия решений и, особенно, к обеспечению многостороннего подхода к процессу реформирования и трансформации сектора безопасности и, особенно, к модернизации вооруженных сил. Основанные при Болгарской академии наук Центр исследования проблем национальной безопасности и обороны и учебные курсы по вопросам политики безопасности и реформированию сектора безопасности при Софийском университете являются хорошим примером для подражания. В этом плане также следует отметить недавно учрежденный комитет по координации национальной науки при правительстве Болгарии, работающий в сфере защиты населения и инфраструктуры, в состав которого входят семь рабочих групп. Работа комитета охватывает широкий круг проблем — от защиты от оружия массового поражения и сейсмо-гидрологических исследований до защиты жизненно важной инфраструктуры и развитию интегрированной системы управления в условиях чрезвычайного положения. Со стороны правительства руководство осуществляется министром Хусменовой, академии наук — академиком Саботиновым, что является хорошим примером сотрудничества в сферах ответственности министерства обороны и министерства внутренних дел, а также специальных служб.

Деловое сообщество сотрудничает с оборонными учреждениями, применяя свой лучший практический опыт к управлению ресурсами, осуществляя невоенную деятельность, принимая участие в модернизации и, в качестве партнера, участвуя в постконфликтной реконструкции зоны боевых операций. Ассоциация предпринимателей, работающих в сфере национальной безопасности (*Business Executives for national Security, BENS Association*), основала структуры, которые в качестве работодателей поддерживают сектор безопасности. Это является хорошим примером информационного обмена, существующего между странами. *BENS*-Болгария опирается на опыт *BENS*-США, тесно сотрудничает с Коммерческой палатой США и местными бизнес-ассоциациями, тем самым создавая новую среду для сотрудничества, в форме регулярных встреч, конференций, семинаров с участием экспертов для проведения дискуссий по вопросам развития и публикуя доклады и отчеты, в которых содержатся необходимые рекомендации.

Консультанты — национальные и особенно зарубежные — предлагают иные модели сотрудничества для дальнейшего повышения прозрачности, предоставляя еще один источник экспертных оценок для альтернативных видов развития, а также добиваясь лучшего понимания между сторонами в процессах принятия решений. Модели сотрудничества, которые они предлагают, представляют собой открытый, основанный на экспертных оценках подход к принятию решений с участием академического сектора, неправительственных структур, бизнес-ассоциаций.

Средства массовой информации сотрудничают с оборонными институтами, осуществляя специальные расследования ключевых проблем, существующих в обществе и регулярно информируют общественность об изменениях и развитии, имеющих место в сфере обороны (локальной, национальной и всего евроатлантического региона), поддерживая постоянные связи с пресс-офисами различных оборонных структур. Масс-медиа, как посредник между оборонным ведомством и научным секто-

ром, неправительственными организациями, бизнес-структурами и обществом, служат повышению прозрачности и способствуют проведению обсуждений различных альтернатив.

Различные модели сотрудничества, как было рассказано ранее, внедряются во множество различных функциональных сфер и служат индикаторами взаимодействия и практического применения лучшего опыта. Гражданское общество является ключевым элементом для успешной трансформации и эффективного функционирования оборонного сектора. Вместе с различными организациями, применяя разные методы и модели работы и взаимодействия с оборонными структурами, гражданское общество принимает участие в осуществлении оборонным ведомством своих основных функций и, что еще более важно, обеспечивает основные условия для гражданского контроля и оценок.

Участие гражданского общества в развитии политики безопасности

Начиная с определения национальных ценностей, целей, интересов и приоритетов, а также оценки угроз и рисков, определяя развитие различного вида политик и стратегий, строительства институтов и заканчивая распределением ресурсов, необходимых для осуществления программ безопасности — весь процесс развития оборонной политики должен быть открытым для участия в нем гражданского общества, если все это действительно имеет цель обеспечить безопасность граждан, общества и государства в целом¹¹. Гражданское общество является не только участником, но и главной движущей силой, создавая исчерпывающие стратегические обзоры в секторе безопасности. Невозможно говорить о демократическом управлении и не вовлекать гражданское общество в оценку угроз и структур сектора безопасности. В современном мире невозможно принимать правильные решения в этих сферах без использования потенциала гражданского общества¹².

Гражданский контроль: привлечение гражданского общества к осуществлению политики безопасности

Планы есть планы, но они нам особенно нравятся, когда происходит их воплощение. Гражданское общество не только способно контролировать осуществление политики, оно является ключевым игроком этого процесса. Результаты, полученные на основе мониторинга и оценок, являются основным инструментом контроля. Этот подход обеспечивает возможности вовлекать гражданское общество в достижение определенных результатов и благодаря этому участию обеспечивать больший контроль над процессом. Это наиболее характерно для научного сектора и бизнес-ассоциаций как компонентов гражданского общества. Они в состоянии внести прямой вклад в качество обороны.

Политика осуществляется благодаря образованию и подготовке людей, участвующих в ней, при этом роль неправительственных структур, университетов и даже средних школ является решающей. Как и резервисты вносят свой прямой вклад в оборону страны, так и для различных гражданских организаций, занимающихся охраной, существует очень много возможностей для осуществления своих функций по обеспечению безопасности в обществе, вместе с оборонными институтами участвуя в практическом воплощении политики безопасности и обороны.

Обеспечение общественной поддержки и ресурсов для обороны

Без общественной поддержки любая политика обороны и безопасности нежизнеспособна. Даже после достижения целей интеграции в НАТО во многих странах значительно возрастает роль гражданского общества в поддержке курса реформ, участия в операциях и подготовке к новым вызовам в

¹¹ Ханс Борн, Филипп Х. Флюри “Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты”. Пособие для парламентариев №5, Женева-Киев, ДКВС-МПС, 2004 г. стр. 195. См. также: http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

¹² Konstantin Dimitrov, Velizar Shalamanov and Blagovest Tashev, *Methodology for the Security Environment Assessment* (Sofia: Institute for Euroatlantic Security and Ministry of Defense, December 2002), p. 100.

сфере безопасности. Это достигается путем проведения хорошо информированных обсуждений, развитие новых идей, поддержки роли правительства и парламента в разделении ответственности и воплощении оборонной политики¹³.

Осуществление оборонной политики нуждается не только в общественной поддержке, она также требует множества разнообразных ресурсов и серьезной мобилизации дополнительного потенциала во время чрезвычайных ситуаций, кризисного управления и других операций, даже не упоминая полномасштабные военные действия. Эти ресурсы и, особенно, эффективная мобилизация гражданского потенциала в значительной степени зависят от понимания, поддержки, готовности участвовать действующих субъектов гражданского общества — рядовых граждан и бизнес-структур.

Развитие современных форм гражданско-делового партнерства представляет собой лучший путь обеспечить поддержку и потенциал обеих сторон посредством участия рядовых граждан и бизнес-структур в деятельности, связанной с обороной.

Гражданское общество как фактор интеграции сектора безопасности на основе концепций безопасности общества и граждан

Безопасность — это интегральное явление. Обществу не слишком интересно знать “кто есть кто” в секторе безопасности и как взаимодействуют его отдельные компоненты — главным требованием всего общества в целом и каждого гражданина в отдельности является безопасность в любое время и в любом месте.

Большой безопасности можно достигнуть благодаря практическому воплощению концепции гражданской безопасности и интегрированного сектора безопасности¹⁴. Существуют различные термины для обозначения унифицированной системы управления в кризисных ситуациях: случившихся в результате природных бедствий, катастроф и несчастных случаев и для защиты граждан и инфраструктуры (гражданская оборона), для безопасности органической окружающей среды и общественной безопасности (*социальная безопасность*, которая принята в скандинавских странах и трактуется как аналогичная американской *отечественной безопасности*), для защиты населения (граждан) и инфраструктуры, для безопасности граждан и инфраструктуры, гражданская защита *безопасность человека, гражданская безопасность*).

В евроатлантическом контексте рекомендуется употреблять термин “гражданская безопасность” (*civil security*), принятый, к примеру, во Франции и Бельгии. Болгарская концепция гражданской безопасности задумывалась как балансирующая между подходом к этому вопросу США и других европейских стран, которая должна учитывать болгарский опыт и условия и ставит своей целью создание оптимальной среды для эффективного воплощения Закона о кризисном управлении.

Система гражданской безопасности может быть основана как независимая “третья опора” сектора безопасности, которая важна в такой же степени, как и другие две его “опоры” — внутренняя безопасность и общественный правопорядок (которые в основном обеспечиваются министерством внутренних дел) и внешняя безопасность и военные операции (которые преимущественно обеспечиваются министерством обороны)¹⁵. Естественно, гражданская безопасность должна иметь соответствующую нормативную базу и солидное институциональное измерение.

Система гражданской безопасности имеет всеобщий характер, в ней активно принимает участие общественность и осуществляется гражданский контроль, как и в других составных частях сектора безопасности. В структуре эффективной системы гражданской безопасности надлежащее развитие

¹³ Blagovest Tashev, Velizar Shalamanov, Plamen Bonchev, Todor Tagarev, Dobromir Totev, *Bulgaria's Roadmap to NATO after Prague* (Sofia: Institute of Euroatlantic Security, 2004), p. 86.

¹⁴ Konstantin Dimitrov, Velizar Shalamanov, *NATO Integration Program for the Republic of Bulgaria* (Sofia: Institute of Euroatlantic Security, 2002), p. 100.

¹⁵ К этим трем опорам также следует добавить иностранную политику и дипломатию (особенно при защите болгарских граждан и имущества за рубежом), проводимую министерством иностранных дел.

получают хорошо сбалансированные военно-гражданские отношения и четко определено распределение обязанностей во время различного вида кризисных ситуаций.

Система гражданской безопасности должна быть основана на принципе децентрализации. Особые задачи ложатся на плечи местных подразделений гражданской безопасности (контролируемые местными властями), которые первыми отвечают на возрастание угроз населению и гражданской инфраструктуре. Своеобразие системы гражданской безопасности непосредственно заключается в процессе установления электронного управления, в том числе на локальном уровне. Если процессы трансформации являются хорошо управляемыми, “безопасность” как услуга может предоставляться одновременно с другими административными услугами (по интернету, или телефонам экстренной связи). В этом плане может быть полезным практический опыт экстренных телефонных служб, которые работают на всех административно-территориальных уровнях в США и странах Евросоюза.

Принцип децентрализации не приведет систему в тупик, если будет осуществляться общая координация и контроль со стороны “центральных подразделений” системы гражданской безопасности — Национальным центром кризисного управления (*National Centre for Crises Management*), Государственным агентством гражданской защиты (*the Civil Protection State Agency*) и Постоянным комитетом по защите населения при правительстве (*the Permanent Committee for Protection of the Population on Government level*).

Успешная трансформация системы защиты граждан и жизненно необходимой инфраструктуры в рамках системы гражданской безопасности, является и индикатором, и главным шагом по направлению к образованию интегрированного сектора безопасности и к эффективному сотрудничеству между структурами безопасности и гражданским обществом. Даже в случае, если система гражданской безопасности не развита как “отдельная опора”, Концепция гражданской безопасности могла бы стать базисом для успешного процесса трансформации сектора безопасности. В этом смысле Концепция гражданской безопасности могла быть представлена как шаг вперед в сравнении с Концепцией интеграции сектора безопасности. Более того, Концепция гражданской безопасности даже вне рамок “национальной безопасности” даст возможность сформировать модель “зрелого” сектора безопасности, применимую для всего евроатлантического геополитического пространства.

Задача трансформации всей системы национальной безопасности с учетом Концепции гражданской безопасности является серьезным вызовом эффективному сотрудничеству между гражданским обществом и управленческими структурами обороны и внутренних дел. Для аналитической поддержки различных форм сотрудничества между гражданским обществом и оборонными институтами в Болгарии, в качестве успешного примера трансформации, существующий Центр исследований проблем национальной безопасности и обороны, который был преобразован в Центр мастерства (*Centre of Excellence, CoE*) трансформации сектора безопасности. Этот процесс требует особой методологии, ключом к которой должен стать его междисциплинарный характер. Идея сформировать Центр мастерства трансформации сектора безопасности развивалась на базе опыта многих проектов — от Белой книги по вопросам обороны и трансформации крупнейшей оборонной компании *TEREM* и до Белой книги по гражданской безопасности. Центр мастерства состоит из следующих элементов:

1. Коммуникационная и информационная инфраструктура.
2. Рабочие группы.
3. Инфраструктура знаний.
4. Экспертная сеть.

Коммуникационная и информационная инфраструктура состоит из центра, где находятся серверы и рабочие места, связанные с Интернетом. Эта сеть также охватывает членов рабочих групп. **Рабочие группы** имеют следующие подразделения: группа №1 — политика безопасности и стратегии, группа №2 — архитектура систем управления интегрированного сектора безопасности и изменение менеджмента, группа №3 — новые технологии в безопасности и обороне.

Инфраструктура знаний состоит из: теоретических моделей безопасности и сфер сектора безопасности, моделей программного обеспечения, литературы и избранных публикаций, совместных проектов Центра мастерства, опубликованных материалов. Инфраструктура знаний представляет собой матрицы, которые устанавливают перекрестные связи между проблемами и методами их ре-

шений, что облегчает формирование стратегий процесса принятия решений, и что должно помочь в решение проблем безопасности и реформирования сектора безопасности.

Одним из ключевых элементов Центра мастерства является **экспертная сеть**, построенная на участии в конференциях, редакторских советах, комиссиях НАТО по безопасности, Консорциуме “Партнерство ради мира”, ДКВС и других международных организациях и программах, которые связаны с проблемами безопасности. Сеть экспертов развивается из рабочих групп и инфраструктуры знаний, которые обладают ключевой возможностью сочетаться с любыми учебными курсами, включая *ADL (Advanced Distributed Learning)*.

Развитие таких способов поддержки процесса принятия решения и трансформации сектора безопасности доказало свое крайне важное значение, особенно в отношении строительства необходимой архитектуры сетевых структур в такой сфере, как гражданская безопасность.

Лучшим способом достигнуть необходимого понимания безопасности и планировать трансформацию ее структуры как интегрированного сектора безопасности является ее междисциплинарное, объединенное, многонациональное изучение. Как в теории, так и на практике построения и развития компьютерных сетей доказано, что архитектурный подход является лучшим инструментом, причем именно таким, который необходим для изменений в управлении в секторе безопасности.

На международном уровне модели эффективного сотрудничества между оборонными структурами и гражданским обществом могут быть изучены на примерах деятельности таких организаций, как:

- Ассоциация атлантического договора (*Atlantic Treaty Association, ATA*) и национальные атлантические организации в различных странах;
- Консорциумы участников программ “Партнерство ради мира” оборонных академий и институтов изучения проблем безопасности и их рабочих групп и ежегодных конференций;
- Комитеты по науке НАТО и особенно недавно учрежденная Комиссия по человеческому и социальному развитию, а также программы общественной дипломатии НАТО;
- Различные региональные программы, привлекающие гражданское общество к участию в административных процессах;
- различные неправительственные организации как Консорциум по гражданскому контролю Бахрейнского центра научных исследований (*Bahraini Centre for Scientific Research, (BSCR) Civil Control Consortium*)

Вызовы и возможности

Взаимодействие и сотрудничество между гражданским обществом и оборонным управлением зависит от зрелости обеих сторон. Оно зависит от внутренних усилий каждой страны, но может получить серьезную внешнюю поддержку в рамках международного сотрудничества¹⁶.

Для того чтобы определить различные вызовы и возможности, полезным будет снова обратиться к архитектуре оборонного сектора и сектора безопасности, а также пространства, в котором они функционируют, включая элементы гражданского общества. Эта архитектура включает как национальные, так и международные составные части. Анализ архитектуры сотрудничества между оборонной системой и гражданским обществом приводит к пониманию того, к чему необходимо прикладывать усилия. Были вынесены уроки опыта оборонных реформ, которые проходили в течение последних 10 лет в странах-членах НАТО, а также выделены такие проблемы:

1. Лучшее использование жизненно необходимого человеческого потенциала, особенно людей, которые прошли обучение за рубежом, в странах-членах НАТО, — гражданских лиц, военнослужащих действующей армии и в отставке.

¹⁶ Velizar Shalamanov, “Progress and Problems in Security Sector Reform in Western Balkans: Is there a Universal Solution?” pp. 51-66 in *Security Sector Governance in the Western Balkans 2004*, Istvan Gyromati and Scott Vesel (eds.) (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004), p. 236.

2. Реформирование министерства внутренних дел нельзя откладывать, при этом фокусируя усилия на министерстве обороны, что может создавать напряжение и негативное отношение к реформам обороны.
3. Откладывание реформирования спецслужб является фактором негативного отношения к сферам всех остальных реформ — не только сектора безопасности, но и сфер политики, экономики и пр.
4. Должна быть ускорена профессионализация вооруженных сил путем постепенной отмены срочной службы, снижения ее численности и полномасштабной модернизации, но одновременно с этим происходит создание резерва и гражданской охраны.
5. Вызовы модернизации, особенно со стороны коррупции и нехватки управленческого потенциала, могут навредить другим аспектам процесса реформирования. Во многих странах новые системы вооружений не могут быть приобретены только на национальном уровне, учитывая масштаб, региональную интеграцию как результат участия в одном оборонном альянсе, и другие факторы.
6. Утилизация лишнего оборудования, инфраструктуры, амуниции может породить негативные тенденции, если реформирование и управление будут разделены.
7. Если в национальной оборонной индустрии и оборонных научно-исследовательских центрах реформы не будут происходить параллельно с реформами сектора безопасности, включая программы модернизации, реконструкции и переподготовки, вероятным будет возникновение социальных проблем, включая нелегальную торговлю оружием, деградацию национального потенциала, что, в частности, осложняет осуществление программ совместно с евроатлантическими структурами.
8. Образование и подготовка в вопросах, связанных с безопасностью, особенно военное образование и внутренние системы образования, без которых процесс трансформации не будет успешным или изменения окажутся слишком хаотичными и отрицательными в долгосрочной перспективе.

Практически все названные выше проблемы требуют, чтобы сотрудничество между оборонными институтами и гражданским обществом было на правильном пути. Более того, существует огромная необходимость в региональном сотрудничестве с целью консолидировать позитивные изменения, сконцентрироваться на реформировании и совместных усилиях, а не подозревать, растрачивать впустую ресурсы или дублировать их на региональном базисе. Если региональное сотрудничество получит общественную поддержку, оно будет успешным.

Но все вышеуказанные вызовы могут быть успешно преодолены благодаря более тесному региональному сотрудничеству на общественном уровне. В этом контексте полезно упомянуть Черноморско-Каспийский консорциум по демократическому контролю, который был основан 27 ноября 2004 года в Киеве различными негосударственными организациями восьми стран черноморско-каспийского региона (*Black Sea-Caspian region*, *BSCR*), включая Армению, Азербайджан, Болгарию, Грузию, Молдову, Румынию, Турцию и Украину. По мнению украинского Центра международной безопасности и стратегических исследований (*Centre for International Security and Strategic Studies*, *CISSS*) это стало серьезным шагом по усилению гражданского общества в странах этого ключевого региона с целью поддержки оборонных реформ.

Цели и приоритеты Черноморско-Каспийского консорциума:

- консолидация усилий неправительственных организаций с целью поддержки демократических преобразований в регионе;
- изменения позиций участвующих стран по отношению к демократическому контролю и региональной безопасности;
- установление системы эффективного мониторинга уровня демократического контроля и состояния национальной и региональной безопасности, используя идентичную методологию;
- развитие зрелой модели сектора безопасности (*Security Sector Maturity Model*) и развитие методологии ее оценки;

- разработка сети веб-сайтов и выпуск периодических изданий для участвующих организаций и национальных структур, координация их деятельности и обмен информацией, включая издание периодического бюллетеня консорциума “Демократический контроль и региональная безопасность”;
- основание черноморско-каспийского виртуального колледжа ADL (*Advanced Distributed Learning*).

Это представляет собой значительную инициативу, и ее успех может служить индикатором зрелости демократии и развития гражданского общества. Для того чтобы такая инициатива набрала обороты, стала зрелой, иногда требуются годы, особенно когда она недостаточно финансируется, или когда не хватает механизмов для оценки ее успеха. Однако является важным стартовать вовремя и двигаться по направлению к использованию лучшего практического опыта для взаимодействия и сотрудничества между оборонными структурами и гражданским обществом.

Заключение

Успешное взаимодействие и сотрудничество зависит от людей, культуры, существующих институтов, знаний, системы информирования.

Существует очевидная необходимость иметь параллельно программы по улучшению оборонного менеджмента путем институционального оборонного строительства и по запуску соответствующих проектов, способствующих повышению зрелости таких членов гражданского общества, как неправительственные организации, академические институты, масс-медиа, бизнес-структуры, целью которых было бы взаимодействие и сотрудничество оборонных структур и граждан, чтобы потенциал каждого гражданина был использован в строительстве и функционировании секторов обороны и безопасности.

