

Оборонно-штабний коледж ім. Раковського, Софія, Болгарія

**ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНІ ВІДНОСИНИ І ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД
СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ**

**Посібник для військових офіцерів, службовців розвідувальних служб і
служб безпеки, а також політиків і експертів в області безпеки**

Пламен Пантев, Валері Ратчев, Тодор Тагарев, Віара Запріанова

Під редакцією Пламена Пантева

Софія 2005

Спонсор: Інститут миру Сполучених Штатів, Вашингтон, США

Видавці посібника

Редакція і концепція: Пламен Пантев

Автори:

Пламен Пантев, доктор, ад'юнкт-професор з міжнародних відносин і міжнародного права, юридичний факультет Софійського університету ім. Св. Климента Охридського. Засновник і директор Інституту з проблем безпеки і міжнародних досліджень з 1994 року, Софія (www.isn.ethz.ch/isis), член Національної коаліції недержавних наукових інститутів з питань реформи сектора безпеки. Він також є заступником голови Робочої групи з проблем регіональної стабільності в Південно-Східній Європі в рамках Консорціуму академій і інститутів по вивченню проблем оборони і безпеки програми "Партнерство заради миру". Він читає лекції в Дипломатичному інституті при Міністерстві закордонних справ Болгарії. Він читав лекції у Військовому коледжі НАТО в Римі, Центрі Генрі Л. Стимсона у Вашингтоні та Дипломатичній академії у Відні, Австрія.

Тодор Тагарев, доктор, ад'юнкт-професор в Оборонно-штабному коледжі ім. Раковського, старший науковий співробітник Болгарської академії наук, а також старший науковий співробітник Інституту з проблем безпеки і міжнародних досліджень. Він був першим директором відділу по оборонному плануванню у Міністерстві оборони Болгарії з моменту його створення у 1999 році. З травня до кінця 2001 року він був начальником відділу по політиці озброєнь і директором по національному озброєнню. Він також є головним редактором журналу *Інформація і безпека міжнародний журнал*.

Валері Ратчев, полковник, заступник коменданта оборонно-штабного коледжу ім. Раковського, декан факультету національної безпеки і оборони при коледжі. Він є старшим науковим співробітником Інституту з проблем безпеки і міжнародних досліджень, а в недавньому минулому був членом Секретаріату Консорціуму академій і інститутів по вивченню проблем оборони і безпеки програми "Партнерство заради миру".

Віара Запріянова, магістр, науковий співробітник і асистент професора на факультеті національної безпеки і оборони при оборонно-штабному коледжі ім. Раковського з 2001 року. Вона отримала ступінь магістра юридичних наук в Новому Болгарському Університеті в 2000 році й веде лекції з конституційного, публічного і адміністративного права, а також гуманітарного права і військово-цивільних відносин.

Оригінальна версія: Англійська, Софія, січень 2005 року

Видавництво: Прокон Лтд., Софія, Болгарія (www.procon.bg)

Дизайн обкладинки: Ангел Неделчев

ISBN 954-90121-7-4

ЗМІСТ

СПИСОК ДІАГРАМ:	8
СПИСОК ТАБЛИЦЬ:	8
Проект учбового плану з військово-цивільних відносин	Йордан Баєв 9
РОЗДІЛ ПЕРШИЙ	11
КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРАЦЮВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РЕАКЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА	11
Частина I	12
НОВА ГЛОБАЛЬНА, РЕГІОНАЛЬНА Й СУБРЕГІОНАЛЬНА СИТУАЦІЯ В ОБЛАСТІ БЕЗПЕКИ НА ПОЧАТКУ 21 СТОЛІТТЯ	12
Глава 1	12
Перехід до демократії	Пламен Пантев 12
Глава 2	12
Загрози безпеці, нові потреби в області безпеки	Валері Ратчев 12
Глава 3	14
Від колективної оборони до колективної безпеки держав	Валері Ратчев 14
Частина II	16
ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: РОЗВИТОК ТРАДИЦІЇ	Валері Ратчев 16
Глава 4	16
Традиційні вимоги демократичного контролю над сектором безпеки в демократичному суспільстві й нові виклики	Валері Ратчев 16
Глава 5	19
‘Розподіл праці’ з демократичного контролю між органами законодавчої, виконавчої і судової влади, а також організаціями громадянського суспільства	Валері Ратчев 19
Глава 6	21
Принципи/стандарти демократичного контролю. Внутрішня і зовнішня прозорість сектора безпеки	Валері Ратчев 21
РОЗДІЛ ДРУГИЙ	25
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗМІНИ В ПОЛІТИЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПОСТІЙНА ПОТРЕБА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ КОНТРОЛІ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ	Пламен Пантев 25
Частина III	26
ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ, ВИЗНАЧЕННЯ, ЗДІЙСНЕННЯ Й	26
ОЦІНКИ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	Пламен Пантев 26
Глава 7	28
Фундаментальні вимоги до визначення політики національної безпеки країни: внутрішньодержавні й міжнародні фактори, що визначають процес. Проблеми демократичного контролю над процесом і роль різних органів, що здійснюють контроль, - держави, громадянського суспільства і ЗМІ....	Пламен Пантев 28
Глава 8	31

Жінки, що служать у збройних силах, в установах сектора безпеки, розвідувальних службах і в установах, що здійснюють демократичний контроль над сектором безпеки	Пламен Пантев 31
РОЗДІЛ ТРЕТІЙ	33
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ РАМКИ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН І ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ. ЩО Є СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: ЗБРОЙНІ СИЛИ, ПОЛІЦІЯ, ЖАНДАРМЕРІЯ, НАЗЕМНА/БЕРЕГОВА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА, РОЗВІДУВАЛЬНА СЛУЖБА, ПРИВАТНІ ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ	Валері Ратчев 33
Частина IV	36
ПРАВОВІ НОРМИ І ІНСТИТУТИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ УПРАВЛІННЯ І ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ	Валері Ратчев 36
Глава 9	37
Конституція, закони, поділ повноважень, громадянське суспільство і його установи: фундаментальні демократичні інструменти ‘охорони охоронців’	Віара Запріянова 37
Глава 10	42
Підзвітність сектора безпеки парламенту і його прозорість. Спеціальні парламентські інструменти і методи демократичного контролю над сектором безпеки	Віара Запріянова 42
Глава 11	46
Підзвітність сектора безпеки уряду і його прозорість. Цивільний міністр оборони як елемент інтегрованого міністерства оборони....	Тодор Тагарев 46
Глава 12	50
Військові й цивільні особи в процесі визначення політики оборони, потреб, бюджету і придбань	Тодор Тагарев 50
Глава 13	58
Демократичний контроль над розвідувальними службами .	Пламен Пантев 58
Глава 14	66
Цивільні суди проти військових судів у демократичній державі	Віара Запріянова 66
Частина V	69
РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ КОНТРОЛІ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ	69
Глава 15	69
Експертиза з проблем безпеки у громадянському суспільстві. Роль «мозкових» центрів і НДО	Тодор Тагарев 69
Глава 16	72
Роль ЗМІ й громадської думки у впровадженні демократичного контролю над сектором безпеки	Тодор Тагарев 72
РОЗДІЛ ЧЕТВЕРТИЙ	75
ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ. ОСОБЛИВІ ВИПАДКИ	Валері Ратчев 75
ЧАСТИНА VI	76

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ У ВІЙСЬКОВИЙ ЧАС	Валері Ратчев	76
Глава 17		76
Демократичний контроль над сектором безпеки у військовий час	Валері Ратчев	76
Глава 18		79
Демократичний контроль над сектором безпеки в період боротьби з тероризмом.....	Пламен Пантев	79
Частина VII.....		84
ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ В МИРНИЙ ЧАС		84
Глава 19		84
Демократичний контроль над сектором безпеки під час криз і надзвичайних ситуацій.....	Тодор Тагарев	84
Глава 20		87
Кіберпростір і виклики демократичному контролю над сектором безпеки	Тодор Тагарев	87
Глава 21		94
Демократичний контроль над міжнародними миротворчими і гуманітарними місіями за кордоном.....	Тодор Тагарев	94
РОЗДІЛ П'ЯТИЙ.....		101
БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ – ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ	Тодор Тагарев	101
ЧАСТИНА VIII		102
ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ПРИ ПІДГОТОВЦІ БЮДЖЕТУ І В ПЕРІОД ЙОГО УХВАЛЕННЯ.....	Тодор Тагарев	102
Глава 22		103
Інститути сектора безпеки, громадянське суспільство і ЗМІ під час підготовки бюджету	Тодор Тагарев	103
Глава 23		107
Парламент і громадянське суспільство в процесі підготовки і схвалення бюджету	Тодор Тагарев	107
Частина IX.....		109
КОНТРОЛЬ НАД ВИТРАТАМИ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ.....	Тодор Тагарев	109
Глава 24		110
Національний контрольний офіс і його взаємодія з парламентом	Тодор Тагарев	110
Глава 25.....		111
Контроль над торгівлею і переміщенням зброї.....	Тодор Тагарев	111
РОЗДІЛ ШОСТИЙ.....		117
ЛЮДИ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ - РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ ...		117
Частина X.....		118
ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ	Пламен Пантев	118
Глава 26		119
Військова повинність і альтернативна військова служба	Валері Ратчев	119
Глава 27		122

Зміцнення демократичних цінностей і професійного духу в службах сектора безпеки.....	Валері Ратчев	122
Частина XI.....		125
ОСВІТА І УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ	Тодор Тагарев	125
РОЗДІЛ СЬОМИЙ.....		129
МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ	Пламен Пантев	129
Глава 28.....		130
Роль НАТО, ЄС, Пакту про стабільність для Південно-Східної Європи і інструментів двосторонньої співпраці у процесі переходу до демократичного цивільного контролю над сектором безпеки. Оборонна дипломатія.....	Валері Ратчев	130
Розділ 29.....	Пламен Пантев	135
Кодекс поведінки ОБСЄ стосовно військово-цивільних відносин. Кодекс і міжнародне право		135
Глава 30.....		137
Еволюція військово-цивільних відносин у Південно-Східній Європі.....	Пламен Пантев	137
Висновки	Пламен Пантев	141
Оборонно-штабний коледж імені Г.С. Раковського		143
Інститут миру Сполучених Штатів		144

СПИСОК ДІАГРАМ:

Діаграма 1. Командний ланцюг в інтегрованій моделі міністерства оборони

Діаграма 2. Загальне планування силової структури

Діаграма 3. Зв'язок між дисциплінами з оборонного планування і документами

СПИСОК ТАБЛИЦЬ:

Таблиця 1. Міжнародні режими з контролю над озброєннями

Таблиця 2. Приклади обміну інформацією відносно переміщення зброї

Проект учбового плану з військово-цивільних відносин

На початку 2003 року Оборонно-штабний коледж ім. Раковського переміг у конкурсі з багатьма зарубіжними університетами і дослідницькими центрами за дослідницький грант у рамках проекту зі створення міждисциплінарного і багатофункціонального учбового плану з військово-цивільних відносин. Для нас було честю стати першою болгарською офіційною освітньою установою, що отримала нагороду від такого представницького інституту як Інститут миру США.

Проект проводився у трьох напрямках:

На першому етапі команда здійснила детальний дослідницький аналіз теоретичних основ і існуючих освітніх програм в області військово-цивільних відносин. Особливу увагу було приділено практичним потребам військово-цивільної освіти в Болгарії у вигляді учбових прикладів у сфері реформи сектора оборони і безпеки, що проходить в цій країні.

На другому етапі був створений основний *Учбовий план і посібник з військово-цивільних відносин*, який відповідає сучасним освітнім моделям в країнах НАТО і ЄС. План складається з ряду основних курсів і модулів на вибір, що відповідають:

- А. Окремим дотичним науковим галузям (тобто політологія, право, історія, філософія, соціологія, міжнародні відносини, економіка, дослідження з безпеки і стратегічного планування і т.д.);
- Б. Різним освітнім формам (військове і цивільне навчання, а також післядипломне експертне навчання);
- В. Різним освітнім рівням (бакалаврат, магістратура, аспірантура).

Перша версія післядипломної програми з військово-цивільних відносин була обговорена в травні 2004 року на міжнародному експертному семінарі, що зібрав представників дев'яти країн, взявши до уваги коментарі й пропозиції від декількох видатних учених і експертів з Європи, США і Канади. Більш того, на Літній школі для молодшого і середнього викладацького складів з Центральної і Південно-Східної Європи у серпні 2004 року була проведена апробація декількох основних компонентів створеного учбового плану з військово-цивільних відносин. Пакет матеріалів з військово-цивільних відносин включав більше 2500 сторінок окремих публікацій у форматі ПДФ і 14 зразкових лекцій у форматі майкрософт пауерпоінт, включаючи компакт-диск як додатковий інтерактивний інструмент. Відредагована версія *Учбового плану і Навчального посібника з військово-цивільних відносин* була опублікована і представлена у Відні на початку грудня 2004 року, спільно з Національною академією оборони Австрії (Landesverteidigungsakademie).

Сьогодні, коли повний проект Учбового плану з військово-цивільних відносин вже закінчений, ми раді представити вам кінцевий освітньо-

дослідницький продукт - *Посібник з військово-цивільних відносин і демократичного контролю над сектором безпеки*. Посібник слідує основним цілям і завданням проекту і служитиме важливим освітнім інструментом у процесі здійснення нашої післядипломної програми з військово-цивільних відносин в Болгарії і за кордоном.

Д-р. Йордан Баєв

USIP SG 042-02 Керівник проекту

Ад'юнкт-професор, Оборонно-штабний коледж ім. Раковського

РОЗДІЛ ПЕРШИЙ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРАЦЮВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РЕАКЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

Частина I

НОВА ГЛОБАЛЬНА, РЕГІОНАЛЬНА Й СУБРЕГІОНАЛЬНА СИТУАЦІЯ В ОБЛАСТІ БЕЗПЕКИ НА ПОЧАТКУ 21 СТОЛІТТЯ

Глава 1

Перехід до демократії

Хвиля демократичних перетворень перед кінцем холодної війни в Європі (в Іспанії, Греції й Португалії) одержала особливий імпульс із розпадом Радянського Союзу й початком переходу до демократії у колишніх соціалістичних тоталітарних державах. На початку 21-го століття стало фактом те, що дві третини країн світу стали демократичними. Розширення цивільного демократичного простору за рахунок колишніх країн Варшавського договору відбувалося одночасно з розширенням простору безпеки. Перехід до демократії співпав з великими змінами в області безпеки в її глобальному, регіональному і національному вимірах. Нові загрози безпеці закликали до нових рішень. Збереження демократичного змісту систем безпеки, що змінюються, стало головним викликом для демократичних урядів світу.

Проте, утвердження процедур, інститутів, норм і культури, які б гарантували відповідальність обраних лідерів, не могло відбутися швидко. Нестача демократичного досвіду, економічні та соціальні труднощі ускладнюють консолідацію демократичних режимів у колишніх тоталітарних державах. Участь громадськості у ефективному функціонуванні демократії є істотним компонентом нової системи влади. Довіра між урядом і суспільством залежить від прозорого здійснення влади. Демократичний цивільний нагляд над збройними силами і цілим сектором безпеки, включаючи розвідку, має велике значення для процесу демократичної консолідації країн перехідного періоду. Ця вимога набуває особливого значення в умовах боротьби з тероризмом. Ефективне функціонування сектора безпеки перетворюється на головну характеристику демократичного суспільства.

Глава 2

Загрози безпеці, нові потреби в області безпеки

Період десятиліття перед падінням берлінської стіни характеризувався істотними зусиллями розширити дискусії про безпеку, вводячи так зване поняття всесторонньої безпеки. Слідуючи цій тенденції, дослідження загроз безпеці були направлені на вивчення екологічних, демографічних, соціальних, інформаційних, культурологічних і інших “м'яких” загроз. Тоді

такі знаки, як перший напад на Центр міжнародної торгівлі в США або підготовка нападу на Ейфелеву вежу, залишалися без належної уваги.

Із закінченням холодної війни, дискусії про безпеку забезпечили істотну перестановку в ієрархії загроз. Причина була частково в реструктуруванні існуючої системи загроз, яка була створена і навіть ретельно підтримувалася біполярними ідеологічними блоками, і частково в швидкій появі повністю нового спектру загроз. Був короткий період - час на початку 1990-х - коли фокус був переміщений до невійськових інструментів скорочення ризиків і запобігання загрозам. Першою ознакою того, що мислення, що мечі повинні бути перетворені на плуги, було надто оптимістичним, стали війни на Західних Балканах. Події 11 вересня 2001 року покінчили з цією двозначністю, принаймні на найближче майбутнє.

Весь період можна охарактеризувати двома тенденціями, що сходяться. З одного боку, сприйняття загроз різними країнами у всьому світі здається в значній мірі подібним. Більшість країн, особливо тих, що грають важливу роль у міжнародних відносинах, поділяють розуміння того, що трансграничний тероризм і зброя масового знищення, разом з нестабільними державами, є ключовими джерелами загроз безпеці. Незважаючи на це, багато країн віддають перевагу концентрувати увагу також і на невирішених регіональних проблемах, трансграничній організованій злочинності й нелегальній міграції.

Загрози, що зростають: глобальний тероризм і зброя масового знищення. Терор – не є новим явищем, але в такому масштабі, це явище раніше не зустрічалося у світовій історії. Вперше, поєднання між недержавними організаціями, руйнівними технологічними можливостями і можливостями дій на глобальному рівні, з одного боку, і новими "стратегічними партнерами" у вигляді нестабільних країн, радикальних урядів і тих, хто підтримує тероризм, з іншого боку, співіснують на глобальному рівні. Ключові характеристики нового тероризму - те, що всі дійові особи - державні й недержавні - роблять спробу використовувати зброю масового знищення з можливими масовими жертвами і повним висвітленням міжнародними ЗМІ. Як мовиться в Європейській стратегії безпеки, - "міжнародний тероризм є стратегічною загрозою".

Одночасно, міжнародна увага прикована до ризиків, що виникають у результаті збоїв у дотриманні режимів нерозповсюдження зброї. Виник парадокс: у 2003 році список країн, що хотіли придбати ядерну зброю і ракетні технології, був коротшим, ніж у 1980 році. На сьогоднішній день ситуація кардинально змінилася. Поєднання глобального тероризму, зброї масового знищення, включаючи такі її нетрадиційні форми як "брудна бомба" або "бомба-конверт", з біологічними формами і так далі ускладнюють здійснення контрзаходів, тому що вони вимагають абсолютно нових підходів і інструментів. Зосередженість всіх цих елементів повного спектру загроз на так званому «Великому Близькому Сході» робить проблему предметом стурбованості в Європі.

Традиційні загрози і нові наслідки. Із закінченням існування несумісних ідеологічних антагонізмів і збільшенням кількості людей, які

живуть за більш-менш демократичними правилами, кількість класичних міждержавних конфліктів скоротилася. Нестабільні держави і уряди - тривожне явище. Вони стали плацдармом для підготовки терористичної діяльності й громадянських воєн. Організована злочинність, трансгранична і трансконтинентальна торгівля людьми успішно використовують кожну нішу, яка слабо контролюється, особливо між сусідніми країнами. Організована злочинність шукає нові можливості в нелегальній міграції, що є також цільовою групою для виникнення мережі локальних терористичних груп. Концентрація таких елементів спектру загроз на певних територіях є умовою для їх перетворення на регіони хронічно напружених відносин і затяжних суперечок.

Першочергова мета політики скорочення ризиків і запобігання загрозам повинна полягати в тому, щоб досягти ефективної системи спільного глобального управління, що базується на представницьких установах і верховенстві закону. Подібно до держави, глобальне управління повинно концентруватися на таких загальних цілях як міжнародна стабільність і безпека, за які сильні держави несуть відповідальність, відкрита економічна світова система, яка задовольняє потреби всіх, особливо найбільш вразливих, щоб дозволяти всім в повному об'ємі брати участь в процесі ухвалення рішень, міжнародний правовий порядок, який повинен гарантувати ефективну рівність всіх, глобальний добробут як глобальний еквівалент національної системи людської безпеки і, нарешті, спільне зобов'язання вирішувати регіональні конфлікти.

Глава 3

Від колективної оборони до колективної безпеки держав

Сьогодні в Європі багато установ відіграють важливі ролі у створенні більш об'єднаного, демократичного, багатого і безпечного континенту. Проте, НАТО відіграє особливу роль. Чотири десятиліття тому "Доповідь Гармела" описала НАТО як "динамічну і енергійну організацію, яка постійно пристосовується до умов, що змінюються". Доповідь визначила "кінцевою політичною метою НАТО" - досягнення "справедливого і міцного миру в Європі з відповідними гарантіями безпеки".

Це визначення не втратило свого значення за останні роки. Воно справедливо відображає і справжні цілі Альянсу. Не тільки Альянс отримав перемогу в холодній війні, але нове НАТО зіграло головну роль в подоланні поділу Європи, яке існувало з часів Ялтинської конференції. Крім того, Альянс став найефективнішим інструментом у забезпеченні безпеки і стабільності середовища безпеки, що кардинально змінилося, в Європі. Ніколи Північноатлантичний альянс не був ближче до реалізації своєї "остаточної політичної мети" ніж сьогодні, на початку нового століття.

Заснована як організація для колективної оборони, НАТО сьогодні змінило характер і можливості своїх місій, серед яких - запобігання конфліктам і врегулювання криз, включаючи далеко не традиційне

визначення сфери відповідальності. Важлива для успішного членства політика полягає в тому, щоб брати до уваги факт, що обидва процеси - прийняття нових членів і внутрішні перетворення - мотивовані й реалізовані політичними імперативами створення нового середовища безпеки, що базується на демократизації, економічних відносинах, терпимості й інтеграції. Події 11 вересня 2001 року не тільки не змінили цю парадигму, але і додали більше динаміки і сил цим процесам. З тих пір одне з ключових завдань політики безпеки не тільки США, але також і НАТО і держав-членів, полягає в тому, щоб переглянути ролі й завдання військових і їх перетворити на ефективний інструмент для війни проти тероризму. Нові місії і завдання НАТО (Зустріч на вищому рівні НАТО в Празі у листопаді 2002 року і подальші документи і декларації) відображають вирішальний зсув фокусу від (не тільки) колективної оборони до забезпечення безпеки і стабільності:

- Збереження і посилення трансатлантичного зв'язку;
- Глобалізація обов'язків і здатність відповісти на загрози і виклики безпеці, незалежно від їх походження;
- Боротьба проти тероризму;
- Політика "відкритих дверей" і подальшого розширення Альянсу, включаючи впровадження і розвиток механізму *Плану дії щодо членства*;
- Безперервність відповідальності Альянсу за Західні Балкани;
- Нерозповсюдження зброї масового знищення;
- Ракетний захист;
- Контроль над звичайним озброєнням;
- Регулювання відносин між НАТО і Європейським Союзом;
- Подальший розвиток і поліпшення партнерських відносин між НАТО і Росією і Україною;
- Подальший розвиток партнерських відносин з державами Чорного моря, Кавказу і Середньої Азії;
- Розширення Середземноморського діалогу НАТО.

Успішне виконання подвійної ролі Альянсу сьогодні залежить від політичної волі й загального сприйняття загроз євроатлантичній безпеці й від ступеня фактичної інтеграції держав-членів. Ефективне функціонування НАТО як коаліції безпеки і як оборонного альянсу залежить від стану і перспектив трансатлантичних відносин. Ці відносини в значній мірі визначають характер середовища, в якому країни, подібно до Болгарії, реалізуються як члени НАТО і ЄС. Для трансатлантичних відносин цінність НАТО продовжуватиме рости. Для Болгарії НАТО залишається ключовим чинником у європейській безпеці. Організація - захист проти "перенаціоналізації" національної оборонної політики і основний інститут для трансатлантичного, загальноєвропейського і регіонального партнерства в області безпеки. Організація - стабілізуюча сила для всього континенту. НАТО допомагає зберігати рівновагу в Європі й є вирішальним чинником для регіональної безпеки.

Частина II

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: РОЗВИТОК ТРАДИЦІЇ

Відносини між цивільною владою і збройними силами критично важливі для демократичної політичної стабільності, ухвалення рішень в оборонній сфері й міжнародної співпраці в області безпеки. Багато держав, особливо ті, які тільки недавно вийшли з авторитаризму, стикаються з крайньою необхідністю трансформації військово-цивільних відносин відповідно до демократичних норм. Навіть багато укорінених демократій можуть зіткнутися з конфліктами з таких військово-цивільних проблем як оборонний бюджет, роль і місія збройних сил і взаємні обов'язки військовослужбовців і цивільних у здійсненні ефективного демократичного цивільного нагляду.

Процес формування демократичного середовища і знаходження формату демократичного контролю над організаціями сектора безпеки, відповідного стандартам і національним особливостям, ставить перед собою багато питань: Яка парадигма військово-цивільних відносин виявиться відповідною для країни? Яка форма контролю над сектором безпеки і збройними силами була б найбільш прийнятна? Як військово-цивільні демократичні відносини, що зароджуються, і цивільний нагляд над великими організаціями сектора безпеки і їх діями співіснуюватимуть з громадянським суспільством, що з'являється?

Глава 4

Традиційні вимоги демократичного контролю над сектором безпеки в демократичному суспільстві й нові виклики

Головна проблема військово-цивільних відносин достатньо чітка: одному з інститутів суспільства - збройним силам - дають монополію на використання великого діапазону інструментів смертельної сили в цілях захищення інтересів, зовнішніх і внутрішніх, суспільства. Проблема, яка виникає під час переходу влади, це те, що ця монополія на силу дає збройним силам принаймні можливість, хоча не обов'язково схильність, домінувати над іншими інститутами і урядом.

Домінувати не обов'язково означає встановлювати військову диктатуру. Це страхітливий надзвичайний стан, який повністю суперечить поняттю ліберальної демократії. Але домінувати може також означати надмірний вплив у внутрішніх, економічних і міжнародних державних і суспільних справах.

У випадках, коли можна сказати, що внутрішня політична проблема була вирішена специфічним способом через те, що військові щось зробили або не зробили, тоді можна зробити висновок, що збройні сили мають вплив в цьому суспільстві. Проте, на мотивацію потрібно дивитися ретельно.

Можливість "м'якого" військового втручання не обов'язково походить від бажання влади. Навпаки, воно може бути диктоване деякими найвищими ідеалами, властивими військовій професії: забезпечити стабільність там, де політичні інститути є слабкими або незрілими; врятувати націю від самої себе; подолати політичну безвихідь; запобігти хаосу; продовжити надання життєво важливих послуг при соціальному занепаді і т.д.

Класичні вимоги до демократичного нагляду над сектором безпеки пов'язані з (1) консолідованою демократією і ефективними конституційними і судовими рамками для виконання ефективного демократичного контролю.

Консолідована демократія – це політична система, при якій демократія, у вигляді складної системи інститутів, правил і стереотипних моделей поведінки, приймається на перевагу будь-якій недемократичній альтернативі сторонами політичних відносин і громадянами. Її можна визначити використовуючи три параметри: поведінка, відношення і конституційність. З погляду *поведінки*, демократичний режим на даній території консолідований, якщо значні національні, соціальні, економічні, політичні або інституційні сили не привертають значні ресурси для того, щоб досягти своїх цілей шляхом створення недемократичного режиму або через насильницьке відділення від держави.

Що стосується *відношення*, демократичний режим вважається консолідованим, коли значна частина суспільства, навіть перед великими економічними проблемами і глибоким розчаруванням урядом, продовжує вважати, що демократичні процедури і установи є найбільш відповідним методом управління.

У плані *конституції*, демократичний режим консолідований, коли урядові й неурядові сили в тій же мірі приймають факт, що конфлікти повинні бути вирішені в межах національних законів, процедур і установ.

Не існує єдиного типу консолідованої демократії. Вона може розвиватися і удосконалюватися, збільшуючи мінімальний економічний рівень, доступний для всіх громадян, і розширюючи участь людей в політичному і суспільному житті країни. В рамках категорії "консолідована демократія" існує процес розвитку від демократії з низькоякісними параметрами до демократії з високоякісними параметрами. Для болгарського суспільства, проте, яке стоїть тільки на початку процесу консолідації демократії, важливе те, що необхідні умови і вимоги для її успіху ясні.

Необхідні умови, які повинні бути присутніми або повинні бути створені, щоб консолідувати демократію, наступні: незалежне і життєздатне громадянське суспільство, політичне суспільство і культура, які поважають урядові процедури, конституційний консенсус про те, що демократичну державу утілює верховенство закону, і система державної служби, яка може використовуватися і бути підзвітною демократичному суспільству. Одним словом, це - система соціально і політично розроблених норм, установ і правил, які конституційно розташовані між державою і ринком. Сьогодні 118 з 193 країн у світі - демократичні держави. У них проживає велика частина світового населення планети - 54.8 %.

Безперечним компонентом цього процесу є впровадження класичних судових і організаторських необхідних умов для ефективного демократичного контролю над організаціями сектора безпеки і їх діями. Головні вимоги наступні:

- чіткий правовий поділ повноважень між конституційно обраною політичною владою, який повинен гарантувати систему стримувань і противаг, розробленій за конституційною демократичною формулою, особливо в перехідний період, звертаючи увагу на формулювання стратегії і політики, політичний контроль і управління (ресурсами), надзвичайні повноваження в кризових ситуаціях і повноваження ввести надзвичайний або військовий стан і оголосити війну;
- Поділ організацій безпеки на три функціональні області: зовнішня безпека, внутрішня безпека і боротьба проти організованої злочинності й тероризму, для того, щоб сили безпеки в цілому не складали окремих "уряд" або "державу в державі";
- Встановлена дієздатність цивільного політичного керівництва і спеціалізованої інституційної бюрократії, яка служить інтересам цивільного керівництва, для створення необхідних умов для вироблення і впровадження ефективної політики, що передає контроль над використанням сили (насильства) і організаційними ресурсами (включаючи просування по службі для старшого офіцерського складу) в руки політичного цивільного керівництва;
- Офіційно визначений, інституціоналізований і регулярно і ефективно виконуваний законодавчий нагляд над діями організацій безпеки в політичному і професійному аспектах, який, перш за все, але не виключно, повинен здійснюватися через 'владу гаманця', яка: (а) запобігає механічному схваленню того, що пропонує виконавча влада; (б) через комітети залучає головні партії опозиції; (в) підтримується професійним парламентським персоналом і експертами;
- Ефективні заходи для забезпечення інформування і підзвітності громадськості, а також для фактичного здійснення демократичного нагляду над сектором безпеки для того, щоб створити умови для участі громадськості й неурядових організацій у розвитку сектора безпеки і його застосуванні;
- Встановлений належний і незалежний судовий нагляд (відповідно до міжнародних правових норм) над діяльністю політичних діячів і професіоналів, що працюють у секторі безпеки, для того, щоб мати гарантії, що керівництво і особовий склад сил безпеки діятимуть тільки відповідно до законів і міжнародних гуманітарних норм;
- Організації сектора безпеки запезпечені розвиненою сучасною і ефективною дієздатністю, відповідним устаткуванням, навчанням і необхідними ресурсами для того, щоб зрівноважити професійний інтерес особового складу сектора безпеки і гарантувати їх співпрацю і внесок у збільшення демократичного контролю;
- Розвинена і функціональна система для навчання і практичних занять з проблем, пов'язаних з демократичним контролем над установами сектора

безпеки, для того, щоб гарантувати збільшення ешелону експертів з політичних і інших питань для організацій системи безпеки і поліпшення контрольної здатності громадянського суспільства.

Глава 5

‘Розподіл праці’ з демократичного контролю між органами законодавчої, виконавчої і судової влади, а також організаціями громадянського суспільства

Чіткий розподіл обов'язків і прав між центрами політичної влади і законодавство, пов'язане з цим розподілом, є однією з ключових передумов (разом із встановленням громадянського суспільства і формуванням професійних кадрів усередині служб безпеки) для успішної побудови демократичної практики контролю. Конституційна система і правове визначення відносин між різними центрами влади мають вирішальний вплив на характер і темп побудови демократичних методів контролю. У Болгарії політична влада розділена відповідно до Конституції 1991 року між чотирма відносно незалежними інститутами: парламентом, урядом, президентом і судовою владою. Ця формула вельми звичайна в Європі. Проте в Болгарії до цього прийшли в результаті “круглого столу”, що здійснив “оксамитову революцію”, яка повалила тоталітарний соціалістичний режим. В результаті, шукався баланс серед цих центрів. Відносно безпеки, оборони і збройних сил, цей баланс є більш-менш близьким до оптимального розподілу функцій.

Парламент - президент. У Болгарії є два центри влади, вибрані безпосередньо людьми, - парламент і президент. Це їм дає рівну владу, а саме, що парламент не може контролювати президента. Президент, як глава держави, підписує угоди, призначає генералів і адміралів збройних сил і служб безпеки, затверджує стратегічні плани оборони і т.д. Всі ці функції - елементи стратегічного управління державою, які офіційно виключені з політичного процесу через особливий статус президента. Виключені з цього процесу, вони не можуть знаходитися під контролем парламенту.

Конституція передбачає подібні функції. Для того, щоб ефективно гарантувати баланс між центрами влади, круглий стіл 1990-1991 років розподілив організації сектора безпеки між цими центрами політичної влади. Таким чином, служба національної безпеки (контррозвідка) і служба національної гвардії (яка забезпечує захист VIP осіб і стратегічної інфраструктури, наприклад, атомних електростанцій, міністерств і т.д.) знаходяться під управлінням президента. І так як сам президент не знаходиться під контролем парламенту, підлеглі йому служби - також поза цим контролем. З огляду на те, що президент не має права законодавчої ініціативи, ці організації все ще не мають власних правових рамок.

Президент - уряд. Більшість дій президента базуються на пропозиціях уряду, але власна думка президента з конкретних проблем

може так чи інакше впливати на політичний процес. Проблема полягає в тому, що президент не має достатнього апарату, щоб підтримати себе в розробці рішень. Його адміністрація включає декілька секретарів сектора безпеки - з закордонних справ, безпеки і оборони. Досвід Болгарії показує, що в більшості випадків проблеми з'являються, коли президент і уряд представляють різні політичні сили. У таких випадках президенти кілька разів відмовлялися підписувати укази по просуванню генералів по службі, виступали з різними пріоритетами зовнішньої політики і навіть висловлювали твердження, що протиречили одне одному, щодо реформи і розвитку збройних сил.

Окрім цього, ще одна проблема - командні й контрольні повноваження у мирний час, у надзвичайних, кризових ситуаціях і у військовий час. Згідно з конституцією, президент є головнокомандуючим і в мирний і у військовий час. Але в даний час проміжок між миром і війною - це період кризи, яка може виявитися скоріше довгостроковою, ніж короткостроковою. Чинні конституційна і законодавча структури не забезпечують відповідь на таку складну проблему як передача повноважень від одного центру політичної влади до іншого, подібно як в двох різних моделях політичних систем - Німеччині й США.

Парламент - уряд. У Болгарії Кабінет міністрів затверджується парламентом, але міністри не зобов'язані бути членами парламенту. Це по-різному відбивається на якості управління. З одного боку, якщо зв'язок між кабінетом і виконавчою владою ослаблений, покладається більше на експертизу і виробляється менше політичних рішень. Це стає очевидним у процесі підготовки різних законів і затвердження порядку денного для їх ухвалення. У багатьох випадках, різні пріоритети членів парламенту (через їх тісні зв'язки з місцевим електоратом) і експертів в кабінеті часто заморожують або затримують ухвалення важливих законопроектів парламенту. З іншого боку, це спосіб захистити кабінет від розпаду на *фракції*, що зазвичай трапляється в болгарському парламенті, навіть серед більшості.

Міністри оборони і внутрішніх справ. Міністри оборони і внутрішніх справ є важливими для того, щоб встановити і здійснювати демократичний контроль і прозорість і впроваджувати всесторонні реформи в області оборони і поліції. З професійної точки зору, штат збройних сил і поліції - традиційно консервативні організації, де нововведення такого типу не заохочуються. Ініціативи повинні виходити від міністрів і їх політичних кабінетів. Вони мають повноваження і відповідальність для ініціювання законопроектів і забезпечення достатньої прозорості в професійних питаннях, що дозволяє ефективно залучати ЗМІ й громадянські організації до здійснення нагляду над сектором безпеки. В деяких випадках, подібно до акту Ніколса-Голдуотера в США, значні реформи можуть бути ініційовані членами парламенту, але їх виконання знаходиться в руках політичного керівництва - міністерств. У цьому контексті традиційним предметом суперечок є можливості міністрів: чи повинні вони бути "тільки політичними діячами" чи "експертами з даного питання"?

Міністри є ключовими фігурами у демократичному контролі над матеріальним постачанням і замовленнями для сектора безпеки, які є зазвичай найістотнішими державними витратами, особливо в перехідній період. Головним викликом для збільшення прозорості у виконанні оборонного замовлення є забезпечення чіткого розуміння про відповідність між цілями національної безпеки і рішеннями про замовлення. Зміцнення послідовного і всеосяжного оборонного планування на основі програми усунуло б паралельні процеси планування, що ведуть до нескоординованих рішень щодо замовлення. Прозорість є ключовою передумовою для ефективного запобігання корупції.

Судова система - уряд - парламент. Відносини між судовою системою, виконавчою і законодавчою владою, як трикутник, в якому питання демократичного контролю ініціюються, регулюються і здійснюються, є, як правило, найслабшим елементом, особливо в перехідній період. Ефективна координація загальних цілей, підходів і термінів забезпечить країну коротшим часовим проміжком для досягнення ефективної демократії і верховенства закону. Протилежні дії відкривають двері для корупції і руйнування молодого демократичного менталітету і підходів.

Роль конституційного суду є визначною. Відносно контролю над збройними силами, функції конституційного суду не обмежуються лише функцією нагляду над конституційною законністю законодавства і міжнародних угод щодо національної оборони. У багатьох випадках рішення конституційного суду служили прецедентом для того, щоб прийняти укази щодо збройних сил. У такий спосіб були вирішені проблеми щодо відправки болгарських загонів і службовців у міжнародні місії за кордон, розгортання контингенту іноземних збройних сил усередині країни і за її межами.

Глава 6

Принципи/стандарти демократичного контролю. Внутрішня і зовнішня прозорість сектора безпеки

“Демократичний контроль над сектором безпеки” зазвичай сприймається як підпорядкування збройних сил і інших організацій безпеки демократично обраним політичним органам. Це означає, що ухвалення рішень з національної безпеки і оборони повинне бути передане тим, хто відповідає за політику в області безпеки і оборони країни. Операціоналізація цієї тези пов'язана з наступними питаннями: яким чином повинен бути досягнутий цивільний контроль над сектором безпеки, які структури і процедури необхідні для цього і яка повинна бути роль існуючих держустанов - глави держави, парламенту, уряду або держслужбовців виконавчої влади?

Політичні й правові принципи і практичні підходи (стандарти) з встановлення демократичного контролю можна об'єднати (згідно з професором Арміном А. Стеінкамм, 1998) в три групи. По-перше, конституція повинна гарантувати, що цивільні органи влади мають владу в наступних областях:

- Ухвалення рішень відносно війни і миру (демократія дійсно існує тільки у випадку, якщо влада, обрана народом, ухвалює життєво важливі для суспільства рішення рішучим способом);
- Управління і контроль над військовими, поліцією, розвідкою і іншими організаціями сектора безпеки (перше правило демократичних відносин між сектором безпеки і (громадянським) суспільством є те, що (обрана) виконавча влада має останнє слово щодо того, де, коли і як армія і поліція будуть використані. Щоб запобігти неправильній інтерпретації, командні повноваження повинні остаточно здійснюватися тільки однією людиною (тому командні повноваження передаються главі держави, і в той же самий час міністр оборони - відповідальний за оперативні проблеми);
- Правоздатність визначати вид організацій сектора безпеки, їх структуру і розмір повинна бути закріплена за цивільною владою, а не за професіоналами.

По-друге, демократичний контроль повинен також мати свої обмеження. У всіх трьох згаданих областях цивільна влада була б піддана законній критиці, якби вона приймала рішення без порад досвідчених службовців/професіоналів. Це відноситься, перш за все, до тих випадків, коли цивільна сторона має тільки незначні професійні знання у військовій області. Тому поради досвідчених службовців важливі для ефективності політики безпеки і оборони, хоча це не означає, що ці поради є завжди правильними, або що їм потрібно завжди слідувати. Місія військових служб і служб безпеки - захищати суспільство і демократію, а не створювати їх. Зокрема, солдати не повинні ставати частиною урядового процесу. Громадяни в демократіях знають про потребу в збройних силах. У разі потреби, вони - головний інструмент для збереження свободи. Тому військові повинні бути ефективними, дисциплінованими, слухняними і готовими померти для захисту своєї країни. Місії військових не можуть бути основою суспільства.

По-третє, ефективність демократичного контролю повинна бути забезпечена державними політичними структурами на конституційно-правових підставах.

- Структура державної влади повинна забезпечувати поділ влади над армією між виконавчою і законодавчою владою. Ніхто з них не може здійснювати повний контроль, тому що ні виконавча, ні законодавча влада не повинні бути здатними використовувати армію один проти одного. Військові повинні підкорятися цим двом владам, і ці владні гілки повинні співпрацювати для забезпечення безпеки і оборони. Відповідні закони повинні це гарантувати.

- Військові й поліція є частиною виконавчої влади. Уряд розробляє проект оборонної політики і бюджет. Це здійснюється через цивільного міністра, який підтримується цивільним штатом службовців із знанням військової проблематики, що є необхідним для того, щоб отримати довіру від військового керівництва.

- Необхідний освічений і добре поінформований цивільний штат службовців. Зв'язки військових з керівництвом настільки сильні, що цивільна влада не

може повністю покладатися на них, як на єдиних радників (що також є причиною правила, яке застосовується в США, відносно того, що активний або відставний солдат може стати секретарем з оборони тільки через десять років після завершення своєї активної служби). Уряд повинен створювати установи, де військові й державні службовці вчать разом. Багато країн мали багато чудових військових теоретиків і практиків, але майже жодного академічно освіченого цивільного експерта. Солдати не вивчали національну безпеку, а був тільки односторонній акцент на вивчення військової справи. Це створило напруженість між цивільними і військовими службовцями міністерств оборони і закордонних справ. Але цивільні службовці повинні консультувати уряд.

- Не тільки виконавча, але також і законодавча влада, повинна мати у своєму розпорядженні кваліфікований штат експертів для того, щоб приймати рішення з проблем збройних сил. Члени парламенту потребують експертів не тільки для здійснення парламентського контролю, але також і для створення бюджету, за який законодавча влада несе відповідальність.

Крім державних органів, відповідальних за цивільний контроль над військовими, необхідно здійснювати політичні й соціальні заходи на підтримку цивільного контролю над військовими. Найважливіші серед них наступні:

- Найважливіші елементи для порядку в державі - конституційність і верховенство закону. Це не означає тільки те, що держава відповідно до своєї конституції встановлює і гарантує правовий порядок. Це означає також гарантію деяких, історично встановлених у західних демократичних державах, правових принципів, таких як вищезазначені поділ влади, гарантія фундаментальних прав людини, зв'язок законодавства з конституційним порядком і зв'язок виконавчої і судової влади із законом і правом. Але недостатньо, якщо законодавча влада приймає закони, а виконавча влада їх застосовує. Конституційність і правовий порядок повинні підтримуватися населенням і освітніми установами, ЗМІ й багатьма організаціями. Конституційність і правова держава перешкоджають солдатам втручатися у політику. Відповідь на те ж саме питання значно відрізняється у випадку, якщо питання стосується того, в якій мірі конституційність і правові державні гарантії цивільних прав і свободи преси розвинені в колишніх комуністичних країнах, яким чином система освіти, ЗМІ й організації громадянського суспільства їх підтримують.

- Другим, вельми істотним демократичним інститутом забезпечення демократичного контролю над військовими, є "цивільна сила". Термін включає членів міліції або резервістів, які є "двічі громадянами", як одного разу сказав про них Уїнстон Черчіль. Ці солдати ідентифікують себе у меншій мірі зі збройними силами, ніж з цивільною частиною суспільства. Протягом кризи вони - важлива противага військовим, противага невиконанню законів і порядку. У щоденному житті вони - найважливіший елемент, що підтримує інтеграцію військових у суспільство.

- Третій елемент, це - безпосередньо армія, яка може і повинна виконувати демократичний контроль сама над собою. Це було б найлегше, якби сама

армія дотримувалася чинних правових норм, прав і обов'язків, дисциплінарного порядку і порядку щодо висунення скарг, а також, коли дозволяє правовий статус, положень по висуненню представників і доповідачів. Цивільний контроль застосовується також у принципах лідерства (у Німеччині відомий як “громадянин в уніформі” і “внутрішнє лідерство”). Цивільний контроль починається тоді, коли військові співпрацюють із ЗМІ, профспілками й іншими неурядовими організаціями.

РОЗДІЛ ДРУГИЙ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗМІНИ В ПОЛІТИЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПОСТІЙНА ПОТРЕБА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ КОНТРОЛІ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

Політика національної безпеки визначає відношення уряду при владі до безпеки і способи досягнення її стандартів. Це вимагає обізнаного процесу аналізу загроз, потреб і пріоритетів безпеки, відповідальних рішень державою і суспільством з ряду внутрішніх і зовнішніх проблем, беручи до уваги міжнародні правові й конституційні цінності, принципи й інші обмеження. Після того, як політика національної безпеки визначена, вона служить орієнтацією для прийняття військової доктрини країни і стратегії щодо розвідки. Кінець холодної війни і боротьба з тероризмом викликали істотні зміни в концепції і політиці національної безпеки в усьому світі. Однак, демократичний контроль над сектором безпеки залишається постійною потребою, що вимагає адаптації і реорганізації.

Частина III

ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ, ВИЗНАЧЕННЯ, ЗДІЙСНЕННЯ Й ОЦІНКИ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Формування політики національної безпеки - пріоритетна відповідальність уряду при владі. У процесі її розвитку, однак, урядові заклади можуть і повинні щонайкраще задіяти національний потенціал експертів - академічний, урядовий потенціал і потенціал неурядових експертів, і в тій мірі, у якій вони вважають це припустимим, - потенціал іноземних експертів. Участь компетентних комісій національних парламентів у формуванні національної політики безпеки забезпечує додаткову експертизу, зрівноваження можливих протиріч між представниками сил при владі та опозиційних сил і критичну оцінку рівня відображення національних потреб і інтересів.

Визначення політики національної безпеки на стадії прийняття рішень має ключове значення для управління в цій області урядом. Усе починається з прийняття ключового документа політики національної безпеки - "концепції", "стратегії" і т.д. Її утвердження національним парламентом відбувається в рамках політичних програм партій при владі чи партій коаліцій.

У будь-якому випадку, документ, у якому викладена політика національної безпеки, незалежно від того, як він називається, повинен чітко визначати загрози і ризики, від яких суспільство і люди повинні захищатися, і цінності, що є частиною цієї системи захисту. У документі зі стратегічної безпеки уряд при владі повинен дати чітке визначення безпеки. Частиною процесу ухвалення рішення з національної безпеки є перевизначення загроз і ризиків у процесі їхньої зміни і визначення, які додаткові елементи потрібно додати до концепції безпеки згодом.

Політика національної безпеки повинна відображати концептуальний підхід до загроз і ризиків, а так само до національних, іноземних і

міжнародних правових і інституціональних інструментів, що повинні бути застосовані, щоб справитися зі завданням нейтралізації загроз. Членство в альянсах має ключове значення в цьому відношенні.

Основні інструменти, що повинні бути у наявності в урядів, щоб протидіяти викликам безпеці, - це інститути національної безпеки, особливо, традиційні збройні сили. Філософія, ролі й місії, що змінюються, різних компонентів національного сектора безпеки є ключовими питаннями політики національної безпеки.

Стадія прийняття рішень включає вимір економічних і фінансових наслідків прийняття специфічної політики національної безпеки. Особливо важливим є питання, щоб зробити політику частиною мотивації політики і практики збору податків. Платник податків є і метою і джерелом існування політики національної безпеки. Національні парламенти мають певний вплив у процесі асигнування бюджету. Зрілий демократичний парламент проявляє цей вплив через свої спеціалізовані комісії і через пленарні зустрічі - на бюджет у цілому і на окремі елементи політики національної безпеки. Цикл оборонного бюджету повинний бути своєчасним, щоб забезпечити можливість прозорої перевірки громадськістю.

Фундаментальний критерій для визначення напрямку політики національної безпеки - вплив, що вона має на зовнішню політику країни, міжнародні відносини, зобов'язання й імідж. Особливу вагу в цьому відношенні мають регіональні наслідки політики безпеки країни.

На стадії впровадження повинні здійснюватися завдання політики національної безпеки, поєднуючи мету і засоби відповідної стратегії. Багато державних установ - міністерств, агентств і відділів - і закони з національної безпеки й інші документи повинні бути ефективно задіяні протягом цієї стадії. Це вимагає детальної і всебічної стратегії залучення різних органів і областей безпеки. Особливий виклик сьогодні й в наступні роки - це синхронізація й узгодження зусиль різних компонентів сектора безпеки - збройних сил, поліції, розвідки, прикордонної і берегової охорони, митної служби і дипломатії - у боротьбі з такими новими видами загроз безпеці, як організована злочинність, торгівля наркотиками, людьми і зброєю і тероризм. Це - не легке завдання, воно вимагає подолання традиційних професійних схильностей і рефлексів, а невиконання цього завдання ставить під загрозу мету й інтереси політики безпеки країни. Роль парламентів у цьому відношенні росте не тільки з погляду ефективної витрати грошей платника податків, але також і з погляду перспективи демократичної ефективності. Обмеження деяких свобод і привілеїв громадян у процесі боротьби з тероризмом вимагає інтенсивного парламентського контролю, що гарантував би дотримання цієї діяльності в демократичних рамках.

Стадія прийняття рішень повинна включити також періодичну *оцінку* чи *огляд* виконання політики національної безпеки. Це - вимога демократичного суспільства, що є гарантією ефективності системи національної безпеки і способом тримати під демократичним наглядом тих, кому належить додаткова влада. Регулярний огляд політики національної

безпеки включає періодичний звіт щодо цієї області урядом і його компетентними установами в області безпеки (щорічні звіти виконавчої влади парламенту, білі книги і т.д.). Законодавча влада може використовувати експертизу національних аудиторських агентств для загальних чи спеціальних цілей. Експерти в області безпеки від громадянського суспільства також можуть проводити дослідження й оцінки, що потім доводяться до відома широкої національної і міжнародної громадськості. Принцип прозорості має ключове значення на цій стадії процесу прийняття рішень з національної безпеки.

Глава 7

Фундаментальні вимоги до визначення політики національної безпеки країни: внутрішньодержавні й міжнародні фактори, що визначають процес. Проблеми демократичного контролю над процесом і роль різних органів, що здійснюють контроль, - держави, громадянського суспільства і ЗМІ

Внутрішньодержавні й міжнародні фактори

Внутрішньодержавні фактори, що впливають на процес визначення політики національної безпеки країни, можна поділити на три головних групи: а) середовище національної безпеки; б) внутрішні й зовнішні загрози національній безпеці та їхня оцінка; в) інтереси, мета і принципи національної безпеки.

Середовище національної безпеки залежить від декількох факторів. По-перше, це - рівень політичної стабільності й ефективності державної служби. Зрілість політичної еліти і суспільства визначає рівень політичної стабільності. Розуміння великого значення національної безпеки є і мотивацією й стримуючим фактором у політично зрілому і відповідальному суспільстві. Тому що держава і регіональні рівні організації суспільства фактично впливають на виконання функцій відповідальними установами, то рівень адміністративного потенціалу й ефективність є критичними для досягнення політичної стабільності. По-друге, правовий порядок й ефективна боротьба зі злочинністю є іншим ключовим питанням. Стан національної безпеки безпосередньо пропорційний існуванню й ефективності правового порядку. Рівень злочинності також сильно впливає на стан національної безпеки. По-третє, стан економічних, фінансових і соціальних систем сильно впливає на формування середовища національної безпеки. По-четверте, енергетичний і інформаційний потенціал - суттєві фактори, що визначають стан середовища національної безпеки. По-п'яте, існування, стабільність і ефективність важливої для країни інфраструктури складають ще один значний компонент національної безпеки. Нарешті, стан екології завершує картину середовища національної безпеки.

Внутрішні й зовнішні загрози і система їхньої оцінки - ключові внутрішні фактори. Здатність знайти і визначити нові й проводити моніторинг існуючих загроз і ризиків є фундаментальною проблемою будь-якої системи національної безпеки. Несвоєчасна оцінка рівня конкретної загрози суспільству і державі може мати драматичні чи трагічні наслідки для безпеки країни. Нові виклики і ризики, що виникають у результаті процесів глобалізації, регіональної нестабільності, а також конфліктів, тероризму, нестабільних чи слабких держав, незаконної міграції, трансграничної злочинності, особливо незаконної торгівлі наркотиками, людьми і зброєю, політичного і релігійного екстремізму, - усі вони вимагають більш високої професійної компетентності й суспільного розуміння. Завдання стає ще більш важким, якщо система національної безпеки повинна також мати справу з проблемами переходу від сучасної до постсучасної держави, з 'тіньовою' економікою, корупцією і демографічними проблемами.

Критичною стадією у визначенні політики національної безпеки є формулювання національних інтересів, цілей і принципів безпеки. Формулювання інтересів має вирішальне значення. Вони формуються під впливом цілої системи внутрішніх факторів і міжнародних системних впливів і обмежень. Міжнародні правові зобов'язання країни є пріоритетними факторами, що впливають на визначення інтересів національної безпеки. Статут ООН є основним джерелом імперативних міжнародних правових норм і принципів в області безпеки, що усі члени організації зобов'язані поважати і здійснювати. Інші міжнародні угоди, що грають важливу функцію у визначенні інтересів національної безпеки, - це угоди міжнародного гуманітарного права, що регулюють будь-який збройний конфлікт (чотири Женевських угоди 1949 року і два додаткових Протоколи 1977 року); міжнародні угоди, що регулюють різні типи озброєнь (Угода відносно протипіхотних мін і т.д.); міжнародні угоди юридичного чи політичного характеру, що створюються регіональними організаціями і мають справу з проблемами безпеки (ОБСЄ, Договір ЄС і т.д.), і регіональні угоди про військове співробітництво і взаємодопомогу в сфері оборони (Вашингтонський договір НАТО, угода про Партнерство заради миру і т.д.). На основі цих угод держави приймають зобов'язання дотримуватися конкретних принципів міжнародної поведінки і зобов'язань, що гарантують зміцнення регіональної і міжнародної безпеки. Країни укладають двосторонні угоди про дружбу, військове співробітництво і допомогу. Різні країни по-різному класифікують інтереси національної безпеки, але загалом інтереси можуть бути життєвими, стратегічними й суттєвими. Цілі можуть бути коротко-, середньо- і довгостроковими.

Демократичний контроль над процесом визначення політики національної безпеки державою, громадянським суспільством і ЗМІ

Відповідальні міністри, як представники кабінету при владі, здійснюють демократичний цивільний контроль за допомогою виконавчої влади над процесом формування і формулювання національної політики безпеки.

Вони можуть використовувати різні форми допомоги у цьому процесі, включаючи поради від представників громадянського суспільства. Однак, політичні партії, що їх призначають, несуть особливу моральну відповідальність за забезпечення зворотного зв'язку з цієї проблеми.

Роль окремих міністерств, установ, служб чи відділів з національної безпеки полягає в забезпеченні кваліфікованого внутрішнього професійного контролю над процесом формування (а також впровадження й оцінки) політики національної безпеки. Вкрай важливий і самоконтроль службовця в області національної безпеки.

Парламенти займають ключове становище в цілій системі демократичного контролю над процесом визначення політики національної безпеки. Вони повинні логічно поєднати засоби і цілі стратегічних документів і доктрин у цій області. Еволюція різних проблем в області національної безпеки може бути причиною для перегляду чинної політики і відповідних документів, прийнятих з ініціативи парламенту. Функція прийняття законів і ратифікації угод в області національної безпеки належить винятково парламенту. Парламентарії мають право вимагати бути задіяними в розробці міжнародних угод на більш ранніх стадіях, головним чином у процес переговорів. Парламентарії можуть і повинні задіювати в процесі демократичного нагляду і представників громадянського суспільства.

Громадянське суспільство і його експертні установи стали невід'ємною частиною здійснення демократичного цивільного контролю над процесом політики національної безпеки в розвинених демократіях. Це стало результатом необхідності збільшити демократизацію суспільства і мати справу зі все більшою складністю проблем безпеки, що вимагають додаткової компетентності й професійних оцінок. Вимоги і сподівання громадськості, що її ресурси, віддані державі, будуть витрачені найефективнішим способом - основна причина залучення громадянського суспільства в процес визначення політики національної безпеки. Таким чином, активні громадянські суспільства, типові для розвинених демократичних держав, гарантують, що проблеми національної безпеки держави не перетворюються в сферу діяльності тільки окремої групи людей. Крім досвідчених науково-дослідних "мозкових" центрів, правозахисних організацій і організацій, що розробляють політику, неурядові організації теж задіяні в процес формування політики національної безпеки. Те, що вони займаються питаннями збройних сил, поліції, розвідки й інших організацій сектора безпеки, - це практична реалізація принципу прозорості сектора безпеки в демократичному суспільстві. Організації громадянського суспільства можуть бути джерелами аналітичної інформації з різних проблем національної безпеки, можуть навчати населення, інформувати міжнародну громадськість про політику національної безпеки країни, піднімати важливі проблеми безпеки для суспільного й експертного обговорення, допомагати парламенту в нагляді над процесами в секторі безпеки, забезпечувати уряд різними думками щодо конкретної проблеми безпеки, оцінювати виконання політики національної безпеки і т.д.

ЗМІ відіграють ключову роль у будь-якому демократичному суспільстві. Вони забезпечують інформований процес ухвалення рішення з національної безпеки. Нагляд над усіма гілками влади здійснюється завдяки здатностям „четвертої” влади - ЗМІ. Безпека журналістів, включаючи тих, хто пише з проблем національної безпеки, повинна бути основою правила про свободу преси. Строге законодавство щодо доступу до різних типів інформації - головна особливість розвинених і функціональних демократичних держав. Звичайно новини, що створюються ЗМІ, повинні відповідати таким критеріям як правдивість, точність і справедливість. „Право знати” - фундаментальне право в демократичному суспільстві, що у значній мірі гарантується через ефективну роботу ЗМІ. Парламенти відіграють ключову роль у забезпеченні ефективного функціонування демократичних ЗМІ. Однак, професійні організації ЗМІ також мають вирішальну роль у дотриманні професії в демократичних рамках суспільства і держави. Підвищення компетентності з проблем національної безпеки є постійним завданням для представників ЗМІ, що мають справу з проблемами національної безпеки. ЗМІ відіграють головну роль в інформуванні громадськості про бюджет з національної безпеки. Спільна робота з представниками громадянського суспільства й академічними експертами - це нормальна практика для розвинених демократичних держав. Переможцями у змаганні ідей, думок й оцінок проблем національної безпеки, що направляються ЗМІ і що представляють думки уряду, парламенту, академічних кіл, експертів і неурядових організацій, напевно є суспільство і держава.

Глава 8

Жінки, що служать у збройних силах, в установах сектора безпеки, розвідувальних службах і в установах, що здійснюють демократичний контроль над сектором безпеки

Рівність чоловіків і жінок щодо проблем безпеки привернула суспільну увагу за останні роки. З одного боку, проблема стосується людей, найбільш задіяних у збройних конфліктах, - жінок і, з іншого боку, - рівності чоловіків і жінок у роботі заради створення більш безпечного світу. Гендерний підхід до безпеки включає і „ефективне управління”: здатність жінок встановлювати пріоритети і приймати рішення з проблем людської безпеки можуть служити для добра всього суспільства. Упровадження гендерної рівності - встановлена практика ООН щодо досягнення кращих соціальних результатів шляхом оцінки наслідків тієї чи іншої діяльності на чоловіків і жінок. Крім цього, дотримання прав жінок, включаючи в інститутах сектора безпеки, є конституційною вимогою у всіх демократичних країнах. Тому, участь жінок на всіх рівнях прийняття рішень з національної безпеки і у всіх областях забезпечення національної безпеки країни є істотним принципом демократичних суспільств.

Спеціальну увагу необхідно приділити ролі жінок у сучасних конфліктах і постконфліктних ситуаціях. Сьогодні жінки - частина операцій не тільки з утвердження миру, але також і операцій з підтримки миру. Залучення жінок у планування операцій з підтримки миру й в управління постконфліктною відбудовою все ще є проблемою, що має неадекватний підхід. Резолюція Ради Безпеки ООН 1325 (2000) підкреслює те, що жінки найчастіше є жертвами насильства і зґвалтування і використовуються як інструмент у війні, і що їхня роль як учасників процесів розв'язання конфліктів, підтримки і побудови миру повинна бути збільшена. Саме тому Резолюція рекомендує, щоб гендерні проблеми розглядалися на стадіях планування дій, розробці національного законодавства і проєктів міжнародних угод.

Жінки довели, що вони відіграють творчу і чільну роль у створенні й здійсненні міжнародних відносин і зовнішньої політики держав, що є фундаментальною основою для врегулювання відносин в області безпеки у сучасному світі. Багато жінок мають успішний досвід на керівних посадах у міністерствах закордонних справ, оборони і розвідувальних службах. Усе-таки їхнє число невелике і призначення жінок міністром чи заступником міністра оборони - рідкісне явище. Залучення жінок на роботу в збройних силах і розвідувальних службах стало звичайним явищем для багатьох країн. У 2001 році в Сполучених Штатах жінки складали приблизно 14 відсотків від усіх збройних сил, в Угорщині - приблизно 9,5 відсотків, у Польщі, Туреччині й Італії - близько 0,1 відсотка, у Греції - близько 4 відсотків і у Великобританії - близько 8,1 відсотка. Гендерні питання пов'язані з такими питаннями, як способи навчання чоловіків і жінок у збройних силах і поліції, врегулювання деяких аспектів сексуальності в поведженні й одязі, вимоги дисципліни, питання материнства і батьківства.

Число жінок у парламентських комісіях з національної безпеки й оборони взагалі низьке, і жінки рідко займають посади голови чи заступника голови. Парламенти і їхні компетентні комісії грають дуже важливу роль у демократичному цивільному контролі в демократичному суспільстві, і тому законодавчі органи повинні бути прикладом зміни гендерної пропорційності усередині сектора безпеки. Члени парламенту, включаючи жінок-парламентаріїв, повинні розуміти, що бути залученим на рівноправній основі у здійснення нагляду над сектором безпеки - демократична норма і що це не тільки робота для чоловіків.

Ситуація зі співвідношенням чоловіків і жінок на робочих місцях краща в організаціях громадянського суспільства й у ЗМІ. Однак, компетентні й активні жінки, що працюють у дослідницьких інститутах, у неурядових організаціях і ЗМІ, усе ще повинні доводити ефективну роль рівності чоловіків і жінок у вирішенні проблем безпеки.

РОЗДІЛ ТРЕТІЙ

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ РАМКИ ВІЙСЬКОВО-
ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН І ДЕМОКРАТИЧНОГО
КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ. ЩО Є
СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: ЗБРОЙНІ СИЛИ, ПОЛІЦІЯ,
ЖАНДАРМЕРІЯ, НАЗЕМНА/БЕРЕГОВА ПРИКОРДОННА
СЛУЖБА, РОЗВІДУВАЛЬНА СЛУЖБА, ПРИВАТНІ
ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ**

Концептуальна основа конституційних, правових і процедурних рамок військово-цивільних відносин і демократичного контролю над сектором безпеки була розглянута в Кодексі поведінки ОБСЄ. Країни, які приймають і слідуєть Кодексу поведінки, заявили, що:

Держави-учасники розглядають демократичний політичний контроль над військовими і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією, як незамінний елемент стабільності та безпеки. Вони сприятимуть інтеграції своїх збройних сил з громадянським суспільством як важливий прояв демократії.

Рамки повинні також відобразити політичні й інституційні особливості кожної окремо взятої країни. У випадку Болгарії вони можуть бути проаналізовані на двох рівнях. Перший стосується легітимності й інституціоналізації цивільного контролю і включає закони, постанови і регулюючі акти, прийняті в області оборони і збройних сил, а також організаційну структуру і механізми контролю. Другий – соціально-культурний, визначається головним чином політичною культурою трьох елементів військово-цивільних відносин: політичною елітою, військовою професією і населенням.

За останнє десятиліття Болгарія пройшла шлях демократизації військово-цивільних відносин разом з іншими східноєвропейськими країнами. Було проведена деполітизація військових сил і встановлено цивільне і політичне управління міністерством оборони. Виник новий соціальний статус військових, що відображає специфіку їх роботи і принципи побудови демократичного суспільства. Без сумніву, критерії для членства в НАТО і ЄС мають важливу організаційну, управлінську і стимулюючу роль у розвитку політики з встановлення демократичного контролю над військовими силами.

Проте існування сучасних законів і демократичних інститутів - це тільки передумова для ефективного цивільного контролю. Для повної реалізації контролю багато що залежить від зрілості політичної культури, політичних діячів і суспільства в цілому. Тому спеціалізована література декількох останніх років підкреслює культурний вимір проблем перехідного періоду до демократії. Стає все більш і більш очевидно, що запозичення законів, інститутів і застосування зовнішніх правил до військово-цивільних відносин у країн з розвиненою демократичною культурою не веде до *автоматичного* реструктурування цінностей, психологічного відношення і політичної поведінки в посттоталітарних суспільствах.

Причина, чому це так часто трапляється, полягає в особливостях панівної політичної культури і в умовах, які впливають на її функціонування (д-р Велічка Міліна, 2003).

- *Політична культура* характеризує якісний рівень, на якому функціонують політичні відносини. Вона включає політичне знання, цінності й моделі політичної поведінки. Один з "об'єктивних законів", якому підпорядковується її дія, - це інерційний культурний вплив. Цей закон припускає, що кожне політичне покоління успадкувало від попереднього деякий об'єм знань,

цінностей і прикладів поведінки. Для перехідного періоду характерне збереження цінностей і зразків поведінки у військово-цивільних відносинах, які є типовими для тоталітарного суспільства: монологічний характер комунікацій, збереження ідеологічних побоювань, тенденція ставити групові інтереси (соціальні, корпоративні або політичні) вище національних і т.д.;

- Культурний детермінізм (цей же закон під іншою назвою) надає особливого значення ролі традицій і етнопсихологічних особливостей для функціонування моделей політичної поведінки. Надзвичайно нігілістичне ставлення до установ, політичних діячів і законів, яке є типовими для болгар на рівні щоденного розуміння, зробило б будь-які зусилля перехідного періоду недоцільними. В той же час, позитивне відношення і традиції, які забезпечують високий престиж болгарських збройних сил, можуть зробити внесок у безболісне реструктурування відносин між цивільними і військовими сферами. З кінця дев'ятнадцятого століття армія була дуже привабливою установою для найщиріших патріотів – групи найгідніших болгарських чоловіків і жінок. Престиж військових походив, перш за все, від їх внеску в досягнення національних цілей в різних історичних умовах. У болгарському суспільстві поширено переконання, що незалежно від того чи були досягнуті національні цілі чи ні, військові завжди виконували свій обов'язок.

Підхід ОБСЄ до військово-цивільних відносин був сформульований незабаром після того, як перехід до демократії став панівним процесом в Східній Європі. Пізніше Пакт стабільності для Південно-Східної Європи визначив, що сектор безпеки включає державні установи, наділені повноваженням забезпечувати безпеку держави і її громадян і що мають право використовувати силу або наказати використовувати силу, а так само ті цивільні структури, які є відповідальними за їх управління і нагляд. Таким чином, сектор включає збройні й воєнізовані сили, розвідувальні служби, поліцію, наземну і берегову прикордонну службу, митну службу, судові органи, кримінальні системи і цивільні структури, які є відповідальними за управління і нагляд.

Концепція сектора безпеки була розроблена, щоб допомогти перехідним країнам краще концептуалізувати і проектувати реформу оборони, поліції і інших "спеціальних служб". Одне з робочих визначень сектора безпеки було запропоноване Женевським центром з демократичного контролю над збройними силами (ЖЦДКЗС), яке говорить про сукупність установ і процесів, що забезпечують національну, соціальну і індивідуальну безпеку. Згідно з цим визначенням, сектор безпеки, як сукупність всіх установ і процесів, що забезпечують національну, соціальну і індивідуальну безпеку, є суспільним благом. Зважаючи на поділ політичної влади і пов'язаного з цим поділу організацій безпеки, болгарський "сектор безпеки" складається з наступних частин:

- Підлеглі міністрові оборони: болгарська армія (традиційна назва для збройних сил), включаючи військову поліцію і контррозвідку і військову інформаційну службу;

- Підлеглі міністрові внутрішніх справ: служба національної безпеки (контррозвідка), національна служба поліції, національна служба жандармерії (воєнізована сила з поліцейськими функціями), національна прикордонна поліція (контроль за наземними і морськими кордонами), національна служба по боротьбі з організованою злочинністю, національна пожежна служба і служба з надзвичайних ситуацій;

- Підлеглі президентові республіки: національна розвідувальна служба (іноземна розвідка) і служба національній гвардії (для охорони VIP-осіб і важливих цивільних об'єктів).

Детальні критерії для оцінки виконання повинні бути обговорені й схвалені для реформування і розвитку сектора безпеки. Парадигмою для цих критеріїв повинно бути те, що в той час, як ці установи повинні бути ефективними у виконанні своїх зобов'язань, вони повинні виконувати їх на підставі добре продуманих стратегій національної безпеки і оборони, знаходитися під демократичним контролем і працювати на основі реалістичних, надійних і можливих по засобах планів, програм і бюджетів. Дійсно важливими є доцільність, можливість застосувати і ясність критеріїв. Критерії повинні дати учасникам демократичного контролю інструмент для об'єктивного аналізу і ухвалення рішень. Для цієї мети можна розробити критерії, основані на таких офіційно прийнятих або узгоджених документах, як Кодекс поведінки ОБСЄ, на критеріях для НАТО Партнерства заради миру з *Дослідження по розширенню НАТО (1995)*, відомих критеріях, розроблених такими ученими і експертами, як Кріс Доннелі й Марко Карновале (*Огляд НАТО*, березень 1997), Джеффри Саймон (*Джоінт Форс Куотерлі*, 2000), адміралом Генрі Гаффней (*Професійний журнал Центру Військово-морського аналізу*, 1996) і інших, як, наприклад, проект Центру європейських досліджень з безпеки 2001 року під назвою *Організація національної оборони для членства в НАТО - недосліджений вимір готовності кандидатів до вступу* (тут критерії об'єднані у так званому "тесті Карновале-Саймона").

Частина IV

ПРАВОВІ НОРМИ І ІНСТИТУТИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ УПРАВЛІННЯ І ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Утвердження верховенства закону знаходиться у самому серці успішного переходу до демократії і її консолідації. Ухвалення і здійснення таких правових законодавчих актів як конституція має центральне значення для існування верховенства закону. Перетворення цілого ряду державних установ для служби верховенству закону, а не репресіям, є однією з важливих передумов для успішного переходу до демократії і для її прогресивної консолідації. Тоді, як немає єдиної моделі, Саймон Ланн (*Зв'язки*, номер 4, 2002) звів найкращі методи побудови передумов для

ефективного демократичного контролю над збройними силами до наступного:

- Правові й конституційні механізми, які визначають відносини між главою держави, урядом, парламентом і збройними силами щодо поділу владних, командних повноважень і підпорядкування в мирний і воєнний час;

- Відповідне співвідношення військових і цивільних службовців у міністерстві оборони (включаючи цивільного міністра оборони), щоб гарантувати, що військова експертиза знаходиться у відповідному політичному і економічному контексті;

- Ефективний парламентський нагляд, щоб гарантувати демократичну легітимність і підтримку населення;

- Максимальна прозорість і відкритість, включаючи незалежні науково-дослідні інститути і активні ЗМІ;

- Збройні сили розуміють свою роль в суспільстві.

Щодо визначення демократичного контролю над збройними силами і його механізми, поняття має два аспекти. У одному випадку, контроль розглядається як "цивільний" в сенсі "невійськовий", який здійснюється відповідними державними органами. У інших випадках, "цивільний" розуміється в сенсі "недержавний" - направлений на державні органи і установи, їх політики і дії. Ці та подібні термінологічні проблеми в концептуальних документах, крім теоретичних внесків, можуть бути успішно подолані через експертизу правових норм.

Відсутність єдиного "закону про військово-цивільні відносини" (або "закону про демократичний контроль над збройними силами") не перешкоджає опису правових норм з військово-цивільних відносин, оскільки такі положення існують в законі про оборону і збройні сили, законі про альтернативну службу, законі про захист секретної інформації і деяких інших.

Глава 9

Конституція, закони, поділ повноважень, громадянське суспільство і його установи: фундаментальні демократичні інструменти 'охорони охоронців'

Найвизначніша характеристика сучасних держав - парадокс: поділ повноважень і монополізація сили. Будь-яка сучасна демократична конституція гарантує, що законодавча влада, яка створює закони, чітко відокремлена від виконавчої влади, яка виконує закони. У сучасній державі громадянське суспільство стало інструментом примусу, який забезпечує безпеку населення від зовнішніх і від внутрішніх загроз, в той же час надаючи населенню можливість користуватися свободами і визначати себе в межах законного правосуддя.

Щоб досягти цієї мети, використання сили і засобів насильства монополізоване і сконцентроване в руках примусових інструментів держави - сил безпеки: військових, поліції, прикордонної поліції, жандармерії і т.д.

Враховуючи завдання військових - захистити країну, перш за все, від зовнішніх загроз - монополія на використання великого діапазону інструментів смертельної сили знаходиться в руках збройних сил. Оскільки ця майже виняткова монополія на силу забезпечує збройні сили потенціалом фізично домінувати над всіма іншими установами і навіть здійснювати політичний контроль над державою, одним з найтрадиційніших викликів демократичному суспільству було те, як підпорядкувати збройні сили цивільному керівництву і владі - проблема, яка вже існувала в Стародавньому Римі. Сенатор Ювентус підняв питання у Римському Сенаті: 'Quid custodit ipsos custodes?' (Хто повинен охороняти охоронців?)

Проблематика є важкою, тому що вона включає балансування двох життєвих і потенційно конфліктних інтересів. З одного боку, військові повинні бути сильними, щоб перемагати у війні, відбивати напади, обороняти суспільство проти будь-яких зовнішніх загроз і надавати внутрішню допомогу усередині країни, коли інші невійськові сили безпеки не функціонують. З іншого боку, держава хоче упевнитися, що сила застосовуватиметься тільки в крайньому випадку і лише тоді, коли це буде узаконено обраною політичною владою.

У світлі здатності збройних сил домінувати при виняткових обставинах збройного конфлікту й війни, ця унікальність і особлива риса військових - істотний критерій, що впливає на військово-цивільні відносини. Навіть у сучасному світі, при сучасних викликах суспільству, існує потреба, щоб збройні сили залишалися відокремленими від суспільства, з їх окремою організаційною структурою і військовою культурою, якщо вони хочуть бути здатними успішно виконувати свої завдання і місії. Ця особлива характеристика робить встановлення цивільного політичного контролю над військовими, і в той же час інтеграцію військових в соціальне і політичне середовище, ще важливішим завданням.

У сучасних громадянських суспільствах головні рамки для становища військових в державі, так само як механізмів для демократичного цивільного контролю над збройними силами, закладені у конституції. Політична влада сучасної держави розділена на три гілки: *виконавча* (очолювана президентом або прем'єр-міністром), *законодавча* (зазвичай здійснювана парламентськими зборами або конгресом, з однією або двома палатами) і *судова влада*. Строгі правила конституційних і правових рамок забезпечують систему стримувань і противаг, яка призначена для того, щоб гарантувати успішне управління. Згідно з конституцією, збройні сили є зазвичай частиною виконавчої влади і системи поділу повноважень. Вони відповідальні перед законом і правосуддям, підпорядковані політичному керівництву, і, подібно до інших виконавчих гілок влади, збройні сили підпорядковані законодавчому і судовому контролю.

Конституційні положення повинні гарантувати, що єдине законне джерело керівництва і дій військових повинне бути цивільним, поза військовою установою. Ці правові положення також ясно визначають, що збройні сили повинні бути підпорядковані законній демократичній владі. Незважаючи на деякі національні відмінності, демократичні конституції

загалом покладають відповідальність за національну безпеку і керівництво збройними силами на виконавчу владу. Конституція дає президентові (в деяких випадках прем'єр-міністру) повноваження головнокомандуючого збройними силами нації, який здійснює свою владу, як правило, через кабінет і призначеного цивільного міністра оборони. Виконавча влада формулює і пропонує політику безпеки і оборони і здійснює її після схвалення законодавчим органом.

Загальна роль законодавчого органу в питаннях оборони і безпеки полягає в тому, щоб приймати відповідне законодавство і ратифікувати рішення про матеріальне забезпечення, політику і розгортання сил. Найважливішою роллю для здійснення законодавчим органом цивільного контролю є, проте, бюджетний контроль - парламентська функція 'влади гаманця', яка дає парламенту повноваження приймати бюджет, виділяти відповідні ресурси для персоналу і задовільняти матеріальні потреби збройних сил. Це завдання підкріплене правом на парламентський нагляд у всіх областях національної безпеки і оборони. Крім того, парламент встановлює спеціальні комітети з оборони, щоб виконувати специфічні функції з контролю над виконанням урядом політики безпеки і оборони. Парламентські комітети також беруть участь у попередній роботі для підготовки парламентських дебатів і рішень з питань безпеки і оборони. Законодавчий орган також може піддати збройні сили контролю національним ревізійним органом, який перевіряє ефективність, законність і прозорість бюджетних витрат і законність фінансової поведінки збройних сил. Законодавчий орган також розробляє правові норми і положення щодо внутрішнього порядку в збройних силах. Конкретне військове законодавство здійснюється через закони у сфері оборони (наприклад, оборонні акти), які, окрім інших проблем, регулюють правовий статус солдатів і визначають основні права і обов'язки службовців військового і оборонного сектора.

Істотна роль парламенту в створенні законодавства з питань безпеки і оборони є також важливою передумовою для хороших військово-цивільних відносин. Ця роль є критичною у формулюванні політики оборони і безпеки, процесах ухвалення рішень щодо оборонних бюджетів і механізмах управління ресурсами.

Судова влада оцінює і інтерпретує конституційність законів і за допомогою незалежних судів контролює і гарантує дії збройних сил відповідно до законів. Вона також гарантує членам збройних сил їх права і упевняється, що вони завжди знаходяться під постійною конституційною юрисдикцією.

Міцна конституційна основа гарантує чіткий поділ повноважень і також визначає основні відносини між державними органами і збройними силами. По суті, конституційні положення захищають державу від двох типів небезпек: від політичних діячів, які мають військові амбіції, і від військових - з політичними амбіціями.

Цивільний політичний контроль бере своє коріння в понятті представницької демократії. Фундаментальне правило є те, що обрана цивільна влада визначає і управляє національною політикою з безпеки і

оборони і завжди має повноваження відносно ухвалення рішень щодо військових. Цивільний контроль і керівництво, у загальному сенсі, виходять навіть за рамки компетенції. Враховуючи характер сучасного суспільства, включаючи роль збройних сил як інструмента політики, цивільні етично і політично уповноважені ухвалювати рішення. Це положення є у силі, навіть якщо цивільні не володіють потрібною технічною компетентністю у формі специфічної експертизи. У військово-цивільному контексті це означає, що завдання військових - допомагати визначати загрози і планувати відповідні дії у відповідь, проте, збройні сили грають тільки консультативну роль, і політична влада ухвалювати рішення залишається за цивільним керівництвом.

Концептуальна відмінність між двома основними формами - *суб'єктивною і об'єктивною* - цивільного контролю над військовими і становище збройних сил у суспільстві й державі було визначено Самюелем Хантінгтоном у його відомій роботі "Солдат і держава". Під *суб'єктивним* цивільним контролем Хантінгтон розумів максимізацію цивільної влади шляхом оцивілізування і політизації військових, роблячи їх політично залежними і заперечуючи, що їх професіоналізм відрізняється від інших організацій в суспільстві. Під *об'єктивним* цивільним контролем він розумів максимізацію військового професіоналізму, перетворення військових на політично нейтральний інструмент держави, з гарантіями існування військових як професійного органа. Ідея Хантінгтона полягає в тому, що об'єктивний цивільний контроль є кращим, оскільки найкращим гарантом військового підпорядкування політичному керівництву є дійсно професійні збройні сили. Тільки професійні військові можуть прийняти роль військових як неупередженого інструмента національної безпеки, не зв'язаного зобов'язаннями брати участь у партійній політиці й не схильного втручатися в політику або здійснювати державне управління.

Цивільний політичний контроль, проте, є лише одним аспектом демократичного правління. Але не тільки ієрархічна відповідальність військових перед урядом через призначення цивільного міністра оборони і цивільної адміністрації в міністерстві оборони забезпечують стійкі військово-цивільні відносини. Легітимація цивільного контролю правовою інституціоналізацією організаційних структур і механізмів контролю, вбудованих в правові рамки, є тільки однією попередньою умовою для того, щоб встановити демократичні військово-цивільні відносини. Політичний контроль є необхідним, але не достатнім. Другий параметр військово-цивільних відносин - суспільний вимір - обумовлений трьома основними політичними чинниками, що формують середовище військово-цивільних відносин: політична еліта, військова професія і громадянське суспільство.

Декілька впливових учених з теорії військово-цивільних відносин підкреслюють, що вирішальним у сучасних демократичних військово-цивільних відносинах є суспільний, радше ніж державний контроль. Інші автори, серед яких Морріс Яновіц, ясно дають зрозуміти, що ця сторона цивільного контролю стосується інкорпорації демократичних ідей і цінностей у військову культуру і в політичні традиції нації. Тоді як військові, а особливо

офіцерський склад, повинні повністю приймати принципи демократичного управління і повинні розділяти основні демократичні й людські цінності, розвинене громадянське суспільство повинне мати ясне розуміння демократичної політичної культури, включаючи ухвалення ролей і місій військових.

Разом з необхідністю збройних сил заслужити розуміння і пошану суспільства, в якому вони існують, саме суспільство має взаємобов'язок щодо збройних сил. Суспільство повинне розуміти і бути шанобливим до збройних сил, якщо воно хоче, щоб вони робили ефективний внесок до національної безпеки, не переступаючи меж конституційних прав суспільства. Солдати приймають особисте, майже необмежене зобов'язання заради своєї нації - зобов'язання, яке може привести до боротьби і навіть смерті. Натомість, суспільство повинне розуміти вимоги військового обов'язку, наприклад, використання землі для навчання військових, авіації. Крім того, якщо політичні лідери країни вирішують, що військовий обов'язок залишається необхідним, суспільство повинне прийняти наслідки призову в армію для окремих осіб і їх сімей. Суспільство також повинне приймати витрати на оборону і безпеку, включаючи право солдатів на належну плату, належні умови життя і зобов'язання інтегрувати солдатів і їх сім'ї у цивільне середовище, заради якого вони зобов'язані служити. Відповідне навчання військового персоналу також грає важливу роль у соціальній інтеграції збройних сил і підтверджує необхідність перетворити охоронців на освічених і розвинених членів суспільства, які цілеспрямовано і сумлінно виконують свої обов'язки. Це також допоможе соціально і економічно інтегрувати солдатів після того, як вони закінчили свою службу. Навики, набуті солдатами і персоналом оборони з надання допомоги у цивільних і надзвичайних операціях під час служби, додадуть цінні технічні й лідерські компетенції суспільству.