Реформирование сектора безопасности является относительно новой концепцией, но уже очень популярной во многих регионах, где расположены страны, переживающие переходный период и постконфликтное восстановление¹⁷. Из-за того, что процессы перемен происходят быстро, уже имеют место дискуссии о первом и втором поколении реформ. Второе поколение реформ сектора безопасности сфокусировано на улучшении оперативной деятельности структур для достижения более полной интеграции сектора безопасности, как конечной цели всего процесса. Подготовка третьего поколения реформ началась ранее, имея в виду целевую модель. Эта подготовка осуществляется путем работы над следующими аспектами:

1. Институциональные моменты — в конституции и законах вместо вооруженных сил должен фигурировать сектор безопасности.
2. Развитие стратегии безопасности, которая базируется на новом видении безопасности и интегрированного сектора безопасности, ориентированного на граждан.
3. Гармонизация законодательства, регулирующего различные элементы сектора безопасности на национальном, региональном и евроатлантическом уровнях.
4. Административный потенциал и координация. Правительственный Совет безопасности, как интегрированный орган интегрированного сектора безопасности.
5. Совместные операции — планирование, подготовка и осуществление.
6. Совместная поддержка — планирование, развитие потенциала и обеспечение.
7. Многонациональные образования и подразделения — потенциал и задачи, ориентированные на приоритеты региона.

Так или иначе, эти моменты, а также социальные аспекты оборонных реформ являются центром взаимодействия между оборонными институтами и гражданским обществом. С одной стороны, это — сферы национальной ответственности, и что во многих случаях являются делом правительства, но, с другой стороны, они представляют большой интерес для общественности, и многие из них не могут быть решены только на национальном уровне, без помощи и поддержки союзников или региональных партнеров. Это вызвано следующими причинами:

¹⁷ “Реформы и реконструкция сектора безопасности”, под. ред. Алана Брайдена, Хейнера Ханги, *LIT*: Мюнстер, 2004, стр. 275.

1. Безопасность — это не только региональный, но и евроатлантический вопрос, при решении которого не следует пренебрегать влиянием США и России на Юго-Восточную Европу, черноморско-каспийский регион, Центральную Азию и большую часть Среднего Востока.
2. Измерение достигнутого прогресса должно базироваться на сравнительном анализе процессов, происходящих в странах, имеющих сходные начальные условия и цели в регионе.
3. Передача знаний и информации от стран Юго-Восточной Европы государствам черноморско-каспийского региона и Центральной Азии является ключевой идеей в расширении зоны свободы и демократии, а также в обеспечении безопасности.
4. Малые страны нуждаются в региональной интеграции для проведения эффективного программного управления и развития своих национальных секторов безопасности, особенно в сферах образования и подготовки, научно-исследовательской работы, модернизации, инфраструктуры и союзнических действий.
5. Многонациональные формации являются ключевыми для улучшения международного сотрудничества и усиления трансатлантических связей, а также для интеграции сектора безопасности.
6. Безопасность — это условие строительства и функционирования любой инфраструктуры и наоборот. Инфраструктура — ключевой вопрос развития Черноморско-Каспийского консорциума.
7. Черноморско-Каспийский консорциум, Центр реформ сектора безопасности и сеть Центров мастерства играют важную роль в осуществлении процессов трансформации, и их сотрудничество представляет собой важный шаг по направлению Адриатической хартии интеграции стран в НАТО и по продвижению программы “Партнерство ради мира” на восток, а также служит передаче знаний средиземноморским и другим государствам.

В этом смысле очень конструктивной представляется идея учредить Центр Черноморско-Каспийского регионального консорциума по реформам сектора безопасности (центр интеграции и безопасности). Хорошим примером является Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами. Центр Черноморско-Каспийского регионального консорциума по реформам сектора безопасности мог бы поставить себе целью развивать партнерские отношения между общественностью и частным сектором, с одной стороны, и правительством и неправительственными организациями — с другой, фокусируя усилия на изменениях в управлении и трансформации сектора безопасности с участием общественности.

Этот центр мог бы включать такие подразделения: управление, исследовательский отдел и научно-исследовательский центр, подготовительный центр с мобильными командами для преподавания в других городах и регионах, отдел информационных технологий с программой оценки различных стратегий (*PIMS*), используемая для управления консорциумом, сектор обучения с библиотекой и соответствующей информационной базой, отделом подготовки конференций и сетевых публикаций, а также технический штаб. Это означает, что центр мог бы представлять собой интегрированный орган для обеспечения исследовательской работы и обучения, работы в сети, подготовки, управления информационной средой и управления знаниями вообще.

Такая организация могла бы оказывать прямую поддержку оборонным реформам и институциональному строительству, способствуя взаимодействию и сотрудничеству между администрацией и гражданским обществом на региональной úrovне.

Достижение баланса между строительством оборонных институтов и развитием гражданского общества является предпосылкой для эффективного взаимодействия и сотрудничества между ними. И даже более того — оборонное ведомство не может стать действительно эффективным без участия общественности в процессе его развития. Только через привлечение органов и структур гражданского общества можно сделать возможным осуществление концепции гражданской безопасности и интегрированного сектора безопасности. Установление регионального сотрудничества и следование справочным моделям является ключом к успеху.

Часть II

РЕЗЮМЕ

Построение оборонных институтов: Сборник материалов по обеспечению Плана партнерских действий (PAP-DIB)

Джозеф Л. Дердзински

Уже второе десятилетие после фактического конца коммунистического правления в Центральной и Восточной Европе продолжает наблюдаться переход от авторитаризма. Из-за крайне большого значения, которое придавалось военным и оборонным структурам во время холодной войны, движение к политическому либерализму оставило вооруженные силы монолитно сформированными на основе главной угрозы: Запад. 90-е годы прошлого столетия показали, на какие трудности натолкнулись демократические государства или государства с новообретенной независимостью в попытках установить консолидированный контроль над национальными вооруженными силами. В этой книге было рассказано об этих вызовах. Освещая полный спектр демократических методов ответа на них — от философских дискуссий по поводу важности демократического контроля до более конкретных и не менее важных сфер бюджета и кадрового менеджмента, в этой книге приводятся рекомендации государствам, которые продолжают искать директивную линию в объединении демократического контроля над структурами безопасности, а также тем странам, которые продолжают идти курсом по направлению к полностью профессиональной армии и сектору безопасности. Данное резюме касается не только каждой статьи этой книги, но также предлагает советы, которые могут быть полезными для европейских стран, прилагающих усилия для улучшения структуры и качества национального управления в общем и особенно в оборонном секторе.

Безопасность и оборона

Рост значимости концепции безопасности человека и исчезновение коммунизма из европейского континента едва ли можно считать совпадением. С уменьшением угроз конфликта в Европе и возникновением идеологического конфликта на Юге, что коснулось и стран Западной Европы, идея о том, что государство должно защищать человека и способствовать человеческому развитию, достигла большого значения в современных научных кругах. Все в большем и большем количестве стран правительства в своих действиях руководствуются необходимостью обеспечить человеческую безопасность, но сама концепция все еще остается неоднозначной и плохо определенной. В этом контексте Фред Шрейер (Schreier) в своей главе “Разделение труда в сфере обороны и безопасности” приветствует вклад дискуссий, которые проводятся по этому вопросу, а также относительно роли вооруженных сил и сил безопасности в изменении мировой динамики.

Прежде в условиях стабильных демократий секторы обороны и безопасности обычно имели взаимоисключающие полномочия и цели. В то время когда вооруженные силы ориентировались на защиту от внешних угроз, деятельность сил безопасности — полиции, контрразведки и разведывательных служб — фокусировалась на отражении внутренних угроз. В нашем современном пространстве безо-

пасности понятия безопасности и потенциальной угрозы от внешнего террора имеют свое определение, но, к сожалению, они становятся все более научными, академическими и роскошью, которую государства уже не могут себе позволить. Тот традиционный максимум усилий, который обеспечивают вооруженные силы и гражданские силы, имеющие дело с вопросами безопасности, на практике становится неактуальным. Фактически уже много стран и международных организаций не признают это понятие. Вместо него, как в случаях с ООН, НАТО и Евросоюзом, начинает доминировать концепция *реформ сектора безопасности*, которая существенно расширяет идею военно-гражданских или военно-политических отношений.

Этот более понятный взгляд на сектор безопасности уже стал неотъемлемой частью всех функций всех сил, ответственных за защиту страны, ее населения и инфраструктуры. Сектор безопасности включает такие основные составные части как вооруженные силы, все структуры, обеспечивающие правопорядок и полувоенные организации, разведка и секретные службы, береговая и пограничная охрана, а также те институты и организации, которые осуществляют надзор за выполнением внутренней и внешней политики безопасности¹. Евросоюз и Ассамблея Европарламента разделили сектор безопасности на четыре основные сферы: *оборона, полиция, спецслужбы и пограничные службы*². Хотя ранее существовало традиционное разделение между обороной и безопасностью, однако сегодня на практике функциональные обязанности этих институтов частично совпадают. Это смешивание функций между безопасностью и обороной, которое наблюдается в современном пространстве безопасности, породило волну дискуссий по поводу разделения их обязанностей с целью обеспечить лучшую защиту общества и государства.

Шрейер привел множество теоретических и практических причин, говорящих в пользу разделения труда в правительстве или в государстве. Основной среди этих причин является идея о том, что демократия требует сбалансированного распределения полномочий между многими различными государственными институтами, особенно в сферах обороны и безопасности, которые разделяют идею Вебера (Weber) о государственной монополии на контроль над применением мер принуждения. На примере действий органов безопасности и обороны многих авторитарных режимов мы видим, что никакой другой институт не может быть таким мощным и влиятельным, как государство, возникшее в результате демократических процессов. Существуют два предварительных условия для улучшения баланса полномочий между безопасностью и обороной: *четкое разделение ответственности в своих задачах, целях и осуществления функций и четко определенное обязательство быть подотчетными*. Благодаря этому можно избежать дублирования задач и достичь экономии бюджета, ресурсов и усилий. Более того, однозначное понимание ответственности и подотчетности создаст основу для более эффективного выполнения их задач. В то же время повышение прозрачности функционирования секторов безопасности и обороны и усилия, направленные на большую профессионализацию служб, позволяют успешно справиться с имеющимся дефицитом ресурсов. Существует множество направлений деятельности, которые применимы для разделения функций аппаратами обороны и безопасности и могут осуществляться в: 1) *внутри структур государственных организаций*; 2) *внутри самого государства*; 3) *через изменение условий*; 4) *в структуре безопасности границ Евросоюза*.

Разделение труда внутри государственных структур. Правительства западных стран имеют хорошо развитые комплексные институты для практического разделения функций обороны и безопасности, что обычно осуществляется через подчинение сил обороны министру обороны и подчинение сил безопасности министру внутренних дел или, в некоторых странах, министру безопасности или министру юстиции. Эти министры и руководимые ими министерства являются основными граж-

¹ Определение сектора безопасности обсуждается в работе Dylan Hendrickson and Andrzej Karkoszka, "The Challenges of Security Sector Reform", in *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 179.

² Совет Европы, Парламентская Ассамблея "Демократический надзор над сектором безопасности в странах-членах Евросоюза", доклад Комитета по политическим делам, док. №105677, от 2 июня 2005 г. См.: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10567.htm>

данскими контролерами сил обороны и безопасности, что обеспечивает подчиненность обеих сил гражданским властям, как это зафиксировано в соответствующих законах. Но в то же время эти министерства обязаны защищать профессиональную автономию своих сил, что иногда приобретает вид странных центробежных тенденций, вызванных различными бюрократическими моментами, которые отделяют службы от их министерств. Согласно своим полномочиям, министры предлагают бюджеты и законы на утверждение и обеспечивают правильное использование средств согласно бюджетным планам. Министры не только единственные, кто отвечает за руководство, администрирование и управление подчиненными им силами, но, согласно конституции, они также ответственны за соблюдение закона и выполнение стратегических доктрин. Они не могут произвольно менять цели или намерения сил обороны и безопасности, все свои решения по поводу использования этих сил они должны проводить путем законодательно установленных процедур.

Разделение труда в государственной обороне и сферах безопасности. Чтобы силы обороны и безопасности отвечали новым требованиям безопасности, необходимо проведения фундаментальных реформ национальной структуры, систем управления и инвестирования, а также военно-гражданских отношений. На практике, требования и функции этих институтов серьезно изменились за последнее десятилетие, но их внутренняя структура не развивалась достаточно быстро. В нынешнем пространстве безопасности роли и задачи сил, ответственных за обеспечение обороны и безопасности, значительно расширились и стали более разнообразными, что может привести к внутренней несогласованности. Для страны их работа заключается в сохранении закона и порядка, обеспечении безопасности государства, людей, имущества и инфраструктуры, охране демократических институтов и процедур, упрочения мирного сосуществования различных частей общества. В международном измерении действия этих сил должны координироваться на основе двухсторонних или многосторонних договоров и соглашений, а также предполагается их участие в совместных операциях под коллективным руководством или в международных миссиях по поддержанию мира и стабильности, направленных на предотвращение конфликтов или на помощь в послевоенной реконструкции.

На *правительственном уровне* в качестве ответа на современные угрозы требуется, в первую очередь, создание надежного потенциала кризисного управления, который был бы в состоянии действовать в условиях различного типа кризисов — дипломатического, политического, военного, гуманитарного, экономического и социального — и обеспечить, чтобы все эти аспекты адресовались четко определенным структурам, согласно интегрированному плану действий. На уровне вооруженных сил, Шрейер приходит к заключению, что требуются новые военные организации и структуры, которые были бы гораздо меньшими в своей численности и размерах, но обладали бы большими возможностями и гибкостью, имели бы более широкий круг полномочий. Однако, как только вооруженные силы станут более гибкими, многосторонними и способными к быстрой дислокации и действиям за рубежом, их стоимость обязательно возрастет, но численность сил, имеющих высокую боеготовность, непременно снизится. На *уровне полиции* в каждой стране существуют свои особенности, и национальная безопасность уже не является главной задачей обычной полицейской деятельности, и выполнение этой функции передается *специальным полицейским подразделениям*, которые централизованно на национальном уровне имеют дело с транснациональными террористическими группами и организованной преступностью. На *уровне разведки и спецслужб* происходит изучение деятельности террористических и криминальных организаций с целью сделать подразделения спецслужб более гибкими и способными вести с ними борьбу. Государства далее не могут просто идти по следам криминальных групп, они должны предвидеть и предотвращать их действия. Более того, изменения в природе актуальных угроз требует близкого сотрудничества между разведывательными службами, службами безопасности и полицейскими структурами, несмотря на прошлые полномочия и спорные моменты.

Разделение труда в сферах обороны и безопасности в изменяющихся условиях. Одним из многих ожиданий избирателей по отношению к власти является способность правительства планировать, готовиться и управлять в критических ситуациях. Некоторые из этих стратегий подразумевают использование структур обороны и безопасности в непредвиденных ситуациях. Такие чрезвычайные ситуации могут возникать в силу многих причин: природные и техногенные катастрофы, гражданское

неповиновение и общественные беспорядки, угроза терроризма, вторжения извне и войны. Большинство этих чрезвычайных ситуаций подразумевают размещение и участие сил безопасности и обороны. Шрейер приводит примеры разделения обязанностей между сферами обороны и безопасности в условиях изменяющейся ситуации на три категории — *природные катастрофы, массовые беспорядки и чрезвычайные положения*. Каждая ветвь структур обороны и безопасности обладает своим уникальным потенциалом, но необходимо координировать их усилия, чтобы не расходовать впустую ограниченные ресурсы. Критические ситуации должны быть предусмотрены и запланированы действия по их разрешению, государство, которое не просчитывает риски, теряет население.

Разделение труда в сферах обороны и безопасности в управлении пограничными службами в Евросоюзе. По своему определению, транснациональные угрозы касаются всех стран-членов Евросоюза, и они требуют скоординированной и согласованной политики. Эта политика может быть представлена в виде концепции *интегрированного управления границами*, с акцентом на том, что все страны должны заботиться о своих границах и координировать национальные усилия в этом направлении. В этом пространстве таможенные и иммиграционные службы, а также различные инспектирующие организации должны тесно сотрудничать с пограничными полицейскими структурами. Безопасность границ более не является предметом заботы только со стороны каждой страны в отдельности, необходимо международное сотрудничество в этой области. Система пограничного управления, таким образом, должна включать сотрудничество на *национальном межведомственном уровне*, а также на международном региональном, двух- и многосторонних уровнях. Со времени основания Евросоюза, который отменил внутренние границы стран Шенгенской зоны, организация пограничного управления стала одной из главных забот Европы, и необходимо принять соответствующие меры, обеспечивающие пространство *свободы, безопасности и правосудия*, как это зафиксировано в Амстердамском договоре.

Согласно анализу, проведенному Шрейером, Европейский Союз должен извлекать уроки из своего расширения. Создание более безопасных границ является не образцом “крепостного” менталитета и сооружения новых препятствий. Напротив, безопасность границ создает понятные всем правила и практику легального пересечения внешних границ Евросоюза. Прозрачность, общественное осознание, качество и быстрота сервиса, защита конфиденциальности путешественников должны иметь высокий приоритет. Если усилить пограничный контроль на базе общих подходов, расширяющийся Евросоюз станет более восприимчивым и внимательным к потребностям и заботам его граждан.

Шрейер в своей обширной работе приводит конкретные примеры осуществления концепции разделения организационных обязанностей, имевших место в практике развитых и развивающихся стран. Он считает, что “существуют различные подходы, применимые для разделения труда, как различны и организации, ведущие борьбу против терроризма в Европе и США... Они должны адаптировать свои структуры и стратегии, которые развивались для отражения угроз со стороны более ранних видов терроризма, к новым условиям и делать это наиболее ясным и понятным для всех путем”. Он полагает, что европейские государства на данный момент имеют лучшую готовность адаптироваться к современным и чрезвычайным угрозам, при этом он утверждает, что “институциональный, организационный и стратегический подходы, которые развивались в США и европейских странах, могут сформировать базис для создания норм и процедур, которые будут эффективными в случае террористических угроз”. Это утверждение подразумевает политические и институциональные варианты, “разделения труда в сферах обороны и безопасности” и достойно глубокого изучения и анализа.

Демократия и вооруженные силы

Несмотря на очевидное падение общественного интереса к той роли, которую вооруженные силы и другие органы безопасности играют в демократическом обществе, динамика последних лет продемонстрировала, что игнорирование этой сферы рискованно для всех государств. Как отметил Ханс Борн в своей главе “Демократический контроль над оборонной деятельностью”, изменения в Европе заставляют правительство быть более скрупулезным и креативным в надзоре над всеми структурами безопасности. Вызовы, появляющиеся на пути установления эффективного контроля над органами

безопасности государства, требуют того, чтобы они всегда были в поле зрения демократически мыслящих граждан и официальных лиц государства.

Борн достаточно последовательно проводит эту мысль: “В Европе вопрос демократического и парламентского контроля над оборонной деятельностью переживает ренессанс”, однако, строго говоря, возвращаясь к изучению военно-гражданских отношений, больше внимания следует уделять не расширению этого вопроса, а новому пониманию — вооруженные силы, предоставленные самим себе, могут и не оказаться полезными демократическому государству”. В контексте, развиваемом Борном, причины, по которым акцентируется внимание на вооруженных силах, многогранны. Во-первых, отмена воинского призыва в армию породила по всей Европе ожесточенные дебаты о том, способно ли демократическое правительство контролировать вольнонаемные вооруженные силы, причем часто высказывалось мнение, что профессиональную армию контролировать сложнее, чем армию, состоящую из призывников срочной службы. Во-вторых, за последнее десятилетие вооруженные силы сократились в своей численности, при этом в нелинейной зависимости возросло количество задач, которые они должны выполнять. Это явление имеет место не только в Европе, но и в вооруженных силах всех развитых стран, бюджетные и кадровые требования которых часто находятся в зависимости от военно-гражданских отношений. И, в-третьих, международная военная деятельность, которая с годами становится все более интенсивной, приводит к тому, что демократический и парламентский контроль над международным военным сотрудничеством становится все более актуальным. Эта тенденция особенно характерна для небольших стран-членов Евросоюза и НАТО. Во многих странах, переживающих переходный период, пространство безопасности нуждается в большей ответственности со стороны их правительств. Обзор, который приведен в статье Борна, содержит описание международных принципов демократического контроля над вооруженными силами и механизмов его осуществления на национальном уровне, которые могут быть вполне приемлемыми рекомендациями для этих правительств.

Растущее значение международных стандартов

Большинство крупных государственных и негосударственных международных организаций принимают и способствуют продвижению концепции демократического контроля над вооруженными силами и службами безопасности, и это является одним из наиболее важных критериев для обозначения зрелости демократического государства, часто это является тем элементом, который может использовать развивающееся государство для укоренения демократических принципов. Цитируя Доклад ООН по вопросам человеческого развития 2002 года, акцентируем внимание на том положении, что государство может считаться демократическим только после того, как будут воплощены определенные фундаментальные принципы демократического контроля:

- окончательные решения по поводу ключевых оборонных вопросов должны приниматься избранными представителями;
- структуры служб безопасности должны действовать в полном соответствии с международными законами и положениями конституции и уважать права человека;
- информация относительно планирования безопасности и ее ресурсов должна быть широко доступной как правительству, так и общественности. Руководство службами безопасности должно быть понятным и основанным на правилах и процедурах. Это означает, что к управлению силами безопасности должны применяться те же принципы, что и к управлению общественным сектором, а также к другим правительственным структурам, соблюдая при этом необходимый уровень секретности;
- военно-гражданские отношения должны базироваться на четко выделенной иерархической структуре между гражданскими властями и силами обороны, с взаимными правами и обязательствами и на связях с гражданским обществом, основанных на прозрачности и уважении прав человека;

- гражданские власти должны иметь возможность осуществлять политический контроль над функциями и финансированием служб безопасности;
- гражданское общество должно обладать средствами и возможностями осуществлять мониторинг сил безопасности и обеспечивать конструктивный вклад в политические дебаты по вопросам политики безопасности;
- сотрудники служб безопасности должны быть подготовлены соответствующим образом для профессионального выполнения своих обязанностей, кадровый состав служб безопасности должен отражать разнообразие общества — в него должны входить женщины, представители национальных меньшинств и пр.;
- для высших должностных лиц и избранных представителей народа, ответственных за принятие политических решений, одним из своих наивысших приоритетов должно быть сохранение локального и регионального мира.

Законодательное измерение

Через всю книгу проходит утверждение, что не существует ни универсального рецепта, ни одной единственно лучшей модели демократического государства, и особенно для тех стран, которые оставили в прошлом различные формы авторитарной власти. Во многих своих работах по вопросам гражданско-военных отношений при демократии Борн приводит совершенно четкое утверждение о том, что любое государство не может считаться по-настоящему демократическим без реального и эффективного законодательного контроля над вооруженными силами. Более конкретно — законодательные органы должны иметь юридическую власть, обеспечивающую подотчетность исполнительных структур, возможность осуществлять надзор, а парламентарии должны принимать отчет правительства.

Государства переходного периода путем трансформации сектора обороны должны заложить структурную базу демократического контроля над вооруженными силами, законодатели должны обладать прерогативами непосредственного контроля исполнительных органов и вооруженных сил:

1. *Общие полномочия*, включая полномочия, применимые ко всем сферам правительственной деятельности. В большинстве демократических стран эти полномочия заключаются в праве инициировать и пересматривать законы, ставить вопросы на повестку дня, вызывать членов правительства и других сотрудников исполнительных органов власти для дачи показаний, доступ к закрытой информации, право проводить парламентские расследования, а также общественные или закрытые слушания.
2. *Бюджетный контроль* или право утверждать либо корректировать финансирование обороны, право одобрять или не одобрять расходы на оборонные закупки (на протяжении финансового года) и иметь доступ ко всем документам, относящимся к оборонному бюджету.
3. *Операции по поддержанию мира*. Вызывающие споры во всех странах, и находящиеся в самой сердцевине военно-гражданских отношений проблемы законодательного контроля над размещением войск. Эти законодательные привилегии включают право одобрять или не одобрять отправку войск за рубеж, их полномочия, бюджет, риск, которому подвергается персонал, правила отбора, механизмы командования и контроля, продолжительность миссии и право посещать войска, дислоцированные за рубежом.
4. *Оборонные закупки*, требующие участия законодательных органов власти в решениях правительства относительно контрактов, в определении потребности в новом оснащении, отборе поставщиков и производителей и оценке предложений с целью компенсации.
5. *Политика безопасности и документы планирования*, включают право пересматривать, одобрять или не одобрять концепцию политики безопасности, оборонную концепцию, концепцию кризисного управления, структуру вооруженных сил, окончательное планирование и военную стратегию.
6. *Кадровый состав вооруженных сил*. В качестве наглядной демонстрации гражданского контроля над профессиональной армией существует законодательное право управлять всеми аспек-

тами военной кадровой системы. В демократических государствах законодательные органы могут одобрять или не одобрять план управления человеческими ресурсами, максимальной численностью персонала, работающего в системе министерства обороны, одобрять назначения высших чинов военного командования и право получать консультации от министра обороны по поводу этих назначений.

Признать международные стандарты гражданского контроля над вооруженными силами и способствовать их внедрению является необходимым условием увеличения во всем мире числа демократически подотчетных вооруженных сил. Однако, это осуществить сложно, учитывая нынешний уровень демократического правления и контроля. Поэтому все элиты — как гражданского общества, так и сектора безопасности — обязаны понимать и принимать тот факт, что реальный гражданский контроль принесет пользу всем участникам этого процесса. И только через партнерство может быть получен взаимовыгодный результат.

Военно-гражданские отношения

Происхождение термина *военно-гражданские отношения (связи)* ассоциируется с работой Сэмюэля Нантингтона “Солдат и государство”, и идеей о том, что культура и миссия вооруженных сил, являясь уникальными, могут оказаться в прямой оппозиции заветам демократического правления, установленным академиками, как это было в Латинской Америке, где военные режимы приходили, уходили и появлялись снова. В 80-х и 90-х годах минувшего столетия наблюдалось падение интереса к военно-гражданским отношениям, особенно на фоне более актуальных вопросов, касающихся развивающихся либеральных политических институтов, системы экономики открытых рынков и стран “третьей волны” демократии. Однако в течение последних нескольких лет наблюдается критическое переосмысление того, какими должны быть военно-гражданские отношения. Работа Вима ван Иккелена “Военно-гражданские отношения и формирование политики безопасности” является показательной касательно появления новой заинтересованности в изучении роли военных в демократическом управлении и открытом обществе.

Для комплекса взаимоотношений между государством, правительством, военными (и государственными структурами безопасности в целом) и обществом трудно найти универсальную формулу. Однако существуют определенные принципы и нормы, благодаря которым практический опыт контроля западных демократий над структурами безопасности и обороны может стать типовым:

- четкое разделение власти между главой государства, главой правительства, главой парламента и министрами секторов обороны и безопасности, закрепленные в конституции и соответствующих законах, и однозначно зафиксированные роль и ответственность относительно контроля над вооруженными силами;
- подчинение генерального штаба и командующих исполнительными органами власти, что в мирное время осуществляется через министерство обороны, обеспечивающее (под контролем общественности) четкую ответственность за ключевые решения по вопросам численности, структуры, материального обеспечения и размещения вооруженных сил;
- законодательный надзор над оборонным ведомством с достаточными полномочиями и уровнем экспертных оценок для усиления законодательной и общественной поддержки, с контролем над сектором безопасности, осуществляемым, в первую очередь, через контроль над финансированием, но с тщательным рассмотрением предложений со стороны исполнительных органов, посредством контроля со стороны комитетов, где представлены оппозиционные партии, и с поддержкой парламентариев, обладающих необходимыми знаниями и информацией, а также путем проведения внешних экспертиз;
- принятие на уровне власти того факта, что должен существовать гражданский и демократический контроль над вооруженными силами, с четко определенной подотчетностью военного штаба перед гражданскими структурами, которые, в свою очередь, законодательно подотчетны широкой общественности.

Принятие этих стандартов гражданского контроля необходимо для развития демократически развитых государственных институтов, а также для консолидации демократии в целом. Однако никакое демократическое государство не имеет модели, как немедленно перейти к полной демократии, эти нормы предполагают масштабное демократическое развитие — от конкретных институционных решений к определению более общих целей, которые будут достигнуты в будущем. К примеру, первые три пункта вполне логично могут выполняться на стадии институционального развития, устанавливая четко определенные функциональные обязательства и ответственность. Концепцию гражданского исполнительного контроля и законодательного надзора над вооруженными силами относительно легко понять и принять как крайне важную. (Особенно это относится к странам, которые находятся в стадии переходного периода от авторитарных форм правления, где контроль режима, неподотчетного обществу, над сектором безопасности был проблематичен.) Развитие возможностей осуществлять над-исполнительный контроль над вооруженными силами на практике является гораздо более трудным.

Относительно законодательного надзора часто не существует признанных экспертов вне структур обороны и безопасности, что заставляет законодательные комитеты полагаться на службы, которые ответственны за надзор за осуществлением политики и обеспечивающими его консультативные функции. Более того, общество может принять тот факт, что это является единственным путем сделать так, чтобы аппарат служб безопасности оставался подотчетным, но гораздо более трудной задачей является сделать это институциональной нормой. Из-за дефицита понимания и недостаточной активности правительства по развитию общественных структур, усилия исполнительных органов неминуемо подвергнутся серьезной критике, поэтому необходимо признание очень важной роли, которую внешние правительственные и неправительственные органы играют в создании в гражданской сущности деятельности государства.

Глава ван Иикелена также демонстрирует изменяющуюся природу военно-гражданских отношений, особенно в развитых государствах, которые стали мишенями для терроризма, движимого идеологией, враждебной западным идеалам личной свободы и открытости общества (особенно те государства, которые являются союзниками США, например Великобритания и Испания). Охватывающая органы внутренней безопасности идея изменяющихся военно-гражданских отношений снова находится на повестке дня демократического правления. Автор признает, что реформирование «сектора безопасности» (термин, под которым подразумеваются полиция, разведывательные агентства и вооруженные силы) может происходить только под влиянием и руководством гражданских политических лидеров³. «Процесс реформирования сектора безопасности должен быть постепенным, потому что он затрагивает властные взаимоотношения, особенно когда сектор безопасности сохраняет свою роль в контроле над гражданским обществом». Ван Иикелен доказывает, что «...эта роль существенно изменится только тогда, когда общество будет убеждено, стабильность государства обеспечивается и развивается в результате правильных процессов». К этим выводам должны прислушиваться политики, которые заинтересованы в реформировании не только системы правления, но и всего общества в целом.

Законодательный надзор и сектор безопасности

Демократия — это значительно больше, чем просто набор институтов для осуществления воли (а иногда и капризов) избирателей, и этой теме так или иначе посвящены немало изданий, появляющихся в последнее время. Во многих современных демократиях существует сложная смесь личностей, структур и культур, которые, однако, работают на то, чтобы и политическая жизнь, и практика были наполнены самыми высокими демократическими ценностями. Вим ван Иикелен в своей гла-

³ Dr Theodor H. Winkler, 'Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order', *DCAF Occasional Paper* No. 1, October 2002, p. 10. См. также: http://www.dcaf.ch/_docs/op01_managing-change.pdf.

ве рассказал о комплексной природе современной демократии, и как это соотносится с деятельностью служб безопасности.

Подчеркивая тот факт, что никакая развитая демократия не имеет готовых решений вопроса контроля над сектором безопасности, сопоставим американский и британский методы законодательного контроля. В США подчеркивается верховенство законодательного контроля как одного из наиболее важных элементов системы, не только над финансированием сектора безопасности, но также над осуществлением отдельных стратегий. Природа конституции США, политическая культура и большой выбор экспертов по вопросам сектора безопасности позволяют законодателям контролировать сектор безопасности “до мельчайших деталей” и обеспечивать жесткую подотчетность департамента обороны. Система Великобритании отличается от американской на законодательном уровне. Парламент имеет незначительные возможности контролировать бюджет секторов обороны и безопасности. Кроме этого, политические система и культура Великобритании вынуждают парламент двигаться в сторону своей подотчетности перед общественностью, что осуществляется через систему общественных слушаний и отчетов. Ван Иикелен, сравнивая эти две системы, приходит к выводу, что оптимальные механизмы законодательного контроля над службами безопасности и их подотчетности находятся где-то посередине между методами, принятыми в США и Великобритании.

Принимая во внимание существенные различия между прямым (США) и косвенным (Великобритания) влиянием парламента на сектор безопасности, всю парламентскую деятельность по контролю можно разделить на три главные сферы: подотчетность, надзор и прозрачность.

Подотчетность

В самой природе демократии, где избранные представители контролируют правительство и другие исполнительные органы, заложена возможность оказывать реальное влияние на власть. Во всех развитых демократических системах имеет место контроль над структурами безопасности, который осуществляется через развитые системы бюджетирования и подотчетности. Путем ежегодного обсуждения расходов на оборону, во время которых правительство, по сути, отчитывается перед законодателями, что может представлять собой долгий процесс изучения предложений или просто же их формальное одобрение, в качестве конечного результата получается бюджет. Более того, правительственная подотчетность также достигается преимущественно посредством слушаний, иногда, но не часто, публичных, или проводимых в специальных комитетах.

Надзор

Одним из основных достижений механизмов парламентского контроля является возможность максимизировать использование ограниченных ресурсов и потенциала вооруженных сил. Как совершенно справедливо замечает ван Иикелен, “решающим моментом является степень трансформации надзора в реальное влияние на все решения исполнителей”. Спектр этого влияния достаточно широкий и содержит главную нить: обеспечение реального вклада в оптимальные решения вопросов обороны. В некоторых странах требуется одобрение парламентариев для приобретения основных систем вооружений, что фактически и представляет собой участие законодательных органов. Кроме этого, парламенты некоторых стран-членов НАТО имеют конституционное право требовать информацию по поводу размещения подразделений вооруженных сил страны за рубежом, в то же время лишь немногие имеют право санкционировать это. Возможно, что наиболее важным является то, что во всех странах Альянса в качестве первоначального условия участия в совместных операциях является законодательная поддержка.

Создание центров законодательного контроля приводит к появлению определенного напряжения между законодательным участием и преимуществом, которым обладают исполнители. Поэтому продолжаются серьезные дебаты относительно практических и чисто научных аспектов законодательного надзора, многие согласны с тем, что для оборонных структур должна быть законодательно закреплена обязанность информировать парламенты путем регулярных консультаций и отчетов, и что все сферы обороны должны быть открыты для законодательного надзора и изучения, в то же время

исполнительные структуры обязаны иметь большую гибкость в применении силового ответа, но осознавать то, что любая их деятельность будет находиться под контролем законодателей.

Прозрачность

Концепция прозрачности (транспарентности) должна обеспечивать твердую уверенность в том, что правительственная политика и практика созданы для реальных целей и осуществляются открыто. Имея в качестве глобальной цели обеспечение максимально возможной национальной безопасности, первоочередной функцией законодателей в вопросах обороны являются обсуждения и отчеты по поводу оборонной деятельности и расходов на нее. Кроме этого, прозрачность обеспечит оптимальные решения на пути достижения консенсуса между правительством и гражданами по оборонным вопросам с учетом имеющихся обстоятельств и ограничений. Недостаточная прозрачность в вопросах обороны и безопасности может породить еще больше проблем, особенно в сферах, в которых задействованы гражданские лица.

Пространство безопасности, которое серьезно изменилось за последнее десятилетие, вынуждает законодателей становиться более сообразительными и гибкими в своих подходах к делам обороны и безопасности. А среди новых задач служб безопасности появились такие, как предотвращение конфликтов, демократизация, защита прав человека и развитие. Более конкретно: многие новые парламенты столкнулись с такими ближайшими заданиями, как улучшить менеджмент расходов на безопасность, как договориться с военными, чтобы они не принимали участие в политике, как трансформировать оборонную структуру для того, чтобы они выполняли миссии по внутренней безопасности, как демобилизовать и реинтегрировать действующий военный персонал. К этим всем измененным обстоятельствам и миссиям законодатели должны найти понятный и действенный подход, следуя ясным и устоявшимся процедурам отчетности комитетов обороны и пленарных обсуждений.

Во-первых, правительства должны представлять, следовать и обновлять концепцию безопасности и политику безопасности. Во-вторых, должны быть определены национальные интересы участия в международных операциях по поддержанию мира, а затем конкретный вклад в виде подразделений, возможностей и готовности к дислокации за рубежом. В-третьих, персонал и оснащение должны быть подготовлены таким образом, чтобы соответствовать национальным целям, включая тыловое обеспечение и готовность к сотрудничеству. Предпочтительным вариантом являются «силовые подразделения», соответствующим образом подготовленные и готовые к переброске за рубеж немедленно после возникновения кризисной ситуации и принятия политического решения по поводу участия в объединенных операциях. В-четвертых, НАТО следует больше внимания уделять планам закупок их союзников и партнеров. В-пятых, законодатели должны гарантировать, что правительства применяют демократические принципы «открытости, объяснения и обсуждения» к материальным аспектам. Законодатели должны быть убеждены, что принятые ими планы будут должным образом обеспечены финансами, причем не только в текущем году, но и на протяжении всего цикла закупок новых систем вооружения, включая обеспечение, модернизацию и оперативную деятельность, а также персонал, обслуживающий их.

Определенное напряжение, существующее между законодателями и оборонными структурами, может стать полезным всем вовлеченным в это дело сторонам, и самым важным в этом аспекте будет то, что тот образ взаимоотношений, который установится между ними, неизбежно будет ответственным за выполнение государственных решений. Посредством ли принятия конституционных решений или же благодаря постепенному развитию национальной политической культуры, законодатели все же обязаны обладать реальными возможностями внимательно контролировать амбиции исполнительных органов. Это не может осуществляться за счет новых и значительных расходов ограниченных национальных ресурсов, но, с другой стороны, отсутствие этого контроля может угрожать самой демократии.

Оценка требований национальной безопасности

Можно считать, что в странах переходного периода главный интерес представляют физические критерии вооруженных сил и служб безопасности, а также гражданский контроль над ними, и в то же время часто незаслуженно уделяют меньшее внимание их повседневным обязанностям. В своей очень интересной галве “Угрозы и безопасность”, Ян Арведс Трапанс концентрирует наше внимание на одном из наименее заметных аспектов национальной безопасности: цикле идентификации угроз, оценки рисков и развития ответных стратегий. Как замечает Трапанс, “из-за того, что каждая страна развивает и фиксирует свою стратегию безопасности согласно укоренившимся политическим обычаям, не существует единого западного шаблона, ни единой кальки”. Однако эта нехватка единой модели компенсируется набором типовых составных элементов, которые формируют концептуальную основу безопасности каждой страны: стратегическое пространство, взаимоотношения с другими государствами, внешняя политика и экономический потенциал. Трапанс обсуждает широкий круг угроз, с которыми встречается государство, — от наиболее очевидных угроз со стороны терроризма и организованной преступности, до угроз, которые несет окружающая среда и близость стран со слабой государственностью, а также напоминает о том, что в дискуссиях по поводу процедурных аспектов оценки угроз всегда следует помнить, о реальном пространстве, где мы живем.

Информация и разведка

Для первой стадии процесса оценки риска требуется информация и разведка. Хотя понятия “разведка” и “информация” семантически подобны, на практике они имеют различное применение для оборонного и военного планирования. Информацию получают множество организаций из множества источников. В государстве главным информационным коллектором являются его собственные разведывательные службы. Информация, которую получают эти службы, подвергается оцениванию и анализу, и только после этого она становится “разведывательной”. В более широком смысле разведка — это хранилище информации, оцененной таким способом, чтобы увеличилась ее достоверность и полезность для официальных лиц государства, особенно для того, чтобы она стала фундаментом для формирования политики. Относительно планирования безопасности, сбор информации разведкой и ее анализ являются средствами для определения угрозы и оценки рисков.

Трапанс отмечает, что разведслужбы можно структурировать по-разному. Существует разведка, которая занимается вопросами *внутренней безопасности*, главной целью которой является защита государства и общества, существуют также *внешняя разведка*, которая занимается внешними рисками и угрозами, и *контрразведка*, целью которой является предотвращение деятельности иностранных разведок против государства, и в последнее время она также занимается борьбой с террористическими угрозами. В большинстве западных стран разведывательные агентства имеют в своем составе множество различных структур (в США, например, 15 агентств безопасности и разведки), а также в разведывательную деятельность вовлечены и другие организации, что в целом определяются термином “разведывательное сообщество”. Вызовы, с которыми сталкиваются эти службы, действительно огромны и имеют реальное влияние на жизнь страны, например, особую сложность представляет получение наиболее необходимого информационного разведывательного продукта, анализируя громадные информационные массивы, которые надо накапливать и обрабатывать ежедневно, а также обеспечивать достаточно широкое распространение своего продукта, при этом не разглашая государственные тайны, а также методы и источники получения информации. Идентификация угроз, однако, является необходимым, но всего лишь первым шагом всего процесса. Когда угроза становится понятной, тогда государственный аппарат должен заняться ее оценкой и разработать конкретное противодействие.

Процесс анализа угроз

Когда поступившая информация оценивается разведкой как имеющая потенциальную угрозу, в государствах с более стабильной структурой вступают в действие некоторые формализованные процедуры, которые можно схематически представить и объяснить в виде формулы, где присутствуют такие переменные, как *угроза*, *уязвимость*, *последствия* и *риск*.

- *Угроза* — это вероятность, что нечто может повлиять на безопасность в данный период времени. Для отдельных угроз цели могут быть уязвимыми или нет.
- *Уязвимость* — это вероятность того, что угроза, такая как вооруженное нападение, может иметь успех.
- *Последствия* измеряются ущербом, нанесенным национальной безопасности, экономике и населению.
- *Риск* оценивается как комбинация угрозы, уязвимости и последствий. Риск является концептуальной величиной, руководством для действий правительства по его минимизации.

В некоторых аспектах это представляет собой калькуляцию, которую получает правительство для того, чтобы просчитать или принять контрмеры для минимизации угрозы, однако вероятно и то, что это может увеличить и некоторые другие риски.

Трапанс поясняет, как эти концепции близко взаимодействуют: угрозы являются “конкретными”, которые могут быть вероятностно оценены; уязвимость также представляет собой “вероятность”, последствия имеют человеческое и материальное измерения, и результатом этого всего является риск, который определяется практиками как “вероятность неблагоприятного исхода”, относящегося к угрожающему событию, за который обычно принимают вооруженный инцидент, однако в строгом смысле понятие риска имеет отношение не только к военной сфере. Трапанс отмечает целостную природу идентификации угроз и соответствующего планирования, особенно для представителей высших эшелонов власти. Его вывод звучит таким образом: “Всё в конце концов сводится к решению на основе информации. Существует не одиночный, выделенный риск, а их комплекс”. Современные государства обязаны рассматривать весь спектр физических, социальных и экономических угроз, причем для полной оценки комбинаций рисков необходимы:

- эффективный сбор информации и целевой процесс ее оценивания;
- экспертный анализ;
- процедуры, обеспечивающие адекватный и пригодный для дальнейшего использования анализ угроз представителям верхних эшелонов власти.