Всі ці міркування відображають той факт, що знаходження відповідного місця для збройних сил в суспільстві - не тільки питання впровадження конституційних норм, але і питання, що вимагає зусиль всіх учасників, залучених у військово-цивільні відносини. Це вимагає взаємного поділу обов'язків і відповідальності при співпраці цивільних і військових.

Підтримка національної безпеки, включаючи ефективний внесок зі сторони збройних сил, припускають деяку довіру, яку збройні сили повинні мати до політичного керівництва. Політичне керівництво повинне здійснюватися послідовно, з ясною ініціативою і здійсненням влади, особливо коли рішення з оборони повинні бути зроблені в складних ситуаціях або під час криз. Треба прислухатися до порад представників військових установ, і військові представники повинні бути належним чином інтегровані в консультативні органи, встановлені для політичного ухвалення рішень з питань безпеки.

У відкритих і демократичних суспільствах політичні процеси відбуваються при контролі ЗМІ і критичному відношенні громадськості. Прозорість і легітимність цілей і чинних організаційних процедур - постійні виклики, на які повинні відповідати всі організації. Відповідальність за

роз'яснення політики оборони і військових потреб громадськості належить, перш за все, уряду і парламенту. Військові установи роблять внесок до цих процесів відкрито пояснюючи свої завдання, ролі й місії суспільству на національному, регіональному і місцевому рівнях, одночасно дотримуючись політичної нейтральності й не порушуючи принцип верховенства політики.

Це робить неминучим те, що академічні кола, ЗМІ, промисловість і суспільство в цілому інтегруються в діалог з питань безпеки і оборони.

У світі всесторонніх викликів безпеці, військово-цивільні відносини в демократичній державі є широкодіапазонною, багатобічною і міждисциплінарною дією, яка залучає всі необхідні сили суспільства і держави.

Глава 10

Підзвітність сектора безпеки парламенту і його прозорість. Спеціальні парламентські інструменти і методи демократичного контролю над сектором безпеки

Сектор безпеки є областю національної політики, яка особливо підпорядкована системі стримувань і противаг у відкритому і демократичному суспільстві. Оскільки сектор безпеки включає безпосередньо сили безпеки і цивільну владу, відповідальну за їх застосування, проблема підзвітності й прозорості сектора безпеки виходить далеко за межі питання простого цивільного контролю над військовими. Сектор безпеки, що використовує національні людські й матеріальні засоби для застосування сили, в політичному, економічному і соціологічному сенсі об'єднаний з суспільством, і тому стосується всіх аспектів військово-цивільних відносин. Необхідність гарантувати *підзвітність* тих, хто несе виконавчу відповідальність за безпеку і оборону, походить від великої влади, яка за ними закріплена і головним чином направлена на законодавчу владу, – парламент - як представницький орган людей. Забезпечення *прозорості* щодо того як контролюється застосування сили - відповідальність двох головних органів влади: виконавчої влади і парламенту, і, перш за все, орієнтується на суспільство.

Тоді, як відповідальність за керівництво збройними силами, організацією, формулюванням і впровадженням національної політики безпеки і оборони покладена на виконавчу владу, завдання приймати основоположні закони з оборони, ратифікувати політику і розгортання сил відноситься до компетенції парламенту. До відповідальності, покладеної на законодавчий орган, відноситься і повноваження здійснювати парламентський нагляд над сектором безпеки, включаючи бюджетний контроль - парламентську функцію "влади гаманця" як найбільш могутнього інструмента законодавчого процесу.

У цьому сенсі, парламент має повноваження впливати на розробку, впровадження і здійснення політики безпеки урядом. Це здійснюється

законодавчим шляхом, рішеннями щодо бюджету, шляхом схвалення політики оборони і оборонного замовлення, встановленням комітетів і т.д.

Конституція містить основні правові положення щодо відповідальності й підзвітності усередині сектора безпеки. Вона визначає права виконавчої влади щодо управління і керівництва організаціями, що працюють в секторі безпеки, і робить ці організації відповідальними за свої дії перед виконавчою владою. В той же час вона встановлює підзвітність виконавчої влади парламенту. Конституційні положення визначають основні політичні й парламентські інструменти для здійснення контролю і забезпечують інструментами для демократичного нагляду над сектором безпеки. Загальні повноваження законодавчого органу - це ініціювати закони, робити поправки і доповнення, схвалювати бюджет з безпеки і оборони, проводити ревізію і робити поправки у бюджетному фонді, обговорювати в комітетах адекватне фінансування і політику щодо сектора безпеки.

У цьому контексті зрозуміла роль законодавчого органу в створенні концепцій політики безпеки, його відповідальність щодо силових структур і оборонних стратегій, концепцій з планування особового складу і, в деяких випадках, схвалення основних призначень в оборонному керівництві. У парламенту також є повноваження посилати війська за кордон і ухвалювати рішення щодо участі військових у міжнародних місіях. Парламент схвалює мандат, визначає розміри і тривалість місій, визначає правила дій і операційну юрисдикцію. Інше загальне право стосується рішень щодо оборонного замовлення - право схвалити або відхилити контракти, що стосуються зброї, військової техніки, запасів і озброєння.

Парламентський нагляд над сектором безпеки є важливим елементом здійснення системи стримувань і противаг, закладеної в демократичних конституціях. Він служить противагою виконавчій владі (яка щодня має справу з питаннями безпеки), робить політику більш ефективною і контролює виконавчу владу, яка здійснює політику безпеки. Члени парламенту повинні здійснювати постійний контроль над закупівлею зброї, над озброєннями і підготовкою збройних сил. Для виконання цього зобов'язання, парламентські фракції призначають спікерів і створюють комітети з оборони. Законодавчі дебати з питань оборони допомагають у створенні інформованого суспільства, готового для участі у конструктивному і складному діалозі з питань політики безпеки. Відвертість процесу діалогу і ухвалення рішень легітимує і наявність збройних сил і саму політику оборони.

Ефективне управління, у вигляді ефективної співпраці між учасниками сектора оборони і парламентом, є неодмінною умовою для демократичного нагляду над сектором безпеки і вимагає «передбаченого, відкритого і добре інформованого вироблення політики, професійної бюрократії, що діє для сприяння суспільному благополуччю, верховенству закону, прозорим процесам і сильному громадянському суспільству, що бере участь у суспільних справах» (Досвід Світного банку, Світовий банк, 1994).

Дебати з питання безпеки проходять декілька фаз: 1) створення політики безпеки; 2) фаза ухвалення рішень; 3) впровадження і оцінка політики.

Роль парламенту в створенні нової політики національної безпеки обмежена тим, що це, перш за все, компетенція уряду. Проте, важлива для парламенту роль полягає у завданні зробити процес відкритим для громадськості й за допомогою цього здійснювати опосередкований вплив на розробку політики. Парламентарії також повинні оспорювати обґрунтування нових концепцій безпеки, повинні з'ясувати, чому існує необхідність змін і завойовувати підтримку і розуміння населення. Парламентські комітети забезпечують експертизу з цих питань і часто консультують на ранніх стадіях розробки політики, коли проект в процесі обговорення або для того, щоб забезпечити час для обговорення і розгляду. Комітети також застосовують метод дискурсу, щоб отримати реакцію для створення відповідних правових норм.

Другий етап починається, коли проект офіційно подається до парламенту для поправки або розробки нового правового положення. Особливо коли встановлені комітети з оборони відхиляють або пропонують зміни до проектних документів, дієва і вирішальна роль законодавчого органа в процесі ухвалення рішень стає видимою. Ухвалення законодавства з оборони і схвалення парламентом політики безпеки є діями, які вважаються найважливішими чинниками в демократичному цивільному контролі, оскільки вони повинні представляти найширші інтереси народу. Питання прозорості й підзвітності виявляється повною мірою, коли справа доходить до контролю і перевірки витрат і фінансових вимог уряду.

Інструменти і механізми, вживані парламентом для здійснення контролю над виконання політики і наглядом над адміністрацією, є загальноприйнятими для більшості демократичних систем і зазвичай включають парламентські дебати, інтерпеляції, опитування, а також парламентські запити як засіб отримати інформацію від виконавчої влади.

Парламентські дебати з питань безпеки проводяться, коли виконавча влада робить доповіді з оборони або зовнішньої політики, під час презентацій стратегічного огляду або інших важливих оборонних документів, а також у зв'язку з проектами бюджету і урядовими програмами, що стосуються питань безпеки.

Інтерпеляція - це процедура взаємодії з членами уряду, міністрами або представниками міністерств і відділів, яка має дві характеристики: організувати загальні дебати і здійснювати політичні санкції. Інтерпеляція - найпряміша форма контролю і полягає в голосуванні, що означає схвалення або несхвалення парламенту з подальшим поясненням від виконавчої влади.

Мета процедури опитування полягає в тому, щоб отримати конкретну інформацію від представників виконавчої влади для того, щоб отримати детальні факти, які можуть прояснити складні законопроекти, що виносяться перед парламентом. Широко використовується практика парламентського опитування зазвичай полягає у направленні ряду питань до федеральних

міністрів від парламентських фракцій, що дає час виконавчій владі здійснити своє міжвідомче розслідування і підготувати детальні відповіді. Це повинно забезпечувати своєчасну, точну і оновлену інформацію з питань оборони і безпеки, допомагати парламенту контролювати впровадження політики безпеки, робити виконавчі органи відповідальними за свої дії і загалом забезпечувати прозорість з питань оборони і безпеки в парламенті, а також через ЗМІ перед громадянським суспільством в цілому. Інструмент опитування також має на меті перевизначення політики здійснення впливу на політичний процес.

Ще одна загальна підстава демократичного суспільства для впровадження демократичного нагляду - це створення спеціалізованих оборонних комітетів, а іноді комітетів з питань розвідувальних служб, для здійснення нагляду над політикою уряду і контролю над ходом і якістю операцій, що здійснюються організаціями сектора безпеки на місцях. Розмір і особливий фокус комітетів дозволяють здійснювати ретельний розгляд питань і дають кращу можливість досягати компромісів або знаходити консенсус між різними політичними партіями з важливих проблем безпеки. У цьому відношенні, комітети є найбільш впливовими в підготовці нового законодавства або поправок, забезпеченні експертизи і порад для створення проектів або петицій до того, як вони подаються до парламенту для дебатів. Комітетські доповіді допомагають законодавцям у дискусіях і ухваленні рішень з різних проблем.

Перевірка благонадійності парламентаріїв, що працюють в комітетах з оборони, дозволяють їм проводити закриті слухання при необхідності дотримання секретності, проте, за межами національної безпеки, представники комітетів також забезпечують необхідний рівень прозорості для суспільства.

Ряд правових положень і механізмів наділяють комітети повноваженнями мати доступ і перевіряти інформацію, необхідну для здійснення нагляду над сектором безпеки. Ці компетенції включають право отримувати урядові документи, викликати свідків (включаючи міністрів і держсекретарів), а також проводити громадські слухання. Характер сфери безпеки часто створює бюрократичне небажання обнародувати інформацію – явище, яке, як правило, загострюється, якщо інформація стосується розвідувальних органів. У багатьох країнах Східної і Південно-Східної Європи діяльність політиків і військових представників, які історично звикли діяти в секретності й бути непідзвітними, являє собою спадщину, яку все ще належить подолати.

У будь-якому випадку, парламент не може самостійно гарантувати ефективний нагляд над всією діяльністю виконавчої влади і політикою усередині сектора безпеки. Інші національні інститути, також відповідальні за контроль над сектором безпеки, такі як судова влада і аудиторський орган, повинні приєднуватися. Важливу роль відіграє громадянське суспільство через роботу науково-дослідних центрів, дослідницьких інститутів і академічних кіл, завдання яких полягає в тому, щоб ініціювати громадські дебати, здійснювати експертизу з певних проблем і пропонувати

альтернативні політичні рішення. Стимулювання існування громадянського суспільства у сфері оборони допомагає укріплювати прозорість і підзвітність у чутливій області сектора безпеки.

ЗМІ служать основною ниткою, що зв'язує державні установи і громадянське суспільство в цілому, включаючи широкий діапазон організацій і інститутів що працюють з питаннями безпеки. Вони допомагають суспільству і їх представникам розуміти суть проблем і артикулювати їх інтереси. Вони в основному допомагають у нагляді над діями трьох гілок державної влади і ініціюють дебати в суспільстві з окремих питань, які, у свою чергу, можуть вплинути на процес ухвалення рішень в уряді й законодавчому органі. З погляду демократії і управління, ЗМІ мають право збирати і поширювати інформацію з проблем безпеки на користь суспільства і тим самим робити внесок у прозорість і громадську інформацію, слідуючи принципам справедливості й об'єктивності.

Усі процедури і механізми, що включені в конституційних положеннях і законах, щоб забезпечувати підзвітність виконавчої влади відносно законодавчої і зобов'язати обидві слідувати конституційним принципам, не є самі собою метою. Вони служать загальному завданню по забезпеченню нації найбільш ефективними політиками в області безпеки, які, у свою чергу, служать інтересам суспільства, одночасно намагаючись знайти баланс між необхідністю безпеки і збереженням демократичних і цивільних свобод.

Глава 11

Підзвітність сектора безпеки уряду і його прозорість. Цивільний міністр оборони як елемент інтегрованого міністерства оборони

У демократичних суспільствах уряд, парламент і судова влада поділяють відповідальність за належне функціонування сектора безпеки. Разом вони відповідальні за безперервний цикл:

- формування національної політики безпеки і оборони;
- впровадження цієї політики;
- регулярного контролю і аудиту процесу впровадження.

У процесі розподілу повноважень, контроль над впровадженням політики в життя щодня здійснюється виконавчою владою. Для цієї мети, цивільний глава організації сектора безпеки, який часто є членом уряду¹, несе відповідальність за розробку правил для впровадження політики, а саме схвалення підзаконних актів, приготування детальних інструкцій щодо впровадження політики, встановленої законодавчим або виконавчим органом, визначення пріоритетів, бюджетних вимог, контроль над витратами

¹ Відомий в різних країнах як кабінет, міністерська рада або рада міністрів. Як правило, міністри оборони і внутрішніх справ є членами кабінету. Часто керівник національної організації, відповідальної за захист населення у надзвичайних ситуаціях, також є членом кабінету, наприклад, Секретар внутрішньої безпеки США. Рідше членом кабінету може бути голова розвідки, контррозвідки або іншої "спеціальної служби".

коштів, рекомендації про зміни в політиці. Крім того, дуже часто голова організації безпеки є єдиною громадською особою, що має повноваження підписувати основні контракти з оборонного замовлення, вирішувати про спеціальні витрати, призначати старший особовий склад на посади і їх просування по службі, пропонувати внесення змін до організаційної структури і операційних процедур і т.д.

За свої дії, досягнення і помилки цивільні голови організацій сектора безпеки, які призначаються політичними шляхом, підзвітні кабінету міністрів, законодавчому органу і народу. Проте, у процесі здійснення цих функцій, цивільний службовець регулярно спілкується з досвідченими професіоналами цієї організації з безпеки, які займають вищі посадові посади. В ідеалі, це спілкування повинне базуватися на довірі, відкритому спілкуванні й взаємоповазі². Таке спілкування не допускає віддалення між політиками і професіоналами на вищих посадах і тому допомагає здійснювати демократичний контроль і забезпечувати організаційну стабільність. Як мінімум, проте, таке спілкування і його регулювання не повинні створювати обмежень для інформаційних потоків, важливих для впровадження політики і ефективної витрати суспільних ресурсів.

У військовій організації загальноприйнятій той факт, що модель *інтегрованого міністерства оборони* забезпечує хороше організаційне середовище для такого спілкування і ефективних демократичних військово-цивільних відносин. Дві основні думки щодо цієї моделі, дослідженої у цьому розділі, стосуються командних відносин і спеціалізованих управлінських функцій в оборонній адміністрації³.

Командні відносини в інтегрованому міністерстві оборони

В інтегрованій моделі управління обороною, ланцюговий наказ виходить безпосередньо від Національної командної влади (НКВ), а у військовий час - від Верховного командування (див. Діаграму 1). Міністр оборони є членом НКВ і здійснює щоденний контроль над військами в мирний час. Старший військовий офіцер є головою оборонного штабу⁴ і виконує обов'язки старшого військового радника в НКВ. Він або вона не мають прямих командних повноважень над операціями або службами.

² Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки: Принципи, механізми і здійснення*. Посібник для парламентаріїв, номер 5 (Женева: Женевський центр з демократичного контролю над збройними силами і Міжпарламентський союз, 2003), ст. 20.

³ Інші важливі аспекти інтегрованого управління обороною, зокрема, формулювання політики оборони і перехід від миру до війни, аналізуються Велізаром Шаламановим, Стояном Тсонковим і Благовістом Ташевим, *Модель управління обороною Республіки Болгарія в 21 столітті* (Софія, Асоціація Дж. Маршалла, Болгарія, 2002) <www.gcmarshall.bg/projects/past_en/gcm_integrmodel_eng.doc> (19 вересня 2004 року).

⁴ А не "Генерального штабу".



Діаграма 1. Командний ланцюг в інтегрованій моделі міністерства оборони

У цій моделі основними функціями служб є - навчати, матеріально забезпечувати⁵, підтримувати відповідні війська, надавати війська для операцій, що плануються, і поточних операцій. Голови служб є членами головної ради при НКВ. Команда до бойових дій здійснюється "Командуванням операціями" (або "Бойовим командуванням"). Як правило, це сумісне командування. Зазвичай ці командування не мають сил у підпорядкуванні, якщо тільки операція не є запланованою або поточною.

Прямий зв'язок між НКВ і командуваннями операціями дозволяє користуватися прямою цивільною допомогою у будь-якій військовій операції. Це може включати розробку і вибір напряду дій, вибір мети і навіть вибір окремої системи зброї для використання, що розглядається в теорії військово-цивільних відносин як *прямий* цивільний контроль.⁶ Незважаючи на те, що військові зазвичай не люблять таке втручання, часто це - єдиний спосіб відобразити політично важливі питання і міжнародні зобов'язання, що змінюються.

Процедури управління обороною і силами

⁵ Це - ситуація в США. У невеликих країнах функцію укомплектування військ може виконувати центральна оборонна організація.

⁶ Пітер Д. Фівер, "Військово-цивільний конфлікт і застосування сили" у *Військово-цивільні відносини США. У кризі або перехідному періоді?* Під ред. Дона М. Снайдера і Міранди А. Карлтон-Керью (Вашингтон: Центр стратегічних і міжнародних досліджень, 1995) стор. 113-144.

Інтегрована модель забезпечує умови для ефективного управління обороною з мінімальною кількістю функцій, організацій і консультативних органів. Управління обороною і силами повинне бути засноване на трьох взаємодоповнюючих процесах, упроваджених у логічному порядку:

- Визначення необхідного операційного потенціалу (НОП), включаючи здатність надання оборонної і управлінської підтримки⁷.

- Управління оборонними ресурсами на основі програми з чітко визначеними фазами планування, програмування, формування і виконання бюджету з чіткими процедурами для перевірки і перерозподілу оборонного бюджету протягом бюджетного року, а також щорічні звіти щодо впровадження програм і подання цих звітів на розгляд у законодавчі органи разом із звітами щодо витрат бюджету.

- Управління закупівлею ресурсів, включаючи науку, програми досліджень і розвитку, закупівля нових систем зброї, техніки і інфраструктури, підвищення рівня існуючих систем зброї і техніки, утилізація надлишків зброї і техніки.

Відповідні спеціалізовані процедури управління, разом з простішими процедурами управління людськими ресурсами, логістикою і адміністративною підтримкою, повинні забезпечувати прямий зв'язок між політикою оборони, з одного боку, і обороноздатністю і готовністю сил, бюджетними запитами, витратами, рахунками і основними оборонними замовленнями, з іншого боку. Окрім цього, вони повинні створюватися і впроваджуватися шляхом повномасштабного і прозорого ухвалення рішень під ретельним контролем цивільного міністра оборони. Щоб обмежити марнотратство, процеси оборонного управління підтримуються інтегрованою військово-цивільною адміністрацією з інтегрованими організаціями (тобто управліннями) для здійснення програмування, фінансового управління, управління закупівлею, управління людськими ресурсами, адміністративною допомогою і т.д. Деякі з цих організацій можуть доповідати і голові оборонного штабу і вищій посадовій особі, тобто секретареві міністерства оборони. Нарешті, для того, щоб управляти всією складністю оборонної установи, міністр оборони може передавати відповідальність за ухвалення рішень вищим цивільним або військовим посадовим особам, які компетентно головує у вищих радах у наступних трьох спеціалізованих областях:

- Рада з визначення необхідного операційного потенціалу;
- Рада з управління оборонними ресурсами;
- Рада з питань закупівлі.

Такі заходи управління обороною і силами, посилені строгим впровадженням чітких і всесторонніх процедур, послідовністю контрольованих рішень і залученням парламенту і парламентських санкцій в ключових фазах процесу ухвалення рішень (тобто придбанні великої системи озброєння, в процесі підготовки бюджету і т.д.), забезпечують важливі поєдумови для прозорого функціонування військової організації, підзвітної цивільному міністрові оборони. Такі ж заходи повинні бути

⁷ Це включає можливості освіти, навчання, медичної допомоги і т.д.

розроблені й впроваджені в інших організаціях сектора безпеки як засіб демократичного цивільного контролю.

Глава 12

Військові й цивільні особи в процесі визначення політики оборони, потреб, бюджету і придбань

Цивільний контроль над силами оборони і збройними силами, щоб бути ефективним, вимагає хорошого розуміння принципів оборонного і силового планування, всесторонніх, ясних і підконтрольних процедур, активної громадської участі й ретельного цивільного нагляду над кожною фазою процесу планування¹.

Діаграма 2 пропонує спрощене представлення процесу оборонного і силового планування². Результатом цього процесу є схема організації оборони і силової структури на довго- і середньостроковий період, яка є доступною (може бути реалізована в рамках бюджету на оборону) і прийнятна відносно планування оборонних ризиків. Така ж схема може бути корисна в програмуванні розвитку оборонних установ³, проте, зазвичай необхідна детальніша схема (для цієї мети буде використана Діаграма 3 далі в цьому розділі).

В принципі, не можливо підтримувати дихотомічне відношення між цивільними особами і військовими, в якому цивільні особи несуть відповідальність за визначення політики і управління фінансовим процесом її впровадження, тоді як військові пропонують відповіді - збройні сили. Хороша робоча модель військово-цивільних відносин в оборонному і силовому плануванні повинна бути заснована на⁴:

1. Військово-цивільній співпраці, яка була б радше орієнтована на досягнення цілей, ніж дотримувалася інструкцій, на експертному рівні, де участь співмірна з наявною експертизою і особливим досвідом учасників процесу планування;
2. Розподілі повноважень щодо ухвалення рішень згідно зі спеціальною експертизою і законним інтересом⁵;

¹ Велізар Шаламанов і Тодор Тагарев, *Перебудова оборонного планування в Болгарії*, Дослідницька доповідь 9 (Софія, Інститут з вивчення безпеки і міжнародних відносин, грудень 1998 року).

² Відносно альтернативних підходів з питання силового планування, див. Генрі Вартлетт, Дж. Пол Холман і Тімоті І. Соумс "Мистецтво стратегії і силового планування" в книзі Річмонда М. Лойда, *Стратегія і силове планування* (Ньюпорт, Роуд Айленд: В-во Військово-морського коледжу, 1995), стор. 15-27.

³ Іншими словами, як планувати перехід від поточної оборонної і силової організації до запланованої.

⁴ Подробиці можна знайти в наступному документі: Тодор Тагарев, *Контроль, співпраця, експертиза: цивільні і військові в болгарському досвіді оборонного планування*. Дослідницька доповідь (Софія: Інститут безпеки і міжнародних відносин, квітень 2003).

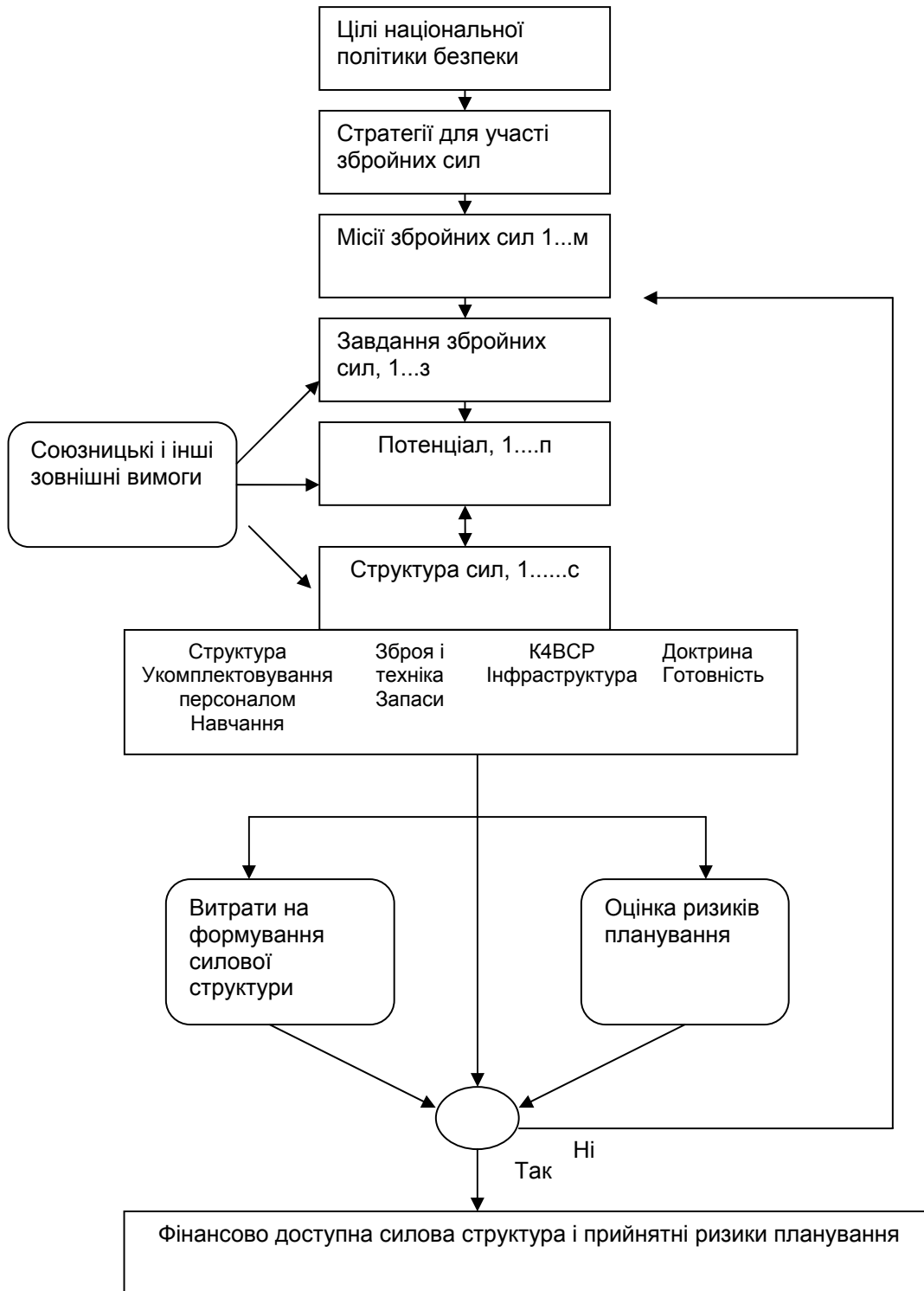
⁵ Наприклад, інтереси операційного командувача, який потенційно керуватиме набором запланованих військ.

3. Чіткому цивільному контролю над політикою оборони і планування, включаючи авторизацію всіх ключових рішень відповідною цивільною владою.

Це оборонне і силове планування всесторонньо охоплюють особовий склад, організаційні структури, системи зброї і техніки, системи командування і контролю, інфраструктуру, рівні навчання, запас, рівні готовності, національні оборонні й спільні вимоги, вимоги щодо підтримки і модернізації.

Всебічність означає також, що жодне питання планування не залишається непоміченим або недосяжним зі сторони цивільної влади. Це включає будь-який організаційний і доктринальний розвиток, дислокацію військ і їх готовність, стандарти і рівні навчання⁶.

⁶ Іноді більш обмежена роль політично призначених службовців і інших цивільних в поточних операціях може бути виправдана.



Діаграма 2. Загальне планування силової структури

Оборонна політика

Оборонна політика окремої країни може вважатися прозорою, якщо ті, хто ухвалює рішення - обрані представники народу - повністю обізнані, а суспільство проінформоване, про *цілі* політики, поточні й заплановані *засоби* досягнення мети і *вартість* впровадження цих засобів. Більш детальна і, відповідно, прозоріша оборонна політика забезпечила б проінформованого громадянина можливостями оцінити різноманітні стратегії для досягнення цілей політики, альтернативні політичні опції, вартість і ризик кожної опції.

Загальні рамки оборонного планування охоплюють визначення національних інтересів і цілей в області безпеки, "велику стратегію" того, як країна має намір досягти поставлених цілей, стратегій про роль збройних сил через визначення місій і завдань збройних сил, визначення необхідного потенціалу, оцінку необхідних ресурсів і оцінку ризиків, що пов'язані з запланованою силовою структурою. Важливий і той факт, що цей процес зазвичай поновлюється багато разів, щоб збалансувати потреби оборони з наявним і запланованим оборонним бюджетом.

Політичний орган, що підтримується науково-дослідними центрами, дослідницькими командами, радами, дослідницькими групами і т.д., формулює політику оборони. Цей процес відносно автономний. Проте, він потребує внеску військових і більш відкритої експертизи ззовні. Формулювання політики оборони є найважливішим елементом процесу оборонного планування. Воно включає стратегічні рішення і керівництво, що містяться в офіційних документах, політичних твердженнях, міністерському керівництві, рішеннях парламенту, кабінету, міністра оборони і в деяких випадках його/її заступників. Воно вимагає створення законодавства, концепцій і стратегій.

Оборонна політика впроваджується шляхом планів оборонного і силового розвитку, планів з придбання, оборонних бюджетів, набору особового складу і планами з управління і т.д., а також шляхом їх впровадження і аудиту цього впровадження⁷.

Визначення оборонних потреб

Військова експертиза є первинною на цій стадії процесу оборонного і силового планування. Для окремої місії або завдання збройних сил, військові експерти розглядають потреби місії і розробляють сценарії планування, оцінюють необхідний потенціал і пропонують структуру сил і рівень готовності⁸. Важливе те, що вони пропонують список пріоритетного необхідного операційного потенціалу (НОП). Як правило, цей список виходить від процесу встановлення пріоритетів, що базується на чітко сформульованих припущеннях і оцінках вірогідності протікання даного

⁷ Шаламанов, Тсонков і Ташев, *Модель оборонного управління*.

⁸ Інші організації – органи, що надають оборонну підтримку, військові школи і т.д. - роблять подібні пропозиції.

⁹ Зовнішні організації – дипломатична і розвідувальна служба – можуть робити критичний внесок в оцінку вірогідності і конкретних характеристик сценаріїв, тобто вірогідних дій союзника або партнера з коаліції.

сценарію⁹ і симуляції здійснення запланованої силової структури в цьому сценарії.

В ідеалі, військові експерти створюють альтернативні силові структури і забезпечують аналіз переваг і недоліків для кожної альтернативи, і кожна із запропонованих альтернатив повинна бути реалістичною, тобто можливою бути досягнутою при очікуваних обмеженнях в ресурсах.

Фільтр оборонних потреб

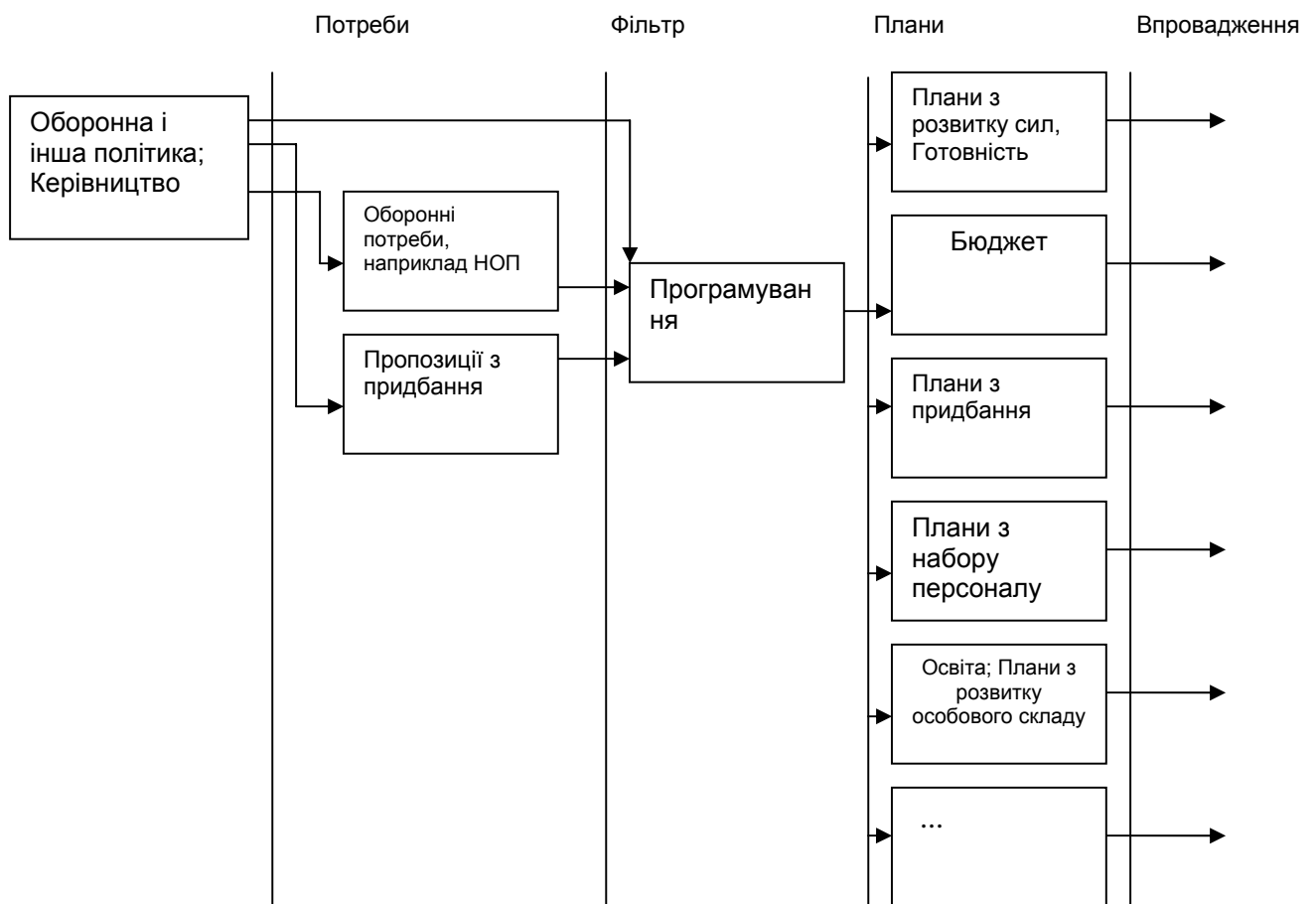
Як правило, в демократичних суспільствах не все, визначене військовими як необхідність, може відповідно фінансуватися. Тому, ефективний цивільний контроль припускає наявність жорсткого процесу управління оборонними ресурсами. І хоча різні країни використовують різну термінологію, зазвичай визнається, що ресурсне *програмування* є головним в процесі ефективного управління оборонними ресурсами.

Оборонна програма - це документ, який пов'язує довгострокові плани з бюджетами. Оборонне програмування є ключовим інструментом, що є у наявності у керівництва оборони для впровадження політики оборони у відповідним чином організовані, вкомплектовані особовим складом, технікою і підготовані війська. Воно співвідносить наявні й потенційні ресурси з необхідним потенціалом. Оборонна програма, як правило, пов'язує оборонні ресурси з необхідним операційним і іншим оборонним потенціалом у трьох- або шестирічному програмному циклі. Більш того, вона дає повноваження щодо ухвалення рішень відповідальним і підзвітним особам і приводить до більшої прозорості у процесі планування.

Система управління оборонними ресурсами є основоположною системою планування в оборонній установі. Вона всесторонньо охоплює національні оборонні й міжнародні вимоги і зобов'язання; людей, зброю і інфраструктуру; вимоги щодо підтримки і модернізації і балансує оборонні потреби і ресурсні обмеження. Вона може розглядатися як "фільтр" в загальній системі планування і управління (Діаграма 3), оскільки тільки підпрограми і програмні елементи, які вважаються пріоритетними, включені у фінальний програмний документ, який зазвичай називається *Меморандумом про програмне рішення* (МПР). У свою чергу, після отримання дозволу від міністра оборони, МПР служить єдиним авторитетним документом для бюджетного планування, планів з силового розвитку, планів з придбання, планів з набору особового складу, планів з управління особовим складом і т.д.

Програмування дозволяє підтримувати жорсткий аудит, починаючи з цілей національної стратегії безпеки до грошей платника податків. Тому ретельне оборонне програмування важливе для створення прозорого процесу для тих, хто ухвалює рішення. Підготовка бюджету, як результат рішень прийнятих в процесі програмування, дозволяє перевести пріоритети оборонної політики в практичний вимір.

Часто міністр оборони особисто несе відповідальність за керівництво управлінням бюджетними ресурсами. Альтернативним способом є передача ним або нею повноважень заступникові міністра, щоб головувати на Раді з управління оборонними ресурсами або бути "основним керівником з управління оборонними ресурсами". Старші військові службовці можуть консультувати міністра оборони або відповідального замміністра щодо пріоритетності й розміщення ресурсів на потреби, що конкурують між собою. Рамки управління і процес підтримки базуються на ефективному розподілі праці між ключовими керівниками організацій і їх персоналу і на процесах управління, які забезпечують інтеграцію зусиль і раціонального ухвалення рішень.



Діаграма 3. Зв'язок між дисциплінами з оборонного планування і документами

Один з особливих викликів стосується впровадження методик, техніки і способів оцінки ризиків. Належна оцінка ризиків, пов'язаних з кожною опцією політики і відповідною силовою структурою, може мати величезну

важливість для будь-якого рішення в процесі оборонного планування. Оцінка і дебати повинні бути засновані не тільки на тому, що відчуває людина, що здійснює силове планування, але швидше на структурованому підході до оцінки ризиків, застосовуючи відповідну експертизу тих, хто здійснює цивільне і військове планування.

Оборонні закупівлі й замовлення

Термін "планування закупівлі" всесторонньо охоплює наступне:

- Плани придбати систему зброї, техніки і системи K4BCP¹⁰;
- Наука і техніка, дослідження і розвиток, концептуальний розвиток і експериментальні програми;
- Програми з розвитку інфраструктури;
- Плани щодо утилізації надлишкових систем зброї, техніки й інфраструктури
- в контексті послідовного процесу визначення потреб місій, операційних вимог, системних і технічних вимог, підготовки контрактів, замовлення, тестування, практичного вживання, обслуговування, підвищення якості й утилізації військового матеріалу.

Ухвалення рішень зі закупівлі може вважатися прозорим, тільки якщо ті, хто ухвалюють рішення, повністю усвідомлюють, а суспільство максимально проінформоване про відносини між національними цілями безпеки, місіями і завданнями збройних сил, необхідним оборонним потенціалом, розмірами і здатностями основних систем озброєння і вартістю закупівлі й обслуговування цих систем озброєння. Детальніше, сучасний процес управління закупівлею базується на:

- Аналізі місій і визначенні їх недоліків;
- Визначенні операційних вимог, що базуються на потенціалі;
- Вартості терміну служби;
- Ефективних заходах щодо управління проектами закупівлі;
- Впровадженні ефективних підходів щодо управління ризиками закупівлі.

Це повинно брати до уваги розгорнене визначення терміну потенціал (див. Діаграму 2), яке охоплює:

- Необхідні рівні укомплектовування;
- Операційні й технічні характеристики основних систем зброї, включаючи очікувану доступність (ЧМВ¹¹; графік обслуговування і т.д.);
- Рівні навчання (маючи на увазі ціну навчання із застосуванням окремих систем зброї);
- Необхідний обсяг, вартість обслуговування, необхідний запас обладнання, запасні частини, паливо і т.д.

В цілому, ефективне управління закупівлею повинне забезпечувати рентабельні технологічні рішення, які чітко відносяться до пріоритетів національної політики безпеки і оборони. На додаток, у більшості розвинених демократій парламент залучений у ключові етапи життєвого циклу будь-якого основного проекту з закупівлі. Парламентське схвалення

¹⁰ K4BCP - команда, контроль, комунікації, комп'ютери, відомості, спостереження, розвідка.

¹¹ ЧМВ - час між відмовами.

може гарантувати довгострокову фінансову підтримку проекту, а також його відповідність національній економічній, технологічній і соціальній політиці.

Коли ухвалено рішення про закупівлю якого-небудь предмету у сфері оборони, воно повинне бути упроваджене відповідно до національних положень про замовлення. Більшість країн мають закони про громадські тендери, націлені на підвищення ефективності використання грошей платника податків через забезпечення прозорості, впровадження ефективного контролю над громадськими витратами, забезпечення умов для конкуренції і стимулювання економічного розвитку. Дуже часто, проте, вимоги прозорості можуть вступати в конфлікт з вимогами дотримання секретності. Загального виходу для подолання цієї суперечності не існує, крім того, як вимагати пояснень при необхідності обходити закон про громадський тендер у кожному окремому випадку закупівлі й періодично здійснювати парламентський нагляд.

Військові й цивільні особи в оборонному плануванні

Складна система управління обороною і силами, описана в цьому розділі, краще всього підтримується в організації інтегрованої оборони, де спільні військово-цивільні структури несуть відповідальність за оборонну політику, стратегічне планування (тобто визначення необхідного операційного і оборонного потенціалу), програмування, формування бюджету, управління закупівлею і т.д. На додаток, авторитетні ради в кожній галузі, такі як Рада з оборонного потенціалу, Рада з оборонних ресурсів, Рада з оборонної закупівлі, повинні обережно підходити до балансу між цивільною і військовою експертизою і законними інтересами. Також організаційні й процедурні перетини можуть забезпечити додаткові механізми перевірки. Одним корисним прикладом є роль "тих, хто управляє потенціалом" в оборонних установах Об'єднаного Королівства Великобританії.

На закінчення, потрібно відзначити, що належні плани відносно трансформації і розвитку в області оборони витікають з процесу оборонного планування, що базується на взаємодії між цивільними експертами і військовими і на строгому політичному, тобто цивільному, контролі над політикою оборони. Інституціоналізація такого процесу оборонного планування передбачає відповідну правову і організаційну структуру, а також належну кваліфікацію особового складу. Вона може ще здійснюватися через впровадження інформаційних систем і інструментів для підтримки процесу ухвалення рішень. Врешті-решт, проте, інституціоналізація вимагає організаційної культури, яка не тільки приймає, але і заохочує існування відмінностей у думці й розумінні раціональності, в той же час сприяючи спільному ухваленню рішень і індивідуальній відповідальності за процес планування і впровадження планів.

Глава 13

Демократичний контроль над розвідувальними службами

Незважаючи на відносний успіх дискусій з безпеки і наявності інструментів для здійснення демократичного контролю, ще чекає довгий шлях - і на національному і на міжнародному рівнях - для того, щоб досягти задовільного рівня демократичного контролю над розвідувальними службами. Існують чинники, які утрудняють отримання відомостей про розвідку і цивільний демократичний контроль над розвідувальними службами: переплетення конструктивних і позитивних питань, що стосуються ролі, що змінюється, і завдань розвідки з питанням подолання спадщини минулого; існування суперечливих теоретичних точок зору про демократичний нагляд і контроль над сектором безпеки; низький рівень обговорення цього питання з НАТО, ЄС і іншими західними партнерами; питання діяльності розвідувальних служб і служб безпеки безумовно є найбільш специфічними і складними серед проблем безпеки; не було жодної значної академічної спроби вивчити питання цивільного демократичного нагляду над службами розвідки і сформувати «академічний об'єм знань» в цій області в Болгарії, і в світлі подій 11 вересня і нових потреб безпеки для глобальної війни з тероризмом, цей предмет стає все складнішим¹.

Існують фундаментальні питання, які потребують відповідей в дискусії на національному рівні щодо демократичного контролю над розвідкою: що таке розвідка, що включає термін "право знати" про розвідку для вільного і демократичного населення, яке значення секретного збору інформації, контррозвідки, аналізу і оцінки, секретних дій для демократичного суспільства?

Популярне визначення розвідки повинне бути поширене серед широких кіл суспільства, і розуміння специфічного механізму демократичного нагляду повинне бути побудованим на цьому сприйнятті. Рой Годсон, професор Університету Джорджтауна, президент Національного центру стратегічної інформації і президент неурядового Консорціуму з вивчення розвідки, визначає розвідувальну діяльність як "те знання, організація і діяльність, які приводять до: 1) збору, аналізу, синтезу, розповсюдження і спеціального використання інформації, що відноситься до будь-якого іншого уряду, політичної групи, партії, військової сили, руху або іншої асоціації, яка вважається пов'язаною з безпекою групи або уряду; 2) нейтралізації і протидії подібним діям інших груп, урядів або рухів; 3)

¹ Пламен Пантев (у книзі Іво Тсанева і Пламена Пантева), *Демократичний нагляд і контроль над органами розвідки і безпеки*, в книзі Яна А. Трапанса, під ред. Філіппа Х. Флюрі, *Управління і реформа сектора оборони і безпеки в Південно-Східній Європі: аналіз і перспективи - дослідження*, Частина 1: Албанія, Болгарія, Хорватія (Женева/Белград: ЖЦДКВС, 2003), стор. 234-236.

секретних дій, здійснених для впливу на склад і поведінку таких груп або урядів"².

Годсон описує чотири елементи розвідки. Перший - секретний збір матеріалів - включає отримання цінної інформації через використання спеціальних, зазвичай секретних, людських і технічних ресурсів. Другий – контррозвідка - є виявленням, нейтралізацією і використанням розвідувальних служб інших держав. Третій - аналіз і оцінка - є оцінкою зібраного матеріалу і інших даних і наданням кінцевого продукту для політиків, в якому міститься більше ясності, чим могло міститися в початкових даних. Четвертий - секретні дії - являють собою спробу вплинути на політику і події в інших державах без викриття задіяного суб'єкта³. Годсон підкреслює симбіотичні відносини, особливо операційні відносини, між цими елементами.

Термін "право знати" в демократичних суспільствах розвіює побоювання щодо того, що розвідка є єдиним джерелом дискусій про секретність. Відкритий уряд - це важливий компонент демократичного функціонування держави. Люди в демократичній державі мають право знати як здійснюється зовнішня політика держави і наскільки захист держави від розвідки зарубіжних служб приводить до втручання в особисті права і свободи. Дилема демократичного нагляду над розвідкою і службами безпеки полягає в тому, що відсутність розвідки створює ризик для національної безпеки держави, але якщо розвідка надмірно позиціонується або здійснюється певним чином, це може порушити конституційні норми і цивільні свободи.

Метод вирішення цієї дилеми ще не придуманий, але в зрілих демократичних державах певні питання обговорюються у зв'язку з чотирма елементами розвідки. Компетентні дискусії з цих проблем в Болгарії можуть включати обговорення таких питань, як⁴:

1. З питання секретного збору інформації

Чи накладають демократичні цінності обмеження на техніку збору даних і чи існують стандарти щодо збору даних несумісні з демократичними? Окрім цього питання, суспільство цікавить наскільки його громадяни і організації, свідомо чи ні, використовуються для вербування агентів в країні або за кордоном. Не менш цікаво знати і визначити з правової точки зору, які існують обмеження у використанні громадян і організацій своєї країни для технічного збору розвідувальної інформації.

2. З питання контррозвідки

² Рой Годсон, *Розвідка і національна безпека*, в книзі Ріхард Шульц, Рой Годсон, Тед Грінвуд (ред.) *Дослідження з безпеки в 1990-х* (Вашингтон, Нью-Йорк, Лондон: Брєсис/США/Максвел Макмілліан Кампані, 1993), стор. 213.

³ Там же, стор. 213-214.

⁴ Див. також з цього питання Рой Годсон, там же, стор. 222-224.

Тоді як питання спостереження за громадянами Болгарії регулюється правовим способом, завжди можна обговорити наскільки демократичний уряд здатний контролювати своїх громадян або приїжджих в цілях контррозвідки. Всі ці питання важливі для поліпшення правової бази цієї діяльності, для досягнення консенсусу з питання ефективного захисту безпеки, одночасно зберігаючи цивільні права і свободи. Закон не може зашкодити процесу дозрівання демократії. Тим же чином повинні розглядатися питання допустимості й доцільності для демократичного уряду застосування різної контррозвідувальної нейтралізаційної і маніпуляційної техніки проти політичних груп із зв'язками за кордоном і зарубіжним фінансуванням.

3. З питання аналізу і оцінок

Питання, що заслуговує увагу громадськості, - це питання ступеня залучення академічних кіл, ЗМІ або дослідницьких інститутів в секретну діяльність. Якими повинні бути параметри такого залучення для захисту національної безпеки, з одного боку, і збереження автономії академічних кіл і ЗМІ і свободи від розвідувальних служб, з іншого? Чи повинні академічні і ЗМІ експерти бути залучені для забезпечення навчання в цілях поліпшення продуктивності розвідки? Чи сумісна позиція лектора і тренера, що викладає на курсах розвідки або контррозвідки, з позицією професора університету?

4. З питання секретної діяльності

Які обмеження є допустимими і доречними для виконавчої влади у використанні своїх громадян і приватних організацій без їх відома для розповсюдження впливу за кордоном? Чи існують рівні сумісності демократичних цінностей з такою особливою технікою секретної діяльності як дезінформація, вбивство і т.д.? Чи повинні чиновники законодавчої або виконавчої гілок влади бути проінформовані про секретні операції і якщо так, наскільки детально? Це питання особливо доречне під час процесу формування бюджету. Чи допустимо для секретних операцій набирати злочинців для здійснення операцій проти інших злочинців за кордоном?

"Право знати" в демократичному суспільстві, у застосуванні до служб розвідки, має і інший аспект, що включає всі чотири елементи: право знати чи дотримуються і впроваджуються високі професійні критерії при наборі особового складу цих служб. Суспільство має право знати чи відповідає професіоналізм розвідувальних органів потребам і інтересам безпеки. Наприклад, професіонали низького рівня не можуть набирати, ефективно управляти і навчати зарубіжних агентів високого класу. Інтелектуальна рівність і сумісність вимагають високого рівня професіоналізму від службовців в цій області. Тому більш ніж нормальним є бажання з'ясувати суспільством чи відповідають політичні призначення в органах розвідки професіоналізму і національній безпеці. Як юридично гарантувати цю вимогу? Це питання стає ще важливішим для Болгарії, яка збирається

спільно працювати з об'єднаними розвідувальними службами НАТО, які, у свою чергу, спиратимуться на професіоналізм болгарів в цій області.

Нагляд над розвідувальними службами і органами безпеки буде ще більший відповідальним, якщо демократична громадськість поставить собі одне дуже значне питання: Чи підвищується якість роботи розвідувальних служб від здійснення контролю над ними? Чи не перешкоджають законодавчі пропозиції, інститути, що відповідають за впровадження нагляду, НДО, що здійснюють контроль, креативності й ефективності роботи розвідувальних служб? Розгляд цих питань відкритим чином і досягнення національних і компромісних угод сприяють захисту демократичних свобод і національної і міжнародної безпеки.

І теоретики і практики, що працюють в області військово-цивільних відносин і реформи сектора безпеки в Болгарії, розуміють, що робота з цих проблем більш не є предметом філософських міркувань про принципи демократичного контролю над військовими і органами безпеки в цілому, але є питанням управління і ефективності в цій області⁵. Було б важливо зупинитися на декількох питаннях, що стосуються відносин між державою і органами розвідки, які представляють суть проблеми "ефективного управління" розвідкою:

По-перше, що є правовими рамками, бюрократичною ієрархією і підзвітністю, виконавчим і законодавчим контролем над розвідкою?

Вже не секрет, що постійна проблема розвідки будь-якої країни - запобігти спробі перетворити служби на інструмент для своїх політичних босів, що, як правило, є зусиллям з сумнівним результатом. Більш того, ефективність правової і інституційної формули здійснення цивільного демократичного контролю над розвідувальними органами більшою мірою залежить від зрілості відповідного демократичного суспільства і держави.

Болгарський досвід в цій області за останніх 15 років показав вплив двох спроб, що змагалися між собою: збереження політичної нейтральності розвідувальних органів, опортуністичне застосування їх для вузьких політичних цілей і повільне, але вірне створення демократичної традиції. Віддзеркалення цих дій на правових і інституційних аспектах демократичного контролю над розвідувальними органами і службами безпеки представляє інтерес. Демократичний перехід в Болгарії був ознаменований первинним переглядом тоталітарної конституції в березні 1990 року. Новий текст наділяв главу держави правом управляти і контролювати національну розвідувальну службу. Чинна конституція від липня 1991 року не давала таких повноважень Президентові республіки, і напружена і мінлива політична ситуація у той час не мотивувала Раду міністрів вимагати цього права, а тодішнього Президента Болгарії забезпечити перенесення цієї діяльності у сферу повноважень прем'єр-міністра. З того часу статус національної розвідки продовжує бути пов'язаний з главою держави, який згідно з болгарською конституцією не є

⁵ Девід Бетц, "Демократичні військово-цивільні відносини на практиці: наслідки для теорії", доповідь на конференції "Аналізуючи військово-цивільні відносини" (Гаага, 9-12 травня 2001 року), стор. 3-10.

головою виконавчої влади. Була створена нестандартна ситуація - прем'єр-міністр, в чіх руках повноваження щодо координації внутрішньої і зовнішньої політики держави, не є головою національної розвідки, тоді як глава держави є відповідальний за будь-який провал у ризикованій діяльності службовців розвідки. Є фактом те, що за останніх 13 років президентське управління національною розвідкою суперечило духу і логіці конституції. Болгарія стала свідком декількох зіткнень між Президентом і Прем'єр-міністром в першій половині 1990-х через цю правову невідповідність.

Активні парламентські дебати ще не почалися, і дискусії з питання розвідки серед громадськості ще попереду. Існує очевидна необхідність в новому суспільному контролі над розвідувальними службами і ясні гарантії, що Прем'єр-міністр не перевищуватиме свої широкі повноваження, надані йому конституцією у сфері управління розвідувальними органами і інститутами безпеки. Дана ситуація повинна бути виправлена: з одного боку, парламент повинен почати виконувати регулярний контроль над національною розвідкою, а, з іншого боку, національна розвідка повинна бути ближче до суспільства і бути мотивована удосконалюватися. Виконавча влада не може адекватно контролюватися парламентом, якщо розвідка не бере участь в цьому контролі.

Новий закон про національну розвідку повинен дати ясні відповіді на наступні елементи парламентського механізму нагляду і контролю:

Перший - перенесення національної розвідки в компетенцію Прем'єр-міністра.

Другий - як організовано планування, програмування і формування бюджету і які процедури для схвалення щорічного бюджету. Національна розвідка повинна ясно описувати в своїй пропозиції з бюджету свою діяльність і завдання на наступний фінансовий рік.

Третій - закон повинен регулювати організацію і процес парламентського розслідування і оцінки діяльності національної розвідувальної служби з метою визначення її ефективності. Для цієї мети, окремий орган, схвалений парламентом з відома опозиції (інспекторат, експертна комісія і т.д.), повинен координувати роботу відповідної комісії, яка б стежила за здійсненням діяльності розвідки і органів безпеки.

Четвертий - як розвідувальні служби організовують свою діяльність, щоб запропонувати через уряд законопроекти, які б координували функціонування розвідувальної системи.

Пряме залучення парламенту країни до процесу демократичного контролю над розвідкою покращує шанси експертів НДО для розвитку незалежних інформаційно-аналітичних баз в області розвідки і залучення громадськості в дискусію.

По-друге, хто є виробниками і споживачами розвідки, хто і коли має доступ до зібраної інформації; яка зрілість розвідувальних органів, як вони співпрацюють і координуються; яке відношення між контррозвідкою і тими, хто збирає інформацію, і яка політика і робота держави з різними формами розвідувальної діяльності.

Виробництво і використання розвідувальної інформації логічно пов'язане з чином, яким чотири функції розвідки здійснюються, з місцем зборів, аналізу і оцінки інформації і бюджетом, наданим для здійснення цієї діяльності. Звичайно, не достатньо знати деталі, загальні тенденції регіональної ситуації і значні загрози для країни, але бути здатними перевіряти цю інформацію і знання з іншими значними партнерами і союзниками. Тоді значення розвідувальної інформації, що виробляється і використовується, було б більш реалістичним.

Інша важлива проблема - професійний характер виробників розвідувальної інформації: цивільна або військова особа. В даний час військова розвідка - складовий компонент системи міністерства оборони і не може мати великі амбіції. Цивільна розвідка не змагається зі своїми військовими колегами, і не виникало ніякої напруженості в період переходу Болгарії до демократії. Проте, узявши краще з обох професійних галузей, повинна бути встановлена більш структурована і організована роль для Ради безпеки при Раді Міністрів. Немає ніяких знаків, що військова і зарубіжна розвідувальна інформація об'єднується, координується і розглядається вищою владою в процесі ухвалення рішення з питань національної безпеки. Ймовірно, це трапляється інколи в Раді безпеки при Раді Міністрів або в Раді національної безпеки при Президентові (радше незалежний і політичний орган, ніж орган для ухвалення рішень), але не щодня з філософією координування потенціалу розвідки країни і її діяльності.

Важливо звернути увагу на той факт, що розвідка і контррозвідка розділені юридично, інституційно і в процесі ухвалення рішень. Зовнішня розвідка займається проблемами поза межами країни, тоді як Служба національної безпеки несе відповідальність за питання внутрішньої політики. Що особливо цікаво, особливою рисою для країн перехідного періоду, яка може стати постійною функцією зовнішньої розвідки, є те, що розвідка може використовуватися особливо активно у вивченні, дослідженні й розкритті інформації про великих потенційних інвесторів для зміни форм власності болгарської економіки. Болгарська зовнішня розвідка була особливо корисна для різних міністерств, що працювали над ключовими приватизаційними проектами в 2002-2003 роках.

Нова прагматична концепція виробництва і споживання розвідувальної інформації виникла в Болгарії за останні роки⁶: розвідка не існує сама по собі, а повинна отримувати вказівки від працедавців - споживачів інформації. Ця співпраця залежить від діяльності обох сторін. Розвідка шукає своїх працедавців, щоб довести, що вона може бути корисною. Коло користувачів розвідувальною інформацією збільшилося в чотири рази. Основні працедавці - це президент, прем'єр-міністр і МЗС; вони також є і головними споживачами. Крім них, спікер національного парламенту - третя найбільш впливова особа в країні, користується результатами збору/аналізу/оцінки, наданими Національною службою розвідки. Ця інформація використовується Міністерством енергетики,

⁶ Там же, стор. 11.

Міністерством економіки, Міністерством європейської інтеграції, парламентськими комісіями з певних питань. Новий напрямок - використання розвідувальних даних в Болгарії головним секретарем Міністерства внутрішніх справ - ключовою особою у боротьбі уповноважених інститутів з організованою злочинністю, головою служб Міністерства внутрішніх справ і заступниками міністрів різних міністерств. Зовнішня розвідка надає 10-20 звітів щоденно.

Голова болгарської розвідки або його заступник зустрічаються з президентом і прем'єр-міністром майже щодня. Коли голова зовнішньої розвідки просить про зустріч з президентом або прем'єр-міністром, обидва переважно відповідають позитивно. Вони також зберігають комунікації мобільним шляхом. Для населення важливо знати, що процес ухвалення рішень з національної безпеки є постійним.

По-третє, які зміни потрібні в національній розвідці, щоб ефективно боротися з тероризмом?

Одне з найбільш обговорюваних питань за останні три роки - це вплив 11 вересня на розвідувальні місії у новому середовищі безпеки⁷, а також нові завдання для демократичного контролю над розвідкою. Теоретичне припущення про те, що питання військово-цивільних відносин і демократичного контролю над інститутами сектора безпеки переходить у міжнародну площину, сильно впливає на ці думки.

Основними цілями розвідки в минулому столітті були зарубіжні держави, їх політична організація і окремі особи. За останнє десятиліття недержавні організації звернули на себе увагу розвідувальних органів. Багато з наступних формувань: терористичні організації і окремі особи, фірми, що працюють з ядерними, хімічними і біологічними матеріалами, компанії, що торгують зброєю, постачальники наркотиків, організовані злочинні групи, організовані порушники режиму санкцій, ініціатори громадянських воєн (так звані додержавні групи), групи, що працюють над розчленуванням або розпадом нових держав (так звані постдержавні групи), деякі транснаціональні корпорації - стали віддзеркаленням тенденції глобалізації, і відповідно розвідувальні органи показали підвищений інтерес до їх діяльності. Цей інтерес мав особливий додатковий фокус, якщо він стосувався так званих "проблемних держав" (які раніше називалися "державами-ізгоями").

Весь період 1990-х років був ознаменований пошуком цілей для розвідки і відповідних місій, які б мотивували службовців. Проте, важливу роботу на користь міжнародної безпеки і гуманітарної допомоги важко порівнювати з чинниками мотивації у діяльності розвідки у військовій ситуації. Засоби для збору інформації тільки у деяких з цих випадків використовували повний потенціал розвідувальних служб, як під час війни. Це етичне питання зникло (майже повністю) після терористичних атак 11 вересня. Війна, оголошена розвідувальними органами тероризму, без

⁷ Майкл Герман, *Служба розвідки протягом століття інформації: теорія і практика* (Франк Касс, 2001); *Етика в міжнародних відносинах: роль служби розвідки після 11 вересня*, листопад 2001 року.

сумніву, служить міжнародній громадськості, має чіткий мандат ООН, і секретна діяльність, навіть найрадикальнішими способами, знаходиться в центрі цієї боротьби. **Проникнення ворога-терориста за допомогою людей або технічних засобів є абсолютно легітимним і предметом високої моральної цінності.** Болгарські розвідувальні органи навряд чи можуть залишатися поза цією тенденцією.

Ще одна тенденція, яка також вимагає особливої уваги з боку громадянського суспільства і парламенту, - це тенденція глобалізації діяльності розвідки. Особливо боротьба з тероризмом демонструє, що продукт розвідки служить глобальному суспільному благу і все більшій групі держав, а не тільки власній державі. Ця тенденція бере свій початок з періоду холодної війни, коли впроваджувалися угоди щодо стратегічної зброї або заходи для побудови довіри. У період після холодної війни обмеження на розповсюдження ядерної, біологічної і хімічної зброї не було б можливим без обміну інформацією між розвідувальними органами. Це теж стосується і спільних військових операцій з підтримки миру і інших операцій, що вимагають повного діапазону підтримки з боку розвідки. Міжнародний кримінальний трибунал з колишньої Югославії (МКТЮ) в Гаазі, а також новий Міжнародний кримінальний суд, вимагають підтримки з боку розвідки у визначенні місць страчення і поховань, місць планування і здійснення злочинів і т.д. Нові Війська швидкого реагування ЄС або Війська реагування НАТО можуть здійснювати діяльність тільки за наявності адекватної розвідувальної інформації. Необхідність захищати національні й європейські простори, а також внутрішню територію США, Росії і інших союзників, проти глобального тероризму вимагає глобального підходу до обміну інформацією і може привести до створення найзначнішого в історії загального фонду розвідувальних ресурсів. Як пише Майкл Герман, ця необхідність вимагає "деякого консенсусу щодо професійної методики і міжнародної системи оцінки, за допомогою яких дані розвідки можуть тестуватися і інтегруватися".⁸

Проте, створення такого могутнього загального фонду розвідувальних даних зобов'язує до наявності адекватного механізму демократичного контролю в рамках ефективної боротьби проти тероризму. Болгарія є частиною всіх цих зусиль міжнародного масштабу, і демократичний контроль парламентом і громадянським суспільством країни є невід'ємним. Механізм взаємодії з парламентами і представниками громадянського суспільства інших країн повинен ще вдосконалюватися. Він гарантуватиме високий соціальний статус - національний і міжнародний - тих, хто ризикує своїм життям в боротьбі проти ворога номер один - тероризму. Він також забезпечить громадський нагляд над тим, що представники інформаційної влади роблять для суспільного блага і з громадськими грошима.

Закінчуючи міркувати про концепцію ефективного управління розвідкою, варто відзначити, що від керівників розвідувальних служб потрібний певний ступінь професіоналізму. Інший аспект ефективного

⁸ Майкл Герман, *Етика в міжнародних відносинах: роль служби розвідки після 11 вересня*, листопад 2001 року, стор. 5-6.

управління розвідувальними інститутами в болгарському демократичному суспільстві є необхідність того, щоб болгарські ЗМІ грали велику експертну роль у нагляді над сектором безпеки, включаючи розвідку. Незважаючи на те, що ЗМІ грають дуже важливу роль у поясненні необхідності підзвітності в секторі безпеки під час переходу до демократії, вони також повинні розвинути власну експертизу з питань розвідки. Інакше вони ризикують бути предметом умілих маніпуляцій окремими розвідувальними службами. Ті ж побоювання стосуються і інститутів громадянського суспільства - НДО, «мозкових» центрів, дослідницьких і академічних організацій.

Глава 14

Цивільні суди проти військових судів у демократичній державі

Незалежна і неупереджена судова влада є важливим чинником у національній концепції поділу влади. Судова система, що функціонує незалежно від впливів і тиску з боку інших гілок влади і що гарантує верховенство закону у всіх областях держави, - важлива для демократичного управління країною.

Військова організація держави служить інструментом політики і є частиною виконавчої влади, наділеною особливими повноваженнями застосовувати силу в рамках проголошеної політики. Особливе завдання військових і уособлення ними сили створюють необхідність, щоб військові здійснювали свою діяльність у конституційних і правових рамках держави. Принципи правової системи демократії - незалежність, неупередженість і справедливість - повинні також включати військову юрисдикцію як невід'ємну частину всієї правової системи нації.

Треба також брати до уваги, що строгий ієрархічний порядок військової організації робить теоретичну відмінність між дисциплінарними і кримінальними порушеннями неминучим. Зрештою, характер військової служби і обов'язків піддає особливий склад, особливо солдатів, подвійній юрисдикції: як громадяни, вони несуть відповідальність за цивільним кодексом законів; як солдати і військові службовці, вони несуть відповідальність за дисциплінарною системою, яка охоплює всі особливості військової служби (тобто дезертирство з армії, перевищення керівних повноважень і т.д.). Що стосується відмінності між дисциплінарними і кримінальними порушеннями, некримінальна поведінка на тільки дисциплінарному рівні зазвичай передається під юрисдикцію військових командувачів і керівного складу і не впливає прямо на військову юрисдикцію в плані встановлення військових судів. Проте, для того, щоб зробити судову систему на дисциплінарному рівні прозорою і справедливою згідно з конституційними принципами, особи, на яких були накладені санкції, можуть подати апеляції у вищі військові органи і такі незалежні інститути, як рада з розгляду скарг, військовий омбудсмен або цивільні адміністративні суди. У деяких країнах, наприклад, в Німеччині, право подавати апеляцію надається через Незалежний офіс парламентського уповноваженого, наділеного також

повноваженням здійснювати нагляд над розглядами військових дисциплінарних порушень.

На концептуальному рівні, питання військових кримінальних судів може бути вирішене двома основними способами: а) через встановлення окремої системи військових судів і військової юстиції, або б) цивільні суди як широкопрофільні юридичні установи з юрисдикцією також на військову сферу.

Багато наслідків впливають на рішення про вибір системи. Серед найбільш важливих - розмір військової організації з її головними завданнями і місіями (екстериторіальне розміщення військ); історія і традиція правової культури; складність військового середовища і необхідність встановити специфічну судову експертизу; зрілість політичної системи і якості військово-цивільних відносин.

Країни, що входять в євроатлантичний альянс, закріпили свої системи військової юстиції належним чином у загальній юрисдикції, але структурували свої системи по-різному. Наприклад, Австрія, Данія, Німеччина, Нідерланди не мають спеціальних військових судів, тоді як Болгарія, Бельгія, Франція, Польща, Іспанія, Великобританія і США мають. Країни приймають рішення щодо вищезгаданих критеріїв, а також вони здійснюють оцінку можливості застосувати судову систему у національних обставинах.

Гетерогенна картина у внутрішньому законодавстві показує широку різноманітність персональної, територіальної, часової і предметної юрисдикції, і її функції, склад і функціонування змінюються від однієї країни до іншої.

У декількох країнах, проте, військова юрисдикція ще не досягла рівня демократичного управління. Військові суди в деяких латиноамериканських країнах, наприклад, не є незалежними, а швидше, організаційно і операційно залежними від виконавчої влади. Військові судді часто є частиною військового персоналу на службі, підкоряються відповідним командувачам і принципу ієрархічного підпорядкування. Питання про те, чи суди можуть дотримуватися права бути притягненими до судової відповідальності незалежним і неупередженим трибуналом з повним дотриманням правових гарантій, залишається відкритим. У деяких випадках, військові суди притягають до кримінальної відповідальності малолітніх злочинців, яким не виповнилося 18 років, і часто порушується право на відмову від проходження військової служби з політичних або релігійно-етичних переконань.

У деяких латиноамериканських країнах військові мають настільки широкі повноваження, що будь-які порушення, здійснені військовими, підпадають під військову юрисдикцію. Таким чином, військові привілеї стають класовими привілеями. У деяких країнах військові суди наділені повноваженнями притягувати до суду навіть цивільних осіб в мирний час за порушення законів національної безпеки і антитерористичних законів. Проте, багато країн, як наприклад, Іспанія, Бразилія і Гватемала, скасували військове правосуддя над цивільними особами за політичні злочини.

Військові суди продовжують притягати членів збройних служб своїх країн, наприклад, членів поліції, які порушили права людини.

У більшості випадків саме з цих причин деякі експерти стверджують, що в демократії цивільні суди повинні чинити правосуддя над всіма злочинними актами, здійсненими військовими і цивільними особами, включаючи загальні злочини і порушення цивільних свобод. Основне завдання військових судів повинне бути обмежене і здійснюватися тільки при впровадженні *військового кодексу правосуддя* відносно військової дисципліни і ефективного виконання місії. Необхідність у військовій дисципліні повинна лише вважати протизаконним такі порушення військової дисципліни, як залишення поста.

У будь-якому випадку, до питання треба підходити з погляду того, чи сумісне військове правосуддя зі зобов'язаннями, накладеними міжнародними правами людини відносно звершення правосуддя і серйозних порушень прав людини.

У європейському контексті, Конвенція про захист прав людини і основних свобод, в інтерпретації Європейського суду з прав людини, пропонує у цьому відношенні наступну директиву. Згідно зі статтею 6, військова система правосуддя повинна прагнути мінімізувати відмінності між відношенням до членів збройних сил і цивільних осіб. Тільки сторони, що першими підписали Європейську конвенцію, можуть частково відмінити положення статті 6 при впровадженні системи військового правосуддя, тоді як нові сторони зобов'язані дотримуватися вимог суду.

Ще одним важливим виміром цивільної і військової юстиції в демократіях є питання правосуддя в мирний і військовий час. Незважаючи на те, що конституція в багатьох державах не дозволяє здійснювати військове правосуддя у мирний час, вона дозволяє його здійснення у військовий час. Проте, проблема залишається колишньою. Як можуть бути забезпечені вимоги того, що суди повинні бути незалежними і неупередженими, гарантувати належну правову процедуру і дотримання прав людини при всіх обставинах?

Саме з цієї причини ідея створення Міжнародного кримінального суду була предметом суперечок. Справедливе і неупереджене правосуддя повинне чинитися у випадках, де військове правосуддя не могло бути гарантоване з причин внутрішньої нестабільності, громадянських воєн або інших виняткових обставин.

Незалежно від того, яким чином організоване військове правосуддя, воно повинне підтримуватися належною правовою освітою офіцерів і керівного персоналу. Правові положення допомагають кожному командирові дотримуватися верховенства закону при виданні указу і при здійсненні належних командних повноважень. У євроатлантичних державах військове правосуддя будується на правовій спадщині, згідно з якою, особиста відповідальність знаходиться в центрі правових положень. Службовці мають зобов'язання не послухатися неправомірних наказів або наказів, які відкрито порушують людську гідність, і не мають права виправдовувати свої дії, посилаючись на факт їх виконання за наказом. Індивідуальна підзвітність

рядових службовців у збройних силах накладає величезну відповідальність на плечі і офіцерів і солдатів. Проте, це є важливим виміром у зміцненні військового правосуддя і забезпеченні найвищого рівня законної поведінки особового складу військових і оборони.

Сильна і ефективна система військових судів і військового правосуддя, що забезпечують неупереджене і об'єктивне здійснення правових положень, також служить ефективним засобом для запобігання порушенню професійної поведінки, а також порушенням міжнародного гуманітарного права і прав людини, оскільки не виникає сумнівів, що такі порушення переслідують компетентними внутрішніми і міжнародними правовими інститутами.

У світі всесторонньої безпеки, при поєднанні військових і невійськових загроз і викликів й все більшої військово-цивільної співпраці у сфері національної і міжнародної безпеки, питання військового правосуддя відіграє все більшу роль. Численні моральні й правові виклики в середовищі асиметричної війни, в якому солдати регулярної армії і військові установи повинні боротися з ворогами, які нехтують практично всіма положеннями гуманітарного права. Коли солдати виконують свої місії, що вимагають гнучкості й творчої адаптації до умов, що швидко змінюються, правовий захист, а також вимоги належної правової поведінки за будь-яких можливих умов, стають все важливішими.

У демократичному контексті, цього можна досягнути лише в тому випадку, якщо система військового правосуддя є повністю інтегрованою частиною національної юрисдикції, незалежно від місця військової правової структури в рамках національної судової влади.

Частина V

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ КОНТРОЛІ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

Глава 15

Експертиза з проблем безпеки у громадянському суспільстві. Роль «мозкових» центрів і НДО

Від безпеки держави до безпеки суспільства

Із закінченням холодної війни кількість міждержавних військових конфліктів поступово йде на спад. Натомість, кількість внутрішньодержавних конфліктів збільшується. Невійськові проблеми безпеки, що стосуються економіки, навколишнього середовища і прав людини, все частіше стають важливими компонентами проблематики безпеки. Тому міжнародна громадськість все більше визнає необхідність захисту не тільки держав, але і окремо взятих громадян і соціальних груп.

Не дивно, що з погляду *безпеки і ефективного управління* сектором безпеки, важливу роль відіграють органи громадянського суспільства. У широке визначення сектора безпеки деякі автори включають "групи громадянського суспільства, що не засновані на законі"¹, тим самим розширюючи початкову концепцію безпеки², в центрі якої була держава. Нові концепції безпеки, такі як "суспільна безпека" і "людська безпека", отримали імпульс до розвитку³.

Термін громадянське суспільство використовується для позначення організацій, що існують між державними інститутами і приватним життям окремих осіб і суспільства⁴. Він включає різні соціальні рухи і добровільні організації. Вони можуть бути незалежними від уряду, в цьому випадку називаються НДО, або мати зв'язки з урядом через субсидії з державного бюджету. Зазвичай вони вважаються неприбутковими організаціями.

Коли сектор безпеки розглядається через призму демократичного управління, широкий спектр інститутів громадянського суспільства, таких як ЗМІ, дослідницькі інститути і неурядові організації, істотним чином впливають на діяльність державних установ, чією метою є управління і нагляд над сектором безпеки⁵. Ці організації громадянського суспільства забезпечують експертизу, сприяють обговоренню альтернативних питань безпеки і встановлюють національні, міжнародні й транснаціональні зв'язки.

Експертиза питання безпеки у громадянському суспільстві

Дуже часто парламентам і політично призначеним службовцям в уряді не вистачає достатньої експертизи для роботи із усе більшою складністю питань сектора безпеки. У таких випадках НДО і дослідницькі інститути можуть робити внесок до здійснення демократичного контролю над сектором безпеки через⁶:

- надання додаткової експертизи для політиків в уряді через відповідні органи;
- формування експертів з питань сектора безпеки через навчальні й професійні семінари;
- сприяння парламентській компетентності;

¹ На додаток до таких "сил безпеки, що не засновані на законі" як недержавні воєнізовані організації і приватні військові і організації безпеки.

² Визначення D, Таблиця 1.1 в книзі Хайнера Хенггі "Концептуаліюючи реформу і реконструкцію сектора безпеки" в *Реформа і реконструкція сектора безпеки*, під ред. Алана Брайдена і Хайнера Хенггі (Мюнстер, Німеччина: Літ Ферлаг, 2004), стор. 3-18.

³ Бенгт Сюдделіус, "Виклик загрозам безпеці і надзвичайним ситуаціям у сучасному суспільстві", у книзі *Соціальна безпека і управління кризою у 21 столітті* (Цюріх, ETH Цюріх і Шведське агентство з управління надзвичайними ситуаціями, 2004) стор. 17-19. Повний текст ходу конференції доступний на: http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecollection/inkonf/inkonf_249.pdf.

⁴ Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 36.

⁵ Хайнер Хенггі "Концептуаліюючи реформу сектора безпеки", стор.7.

⁶ Цей список розширений і адаптований з книги Ганса Борна ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 37.

- надання альтернативної експертної думки з питань урядової безпеки і політики оборони, бюджету, питань закупівлі і т.д.
- широке розповсюдження, вживання потенціалу Інтернету, незалежного аналізу і інформації відносно сектора безпеки для потреб парламенту, ЗМІ і громадськості;
- забезпечення зворотнього зв'язку відносно рішень у сфері політики національної безпеки і способі її впровадження;
 - освіта громадськості;
- проведення громадських дебатів і формулювання альтернативних підходів до політики.

Парламенти і уряди часто заохочують участь НДО і дослідницьких інститутів у громадських дебатах з питань національної безпеки, збройних сил, поліції і розвідувальних органів. У свою чергу, такі дебати підвищують прозорість сектора безпеки.

Роль НДО

Інформуючи населення, представляючи неупереджені оцінки і альтернативну політику, організації громадянського суспільства можуть підвищити інтерес громадськості й діяти як передвісники з окремих питань. Вони можуть виносити на політичний порядок денний питання безпеки, важливі для всього суспільства. НДО можуть здійснювати моніторинг і заохочувати повагу прав людини і верховенства закону усередині сектора безпеки. Вони можуть впроваджувати ідею прозорості, етнічного і гендерного рівноправ'я і т.д.

Будь-яким з цих способів, НДО можуть сприяти або допомагати впровадженню окремо взятих рішень з безпеки і оборони. Проте, важливим залишається той факт, що всі ці організації, включаючи "лобістів" (наприклад, асоціації оборонних виробництв), повинні здійснювати свій вплив згідно з чіткими правилами і з належним розумінням всіх складнощів управління сектором безпеки і дотримуватися принципу демократичного управління.⁷

Неурядові організації мають кращі шанси досягти своїх цілей, коли вони консолідують зусилля. На додаток до об'єднання ресурсів і експертизи, це зазвичай сприяє їх зв'язку з урядом і парламентом і підвищує громадський вплив їх діяльності. У таких випадках НДО і дослідницькі інститути зазвичай функціонують шляхом мережевої взаємодії⁸.

⁷ Подобиці щодо формування оборонного бюджету і закупівлі див. Тодор Тагарєв "Спосіб зіставлення процесів формування військового бюджету в Південно-Східній Європі", *Інформація і безпека: міжнародний журнал*, 11 (2003), стор. 95-125, <http://cms.isn.ch/public/docs/doc_556_259_en.pdf>.

⁸ Прикладом є робота дев'яти болгарських «мозкових» центрів і академічних організацій щодо членства Болгарії в НАТО. Ця трирічна діяльність допомогла організувати "коаліцію з реформи сектора безпеки" під керівництвом Атлантичного клубу Болгарії і Асоціації Джорджа Маршалла в Болгарії. Деякі з документів доступні на: http://www.gcmarshall.bg/pages_en/projects_past.html.

Мережі НДО можуть діяти і на регіональному і на міжнародному рівнях. Вважається, що транснаціональні організації громадянського суспільства, такі як міжнародні НДО, повинні справлятися з роботою на регіональному і міжрегіональному рівнях сектора безпеки⁹.

На закінчення, НДО, університети і дослідницькі інститути мають істотний вплив на побудову безпеки суспільства в рамках нації, регіону і на міжнародному рівні. Їх діяльність може мати істотне значення для інституціоналізації ефективного демократичного управління сектором безпеки.

Глава 16

Роль ЗМІ й громадської думки у впровадженні демократичного контролю над сектором безпеки

Західний демократичний досвід переконливо доводить, що вільні й незалежні ЗМІ грають ключову роль у демократії. Забезпечуючи надійну і всеосяжну інформацію, озвучуючи різні думки, управляючи інформаційними дебатами, критично оцінюючи діяльність держави, вони відіграють важливу роль для зв'язку між суспільством і його обраними представниками в парламенті й уряді.¹

ЗМІ можуть надавати підтримку урядам і парламентам у процесі пояснення громадянам їх рішень і дій. На додаток до цього, інформуючи свою аудиторію про те, що відбувається, і надаючи повноцінні альтернативні пояснення, ЗМІ роблять політику і дії уряду *прозорішими*. Також, забезпечуючи громадський контроль над політикою і діями, ЗМІ формують громадську думку і сприяють активному залученню організацій громадянського суспільства. Таким чином, ЗМІ роблять внесок до впровадження принципу *підзвітності* політиків і виконавчої влади суспільству.

Проте, ЗМІ здійснюють свою діяльність щодо сектора безпеки з обмеженнями, що витікають з необхідності захищати інформацію, яка може створити небезпеку для інтересів національної безпеки, або на вимогу виконавчої влади. Тому, ЗМІ можуть допомагати у впровадженні демократичного контролю над сектором безпеки лише тоді, коли закон адекватно регулює процедури і відповідальність за класифікацію інформації, за захист секретної інформації, за доступ до інформації і за свободу думки і слова.

Свобода преси

⁹ Хайнер Хенггі, " Концептуаліюючи реформу сектора безпеки", стр.7

¹ Марина Капаріні, ред. *ЗМІ в безпеці і управлінні: роль ЗМІ в нагляді над безпекою і підзвітністю* (Баден-Баден:Номос, 2004).

Стаття 19 *Загальної декларації прав людини* стверджує, що "Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх висловлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань і свободу шукати, отримувати і поширювати інформацію і ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів". Цей принцип не припускає ніяких обмежень і не згадує про можливі загальні обмеження, що відносяться до проблем безпеки².

Доступ до інформації і конфіденційність

У демократичних країнах закон зазвичай гарантує доступ громадян і організацій, включаючи ЗМІ, до урядової інформації. Такі закони створюють необхідні передумови для забезпечення конституційного права громадян отримувати інформацію. Проте, виконавча влада часто може відмовляти в наданні необхідної інформації, якщо ця дія може представляти ризик для інтересів національної безпеки. Тому, критично важливим для демократичного контролю над сектором безпеки є те, яким чином регулюється класифікація інформації і доступ до секретної інформації.

Загальним правилом є те, що тільки окремо взята інформація, а не широка категорія документів, тобто документів, що відносяться до секретних служб міністерства оборони, повинна бути засекречена відповідно до чітких інструкцій, встановлених законом. На додаток, всі такі інструкції повинні бути відкриті для громадськості й надавати якомога менше можливостей виконавчій владі для їх утаєння. Виконавча влада зобов'язана законом надавати інформацію на вимогу. Якщо якась інформація у документі вважається секретною, вона може вилучатися, а решта документа повинна бути надана організації або особі, що робить запит цієї інформації. Нарешті, будь-який документ або частина документа можуть бути засекречені на певний термін, тобто 10, 15, 30 років, залежно від рівня секретності, і після закінчення терміну документ стає доступним громадськості.