Угрозы и процессы планирования не могут быть актуальными исключительно для больших государств. Фактически доказано, что и небольшие страны должны прилагать усилия по оценке угроз и рисков. Иллюстрируя это, Трапанс использует сравнительную стратегию для всего спектра государственных механизмов планирования: от экономических и военных сверхдержав (США) до государств с мощными вооруженными силами (Россия) и менее доминирующих стран (Словакия, страны Балтии). Однако каждое из этих государств имеет свое уникальное пространство безопасности, и вывод, к которому приходит автор, состоит в том, что каждое государство обязано систематически оценивать вероятности, потенциал и потребности. Оценки показывают, что против некоторых рисков любое государство является уязвимым, и полная безопасность невозможна для самой богатой страны, и поэтому риски должны учитываться всегда и везде.

Детально разбирая наиболее значительные риски, с которыми сталкивается государство (терроризм, техногенные и природные угрозы, криминал), Трапанс приходит к выводу, что посредством создания систем оценки угроз и планирования, участия в соответствующих международных организациях и программах, государства могут во всеоружии встретить настоящие и будущие опасности.

Как демократии планируют оборону

Ян Трапанс в своей главе “Демократия, безопасность и оборонное планирование” дает интересный обзор изменений, происходящих в бюрократических процедурах у развивающихся странах, а также анализирует внешние силы, которые влияют на развитие оборонных стратегий. Имея полномочия защищать государство, вооруженные силы обладают такой культурой и структурой, которые во многих аспектах находятся в прямой оппозиции методам демократии. В самом центре противоречий, существующих между военной культурой и демократическими принципами, находится министерство обороны, которое представляет собой весьма любопытный сплав организаций, пытающиеся прими-

речь конкурирующие интересы и требования. В работе показано, насколько простыми являются научные принципы, но реальность оказывается значительно более трудной и интересной.

Автор оспаривает всеобщую уверенность в том, что военным нельзя доверять проведение реформ, и это способствует демократической ответственности, он считает, что такой подход чреват потерей автономии. Трапанс показывает, что военное командование обладает большей властью в продвижении демократии, чем гражданские лица. К сожалению, он недостаточно ясно объясняет, почему офицеры, имеющие свои собственные взгляды, мужество и технические познания, способны реформировать свои закаленные и дисциплинированные силы с точки зрения норм новых политико-военных отношений. Военные способны успешно применять свои профессиональные навыки, и во многих случаях они сами становятся ответственными за все механизмы, которые должны им помогать в развитии и подготовке. Кратко можно сказать, что министерство обороны или департамент обороны, как в США, должны работать вместе или против многочисленных действующих субъектов внутри и извне бюрократического окружения.

Министерство и законодательство

Конституция страны и соответствующие законы определяют ответственность оборонного министерства перед законодательством. В плане ответственности не существует серьезных отличий в работе министерства обороны от других министерств. В качестве реакции на право законодателей требовать отчетность со стороны исполнительных органов власти и их должностных лиц, все министры, как правило, должны выступать перед парламентскими комитетами, от них может быть потребовано присутствие на слушаниях, где они обязаны отвечать на поставленные им вопросы. На практике, однако, взаимоотношения министра обороны с парламентариями куда более тонкие и сложные. Все законодательные органы имеют постоянные комитеты, причем комитеты по делам безопасности и обороны являются более привилегированным по сравнению с остальными, и поэтому пользуются особым вниманием со стороны парламентского руководства. Среди многих других уроков, извлеченных из опыта переходного периода, заслуживает внимания то, что правительства редко бывают достаточно компетентными для того, чтобы осуществлять эффективный надзор над военным сектором, и поэтому так часто именно офицеры, служащие в министерстве обороны, осуществляют надзор и контроль. Более того, законодатели редко обладают возможностями интерпретировать и оценивать потребности обороны и безопасности, поэтому военному руководству поручаются функции контроля над деятельностью министерства, и это фактически означает, что военные контролируют сами себя. Трапанс в своем обзоре концентрирует наше внимание на том, что до тех пор будет существовать угроза демократическим принципам со стороны оборонного ведомства, пока министры обороны не разработают такую систему оценок, которая конкурировала бы с военной.

Министерство и правительство

В государствах переходного периода, где все еще наблюдаются отголоски авторитарных режимов правления, министрам обороны приходится действовать в очень сложной среде. Трапанс акцентирует наше внимание на том, что государства, которые ставят перед собой сложные цели получения членства в Евросоюзе или НАТО, не только не обеспечивают интеграцию деятельности конкурирующих и сотрудничающих министерств. Фактически в странах-кандидатах на вступление в различные уважаемые международные организации наблюдается доминирование властной элиты с раздутой бюрократией, которая не способна работать в контексте координированной политики. Новая демократизированная среда требует более широкого понимания, что представляет собой безопасность в национальном контексте, а от новых правительственных органов — работы на общие цели. В этой ситуации они вынуждены не просто работать, а именно взаимодействовать с другими службами безопасности, которых они контролировали на протяжении авторитарного правления. Однако довольно сложно суммировать все нюансы вынужденного взаимодействия между министерством обороны и другими государственными институтами безопасности, проще сказать, что в большинстве случаев

существует несколько принципиальных процессов, которые заставляют службы сотрудничать и делают это обыденной практикой.

Министерство и общество

Во многих странах переходного периода существовали способы надежно опеределить и интерпретировать отношение общества к вооруженным силам. Учитывая тот факт, что общество может и должно иметь значительное влияние на аппарат безопасности, следует признать, что во многих случаях общество по-прежнему очень уважает свои вооруженные силы и доверяет им, даже несмотря на репрессивную роль, которую имела армия в годы тоталитаризма. Однако это общее отношение сместилось в сторону того, что вооруженные силы должны быть меньшими по численности, но при этом более профессиональными, и не комплектоваться на основе всеобщей воинской обязанности. Министры обороны стран с молодой демократией уже не колеблются в использовании как традиционных, так и новых форм средств массовой информации для достижения максимума открытости, правда, при этом пока отстают от более развитых стран. Трапанс при этом даже высказывает предположение, что НАТО, вероятно, распространяет больше информации в странах-партнерах, чем министерства обороны среди своих структур. Автор приходит к выводу, что министерства обороны в большинстве стран переходного периода, к сожалению, терпят неудачу в принятии демократических стандартов. Пока они не могут достойно ответить на общественные потребности и требования, и этот факт должен стать предметом немедленного и самого серьезного внимания.

Навстречу западным требованиям

Вероятно, что самое большое внешнее влияние на министерства обороны стран переходного периода оказывают программы помощи со стороны стран Запада, особенно членов Альянса. Хотя эти программы и хорошо принимаются, разнообразные проблемы существенно снижают их эффективность. Главной среди них является то, что приглашенные эксперты часто владеют спецификой целей и задач обороны только своей страны, а не какой-либо другой. Более того, эти эксперты могут находиться в стране на протяжении короткого периода времени и поэтому недостаточно знакомы с ее потребностями, динамикой и людьми. Министерство обороны находится на переднем крае борьбы для вступления в НАТО и ЕС, поэтому ему приходится встречаться с разнообразными и противоречивыми задачами, в частности, оно вынуждено работать с отдельными личностями, при этом хорошо понимая, что кое-кто из них может на самом деле препятствовать всем усилиям улучшить состояние военного потенциала и вооруженных сил.

Изучая новые организационные факторы, с которыми измененные министерства обороны обязаны иметь дело — другие службы, агентства, общества, внешние влияния на государство, — мы понимаем, с какой действительно запутанной и сложной средой встречаются государства с развивающейся демократией. При этом мы чисто научно понимаем, что, наверное, государства переходного периода могут и не повторять ошибок тех стран, которые прошли этот путь ранее.

Повышение международных стандартов поведения и ОБСЕ

После окончания холодной войны европейцы ищут невоенные способы уменьшить насилие, происходящее на континенте, а в последнее время — под влиянием Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). По этому поводу я вспоминаю свой первый практический опыт работы с ОБСЕ, когда я, молодой офицер, был наблюдателем в секторе США в составе первого контингента НАТО, размещенного в Боснии-Герцеговине после заключения мирного соглашения. С прекращением проявлений насилия в Юго-Восточной Европе характер военной угрозы существенно изменился — ранее вероятность возникновения общеевропейского военного конфликта между Западом и Востоком была значительной, сейчас действующие стандарты поведения государств в спорных и конфликтных ситуациях дают хорошую гарантию продолжительной стабильности. Для этого в 1994 году ОБСЕ был разработан Кодекс поведения в военно-политических аспектах безопасности (*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*), где подчеркивается значение национальных усилий

для достижения международных целей, особенно мер по установлению доверия в военно-гражданских отношениях и приеме на службу в вооруженных силах.

Виктор-Ив Гебали в своем постатейном комментарии к VII и VIII разделам “Кодекса поведения ОБСЕ в политико-военных аспектах безопасности (1994)” (Демократический контроль и использование вооруженных сил) анализирует важные вехи в усилиях по применению международных норм для более реалистичной концепции, в которой власть, ее вооруженные силы являются лишь легитимным законным инструментом для обеспечения безопасности страны. Как указано во вступлении к его обширной статье, с окончанием холодной войны демократический контроль и использование вооруженных сил стали первейшими условиями, которые демократические государства должны выполнить на пути вступления в европейские или евроатлантические организации. Однако последние несколько иначе используют Кодекс поведения ОБСЕ, который служит им более в качестве пособия, когда речь идет об определении принципов демократического контроля и использовании вооруженных сил.

Как отмечает Гебали, Кодекс поведения ОБСЕ, после Хельсинского окончательного акта, остается наиболее важным принятым нормативным документом, потому что он представляет собой инструмент, равного которому нет ни в одной международной организации, включая Кодекс поведения ООН для служащих правоохранительных органов (*United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials*). Более того, Кодекс поведения вторгается в сферы, которые прежде были недоступны для международных норм — развитие государственных вооруженных сил и контроль над ними. Кроме короткой преамбулы, Кодекс поведения содержит 42 положения, которые разбиты на 10 блоков, объединяющие три основных направления, относящихся к: межгосударственным нормам (блоки I-VI, параграфы 1-19), внутригосударственным органам (блоки VII-VII, параграфы 20–37), а также меры по их реализации и заключение (блоки IX–X параграфы 38–42). Гебали комментирует следующие блоки:

- Блок VII, в котором обсуждаются демократические аспекты контроля над вооруженными силами, автор отмечает, что сейчас для обозначения всех ведомств, работающих на национальную безопасность, употребляется термин “сектор безопасности”;
- Блок VIII, в котором в общих чертах рассматривается принцип демократического использования вооруженных сил.

В аннотации к блокам VII и VIII, где обсуждаются базовые вопросы *кто* должен контролировать и *что* именно, как это должно осуществляться, и нормативные обоснования того, *почему* демократический контроль является крайне важным, Гебали использует следующую таблицу, в которой подчеркивается суть содержаний этих блоков:

Кто?	Конституционные демократически легитимные органы власти (§ 21). Особую роль играют законодательные органы власти.
Что?	Регулярная армия, военизированные службы, силы внутренней безопасности, спецслужбы и полиция (§ 20). Только первые три категории (§§ 21, 27, 32). Военизированные службы (§ 26). Нерегулярные воинские формирования (§ 25). Вооруженные силы (§§ 22, 23, 28, 30, 31, 34, 35, 36, 37).
Как?	Конституционный приоритет гражданской власти по отношению к военной (§§ 21, 22, 23, 24, 25, 26). Соблюдение вооруженными силами международного гуманитарного права. (§§ 29, 30, 31, 34, 35). Соблюдение фундаментальных человеческих прав военнослужащих (§§ 23, 27, 28, 32, 33). Соизмеримость использования мер принуждения для установления законности и правопорядка (§ 36) и запрещение использования силы для ограничения свободного, мирного и законного осуществления прав человека или лишения людей их индивидуальной или коллективной принадлежности (§ 37).
Почему?	“Неотъемлемый элемент стабильности и безопасности”, а также “важнейшее выражение демократии”

Как и все другие работы, посвященные проблемам гражданского контроля над сектором безопасности, блоки VII и VIII *Кодекса поведения* не содержат подробных моделей. Вместо них эти блоки приводят общие рекомендации, однако Гебали отмечает ряд недостатков *Кодекса поведения*, а именно:

1. В блоках VII и VIII рассказывается об осуществлении только гражданского и законодательного контроля, но не судебного надзора.
2. Кодекс поведения не содержит права и обязанности военнослужащих вооруженных сил, которыми они должны руководствоваться
3. Кодекс не содержит рекомендаций, которым должны следовать вооруженные силы во взаимоотношениях с избранным правительством в любой отдельно взятой стране.
4. Не приводится концептуальная связь между Кодексом поведения и Венским документом относительно мер по построению доверия и безопасности (*Confidence and Security Building Measures, CSBM*).
5. Кодекс поведения не содержит достаточных пояснений по поводу использования военизированных формирований даже для стран-участников ОБСЕ, а также относительно их использования в обмен соглашений по контролю над вооружением.
6. Кодекс значительно слабее обеспечивает соблюдение международного гуманитарного права по сравнению с Женевской конвенцией 1949 года.
7. Кодекс не содержит рекомендаций по поводу использования вооруженных сил во время чрезвычайного положения.
8. Кодекс не обязывает страны-участницы ОБСЕ использовать эту информацию в деятельности их секторов безопасности.
9. Как было отмечено выше, Кодекс поведения относится к пяти категориям вооруженных сил (армия, полувоенные формирования, силы внутренней безопасности, спецслужбы и полиция), но не содержит рекомендаций относительно оперативной деятельности спецслужб, полиции или пограничных служб.

Несмотря на эти довольно существенные ограничения, Кодекс поведения представляет собой заслуживающий всяческого внимания документ, где приводятся конкретные международные стандарты действий по контролю над вооруженными силами страны и их использованию. Комментарий Гебали служит практическим пособием по осуществлению этих демократических норм как для стран-участниц ОБСЕ, так и рекомендацией по осуществлению демократического контроля над сектором безопасности для стран-кандидатов, где продолжается борьба за укоренение демократических идеалов.

Трансформация кадровой политики в вооруженных силах — пример Венгрии

Как неоднократно упоминалось в этой книге, события, которые произошли в европейских государствах в 90-х годах прошлого столетия, существенно изменили деятельность и политику по отношению к сектору безопасности. Демократизация потребовала от исполнительных органов власти большей открытости и подотчетности, а измененное пространство безопасности требует от вооруженных сил и сил безопасности большего потенциала и готовности к ответным действиям. В главе “Принципы и практический опыт кадровой политики: пример сил обороны Венгрии”, автором которой является Ференц Молнар, подчеркивается влияние внутренних и внешних сил на формирование и изменение состояния безопасности.

С точки зрения внутреннего опыта, который имеет Венгрия, процессы демократизации страны форсировали многие изменения в обществе и государстве, включая применение принципа верховенства закона в отношении к человеческим ресурсам, обучение военнослужащих демократическим нормам и изменение отношений армии к обществу. С точки зрения внешних влияний, после развала коммунистических учреждений образовалось новое и динамическое пространство безопасности, что послужило стимулом для создания новых национальных оборонных стратегий, политики и структур. Внутри страны процесс демократизации, благодаря достижению общественного и политического

консенсуса, был успешно завершён в относительно короткие сроки. Адаптация к новому внешнему окружению была, однако, значительно более трудной, так как Венгрии пришлось решать многочисленные новые внутренние проблемы, включая экономические трудности и общественную безопасность. Но, несмотря на это, процесс демократической консолидации и развития внешней политики ускорил формирование соответствующей кадровой политики, стратегий и практической деятельности в венгерских вооружённых силах. Адаптация к демократическим процедурам с самого начала переходного периода, уменьшение численности вооружённых сил в ответ на изменения, происходящие в пространстве безопасности, более серьёзные бюджетные ограничения, а также необходимость усилить потенциал вынудили Венгрию разработать более эффективную кадровую политику и соответствующие рабочие механизмы и подходы. В этой главе исследуются вопросы, связанные с кадровой политикой в венгерском секторе безопасности.

Роль парламентов в продвижении демократических ценностей и законов

Нормативно и в соответствии с конституцией демократически избранные законодательные органы власти играют важнейшую роль в формировании национальной базы инфраструктуры безопасности, включая вопросы, связанные с кадровой политикой. Законодательная власть, как одна из ветвей конституционно разделённой власти, имеет и право, и обязанность сформировать законодательные рамки рабочих механизмов для сил обороны, обеспечить их продвижение на высшем уровне власти, обеспечить укоренение базовых демократических ценностей в вооружённых силах. В Венгрии нынешняя законодательная власть имеет прерогативу решений по поводу численности, кадрового состава (числа генералов, офицеров, военнослужащих-контрактников, призывников и гражданских лиц) и структуры верховного главнокомандования, а также она намечает и одобряет главные цели средне- и долгосрочного развития вооружённых сил, включая вопросы, связанные с персоналом. Для Венгрии эти конституционные и законодательные действия обеспечили признание того, что военнослужащие — это «граждане в униформе», и они являются составной частью гражданского общества. Более того, законодательные акты последнего десятилетия определили необходимые требования и ограничения, которые зафиксированы в Акте о законодательном статусе военнослужащих, который гарантирует верховенство закона, внутренний порядок и стабильность всей воинской организации.

Кадровая политика и менеджмент

Новое пространство безопасности (где существуют региональные и субрегиональные конфликты, а также терроризм, вызывающий наибольшее беспокойство), членство в НАТО и новые социально-культурные реалии потребовали меньшей и более профессиональной армии. Ещё одним фактором, обусловившим появления эффективных по затратам решения для защиты нации и национальных интересов, явились различные ограничения, вызванные экономической ситуацией. Новые критерии экономики и безопасности, которые существенно отличались от таковых в период коммунистического правления, форсировали формирование в Венгрии новой кадровой политики, которая привлекает и удерживает на работе наиболее квалифицированных военнослужащих. С внедрением в стране системы добровольной, профессиональной воинской службы венгерские вооружённые силы главным действующим лицом на рынке рабочей силы. Будучи одним из наиболее крупных венгерских работодателей, венгерские вооружённые силы формируются из имеющихся на рынке труда трудовых ресурсов, они осуществляют соответствующее обучение и подготовку, а также возвращение отставных военнослужащих в гражданское общество, где немало из них снова попадают на рынок труда. Для того чтобы ответить на новые вызовы, возникшие к концу 90-х годов прошлого века, была создана новая кадровая стратегия и система менеджмента трудовых ресурсов. Используя трёхступенчатый подход к развитию кадровых резервов, состоящий из *развития человеческих ресурсов, системы планирования человеческих ресурсов и управления человеческими ресурсами*, в Венгрии удалось достигнуть значительного улучшения кадровой политики, и хотя изменения продолжались на протяжении длительного периода, сейчас она отвечает современным мировым требованиям.

Защита прав

Как и во многих других европейских странах, в Венгрии военнослужащим и гражданским лицам, работающим в вооруженных силах, разрешено создавать свои представительские ассоциации. Организации по защите прав военных и гражданских лиц существуют с 1991 года, причинами появления которых явились необходимость контроля над осуществлением законности и проблема трудоустройства военнослужащих, вышедших в отставку в результате сокращения численности вооруженных сил. С 1995 года интересы военнослужащих представляет союз “Гонвед”. Это объединение сыграло значительную роль в подготовке Акта о юридическом статусе военнослужащих, в котором, в частности, закреплено их право создавать представительские организации или быть членами таких организаций. Целью Гонведа является обеспечить гарантии соблюдения основных прав военнослужащих, и основным принципом его деятельности является признание того, что военнослужащий — это “гражданин в униформе”. В интерпретации Гонведа это означает, что и гражданские лица, и военнослужащие имеют одинаковые основные права, однако гражданские права военнослужащих могут быть ограничены, по крайней мере, на время выполнения воинских обязанностей. Граждане в униформе признают воинские правила, инструкции, дисциплину и субординацию, и их деятельность в рамках представительских организаций не может быть направлена против их командиров и начальников. Однако Гонвед борется с чрезмерным ограничением прав военнослужащих и, кроме этого, выступает за их право на социальные гарантии при увольнении из рядов вооруженных сил.

В целом, служащие вооруженных сил Венгрии имеют в своем распоряжении множество инструментов и механизмов, работающих на защиту их гражданских прав и свобод. Законы страны — от конституции и до Акта о юридическом статусе военнослужащих, а также воинские уставы и инструкции соответствуют международным соглашениям и рекомендациям относительно соблюдения прав и свобод. Солдаты и их командиры изучают их. Эти механизмы и более широкий “вертикальный” демократический контроль над оборонным ведомством обеспечивает верховенство закона в этом контексте, при этом разрешены как создание представительских организаций, так и их деятельность по защите прав и интересов.

Влияние НАТО на обучение и подготовку

Факт принятия Венгрии в Альянс первоначально в незначительной степени изменил потенциал ее вооруженных сил, однако участие в НАТО дало стране конкретные стандарты и процедуры, благодаря которым Венгрия, как и другие страны, вступившие в НАТО позднее, смогли разработать свои национальные оборонные планы и приоритеты. Несмотря на значительные структурные и материальные изменения, которые потребовала членство в НАТО и участие во многочисленных образовательных программах, на первых стадиях обучения по программам НАТО не наблюдалось существенного улучшения потенциала вооруженных сил. Со временем венгерское правительство приняло решение организовать языковой подготовительный центр, основало комитет по использованию доктрин НАТО в программах подготовки, назначило ответственных за внедрение стандартов НАТО в различные аспекты деятельности вооруженных сил и потребовало, чтобы военные школы каждые три месяца отчитывались о своей работе, в частности, об уровне интеграции в НАТО. В результате этих шагов военное образование в Венгрии с 2001 года соответствует стандартам Альянса. Учитывая важное различие между образованием и подготовкой, система подготовки в Венгрии постоянно изменяется в соответствии с переходом страны на полностью профессиональные вооруженные силы и новыми заданиями, которые возникают в изменяющемся пространстве безопасности страны. Сейчас военнослужащие в период своей службы получают более значительную подготовку, чем в предыдущие годы (к примеру, от военнослужащих более не требуется выполнения таких обязанностей как уборка и патрулирование), и эта подготовка стала ориентированной на операции, проводимые НАТО и международным сообществом, особенно на операции по поддержанию мира. В новой системе подготовка для участия в операциях по поддержанию мира начинается с ранних стадий базовой подготовки военнослужащих и продолжается до тех пор, пока каждый из них не будет готов выполнить эту миссию в любое время.

Отвечая на внутренние изменения, которые произошли в стране в результате демократизации, а также на события, имевшие место за рубежом, парламент и другие органы гражданской власти осуществляют контроль кадровой политики и менеджмента, а соответствующие законы, демократические структуры и процедуры, обеспечивающие прозрачность, гарантируют его. Армейская кадровая политика базируется на стратегии национальной безопасности и военной стратегии. В Венгрии система кадрового менеджмента трансформировалась и стала действительно отвечать демократическим и профессиональным требованиям. Система воинского обучения и подготовки, принятая в Венгрии, со временем все более адаптируется к требованиям НАТО и повышает потенциал вооруженных сил в соответствии с обязательствами, принятыми страной в Праге. Соответствующие структуры и программы, созданные министерством обороны и генеральным штабом, имеют цель достигнуть полной совместимости с вооруженными силами НАТО и принимать эффективное участие в операциях по поддержанию мира. Это включает интегрированное обучение и систему подготовки, согласующиеся с доктринами и стандартами Альянса, международными законами и соглашениями.

Финансовое планирование и оборона

Оборонные издержки составляют значительную часть бюджетных расходов в большинстве стран, поэтому найдется немного сфер правительственной деятельности, которые подвергаются такому тщательному изучению и надзору со стороны государственных структур и гражданского общества, как оборона. Обычно национальная оборона вовлекает в свою деятельность около 2% трудоспособного населения и требует более 1% валового национального продукта и более 4% общих бюджетных расходов. Окончание холодной войны привело к смещению баланса между государством, рынком и гражданским обществом, изменило пространство, в котором действуют государственные структуры, включая оборонное ведомство. Общественная сфера внутри страны и субъекты, действующие на международной арене, требуют высоких этических стандартов, прозрачности и подотчетности оборонного сектора и рассматривают надлежащее управление вооруженными силами как составной элемент процесса общественного развития. Хари Букур-Марку в своем разделе «Финансовое планирование и процедуры использования ресурсов в сфере обороны» детализирует это изменившееся пространство, где обороне приходится иметь дело с фискальными органами и ограничениями, прозрачностью и изучением. Букур-Марку акцентирует внимание на процедурах, которые делают финансовое планирование и использование ресурсов более эффективными, включая рамочное планирование, принципы управления системой отчетности, главные процессы финансового планирования и проблемы, возникающие при использовании ресурсов.

Рамки финансового планирования и распределения ресурсов

Букур-Марку достаточно корректно объясняет, что оборонное финансовое планирование и распределение ресурсов являются составными частями более широкой концепции оборонного планирования, к которой в различных европейских странах подходят по-разному. Она может быть генерализована, однако оборонное планирование охватывает организации и институты, которые, в свою очередь, осуществляют формирование политики, силовое планирование и распределение ресурсов. Структура оборонного планирования охватывает множество институтов, имеет особую связь с системой финансового планирования законодательных органов, в ее состав входят внутренние комиссии, исполнительные агентства, которые выполняют ключевые роли в планировании и привлечении финансов и ресурсов, а также само министерство обороны. Усиление динамики этих функций иногда создает определенное напряжение между формальными и неформальными институтами, включая законодательные рамки, механизмы контроля, обычаи и традиции. Несмотря на широкую вариативность правительственных систем управления и национальных норм, которые обуславливают общественно-государственную деятельность и ответственность, Букур-Марку дает весьма ценные рекомендации для максимизации эффективности системы финансового планирования.

- Ответственность различных ветвей власти, типичных для демократического правления — законодательной, судебной и исполнительной — должна быть четко определена. Законодательная

ветвь обязана обеспечить регулирующие законы, процедуры и бюджеты, в то время, когда исполнительная власть должна выработать соответствующую политику и найти компромиссные решения в рамках бюджета.

- Наличие четко действующих механизмов координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью является важнейшим условием для эффективного использования ресурсов. Эти механизмы включают не только методы и процедуры, действующие как в фазе исполнения, так и в процессе принятия решений и разделения ответственности. Принципиальным является разграничение полномочий между теми, кто осуществляет стратегическое оценивание и выбирает варианты стратегий для заданного периода времени, и теми, кто санкционирует и контролирует внедрение решений.
- Связь между правительственными и неправительственными структурами общественного сектора должна базироваться на четких установках с целью избежать принятия несоответствующих решений и коррупции. Вся деятельность должна основываться на правилах и процедурах, применение которых не может быть дискриминационным.

Понятные бюджетные законы, открытые и доступные административные правила должны применяться к выполнению любых обязательств или распределению общественных ресурсов, особенно для всех контрактов, заключаемых внутри оборонного сектора. Этические стандарты поведения служащих — как гражданских лиц, так и военных — должны быть близкими по духу, понятными и широко известными.

Букур-Марку предупреждает, что не существует всеобщих четких моделей финансового планирования и использования ресурсов, и что личные интересы, пристрастия или предубеждения иногда могут в значительной степени влиять на их направленность. Например, могут вступать в противоречие группы, которые в планировании и привлечении ресурсов ставят акцент на экономической эффективности, и те, которые формируют процедуры в соответствии с законодательными нормами и стандартами.

Принципы финансового планирования и распределения ресурсов

Полагаясь на здравый смысл и на свое понимание финансовых факторов, существующих в системе национальной обороны, Букур-Марку утверждает, что первичным и первоочередным является понимание того, что оборона является исключительно общественным делом, и производство, поддерживающее национальную оборону, обладает специфическими характеристиками. Поэтому та цена, которую нация может или согласна платить за свою оборону, не сформирована исключительно идеальным рынком, балансирующим на грани спроса и предложения. Более того, не множество потребителей и поставщиков, а именно государство является главным действующим лицом в обеспечении национальной обороны, и поэтому именно оно устанавливает цены, качество и количество оборонного “продукта”. Букур-Марку утверждает, что “тот факт, что оборона является чисто общественным и государственным продуктом, должны осознавать люди, занимающиеся оборонным управлением и планированием, а также они должны понимать, что действуют в условиях, отличающихся от обычных рыночных отношений”. И это осознание должно руководить всеми их действиями.

Одним универсально применимым принципом является то, что государство должно формулировать оборонные цели и планировать показатели, которые должны иметь свои конкретные характеристики или статус готовности, достигаемые в определенных временных рамках, а также основные затратные ограничения. Лицам, осуществляющим планирование и принимающим решения, необходимо понимать финансовые и нефинансовые эффекты каждого своего шага, для того чтобы сформировать целостное осознание стоимости каждой оборонной программы. Другим руководящим принципом является периодическое оценивание финансовых условий оборонных программ на стратегическом и оперативном уровнях. Периодическое оценивание поможет выявить лишние затраты, выплаты, которые могут быть отсрочены или перераспределить ресурсы в пользу приоритетных видов деятельности. Кроме этого, специалисты, занимающиеся оборонным планированием, должны учитывать, что всегда существуют непредвиденные и поэтому незапланированные траты, которые в реа-

лиях обороны скорее являются правилом, чем исключением. Любое плановое финансовое решение, кроме этого, в значительной мере зависит от специфических норм, традиций и процедур, принятых в стране. И последнее, что еще стоит учесть, что экспертизы стоят денег, причем немалых. Комиссии и советы, работающие на постоянной или временной основе, служат для того, чтобы экономить средства, но они функционируют в специфической организационной и плановой среде, и на их работу также необходимы финансы.

Создание прозрачного и эффективного планирования

Признавая, что обширные задачи, которые решает финансовое планирование и распределение ресурсов, необходимо подвергать контролю со стороны фискальных органов, который поможет в достижении максимальной эффективности и определении оптимальной оборонной структуры, Букур-Марку приводит описание нескольких шагов, направленных на повышении прозрачности финансового планирования.

Первый шаг подразумевает определение и рассмотрение доступной финансовой информации как на стратегическом, так и на оперативном уровнях. Наиболее важным информационным компонентом является общая сумма расходов, которую государство готово потратить на оборону, которая выражается в процентах от валового национального продукта и представляет собой целиком конкретную цифру. Также должна быть собрана информация о потребностях и требованиях различных общественных служб. Даже если этот процесс имеет направленность "сверху-вниз", финансовый плановик обязан понимать, что нижестоящие службы и агентства ожидают, что им выделят финансы в объеме, достаточном для выполнения своих функций и задач. Другой важный массив информации, который должен знать финансовый плановик, это уровень детализации планов агентств и расходов по каждой статье, подлежащих обсуждению, которые должны подразумевать эффективность их повседневной работы и возможность широкого анализа.

Следующим шагом финансового планирования является выработка финансовых рекомендаций и альтернатив для командования, офицеров или руководящих гражданских работников, занимающихся этими вопросами. Главным условием для тех, кто занимается финансовым планированием, является достаточное количество необходимой информации о целях и политике, которые формируются руководящими сотрудниками для того, чтобы их организации достигали поставленных целей, и каким образом это будет осуществляться. Естественно, что рекомендации должны вырабатываться в самом начале процесса планирования и базироваться на доступной на этот момент информации. Первоначальные предложения должны учитывать неопределенности и риски, которые могут повлиять на выполнение бюджета. Рекомендации должны содержать соответствующие пути для достижения поставленных целей, оценку того, каким образом финансовая деятельность может повлиять на другие виды деятельности организаций, приоритетные направления работы, а также на анализ эффективности расходов и детальный план действий в каждом из направлений.

После того как будут предприняты эти шаги, Букур-Марку подчеркивает, что особое значение для соблюдения демократических норм получит прозрачность финансового планирования. Тот факт, что финансовое планирование и распределение ресурсов имеет определенную иерархию, повышает важность соблюдения прозрачности. Существует множество возможностей для ключевых работников организаций и их подчиненных участвовать в процессе планирования с самых ранних его стадий, но для тех, кто занимается планированием на более низком уровне, необходима хотя бы черновая информация об их деятельности. Прозрачность как внутри самой организации, так и для общественности повышает эффективность процесса распределения ресурсов, делает его справедливым и таким, который служит высоким национальным целям. Вместе с фокусированием на выполнении установленных программ, прозрачность играет очень важную роль на этой стадии процесса финансового планирования.

Дилеммы распределения ресурсов

Дилемма, которая возникает в процессе распределения ресурсов, не означает, что некоторые службы могут получить больше или меньше денег. Она заключается в том, что должно быть удовлет-

ворено в процессе распределения ресурсов: требования, выдвинутые военными службами и другими государственными агентствами или цели, которые определяет текущая политика. Это также означает поиск баланса между расходами на оперативные потребности и расходами на развитие. Эта дилемма может быть решена путем выработки четкой оборонной политики, которая интегрирует политическое видение и политические варианты для парламента, исполнительных органов власти, обороны и широкой общественности. Основанные на такой политике, любые оборонные моменты, включая кадровую политику и отправку войск за рубеж для выполнения операций по поддержанию мира, должны звучать справедливо и логично, легко восприниматься как военными, так и обществом. В любом оборонном документе надо учитывать основные элементы распределения ресурсов и его последствия. Политические цели и стратегические военные задачи должны быть ясными и базироваться на политических полномочиях и институциональных требованиях, обеспечивающих главенство конституции и законов в управлении обороной. Эти цели должны дополняться развернутым описанием требуемых результатов.

Любой подход к финансовому планированию и распределению ресурсов должны быть преемственными, учитывать контекст и специфику страны, для оборонного пространства которой осуществляется этот процесс. Если финансовое планирование и бюджетирование использовать должным образом, они могут стать мощным двигателем трансформации оборонного ведомства, к этим аспектам оборонной деятельности следует подходить так, как и к оборонной политике, стратегии и силовому планированию, они должны стать частью военной культуры. Всем без исключения оборонным ведомствам было бы полезным признать, что финансовое планирование и распределение ресурсов всегда нуждаются в улучшении и развитии. Использование иностранных экспертов для совершенствования методов финансового планирования и распределения ресурсов стало бы серьезным шагом в этом направлении.

Оборона, государство и финансирование

Контроль над деятельностью органов исполнительной власти путем ограничения финансирования со временем доказал, что является наиболее эффективным механизмом и употребляется не только для контроля вопросов, связанных с обороной. Большинство европейских стран, которые избрали членство в Альянсе, не часто развивали свои политические системы в такой же мере, что и НАТО. Поэтому существует определенная несогласованность систем, которая требует дальнейшего исправления, особенно с точки зрения долгосрочного партнерства. Новые страны-члены НАТО, однако, считают, что для их новых демократий принятие некоторых деталей партнерства является слишком сложным делом. Серьезные проблемы, с которыми столкнулось либеральное венгерское правительство, выполняя свои обязательства относительно членства в НАТО, наглядно демонстрируют сложности, испытываемые новыми членами Альянса. В своей работе «Экономически жизнеспособный менеджмент оборонных расходов» (*Economically Viable Management of Defence Spending*) Михали Замбори обсуждает венгерский опыт в развитии современного прозрачного оборонного планирования и механизмов финансирования. В своей главе Замбори аргументирует мнение о том, что Венгрии необходима система оборонного планирования. Причем эта система будет работать не только на потребности Венгрии, а также может стать моделью для новых членов НАТО.

Для стран-бывших участниц Варшавского договора переход от социалистического стиля управления государственными ресурсами был сложным для всех аспектов государственной и общественной жизни, долгое время экономическая и оборонная сферы были полностью зависимыми от централизованного регулирования экономикой и системы безопасности, курируемой СССР. Из-за того, что между деньгами и обороной существует особенно сильная связь, социалистические государства были вынуждены принимать большие оборонные бюджеты и соответствующие системы оборонного планирования. Изменить акценты в оборонной сфере оказалось легко, изменить структуру отношений, особенно в условиях жестких финансовых ограничений, в самом начале оказалось значительно более трудным делом. В случае Венгрии гражданское и военное руководство имели возможность выбрать нечто оптимальное между существующими в разных странах системами бюджетного плани-

рования, что Замбори назвал двухвекторным методом, так называемой техникой “сверху-вниз-вверх”, основанной на том, что сначала бюджет спускался “вниз” для обработки на нижних уровнях, откуда отправлялся снова наверх в органы централизованного планирования для выработки унифицированных данных по затратам. На базе своего законодательства и опыта по выполнению бюджета страны могут разрабатывать свою собственную ежегодную структуру оборонного бюджета. Эта представляет собой общую характеристику, где разделены траты на личный состав и материальное обеспечение, а также расходы на научно-исследовательские работы.

В бурных 90-х годах прошлого столетия, когда членство в НАТО стало принципиальной задачей венгерской внешней политики, все оборонное ведомство подверглось тщательному изучению и трансформации. Венгрия стала членом НАТО 12 марта 1999 года, что дало стране не только определенные права и привилегии, но и наложило существенные обязательства. Именно из-за этих обязательств властями Венгрии было принято решение привести бюджетную систему в полное соответствие со стандартами НАТО. Для сферы оборонных расходов новая система оборонного планирования была и остается адекватным ответом Венгрии на требования, выдвигаемые Альянсом. Наиболее существенными моментами этой системы являются:

Ориентация на цели — рациональность в расходах

Согласно принятой в Венгрии системе оборонного планирования, бюджетные требования связаны с конкретными задачами, которые решает оборона, а не со стоимостными ограничениями. Подобная ориентация требует внедрения информационной системы финансового менеджмента, которая использует унифицированные методы для подсчета стоимости выполнения определенных задач во всем спектре национальной экономики. С помощью этих методов определения суммарной стоимости, кроме прямых расходов, можно выделить часть суммарной стоимости, которая связана с выполнением отдельной задачи, с учетом пропорций непрямых расходов.

Комплексность

Комплексное оборонное планирование представляет собой систему, которая базируется на постоянно обновляемых, законодательно одобренных военно-политических требованиях, которые отражают интересы и приоритеты безопасности каждого суверенного государства, а также задачи, которые должна решать оборона и которые широко обсуждаются правительством. Как результат, мы получаем сбалансированную, гибкую комплексную систему планирования, действующую в различных временных рамках.

Ожидания

Замбори полагает, что военное планирование должно базироваться на различных временных рамках. Планы, разработанные для различных периодов времени — долго-, средне- и краткосрочные — взаимосвязаны друг с другом, что отражается в унифицированной системе планирования. Как компонент системы оборонного планирования метод программного бюджетного планирования (в которых акцентируется на выполнении задач в рамках реальных проектов) служит цели связать различные временные периоды планирования, что позволяет не только подсчитывать общие и ежегодные стоимостные показатели многолетних задач развития, но и инкорпорировать их в различные временные планы. Согласованность государственного и военного планирования должна быть гарантирована действием долго- и среднесрочной системы планирования государственного управления.

Гибкость

Конечные сроки и условия реализации плана могут изменяться, если он будет модифицироваться. Длительное “обеспечение” выполнения плана может сделать так, что он станет “переходящим”. Переходящее планирование подразумевает гибкость в выполнении краткосрочных задач и помогает поддерживать выполнение средне- и долгосрочных планов.

Прозрачность

“Продукты” военного планирования должны быть честно представлены, для того чтобы получить их одобрение и поддержку, и наиболее эффективной движущей силой достижения этого являются средства массовой информации. Если сказать кратко, демократический контроль над вооруженными силами государства обязан существовать хотя бы для того, чтобы налогоплательщики видели, как расходуются их деньги. Это можно осуществить путем комплексной презентации планов, используя понятный язык и объясняя военные категории и термины, и в то же время не разглашая военные и государственные секреты. Презентация планов должна, по возможности, включать их сравнительный анализ.

Хотя вышеуказанные моменты свидетельствуют о преимуществах, которыми обладает упорядоченная система оборонного планирования, однако в действительности этот процесс вовлекает комплекс вопросов, включающий механизмы контроля, финансирования, военного планирования, расходов на необходимые закупки и нужды. Замбори твердо верит в эту систему, которую он описывает как “хорошо организованную и эффективную” и которую Венгрия не может позволить себе игнорировать. Многофункциональность, которую требует НАТО, в сочетании с унифицированными методами оборонного планирования принятыми в Альянсе, эффективное управление оборонными расходами, политическая воля обеспечить прозрачность военных бюджетов — являются наиболее важными причинами для принятия и использования системы оборонного планирования. В конце своей работы автор четко заявляет, что в Венгрии принимаются правильные решения относительно оборонного планирования, он полагает, что “изменение политического окружения, постоянно меняющиеся правила, требования НАТО к своим членам — все это представляет собой вызовы для системы оборонного планирования, которая является достаточно гибкой, чтобы справиться с ними”.

Международное сотрудничество

Как мир воспринимает события, такие ответы на них дают государства. Рискую сильно упростить концептуальные отличия между реальной структурой мира и либеральными теоретическими конструкциями, следует признать, что отношение к земному шару, как арене для борьбы противников, что раньше было принципиально необходимым для власти и просто для выживания, изменилось, и мир стал все более восприниматься как глобальная сфера, где существуют огромные возможности для сотрудничества.

Международное сотрудничество и добрососедские отношения

Пол Дуней в своей главе “Меры по гарантии эффективного международного сотрудничества и добрососедских отношений в аспектах обороны и безопасности” демонстрирует реалистичную парадигму, согласно которой государства не могут полностью доверять друг другу и поэтому избежать борьбы за военное превосходство. Приняв это, страны должны искать пути улучшить свое отношение относительно этой конкуренции. Однако мир не становится добрее, и в нем существуют районы, где все население страны подвергается риску, и мы обязаны понимать это.