Експертиза, свобода і самоцензура

Незалежні ЗМІ призначають одного або більше журналістів для спостереження за розвитком сектора безпеки. Відношення цих журналістів і їх вплив на громадську думку в більшості випадків залежать від їх експертизи або досвіду, незалежності ЗМІ, традицій країни і загального рівня відносин між суспільством і організаціями сектора безпеки.

У демократичних країнах ЗМІ не можуть бути контрольованими. Практично кожне політичне рішення і кожна дія організацій сектора безпеки може стати предметом суспільного контролю. Журналісти і телевізійні команди стають невід'ємною частиною "бойових загонів" у справжніх операціях. Це створює якісно нове середовище і накладає величезний тягар

² Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 40.

на солдатів і решту особового складу служб безпеки³. Було зроблено ряд спроб врегулювати відносини між військовими і ЗМІ, особливо в освітленні поточних операцій. Жодна з цих спроб не може бути повністю успішною до тих пір, поки журналісти і керівництво ЗМІ не володітимуть експертизою і розумінням, що означають їх дії для успішності операції і життя солдатів, а також бажати збалансувати свободу інформації з самообмеженням і навіть самоцензурою.

У гіршому випадку, рішення і дії організацій сектора безпеки можуть бути неправильно представлені й бути предметом прямої дезінформації⁴. Вільні ЗМІ не обов'язково означають незалежні ЗМІ. Особливо у демократіях, що розвиваються, ЗМІ можуть бути пов'язані з бізнес картелями і використовуватися для посилення їх впливу і захисту їх певних економічних і політичних інтересів, а не захисту суспільного інтересу.⁵ Інформування громадян і неупереджена громадська думка у таких випадках стає істотним викликом.

На додаток, виклики, що виникають у результаті інформаційної революції, закликають до нової культури відносин між ЗМІ і організаціями з безпеки і оборони, оснований на взаємній пошані й принципах прозорості та підзвітності сектора безпеки.

³ Кріс Доннеллі "Уроки реформи сектора безпеки в Центральній і Східній Європі", в книзі *Реформа і реконструкція сектора безпеки*, ред. Алан Брайден і Хайнер Хенгі (Мюнстер, Германия: Літ Ферлаг, 2004) стор. 53-54.

⁴ Там же.

⁵ Стояна Георгієва і Августина Цветкова, "ЗМІ, громадянське суспільство і державна політика" в книзі Ян А. Трапанс і Філіпп Х. Флюрі, ред., *Управління і реформа сектора оборони і безпеки в Південно-Східній Європі: Аналіз і перспективи*, частина 1 (Женева/Белград: ЖЦДКВС, 2003) стор. 269-280.

РОЗДІЛ ЧЕТВЕРТИЙ
ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ
БЕЗПЕКИ. ОСОБЛИВІ ВИПАДКИ

Особливі випадки, такі як надзвичайний стан, кризи, внутрішні конфлікти і війна, є невід'ємним компонентом розробки і впровадження цивільного верховенства і демократичного контролю над організаціями сектора безпеки. Сенс проблеми полягає у необхідності ухвалення правових норм, щоб утвердити умови для успішної інституційної роботи, і у той же час зберегти можливості для цивільної влади продовжувати ухвалювати ключові рішення і виконувати функції контролю відповідно до демократичних принципів. Не важливо наскільки серйозною може бути ситуація стосовно національної або громадської безпеки у виняткових випадках, національне законодавство не повинне повністю обмежувати повноваження парламенту здійснювати нагляд над діями виконавчої влади, президента (у випадках коли він є верхокомандувачем збройних сил) і особливо організацій безпеки.

ЧАСТИНА VI

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ У ВІЙСЬКОВИЙ ЧАС

Незалежно від твердження, що міститься у статті 2.4 Статуту ООН, у якому мовиться, що "Всі Члени Організації Об'єднаних Націй стримуються в їх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування...", а також від інших обмежень, накладених міжнародним гуманітарним правом, військова агресія і деякі види надзвичайного стану можуть вимагати військової відповіді або навіть введення військового стану. Такі заходи повинні застосовуватися не впливаючи на демократичну систему країни. Незважаючи на те, що багато людей хотіли б закінчення війни, вона є частиною їх життя зараз, а також буде у майбутньому. Через те, що проблема демократичного контролю над сектором безпеки у військовий час залишатиметься важливою для військових, політиків і для звичайних громадян країни, виникає питання: як і за яких обставин можна обґрунтувати втягнення нації у війну або утримання від участі у військових діях?

Глава 17

Демократичний контроль над сектором безпеки у військовий час

Держава може бути у війні *де факто* або *де юре*. Це явище з'явилося після Другої світової війни. Останнє оголошення війни було зроблене 3 вересня 1939 року, коли послы Франції і Об'єднаного Королівства Великобританії відвідали МЗС Німеччини для оголошення війни для виконання союзницьких зобов'язань даних Польщі. З тих пір виникло більше 150 конфліктів без формального оголошення війни.

Незважаючи на це, необхідність зберегти ефективний демократичний контроль у військовий час залишається важливим елементом у побудові демократії. У особливо важкий військовий час, здійснення демократичного

контролю над збройними силами є джерелом національної підтримки і повинно бути націлено на забезпечення ентузіазму, готовності на жертву і підтримку сил. Проте, демократичні процедури не повинні зменшувати ефективність бойових і інших операцій.

Одним із ключових питань у підготовці до війни є правове визначення повноважень одного з центрів влади держави оголошувати війну або вводити військовий стан. Це важливо і для встановлення режиму демократичного контролю. Зазвичай це питання регулюється конституцією і, згідно з конституційними положеннями, можливі наступні випадки:

- Парламент може мати право оголошувати війну, стан війни або військовий стан. На практиці, цей випадок може привести до ефективного демократичного контролю над процесом входу країни у війну лише тоді, коли є достатньо часу для парламентського обговорення і ухвалення рішення. Якщо немає довоєнного періоду або у разі несподіваного нападу, це правило не працює;

- Конституція може вимагати від парламенту уповноважити виконавчу владу або главу держави оголосити війну. Демократичний контроль може бути підданий ризику у випадку несподіваного нападу;

- Конституція може забезпечити виконавчу владу або главу держави автоматичним повноваженням оголосити війну або ввести військовий або надзвичайний стан тільки у випадку, якщо парламент не знаходиться у робочому режимі сесії. У цьому випадку парламент повинен схвалити (підтвердити) рішення.

На додаток до питання оголошення війни у всіх обставинах, парламент не повинен переривати своєї роботи під час національних криз. Це важливо не тільки з політичної точки зору, але і для постконфліктної відбудови суспільства.

ЗМІ і інші інститути громадянського суспільства повинні мати можливість продовжувати бути *вільними*, але деякі обмеження неминучі. Такі обмеження можуть бути введені через самоконтроль або через закон, в основному для того, щоб не ставити під загрозу життя солдатів і людей публікацією бойової інформації. Частиною відповідальності міністерства оборони у військовий час повинне бути залучення ЗМІ шляхом забезпечення можливості для репортерів приєднуватися і слідувати за військами. Для цього доцільно мати заздалегідь підготовлений документ, у якому обумовлені обов'язки трьох сторін: уряду (міністерства оборони), ЗМІ і збройних сил. У Великобританії цим документом є так звана *зелена книга*, яка має статус "джентльменської угоди".

Для того, щоб запобігти нанесенню шкоди демократичному суспільству і його інститутам, будь-які легітимізація і операціоналізація спеціальних заходів у військовий час повинні базуватися на чітких цілях і слідувати демократичним принципам:

- Принцип виняткової загрози і легальності повинен застосовуватися, щоб гарантувати відповідність національних законів міжнародним військовим і іншим відповідним законам. Основним елементом тут є відповідність між оголошенням війни, військовим станом або іншим військовим статусом і

парадигмою, що війна є лише неминучим останнім засобом у цілях самооборони.

- Принцип проголошення стосується необхідності офіційно оголосити військовий стан для національної і міжнародної громадськості. Люди повинні бути поінформовані про те, як наслідки війни відіб'ються на кожному аспекті їх життя, економічній діяльності, свободах і правах людини.

- Принцип комунікації стосується зобов'язання влади вчасно інформувати інші уряди і міжнародні організації про акт оголошення війни і її наслідки для міжнародних відносин країни, статусу іноземних громадян, торгівлі, діяльності ЗМІ, банківської системи і т.д.;

- Принцип непорушності повинен бути застосований до тих прав людини і цивільних фундаментальних прав, які не можуть бути порушені. Це особливо важливо відносно парламенту і його місії зберегти демократичні цінності й традиції протягом всього періоду кривавих і руйнівних воєн. Здатність парламенту вирішувати найважливіші питання поведінки держави при застосуванні військових законів і здійснювати нагляд над роботою влади у військовий час є важливою для збереження демократії і зменшення наслідків бойових операцій.

У випадку Болгарії, конституція 1991 року і подальші нові закони про оборону, збройні сили, внутрішню безпеку і розвідувальні служби визначили ролі й обов'язки парламенту, президента, уряду і генерального штабу збройних сил у військовий час відповідно до вимог демократичної системи стримувань і противаг.

Національна Асамблея (парламент) має повноваження приймати рішення про оголошення війни і укладення миру; за ініціативою президента або Ради Міністрів - вводити військовий або надзвичайний стан на всій території держави; ратифікувати або відхилити угоди, які мають політичний і військовий характер.

Президент республіки, що виконує роль верховного головнокомандуючого збройними силами, на вимогу уряду оголошує загальну або часткову мобілізацію в армію. Якщо Національна Асамблея не знаходиться у сесії і не може бути зібрана, він оголошує *стан війни* у випадку збройної атаки на Болгарію або коли, виходячи з міжнародних зобов'язань, потрібна негайна реакція. Він проголошує військовий стан або інший надзвичайний стан. Національна Асамблея збирається для схвалення рішення президента. Закон про оборону і збройні сили уточнює, що президент, що діє за пропозицією Ради Міністрів, схвалює стратегічні плани з оборони і приводить всі або частину збройних сил у бойову готовність. Під час військового конфлікту або війни він координує зусилля зовнішньої політики для участі у міжнародних організаціях і структурах безпеки з метою припинення військового конфлікту або війни, командує Верховним штабом, видає постанови для підготовки країни і збройних сил до війни, впроваджує військові плани, вводить режим обмеження для розповсюдження інформації країни, що відноситься до оборони, і вносить пропозиції відносно встановлення миру в Національну Асамблею.

З введенням військового стану, оголошенням війни або з безпосереднім початком військових дій, президент формує Верховний штаб (ВШ). Верховний штаб допомагає Верховному головнокомандуючому в управлінні обороною і збройними силами і включає прем'єр-міністра, міністра оборони, міністра закордонних справ, міністра транспорту, міністра територіального розвитку і будівництва, голову комітету пошти і телекомунікацій, голову генерального штабу і інших осіб, призначених верховним головнокомандуючим.

Рада міністрів (уряд) зобов'язується сформулювати і здійснювати державну оборонну і військову політику; підтримувати бойову і мобілізаційну готовність збройних сил; схвалювати мобілізаційні плани і загальний план військового стану держави, а також проект військового бюджету; визначати стандарти і порядок накопичення, збереження і використання сировини і матеріалів для військового часу; командувати і мобілізувати збройні сили і управляти переходом країни від стану миру до війни.

Зі закінченням холодної війни деякі тенденції істотно змінили характер війни і відповідне міжнародне і національне законодавство. Дві з них безпосередньо стосуються демократичного контролю над військами в період війни. По-перше, серед цих тенденцій існує факт, що держави більше не воюють у більшості воєн. Радше, сьогоднішні війни і насильницькі конфлікти мають характер внутрідержавних. У цьому випадку оголошення війни просто неможливе.

По-друге, у сучасному світі кожна відкрита, ліберальна і суверенна держава знаходиться під загрозою бути предметом або використовуватися у терористичних цілях. Державний суверенітет, незалежність і територіальна цілісність можуть бути краще захищені за допомогою інтеграції, участі в міжнародній співпраці й через внесок у багатосторонні зусилля. Цього можна чекати, враховуючи, що *новий ворог не має політичного суверенітету*. Тероризм загрожує політичній системі й способу життя суспільства. Це більш не є загрозою державному суверенітету, територіальній цілісності й безумовно незалежності.

Глава 18

Демократичний контроль над сектором безпеки в період боротьби з тероризмом

Головні риси сучасного тероризму

Не існує формально визнаного правового визначення тероризму¹. Національна стратегія безпеки відносно боротьби з тероризмом США (лютий 2003 року) визначає тероризм як: "умисне, політично мотивоване насильство, націлене проти невоюючих осіб піднаціональними групами або секретними агентами".² Магнус Норелл, шведський експерт з контртероризму, дає наступне робоче визначення: *"систематичне використання незаконного насильства недержавними або піддержавними органами, націленого особливо на невоюючих і/або цивільних осіб для досягнення певної мети. Ці цілі можуть бути політичними, соціальними або релігійними, залежно від того, яка група мається на увазі. Тероризм стає міжнародним, коли він здійснюється поза межами країни - джерела формування групи, або коли він направлений на іноземних громадян в країні - джерелі формування групи"*³.

На додаток можна сказати, що на сьогоднішній день тероризм є глобальним явищем: терористи організовані в мережі й можуть здійснювати діяльність з будь-якої точки земної кулі. Нейтралізація одного сегменту організації не означає припинення існування всієї мережі. Окрім цього, ми маємо справу з терористами, які мають украй релігійну мотивацію до дії, що робить їх ще фанатичнішими і готовими діяти чином, що не бачить відмінностей. Позбавлення від всіх "невірних", не виключаючи використання ядерної або зброї масового знищення, є значною частиною мислення нових терористів. Глибоке задоволення лідерів Аль-Каїди щодо великого числа жертв у результаті атаки на Центр міжнародної торгівлі в Нью-Йорку було зняте і розповсюджене у всьому світі самими терористами. Для робочих цілей цього розділу, приводимо аргументи наступних ключових особливостей і перспектив явища тероризму:

- а. тероризм заподіює смерть невинним і не задіяним у конфлікті людям
- б. тероризм є інструментом/тактикою ведення військових дій
- в. тероризм має нечітке територіальне і правове поле дії
- г. тероризм стає все більше смертельним
- д. тероризм демонструє широкомасштабну "силу самогубства", ставлячи під сумнів традиційні раціональні підходи до застосування військового насильства

¹ Під час зустрічі в Берні, Швейцарія, в рамках програми Партнерство заради миру 22 квітня 2002 року полковник Нік Пратт (у відставці) сказав, що існує 109 академічних визначень терміну "тероризм". 2 квітня 2002 року ісламські держави не зуміли прийти до загального визначення терміну "тероризм" на зустрічі Організації Ісламської Конференції (ОІК) в Малайзії. Цьому перешкодили різні точки зору відносно характеру палестинської боротьби з Ізраїлем - "боротьба за свободу" чи "тероризм" (Файненшл Таймс, 3 квітня 2002 року). Професор д-р Кемаль Бейглоу, американський експерт з контррозвідки, 16 вересня 2002 року підкреслив під час своєї лекції в Атлантичному Клубі в Софії, що найкращим коротким визначенням терміну "тероризм" є: "політично мотивована атака на цивільних неозброєних осіб". Кріс Доннелі з НАТО розглядає тероризм як "тактику" (Donnelly/CND/2002/090/Spain/26.04.2002, стор. 5).

² "Національна стратегія боротьби з тероризмом" (Софія: Уайерлес Файлс, Посольство США, 18 лютого 2003 року).

³ Магнус Норелл, "Роль військових і розвідки в боротьбі з тероризмом", *Румунський журнал міжнародних відносин*, 8:4(2002), стор. 42.

- е. тероризм має глобальний масштаб
- є. тероризм мотивований фанатизмом і релігійністю
- ж. тероризм стає все більш нерозбірливим до своїх жертв
- з. застосування зброї масового знищення є божевільною, але прямою метою терористів.

Ризики і виклики для демократичного суспільства і держави

Жодна держава з демократичним суспільством або суспільством в процесі демократизації не повинна залишатися у стороні від спроби позбавити тероризм його здатності до шантажу і деградації суспільства. Люди сподіваються, що боротьба проти тероризму закінчиться перемогою, і вони зможуть продовжити нормальний і вільний спосіб життя, який вони вели до 11 вересня 2001 року.

Проте, це лише одна з концепцій того, як демократія повинна реагувати на тероризм. Інша концепція, що містить також досить раціональне мислення, відображає інший підхід, який не виключає явище тероризму, але через постійну присутність тероризму в суспільному житті, пристосовується до нього. Ядром цього мислення є те, що демократичні країни з їх відкритими суспільствами, правами і цивільними свободами завжди будуть вразливі щодо тероризму. Ці суспільства ніколи не будуть здатними захистити *всі* цілі, *завжди* і проти *всіх* можливих атак, що означає, що тероризм завжди буде привабливий для ворогів демократії. Хоча пильність суспільства і окремих осіб завжди напоготові у демократичній державі, що бореться з тероризмом, очікування від цієї боротьби повинні залишатися реалістичними, також і відносно зменшення уразливості демократично відкритого суспільства.

Обидві концепції пропонують легітимні аргументи і виходи, обумовлені цією дилемою демократії, що бореться з тероризмом, яка, здається, полягає у наступних паралельних поведінкових способах:

По-перше, незважаючи на необхідні обмеження деяких прав і свобод демократичного суспільства в період боротьби з тероризмом, захист основ демократії і збереження всіх заходів, направлених проти тероризму, у встановлених рамках демократичних процедур є обов'язковим для будь-якої демократичної держави. Збереження балансу між принципами і інтересами не є простим завданням, але це є єдиним шляхом подолання напруженості або кризи в боротьбі демократичного суспільства з самим собою, одночасно в боротьбі з тероризмом. Держсекретар США Колін Пауелл 1 серпня 2002 року в Брунеї попередив про неприпустимість *"використання кампанії проти тероризму як способу придушення законної незгоди або як способу придушення людей, що висловлюють свою думку уряду"*.⁴ Потім він додав, що якщо *"ми хочемо домінувати над тероризмом, ми повинні це здійснювати, поважаючи людську гідність, права жінок і чоловіків"*.⁵ Сфера,

⁴ Колін Пауелл "Права повинні захищатися в боротьбі проти тероризму" (Софія: Уайерлес файл, Посольство США, 5 серпня 2002 року) 10.

⁵ Там же.

в якій демократичні уряди і суспільства ризикують зазнати невдачі, є сферою з надмірним зосередженням влади в будь-якому дуже централізованому органі. Елен Лейпсон ставить дуже справедливе питання, що стосується демократії в США: *"Чи повинні США переглянути свою віру в систему стримувань і противаг під впливом тероризму?"*⁶

По-друге, повинні бути зроблені зусилля щодо демократизації Ісламу і запобігання тому, що ісламські клірики ускладнюють цей процес. Повинні бути зроблені зусилля для демократизації Ісламу і недопущення того, щоб ісламські клерикальні сторони затягували процес. Основним питанням у дискусії є те, що мусульмани як такі не є проблемою, проблемою є радикальні мусульмани. Радван Масмуді, президент Центру з вивчення ісламу і демократії, - мозкового центру в США - цитується газетою "Сайенс Крістіан Монітор", яка стверджує, що *"ключем до стабільного майбутнього є коаліція помірною ісламізму і неісламістів, що взяли на себе зобов'язання перед представницьким урядом"*⁷. Та ж газета, з того ж питання, цитує Надсем Казмі з Фонду Аль-Хоей у Лондоні, стверджуючи, що існує *"необхідність дипломатичного процесу для створення "згуртованої авторитетної фатви" для делегітимізації тероризму"*⁸.

Звичайно, визначення і робота над цими амбітними цілями і їх виконання вимагає створення громадянського суспільства з належною пошаною до плюралізму в мусульманських країнах світу. Мусульмани, що вивчають впровадження демократії у мусульманському суспільстві, підкреслюють ключову роль мусульманської інтелігенції у зміні суспільного відношення і сприяють позбавленню від середньовічної моделі, яку підтримують деякі ісламські клірики. Це буде на користь Ісламу і інших релігій, щоб Іслам поліпшив внутрішню організацію релігії шляхом встановлення і посилення наднаціонального керівництва і контрольних структур.

Основоположною стратегічною метою, проте, мусульманських і немусульманських інтелектуалів повинна бути деполітизація складнощів адаптації ісламського фундаменталізму до вимог глобалізації. За останнє десятиліття адаптація до потреб глобального міжнародного середовища стала основним змістом політики більшості держав. Інші держави і НДО, проте, сприйняли нові тенденції до встановлення глобального світу як загрозу своєму існуванню. Ховаючись за існуючими відмінностями між релігією і культурою країн Близького Сходу, що є біднішими, ніж країни Заходу, прихильники радикального Ісламу вирішили атакувати. Завданням терористичного акту 11 вересня 2001 року було дати політичне визначення формату зіткнення між радикальною ісламською релігією і економічною, політичною і культурною глобалізацією. Найбільш виграшною формою

⁶ Елен Лейпсон, "Тоді як Америка...", стор. 146.

⁷ "Крістіан Сайенс Монітор" (КСМ), 29 травня 2003, "Створюючи ісламську демократію (Переконані своїм досвідом в США, американські мусульмани допомагають формувати демократичні коаліції в мусульманському світі і будують свою позицію на ісламських принципах)", Джейн Лемпман, штатний кореспондент КСМ.

⁸ Там же.

зіткнення була "стражденний іслам" проти "американізації світу". Ідея "зіткнення цивілізацій", бідність у мусульманському світі, нестабільні держави, особливо мусульманські - є тенденціями, які використовуються терористами. Основним розчаруванням радикального Ісламу є готовність окремих мусульман у всьому світі прийняти ідею глобалізації як можливість поліпшити свої життєві умови, з великою кількістю шансів для вибору. Ця готовність мусульман прийняти глобалізацію і позбавитися від консервативних ісламських фундаменталістських звичок і відносин, можливо, виводить з рівноваги всіх тих, кому вигідно маніпулювати свідомістю віруючих.

Успіх глобалізації і демократії є результатом перемоги у боротьбі за демократичні права у незахідних країнах і фактом того, що державні кордони і суверенітет не можуть врятувати тих, хто йде проти соціального, політичного і технологічного прогресу. Ще однією причиною є створення все більш ефективних форм і інститутів глобального управління. Напади і переконання тих, хто підтримує ці тенденції, також як напади на глобальні центри управління соціальними процесами, що розвиваються, розглядається як шлях до збереження ісламського фундаменталізму і його екстремістського і агресивного втілення. Знищення всього того, що "глобальне", залишається єдиним виходом для "головних захисників" фундаментальних традицій - надмірне радикальне втілення соціального і релігійного життя.

Стратегії викорінювання тероризму

Існує три концентричних і одночасних "стратегічних кола" викорінювання тероризму. *Перше* - довгострокове і найширше: 1) завоювати серця і розум потенційних жертв глобалізації; 2) довести їм, що тероризм не є шляхом виходу з труднощів і негативних наслідків людського прогресу; 3) позбавити терористичні мережі доступу до бідних, відчайдушних і безнадійних людей; 4) ясно довести, що глобалізація забезпечує цивілізований вихід з складної ситуації, що створюється у період пристосування до потреб нового економічного, технологічного і інформаційного середовища.

Друге - середньострокове: 1) допомога нестабільним державам у досягненні успіху. Регіон Південно-Східної Європи є найважливішим. Його успіх буде стимулом для позитивних процесів у регіоні Чорного і Каспійського морів; 2) залучення Ісламу до громадянського суспільства, відділення релігії від держави і побудови демократії, що впливають на релігійні реформи, які позбавили б фанатичний тероризм конфесійної мотивації; 3) поліпшення співпраці й координації головних центрів влади в їх анти- і контртерористичних діях.

Третє - короткострокове: 1) запобігання здійсненню терористичних дій із застосуванням зброї масового знищення; 2) створення інструментів, інститутів і підготовка осіб, які можуть ефективно здійснювати всі операційні аспекти анти- і контртерористичної боротьби.

Успішна боротьба проти тероризму неминує прискорить конструктивні тенденції міжнародної системи, прискорить глобалізацію і її позитивні соціальні й економічні ефекти. Успіхи боротьби забезпечать релігії світу можливість взаємодіяти більш творчо і людяно.

Ефективна боротьба проти тероризму в демократичних рамках

Вживання адекватних заходів за допомогою демократичних процедур може правовим чином звузити поле для маневрів терористичних груп. Демократія сьогодні означає адекватні стандарти для особистого життя і безпеки одночасно. Повинні бути знайдені правові визначення вже тісно пов'язаних зовнішньої і внутрішньої безпеки. Потенціал міжнародних організацій з безпеки повинен бути націлений на цю проблему, в основному у зв'язку з боротьбою з тероризмом.

Важливою є інституційна і правова формула близької, навіть інтегрованої, роботи збройних сил з поліцією і розвідкою у цілях викорінювання основ тероризму усередині країни. Для досягнення угод про співпрацю розвідувальних і правоохоронних органів антитерористичних країн знадобиться увага і прогресивне мислення.

Особливі заходи повинні бути вжиті для підвищення суспільного розуміння важливості пильності зі сторони суспільства під час війни з тероризмом. Ці заходи повинні йти паралельно з подібними кроками, що робляться для поліпшення прозорості, підзвітності й збереження рівня ефективності контртерористичної діяльності інститутів сектора безпеки. Подібні вимоги повинні бути висунуті до міжнародних парламентських форумів, які проводять моніторинг контртерористичної діяльності. Прямим наслідком повинне бути створення довіри на національному і міжнародному рівнях між людьми і відповідними інститутами, що здійснюють боротьбу з тероризмом.

Частина VII

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ В МИРНИЙ ЧАС

Глава 19

Демократичний контроль над сектором безпеки під час криз і надзвичайних ситуацій

У виняткових випадках, таких як стихійні лиха, або інших видах криз від держави очікується швидка і рішуча дія. Часто держава може застосовувати спеціальні повноваження і процедури для розв'язання кризи, але при цьому не порушуючи принципи демократичного управління. Тому важливо дати чіткі визначення кризи і надзвичайного стану, процедур оголошення

надзвичайного стану і правові визначення ролей і відповідальності за готовність до надзвичайного стану і управління кризовою ситуацією, а також механізми нагляду під час надзвичайного стану.

Визначення

Кризою можна назвати подію або ситуацію, які загрожують країні, її територіям, громадянам, військам або життєво важливим інтересам і швидко розвиваються, створюючи обставини такої дипломатичної, економічної, політичної або військової важливості, що розглядається можливість використання військових або інших сил сектора безпеки для досягнення національних цілей¹. Криза може відбутися на місцевому, обласному, національному або регіональному (міжнародному) рівні. Приклади криз включають: терористичну діяльність; агресивну військову дію іншої країни, масштабний притік біженців, громадянські заворушення з насильницькими актами і т.д.

Надзвичайна ситуація є типом кризи, викликаній природним явищем або дією людини (зазвичай без злого умислу). Приклади включають: стихійні лиха, такі як пожежі, повені, обвали, землетруси, схід лавини; промислові події, такі як викид небезпечних матеріалів, випадки виходу з ладу ядерного реактора; поломка важливої інфраструктури, така як тривале відключення електрики; пандемія та інші.

Принципи, міжнародне право і права людини

Надзвичайний стан або криза можуть бути оголошені лише у виняткових обставинах, слідуючи декільком демократичним принципам²:

- Принцип *законності* вимагає узгодженості між оголошенням надзвичайного стану і затвердженими заходами щодо його подолання, з одного боку, і оголошенням надзвичайного стану і національним законодавством - з іншого. Цей принцип забезпечує відповідність між національним і міжнародним правом.
- Принцип *проголошення* стосується необхідності відкритого оголошення надзвичайного стану.
- Принцип *комунікації* зобов'язує своєчасно інформувати інші країни-члени загального союзу через спеціального представника Організації Об'єднаних Націй про дотримання прав людини під час надзвичайного стану.
- Принцип *тимчасовості* стосується винятковості оголошення надзвичайного стану і обов'язкового обмеження його в часі.
- Принцип *особливої загрози* передбачає, що криза представляє реальну неминучу небезпеку для суспільства - теперішнього і майбутнього.

¹ Це визначення - адаптована версія визначення, даного Ніколаєм Петровим у статті "Національний військовий командний центр - від ідеї до її впровадження", *Інформація і безпека: міжнародний журнал* 6 (2001), стор. 69-81, <http://infosec.procon.bg>.

² Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 100-101.

- Принцип *пропорційності* вимагає пропорційності рівня існуючої загрози і заходів, що вживаються для її усунення.

- Принцип *непорушності* передбачає, що основні права у жодному випадку не повинні порушуватися.

Міжнародне право вимагає від кожної держави надання пояснень відносно рішення оголосити надзвичайний стан (при загрозі "життю нації"), але також і за будь-які особливі заходи, вжиті на підставі цієї заяви. Тоді як відхилення від деяких прав може бути обгрунтоване в надзвичайних ситуаціях, наприклад, свобода пересування або свобода зборів, у жодному випадку не повинні порушуватися право на життя, заборона тортур і жорстокого і нелюдяного ставлення й ставлення, що принижує гідність, медичних або наукових експериментів без згоди, рабства, работоргівлі й роботи в рабстві, заборона ув'язнення через нездатність виконати договірне зобов'язання, принцип легальності в області кримінального права, тобто вимогу того, щоб і кримінальна відповідальність і покарання були обмежені чіткими і точними положеннями в законі, який був у силі й застосовувався під час здійснення дії або проступка³, визнання кожного особою перед буквою закону, свобода думки, совісті та релігії⁴.

Законодавче оформлення надзвичайного стану повинне бути таким, щоб ті заходи, які його вводять у дію (оголошення, ратифікація і т.п.), а також заходи, які проводяться після того, як це зроблено (тимчасове припинення або обмеження певних прав і т.п.), повинні відповідати правовим нормам і, таким чином, бути предметом контролю.⁵ Надзвичайно важливим є те, щоб парламент продовжував діяти від імені людей без значних скорочень своїх законодавчих повноважень і повноважень здійснювати нагляд над виконавчою владою, особливо відносно сектора безпеки і прав людини. Важливо відзначити також і те, що парламент повинен здійснювати свою роль щодо оголошення початку і закінчення надзвичайного стану. Парламенти повинні намагатися включати в закон автоматичне припинення надзвичайного стану, наприклад, після трьох-шести місяців, за винятком якщо такий стан проголошений знову у результаті парламентського обговорення і голосування⁶.

Готовність до надзвичайних ситуацій у ліберальній економіці

З переоцінкою поточних викликів безпеці й все більшим акцентом на суспільну або внутрішню безпеку, готовність до надзвичайних ситуацій стає важливим питанням з погляду безпеки і ефективного управління. За останні два десятиліття інфраструктура і послуги, що традиційно асоціювалися з національними урядами, були в основному приватизовані. Наприклад, у

³ Окрім випадків, де подальший закон накладає легше покарання.

⁴ Загальний коментар номер 29, Надзвичайний стан (стаття 4), *Міжнародний пакт про цивільні і політичні права*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (Женева, Швейцарія: Секретаріат Комісара ООН з прав людини, 31 серпня 2001), <<http://www.unhchr.ch>>.

⁵ Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 101.

⁶ Там же, стор.102.

більшості європейських країн раніше захищені ринки були дерегульовані, а найважливіші сфери, такі як телекомунікації, енергетика, транспорт, охорона здоров'я і фінансові послуги, були приватизовані або перебувають у процесі приватизації.

Ця приватизація державних монополій і інфраструктури має важливі наслідки для національної і міжнародної готовності до надзвичайного стану і управління кризами. У економіці, що не лібералізована, держава бере на себе відповідальність і витрати, щоб гарантувати функціонування систем і надання послуг⁷. Проте, важче брати таку відповідальність у ліберальній глобальній економіці. Тиск щодо максимізації прибутку, невдачі ринку, недосконала інформація, обмежена відповідальність і бажання урядів допомагати компаніям у випадку значного надзвичайного стану або кризи⁸, роблять приватну мотивацію недостатньою для оптимальної готовності до надзвичайної ситуації для суспільства в цілому⁹. Проте, можна побачити ясну тенденцію передачі урядових повноважень щодо забезпечення безпеки найважливіших об'єктів інфраструктури і послуг напівдержавним або приватним організаціям¹⁰.

В результаті, у надзвичайних ситуаціях організації сектора безпеки покладаються на і діють спільно з приватними організаціями. Тому ефективна система демократичного контролю над безпекою повинна базуватися на належному регулюванні підготовки і готовності цих організацій до функціонування у надзвичайних ситуаціях. Це регулювання повинне балансувати пряме законодавче регулювання, впровадження економічної політики і встановлення державно-приватних партнерств¹¹, таким чином, регулюючи відповідальність і витрати урядів і приватних організацій у забезпеченні громадської безпеки.

Глава 20

Кіберпростір і виклики демократичному контролю над сектором безпеки

З ряду причин, інтерес організацій, що займаються безпекою, до кіберпростору росте. Інформаційні операції і досягнення інформаційного панування стають важливим чинником у військових операціях. Кримінальні

⁷ Ян Дж. Андерссон і Андреас Мальм, "Аналізуючи прогалини: відповідність між відповідальністю і витратами в забезпеченні суспільної безпеки", в *Суспільна безпека і управління кризами в 21 столітті* (Цюріх, ЕТХ Цюріх і Шведське агентство з управління надзвичайними ситуаціями, 2004) стор. 33-52. Документи доступні на http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/inkonf/inkonf_249.pdf.

⁸ Наприклад, фінансова допомога запропонована авіакомпаніям після 11 вересня 2001 року урядом США.

⁹ Андерссон і Мальм, "Аналізуючи прогалини", стор. 35-37.

¹⁰ Стейн Хендріксен, "Норвегія: зсув обов'язків усередині уряду і суспільства", в журналі *Суспільна безпека і управління кризою в 21 столітті* (Цюріх, ЕТХ Цюріх і Шведське агентство з управління надзвичайними ситуаціями, 2004), стор. 60-63.

¹¹ Подробиці можна знайти в "Аналізуючи прогалини" Андерссона і Мальма, стор. 39-41.

групи і терористи все більше використовують кіберпростір. Залежність розвинених ринкових економік і ряду громадських організацій від кіберпростору росте впевненими темпами.

Таким чином, протягом 1990-х інформаційні операції перетворилися на невід'ємний компонент будь-якої військової операції проти інших військових і супротивників, що використовують асиметричні засоби і тактики, або мирних операцій. Організації сектора безпеки намагаються застосовувати потенціал найбільш розвинених інформаційних і комунікаційних технологій для збору і перевірки даних у цілях підвищення обізнаності про ситуації, прискорення процесу ухвалення рішень, а також командування і контролю, у той же час, запобігаючи набуттю таких можливостей супротивниками або потенційними супротивниками.

Хоч би частково, ця діяльність здійснюється у кіберпросторі. Цей термін був введений письменником-фантастом Вільямом Гібсоном у романі "Невромансер", опублікованому в 1984 році¹². Для наших цілей ми використовуватимемо прагматичніше і сучасніше визначення кіберпростору як комп'ютерної мережі, що складається з всесвітньої мережі комп'ютерних мереж, що використовують мережеві протоколи управління передачею/протоколи Інтернету (ТСП/ІП), для забезпечення передачі й обміну даними¹³. У цьому значенні термін є синонімом *Інтернету*. У кіберпросторі люди можуть спілкуватися один з одним і шукати інформацію. Як і фізичний простір, кіберпростір містить об'єкти - файли, поштові повідомлення, графічні зображення і т.д. - і різні рівні забезпечення передачі й доставки. На відміну від реального простору, дослідження мережевого простору не вимагає ніяких фізичних рухів, крім натиснення клавіші на клавіатурі або руху мишею.

При розумному застосуванні, ця "мережа мереж" забезпечує істотні переваги в інформаційних операціях і військових операціях. Більш того, швидке зростання і розповсюдження інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ) і Інтернету як глобальних, найбільш децентралізованих засобів масової інформації¹⁴ роблять асиметричні загрози і війну ще складнішими. Організовані злочинні групи і терористичні організації використовують Інтернет та інші сучасні ІКТ у цілях організації й планування операцій і координації їх виконання. Терористи використовують всесвітню мережу для розповсюдження своєї ідеології і знаходження потенційних вербувальників. Особливо важливим є те, що Інтернет є первинним засобом масової інформації, що використовувався терористами для розповсюдження сцен звернення заручників, обезголовлювання і інших жахливих картин, що є результатом їх дій, таким чином, будучи засобом для

¹² Кіберпростір визначений Гібсоном як уявний "інформаційний простір", заповнений візуальними сигналами і керований мозковим комп'ютерним інтерфейсом; метафора для опису нефізичного ландшафту, створеного комп'ютерними системами: віртуальна реальність. Див. *Файл жаргонів* (4.3.1, 29 червня 2001 року).

¹³ Див. <http://dict.die.net/cyberspace/>.

¹⁴ Зазвичай вираженого твердженням, що " ніхто не контролює Інтернет".

бажаного впливу на сприйняття, відношення і поведінку суспільства і окремі рішення його керівників.

До того ж прогрес в області ІКТ забезпечує зростання комерційної ефективності й створює нові економічні можливості. Кіберпростір все більше стає ґрунтом, на якому приватні компанії змагаються у забезпеченні фінансовими послугами, електрикою і іншими послугами, телекомунікаціями, розвагами і т.д. Кіберпростір також широко використовується для надання таких послуг як перша медична допомога і інші послуги швидкої допомоги, а також для організації допомоги у надзвичайних ситуаціях. З іншого боку, кіберпростір не тільки робить внесок в ефективність, але в той же час створює нові слабкі місця. Доступність ряду послуг критичного характеру (або які сприймаються як критичні) залежить від надійного функціонування кіберпростору і є предметом як ненавмисного впливу, так і зловмисних нападів, наприклад, таких як хакерів.

Оскільки ніхто не "володіє" кіберпростором, немає чіткої відповідальності за його статус. І хоча багато послуг пропонується приватними компаніями, часто суспільство очікує, що уряд - центральний виконавчий орган або місцева влада - безперервно забезпечуватимуть основні послуги. Таким чином, очікування полягає у тому, що організації сфери безпеки як частина структури уряду служитимуть "захистом для кіберпростору" або щонайменше гарантуватимуть певний рівень функціональності й доступності основних послуг.

Ці очікування йде паралельно з природним інтересом практично всіх організацій сектора безпеки використовувати можливості, створені кіберпростором, що часто приводить до стурбованості, зокрема правозахисних груп. Ця стурбованість зростає при відсутності широких регулятивних рамок щодо використання кіберпростору, які би забезпечували захист цивільних свобод і індивідуальних прав. На додаток, часто важко, а іноді просто неможливо, визначити і позначити межі усередині мережі. Тому національне законодавство повинне слідувати принципам угод, досягнутих на міжнародному рівні. Щодо демократичного контролю над сектором безпеки, важливо встановити правила і процедури для того:

- щоб вважати небезпечні дії у мережі протизаконними;
- щоб захистити інфраструктуру основної інформації;
- щоб регулювати збір і доступ до особистих даних.

Кіберзлочини

Не існує загальноприйнятого визначення злочину в кіберпросторі. Термін використовується для того, щоб позначити широкий спектр зловживань і злочинів, що стосуються зловмисного використання інформаційних технологій. У найбільш відомих випадках були залучені хакери і комп'ютерні віруси. Це явище не є новим. Про інциденти мова йде з часу появи комп'ютерів і їх підключення до мережі. Проте внаслідок розповсюдження інформаційних технологій, зокрема Інтернету, ті, хто атакують і ті, хто

можуть атакувати, здатні нанести значно більшу шкоду. Про кіберінциденти говорять практично щодня¹⁵, що веде до зростання інтересу до кіберзлочинів¹⁶.

Рада Європи зробила спробу виробити міжнародно-визнане визначення кіберзлочину. 23 листопада 2001 року Рада прийняла *Конвенцію щодо боротьби з кіберзлочинами*¹⁷. Цій конвенція ще відкрита для підписів і ратифікацій. Умовою для вступу в силу є ратифікація п'ятьма державами, як мінімум три з яких повинні бути членами Ради Європи. Ця умова була виконана 1 липня 2004 року. Розуміючи необхідність забезпечення належного балансу між інтересами правоохоронних органів і повагою основних прав людини, Конвенція намагається визначити загальну політику щодо боротьби з кіберзлочинами, націлену на захист суспільства, зокрема через ухвалення відповідного законодавства і міжнародну співпрацю. З погляду демократичного контролю над організаціями, що забезпечують кібербезпеку, Конвенція у статті 15 "Умови і гарантії" передбачає, що "кожна сторона забезпечуватиме, щоб встановлення, впровадження і застосування повноважень і процедур, обумовлених у цій секції, підпорядковувалися умовам і гарантіям, визначених у внутрішньому законодавстві, яке повинне забезпечувати відповідний захист прав людини і свобод, включаючи права що виникли в результаті зобов'язань у рамках Конвенції Ради Європи 1950 року про захист прав людини і основних свобод, Міжнародного пакту про цивільні та політичні права ООН 1966 року і інших міжнародних інструментів з прав людини".¹⁸

У грудні 2000 року Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію відносно "Запобігання злочинному використанню інформаційних технологій".¹⁹ Одним особливим акцентом цієї резолюції є роль *Комісії зі запобігання злочинам і кримінального правосуддя* у справі посилення ефективності правоохоронних органів. На додаток до важливості міжнародної співпраці у боротьбі з кіберзлочинністю, Резолюція також підкреслює важливість співпраці між державним і приватним секторами.

Румунія є прикладом країни, яка у національному законодавстві щодо кіберзлочинів слідує визначенням, прийнятих Радою Європи. У цьому

¹⁵ Зацікавлений читач може звернутися до розсилки Інфокону і сайту <http://www.iwar.org.uk>, який реєструє десятки випадків в день.