Дунай совершенно справедливо полагает, что взаимное соперничество между США и СССР самым серьезным образом влияло на решения относительно безопасности, иногда ставило мир на грань военного конфликта из-за полного отсутствия доверия. Пространство безопасности, образовавшееся после окончания холодной войны, потребовало более тщательного анализа и точности в военных решениях. В нынешнем однополярном мире, где США доминируют и в экономике, и в военной сфере, наблюдается расцвет регионализма и глобальное распространение либеральных политических систем, что государства обязаны учитывать в формировании оборонной политики. Простое сопоставление показывает, как быстро действия отдельных государств становятся комплексными и четкими, особенно когда международные группировки угрожают безопасности их граждан внутри самих стран. Одним из проявлений этого комплексного взаимодействия является рост международных организаций, которые имеют цель способствовать региональной и международной безопасности. Дуней в своей главе фокусирует свое внимание на таких институтах, осуществляющих региональный и

субрегиональный контроль над вооружениями, на политике “Пакта стабильности” и на определенных аспектах программы “Партнерство ради мира”.

Региональный и субрегиональный контроль над вооружениями

Вместе с ослаблением напряженности в отношениях между Востоком и Западом и уменьшением угрозы ядерного конфликта, в последней декаде XX века наблюдалось распространение различных мер, направленных на достижение региональной стабильности и контролю над потенциальными угрозами безопасности в регионе. Меры по построению доверия, игравшие доминирующую роль на протяжении холодной войны, основной целью которых было уменьшить вероятность крупномасштабного конфликта между Востоком и Западом, сегодня в основном потеряли свою актуальность. Возник определенный вакуум, внутри которого начали возникать механизмы, задачей которых был ответ на непредсказуемое развитие событий в нынешнем мире. Немало из этих механизмов было представлено общественности, включая Московские соглашения относительно гуманитарных проблем, Берлинский механизм, имеющий отношение к чрезвычайным положениям, и Венский механизм относительно воинских формирований с невыясненными целями.

Из анализа Венского механизма, который предлагает Дуней, наиболее заметно, что меры по построению доверия предлагают странам немного стимулов для добровольного сотрудничества и еще меньше инструментов для того, чтобы гарантировать сокращение сил. Как отмечает автор, “несмотря на заметную выгоду, региональные мероприятия также выглядят достаточно рискованными”. Дуней утверждает, что европейским государствам необходимо серьезно осмыслить свои позиции и действия для того, что бы континентальным процессам, направленным на усиление доверия и стабильности, не мешали различные “локальные схемы”, и шансы достигнуть общеевропейского консенсуса в этом аспекте остаются незначительными. Однако на европейской повестке дня и в дальнейшем будут находиться вопросы, связанные с выработкой двухсторонних и региональных механизмов построения доверия.

Субрегиональное сотрудничество в Европе

С роспуском Организации Варшавского договора в 90-х годах прошлого столетия наблюдался рост сотрудничества в Центрально-Восточной и Восточной Европе. Улучшение политической атмосферы положительно повлияло на региональную стабильность и безопасность. Одним из наиболее ярких событий в этом регионе стало создание так называемой Вышеградской группы, члены которой были обязаны вести деятельность, направленную на принятие стандартов НАТО. Возможно также, что республики бывшего СССР не стремятся и не будут стремиться к членству в НАТО, но станут участвовать в сотрудничестве в сфере безопасности на субрегиональном уровне. Однако пока этот механизм сотрудничества представляется ограниченным.

Пакт стабильности

Среди различных подходов, разработанных Западом для укрепления безопасности и сотрудничества в Юго-Восточной и Центрально-Восточной Европе, выделяются мероприятия, которые стимулируют страны регионов развивать субрегиональное сотрудничество. Среди многочисленных соглашений, которые возникли на базе этих мероприятий, Пакт стабильности представляется таким, который заслуживает особого внимания и анализа. Исходя из двух основных проблем, представляющих собой потенциальный источник конфликтов, — территориальные претензии и национальные противоречия — европейские государства, и особенно Франция, разработали методы для уменьшения этих угроз. Пакт стабильности успешно применялся для предотвращения дальнейшего насилия в Центрально-Восточной Европе, однако Дуней объясняет эти успехи влиянием Евросоюза на страны-кандидаты на вступление. Автор замечает, что “Пакт стабильности продемонстрировал, что Запад способен взять на себя ответственность за внутрирегиональные отношения в той части Востока, где это особенно необходимо”. Однако где желание присоединиться к Евросоюзу оказывалось менее сильным, соответственно уменьшалось и его влияние на поведение государства.

Политика Евросоюза по отношению к соседним странам

Европа прилагала значительные усилия, пытаясь наладить традиционные межгосударственные связи, нарушенные во время холодной войны и обеспечить их прочность между всеми странами региона, особенно с теми, которые выразили желание присоединиться к Евросоюзу в будущем. Запад, расширяя свое влияние на восток, в последнее время проявляет серьезную озабоченность слабым развитием регионального сотрудничества. Для того чтобы решить эту проблему, ЕС дал старт новой инициативе, названной “Новой политикой добрососедства”, целью которой является предотвратить осложнения, возникающие после его расширения. Страны, по отношению к которым применяется эта политика, при существующих реалиях не имеют шансов присоединиться к ЕС, но, тем не менее, Евросоюз стремится наладить дружеские отношения с государствами, с которыми он граничит, особенно в вопросах пограничных служб, регионального сотрудничества, ликвидации бедности и другой помощи. Дунай убеждает, что если ЕС не будет взаимодействовать со странами, с которыми имеет протяженные общие границы, он рискует оттолкнуть от себя соседней или даже хуже того.

Программа “Партнерство ради мира”

Члены НАТО, прилагая систематические усилия для привлечения к сотрудничеству стран, которые когда-то были их противниками, признали тот факт, что необходимо разработать механизм, который не только бы эффективно способствовал достижению будущей интероперабельности, но и способствовал бы их развитию путем выполнения поставленных перед ними конкретных задач. По причине того, что Альянс не имеет своих вооруженных сил как таковых, особое значение приобретают двусторонние связи, установленные между членами НАТО и большинством других стран Европы. Благодаря этим связям Альянс способен подготовить страны к членству и внести свой вклад в модернизацию вооруженных сил многих других стран. Процесс планирования и пересмотра программы “Партнерство ради мира” (*PIP Planning and Review Process, PARP*) стал основным инструментом, способствующим интероперабельности путем конкретизации требований, выдвигаемых перед участниками, и использования расширенного процесса обзора совершенного прогресса. Без сомнения, “Партнерство ради мира” стало успешной программой, способствующей принятию в Альянс новых членов. Дунай анализирует и ограничения, существующие в ней. Автор пишет, что “невозможно отрицать тот факт, что недостатком программы “Партнерство ради мира” является то, что основные связи установлены между членами Альянса и его партнерами, в то же время гораздо меньше внимания уделяется взаимоотношениям между самими членами. Результатом этого явилась ситуация, при которой НАТО был и остается центром взаимосвязей. Безусловно, это совпадает с интересами безопасности НАТО, его стран-участниц и государств, имеющих похожий политический курс. Остается лишь убедиться, станет ли это настолько же выгодным и для других стран, которые присоединятся к этой программе”.

В конце своей работы автор приходит к несколько неожиданному выводу, что окончание холодной войны не явилось тем решающим обстоятельством, которое форсировало заключение новых региональных двусторонних соглашений. Более того, Дунай приходит к выводу, что именно внешние воздействующие политические субъекты представляют собой реальную силу в “новой” Европе, и это отражает распределение власти и влияний в данном регионе после окончания холодной войны.

Управление государственной разведкой — универсальное пособие

Фред Шрейер (Schreier) в своей главе “Управление и надзор над разведкой” концентрируется исключительно на использовании разведывательных органов в демократическом государстве, и это представляют собой важный источник информации для развития и примирения разведывательных систем и функций контроля над ними. В отличие от многих других работ на эту тему, исследования этого автора базируются на серьезном опыте. Шрейер в начале главы с практической точки зрения дает описание того, как разведывательный аппарат может служить государству. Но основной целью работы являются рекомендации по улучшению функционирования безопасности в демократическом

контексте, и как государство может с наибольшим эффектом управлять деятельностью разведывательных органов.

Управление разведывательным циклом

Как отмечает Шрейер, разведывательная деятельность служит высшему политическому руководству страны, выполняя свои основные функции по сбору разведывательной информации и ее анализу. Эти два вида деятельности совершенствуются, особенно в наиболее развитых и богатых государствах, поэтому их правительства в состоянии затребовать определенные виды разведывательной информации. Достаточно распространенной системой является концепция *разведывательного цикла* — процесса, в котором информация собирается, трансформируется в разведывательную и делается доступной для высших эшелонов власти, военного командования, сотрудников и учреждений, которым необходима разведывательная информация для выполнения своих функций и обязанностей. Этот *разведывательный цикл* включает 5 стадий: 1) *планирование и направленность*; 2) *сбор информации*; 3) *обработка полученной информации*; 4) *выработка и анализ разведывательного продукта*; 5) его *распространение*. Остановимся на этих пяти стадиях более подробно для того, чтобы выяснить, какую роль в них могут сыграть исполнительные структуры.

Планирование и направленность

Для осуществления этой стадии требуются усилия разведки, которые должны обеспечить: от информации, необходимой для того, чтобы идентифицировать и оценить угрозы или приоритетные вопросы, необходимые для выработки политических и стратегических решений, а также для того, чтобы решить, какие международные или внутренние действующие субъекты подлежат тщательному изучению, вплоть до поставки разведывательного продукта его потребителям. Весь этот процесс инициируется, когда очевидной становится необходимость, или поступает запрос со стороны определенных государственных субъектов.

Сбор информации

Собранная информация постепенно становится разведывательной. В этом процессе используют открытые и закрытые источники информации, широкий круг технических средств сбора информации, которыми обладает (или не обладает) государство.

Обработка

В разведывательной деятельности обработка информации означает превращение огромных информационных массивов в форму, более удобную для разведывательного анализа, включая языковой перевод и расшифровку. Информация, которая не попадает напрямую к аналитику, сортируется и архивируется в форме, удобной для быстрого компьютерного восстановления.

Выработка и анализ разведывательного продукта

Эта стадия заключается в превращении обработанной информации в конечный разведывательный продукт, который подается в формате сообщений, кратких отчетов или более объемных исследований. Анализ зависит от того, как люди интерпретируют и оценивают события и ситуации на основе конгломерата открытой и закрытой информации. Субъекты, которые комментируют разведывательные аналитики, относятся к сфере государственных интересов, в более широком плане они представляют собой текущие события, намерения, ресурсы, вероятное развитие ситуаций, различные регионы и их проблемы, организации, группы людей и отдельные личности в различных контекстах — политическом, географическом, экономическом, финансовом, научном, военном или биографическом.

Распространение

Завершая разведывательный цикл, распространение включает обращение с готовым разведывательным продуктом и его доставку потребителю, который инициировал весь этот цикл. Эта фаза чревата ошибками. Информация, для того чтобы стать полезной, должна обладать пятью важнейшими характеристиками: актуальной, своевременной, точной, содержательной и максимально аполитичной.

Как утверждает Шрейер, эффективное управление разведкой зависит от оптимальной работы разведывательного цикла. Однако такой взгляд на разведывательный цикл может привести к сильному упрощению сложных разведывательных процессов, существующих в развитых государствах, но он служит удобной схемой для эффективного влияния политических лидеров и членов правительств на деятельность разведки. Определяя требования к разведывательным службам, представители высших эшелонов государственной власти фокусируют их усилия, помогая эффективно выполнять повседневную работу. В разведывательных функциях, которые будут процветать и в будущем, предполагается развитие и синтез всех элементов разведывательного цикла с целью обеспечить надежную и быструю информационную поддержку самым серьезным заказчикам.

Надзор над деятельностью разведки

Анализируя различные политические институты в контексте национальных традиций, истории и культуры, мы всегда приходим к выводу, что существуют некие особые, ключевые аспекты. Одним из них является надзор над деятельностью разведывательных служб. Как замечает Шрейер, «как не существует единой модели демократического контроля, так и нет четко определенной модели демократического контроля над разведслужбами». Является общепризнанным, что для эффективного контроля необходимо участие всех ветвей власти демократического государства — исполнительной, законодательной и судебной. Для того чтобы демократический контроль был успешным, необходимо чтобы все три ветви власти выполняли свои специфические функции в общем контексте контроля, подотчетности и надзора, целью которых является обеспечить законодательную базу, соразмерность и соответствие поставленным задачам всей разведывательной деятельности, тем более что сама природа разведки не подразумевает широкого вмешательства общественности.

Исполнительный контроль и подотчетность

Крайне важным для контроля исполнительной власти над разведывательными службами является обеспечение четкой и понятной директивной линии для их деятельности. Как объясняет Шрейер, направления деятельности, которые задают высшие должностные лица государства, являются и фундаментом и катализатором всей работы разведки. Типичным для излишне бюрократизированных структур является факт, когда разведслужбы не получают необходимых указаний, вследствие чего серьезно возрастает вероятность нецелевого использования их потенциала. Разведка должна знать, какую информацию необходимо собрать и когда она необходима. Она должна знать, что ее продукт будет полезным и как можно улучшить его качество для того, чтобы облегчить принятие политических и стратегических решений. Высшее руководство страны должно осознавать, что разведывательные службы могут ему предложить, и быть более осведомленным в том, как используется их потенциал.

Законодательный контроль

Для гарантии того, что аппарат разведывательных служб работает в интересах государства и не претендует на его прерогативы, высшие полномочия и право надзора должны оставаться за государственным органом, который представляет законодательную власть. Однако обычно только немногие избранные народные представители, которые обязаны осуществлять надзор за деятельностью разведки, имеют опыт работы в этой сфере. Но, как замечает Шрейер, нехватка опыта не освобождает парламентариев от ответственности за выполнение взятых обязательств. Существует четыре основных подхода, которые национальные законодательные органы могут использовать для управления разведывательными функциями:

Надзор

Мониторинг за выполнением законодательных норм, инициатива по проведению слушаний и исследований в случаях возникновения определенных проблем, оценка воздействия законов и норм.

Зная, что желают их избиратели, и что будет приемлемо для политики правительства, законодатели обязаны обеспечить альтернативные оценки и мнения, которые будут высказывать на закрытых парламентских заседаниях. А если на повестке дня стоят национальные ценности и угроза обществу, эта парламентская функция становится жизненно важной.

Прозрачность

Посредством слушаний, обсуждений и докладов, которые проводятся в комитетах, отвечающих за надзор за разведкой, национальные законодательные органы могут способствовать повышению прозрачности — видимости для общественности — разведывательных служб. Прозрачность необходима для того, чтобы обеспечить подотчетность всех аспектов деятельности спецслужб, тем самым повысить общественное доверие и поддержку всей страны.

Национальная законодательная ветвь власти обеспечивает важнейшую связь между спецслужбами и общественностью. Из-за того, что многие виды разведывательной деятельности остаются засекреченными, законодатели должны иметь право требовать отчетов о деятельности спецслужб, проводить слушания, а в случае нарушений — расследования.

Судебный контроль

По сравнению с практически неограниченным контролем над спецслужбами, который могут осуществлять парламентарии, контроль и надзор судебных органов в большинстве своих проявлений является более ограниченным. Говоря обобщенно, судебная власть имеет право осуществлять контроль над соблюдением законности, а не за политическими аспектами деятельности разведывательных служб. Судебная власть проводит мониторинг всех законов и интерпретирует их конституционность. Ее роль в контроле над разведорганами обычно скромна, но может стать значительной, когда непосредственно рассматриваются практические аспекты деятельности спецслужб. Сам факт, что деятельность спецслужб может оказаться предметом судебного разбирательства, уже предполагает определенный самоконтроль. Отношение судебных органов к спецслужбам отличается от отношения органов исполнительной власти, но юридический контроль может оказаться достаточно influential в вопросах государственных секретов. Хотя не существует универсальной модели юридического контроля, однако некоторые образцы “лучшего практического опыта” могут помочь во многих сферах деятельности, например в вопросах соблюдения разведывательными службами законов страны, а также выполнения директив и указаний вышестоящих органов, судам же предоставляется право санкционировать электронное наблюдение, розыск и обыски, которые проводятся внутри страны; они должны обеспечить, чтобы при использовании технических средств сбора информации соблюдалось право человека на конфиденциальность, а также другие гражданские права и свободы.

Роль общественности

Хотя общественность непосредственно не участвует в повседневной работе разведывательных служб, она имеет возможность оказывать решающее влияние на законодательную базу и деятельность национальных разведывательных органов. Законодательство поощряет активное участие широких масс общественности — неправительственных организаций, групп по защите прав человека и гражданских свобод, инициативных групп и отдельных граждан, а также средств массовой информации. Должны существовать и действовать законы и внутренние правила и инструкции, которые позволяют после определенного периода времени публиковать информацию о деятельности спецслужб, как это, например, зафиксировано в “Акте о свободе информации” в США, а также благодаря им может осуществляться информирование общественности и тщательное изучение деятельности разведывательных органов. Кроме того, широкий доступ к незакрытой информации особенно относительно угроз государству и

его гражданам, позволит не только более глубоко изучать работу спецслужб, но и существенно повысить общественную поддержку в выполнении ими своих функций и обязанностей. Существует множество других способов усилить роль общественности, например, предупреждать о возможных нарушениях прав человека и ущемлениях гражданских свобод, помогать жертвам в получении информации, оказывать поддержку в формировании новых законов. Средства массовой информации играют значительную, хотя и противоречивую роль в установлении подотчетности разведывательных служб. Благодаря журналистским расследованиям становятся достоянием общественности нарушения, ошибки и провалы разведки, хотя довольно часто журналисты небрежно относятся к выполнению своих обязанностей. Несмотря на риск того, что средства массовой информации проявят безответственность, они должны стоять на страже злоупотреблений властью и полномочиями.

Шрейер в своей главе идет значительно дальше в объяснении отношений между государством и обществом, от которых зависит деятельность спецслужб. После того как он объясняет, что такое разведка и что она может сделать для государства, он фокусирует свое внимание на важности демократического контроля над разведывательными органами, которые могут оказаться потенциально агрессивными по отношению к стране и обществу. Несмотря на то, что Шрейер не приводит ни одного примера соответствующего демократического надзора, благодаря его работе становится ясно, что все уровни государства и общества обязаны быть постоянно активными и принимать участие в осуществлении важнейших функций разведки, при этом никогда не отступая от демократических принципов и норм, что будет способствовать развитию разведывательных служб.

Парламент и оборонные закупки

Отзываясь на требования, которые современное пространство безопасности выдвигает перед национальным и международными оборонными критериями, ван Иикелен в своей работе “Парламенты и оборонные закупки” приводит сравнительный обзор процессов и процедур оборонных закупок в контексте национальной безопасности. Те, кто работает с любым аспектом оборонных закупок в развитых странах, понимают всю комплексность и парадоксальность этого вопроса. Ван Иикелен полагает, что парламентарии должны быть очень ответственными и острожными в своих усилиях по контролю над этой сферой. Он считает, что:

“Оборонные вопросы в целом и закупки в частности часто являются далекими от прозрачности и сложны для отслеживания. Даже если информация доступна и часто приобретается из открытых источников, необходима очень серьезная экспертная оценка для того, чтобы разобраться в предложениях и контрпредложениях, предпочтениях и беспристрастных мнениях, факторах, влияющих на обсуждение. Необходимо чтобы парламентарии подходили критически к этому вопросу и ориентировали себя на максимально широкий охват его, обращались за помощью и консультациями к профессионалам, научно-исследовательским центрам и неправительственным организациям”.

В сфере обороны существует немного аспектов, подобных закупкам оснащения, на которые парламент может оказывать непосредственное влияние, однако на практике осуществлять это действительно эффективно представляется достаточно сложным. Ван Иикелен в своей главе приводит большой набор рекомендаций, которыми следует руководствоваться для эффективного контроля и участия общественности в решении вопросов оборонных закупок.

Характеристики оборонных закупок

Оборонные закупки серьезно отличаются от других национальных расходов, и конец холодной войны, по крайней мере в Европе, сделал так, что оборона стала играть второстепенную роль по сравнению с безопасностью и социальными нуждами. Изменяющееся пространство безопасности и увеличивающаяся нестабильность источников ресурсов выдвигают перед парламентариями новые

требования, от них сейчас требуется гораздо больше усилий для того, чтобы общество было готовым встретить такие перемены. В этом контексте ван Иикелен приводит рамки, в которых законодательные органы могут участвовать в процессах оборонных закупок.

Теоретически каждый цикл закупок начинается с определения оперативных потребностей, задания, которое стало значительно более сложным после окончания холодной войны. Как замечает Ван Еекелен, в то время, когда особое внимание уделялось защите Западной Германии от Советского Союза, оборонное планирование и соответствующие закупки осуществлялись значительно легче. В современном пространстве безопасности, когда требования территориальной обороны отошли на второй план, значительно изменились требования к разведке, тыловому снабжению, транспорту и оснащению. Гибкость и мобильность стали новыми ключевыми требованиями в этом контексте, которые «уже не полностью определяются количественными требованиями».

Первая фаза в процессе оборонных закупок иллюстрирует симбиоз между исполнительными и законодательными органами. Первое официальное уведомление должно быть отправлено парламенту на рассмотрение сразу после того, как будут определены оперативные требования: тип оснащения и общие показатели потребности. Если предлагаемые требования получают одобрение, начинается вторая фаза процесса, в которой проводятся предварительное изучение способов удовлетворения этих требований, а также определяются потенциальные поставщики. Оперативные требования переводятся на язык технических характеристик и спецификаций, зависящих от всей стратегии закупок, а также устанавливаются сроки производства и поставок оснащения в вооруженные силы. Третья и четвертая фазы подразумевают тщательное изучение информации, предоставленной заинтересованными поставщиками, с целью определить их возможности удовлетворить поставленные требования, далее происходит подготовка непосредственно к закупкам, в частности, рассмотрение конкретных торговых предложений. Финальная фаза обычно состоит в обсуждении этих предложений, а также в их тщательном изучении средствами массовой информации, научно-исследовательскими центрами и парламентариями. На протяжении этой фазы законодатели и специалисты по закупкам должны особенно тщательно подходить к своей работе, не допуская предубежденных выводов и решений и не поддаваясь внешнему давлению. Ван Иикелен замечает, что хотя эти процессы выглядят несколько идеализированно, однако подобные схемы практикуются в некоторых странах НАТО.

После достаточно подробного сопоставления оборонной политики и промышленности США и Европы, ван Иикелен обобщает методы, благодаря которым национальные законодательные органы могут обеспечить надзор над оборонным ведомством в общем и, в частности, над процессами закупок для оборонных потребностей:

- 1) Взаимодействуя с парламентом, правительство регулярно обновляет концепцию и политику безопасности. На уровне исполнительных органов в концепции должны максимально подробно отражаться потребности национальной обороны, особенно с точки зрения оценки потенциальных угроз.
- 2) Парламент должен определить уровень национальных амбиций с точки зрения участия в международных операциях по поддержанию мира и конкретный вклад страны в виде подразделений, войскового потенциала и готовности дислоцироваться за пределами страны.
- 3) Уровень готовности личного состава и оснащения должен соответствовать этим амбициям, включая подготовку, тыловое снабжение и возможное сотрудничество, предпочтительно в форме «силовых подразделений», подготовленных соответствующим образом и готовых к немедленной дислокации в случае возникновения кризисных ситуаций и политического решения присоединиться к международным операциям.
- 4) НАТО и Евросоюзу следует обращать больше внимания на политику военных закупок их союзников и партнеров.
- 5) Относительно оборонных закупок ван Иикелен считает, что наиболее важная роль парламента заключается в обеспечении того, что правительством будут применяться демократические принципы «открытости, объяснения и обсуждения» в том числе для сферы военного снабжения.

Относительно бюджетного контроля парламентарии должны быть уверены, что финансирование будет достаточным и эффективным не только на протяжении текущего года, но и в течение всего цикла оборонных закупок, в частности потому, что правительства имеют тенденцию занижать стоимость долгосрочных проектов и быть слишком оптимистичными по поводу будущих ресурсов и возможностей. Превышение стоимости проектов является частым явлением, задержки в реализации программ или даже их блокирование, как правило, серьезно увеличивают затраты. Так как оборонные закупки осуществляются на протяжении длительного периода времени, важно оценивать долгосрочное влияние развития оборонного потенциала и то, насколько гармонично новое оснащение впишется в общую композицию вооруженных сил. Поэтому постоянное акцентирование на «интегрированности» является крайне актуальным.

Хотя приведенные ван Икеленом примеры и анализ ограничены богатыми странами с устоявшимися демократиями, его работа также служит цели продвижения эффективных демократических институтов в странах, переживающих переходный период. Во-первых, автор, к сожалению, недооценивает необходимость активного обсуждения и тщательного анализа оборонных структур во всех странах, и, возможно, даже более в государствах, способных разрабатывать и использовать технологические инновации. Парламентарии нигде не имеют возможности почивать на лаврах. Во-вторых, требования безопасности вынуждают парламентариев рассматривать оборонный потенциал с точки зрения его максимально эффективного использования. Страны с более воинственными оборонными традициями, государства, где оборона находится на привилегированном положении и где национальные ценности подразумевают активные действия по поддержанию мира — все они сейчас обязаны пересмотреть свои представления о том, что действительно представляет собой безопасность их граждан.

Средства массовой информации, информационная политика и вооруженные силы

Две главы этой книги посвящены одному из наиболее сложных и важных вопросов, успешное решение которых должно гарантировать, что деятельность структур обороны и безопасности будет базироваться на демократических принципах: свободный доступ к информации для ее изучения общественностью. Отличаясь друг от друга по масштабу охватываемых вопросов и тону, каждая из глав, написанных Робертом Пжчелем и Хари Букур-Марку, дает читателю важные наблюдения и рекомендации относительно формирования оборонными учреждениями информационной политики и отношений с масс-медиа для того, чтобы они служили главной цели — защите и безопасности общества.

Информационные стандарты, политика средств массовой информации и связь с общественностью

Вполне возможно, что статья «Информационные стандарты, политика средств массовой информации и связь с общественностью», написанная Робертом Пжчелем, предлагает очень прагматичные подходы, но она является важным пособием для тех, кто заинтересован максимально упрочить часто слабые взаимоотношения между государственными, в частности, оборонными органами и независимыми (и часто ищущими прибыль) средствами массовой информации. Целью автора является по возможности компактно продемонстрировать, что масс-медиа и государство не обязательно должны находиться в оппозиции друг к другу, более того, их сотрудничество должно иметь форму симбиоза, при которой максимально точно раскрывается деятельность государства. Резюме статьи содержит крайне интересные заключения и оценки.

Информация и государство

Намеренно или нет, Пжчель развивает дискуссию на тему развивающейся сущности государств и обществ, где по-прежнему остается сильным влияние авторитарного наследия. Далеко не обязательно, чтобы открытые и независимые масс-медиа поддерживались международными донорскими организациями или давали обзор драматических выборов или парламентских дебатов — они всегда при-

знаются важнейшим элементом демократического общества. Пжчель считает, что органы обороны и безопасности имеют важную обязанность информировать публику о своей деятельности. Он считает, что сейчас общественность и воинский персонал являются более искушенными в вопросах оборонной деятельности, поэтому вправе требовать от правительств обеспечения оптимальности в действиях сектора обороны и безопасности, в частности автор утверждает, что «сегодня сотрудники учреждений обороны и безопасности имеют право ожидать, что политика в этой сфере будет рациональной».

Место для правды

Вспоминая ошибочную атаку ВВС НАТО на колонну беженцев в Даковице в 1999 году и неискренность российских властей во время катастрофы подводной лодки «Курск» в 2000 году, автор целиком справедливо полагает, что информация, которую доносят общественности профессионалы масс-медиа, должна быть достоверной как освещающая повседневные события, так и во время чрезвычайных ситуаций. В прошлом, официальные лица НАТО далеко не всегда давали разъяснения по поводу событий представителям средств массовой информации для новостных передач. Однако сейчас, представители НАТО уже не действуют подобным образом, опасаясь быть обвиненными в «необстоятельности». В событиях, связанных с катастрофой «Курска», перед российскими официальными лицами было выдвинуто обвинение в недостоверности подаваемой информации, что затем потребовало экстраординарных мероприятий с целью восстановить доверие со стороны масс-медиа. Таким образом «правда» является очень ценной вещью, которую надо оберегать в любое время, даже под требованиями немедленного информирования.

Гибкость

Пжчель признает важность того, что должно существовать множество подходов получить максимально быстро точную информацию, что, впрочем, зависит и от местных условий и происходящих событий. В этом плане он дает развернутое описание нескольких принципов, которыми следует руководствоваться медиа-профессионалам. Во-первых, необходимо сохранять выдержку перед лицом представителей прессы, когда речь идет о чрезвычайных событиях. Если во время проведения обычных операций по поддержанию мира достаточно еженедельно проводить встречи с журналистами, кризисные ситуации требуют более оперативного информирования, как посредством пресс-брифингов, так и соответствующих веб-сайтов. Второй принцип заключается в большей гибкости в использовании новых методов, в частности, практики прикрепления гражданских лиц к боевым подразделениям, что со временем становится все более популярной. Хотя этот метод и подвергается критике, невозможно отрицать, что журналисты получают беспрецедентный уровень доступа. Кроме этого, в медиа-планах следует учитывать и локальные условия. Если к местному населению нужен особенный подход — к примеру, осуществлять информирование через радио, а не посредством печати или других средств — журналисты и их руководство должны приспосабливаться к этим условиям, если они хотят работать эффективно.

Роль профессионалов

Рассуждение Пжчеля на тему пресс-представителей оборонных ведомств не вызывают сомнений. Автор замечает, что «в этом аспекте альтернативы профессионализму не существует». Пока не разработаны четкие инструкции о том, в чем заключается эффективная работа медиа-офицеров, однако существуют определенные требования, которые могут обеспечить эффективное взаимодействие, включающие глубокие знания организаций и структур, которые они представляют, а также хорошее понимание мира средств массовой информации. Более того, личные контакты между пресс-атташе и средствами массовой информации являются крайне важными для того, что обеспечить рассмотрение всех аспектов событий. Взаимоотношения между пресс-представителями структур сектора безопасности и обороны и журналистами должно строиться на взаимном понимании и доверии, которые возникают в результате длительной совместной работы.

Допуск

Пжчель акцентирует наше внимание на двух моментах, которые являются привилегиями любой бюрократической структуры: доступ к информации и высшим должностным лицам государства. Хотя политические лидеры в принципе понимают необходимость быстрого распространения информации, глубоко эшелонированные иерархические структуры и некоторые традиции часто препятствуют этому. Автор подчеркивает, что масс-медиа должны иметь круглосуточный доступ к информации, обеспечиваемый подготовленным персоналом самих оборонных ведомств.

“Особый случай”

С учетом того, что структуры обороны и безопасности наделены уникальными полномочиями и выполняют специфические функции, их отношения со средствами массовой информации также должны быть особыми. Автор, имея большой опыт работы в НАТО, немного отступая от главной темы, в качестве своего первого важного наблюдения, приводит необходимость разделения труда между гражданскими лицами и военнослужащими. Оставляя приоритет за гражданским управлением, он полагает, что нельзя недооценивать влияние военного компонента. Не существует четкого руководства о том, как разграничить ответственность, но в стратегических вопросах, естественно, сохраняется преимущество штабного командования (в Брюсселе или Пентагоне). Тактические вопросы должны решаться на локальном уровне.

Безопасность

Пжчель выдвигает три основных принципа безопасности, которых должны учитывать все медиа-планы: оперативная безопасность, нарушение которой может ставить под угрозу боевые подразделения и будущие оперативные действия, защита закрытой информации и защита самих журналистов. Автор полагает, что “пока эти прекрасные правила применяются к информационной политике, ведомства, ответственные за безопасность и оборону, даже получают большую выгоду, потому что их планы станут звучать весомо, а профессиональная экспертиза — убедительно, и все это благодаря тому, что они понимают журналистское сообщество”.

Заключение

По словам автора, своей работой Пжчель хочет сделать “хотя бы минимальный вклад” в дело улучшения взаимоотношений между средствами массовой информации и пресс-атташе военных ведомств. Опираясь, прежде всего, на свой опыт работы в НАТО, он высказывает весьма интересные и иногда даже неожиданные наблюдения о взаимоотношениях между бюрократическим аппаратом сектора безопасности и медиа-профессионалами.

Оборонные структуры и информационная политика

В главе “Оборонные структуры и информационная политика”, автором которой является Хари Букур-Марку, приводится интересный обзор развития медиа — и информационной политики в оборонной сфере и еще раз напоминает о важности того, чтобы она была сбалансированной и дальновидной и в четкой форме донесенной общественности. В его оценке сейчас мир масс-медиа представляет собой очень сложное пространство, в котором работают профессионалы, имеющие дело, с одной стороны, с критически настроенной общественностью, а с другой — с огромными информационными объемами. Как подробно описывает автор, в новом информационно-центрированном мире:

“...вопросы, связанные с обороной, которые в прошлом были отданы на откуп соответствующим структурам, сейчас рассматриваются сквозь призму достоверности, эффективности и даже морали. Интернет — наиболее очевидное выражение новой информационной эры, в которой мы живем — обладает потенциалом поставлять неклассифицированную, незакрытую информацию широкой общественности, и исчезает необходимость тратить время и усилия “раскапывая информацию” в архивах, имеющих очень сложную организацию”.

Аргументируя в своей статье утверждение, что “общественное владение” государственной информацией является важнейшим правом граждан, автор рассказывает о политических инструментах, которые могут помочь в развитии медиа — и информационной политики в развивающихся государствах и странах, переживающих переходный период.

Определяя информационную политику в оборонных вопросах, Букур-Марку четко разделяет две конкурирующие функции пресс-атташе оборонных ведомств: общественное информирование и связи с общественностью. Автор отмечает, что если ранее считалось необходимым распространять информацию только среди должностных лиц государства и некоторых четко определенных общественных институтов, сейчас же идет речь об информировании широкой общественности, что, однако, подразумевает особые цели и средства. Он также акцентирует на том, что соответствующая информационная политика остается наиболее важным заданием, ответственность за выполнение которого возложена на пресс-атташе. В более широком смысле Букур-Марку утверждает что:

“Информационная политика требует констатации средств и целей общественного информирования, и необходимо четко отделить публичное информирование от других видов информационной активности оборонного ведомства. Кроме своей организующей роли, информационная политика является мощным средством для повышения общественного доверия к качеству и достоверности информации, исходящей из министерства обороны. В качестве концепции информационную политику можно представить в виде программы, в рамках которой происходит управление и развитие информационных ресурсов, инфраструктуры, институций”.

На практике информационная политика может иметь воплощение в виде единого документа или целого пакета документов, но в любом случае они должны включать четко сформулированные принципы: типы информации, которые могут быть опубликованы или оставаться закрытыми, как получить доступ к информации, и должностные лица, отвечающие за выполнение этих требований.

Стратегическая важность общественного информирования

В деловой, правительственной, научной или личной сфере все успешные решения базируются на хорошей информированности. В своей главе Букур-Марку достаточно убедительно доказывает, что все оборонные структуры должны рассматривать информацию, которую они продуцируют, как национальный стратегический ресурс, который имеет большое политическое, экономическое и социальное значение, и это накладывает на них большую ответственность. Во-первых, должны иметь место определенные политические обязательства, обеспечивающие продуцирование, сбор, хранение и распространение оборонной информации для общественного использования, и а также использовать для этих процессов реальные организационные ресурсы. Во-вторых, необходимо употреблять принципы бизнес-моделирования, ориентированного на получение прибыли, так как обращение с информационными ресурсами первоначально является затратным, но должно быть экономически выгодным делом, и в этом случае те, кто принимает политические решения, меньше рискуют встретиться с неприятными сюрпризами. В-третьих, из-за того, что в демократической стране оборонная сфера всегда имеет общественно-политическую сущность, хорошо информированная общественность всегда склонна оказывать ей всяческую поддержку. И последнее. Так как информированность общества считается национальным стратегическим достоянием, для гласного, подотчетного руководства необходимо иметь доступ к необходимой информации по оборонным вопросам.

Модель информационной политики

Не существует единой модели информационной политики, которую можно применить в любой стране. Но информационная политика должна консолидировать иногда конкурирующие факторы, вызванные ограничениями, накладываемые законами, продуцируемые законодательными органами, а также различными действующими субъектами гражданского общества как внутри страны, так и за рубежом, включая оборонное ведомство. Однако можно надеяться, что оптимальная информационная политика, основанная на нормативных принципах и ценностях, попытается удовлетворить все

эти противоречивые требования. Например, она должна служить потребностям как органов, которые производят информацию (различные оборонные структуры), так и ее потребителям (общественность). Более того, информационная политика должна максимально улучшить понимание обществом военной организации, бюджета, деятельности, так как обеспечивается необходимый информационный доступ. Чем легче общественности преодолевать бюрократические препятствия на пути получения доступа к открытой информации по оборонным вопросам, тем больше информационная политика соответствует демократическим нормам.

Баланс между открытостью и секретностью в разработке информационной политики

Букур-Марку в своей главе приводит новые оценки баланса между прозрачностью и конфиденциальностью в оборонных вопросах, более того, он считает, что оборонные ведомства должны гарантировать, что только наиболее деликатные моменты будут храниться в тайне от общественности. Действительно, если оборонное ведомство базируется на нормативном принципе, что прозрачность только повышает безопасность общества, а не снижает ее, особенно когда общественность заинтересована в ней и вносит свой вклад. Автор доказывает, что «оборонные и военные стратегии, доктрины, бюджеты и закупки должны рассматриваться как факторы, которые повышают доверие к сектору безопасности со стороны национальной и международной общественности». Иными словами, Букур-Марку утверждает, что само признание того факта, что оборонное ведомство несет огромную ответственность перед обществом во всех аспектах своей деятельности, только улучшит их взаимопонимание и отношения.

Профессионалы информационной политики

Соглашаясь с утверждением Пжчела, что информационной политикой оборонного ведомства должны заниматься профессионалы, Букур-Марку добавляет, что они обязаны быть хорошо подготовленными во всех аспектах деятельности их ведомств и общественной жизни. Автор приходит к несколько неожиданному выводу, что наличие высокопрофессиональных кадров в этой сфере является индикатором не только здоровья демократии, но и официальных обязательств власти по осуществлению информационной политики, использованию лучшего практического опыта и развитию кадровой политики, что всегда вызывает уважение со стороны общественности. Кроме этого, Букур-Марку приводит дополнительные аргументы, объясняющие необходимость наличия профессионалов в оборонной сфере:

«Информация принадлежит к числу важнейших областей, где профессиональный штат и лидеры, обладающие необходимыми знаниями и умениями, могут работать гораздо эффективнее любителей. С точки зрения «философии» информационной свободы, профессионалы в состоянии лучше объяснить и сохранить ее стратегическую ценность, принципы, которыми руководствуются в этой сфере, и поэтому можно ожидать большого дохода от инвестиций в распространение информации»

Медиа-профессионалы обладают большими знаниями о том, как приспособиться к ограничениям и запретам, направленным на защиту закрытой информации, при этом не нанести ущерб своей главной цели — информированию общественности.

Подготовленные кадры в состоянии положительно влиять на деятельность своих организаций, успешно преодолевать дефицит ресурсов и наилучшим образом использовать свое право сохранять и распространять информацию по оборонным вопросам.

Пресс-офицеры/пресс-атташе/пресс-представители, которые имеют достаточную подготовку для того, чтобы успешно взаимодействовать с масс-медиа и общественностью, обычно наиболее оптимальным образом доносят информацию ее потребителям.

Заключение

Работа Букур-Марку на тему информационной политики еще раз напоминает профессионалам оборонных ведомств о главной цели всех их усилий — защищать граждан, общество и демократию. Автор считает, что “политика информирования общественности должна стать интегрированной частью всей оборонной политики, особенно если такая политика развивается на основе руководящих демократических принципах оборонного строительства”. Необходимо понимание того, что вся деятельность структур обороны и безопасности нуждается в постоянной и надежной общественной поддержке и участии, и информационная политика должна способствовать этому.

Связь гражданского общества и обороны

Велизар Шаламанов в своей главе “Взаимодействие и сотрудничество оборонного управления и гражданского общества” подводит своеобразный итог всей книги по поводу роли, которую играет сектор безопасности как в жизни граждан одной страны, так и для международного сообщества в целом. Особенно весомым является вклад автора в сферу реформирования сектора безопасности путем моделирования потенциального взаимодействия между гражданским обществом и обороной. Полагая, что наши читатели достаточно знакомы со структурой большинства оборонных ведомств развитых стран, в этом резюме мы уделим больше внимания авторской концепции гражданского общества и его моделям взаимодействия между обороной и обществом.

Гражданское общество и оборона

Отражая многочисленные представления о том, каким должно быть гражданское общество, Шаламанов фокусирует свое внимание на структурах, благодаря которым оборонные инициативы могут согласовываться с демократическими принципами. Эти структуры включают в себя как отдельных граждан, так и неправительственные организации (национальные и международные), научное и деловое сообщество. Этот конгломерат, по мнению автора, “играет огромную роль как опора реформирования сектора безопасности и как главный элемент среды, где происходят реформы”.

Фокусируя свое внимание на принципиальной роли гражданского общества в генерации идей, на требовании от оборонных структур максимально возможной прозрачности, а также на подотчетности и ответственности за свои действия, Шаламанов предлагает несколько обобщенных моделей взаимодействия и сотрудничества между оборонным сектором и обществом. С одной стороны, эта пара сама по себе представляет централизованную модель, при которой общество определяет парламент, парламент — правительство, правительство — оборонное ведомство, а с другой — эта модель полностью децентрализована, где каждый элемент гражданского общества непосредственно взаимодействует с любой составной частью оборонной структуры. Однако любая практическая модель отличается от описанных выше теоретических построений, каждая страна достигает своего, присущего только ей баланса военно-гражданских отношений, позволяющих эффективно выполнять поставленные задачи, осуществлять гражданский контроль, что, в общем, является показателем демократической зрелости оборонных институций и элементов гражданского общества, а также культуры сотрудничества, существующей в нем. В рамках этого контекста существует несколько моделей, соответствующих каждому элементу гражданского общества, которые обычно существуют в развитых странах.

Эффективно действующий научный (академический) сектор предоставляет научно обоснованные методы и альтернативы, необходимые для принятия политических решений, осуществления реформирования сектора безопасности и трансформации обороны.

Деловое сообщество вносит свой вклад в сотрудничество с оборонным ведомством, осуществляя эффективное управление ресурсами, обеспечивая выполнение небоевых задач и сопутствующих программ, в частности по модернизации, а также предоставляя свои возможности для постконфликтного восстановления.