¹⁶ Враховуючи факт, що комп'ютери використовуються у ряді злочинів, ФБР проголосило комп'ютерні злочини головним пріоритетом після тероризму. Див. "ФБР відкриває нову лабораторію щодо комп'ютерних злочинів", Асоушіейтед Пресс, 29 червня 2004 року.

¹⁷ *Конвенція щодо боротьби з кіберзлочинами* (Будапешт, Рада Європи, 23 листопада 2001 року <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>) (12 жовтня 2004 року). Див. також *Додатковий Протокол до Конвенції щодо боротьби з кіберзлочинами щодо протизаконності актів расизму і ксенофобії, здійснених шляхом комп'ютерних систем* (Страсбург, Рада Європи, 28 січня 2003 року <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/189.htm>).

¹⁸ *Конвенція щодо боротьби з кіберзлочинами*, стаття 15, Умови і гарантії.

¹⁹ Генеральна Асамблея ООН, Резолюція 55/63 (22 січня 2001 року), <http://ods-dds-ny.un.org/doc/> (12 жовтня 2004 року).

окремому випадку законодавство щодо запобігання і боротьби з кіберзлочинністю є частиною *Закону про боротьбу з корупцією* Румунії²⁰.

Безпека інформаційних систем і інфраструктури

Тоді як належне застосування сучасних інформаційних технологій забезпечує конкурентні переваги і прискорює економічне зростання, все більша залежність комерційної діяльності й громадських послуг від складних інформаційних і комунікаційних систем стає приводом для занепокоєння у бізнесі, уряді й міжнародних організаціях щодо ризиків. Наприклад, у листопаді 1992 Рада Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) прийняла детальні рекомендації щодо безпеки інформаційних систем²¹, "метою яких є:

- сприяти розповсюдженню культури безпеки серед всіх учасників як засобу захисту інформаційних систем і мереж.
- більше інформувати про ризики для інформаційних систем і мереж, про політику, практику, заходи і процедури для того, щоб відповісти на ці ризики, і про необхідність їх ухвалення і впровадження.
- сприяти більшому ступеню довіри серед всіх учасників у інформаційних системах і мережах і до способу, яким вони забезпечуються і застосовуються.
- створювати загальне розуміння, яке допоможе учасникам розуміти питання безпеки і поважати етичні цінності у створенні й впровадженні послідовної політики, практичних питань, заходів і процедур для забезпечення безпеки інформаційних систем і мереж.
- сприяти співпраці й обміну інформацією серед всіх учасників для створення і впровадження політики безпеки, практик, заходів і процедур.
- сприяти розповсюдженню уявлення про безпеку як важливу мету серед всіх учасників, залучених у процес створення і впровадження стандартів".

В ухваленні цих рекомендацій, Рада Організації з економічного співробітництва і розвитку заявила, що "безпека інформаційних систем і мережі повинна бути сумісна з основними цінностями демократичного суспільства: безпека повинна здійснюватися шляхом, сумісним з цінностями, визнаними демократичним суспільством, включаючи свободу обміну думками і ідеями, вільний потік інформації, конфіденційність інформації і комунікацій, належний захист особистої інформації, відвертість і прозорість".

Важливим доповненням до *Конвенції щодо боротьби з кіберзлочинами* Ради Європи була пропозиція Європейської Комісії -

²⁰ *Закон про боротьбу з корупцією*, Розділ 3 про запобігання і боротьбу з кіберзлочинами. Неофіційний переклад цього розділу доступний на <http://www.legi-internet.ro/en/cybercrime.htm> (12 жовтня 2004 року).

²¹ *Вказівки ОЕСР щодо безпеки інформаційних систем і мереж: на шляху до культури безпеки*, Відділ з науки, технології і промисловості, Організація з економічного співробітництва і розвитку. Прийнято як рекомендація Ради ОЕСР 25 липня 2002 року <<http://www.oecd.org/dataoecd/16/22/15582260.pdf>> (13 жовтня 2004 року).

*Рамкове рішення щодо нападів на інформаційні системи*²². Сприяючи гармонізації дій щодо боротьби з кіберзлочинами у всій Європі, це рішення передбачає судове переслідування випадків нападу на критичні цивільні інфраструктури, наприклад, електростанції, лікарні, аеропорти і водопостачальні системи, а так само втручання в інформаційні системи, наприклад, через віруси, відбиття атак на системи обслуговування і пошкодження вебсайтів.

В рамках Європейського Союзу, робота зі створення команд реагування у ситуаціях стосовно комп'ютерної безпеки і команд реагування у надзвичайних комп'ютерних ситуаціях, особливо у трансграничних випадках, підтримується *Посібником зі законодавчих процедур при неналежному застосуванні комп'ютерів і мережі у країнах ЄС*²³. Перший розділ Посібника описує випадки, правові й судові принципи, а також результати оглядів інцидентів. Другий розділ, у свою чергу, описує кожну державу ЄС і її законодавство в області комп'ютерних злочинів.

Захист особистих даних

У грудні 1990 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Вказівки щодо використання комп'ютеризованих персональних файлів²⁴. Десятиліття перед цим, у 1980 році, ОЕСР прийняла рекомендації в області захисту приватного характеру персональних даних і потоку персональних даних через кордон²⁵. Вже у 1980 ОЕСР визнала необхідність сприяти захисту приватного характеру і "запобігати тому, що вважається порушенням фундаментальних прав людини, наприклад, незаконне зберігання особистих даних, зберігання неточних особистих даних або зловживання або неправомірне розкриття таких даних".²⁶

У 1981 Рада Європи також прийняла Конвенцію з питань захисту громадян у сфері автоматичних систем обробки персональних даних²⁷. Ця

²² Комісія Європейських Співтовариств, *Пропозиція відносно Рамкового рішення щодо нападів на інформаційні системи*, COM (2002), 173 фінальний.

²³ <http://www.iaac.org.uk/csirt.htm>.

²⁴ *Вказівки щодо використання комп'ютеризованих персональних файлів*, прийняті резолюцією Генеральної Асамблеї 45/95 14 грудня 1990 року (Женева: Офіс Верховного комісара з прав людини ООН, 1990) <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/71.htm>> (14 жовтня 2004 року).

²⁵ *Вказівки ОЕСР щодо захисту приватного характеру персональних даних і потоку персональних даних через кордон* (Організація з економічного співробітництва і розвитку, 23 вересня 1980 року) <http://www.oecd.org/документ/18/0,2340,en_2649_201185_1815186_1_1_1_1,00.html> (14 жовтня 2004 року).

²⁶ Там же.

²⁷ *Конвенція з питань захисту громадян у сфері автоматичних систем обробки персональних даних*, Серія європейських угод, № 108, вступ в силу: 1 жовтня 1985 року (Страсбург: Рада Європи, 28 січня 1981 року) <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/108.htm>> (14 жовтня 2004 року).

Конвенція вважається першим обов'язковим міжнародним інструментом, який "захищає приватну особу проти зловживань, які можуть супроводжувати збір і обробку особистих даних, і який у той же час прагне регулювати потік особистих даних через кордон. Окрім забезпечення гарантій щодо збору і обробки особистих даних, Конвенція оголошує поза законом обробку "чутливих" даних про расу людини, її політичні погляди, здоров'я, релігію, сексуальне життя, кримінальну історію і т.д. за відсутності належних правових гарантій. Конвенція також надає людині право знати про те, що про нього/неї міститься інформація, і, при необхідності, ця інформація може бути скоректована. Обмеження прав, викладених у Конвенції, можливе лише при загрозі пріоритетним інтересам (тобто державній безпеці, обороні і т.д.). Конвенція також накладає деякі обмеження на потік особистих даних через кордон на держави, де правове регулювання не забезпечує належного захисту"²⁸.

На закінчення, законодавче регулювання діяльності громадських організацій, включаючи служби безпеки, комерційні організації і громадян, є лише одним аспектом демократичного контролю кіберпростору. Загальна структура може додатково включати наступне:

- чітка перевага демократично обраних посадових осіб у формулюванні політики безпеки в кіберпросторі;
- ця політика повинна бути заснована на чіткому і об'єктивному розумінні ризиків, загроз і вразливості, а також взаємозалежності усередині інфраструктури і між її найважливішими елементами. Формулювання такої політики зазвичай залежить від наявності й застосування незалежних і об'єктивних наукових порад²⁹;
- встановлення механізмів нагляду і їх строге впровадження.

Як і в інших областях демократичного контролю над сектором безпеки, роль парламенту є вкрай важливою. Посадові особи і члени парламенту повинні упевнитися³⁰:

- У наявності відповідного законодавства у сфері інформаційних технологій, кіберзлочинів і, оскільки ці технології дуже швидко розвиваються, у забезпеченні постійного перегляду і оновлення цього законодавства;
- Держава входить до складу відповідних міжнародних і регіональних конвенцій, а національне законодавство і напрями політики адаптовані до міжнародних документів;
- Внутрішнє законодавство і політика в області використання інформаційних технологій були розроблені й застосовувалися з

²⁸ Резюме Серії європейських угод, № 108
<<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/108.htm>> (14 жовтня 2004 року).

²⁹ Всесторонній приклад добре продуманого дослідницького плану пропонується в роботі Міріам Данн й Ізабель Вігерт, *Посібник зі захисту міжнародної інфраструктури критичної інформації* 2004, під ред. Андреаса Венгера і Яна Метцгера (Цюрих, Центр з досліджень в області безпеки в ЕТХ Цюрих, 2004).

³⁰ *Парламентський нагляд над сектором безпеки: принципи, механізми і здійснення, посібник для парламентаріїв*, No. 5 (Женева, ЖЦДКВС і Міжпарламентський Союз), стор. 117.

урахуванням важливості збереження прав людини і фундаментальних свобод;

- При потребі звернутися з парламентським запитом до уряду з метою обговорення проблемних питань і вживання заходів для нормалізації ситуації.

При цьому можуть використовуватися наступні парламентські засоби і ресурси³¹:

- Переконатися в тому, що парламентському комітету або підкомітету поставлено завдання постійно займатися питаннями інформаційних технологій і їх застосування;

- При потребі вжити заходів щодо створення такого комітету або підкомітету або включення цього питання у завдання одного з існуючих комітетів;

- Переконатися в тому, що відповідна парламентська структура забезпечена ресурсами на максимально можливному рівні й має фахівців для виконання поставлених завдань.

Глава 21

Демократичний контроль над міжнародними миротворчими і гуманітарними місіями за кордоном

Необхідні визначення

У недавньому і теперішньому міжнародних контекстах частота виникнення міждержавних військових конфліктів знижується. Натомість, міжнародне співтовариство все більше і більше має справу з різними етнічними війнами, етнічним насильством, громадянськими війнами, війнами за незалежність і т.д.³² Основні зусилля вирішити такі конфлікти містяться у Розділі 6 Статуту ООН "Вирішення спорів мирним способом" або Розділі 7 "Дії відносно загрози миру, порушень миру і актів агресії"³³. Деякі дії, націлені на вирішення конфліктів, знаходяться між цими двома категоріями і можуть називатися як "Розділ 6 з половиною"³⁴. ООН регулює впровадження положень Статуту, використовуючи наступні концепції і визначення³⁵:

Запобігання конфлікту стосується різноманітних засобів, за допомогою яких конфлікти можуть стримуватися і вирішуватися, а першопричини конфліктів - усуватися. Запобігання конфлікту націлене на запобігання

³¹ Там же.

³² Статистичні дані і аналіз тенденцій запропоновані Монті Маршаллом і Тедом Гурром, *Мир і конфлікт* 2003 (Коледж Парк: Центр з міжнародного розвитку і управління конфліктами, Університет Меріленду, 2003).

³³ Статут ООН <http://www.un.org/aboutun/charter/>

³⁴ Ця фраза належить колишньому Генеральному Секретареві ООН Дагу Хаммаршельду. Подробиці див. в Давид С. Альбертс і Річард Хейс, *Командні заходи в миротворчих операціях* (Вашингтон: Інститут для досліджень національної безпеки, Університет національної оборони, 1995).

³⁵ Скорочені і адаптовані версії офіційних визначень ООН, доступних на <http://www.un.org/>.

людському стражданню і служать альтернативою дорогим військово-політичним операціям з вирішення конфліктів після їх початку.

Миротворчість стосується використання дипломатичних засобів для переконання сторін конфлікту припинити бойові дії і почати переговори про мирне врегулювання конфлікту. Як і у випадку превентивної дії, ООН може розвернути таку операцію лише за умови згоди сторін конфлікту. Миротворчість, таким чином, виключає можливість використання сили проти сторін конфлікту з метою припинення бойових дій.

Підтримка миру є способом допомогти країнам, що знаходяться у стані конфлікту, створити умови для стійкого миру. Миротворці ООН - військовий персонал, поліцейські й цивільний персонал з багатьох країн - проводять моніторинг і спостерігають за мирними процесами, що виникають у постконфліктних ситуаціях, а також допомагають колишнім сторонам конфлікту у виконанні підписаних мирних угод. Така підтримка може включати заходи зі зміцнення довіри, заходи з поділу повноважень, підтримку під час виборів, зміцнення верховенства закону і заходи з соціального і економічного розвитку.

Спочатку створені як засіб для вирішення міждержавних конфліктів, операції з підтримки миру все більше застосовуються у випадках внутрішніх державних конфліктів і воєн. Завдання миротворців ООН - військових, цивільної поліції і ряду інших цивільних - втримати сторони конфлікту від подальшої конфронтації і сприяти їм у спільній миротворчій діяльності.

Статут ООН дає Раді Безпеки ООН повноваження і відповідальність здійснювати колективні дії для підтримки міжнародного миру і безпеки. Тому міжнародна громадськість зазвичай очікує від Ради Безпеки дозволу на проведення операцій з підтримки миру. Більшість цих операцій ініціюються і проводяться ООН, і війська діють під командуванням ООН. У інших випадках, де пряме залучення ООН вважається недоречним або неможливим, Рада наділяє повноваженнями регіональні організації, такі як НАТО, Економічне співтовариство західноафриканських країн або коаліціям країн, що висловили бажання виконувати деякі функції з підтримки або зміцнення миру³⁶.

Встановлення миру. У випадку проведення операції зі встановлення миру Рада Безпеки надає повноваження країнам ООН вживати всі необхідні засоби для досягнення цілей. Згода сторін у даному випадку не потрібна. Приклади таких операцій - у Персидській затоці, Сомалі, Руанді, Гаїті, Боснії і Герцеговині, Албанії і Східному Тиморі. Такі операції не контролюються ООН. Навпаки, вони управляються однією країною або групою країн, такими як Австралія у Східному Тиморі (1999), НАТО у Боснії і Герцеговині (з 1995) і у Косово (1999), де НАТО очолює місію, а ООН відповідає за створення тимчасової адміністрації.

³⁶ Детальний опис історичних випадків див. Катаріна Сімонен, *Операція союзницька сила: питання гуманітарної інтервенції?* (Гарміш-Партенкірхен, Німеччина: ПЗМ Консорціум оборонних академій і інститутів з вивчення питань безпеки, вересень 2004 року), також доступно онлайн на www.pfpc Consortium.org.

Побудова миру передбачає діяльність, направлену на надання допомоги державам і регіонам у встановленні миру після конфлікту. Такі операції мають дуже широкі повноваження внаслідок завдань з побудови держави і реконструкції країни. ООН часто засереджує увагу на сприянні виконанню мирної угоди. Ефективна побудова миру вимагає паралельних і інтегрованих дій військових, політичних, економічних, соціальних і гуманітарних організацій у цілях створення послідовної і стабільної соціальної структури.

Гуманітарні місії передбачають надання гуманітарної допомоги у випадку громадянської війни, голоду і стихійних лих. Багато урядів, неурядові організації, агентства ООН прагнуть одночасно реагувати на весь комплекс надзвичайних ситуацій. Іноді потрібна матеріально-технічна допомога збройних підрозділів як єдиний шлях надання допомоги.

Враховуючи поточні тенденції у міжнародній безпеці, держави повинні бути готовими до того, щоб брати участь у таких місіях. Відповідно, військові й інші служби безпеки повинні бути підготовлені до миротворчих і гуманітарних операцій, а процеси ухвалення рішень, що стосуються участі, операційного контролю, положення щодо застосування сили і готовності повинні бути предметом демократичного цивільного контролю.

Рішення щодо участі в миротворчих і гуманітарних місіях

Рада Безпеки ООН є основним міжнародним органом, що має право вирішувати про розгортання миротворчої місії і визначати її мандат. Керівні органи регіональних організацій іноді вирішують здійснити миротворчі й гуманітарні інтервенції³⁷. Тому роль держави, а в особливих випадках роль національного парламенту, може бути достатньо обмежена.

Парламент відіграє істотну роль, якщо потрібна його згода *апріорі* або *постпріорі* для направлення військ за кордон. Наприклад, шведський і болгарський парламенти грають важливу роль першого типу, тоді як Конгрес США повинен досягти угоди, іноді *постпріорі*, щодо дій за межами США, які тривають більше 92 днів.³⁸ По-друге, конституційне законодавство може зводити роль парламенту до обговорення виконавчих рішень направляти війська за межі країни, при цьому не маючи повноважень змінити такі рішення. Нарешті, у ряді країн парламент не може навіть обговорювати питання направлення військ за межі країни, оскільки такі рішення розглядаються як частина зовнішньої політики, яка входить у коло компетенції виконавчої влади.

Активне залучення парламенту до процесу направлення військ для участі в миротворчих або гуманітарних місіях є ознакою здорових військово-цивільних відносин. Воно збільшує демократичну легітимність і громадську підтримку участі в місії. На додаток, у будь-якій з цих ситуацій демократичний цивільний контроль може бути посилений, якщо парламенти

³⁷ Недавнім прикладом є операція НАТО "Об'єднані Сили".

³⁸ Ця і дві наступні можливі ролі парламенту детально описані в книзі Ганса Борна, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 120-121.

або їх окремі члени повністю здійснюють механізми бюджетного контролю, проводять слухання, розслідування після місії або відвідують війська, які знаходяться на службі за кордоном. Зокрема, будучи елементом політики національної безпеки, кожне рішення направляти війська для участі у міжнародних миротворчих або гуманітарних операціях повинне бути забезпечене ресурсами, щоб не нанести шкоди військам стосовно вкомплектування, техніки, рівня підготовки і готовності.

Національний контроль над військами під час міжнародних операцій

Організаційні й інституційні заходи щодо миротворчих операцій якісно відрізняються від заходів щодо військових операцій. Більш того, принципи організації і застосування сили у миротворчих операціях відрізняються від "принципів війни", які неминуче приводять до конфліктів³⁹. Миротворчі операції включають політичні відносини у такій же, а може навіть і більшій, мірі як військові операції. Як правило, миротворчі операції проводяться у міжнародному форматі. Національні загони є частиною коаліційної сили і працюють пліч-о-пліч з країною перебування, місцевими політичними лідерами, племінними лідерами або головами кланів, дипломатичними службами, представниками різних міжнародних організацій, неурядовими організаціями або приватними волонтерськими організаціями, наприклад, Організацією червоного хреста/червоного півмісяця. Часто характер відносин між військовими силами і цими лідерами і організаціями має істотне значення для успіху операції.

Тому командна організація у миротворчих операціях достатньо складна. Національні сили часто знаходяться у підпорядкуванні командира військами, що представляє іншу країну. Іноді командна ієрархія може мати більше рівнів⁴⁰, проте, сили зберігають прямий контакт зі своїми національними урядами і здійснюють свою діяльність у рамках ряду трудових обмежень. Національні політичні порядки денні впливають на завдання місії. Замість того, щоб бути у підпорядкуванні силам, місії часто виконують їх роль. Зв'язок між операційним командуванням і відповідними міжнародними організаціям, наприклад ООН, роблять картину ще складнішою.

У будь-якому випадку, держави зберігають якийсь ступінь контролю над власними військами, у першу чергу, за допомогою визначення їх місії (яка відображає міжнародні угоди, але й особливості національної політики і може бути предметом парламентського обговорення) і управління застосуванням сили.

Правила ведення бойових дій

³⁹ Детальний аналіз конфліктів і їх вплив див. Альбертс і Хейс, *Командні заходи в миротворчих операціях*, стор. 27-37.

⁴⁰ Наприклад, на даний момент в Іраку болгарський батальйон підпорядковується польському командирі загону, тоді як багатонаціональний загін є частиною коаліції, яку очолює США.

Коли національна влада - парламент або виконавча влада - дають дозвіл на направлення підрозділів за кордон, вони також можуть визначити рівень використання сили для цих підрозділів і умови, при яких вона використовується; іншими словами, влада може визначати *правила ведення бойових дій*. Під правилами ведення бойових дій ми розуміємо межу використання сили у рамках певної операції.⁴¹ Правила повинні визначатися окремо для кожного випадку і обмежувати, як можливо, максимальний рівень використання сили, проте одночасно дозволяти солдатам необхідну для самозахисту свободу дій. Правила повинні забезпечувати фундаментальне право на самозахист. Правила є способом підтримки солдата, разом з оперативними або тактичними параметрами. Вони повинні враховувати оперативні й політичні вимоги, а також міжнародні правила, зокрема резолюції Ради Безпеки ООН. Правила ведення бойових дій повинні включати критерії, які чітко визначають міру використання сили, необхідної для обмеження або припинення конфронтації. Визначення цих правил дозованого використання сили для відповіді на насильство різного рівня дає можливість, використовуючи силу, зменшити кількість невинних жертв. У цьому випадку правила бойових дій передбачають наступні рівні використання сили (від мінімального до максимального):

- лише для самозахисту військ;
- для самозахисту військ і захисту цивільного населення;
- для самозахисту військ, захисту цивільного населення і вибраних об'єктів: центр комунікацій, міст, лікарню і т.п.;
- для використання всіх необхідних заходів для досягнення поставлених операційних завдань.

Далі правила ведення бойових дій повинні визначати різні види зброї, яку можна використовувати в окремих миротворчих операціях. Використання зброї може варіюватися від відсутності зброї взагалі, наприклад, у таких випадках як при роботі військових спостерігачів ООН, до застосування важкого озброєння, наприклад, кораблів і авіатехніки.

Норми, що регулюють поведінку сторін під час конфлікту, включають "право збройного конфлікту" або "міжнародне гуманітарне право".⁴² Ці терміни використовуються для позначення ряду міжнародних угод і принципів, які застосовуються у ситуаціях збройного конфлікту. Їх метою є встановлення обмежень на методи і засоби збройного конфлікту, а також захист невоюючих сторін - цивільних, поранених, хворих або захоплених у полон військових⁴³. Вже на початку 20 століття за допомогою доповнення до Гаагської конвенції 1907 року міжнародне співтовариство спробувало регулювати військові дії під час військового конфлікту, наприклад, вибір мети і допустима зброя. На додаток до цього, чотири конвенції, прийняті у

⁴¹ Цей абзац слідує визначенням в Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 122-123.

⁴² Останній з двох – термін, якому надає перевагу Міжнародний комітет червоного хреста.

⁴³ Рей Мерфі, "Сучасні виклики щодо впровадження міжнародного гуманітарного права", *Зв'язки, щоквартальний журнал*, 3:3 (вересень 2004), стор. 99-113.

1949 році, відомі як "Женевські конвенції", ставили мету захистити цивільних осіб, поранених і військовополонених. Найважливіші аспекти Гагської і Женевських конвенцій були об'єднані у Додаткових протоколах до Женевських конвенцій від 1977 року: Протокол 1, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, і Протокол 2, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру⁴⁴.

Поводження з військовополоненими і статус затриманих представників Аль-Каїди і інших "бойовиків" в Афганістані й Іраку ще раз піднімають важливі питання у рамках "війни з тероризмом". Наочне підтвердження грубого поведіння з ув'язненими у в'язниці Абу-Граїб поставило під сумнів аналіз війни з тероризмом, етичність поведіння з ув'язненими і навіть основні постулати військової стратегії і стратегії національної безпеки⁴⁵. Основний висновок щодо демократичного контролю над військовими службами і службами безпеки полягає у тому, що війська, які направляються за кордон, повинні опанувати всеосяжні й чіткі правила ведення бойових дій, повинні бути навчені принципам і способам виконання вимог міжнародного гуманітарного права.

Підготовка військ до миротворчих і гуманітарних місій

Участь у миротворчих місіях, часто далеко від батьківщини, є дуже відповідальним завданням. Більш того, "війна з тероризмом" накладає додаткові вимоги щодо тимчасових рамок для протидій і готовності, формулювання доктрини і навчання, структури військ і технологічного рівня. Ефективний внесок у миротворчі операції з мінімальною вірогідністю втрат може бути забезпечений тільки за наявності підготованих, скоординованих, першокласно навчених, оснащених і підтримуваних підрозділів.⁴⁶

Будучи викликом сама по собі, підготовка військ, здатних здійснювати операції у багатонаціональному форматі, повинна розглядатися як невід'ємний компонент загальної політики безпеки і оборони країни. Створення відповідного потенціалу повинне бути включене в *єдину оборонну програму*, націлену на впровадження проголошеної політики безпеки і оборони в рамках встановлених фінансових обмежень⁴⁷. Перед цим парламент і уряд повинні визначити і погодити позиції щодо *"рівня амбіцій"*, тобто в яких межах і яким чином держава збирається зробити внесок до зусиль міжнародного співтовариства щодо забезпечення міжнародного порядку, стабільності й захисту прав людини. Поважаючи внутрішньо державне сприйняття ризиків безпеки, формулювання таких рівнів амбіцій відбувається завдяки міжнародним зобов'язанням, які держави несуть перед ООН, альянсами і союзами, а також на двосторонній

⁴⁴ Там же, стор. 100.

⁴⁵ Подобиці доступні в Г.Пол Холман "Значення подій у в'язниці Абу-Граїб для країн-учасників програми Партнерство заради миру: думки колишнього офіцера розвідки", *Зв'язки, щоквартальний журнал*, 3:3 (вересень 2004), стор. 85-98.

⁴⁶ А не так званих військових "контингентів".

⁴⁷ Сам по собі є предметом строгого парламентського контролю. Детальніше див. в Частині VIII цього посібника.

основі⁴⁸. Нарешті, обрані посадові особи повинні здійснювати строгий нагляд над впровадженням військовими і іншими організаціями сектора безпеки прийнятої політики, рівнів амбіцій і пріоритетів.

⁴⁸ Одним з прикладів є рішення голів держав НАТО в Стамбулі у 2004 році, згідно з яким кожна держава-член прагнучим до того, щоб 40% її наземних військ брали участь в операціях поза своєю територією і 8% брали участь в таких операціях у будь-який час.

РОЗДІЛ П'ЯТИЙ
БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ
– ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЧНОГО
КОНТРОЛЮ

У демократичному суспільстві виконавча влада, включаючи організації, що працюють у секторі безпеки, є підзвітною людям в основному через своїх представників у парламенті. Щодо безпеки і оборони, так само, як і в інших сферах, уряд повинен розкривати, пояснювати і обґрунтовувати свої дії як він збирається витратити бюджетні кошти, яким чином, після законодавчого схвалення, він витратив засоби і що у результаті було досягнуто.¹ У свою чергу, парламент несе відповідальність і зобов'язується вимагати від уряду виконання цих вимог. Для досягнення цієї мети парламентарії "мають право знати" що робить і скільки витрачає уряд, яке може обмежуватися лише "необхідністю знати".

Прозорість забезпечує можливість для парламенту, ЗМІ, НДО, зацікавлених груп і громадськості розуміти, що робить уряд, і скільки він витрачає, а також давати оцінку тому, наскільки добросовісна виконавча влада в розкритті, поясненні й обґрунтуванні своїх дій і витрат². Конституційні заходи відрізняються у даних випадках, але скрізь парламент грає ключову роль в ухваленні й здійсненні нагляду над бюджетними положеннями, що стосуються безпеки і оборони. Національний бюджет є не тільки технічним інструментом, який відображає передбачувані доходи і витрати. Створюючи умови для прозорості, підзвітності й ефективного управління, *бюджетний процес* є, можливо, найважливішим засобом демократичного контролю над сектором безпеки.

ЧАСТИНА VIII

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ПРИ ПІДГОТОВЦІ БЮДЖЕТУ І В ПЕРІОД ЙОГО УХВАЛЕННЯ

Типовий бюджетний цикл має чотири фази: підготовка бюджету, схвалення бюджету, витрата бюджетних коштів або виконання бюджету, аудит і перевірка. Перша глава у цьому розділі розглядає взаємовідношення між інститутами сектора безпеки під час підготовки бюджету. Другий розділ досліджує роль парламенту в процесі підготовки і схвалення бюджету. Обидва розділи стосуються можливої ролі громадянського суспільства і ЗМІ в цих фазах. Третій розділ описує фазу перевірки і роль національного контрольного органа. Останній розділ розглядає передачу зброї і виклики демократичному контролю

¹ Девід Грінвуд, *Прозорість і підзвітність в оборонній сфері в Південно-Східній Європі* (Софія: Асоціація Д.Маршалла, Болгарія, 2003 р.), стор. 23. Проф. Грінвуд виділяє дві широкі області: *політична і фінансова підзвітність політики*.

² Там же.

Глава 22

Інститути сектора безпеки, громадянське суспільство і ЗМІ під час підготовки бюджету

Інституційні заходи на підтримку процесу підготовки національного бюджету повинні забезпечити результат на трьох рівнях³:

1. Єдина фінансова дисципліна;
2. Розподіл і використання ресурсів, що базуються на стратегічних пріоритетах;
3. Ефективне операційне виконання.

Основна складність у застосуванні принципів другого і третього рівнів до формування бюджету для сектора безпеки полягає в обмеженій можливості об'єктивно оцінити ефективність сектора безпеки. Один можливий підхід полягає у тому, щоб піддати військових, поліцію або розвідку перевірці з компетентним супротивником.⁴ У мирний час іншою можливістю є вимірювання фінансової ефективності або поваги до організацій сектора безпеки. У будь-якому випадку, враховуючи невизначеність у визначенні майбутніх загроз і сценаріїв, в оцінці буде завжди присутній суб'єктивний елемент.

Один всесторонній підхід до оцінки процесу формування бюджету і запропонованого бюджету включає порівняння національних і організаційних положень і досвіду з ідеальною системою формування бюджету, або критерієм, описаною нижче на прикладі процесу формування національного військового бюджету⁵. Ті ж самі принципи підходять, загалом, і до процесу формування бюджету для безпеки.

Формування бюджету як невід'ємний компонент політики в області безпеки і оборони

Формування військового бюджету є процесом у рамках оборонного планування, що гарантує впровадження чітко сформульованої довго- і середньострокової політики в області оборони. Держава чітко визначає цілі своєї політики в області безпеки і оборони в невеликій кількості взаємозв'язаних законодавчих актів. Існує всестороння стратегія для досягнення цілей політики в області безпеки і оборони, тобто приєднання до альянсу. Ця стратегія, сформульована у вигляді законодавчого акту, розглядається широкими колами як реалістична. Країна визначила

³ *Посібник з управління державними витратами* (Вашингтон: Всесвітній банк, 1998), стр.17-29.

⁴ Ці заходи детально описані Крісом Доннеллі, "Уроки з реформи сектора безпеки в Центральній і Східній Європі", в *Реформа і реконструкція сектора безпеки*, ред. Алан Брайдена і Хайнера Хенгі (Мюнстер, Німеччина: Літ Ферлаг, 2004) стор. 45-63.

⁵ Докладний опис див. Тодор Тагарев "Засоби зіставлення процесів формування військового бюджету в Південно-Східній Європі", *Інформація і безпека: міжнародний журнал*, 11 (2003), стор. 95-125, <http://cms.isn.ch/public/docs/doc_556_259_en.pdf> (26 листопада 2004 року).

структуру своїх військ на десять і більше років. Цю мету можливо здійснити, і вона достатньо детально розписана для здійснення управління проведенням досліджень і розвитку, впровадженням політики з розвитку технологій і закупівлею. Виконання цієї мети підтримується довгостроковим планом розвитку сил. Ця мета і довгостроковий план схвалюються урядом або законодавчим органом.

Держава має встановлений процес для створення середньострокового плану або оборонної програми⁶, розроблених для досягнення цілей оборонної політики. Оборонна програма і її компоненти – підпрограми і програмні елементи - створені виключно для досягнення цілей політики. Вона включає різні вимоги, тобто щодо національної оборони і планування у рамках альянсу. Оборонна програма далі включає програми і проекти, які вважаються найбільш пріоритетними щодо цілей політики. Вона охоплює всі дії і витрати в області оборони, включаючи штат, операції і їх матеріально-технічне забезпечення, оборонне замовлення, утилізацію, освіту, дослідження і розвиток технологій і т.д. Оборонна програма обмежена виділеними ресурсами. Вона обмежує будь-які інші вимоги щодо оборонних ресурсів, наприклад, для програм з закупівлі або операційних планів. Вона передбачає альтернативні варіанти, щоб відобразити непередбачені обставини. Оборонна програма включає індикатори виконання. Рівень деталізації першого планового року оборонної програми є достатнім, щоб дозволити їй стати бюджетним планом.

Існує чітке розуміння рівня ризиків, що асоціюються з бюджетними коштами, виділеними для структури сил і оборони в коротко- і середньостроковій перспективі. Держава має метод оцінки ризиків, що асоціюються з плануванням оборони і сил, що відповідає її потребам. Держава розробляє процедури зі створення сценаріїв для впровадження планів про розвиток сил, для оцінки вірогідності протікання кожного сценарію при даних припущеннях, для симуляції роботи запланованих сил, для аналізу результатів симуляції і виявлення ризиків. Більш того, відповідні інструменти підтримують оцінку ризиків, тоді як експерти мають необхідні знання і досвід. Оцінка ризиків повністю впроваджена в цикл планування оборони і сил. Нарешті, процедура формування бюджету направлена на те, щоб чітко відображати цілі політики і програмні рішення. Вона дозволяє ефективно втілювати рішення про політику і програми до бюджету.

Планування бюджету

Ролі й обов'язки виконавчої влади і інших гілок влади щодо військового бюджету ясні. Це відноситься до розподілу ролей і обов'язків між виконавчою гілкою, законодавчим органом і главою держави (верховним

⁶ Наприклад, США використовують термін *Перспективна оборонна програма*. Багато інших країн прийняли термін програма, щоб позначити *обмежений в ресурсах середньостроковий план з розвитку оборони і збройних сил*.

головнокомандуючим); між високопоставленими військовими посадовими особами і цивільними посадовими особами міністерства оборони і міністерства фінансів; ролі й зобов'язання громадського сектора, комерційних організацій і лобіюючих груп, зокрема відношення між виконавчими органами і комерційними організаціями, що належать міністерству оборони або іншим урядовим органам.

Ролі й обов'язки з ключових аспектів військового бюджету визначаються у всесторонній законодавчій базі, положеннях і інструкціях, що містяться у законі про бюджетну систему. При витрачанні державного бюджету виконавча влада має деяку міру гнучкості. Програми і відповідно бюджет можуть відрізнятися від звичайного циклу планування. Проте, широкі повноваження виконавчої влади ясно описані у законодавчих актах. Положення про непередбачені обставини або резервні положення бюджетного закону передбачають чіткі й строгі умови використання засобів. Виконавчі звіти про витрати резервних засобів контролюються на незалежній основі.

Військовий бюджет охоплює всі елементи фінансування (субсидії і "доходи") і витрат. За допомогою чітко сформульованих джерел і цілей, військовий бюджет наповнюється субсидією з держбюджету міністерству оборони; субсидією з держбюджету іншим організаціям, що здійснюють оборонну і пов'язану з оборонною діяльність, наприклад, підтримка військових резервів; фінансуванням через інші національні, міжнародні й двосторонні програми; доходами від продажу надлишків устаткування, інфраструктури і т.д.; доходами від діяльності комерційних організацій і організацій, що забезпечують постачання товарів і послуг зовнішнім організаціям (коли міністерство оборони володіє цими організаціями або має у них частку).

Держава має можливості - методологію, адекватні знання і навчений персонал - для здійснення точних розрахунків щодо майбутніх витрат, включаючи витрати згідно з *Інструментом ООН для уніфікованої звітності відносно військових витрат*, податки, соціальні витрати, витрати на медичне страхування, пенсійні витрати, витрати на утилізацію, витрати на покриття попередніх контрактів, витрати, пов'язані з обслуговуванням позик, а також інші непередбачені зобов'язання.

Всі доходи і витрати класифікуються так, щоб відповідати міжнародним стандартам. Інформація про бюджет представляється так, щоб сприяти аналізу політики і підзвітності. Військовий бюджет представляється докладним чином у формі асигнувань. Він детально розподіляє ресурси між оборонними організаціями, а також між оборонними програмами. У останньому випадку, бюджет чітко визначає ресурси, виділені на навчання, забезпечення, закупівлю, дослідження і розвиток і т.д. для кожної програми і її елементів.

Прозорість

Всі аспекти військового бюджету (планування, виконання і оцінка впровадження) повинні бути прозорими для тих, хто ухвалює рішення, і громадськості. Всі учасники процесу формування бюджету - цивільні й військові особи, відповідальні за планування, міністри оборони і фінансів, урядові ради, законодавчий орган і його комітети, глава держави, орган контролю, лобістські групи, неурядові комерційні й некомерційні організації, ЗМІ і громадськість - здійснюють вплив згідно з чіткими правилами, з повним розумінням всіх аспектів процесу формування бюджету і підпорядковуються принципам демократичного управління.

Публікації військових бюджетів і подібної інформації - основних документів з політики безпеки і оборони, оборонних програм, звітів відносно впровадження і аудиту - повинні бути легко доступні для громадськості. Правила щодо доступності інформації про військові бюджети і подібної інформації також повинні бути надбанням громадськості. Вони повинні бути чітко сформульовані у законі й не давати можливість органам виконавчої влади для секретності. Уряд і відповідні органи зобов'язані згідно із законом публікувати докладну інформацію з військових бюджетів, дозволяючи поінформованому наглядовому органу здійснювати ретельний аналіз. Інформація повинна бути доступна в друкованому форматі й в Інтернеті. Органи виконавчої влади, тобто міністерство оборони, повинні згідно із законом у письмовій формі відповідати на запити про інформацію. Якщо частина інформації є секретною⁷, то вона вилучається, а частина документа, що залишилася, надсилається організації або особі, що зробили запит.

Повинна бути складена уніфікована інформація про бюджет, а також інформація про дійсне і очікуване виконання бюджету за два попередні бюджетні роки. Також повинна бути уніфікована інформація про бюджетні прогнози на п'ять або більше років після закінчення бюджетного року. Держава повинна виконувати міжнародні угоди, що вимагають розкриття інформації з військового бюджету, а саме угоди, прийняті в рамках ООН і ОБСЄ, регулярно надаючи повну, точну і своєчасну інформацію.

Забезпечення цілісності

Формування військового бюджету повинне базуватися на ретельному і надійному прогнозуванні бюджетних/грошових обмежень у всесторонній і послідовній кількісній макроекономічній структурі. Всі основні припущення щодо бюджетного планування, тобто головні фіскальні ризики, невизначені витрати, особливі зобов'язання відносно витрат і т.д., документуються і за них належним чином звітують. Більш того, основні припущення, такі як макроекономічні прогнози, фіскальні прогнози і т.д., оцінюються незалежними експертами.

Всі оборонні програми оцінюються із застосуванням всесторонніх і послідовних факторів вартості, які пов'язані з результатами досліджень,

⁷ Це не є загальним правилом, але базується на певному рішенні відносно класифікації частини інформації.

проведеними національним статистичним органом. Контроль над цілісністю, а також над програмуванням і формуванням бюджету, систематично підтримується інформаційною системою, що має інструменти для проведення автоматизованого аналізу і підтримки рішень. Основа для підзвітності чітко визначена через повне відображення будь-яких змін у способах застосування, а також у підзвітності поточної політики. Альтернативні програми і бюджети, що відповідають різним припущенням, повинні бути ясно визначені й задокументовані. Повинна існувати чітка письмова процедура переходу від однієї альтернативи до іншої, і кожен пункт переходу також повинен чітко документуватися. Повинен зберігатися архів результатів, оцінок планів і впровадження.

Глава 23

Парламент і громадянське суспільство в процесі підготовки і схвалення бюджету

Парламентський і громадський контроль над формуванням бюджету часто стикається з традиційною культурою верховенства виконавчої влади усередині сектора безпеки¹. Тим не менше, "влада гаманця" може і повинна здійснюватися у цілях забезпечення підзвітності у використанні громадських ресурсів на потреби безпеки і оборони.

Найважливіша роль парламенту полягає у встановленні належної законодавчої основи, що гарантує у рамках окремої конституційної структури впровадження всіх принципів, перерахованих у попередньому розділі, включаючи також законодавство в цілях забезпечення всестороннього контролю. Більш того, парламентський і громадський нагляд над сектором безпеки за допомогою бюджету повинен бути вкорінений у політичній культурі держави.

Найважливішими серед вимог вважаються: 1) можливість парламенту і всіх зацікавлених неурядових організацій оцінювати результати діяльності сектора безпеки, враховуючи певні бюджетні асигнації; 2) наявність достатньої інформації, щоб здійснювати таку оцінку в процесі підготовки і схвалення бюджету, здійснюючи нагляд над виконанням бюджету і контроль над бюджетними рахунками.

Формування бюджету для досягнення результату

Технічно складним є порівняння передбачуваних результатів діяльності організацій сектора безпеки з бюджетом, який вони вимагають, і порівняння яким чином ці результати співвідносяться з проголошеною політикою в області безпеки і оборони. У економічних термінах це означає здатність парламенту і суспільства оцінити яка буде "вартість грошей" або, іншими словами, обговорити і схвалити "кінцевий бюджет", представлений

¹ Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 129.

урядом². Вважається загальноприйнятим, що результатом діяльності організації сектора безпеки є *здатність* здійснювати свою роль і місію в передбачених сценаріях щодо безпеки. Для цієї мети парламент повинен зобов'язати виконавчий орган представляти вимоги про виділення бюджетних коштів для будь-якої організації сектора безпеки разом з *планами* щодо видів і способів нарощування і підтримки здатності.