Национальные и международные средства массовой информации имеют возможность установить более плодотворные взаимоотношения с оборонным ведомством, не только являясь дополнительным инструментом и средством для командования, но также осуществляя контроль над его дея-

тельностью. Однако взаимоотношения между обороной и средствами массовой информации гораздо более упорядочены в странах, где и оборонное ведомство, и масс-медиа развиты и масштабны, а в меньших странах они значительно менее предсказуемы. Шаламанов также отмечает, что масс-медиа могут сотрудничать с оборонными институтами в специальных расследованиях по ключевым для общества вопросам и постоянно информировать общественность об изменениях и развитии, происходящих в оборонном секторе.

Отечественные и зарубежные консультанты могут представлять различные модели сотрудничества, способствовать большей прозрачности и проводить экспертные оценки альтернативных точек зрения и предложений, особенно в развитии открытого подхода к решению проблем между официальным и неофициальными оборонными секторами.

Понимая, каким образом можно осуществлять сотрудничество между оборонным сектором и компонентами гражданского общества, общественность может влиять на все стадии деятельности оборонных ведомств, включая разработку и воплощение оборонной политики, и осуществлять это, опираясь на общественную поддержку и гарантировать, что структуры сектора безопасности будут развиваться исключительно в направлении достижения национальных целей.

Развитие политики

Признавая общее требование, что государство должно соблюдать определенную секретность, развивая свою оборонную политику, гражданское общество обязано выполнять свою важную функцию, требуя подотчетности от исполнительных органов власти. Гражданское общество должно опеределить свои национальные ценности, цели, интересы и приоритеты, обеспечить независимые оценки угроз и рисков, а также работать в направлении развития политики и строительства институций, вплоть до участия в распределении ресурсов, необходимых для выполнения программ по обороне и безопасности. Шаламанов приходит к выводу, что «весь процесс развития оборонной политики должен быть открытым для участия в нем гражданского общества, если все это действительно имеет цель обеспечить безопасность граждан, общества и государства в целом». Гражданское общество является главной движущей силой в осуществлении стратегического надзора над сектором безопасности.

Осуществление политики

Деловое и научное сообщество играют особенно важную роль в этой стадии цикла оборонной политики, они в состоянии внести свой крайне важный вклад, выполняя, в частности, функции мониторинга и оценки. Например, научные сотрудники осуществляют обучение и подготовку, как в специальных сферах науки и технологий, так и в университетах и даже средних школах.

Общественная поддержка и ресурсы

Как отмечает Шаламанов, «...без общественной поддержки любая политика обороны и безопасности нежизнеспособна». Тот важный факт, что элита от имени общества выдвигает инициативы в аспектах безопасности, является разумной нормой, однако возникают и такие инициативы, которые не получают поддержки со стороны широкой общественности. Во всех политически либеральных государствах общественная поддержка становится важным компонентом деятельности любых правительств, особенно относительно дорогостоящих, длительных оборонных программ. Продвижение программ подразумевает проведение хорошо подготовленных обсуждений, развитие новых идей и мер, направленных на поддержку правительства и парламента в формировании и осуществлении всей оборонной политики.

Гражданское общество осуществляет важную функцию *интегрирования сектора безопасности*, благодаря чему политика безопасности граждан и общества адаптируется к национальным условиям. В качестве *третьей опоры* безопасности, наряду с другими двумя — внутренней безопасностью и общественным порядком (осуществляемым министерством внутренних дел и полицией) и внешней безопасностью (вооруженные силы) — принцип гражданской безопасности подразумевает защиту населения и инфраструктуры от всех форм угроз. Именно благодаря вкладу гражданского общества правительство может развить наиболее эффективную и гибкую концепцию гражданской безопасности.

Тематический показатель

- Академия, 2, 144, 231
- Безопасность, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 21, 22, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 38, 42, 46, 48, 49, 51, 58, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 82, 83, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 109, 111, 117, 123, 124, 129, 130, 131, 133, 134, 138, 139, 141, 144, 145, 147, 148, 152, 153, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 170, 171, 173, 176, 177, 178, 181, 183, 184, 185, 188, 190, 193, 195, 200, 201, 208, 209, 211, 214, 217, 218, 220, 223, 225, 229, 233, 238, 242, 246, 250, 257, 258, 262, 268, 269, 270, 271, 272, 307, 308, 311, 314, 316, 317, 320, 321, 323, 328, 329, 336, 339, 340, 341, 342, 343, 345, 349, 353, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 365, 366, 367, 369, 374, 375
- Бундесвер, 17, 79
- Бюджет, 19, 93, 97, 102, 103, 106, 200, 271, 287, 297
контроль, 34, 40, 89, 91, 102, 103, 106, 114, 149, 165, 219, 223, 233, 237, 242, 244, 257, 321, 354, 359, 360, 366, 371
- Бюджетирование, 282, 290, 296
правила, 62, 164, 230, 400, 401
система, 62, 65, 71, 95, 102, 128, 254, 255, 299, 310, 345, 371
- Валовый национальный продукт, 267, 277
- Варшавский договор, 313, 319, 325, 332
- Война, 18, 76, 105, 107, 120, 170, 220, 309, 310, 314, 315, 334, 341, 362
- Военный, 5, 15, 22, 37, 42, 46, 56, 76, 77, 78, 80, 81, 87, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 101, 108, 111, 112, 113, 117, 119, 121, 123, 129, 135, 142, 144, 156, 159, 160, 163, 170, 175, 177, 178, 179, 181, 184, 218, 219, 225, 226, 228, 229, 234, 237, 238, 240, 241, 243, 244, 246, 250, 251, 258, 264, 268, 269, 270, 271, 272, 279, 284, 291, 297, 302, 304, 315, 344
- Военный персонал, 112, 113, 497
- Военная стратегия, 76, 111, 177, 181, 449, 453, 454
- Военно-гражданские отношения, 3, 4, 96, 104, 114, 117, 160, 211, 217, 246, 253, 260, 273, 307, 311, 329, 372
- Вооруженные силы, 2, 6, 15, 20, 44, 56, 87, 88, 90, 91, 94, 97, 99, 104, 114, 121, 153, 161, 176, 177, 182, 183, 195, 196, 197, 200, 201, 202, 203, 206, 210, 211, 212, 213, 214, 218, 242, 257, 260, 263, 270, 294, 296, 343, 358, 367, 370, 374, 375, 376, 377
- Вооруженные силы ответа, 13
- Главнокомандующий, 96, 117, 197
- Гражданский, 4, 33, 38, 42, 52, 94, 104, 126, 211, 267, 268, 271, 274, 278, 282, 299, 339, 345, 360, 368, 374, 375
- Гражданские права, 259, 260
- Границы, 58, 59, 62, 63, 65, 66, 207, 232, 233, 296, 332
- Декларация, 90, 129, 217, 240
- Евро-Атлантическая зона, 156
- Европейский, 15, 21, 23, 24, 28, 31, 40, 42, 44, 48, 53, 59, 60, 61, 66, 67, 68, 73, 74, 75, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 96, 109, 117, 118, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 134, 135, 136, 137, 138, 144, 146, 147, 150, 152, 155, 161, 167, 168, 179, 180, 186, 187, 190, 192, 198, 204, 205, 227, 232, 239, 240, 242, 257, 258, 311, 312, 313, 314, 315, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 334, 354, 355, 365, 375, 378, 379
- Европейский Союз, 23, 117, 124, 125, 127, 135, 138, 147, 192, 205, 242, 311, 312, 314, 318, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332
расширение, 179, 181, 185, 213, 239, 240, 242, 331
- Жандармерия, 53, 83
- Законодательный контроль, 3, 34, 40, 89, 91, 102, 103, 106, 108, 114, 147, 149, 150, 165, 219, 223, 233, 237, 242, 244, 257, 321, 354, 359, 360, 365, 366
- Закупки, 4, 20, 108, 109, 110, 144, 151, 299, 301, 302, 303, 377
- Защита, 72, 84, 131, 135, 160, 214, 257, 365
прав, 257
- Интегрированная пограничная политика, 66
- Интернет, 232, 253, 341, 352, 356
- Интероперабельность, 109, 261
- Информационная политика, 4, 24
- Кодекс поведения, 5, 22, 42, 89, 90, 91, 129, 162, 163, 218, 229, 234, 238, 242, 263, 268, 269, 270, 271
- Комитет, 19, 20, 31, 65, 94, 97, 99, 100, 101, 104, 107, 108, 111, 129, 155, 161, 170, 179, 202, 268, 293, 354, 358, 362, 366, 380, 385, 406, 446, 467, 471, 472, 480
- Контроль, 34, 40, 89, 91, 102, 103, 106, 114, 149, 165, 219, 223, 233, 237, 242, 244, 257, 321, 354, 359, 360, 366, 371
общественный, 34, 42, 90, 139, 258, 294, 454, 455, 457, 469
парламентский, 22, 31, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 104, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 129, 134, 148, 149, 153, 154, 155, 156, 161, 168, 170, 201, 202, 209, 246, 258, 270, 272, 339, 343, 358, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 374, 375, 376, 377
политический, 19, 28, 31, 47, 55, 58, 95, 115, 138, 184, 210, 257, 270, 271
- Контроль над вооружениями, 218, 219, 225, 237, 240, 241, 244, 314, 319, 321, 322
распространение, 218, 219, 220
региональный, 5, 166, 182, 190, 192, 193, 207, 310, 314, 321, 324
режимы, 237, 238, 241
- Конфликт, 27, 29, 74, 161, 182, 225, 233, 234, 236, 240, 241, 317, 318, 319, 321
предупреждение, 161, 233, 234, 236
- Коррупция, 168, 404

Кризисное управление (менеджмент), 19, 192
Криминальная сеть, 189
Личностная безопасность, 27, 28, 29, 131, 132, 133
Массовые беспорядки, 52
Министр обороны, 18, 20, 22, 37, 57, 94, 101, 109, 110, 122, 131, 171, 172, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205
Надзор, 3, 108, 147, 150, 165, 365, 366
 границы, 58, 59, 62, 63, 65, 66, 207, 232, 233, 296, 332
 министр обороны, 18, 20, 22, 37, 57, 94, 101, 109, 110, 122, 131, 171, 172, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205
 министерство обороны, 2, 7, 34, 37, 38, 43, 53, 75, 83, 101, 111, 122, 134, 171, 175, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 232, 246, 249, 250, 253, 255, 259, 261, 264, 265, 282, 300, 325
 средства массовой информации, 4, 375
 руководство, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366
Начальник Генерального штаба, 19, 196, 198, 260, 263
Обзор, 19, 78, 112, 178, 179, 209, 214, 225, 241, 274, 333, 343, 347, 358, 360, 364, 366, 372
Оборона, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 37, 42, 49, 51, 56, 57, 58, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 84, 87, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 107, 108, 109, 110, 111, 117, 122, 127, 140, 144, 153, 155, 157, 165, 167, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 181, 186, 190, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 222, 245, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 255, 257, 260, 261, 265, 267, 269, 274, 287, 288, 289, 290, 293, 294, 299, 300, 302, 307, 358, 362, 377, 378, 379
Оборонная реформа, 214
Образование, 36, 144, 260
Общественность, 34, 42, 90, 139, 258, 294
 контроль, 34, 40, 89, 91, 102, 103, 106, 114, 149, 165, 219, 223, 233, 237, 242, 244, 257, 321, 354, 359, 360, 366, 371
 участие, 13, 51, 166, 258
Общество, 4, 96, 114, 143, 209, 246
 гражданское, 3, 4, 33, 52, 55, 75, 76, 78, 80, 83, 84, 91, 92, 96, 101, 105, 114, 117, 143, 160, 166, 207, 212, 214, 246, 257, 259, 260, 374
Окружающая среда, 214
ООН, 29, 30, 220, 221, 222, 223, 226, 231, 235, 237, 267, 271, 284
Генеральный секретарь, 11, 19, 28, 55, 131, 133, 142, 231, 284, 354
Оснащение, 65, 110, 240
Охрана, 66, 69
 береговая, 69
 пограничная, 58, 59, 62, 63, 65, 66, 207, 232, 233, 296, 332
Пакт стабильности, 23, 138, 314, 326, 327
Парламент, 22, 31, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 104, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 129, 134, 148, 149, 153, 154, 155, 156, 161, 168, 170, 201, 202, 209, 246, 258, 270, 272, 339, 343, 358, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 374, 375, 376, 377
Партнерство ради мира, 5, 21, 89, 90, 144, 180, 181, 186, 192, 213, 214, 242, 260, 297, 314, 327, 332
План действий относительно членства, 1, 5, 6
План действий по отношению к Украине, 214
Подготовка, 67, 120, 141, 214, 232, 260
Подотчетность, 19, 28, 31, 40, 46, 47, 55, 58, 71, 87, 92, 93, 95, 108, 115, 123, 129, 130, 135, 138, 155, 156, 184, 210, 257, 267, 270, 271, 272, 336, 359, 360, 367, 368
Политика безопасности, 2, 3, 7, 46, 93, 111, 117, 139, 328
 внешняя, 40, 60, 66, 67, 130, 183, 249, 329, 332, 336
 внутренняя, 40, 46, 71, 130, 336
Политика добрососедства, 314, 328, 329, 331, 332
Полиция, 22, 38, 40, 41, 42, 46, 47, 48, 52, 53, 83, 123, 124, 128, 129, 131, 137, 160, 231, 232, 354, 358, 377
Построение институтов, 1, 5, 6
Права человека, 11, 61, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 160, 162, 232, 258
Правила использования вооруженных сил во внутренних делах, 230
Правительство, 36, 43, 49, 55, 75, 92, 93, 96, 110, 118, 119, 131, 132, 142, 143, 155, 165, 168, 174, 175, 195, 197, 199, 200, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 211, 212, 213, 215, 270, 274, 339, 365, 371, 378
Прозрачность, 109, 123, 141, 144, 156, 166, 221, 270, 271, 284, 291, 339
Разведка, 4, 48, 63, 83, 84, 123, 149, 155, 171, 174, 277, 302, 308, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 374, 375, 376
 анализ, 61, 67, 84, 99, 175, 185, 268, 274, 278, 316, 344, 345, 360, 362
 внешняя, 19, 28, 46, 74, 139, 140, 155, 161, 205, 206, 208, 211, 216, 336, 342, 346, 347, 349, 360, 363, 365, 372, 388, 453
 оценивание, 72, 74, 78, 346, 361
 планирование, 3, 4, 21, 23, 76, 102, 111, 176, 177, 195, 202, 204, 214, 218, 267, 269, 274, 276, 277, 289, 290, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 333, 348
 развитие, 11, 29, 30, 91, 92, 133, 214, 219, 242, 269, 270, 282, 293, 304, 361, 379
 распространение, 348, 349, 414, 436
 руководство, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366, 418, 440, 445, 447, 448, 451, 452, 456, 457, 470, 471, 472, 498, 504, 509, 521
 сбор, 343, 348

Развитие, 11, 29, 30, 91, 92, 133, 214, 219, 242, 269, 270, 282, 293, 304, 361, 379
 управление, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366
 Развитие вооруженных сил, 202
 Расходы, 92, 268, 270, 274, 278, 279, 282
 Ресурсы, 4, 19, 202, 209, 267, 269, 274, 282, 296, 297, 379
 дилемма распределения, 282
 привлечение, 4, 267, 269, 274, 282, 305, 379
 управление, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366
 Реформирование, 15, 29, 30, 40, 87, 138, 153, 198, 214, 219, 243, 268, 271, 358, 366
 Реформирование сектора безопасности, 29, 30, 31, 92, 131, 139, 152, 164, 233, 242
 Риски, 55, 67, 175, 178, 184, 228, 238, 366
 оценивание, 106, 178, 227, 228, 230, 236, 345, 362
 Руководство, 6, 89, 129, 218, 229, 242
 демократическое, 2, 3, 6, 24, 31, 32, 36, 37, 40, 71, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 97, 99, 108, 109, 114, 117, 134, 138, 147, 153, 156, 162, 198, 201, 233, 246, 257, 267, 270, 272, 312, 343, 358, 359, 367, 368, 370, 374, 375, 376, 377
 Свободы человека, 11, 73, 79, 133, 135, 136, 137, 374
 фундаментальные, 87, 134, 135, 136, 138, 258
 Секретность, 114, 339, 340, 371, 378
 Система планирования, 23, 289, 293, 294, 295, 296, 297
 Система программирования и бюджетирования, 204
 Совет национальной безопасности, 35, 140, 171, 348, 363
 Совместная рабочая группа, 214
 по демократическому контролю, 2, 3, 6, 87, 88, 90, 91, 94, 97, 99, 114, 117, 138, 153, 201, 257, 270, 343, 358, 367, 370, 374, 375, 376, 377
 Сотрудничество, 30, 53, 64, 66, 67, 68, 80, 228, 233, 258, 314, 316, 324, 326, 327, 328, 332, 341, 353, 354
 Стамбульский саммит, 5, 268
 Стратегическая концепция, 176, 179, 180, 181, 192, 213
 Терроризм, 71, 72, 76, 84, 127, 130, 131, 183, 188
 международный, 6, 28, 29, 31, 47, 53, 55, 57, 73, 87, 88, 91, 92, 97, 99, 104, 108, 128, 132, 133, 138, 141, 142, 156, 161, 170, 178, 186, 195, 216, 217, 218, 226, 231, 263, 268, 270, 274, 277, 279, 282, 311, 339, 346, 350, 353, 357, 359, 361, 366, 367, 369, 372, 374
 Угрозы, 3, 173, 175, 176, 178, 182, 183, 184, 187
 Управление, 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366
 Управление (менеджмент) 4, 19, 20, 58, 66, 67, 92, 193, 223, 225, 232, 233, 240, 241, 249, 267, 268, 274, 282, 287, 335, 343, 347, 351, 366
 Уязвимость, 175
 Холодная война, 23, 27, 29, 79, 82, 119, 120, 140, 157, 159, 161, 173, 175, 176, 178, 179, 180, 191, 195, 218, 225, 238, 263, 267, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 319, 323, 324, 332, 333, 334, 338, 343, 352, 358, 368
 Человеческое развитие, 27, 28, 29, 30, 88, 89, 91, 92, 484
 Чрезвычайное положение, 13, 50, 51, 54, 55, 55, 77, 80, 321, 214
 Шенгенский, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 127, 128, 330, 331
 Штаб, 6, 14, 18, 19, 20, 21, 77, 94, 97, 99, 118, 122, 137, 165, 177, 197, 199, 207, 358
 Генеральный, 14, 17, 38, 73, 75, 76, 89, 93, 100, 101, 118, 129, 136, 140, 142, 171, 172, 182, 183, 196, 197, 198, 199, 205, 209, 210, 215, 216, 221, 249, 250, 253, 260, 261, 264, 265, 284, 329, 358, 363, 364, 365, 372, 373
 начальник, 14, 19, 20, 73, 122, 165, 171, 172, 196, 198, 260, 263
 Юридический (судебный) надзор, 125, 159, 257, 371, 372
 Юстиция, 41, 75, 127, 152, 208
 Экспертиза, 337, 356

Об авторах и редакторах

Борн, Ханс, старший сотрудник Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами, координатор рабочих групп ДКВС по парламентской подотчетности сектора безопасности, а также по юридическим аспектам управления сектором безопасности. Член совета Европейской группы по исследованиям армии и общества (ERGOMAS). Женева, Швейцария.

Букур-Марку, Хари. Начальник службы стратегического планирования, член Генерального штаба Румынии. Бухарест, Румыния.

Гебали, Виктор-Ив. Профессор политических наук. Институт международных исследований. Женева, Швейцария.

Иикелен, Виллем Ф. Ван. Вице-президент парламента Нидерландов, председатель Комитета по трансатлантической обороне и сотрудничеству в сфере безопасности Парламентской Ассамблеи НАТО. Нидерланды.

Дердзински, Джозеф Л. Профессор Денверского университета. Денвер, штат Колорадо, США.

Дуней, Пол. Директор курса Международного центра подготовки по вопросам политики безопасности. Женева, Швейцария.

Коендер, Берт. Член парламента Нидерландов, председатель Парламентского представительства в Мировом банке. Нидерланды.

Коул, Иден. Координатор внешних связей Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами. Женева, Швейцария.

Ланн, Саймон. Генеральный секретарь Парламентской Ассамблеи НАТО с 1997 г.

Молнар, Ференц. Заместитель директора Центра стратегических и оборонных исследований Национального университета обороны. Будапешт, Венгрия.

Пжчел Роберт. Пресс-офицер отдела общественной дипломатии штаб-квартиры НАТО. Брюссель Бельгия.

Флури, Филипп. Заместитель директора Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами, координатор военно-гражданских отношений Генерального секретариата министерства обороны Швейцарии. Женева, Швейцария.

Шрейер, Фред. Полковник, научный консультант Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами. Женева, Швейцария.

Шаламанов, Велizar. Председатель Ассоциации Джорджа Мршалла-Болгария. София, Болгария.

Трапанс, Яан Арведс. Бывший министр обороны Республики Латвия. Рига, Латвия.

Наукове видання

РОЗБУДОВА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій
із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB)

За ред. Філіппа Х. Флурі, Віллема Ф. ван Іїкелена

(Російською мовою)

Переклад з англійської — Олександра Михалочко
за участю Костянтина Гломозди

Відповідальний за випуск — Олександр Михалочко