Для організацій в області оборони це прирівнюється до представлення всесторонньої, чітко структурованої і детальної *оборонної програми*, щоб пояснити парламентаріям, які здатності підтримуватимуться і створюватимуться у випадку, якщо бюджетний запит буде схвалений³. У свою чергу, парламент не тільки приймає рішення для схвалення бюджетного запиту, збільшення або зменшення кількості грошей, він ухвалює рішення щодо того, яку з пропозицій відносно розвитку здатностей фінансувати і у яких розмірах. Іноді парламент може ухвалити рішення нарощувати потенціал і відповідно збільшити бюджетний запит. У ефективних бюджетних системах парламент здійснює це, вибираючи з програмних елементів або альтернатив, підготованих і представлених виконавчим органом як частина бюджетного запиту.

Безумовно, це не може відбутися без інформованого і змістовного обговорення у парламенті. У ідеалі, врівноважуючи потреби безпеки і оборони з обмеженнями в ресурсах, парламентарії повинні мати хороше розуміння концепції планування ризиків, а також мати доступ до експертної думки для об'єктивної оцінки цих ризиків. Університети і неурядові мозкові центри часто є добрим джерелом об'єктивної експертизи з вузьконаправлених питань. Врешті-решт, парламентарії повинні відповідати на сприйняття і питання людей щодо безпеки, які часто створюються інтерпретацією ЗМІ політичних і/або експертних дискусій.

Прозорість проти секретності

Прозорість у процесі формування бюджету дозволяє парламенту ефективно виконувати його наглядову роль і підтримувати громадську довіру до сектора безпеки. Проте, впровадження принципів прозорості й підзвітності повинне враховувати і справедливі вимоги щодо захисту конфіденційної інформації. Ключовим правилом у цьому відношенні є те, що парламент не повинен дозволяти повної класифікації інформації, що відноситься до сектора безпеки. Натомість, виконавчі органи повинні прийняти на себе зобов'язання пояснювати у письмовій формі причини для того, щоб зробити весь або частину документа секретним.

² На відмінність від "початкового бюджету" або витрат. Див. Ганс Борн, ред. *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 133.

³ У тому ж значенні інші організації можуть надавати перевагу терміну МВФ *політики*. Див. *Кодекс практик з фінансової прозорості*, Міжнародний валютний фонд, <<http://www.imf.org/external/np/>

Навіть у таких випадках парламентарії повинні здійснювати свої наглядові повноваження. Одним із способів щодо формування бюджету є поділ бюджетних пропозицій на різні рівні класифікації безпеки⁴: парламенту представляються загальні бюджети від організацій сектора безпеки; секретні інвестиції і операційні витрати проходять перевірку в підкомітетах комітету з оборони і безпеки; витрати, що стосуються вищого рівня секретності, перевіряються представниками групи членів "контрольного комітету". Кожен член цієї групи повинен дістати доступ до секретних документів згідно з процедурою, встановленою у відповідному законодавчому акті.

Деякі інші аспекти процедури формування бюджету можуть бути важливі для демократичного контролю над сектором безпеки:

- Встановлення бюджетної дисципліни, тобто точне визначення вартості, обмеження на надмірну витрату коштів, стандартизована бухгалтерія, строгі правила переказу грошей і виплат між фінансовими роками і т.д.;
- Строгий парламентський нагляд над всіма рішеннями виконавчих органів з довгостроковими бюджетними наслідками, тобто основні закупівлі, програми з виплати коштів (пенсії, пенсійна охорона здоров'я для співробітників і т.д.), плани з найму на роботу, інструкції з підвищення на службі і т.д.;
- Інформування парламенту і попереднє залучення відповідних комітетів;
- Надання достатнього часу для обговорення бюджетів, запропонованих організаціями сектора безпеки (від 45 днів до 3 місяців)⁵;
- Належне представлення політичних партій у парламенті, у всіх відповідних комітетах, підкомітетах і "спеціальних контрольних групах";
- Забезпечення можливості для опозиції використовувати громадське обговорення для оголошення і підтримки альтернативної точки зору;
- Наявність експертного досвіду щодо формування бюджету і сектора безпеки серед парламентаріїв і персоналу;
- Продуктивна взаємодія з громадськістю, мозковими центрами і ЗМІ на всіх етапах процесу формування бюджету.

Частина IX

КОНТРОЛЬ НАД ВИТРАТАМИ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ

Після схвалення бюджету для організацій сектора безпеки парламент продовжує свою місію нагляду. Він ухвалює рішення щодо участі в діях за межами країни, обговорює міжнародні угоди і участь у міжнародних спільних ініціативах з безпеки (наприклад, багатонаціональних формуваннях, спільному придбанні озброєння або співпраці в області

⁴ Равіндер Пал Сінг, *Процеси ухвалення рішень з постачання зброї*, Частина 1 (Оксфорд: Оксфорд Юніверситі Прес, 1998).

⁵ Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 134.

оборонної промисловості), санкціонує головні закупівлі на ключових етапах циклу придбання, регулює відкриту пропозицію тендерів і укладення контрактів, вербування і підвищення по службі персоналу і т.д. Все це має важливі наслідки для управління ресурсами. Проте найважливіша частина нагляду здійснюється через контрольні звіти про виконання бюджету, що здійснюються незалежним контрольним агентством, наприклад, національним контрольним офісом.

Глава 24

Національний контрольний офіс і його взаємодія з парламентом

В деяких країнах виконавча влада має велику внутрішню здатність для здійснення контролю над виконанням бюджету сектором безпеки. Проте, для кожної країни важливо, щоб уряд надавав повний звіт, який піддається незалежному контролю. Такими інститутами, затвердженими конституцією і незалежними від законодавчої, виконавчої і судової влади, є інститут генерального аудитора, національний офіс з контролю⁶, офіс з бюджету⁷ або бухгалтерська палата⁸. Парламент повинен гарантувати, що члени цих інститутів мають встановлений термін роботи в офісі, засоби і ресурси для ефективного здійснення своїх місій, і що вони надають регулярні звіти до парламенту або його відповідних комітетів. У випадках виявлення шахрайства або корупції офіс з контролю зобов'язаний докладати також і в судові органи.

Виконання проти контролю виконання роботи⁹

Офіс з контролю перевіряє точність, надійність і ретельність фінансової діяльності всіх урядових і громадських організацій. Він перевіряє чи всі фінансові операції здійснюються відповідно до правил про витрати бюджету. До того ж, офіс контролює, щоб всі громадські витрати і доходи проводилися відповідно до закону про бюджет.

Проте, ще важливішою є його місія зі забезпечення належного використання громадських коштів для досягнення цілей, визначених у законодавчо схваленій політиці безпеки і оборони. У цьому стосунку, офіс з контролю повинен перевіряти відповідність витрат трьом критеріям:

- *Цінність за гроші* - перевірити, застосовуючи якісний і кількісний аналіз, чи ресурси були використані для досягнення максимальних результатів;
- *Ефективність* - оцінити ступінь виконання цілей політики;

⁶ Наприклад, в Об'єднаному Королівстві, див. також www.nao.org.uk.

⁷ Див. *Офіс Конгресу США з бюджету* і діяльність його відділу з національної безпеки на <http://www.cbo.gov/divlist.cfm?Pass=NSD>.

⁸ Наприклад, в Болгарії www.bulnao.government.bg.

⁹ Цей абзац слідує опису в книзі Ганса Борна, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 142.

- *Результативність* - оцінити чи оптимально були використані ресурси для досягнення результатів.

Офіс з контролю може проводити перевірки своїх власних ініціатив або робити це на вимогу парламенту. Значення цього для демократичного контролю над сектором безпеки може підвищуватися через:

- Своєчасний контроль щорічних звітів про виконання бюджету разом з щорічними звітами про виконання, наприклад, щорічним звітом про стан оборони і збройних сил. Лише цей підхід дозволив би оцінити чи було досягнуто очікуваних результатів діяльності сектора безпеки і наскільки ефективно це було зроблено;

- Контроль над кожним випадком витрат фінансів на непередбачені обставини і фінансів, виділених виконавчим органом за власним розсудом, тобто надлишком бюджету на "першочергові проекти";

- Рекомендації, що базуються на результатах контролю, щодо того, як підвищити "цінність за гроші" і загальні показники сектора безпеки.¹⁰

Громадський внесок

Потенціал незалежного контролю може бути підвищений через систематичне залучення ЗМІ і мозкових центрів. ЗМІ можуть мати критичний вплив при виявленні шахрайства, непрофесійного управління і корупції. Незалежні дослідницькі центри, академічні інститути та інші неурядові організації можуть доповнювати контроль в області "цінність за гроші" в окремих областях, наприклад, у програмах з модернізації сил. Велику цінність мають неурядові організації з їх можливістю здійснювати дослідження з предмету "цінність за гроші" і робити облік досліджень з успішного виконання роботи. Дослідження таких організацій можуть мати значний вплив на тих, хто ухвалює рішення, а також на громадську думку, таким чином, роблячи внесок у демократичний контроль над сектором безпеки.

Глава 25

Контроль над торгівлею і переміщенням зброї

Торгівля зброєю часто живить і підтримує конфлікт, руйнує людські життя і підриває процес розвитку. Торговля зброєю, як і інші способи переміщення зброї, військових технологій і технологій подвійного використання, все

¹⁰ Див., наприклад, доповідь Національного офісу з контролю Великобританії (НОК) - *Вертолітна логістика* (Лондон: доповідь контрольного і аудиторського органу HC 840, 23 травня 2002 року). Резюме цієї доповіді доступне на http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102840es.pdf. Вважається, що виконання рекомендацій НОК з оборони, зроблених від 1999 до 2001 року, дозволило заощадити 1.4 мільярда фунтів стерлінгів. Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, ст. 143.

більше стає приводом для тривоги серед міжнародних організацій, парламентів, урядів і неурядових організацій.

Передача зброї охоплює всі види діяльності, в яких задіяні державні й недержавні органи, у цілях закупівлі або продажу зброї. Це включає продаж, купівлю, закупівлю або пожертвування зброї¹¹. Тому правила і процедури, націлені на обмеження обігу зброї, повинні включати перераховані види діяльності.

Ефективний нагляд над торгівлею і передачею зброї базується на всесторонній політиці в області зброї, ефективних механізмах її впровадження і високому рівні прозорості.

Національна політика з передачі зброї

Ця політика, схвалена законодавчим органом, визначає головні принципи торгівлі й передачі зброї. Вона повинна бути узгоджена з національною політикою безпеки і оборони, законом про закупівлі, законами про бюджет і фінанси, договірним правом і правом про врегулювання спорів. До того ж, правила торгівлі зброєю повинні бути сумісні з принципами Статуту ООН, міжнародними або ООН заборонами на торгівлю зброєю, зобов'язаннями, що витікають з членства держави в інших міжнародних організаціях¹², а також вони повинні брати до уваги економічні, політичні, етнічні чинники і чинники в області безпеки в державах, що поставляють зброю.

Наприклад, *Кодекс поведінки ЄС* стосовно експорту озброєнь встановлює вісім критеріїв, які, хоч і не обов'язкові згідно із законом, регулюють політику членів-держав Європейського Союзу з експорту озброєнь. Ці критерії включають: дотримання міжнародних зобов'язань і санкцій, встановлених Радою Безпеки ООН; дотримання прав людини в країні призначення зброї; внутрішня ситуація у країні призначення зброї як функція існування напруги або збройного конфлікту; ризик, що можливий одержувач зброї буде агресивно застосувати цю зброю проти іншої держави або силовим шляхом пред'являти територіальні домагання; поведінка держави-покупця щодо міжнародного співтовариства і її відношення до тероризму; характер союзів, до яких належить держава, і дотримання нею міжнародного права; ризик того, що зброя буде захоплена у країні-покупця і експортована на небажаних умовах; сумісність експорту з технічними і економічними можливостями країни-одержувача. Таблиця 1 пропонує список додаткових міжнародних режимів з контролю над озброєннями¹³.

¹¹ Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 176.

¹² Наприклад, положення "Кодексу поведінки ЄС", схваленого резолюцією Ради Європейського Союзу (8 червня 1998 року).

¹³ Адаптовані з опису в книзі Бернардо Маріані і Кріссі Херст, *Виробництво зброї, експорт і ухвалення рішень в Центральній і Східній Європі* (Лондон: Сейферуорлд, червень 2002 року), стор. 5-7. Доповідь доступна на сайті <http://www.saferworld.co.uk/publications/Beastrep.htm>. Повний список і регулярні оновлення доступні через *Інвентар міжнародних організацій і режимів з нерозповсюдження*

Національна політика повинна встановлювати правила і процедури для забезпечення прозорості й підзвітності виконавчої влади і оборонної промисловості, що вимагає своєчасної парламентської санкції на всесторонній річний звіт з передачі зброї.

Механізми імплементації

Кожна держава повинна встановити механізми нагляду, які б забезпечували всесторонній контроль над передачею зброї і зокрема включали ¹⁴:

- Відповідність експорту заявленій політиці оборони і безпеки, а також міжнародним зобов'язанням;
- Процедури з контролю над експортом оборонних технологій і технологій подвійного застосування, надлишку зброї і боєприпасів, реекспортом і будь-яким іншим переміщення зброї і подібних матеріалів по території держави;
- Посередницькі дії щодо озброєнь;
- Зусилля закрити мережу „сірого” або чорного ринку продажу зброї;
- Контроль над кінцевим застосуванням і подальший контроль у цілях уникнення неналежного використання або реекспорту експортованих товарів.

Таблиця 1. Міжнародні режими з контролю над озброєннями

Режим контролю	Формат	Рік створення
Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ)	Багатостороння угода, майже глобальне членство	1970, постійний з 1995 року
Рекомендації з впровадження положень про контроль над експортом зброї у рамках Договору про нерозповсюдження ядерної зброї	Комітет Цангера	1971
Експорт ядерних матеріалів і матеріалів, пов'язаних з ядерними	Група постачальників ядерних матеріалів (Лондонський клуб)	1975
Конвенція про заборону розробки, виробництва і накопичення запасів бактеріологічної (біологічного) і токсинної зброї і про їх знищення (Конвенція про заборону бактеріологічної зброї - КБЗ)	ООН	1975
Запобігання розповсюдженню хімічної і біологічної зброї (доповнення до КБЗ і ХБЗ)	Австралійська група	1984
Договір про звичайні збройні сили в Європі	ОБСЕ ¹⁵	1990; 1999

озброєнь в рамках Ініціативи проти ядерної загрози на http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/.

¹⁴ Подобиці див. Маріані і Херст, *Виробництво зброї, експорт*.

Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї і про її знищення (Конвенція про заборону хімічної зброї - КХЗ)	ООН	1994
Конвенція про переміщення звичайної зброї	ОБСЕ	1993
Документ ОБСЄ про легку і стрілецьку зброю	ОБСЕ	2000
Вассенаарські угоди про контроль над експортом звичайної зброї і товарами і технологіями подвійного застосування	Добровільна асоціація 33 держав-учасників	1995
Конвенція про заборону застосування, накопичення запасів, виробництва і передачі протипіхотних мін і про їх знищення (Оттавський договір)	Оттавський процес, під егідою Канади	1997
Кодекс поведінки ЄС стосовно експорту озброєнь	Європейський Союз	1998
Протокол проти незаконного виготовлення і обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї (Протокол про вогнепальну зброю)	ООН	2001
Програма дій із запобігання і викорінювання незаконної торгівлі стрілецькою зброєю і легкими озброєннями у всіх їх аспектах і боротьбі з ними	ООН	2001
Ініціатива щодо створення Рамкової конвенції про міжнародні постачання зброї (Угода про торгівлю зброєю - УТЗ)	Ініціатива НДО ¹⁶	2004

Прозорість і контроль

Виникає ряд питань при дотриманні секретності інформації, що стосується торгівлі зброєю: комерційна конфіденційність, національна безпека, тривоги щодо безпеки зі сторони держав-одержувачів зброї, можливий несприятливий вплив на двосторонні відносини і т.д. Проте, прозорість у торгівлі й переміщенні зброї дає декілька важливих переваг¹⁷:

- Прозорість створює ґрунт для підзвітності виконавчої влади парламенту і громадськості;
- Служить інструментом подолання випадків неефективного управління і корупції;
- Сприяє координації між посадовими особами різних урядових органів в ухваленні рішень з експорту зброї;

¹⁵ ОБСЄ - Організація з Безпеки і Співробітництва в Європі, раніше - Конференція з Безпеки і Співробітництва в Європі.

¹⁶ Подробиці див. на <http://www.saferworld.co.uk/iac/att.htm>.

¹⁷ Бернардо Маріані і Ангус Уркхарт, *Прозорість і підзвітність в контролі над експортом європейського озброєння: на шляху до загальних стандартів і кращої практики* (Лондон: Сейфеворлд, грудень 2000 року), <http://svenska-freds.se/transparency/SafTraRep.PDF> (2 листопада 2004 року).

- Сприяє побудові довіри і відповідності національним і міжнародним режимам з контролю.

Тоді як оптимальний рівень доступності інформації потребуватиме подальшого аналізу, з початку 1990-х років існує чітка тенденція впровадження більшої прозорості при переміщенні зброї. Держави зобов'язані обмінюватися істотною кількістю інформації через *Інструмент ООН для уніфікованої звітності відносно військових витрат*. Ряд інших міжнародних документів зобов'язують держави обмінюватися інформацією (Таблиця 2 наводить приклади таких документів і ініціатив).

Таблиця 2. Приклади обміну інформацією відносно переміщення зброї

Ініціативи з обміну інформацією	Формат	Рік створення
Регістр ООН звичайних озброєнь: дані про переміщення зброї, військових товарів, закупівлі з національних джерел і відповідні політики	ООН	1991
Заходи щодо зміцнення довіри і безпеки (Віденський документ 1994 року; Віденський документ 1999 року)	ОБСЕ	1994 1999
Кодекс поведінки ЄС стосовно експорту озброєнь	Європейський Союз	1998
Центр з питань легкої і стрілецької зброї у Південно-Східній Європі (SEESAC)	Пакт стабільності для Південно-Східної Європи	2002

Окрім цього, внутрішня прозорість може бути збільшена шляхом публікації всесторонніх, детальних і чітко структурованих щорічних звітів з експорту зброї і створення формальних процедур для парламентської і громадської перевірки національного контролю над експортом¹⁸. Наприклад, уряд Великобританії вже опублікував сім таких звітів. Вплив таких публікацій на громадську і міжнародну довіру може бути посилений через публікацію резюме звітів оборонних компаній і оборонно-промислових асоціацій, а також через незалежний контроль цих звітів.

Урядові звіти про торгівлю і переміщення зброї, які надають достатній рівень інформації, щоб дозволити парламентаріям і громадськості оцінити яким чином упроваджуються положення з експорту, можуть бути предметом контролю з боку спеціалізованих НДО (мозкових центрів). Щоб забезпечити найвищий рівень прозорості й підзвітності, і щорічні та аудиторські звіти, які містять політичні рекомендації, повинні бути доступними для громадськості. Нарешті, у країнах, які не надають щорічних звітів, прозорість і підзвітність може бути посилена через спеціальний контроль НДО з формулювання, управління і впровадження

¹⁸ Маріані і Укхарт, *Прозорість і підзвітність*, стор. 3.

політики в області національного експортного контролю і переміщення зброї¹⁹.

¹⁹ Див., наприклад, Філіп Гунев, Еміль Тсенков, Бернардо Маріані і Леррі Аттрі, ред., *Зброя під контролем: Впровадження контролю над експортом зброї і боротьба з розповсюдженням стрілецької зброї в Болгарії* (Софія: Центр з вивчення демократії і Сейферуорлд, квітень 2004).

РОЗДІЛ ШОСТИЙ
ЛЮДИ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ - РОЛЬ
ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ

Частина X

ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

Будь-який подальший розгляд питання "першого", "другого" і "третього" покоління реформ військово-цивільних відносин більш є не тільки філософським ухваленням принципів демократичного контролю над військовими інститутами і інститутами безпеки, а радше є питанням управління і ефективності в цій області¹. Знаходження найбільш прийняттого стилю і механізму ефективної передачі повноважень і відповідальності, необхідних для впровадження цілей політики і ефективного ухвалення рішень цивільними особами і службовцями сектора безпеки, складає ядро концепції "ефективного управління" військово-цивільними відносинами і реформою сектора безпеки.

Концепція "ефективного управління"² сектором безпеки стала важливим питанням системи демократичного управління. Вона включає наступні елементи: по-перше, створення ефективного процесу ухвалення рішень, впровадження національної політики безпеки і створення відповідних структур і інститутів, включаючи оборону, розвідку, контррозвідку, внутрішні війська, прикордонників, поліцію і війська для боротьби з організованою злочинністю; по-друге, парламентський нагляд над сектором безпеки, включаючи збройні сили і політику оборони; по-третє, внесок у демократичне управління сектором безпеки громадянським суспільством через окремі експертні групи і експертів.

Ефективне управлінське відношення до секторів безпеки і оборони, а також військово-цивільних відносин, стає можливим лише після розгляду цих питань у ширшій перспективі демократичного управління³. Будь-який інший підхід - ідеологічний або політичний - довів свою неспроможність.

"Ефективне управління" військово-цивільними відносинами і сектором безпеки вимагає освіти і знань. Навчання нового професійного військового персоналу вимагає здатності адаптуватися до нової силової структури, оборонної позиції і нових місій, особливо місій з побудови миру і

¹ Д. Бетц, "Демократичні військово-цивільні відносини на практиці: значення для теорії", доповідь, представлена на конференції "Аналізуючи військово-цивільні відносини" (Гаага, 9-12 травня 2001 року), стор. 3-10.

² См.: Е. Коттей, Т. Едмундз, Е. Форстер, "Проблематика другого покоління: переглядаючи демократію і військово-цивільні відносини в Центральній і Східній Європі", *Збройні сили і суспільство*, осінь 2002 року.

³ Ендрю Коттей, Тімоті Едмундз і Ентоні Форстер повністю мають рацію, коли вони підкреслюють, що демократизація військово-цивільних відносин невід'ємна від ширших процесів демократизації і політико-державного розвитку. Ширша демократизація і відносна внутрішня стабільність є головними чинниками для встановлення демократичного цивільного контролю в багатьох державах Центральної і Східної Європи, на відміну від інших країн, де існують більш загальні проблеми демократичного розвитку. Див. Е. Коттей, Т. Едмундз, Е. Форстер (ред.), *Демократичний контроль над військовими структурами в посткомуністичній Європі: охороняючи охоронців* (Палграв, 2002), стор. 262.

миротворчих місій. Знання і навички потрібні для функціонування у демократичній політичній системі, а також у міжнародних штабах. Знання політики, міжнародних відносин і управління є невід'ємними елементами нових планів. Від нового офіцера потрібно, щоб він розбирався в адміністративних питаннях, а також був здатний готувати документи, брати участь у формуванні оборонного бюджету і бути ефективним у взаємодії з членами парламенту. Особливою умовою повинне бути знання процедур, норм НАТО і програми "Партнерство заради миру", а також бюрократичних способів взаємодії з іншими інститутами і т.д.

Важливою рисою ефективного управління сектором безпеки, таким чином, військово-цивільними відносинами, є впровадження ряду принципів: справедливого управління персоналом; регулярного контролю і оцінки ефективності заявлених цілей відносно методів, що використовуються, і досягнутих результатів; контролю і оцінки професійної моралі відносно бюрократичних методів; збереження належного рівня гласності й міжвідомчої співпраці (через розуміння, збереження інтересу, справедливої критики і контролю). "Ефективне управління" у цій сфері означає, що особи, наділені владою, повинні бути здатними спрямовувати процес створення політики через процес впровадження політичних рішень у бік бажаних цілей. Це вимагає здатності передавати повноваження підлеглим і підкреслювати їм, що досягнення цілей є важливіше, ніж слідування вказівкам керівника (незалежно від того, чи він цивільний чи військовий).

Досягнення цих рівнів адміністративної взаємодії безпосередньо пов'язане з системою найму, відбору і підвищення на службі. Стратегічне мислення у найширшому сенсі цього слова, а також бажання взяти на себе відповідальність за ініційовані дії, є історично новою культурою, і перше питання при наймі, відборі й підвищенні на службі в області оборони і безпеки повинне стосуватися *освіти*, отриманої для виконання нового вигляду роботи і нових завдань.

Обізнаний розгляд питань політики в області сектора безпеки парламентом вимагає зовнішньої і *внутрішньої* експертизи. Те саме стосується впровадження відповідних рішень парламенту. Саме тому найм на роботу персоналу парламенту на постійну основу вважається стратегічним підходом до поліпшення інформаційної і аналітичної бази законодавців.

На закінчення, потенціал концепції "ефективне управління" в області військово-цивільних відносин великий, і будь-яка подальша реформа в цій області повинна запозичити у цієї концепції якомога більше.

Глава 26

Військова повинність і альтернативна військова служба

За правовим статусом військовослужбовцями є кар'єрні військовослужбовці й призовники. Кар'єрні військовослужбовці включають офіцерів, офіцерів у запасі, курсантів і солдатів. Для кар'єрних

військовослужбовців військова служба є професійною службою у збройних силах. Болгарські громадяни, хто пройшли призивну службу (не стосується жінок), офіцери, старші 40, офіцери в запасі, старші 35, і солдати, старші 30, можуть подати заяву на кар'єрну військову службу. Ряд посад, визначених міністерством оборони, можуть займати і жінки.

Проходження призивної військової служби обов'язкове для кожного громадянина Республіки Болгарії чоловічої статі, якому виповнилося 18 років. Вікове обмеження для призовників - 30 років. Тривалість служби 9 місяців, а для тих, хто має вищу освіту, - 6 місяців. Громадяни Болгарії, що постійно проживають закордоном, не можуть бути звільнені від служби лише внаслідок проживання закордоном. Призовник виражає готовність узяти на себе особисту відповідальність щодо захисту країни. За допомогою загальної військової повинності збройні сили перебувають у тісному контакті зі всіма жителями і зокрема молодим поколінням. Важливість загальної військової повинності не змінює принципу, згідно з яким, з ряду причин людину не можна примусити проти її волі пройти військову службу із зброєю. Той, хто користується цим правом, зобов'язаний пройти цивільну альтернативну службу.

Поступовий перехід від призивної до професійної служби в болгарських збройних силах визначається глобальними тенденціями і безперечними професійними перевагами кар'єрного службовця перед призовником. Обмежений період військової служби і неможливість у зв'язку з цим навчити призовників застосовувати і користуватися бойовою зброєю, а також зобов'язання держави підтримувати мир і безпеку в регіоні, більш не роблять призивну службу привабливою.

Це правда, що "професіоналізація" організацій сектора безпеки є одним з питань, що найбільше обговорюється. Це питання стосується практично всіх аспектів перетворення цих організацій: функціональної ефективності, пристосування до нових реалій безпеки, військово-цивільних відносин і демократичного контролю, поліпшення дисципліни і моралі серед військ, бюджетних обмежень і т.д. Професіоналізм часто розглядається як панацея від всіх проблем, починаючи від жертв і поранень, отриманих під час проходження призивної служби, до участі в бойових або миротворчих операціях у форматі союзів або "коаліції добровольців". Формально питання професіоналізації призивної служби в болгарських збройних силах виникло із *Законом про оборону і збройні сили Республіки Болгарія* (1995), який вперше дозволив найм на службу професійних солдатів. Цей закон і численні поправки до нього, проте, зберегли первинний підхід до набору солдатів. Стаття 93 Оборонної доктрини 1999 року вимагає завершення процесу професіоналізації збройних сил до 2010 року. Цей документ, проте, не дає жодної характеристики процесу і залишає його операціоналізацію в руках уряду. На жаль, політична програма уряду навіть не згадує слово "професіоналізація", незважаючи на те, що один з чотирьох розділів *Плану дій щодо членства і Національної щорічної програми* з впровадження плану з самого початку процесу реалізації Плану дій стосувався саме

професіоналізації у всесторонньому розумінні цього слова. Можливо, особами, що найчастіше виступають з цього питання, є голова генерального штабу і ряд генералів генштабу і служби (тобто вище військове керівництво). Можливо, саме їх виступи мали вплив на поточні плани щодо негайної готовності до членства в НАТО, і було ухвалено рішення щодо повної професіоналізації морських і повітряних сил до 2006 року і всіх збройних сил - до 2010 року. Причини для такої ініціативи не достатньо ясні. З одного боку, старші військові посадові особи говорять про скорочення програми професіоналізації призовної служби. З іншого боку, добре відомо, що ці солдати дорожче коштуватимуть, ніж ті, що на призовній службі, але є абсолютна упевненість, що 45000 є "санітарним мінімумом". Це означає, що для одночасного забезпечення процесу професіоналізації і модернізації, вони сподіваються на більший бюджет, включаючи окреме фінансування для подальшої великої закупівлі зброї і бойової техніки. Політичне керівництво підтримує такий підхід, в усякому разі, публічно. Основою причиною для цього (Генерал-лейтенант у відставці Аню Ангелов, 2003) є відсутність всесторонньої державної стратегії, що би базувалася на глибокому порівняльному аналізі переваг і недоліків двох основних підходів до набору солдатів.

Безумовно, необхідне чітке і доскональне розуміння питання професіоналізму, хоч би тому, що добре відома відсутність рівності між відміною призовної служби і існуванням професійної армії. В той же час, професіоналізація болгарських збройних сил приділяє увагу загонам, які беруть участь в операціях з підтримки миру під егідою НАТО, і особливо боєготовим силам. Згідно з Щорічним звітом з національної оборони і збройних сил – 2002, наземні війська найняли приблизно 3,700 солдатів, у повітряних військах рівень професіоналізації - 26%, а у військово-морському флоті - 81%, оскільки штат військових кораблів знаходиться повністю на контрактній основі.

Наявність професійних солдатів ще не означає наявність професійної армії у плані загальної результативності. Важливі й багато інших елементів, такі як менталітет, етика, лідерство, управління, громадська довіра і підтримка, а також повний демократичний контроль. У цьому контексті, цивільні експерти і експертиза знаходяться серед цих чинників, значення яких для ефективного функціонування армії росте швидкими темпами у нових умовах безпеки. Останні роки інтенсивної підготовки до членства в НАТО і ЄС також визначили і пояснили важливість ефективної цивільної державної бюрократії, включаючи, і навіть особливо, всередині організацій сектора безпеки. В організаціях сектора безпеки це вимірюється ступенем спільної роботи військового і цивільного персоналу над питаннями оборонного планування, розподілу ресурсів, управління ресурсами, громадської інформації, політики щодо персоналу, спеціалізованого навчання, розвідки і співпраці між організаціями, що працюють у сфері міжнародної безпеки.

До цього моменту розвиток ефективної цивільної експертизи, здатної відігравати професійну роль у системі безпеки, мав справу з двома

основними проблемами в Болгарії. Перша є історичною і стосується того, що побудова європейського типу державної бюрократії і створення збройних сил направлялися і управлялися зовнішньою силою - Російською імперією після 1887 року і Радянським Союзом після 1944 року. Друга полягає у поточній хронічній нестачі добре підготовлених цивільних осіб, здатних професійно займатися питаннями оборони і безпеки так, щоб завоювати довіру військових. Однією з причин, крім спадщини тоталітаризму, є систематичне зменшення привабливості військової служби для молодих людей в основному тому, що постійні скорочення і структурні зміни роблять професію нестабільною. Щоб подолати цю проблему, за останні роки були зроблені серйозні зусилля, щоб забезпечити цивільних осіб можливістю освіти з питань безпеки і оборони в країні й за її межами, забезпечити поступове збалансування оплати між військовими і цивільними, слідуючи принципу "однакова оплата за ту ж роботу", поліпшення різноманітності посад для обох категорій, в основному на рівні міністрів і т.д.

Глава 27

Зміцнення демократичних цінностей і професійного духу в службах сектора безпеки

Важливо розуміти, що демократизація військово-цивільних відносин є соціально-культурною проблемою, а не тільки проблемою структурного або законодавчого формату. Зазвичай "діагноз" відносин між армією і громадянським суспільством у молодих демократіях враховує неможливість відповідності нескінченному ряду демократичних стандартів, необхідність структурних реформ, корекції доктрини і закупівлі сучасної зброї. Іншими словами, проблеми цивільного контролю пов'язані не з поведінкою або правилами, а з правовими, структурними і конфігураційними схемами. Ця прогалина в аналізі політики приводить до неефективних заходів щодо вирішення проблеми. Зосереджуючи увагу на організаціях, законах і документах, поліпшенні управління, реорганізації міністерств і командування, скороченні збройних сил, ухваленні нових процедур, потрібно пам'ятати, що всі вони є передумовами для існування демократичних військово-цивільних відносин. Але чи приведуть вони до функціональної моделі демократичних військово-цивільних відносин залежить від ступеня розвитку громадянського суспільства і присутності громадянської (активної) політичної культури серед його членів.

Впровадження демократичних цінностей і високих професійних стандартів у службах сектора безпеки має на увазі створення механізмів усередині організацій сектора безпеки, які б покращували розуміння і повагу до демократичних цінностей і інститутів, а також принципів прав людини. Ці внутрішні механізми необхідні для доповнення парламентського, урядового і громадянського контролю над сектором безпеки. Для людей в уніформі це є важливим питанням, і те, яким чином

вони на нього відповідять, визначить, що вони думають про свою професію і свої дії як членів цієї професії. Для політика це надзвичайно важливо, тому що його рішення у демократичній системі зрештою визначають застосування або незастосування військових або насильницьких дій. Більш того, політики зрештою відповідальні й за витрати матеріального багатства і, що найважливіше, за незамінні людські життя. Нарешті, громадяни несуть відповідальність за обрання політиків, які ухвалюватимуть ці рішення, і за підтримку або відкидання цих рішень, коли вони вже прийняті.

Високі військові ідеали важливі для здатності армії здійснювати її функції у мирний і військовий час. Ці ідеали створюються з часом і підтримуються безперервним зміцненням спільних цінностей. Ці цінності включають і поняття необмеженої відповідальності, яке стверджує, що будь-який солдат повинен бути готовим ризикувати своїм життям заради мети, вищої ніж його власний інтерес. Утвердження демократичних цінностей й ідеалів є відправним пунктом у дослідженні й аналізі проблем, що мають велику важливість для військової професії. Ряд чинників, як внутрішніх, так і міжнародних, руйнують професійні військові цінності. Це включає виникнення постмодерністської і егоїстичної етики, а також зміни у структурі міжнародної системи і відповідно зміни вимог, що висувуються до людей, що працюють в організаціях сектора безпеки. Нові військові офіцери, всупереч історії і традиції, все більше не схильні приносити жертви для досягнення цілей у військових місіях, які стали другими за пріоритетністю після захисту сил. Що це означає для командирів, що соціалізуються у цьому новому середовищі, коли дзвін війни знову зве на традиційні війни, в яких досягнення ефективності стало можливим здебільшого через самопожертвування військових командирів і солдатів?

Військові здійснюють моральну функцію у тому, що вони несуть відповідальність перед суспільством щодо захисту прав членів цього суспільства від зовнішніх загроз. Зі свого боку, у відповідь на це лояльне і принципове служіння для захисту способу життя, держава приймає деякі зобов'язання щодо солдата, включаючи оплату. Найважливішими є повага і лояльність, якими держава нагороджує своїх солдатів у різних формах. Хантингтон вказує на те, що виконання цієї відповідальності вимагає співпраці, організації і дисципліни (*Військовий розум: консервативний реалізм і професійна військова етика*, 1986). Ці чинники, у свою чергу, вимагають, щоб кожна військова особа підкорялася волі групи. Щоб забезпечити прийняття солдатом обмежень, покладених на нього, вводяться поняття традиції, духу, єдності й спільноти як основні цінності. Ухвалення і впровадження цих цінностей формують основу військової системи цінностей.

Найістотнішою відмінністю між військовою етикою і етикою інших професійних груп є те, що члени військової професії приймають концепцію "необмеженої відповідальності". Солдати юридично і етично зобов'язані виконувати свої обов'язки і завдання без страху перед небезпекою і, врешті-решт, бути готовими ризикувати своїми життями, якщо того

вимагає ситуація. Прийняття цієї концепції необмеженої відповідальності військовими підтримується, як вже було сказано, шляхом формування загальних вірувань і цінностей, іншими словами, військового духу. Наступні елементи можуть допомогти у зміцненні демократичного виміру для службовців у формі:

- Зобов'язання дотримуватися конституції і верховенства закону. Це, перш за все, означає деполітизацію, неучасть у політичних партіях і лояльність не конкретному політичному лідерові, уряду, міністрові або директорові, а національному ідеалу, суттю якого є конституція. Служби безпеки є політично нейтральними, і тому політичним партіям не дозволяється проводити передвиборні кампанії у казармах. Залучення професіонала з сектора безпеки в політичний процес повинне базуватися на чітких правилах і здійснюватися строго поза його обов'язками і місцем служби. Цивільний нагляд над сектором безпеки повинен включати розуміння характеру військової присяги і що робиться для того, щоб забезпечити її виконання.

- Люди в уніформі повинні бути забезпечені стимулюючими і мотивуючими внутрішніми правилами. Чітка національна військова система підпорядкування не дозволяє неналежного підпорядкування, особливо на верхніх рівнях керівництва, де можна легко переступити межу між "політичним" і "професійним". Стабільність і адаптування у часі правил, що стосуються кар'єри, забезпечують персонал і їх сім'ї. Практика підвищення на службі, що базується на результатах роботи, повинна застосовуватися до всіх військових чинів.

- Професіонал, що працює у секторі безпеки, повинен мати сучасну і всесторонню освіту і трудові кваліфікації. Потрібний і перехід від принципів вивчення і відтворення до критичного мислення і креативної інтерпретації. Всі знання з безпеки та військових питань і набуті навички є настільки динамічними, що без такого підходу може виникнути небезпека навчати офіцерів "застарілим методам ведення військових дій". Фактом є і те, що знання і навички базуються на міжнародному досвіді, і доступ до всесвітньої інформації є невід'ємним елементом будь-якого рівня і виду освіти. Лише спільна робота політиків, чутливих до військових проблем, і солдатів, чутливих до політичних проблем, може бути ефективною в сучасному складному середовищі безпеки.

- Професіонали організацій, що працюють у сфері безпеки, повинні мати належний і стимулюючий соціальний статус. У ринковій економіці та суспільствах, що мають різноманітність вибору, включаючи вибір на життя і роботу за кордоном, зменшення ролі та соціального статусу руйнує мотивацію професіонала і може сприяти корупції.

- Цивільна експертиза повинна відповідати їх обов'язкам. Установа, яка найбільше відповідає багатовимірним завданням міністерства оборони, - це міністерство, яке поєднує у собі політичний апарат міністра, штат державних службовців для виконання адміністративних функцій, а також вище військове керівництво. Сфери відповідальності за виконання політичних, адміністративних і командних функцій повинні бути розділені,

але знаходиться під одним керівництвом. Об'єднане і ефективне міністерство полегшує обмін ідеями і інформацією між керівництвом обох складників військової структури і допомагає у досягненні скоординованих рішень. У цьому випадку оперативний контроль над армією означає участь у процесі підготовки оборонного бюджету, стратегічному плануванні та визначенні структури і пріоритетів розвитку збройних сил, контролі над їх застосуванням, визначенні завдань розвідки на користь оборони, підготовці військового замовлення, постачань зброї і військової техніки, а також повному контролі над політикою набору персоналу в збройні сили.

- Служба безпеки повинна бути дзеркалом суспільства. В принципі всі посади в службі безпеки повинні бути відкриті для всіх громадян, незалежно від статі, політичної приналежності, класу, раси або релігії. Вибір найбільш кваліфікованого чоловіка або жінки на відповідну для нього/неї посаду є основним критерієм відбору.

- Професійний дух і кодекс поведінки повинні відповідати суспільним очікуванням і сучасним професійним стандартам. А. Хартл дав наступне визначення етики (*Етичні питання в ухваленні рішень щодо оборони*, 1989): *"Професійна етика - це кодекс правил і стандартів, що регулюють поведінку професійної групи. Кодекс може бути формально опублікованим або неформальним, тобто таким, що містить стандарти поведінки у вигляді навчання і прикладів"*. Найістотнішою відмінністю між військовою етикою і етикою інших професійних груп є те, що члени військової професії приймають концепцію "необмеженої відповідальності". Солдати юридично і етично зобов'язані виконувати свої обов'язки і завдання без страху перед небезпекою і, врешті-решт, бути готовими ризикувати своїми життями, якщо того вимагає ситуація. Прийняття цієї концепції необмеженої відповідальності військовими підтримується, як вже було сказано, шляхом формування загальних вірувань і цінностей, іншими словами, військового духу.

Частина XI

ОСВІТА І УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

Ефективний нагляд над управлінням персоналом є ключовою складовою демократичного контролю над сектором безпеки. Він повинен всестороннім чином охоплювати питання найму на роботу, освіти, відбору, підвищення на службі і, загалом, управління кар'єрою, щоб впроваджувати демократичне мислення і відповідну інтеграцію організацій сектора безпеки в суспільство для того, щоб вони не стали загрозою демократії.¹

Політичний нейтралітет

Всі організації сектора безпеки повинні бути політично нейтральними, а політичним партіям не дозволяється проводити кампанії безпосередньо

¹ Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 149.

усередині приміщень сектора безпеки або через персонал служб безпеки. У багатьох країнах чоловікам і жінкам, що служать, не дозволяється ставати членами політичних партій. У інших країнах вони можуть бути членами партії, але без активної участі і, безумовно, без права проводити кампанії усередині організацій безпеки або будучи в уніформі. Як правило, в демократичних країнах військовослужбовці не можуть бути членами парламенту. У небагатьох винятках військовослужбовці на службі можуть балотуватися і ставати членами місцевих або обласних рад.

Найм на роботу

Вся політика щодо управління персоналом, включаючи політику найму, підлягає демократичному контролю. Парламенти повинні добиватися гарантій, що система найму на роботу в служби безпеки є відкритою для всіх прошарків суспільства, а вибір базується на досягненнях і кваліфікаціях кандидатів. Всі вакансії в службах безпеки повинні бути доступні всім громадянам, незалежно від статі, політичної приналежності, класу, раси або релігії². В ідеалі, склад персоналу служб безпеки, поліції і особливо збройних сил повинен відображати склад суспільства. Низка демократичних країн впроваджує особливу політику для залучення недостатньо представлених суспільних груп на роботу в службах безпеки.

У державах, де конституційний обов'язок "захищати країну" є обов'язковим через закон про військову службу, парламенти повинні встановити чіткі правила щодо відповідальності, тривалості служби, відстрочки і звільнення, штрафу за ухилення від служби, вікових обмежень і процедур найму. У призивній армії, так само як і якоюсь мірою в повністю професійній, тобто добровільній і військовій, служба може виконувати важливі соціальні функції, забезпечуючи освітою, навиками і кваліфікацією, які можуть стати в нагоді в кінці служби, а що ще важливіше, функціонувати "плавильним казаном" для різних груп суспільства.

Більшість демократичних держав, які зберігають систему призову в армію, визнають законне право людини відмовитися від вступу до рядів збройних сил і носіння зброї, що базується на її релігійній приналежності або особистих переконаннях. Такі особи, що відмовляються від проходження військової служби з релігійних або інших міркувань, повинні пройти альтернативну службу замість військової. Правила про статус особи, що відмовляється від проходження військової служби, і про проходження альтернативної служби, а також впровадження цих правил є предметом парламентського контролю і нагляду.

Ефективна і конкурентоздатна система прийому на роботу дозволяє тримати в секреті інформацію про найм і оплату персоналу служби безпеки. Оплата праці є важливим чинником у знаходженні відповідних кандидатів для організацій сектора безпеки. В той же час чітка перевага професійної над інституційною мотивацією у виборі кар'єри в службі

² Там же, стр. 152.

безпеки може потенційно привести до структурних дефектів у професії і сильно обмежити можливості для здійснення об'єктивного цивільного контролю³.

Освіта

Освіта співробітників служби безпеки повинна впроваджувати демократичні цінності та норми, одночасно готуючи професіоналів, які були б готові до виконання своїх завдань. Для цього освіта повинна включати курси з демократії, конституційного, міжнародного і гуманітарного права. Освіта повинна бути політично нейтральною, і вона ніяким чином не повинна включати курси з політичної ідеології і елементи пропанди⁴.

На додаток до необхідної технічної експертизи, співробітники і особливо офіцерський склад повинні бути готовими мати справу з двозначністю і непередбачуваністю середовища безпеки 21 століття, бути знайомими з різними культурами, розуміти і поважати міжнародне гуманітарне право і права людини, творчо підходити до використання інформаційних і комунікаційних технологій, розуміти наявність нечітких меж між застосуванням військових, дипломатичних, психологічних і інших інструментів для впливу на опонента, а також вимоги міжвідомчої і міжнародної співпраці.

Таким чином, акцент в освіті співробітників служб безпеки все більше зміщується у бік навчання лідерству. Цей тип навчання передбачає конкретні навчальні завдання, які, проте, повинні також включати загальні навчальні завдання, щоб гарантувати цілісність професії, незалежно від змін у суспільстві, у війні та політиці безпеки і оборони. Ці завдання включають: "участь, креативність, гнучкість, критичне мислення, здатність діставати і обробляти інформацію, здатність повідомляти і обмінюватися інформацією, розуміння суспільства, витривалість у конфлікті, готовність приймати відповідальність і здатність підтримувати цілісність організації"⁵.

Окрім цього, навчання співробітників служб безпеки є безперервним процесом, який повинен бути частиною їх кар'єри. На щастя, прогресивні інформаційні технології, одночасні та дистанційні технології і особливо технології розподіленого навчання забезпечують достатньою кількістю можливостей для організації безперервного процесу навчання практично для всіх категорій співробітників служб безпеки⁶.

³ Як визначено Самюелем П. Хантингтоном в книзі "Солдат і держава: теорія і політика військово-цивільних відносин", нове видання (Кембрідж, Массачусетс: Гарвард юніверсіті пресс, 1985).

⁴ Ганс Борн, ред., *Парламентський нагляд над сектором безпеки*, стор. 152.

⁵ Детлеф Е. Герольд і Ганс Е. Радбрух "Огляд: військова освіта в контексті євроатлантичної безпеки" в книзі *Роль військової освіти в реструктуруванні збройних сил*, під ред. Ернста Гілмана і Детлефа Е. Герольда, Серія монографій Оборонного коледжу НАТО, № 1 (Рим: Оборонний коледж НАТО, 1993), стор. 1-8.

⁶ Катерина Синиця, ред. *Прогресивне розподілене навчання*, Спеціальний випуск *Інформація і безпека*, том 14 (2004).

Нарешті, заходи зі створення процесу навчання, що відображає всі згадані проблеми, повинні розглядатися як невід'ємна частина процесу демократичного нагляду над сектором безпеки.

Управління кар'єрою

Управління кар'єрою співробітників служб безпеки повинне слідувати ряду принципів:

- Застосування стандартизованих правил управління кар'єрою співробітників, які добре відомі та відносно стабільні;
- Регулярне оцінювання кожного члена організації безпеки в рамках прозорого, об'єктивного і справедливого процесу;
- Вибір і підвищення на службі, що базуються на професійних успіхах і особистих якостях (а не на партійній або ідеологічній приналежності);
- Застосування професійних і ясних критеріїв для призначення вищого керівного складу у сфері безпеки; цивільне і у деяких випадках парламентське затвердження керівного складу;
- Підтримка достатнього резерву потенційних кандидатів для підвищення і призначення на певну посаду, особливо на керівні посади в секторі безпеки;
- Призначення цивільних осіб на вищі керівні посади;
- Ефективне використання ресурсів.

Наприклад, структура професійного виду військ - питання "піраміди" військових звань, що має особливу славу в суспільствах перехідного періоду, - має значний вплив на професійний дух служби, але також є і питанням витрат. Тому в демократіях, де присутній ефективний цивільний контроль, парламент приймає рішення щодо кількості штату в організаціях сектора безпеки, а також щодо структури звань, і схвалює бюджет для сектора безпеки.

РОЗДІЛ СЬОМИЙ

МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

Теперішня міжнародна система характеризується відсутністю повністю гарантованого порядку і зоною, що складається з євроатлантичних держав з високим ступенем стабільності, а також величезною площею земної кулі, на якій проживає населення і існують держави з неефективною або нестабільною владою. Проблеми безпеки існують у різних контекстах і є першочерговими для розвинених і недостатньо розвинених країн світу. Реформа демократичного контролю над сектором безпеки стала на початку двадцять першого століття ключовим викликом для євроатлантичного регіону, а також для країн¹, що розвиваються. Цей розділ посібника розглядає роль різних міжнародних інститутів і двосторонніх інструментів у процесі переходу до демократичного цивільного контролю над сектором безпеки, внесок оборонної дипломатії, нормативне значення Кодексу поведінки ОБСЄ, а також особливе поєднання питань перехідного періоду, розвитку і постконфліктних проблем в еволюції військово-цивільних відносин в Південно-Східній Європі.

Глава 28

Роль НАТО, ЄС, Пакту про стабільність для Південно-Східної Європи і інструментів двосторонньої співпраці у процесі переходу до демократичного цивільного контролю над сектором безпеки. Оборонна дипломатія

Парадигма інтеграції Болгарії у НАТО і ЄС базується на ряді припущень, які визначають роль цих організацій у політичних, економічних, судових реформах і реформі сектора безпеки.

- Болгарія не приєднується до НАТО тому, що вона потребує допомоги перед неминучими загрозами;
- Болгарія була чинником стабільності в регіоні за останні п'ятнадцять років і поділяє євроатлантичне сприйняття загроз і зусилля з їх нейтралізації у всіх критичних випадках;
- Болгарія приєднується до НАТО і ЄС у зв'язку з колективним інтересом об'єднати зусилля, направлені на забезпечення безпеки, стабільності та соціального прогресу;
- Болгарія пропонує НАТО і ЄС свій потенціал стабільної демократії, що розвивається, суспільства, що прямує до швидкого досягнення європейських економічних і соціальних стандартів та потенціал своїх збройних сил, роблячи величезні зусилля для пристосування до нових умов. Ці якості повинні супроводжувати стабільну політику відносно НАТО і ЄС декількома урядами за останні шість років, і, звичайно, важливе

¹ Теодор Г. Вінклер, *Управляючи змінами: реформа і демократичний контроль над сектором безпеки і міжнародний порядок*, Спеціальний випуск, № 1, Женева, жовтень 2002 року.

стратегічне місцерозташування держави в контексті нової географії безпеки.

Зважаючи на таке визначення інтересу Болгарії у членстві, політичні успіхи Болгарії у НАТО повинні базуватися на передбачених позиціях, на відповідальних і консолідованих діях, на ухваленні зважених зобов'язань продовжувати процес реформ.

Основний принцип НАТО базується на припущенні, що адекватні умови, організація і демократичний контроль над національними інститутами безпеки є важливим компонентом сучасних демократичних держав, що робить внесок до міжнародної безпеки і стабільності. Альянс робить обов'язковою вимогою членства те, що кожна держава повинна бути здатна гарантувати свою національну безпеку, роблячи внесок до колективних зусиль зі забезпечення міжнародного порядку і стабільності шляхом створення прозорих і підзвітних організацій й політики та шляхом вживання заходів, щоб зробити ці організації ефективними і адекватними з погляду реальних потреб і можливих ресурсів. Ці стандарти застосовуються без виключення до всіх членів - старих і нових - а також до учасників програми Партнерство заради миру.

І в НАТО і у державах-членах йде поточний процес ревізії існуючих стандартів, політик і структур для доведення їх до рівня нових парадигм Альянсу і нових стратегічних параметрів, що до них відносяться. Таким чином, реформа сектора безпеки і особливо військової системи стають обов'язковим компонентом політики щодо членства Болгарії.

Основні критерії реформи цих організацій базуються на ряді офіційних і неофіційних стандартів, які є швидше питанням мовчазної згоди, ніж офіційного документа. Проте, вони відображають загальне зобов'язання держав-членів запобігти перетворенню розширення на ослаблюючий та ізолюючий компонент через можливу втрату політичної або операційної ефективності. По своїй суті, ці критерії спираються на розуміння того, що організації сектора безпеки:

- Повинні бути ефективними у виконанні їх юридично визначених функцій;
- Вони повинні працювати на основі виправданих і відповідних національних стратегій безпеки і оборони, де колективна безпека і оборона відіграють центральну роль.
- Вони повинні також знаходитися під ефективним демократичним контролем і бути забезпечені ресурсами для стратегічної трансформації і розвитку.

При детальному розгляді, система офіційних і неофіційних стандартів НАТО представляє чітку картину вимог, які повинна виконати кожна держава-партнер або держава-член при підготовці до членства або будучи членом:

- Оновлювати національну стратегію з безпеки та національну військову стратегію, які повинні бути винесені на обговорення громадськості та прийняті парламентом. Ці документи повинні відображати сприйняття загроз, що поділяється керівництвом країни і громадянами; вони повинні

визначати ролі, місії і стратегії організації сектора безпеки і зобов'язання надавати ресурси, виходячи із стратегічних масштабів;

- Сучасна структура і персонал для організацій і системи ухвалення рішень у мирний час, під час кризи і військового конфлікту, включаючи такі питання, як консультації НАТО і перш за все "передачу контролю" через національні контингенти коаліційним органам;

- Довгострокові цільові та пріоритетні положення про надання ресурсів у цілях забезпечення створення стабільності та планованого процесу управління, включаючи процеси в контексті коаліції;

- Програми з трансформації, реорганізації і розвитку, що базуються на стратегічному аналізі, прогнозах і пріоритетності, беруть до уваги і національні пріоритети і тенденції Альянсу, а також забезпечуються ресурсами, достатніми для оперативного планування і формування бюджету, та систематично здійснюються і піддаються парламентському моніторингу;

- Військові, силові, організаційні, штабні, командні та стратегічні органи, що мають відповідний штат і спорядження, щоб протистояти викликам національній і колективній безпеці та обороні;

- Регулятивні рамки, які відповідають рівню демократії і вимогам ефективності, у цілях забезпечення виконання завдань на національному рівні або в коаліційному форматі;

- Ефективна система управління людськими ресурсами в секторі безпеки - військова і цивільна - що також включає регулярне навчання і тренінги з питань безпеки і оборони, а також програми з набору персоналу і адаптації (при наймі або звільненні людей);

- Регулярна підзвітність парламенту і громадськості в цілях освітлення фінансових, організаційних, функціональних і операційних питань;

- Система збору, обробки і подачі інформації, що відповідає середовищу безпеки і національним і колективним вимогам, - система, що використовується в процесі ухвалення рішень на національному або союзницькому рівнях;

- Регульована прозорість політики безпеки і оборони, що забезпечує реальний цивільний контроль і включення більшої кількості чинників у формування політики в цілях організації "суспільства безпеки" на національному і союзницькому рівнях.

Болгарія працює над цими критеріями вже довгий час і зуміла досягти добрих результатів у багатьох областях. У ряді областей, проте, відчутне відставання, і показові випадки останніх років вказують на те, що багато ще потрібно зробити. Правильне трактування критеріїв показує, що практичний моніторинг політики в контексті її впровадження може бути неупереджено здійснений лише Національною асамблеєю, її комітетами і зацікавленими членами парламенту. Взаємодія з неурядовим сектором і академічними колами в цілях регулярного і детального моніторингу є необхідною передумовою для успіху.

Воєнна дипломатія давно є одним з основних компонентів міжнародної дипломатії і ефективним методом розвитку двосторонніх і

регіональних відносин. Роль воєнної дипломатії виражається у двох основних функціях: превентивній дипломатії і примусовій дипломатії. В рамках превентивної дипломатії, військовий компонент є націленим на створення клімату довіри, необхідного для поліпшення відносин між двома країнами. Це також може бути воєнна дипломатія мирного часу. Болючий балканський досвід показує, що найкращим підходом до запобігання конфронтації між двома країнами є визначення загальних інтересів і розширення співпраці між ними в різних областях, особливо "військовій". Прогрес, що спостерігався за останнє десятиліття у регіоні Південно-Східної Європи, вказує на динаміку міждержавних відносин і зміну їх інтересів, також і в оборонному контексті. Через це, оборонна дипломатія мирного часу повинна встановити правильний темп для розвитку військових відносин.

Незважаючи на те, що у Болгарії все ще немає послідовної і всесторонньої концепції з оборонної дипломатії, держава вживає істотну кількість широкомасштабних заходів, особливо під час кривавих воєн у Югославії і як частину зусиль щодо приєднання до НАТО. У документах з національного планування "оборонна дипломатія" не існує як встановлена місія. Стратегічний оборонний огляд у 2003-2004 році здійснив переоцінку військових місій і завдань, щоб пристосувати їх до реалій і вимог цілої ситуації безпеки. Стратегічний оборонний огляд встановив, що акцент повинен бути зміщений у бік створення здатностей реагування для запобігання кризам і конфліктам. Їх суттєвим компонентом є оборонна дипломатія в її сучасному розумінні. Слідуючи міжнародно-прийнятому визначенню цього терміну, деякі з його компонентів знаходяться у Місії 2: *внесок у міжнародний мир і безпеку*. Основа його змісту була визначена таким чином:

Місія з підтримки міжнародного миру і безпеки здійснюється згідно з міжнародними і коаліційними зобов'язаннями щодо боротьби з тероризмом, запобігання і управління кризами і конфліктами за межами держави, участі в багатонаціональних миротворчих військах, діяльності на підтримку Європейської політики безпеки і оборони, контролю за озброєннями, нерозповсюдження зброї масового знищення і засобів її доставки, міжнародної військової співпраці, гуманітарної допомоги, посилення довіри і співпраці.

Два окремі військові завдання підкреслюють і роблять значний внесок до цілей, поставлених оборонною дипломатією:

- *Міжнародна військова співпраця і участь у багатонаціональних і двосторонніх військових формуваннях*. Угода про *Багатонаціональні миротворчі війська в Південно-Східній Європі* була підписана міністрами оборони семи країн у 1998 році в Скоп'є. Албанія, Болгарія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Греція, Італія, Румунія і Туреччина (що індивідуально розглядаються як країни від 1 до 7) зібралися разом, щоб продемонструвати зобов'язання щодо регіональної безпеки і стабільності, сприяти співпраці між своїми військовими силами і сприяти добросусідським відносинам між країнами. Словенія і США прийняли статус спостерігачів, але висловили повну підтримку цій ініціативі. Хорватія стала третьою державою-спостерігачем в Угоді про Багатонаціональні миротворчі війська в Південно-Східній Європі на п'ятій

щорічній зустрічі Міністрів оборони Південно-Східної Європи в Салоніках 9 жовтня 2000 року. Тоді ж вона стала десятим повним членом зустрічі міністрів оборони Південно-Східної Європи. Була створена БЛЕКСІФОР як група для виконання військово-морських завдань для участі в сумісних пошуково-рятувальних, гуманітарних операціях і операціях з розмінування морських мін, а також в операціях зі захисту навколишнього середовища Чорного моря. *Проект імітаційної мережі Південно-Східної Європи (ПІМПСЕ)* був розроблений шляхом серії імітаційних вправ, які послужили основою для інтеграції декількох ініціатив, що існують у рамках зустрічі міністрів оборони Південно-Східної Європи. *Проект супутникового зв'язку між військовими лікарнями (ПСЗВЛ)* був запропонований грецькою стороною, щоб зв'язати військові лікарні між державами, що беруть участь у зустрічі міністрів оборони Південно-Східної Європи, через супутник у цілях проведення телемедицини і обміну медичною інформацією. *Ініціатива про військову підтримку нерозповсюдження зброї масового знищення, прикордонну безпеку і контртерористичну діяльність* була створена як можлива роль для міністерств оборони в проектах з прикордонної безпеки та запобігання розповсюдженню зброї масового знищення. Регіональні ініціативи з управління кризами були започатковані з метою створення колективного потенціалу з управління кризами. Вони базуються в основному на існуючій військовій співпраці та співпраці у сфері управління надзвичайними ситуаціями. *Ініціатива НАТО для Південно-Східної Європи* є довгостроковим зусиллям Альянсу щодо створення партнерських відносин з військовими в регіоні в цілях організації невеликих, більш професіональних і контрольованих цивільними військових установ у регіоні Південно-Східної Європи.

-*Участь у контролі над озброєннями, нерозповсюдженні ядерної зброї і заходах з побудови довіри і безпеки.* Болгарія входить до числа 66-ти держав-членів Женевської конференції з роззброєння, яка до цих пір залишається єдиним форумом, де ведуться переговори з багатостороннього роззброєння. Таким же чином, Болгарія є стороною, що підписала всі основні багатосторонні інструменти в області контролю над озброєннями і роззброєнням. Останній є наріжним каменем нинішнього режиму нерозповсюдження ядерної, хімічної, біологічної і звичайної зброї. В той же час, ми бажали би бачити застосування всестороннього і інтегрованого підходу до заходів щодо нерозповсюдження на глобальному, регіональному і субрегіональному рівнях. Практичний підхід Болгарії до питання нерозповсюдження зброї масового знищення також гарантований позицією країни в антитерористичній кампанії. Таким чином, нерозповсюдження зброї масового знищення було визнане основною метою глобальних зусиль у боротьбі з тероризмом шляхом скорочення ризиків вірогідності закупівлі зброї масового знищення і засобів її доставки терористичними групами.

- *Міжнародна військова освіта і навчання.* За останнє десятиліття Болгарія була одним з одержувачів міжнародної підтримки у сфері освіти і навчання офіцерського складу, що здійснювалися західними країнами.

Сьогодні можливості для іноземних офіцерів здобути освіту в болгарських військових коледжах забезпечуються через двосторонні програми у формі обміну.

Оборонна дипломатія повинна і далі розвиватися як один з основних і безперервних видів діяльності на підтримку цілей зовнішньої політики і політики безпеки, метою яких є підтримка миру, встановлення взаємної довіри, розвиток співпраці та підвищення стабільності та безпеки в регіоні.

Розділ 29

Кодекс поведінки ОБСЄ стосовно військово-цивільних відносин. Кодекс і міжнародне право

Міжнародний погляд на демократичний контроль над сектором безпеки також має міжнародний правовий аспект¹. Тоді як міжнародне право - Статут ООН і чинні міжнародні правові договори, конвенції і угоди - не передбачає і навіть не згадує демократичний контроль над збройними силами (ДКЗС), імперативний міжнародний правовий принцип утримання від застосування загроз або сили проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави стосується ДКЗС як одного з невід'ємних елементів стабільності та безпеки. ДКЗС також має логічний зв'язок з міжнародними правовими принципами вирішення міжнародних спорів мирними засобами, не причиняючи шкоди миру і безпеці. Зобов'язання допомагати ООН і утримуватися від допомоги будь-якій державі, до якої ООН застосовує превентивні або силові дії, також якоюсь мірою перекликається з деякими елементами ДКЗС.

Проте, було б перебільшенням вважати, що ДКЗС юридично виходить з цих імперативних міжнародних правових принципів. Вони можуть у деякій мірі обґрунтовувати необхідність розробки на міждержавному рівні та у формі правової угоди міжнародних аспектів впровадження ДКЗС, але не більш того.

Ближче до чіткого міжнародного нормативного регулювання ДКЗС є, безумовно, Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, прийнятий державами-членами ОБСЄ на Будапештському саміті в грудні 1994 року². Розділ VII (параграфи 20-33) Кодексу є присвячений демократичному політичному контролю над військовими, воєнізованими і внутрішніми силами безпеки, а також службами розвідки і поліції

¹ Хуан Д. Лінц і Альфред Степан, *Проблеми демократичного переходу і консолідації: Південна Європа, Південна Америка і посткомуністична Європа* (Балтімор і Лондон, Джонс Хопкінс університі прес, 1996); Пол Латавські, *Нормативні рамки для демократичного контролю над збройними силами*, в: *Одна Європа чи декілька?* Робочий документ 09/00 Е. Коттей, Т. Едмундз, Е. Форстер (ред.), стор. 3-4.

² Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, Розділ IV Будапештських рішень, в: Будапештська зустріч Конференції з безпеки і співробітництва в Європі, Будапешт, 6 грудня 1994 року.

(параграф 20). Кодекс, таким чином, дає вельми широке і охоплююче нормативне визначення змісту терміну "збройні сили". Його регулятивна цінність очевидна також у наступних аспектах:

1. Держави-учасники сприятимуть інтеграції своїх збройних сил з громадянським суспільством як важливий прояв демократії.
2. Держави постійно забезпечуватимуть і підтримуватимуть ефективне управління і контроль над своїми військовими і воєнізованими силами і силами безпеки конституційно встановленими органами влади, що мають демократичну легітимність. Функції і завдання таких сил, а також їх обов'язки, будуть чітко визначені в конституційних рамках (параграф 21).
3. Кожна держава-учасник передбачатиме затвердження своїм законодавчим органом витрат на оборону (параграф 22). Стриманість у військових витратах, забезпечення прозорості та відкритого доступу до інформації будуть керівними принципами в цій діяльності.
4. Держави-учасники забезпечуватимуть, щоб їх збройні сили зберігали політичний нейтралітет (параграф 23).
5. Вживання заходів для запобігання випадкового або несанкціонованого використання військових засобів (параграф 24).
6. Держави-учасники не допускать існування сил, непідзвітних їх конституційно встановленим органам влади або не контрольованих ними, і не підтримуватимуть такі сили.
7. Держави-учасники забезпечуватимуть, щоб їх воєнізовані сили утримувалися від набуття здатностей до виконання бойових завдань, що виходять за рамки тих, для яких були створені ці сили.

Останні три положення мають особливе значення для проблемних країн Західних Балкан. Час ухвалення Кодексу співпадає з ескалацією кривавих воєн у колишній Югославії і зростанням конфлікту в Чечні.

8. Набір або призив особового складу на службу в силах буде відповідати правовим і іншим зобов'язанням держави відносно прав людини і основних свобод (параграф 27).
9. Держави-учасники відобразатимуть у своїх законах або інших відповідних документах права і обов'язки особового складу збройних сил (параграф 28). Введення практики звільнення від військової служби або проходження альтернативної служби є істотним елементом цього зобов'язання.
10. Держави-учасники широко поширюватимуть у своїх країнах документи міжнародного гуманітарного права (параграф 29). Військові учбові програми і правила відобразатимуть цю вимогу, включаючи досягнення достатньої інформованості персоналу про їх індивідуальну відповідальність за свої дії перед національним і міжнародним правом. Військове командування також повинне визнавати свою індивідуальну відповідальність за неправомірне здійснення своїх обов'язків і за накази, що суперечать національному і міжнародному праву (параграф 30). Відповідальність командування не звільняє підлеглих від їх індивідуальної відповідальності (параграф 31).

11. Захист прав людини і основних свобод персоналу збройних сил буде обов'язком держав згідно з відповідними конституційними і правовими положеннями, вимогами служби і міжнародного права. Держави забезпечуватимуть ухвалення відповідних адміністративно-правових процедур для захисту прав особового складу всіх сил.

У розділі VIII (параграфи 33-37) командування, набір, навчання, забезпечення збройних сил, військова політика і доктрина підпорядковуються нормам міжнародного права, включаючи норми міжнародного гуманітарного права, у мирний і військовий час (параграфи 34-35). Кожна держава-учасник зобов'язується, щоб рішення про внутрішні місії з безпеки та їх здійснення виконувалися під ефективним контролем конституційно встановлених органів влади і з дотриманням принципу верховенства закону (параграф 36).

Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, який є *політично* обов'язковим документом, вступив у силу 1 січня 1995 року. Ця угода держав-членів ОБСЄ була досягнута шляхом консенсусу. Політично кодифіковані норми (що не базуються на договорі) щодо демократичного контролю над збройними силами є цінним внеском у зусилля, що робляться для визначення параметрів правової концепції ДКЗС і її міжнародних правових аспектів. Будучи навіть більше ніж політичним зобов'язанням, зважаючи на урочисті присяги держав-учасників, Кодекс поведінки є основоположним елементом для визначення всеосяжної концепції і норми або принципу ДКЗС. Кожна держава несе відповідальність за роз'яснення Кодексу поведінки, включаючи розділ VII, щодо того, яким чином він повинен впроваджуватися.

Кодекс поведінки не підпадає під статтю 102 Статуту ООН, оскільки держави-учасники не вважають Кодекс юридично обов'язковою угодою, тобто договором. Це не означає, що норми Кодексу не можуть бути застосовані в невизначеній кількості випадків. Навпаки, Кодекс поведінки, будучи політично обов'язковим, піддається перевірці. Існують логічні причини розглянути можливість перетворення норм Кодексу з часом, після неодноразового впровадження, в елементи процесу створення міжнародного права³. Практика підтримки і побудови миру останніх років вказує на істотний регулятивний потенціал Кодексу поведінки в області демократичного контролю над організаціями, що працюють у сфері безпеки.

Глава 30

Еволюція військово-цивільних відносин у Південно-Східній Європі

Зрілість військово-цивільних відносин і демократичного контролю над інститутами безпеки в Південно-Східній Європі значним чином

³ Пітер Коойманс, Кодекс і міжнародне право в: Геерт де Ноой (ред.) *Колективна безпека, ОБСЄ і її Кодекс поведінки*, Клювер Ло Інтернешенл, Гаага, 1996, стор. 40.

відображається на загальній ситуації безпеки в регіоні. Демократично і юридично створена система прозорості та підзвітності інститутів безпеки і оборони є засобом побудови довіри, що має широкий позитивний вплив на стабільність двосторонніх, багатосторонніх і регіональних відносин на Балканах.

Військово-цивільні відносини (ВЦО), демократичний контроль (ДЕМКОН) і реформа сектора безпеки (РСБ) є на різних стадіях еволюції в країнах балканського регіону. Гармонізація діяльності держав в області ВЦО, ДЕМКОН і РСБ, з урахуванням різних рівнів розвитку в цих областях окремо взятих держав, є більш ніж теоретичним викликом. Це є практичною необхідністю в зусиллі гомогенізувати область безпеки і оборони в країнах регіону, що знаходяться у процесі формулювання загальної євроатлантичної стратегічної культури. Стандартні вимоги НАТО/ПЗМ відносно ВЦО, ДЕМКОН, РСБ, а також досвід Південно-Східної Європи, можуть зробити внесок до поліпшення цієї сфери, так як всі балканські країни наближаються до членства в НАТО і ЄС: вони або вже є членами НАТО і ЄС або готуються стати членами НАТО, ЄС або програми Партнерство заради миру. Для членства в НАТО або ЄС країни Південно-Східної Європи повинні говорити однією мовою щодо питань безпеки і оборони, розділяти загальний погляд, регулятивну і поведінкову культуру з питань військово-цивільних відносин, демократичного контролю і реформи сектора безпеки.

Можна виділити *шість особливих рис* ВЦО, ДЕМКОН і РСБ, характерних для Південно-Східної Європи:

Перше, питання ВЦО, ДЕМКОН і РСБ продовжують залишатися ключовими проблемами *перехідного періоду* більшості суспільств і держав Південно-Східної Європи від тоталітаризму до демократії, від воєн до післявоєнної реабілітації і від післявоєнної реконструкції до нормалізації. Без реформи сектора безпеки залишаються організації безпеки старого режиму, які можуть продовжувати мати слово в житті нового демократичного суспільства. Боротьба з організованою злочинністю стає проблематичною або навіть неможливою без реформи сектора безпеки, як показав приклад Сербії і Чорногорії, але такого роду приклади можуть бути знайдені у всіх посттоталітарних суспільствах і державах без винятку. Недостатня стабільність й залежність від кримінальних структур тримають зарубіжних інвесторів далеко від Південно-Східної Європи, а без значних інвестицій уповільнення зростання економіки і інфраструктури не може бути подолане. Важливо підкреслити, що питання еволюції військово-цивільних відносин є основним для країн перехідного періоду в Південно-Східній Європі, але воно є пріоритетним також для старших членів НАТО - Греції і Туреччини.

Друге, ВЦО, ДЕМКОН і РСБ продовжують відчувати вплив етнічного тиску постюгославських воєн 1990-х і етнічних зіткнень 2000-2001 років у Південній Сербії і КЮР Македонії. Незважаючи на це, ВЦО, ДЕМКОН і РСБ у Південно-Східній Європі стають характернішими для *"регіонального співтовариства безпеки"*, яке знаходиться у процесі створення на

Балканах. Завдяки внутрішнім стабілізуючим чинникам, все більшій прозорості сектора безпеки в окремих країнах, що сприймається сусідніми країнами як *де факто* засіб побудови довіри і безпеки, загальна ситуація з безпеки на Балканах поліпшуються, а зусилля щодо запобігання конфліктам стають все більш ефективними. Регіон стає більш передбачуваним з погляду безпеки, а шанси звернути громадську увагу і зусилля у бік питань економіки і інших конструктивних областей підвищуються, що йде на користь як людям у Південно-Східній Європі, так і євроатлантичному регіону в цілому. Хоча відмінності в рівнях розвитку демократичних військово-цивільних відносин все ще існують в окремих країнах Південно-Східної Європи, тенденції і напрями в поточних проблемах вказують на рівень однорідності в деяких областях, де її ніколи раніше не існувало. Це є твердою гарантією того, що формування регіонального співтовариства безпеки пройшло філософський поворотний момент, назад шляху від якого немає. Це не означає, що загрози безпеці та нестабільність подолані, а стабільність у регіоні західних Балкан непорушна. Через війни цей регіон був і деяким чином залишається одним з найбільш ненадійних з погляду безпеки. Спадщина тоталітарного партійного контролю у балканських країнах також негативно позначається і на інституційному будівництві у регіоні.

Третє, політика "постановки умов" в області ВЦО, ДЕМКОН і РСБ, що переслідується НАТО і ЄС, створює багатократний ефект поліпшення внутрішньої і регіональної ситуації безпеки на Балканах, одночасно підвищуючи шанси для не-членів НАТО і ЄС бути *інтегрованими в Альянс і Союз*. Програма "Партнерство заради миру", Пакт про Стабільність для Південно-Східної Європи і ОБСЄ також відіграють провідну роль у наближенні сектора безпеки у бік інтеграції в основні європейські та євроатлантичні інститути. При невиконанні вимог в області ВЦО, ДЕМКОН і РСБ інтеграція в НАТО і ЄС стає практично неможливою, і це добре розуміють керівні еліти балканських країн. Зрілість у питаннях військово-цивільних відносин окремо взятих держав досягається більшою мірою через стимул, що витікає з можливості та обіцянки членства в НАТО і ЄС.

Четверте, основна необхідність впровадження третього покоління РСБ, хоча в окремих випадках країни працюють з першим і другим поколінням РСБ, виходить з необхідності *боротьби з тероризмом*. Було б неможливо виявляти і нейтралізувати терористичні групи, якби різні компоненти сектора безпеки не працювали спільно на внутрішньому, регіональному і міжнародному рівнях. Звичайно ж, РСБ не повинна асоціюватися з антитерористичною діяльністю, але, безумовно, ця діяльність є основним мотивом для реформування сектора безпеки. Необхідність реформи також існує через зобов'язання нових демократичних суспільств (а також старих) у Південно-Східній Європі зберігати баланс між інтересами безпеки і підтримкою демократії і прав людини, одночасно продовжуючи боротьбу з тероризмом.

П'яте, увага країн Південно-Східної Європи до РСБ необхідна в цілях реалізації концепції *ефективного управління сектором безпеки*.

Люди розуміють наскільки безпека є важлива в їх житті. Вони також розуміють, що чим більше безпека пов'язана з економікою, тим краще будуть економічні показники в країні й рівень життя. Саме тому питання держбюджету і професіоналізму в секторі безпеки перетворюються на теми для громадських дискусій, а інтерес до цих тем росте. Розуміння значення ефективного управління сектором безпеки в окремих балканських країнах може стати стимулом до процесу реформ у країнах регіону, особливо в країнах перехідного періоду.

Шосте, *боротьба з тероризмом* на глобальному рівні та національний і регіональний внесок у цю боротьбу усвідомлюється людьми Південно-Східної Європи, хоча невідкладність цієї проблеми ще не відображається в опитуваннях громадської думки в цих країнах. Існує зв'язок між стабільністю держав, діяльністю організованої злочинності й тероризмом. Деякі з країн Західних Балкан мають цей небезпечний потенціал. Необхідно вжити адекватних заходів шляхом демократичних процедур для правового обмеження місця для маневру терористичних груп, які можуть діяти на Балканах. Захист демократичних свобод і прав людей є ще одним істотним викликом.

Будь-яка спроба типології або класифікації країн Південно-Східної Європи на підставі критерію "еволюція військово-цивільних відносин і стан демократичного контролю і реформи сектора безпеки" є лише умовною. Мета - всього лише вказати на особливості процесу, який охоплює весь регіон і всі держави без винятку, - *всі три покоління військово-цивільних відносин присутні в регіоні та йдуть, хоч і при різних темпах і рівнях зрілості, до загальної мети: виконати вимоги членства в НАТО, ПЗМ і ЄС*. Це говорить про істотні зміни в порівнянні з ситуацією, скажімо, три роки тому. Регіон Південно-Східної Європи стає все стабільнішим завдяки демократичному прогресу окремих суспільств в області військово-цивільних відносин. Держави Південно-Східної Європи вже досягли загального рівня культури з питань демократичного контролю і реформи сектора безпеки. Стало вже фактом і те, що третє покоління реформ у цьому секторі, що витікає з необхідності боротьби з тероризмом і побудови національної демократії більш ефективно, також є частиною мислення у країнах Південно-Східної Європи і інструментом усунення прогалин в окремих державах регіону щодо рівнів реалізації першого, другого і третього поколінь реформи військово-цивільних відносин.

Висновки

Цей посібник розглядає концептуальні питання розвитку в секторі безпеки і яким чином демократичні суспільства реагують на них. На початку 21 століття виникла нова, навіть у порівнянні з першими роками після закінчення холодної війни, глобальна, регіональна і субрегіональна ситуація. Основна тенденція в області безпеки - це перехід до демократії, але і нові загрози і потреби безпеки, що закликають до колективної реакції демократичних суспільств і держав. Відповідним чином міняється і політика національної безпеки. Постійна необхідність демократичного контролю над сектором безпеки вимагає наявності нового процесу формування національної політики безпеки. Військово-цивільні відносини і демократичний контроль над сектором безпеки у демократичному суспільстві можуть існувати і розвиватися тільки за наявності належної конституційної і правової структури. Підзвітність і прозорість є фундаментальними вимогами демократичного цивільного контролю, які мають величезний потенціал для того, щоб збільшити або поставити під сумнів ефективність політики національної безпеки. Збалансоване відношення між цивільними особами і професіоналами у секторі безпеки веде до формування належної експертизи в організаціях громадянського суспільства, які вносять безпосередньо або через ЗМІ абсолютно необхідні корективи у процес ухвалення рішень з питань безпеки.

Демократичний контроль над сектором безпеки необхідний і у військовий і у мирний час, у період, коли здійснюється боротьба проти тероризму, у випадках надзвичайного стану і у ситуаціях управління кризами. Принцип демократичного контролю над сектором безпеки також дійсний і в операціях з підтримки миру поза країною.

Могутнім важелем демократичного нагляду над сектором безпеки є бюджетний контроль. Національні парламенти демократичних держав - найкращі гарантії ефективного впровадження всіх аспектів демократичного цивільного контролю, особливо в застосуванні інструментів бюджетного контролю. Найважливішим компонентом сектора безпеки є людина. Люди мають найбільше значення для вимог ефективного управління і здійснення служби в рамках сектора безпеки. Моральні та етичні питання мають прямі практичні наслідки. Тому освіта і управління персоналом у секторі безпеки мають ключове значення у загальному функціонуванні військово-цивільних відносин.

Міжнародні аспекти питання демократичного контролю над сектором безпеки надзвичайно важливі у взаємозалежному і просторово-стислому світі. Посібник представляє ключові ідеї з цього питання для зацікавлених фахівців у Південно-Східній Європі.

Як тільки проблеми, що обговорюються у посібнику, психологічно будуть засвоєні та перетворені в операційну національну проблему тими, хто працює у секторі безпеки, їх політичними керівниками і

представниками громадянського суспільства в окремих країнах Південно-Східної Європи, практичні гарантії національної безпеки, процвітання і демократичне управління стануть реальністю.

Оборонно-штабний коледж імені Г.С. Раковського

<<http://rakovski-defcol.mod.bg>>

Оборонно-штабний коледж імені Г.С. Раковського є національним інститутом вищої військової освіти, кваліфікації і місцем для науково-дослідної роботи з питань національної безпеки і оборони, військової техніки і взаємодій. Коледж виконує наступні значні завдання:

- Навчання висококваліфікованих і цивільних фахівців згідно з сучасними світовими стандартами, зберігаючи національні традиції і впроваджуючи ефективні освітні технології;
- Проведення наукових і прикладних досліджень на підтримку національної політики безпеки і оборони, набору військового персоналу і розвитку сил;
- Функціонування як форум для громадських і міжнародних дискусій з питань безпеки, оборони, керівництва й управління ресурсами;
- Внесок у створення кращих і продуктивніших військово-цивільних відносин і зміцнення демократичного нагляду шляхом впровадження більшої прозорості й спільних програм з державно-військової освіти та досліджень.

Оборонно-штабний коледж імені Г.С. Раковського активно бере участь у міжнародних військово-академічних програмах обміну в рамках НАТО і Консорціуму академій і інститутів з вивчення проблем оборони і безпеки програми "Партнерство заради миру". Метою цих програм є розвиток учбових програм з взаємодії і уніфікації навчання офіцерів на середньому і вищому командному рівнях, передача сучасного ноу-хау щодо сучасної військової освіти, обмін студентами і викладачами і програми міжнародних досліджень.

Оборонно-штабний коледж імені Г.С. Раковського є місцем для громадських дебатів з питань безпеки і оборони. Через організацію конференцій і семінарів коледж робить внесок у формування громадської думки з питань безпеки і збройних сил, підтримує прогрес у сфері військово-цивільних відносин і впровадженні євроатлантичних цінностей.

Інститут миру Сполучених Штатів

<<http://www.usip.org>>

Інститут миру Сполучених Штатів (USIP) - це незалежна, безпартійна федеральна установа, створена Конгресом США в цілях запобігання, управління і мирного врегулювання міжнародних конфліктів. Створений у 1984 році Інститут слідує своєму мандату, встановленому Конгресом, через ряд програм, включаючи гранти, післядипломні стипендії, професійне навчання, освітні програми у діапазоні від середньої школи до післядипломного навчання, конференції і симпозіуми, бібліотечні послуги і публікації. Правління директорів Інституту призначається Президентом Сполучених Штатів і підтверджується Сенатом США. Правління включає помічника Держсекретаря з демократії, прав людини і праці, помічника Секретаря оборони з питань міжнародної безпеки і ректора Національного університету оборони у Вашингтоні як членів за посадою.

Всі права захищені. Ніяка частина цієї публікації не може бути перевидана, збережена в системі пошуку або передана у будь-якій формі або яким-небудь чином, в оригіналі або будь-якою іншою мовою, без попереднього письмового дозволу його автора і Оборонно-штабного коледжу імені Г.С. Раковського.

Пламен Пантев, Валері Ратчев, Тодор Тагарев, Віара Запріанова, *Військово-цивільні відносини і демократичний контроль над сектором безпеки. Посібник для військових офіцерів, службовців розвідувальних служб і служб безпеки, а також політиків і експертів в області безпеки*, Під редакцією Пламена Пантева (Софія: Прокон 2005).

Оригінальна версія: англійська, Софія, січень 2005 року

Оборонно-штабний коледж імені Г.С. Раковського, Софія, Болгарія

<[http:// rakovski-defcol.mod.bg](http://rakovski-defcol.mod.bg)>

Електронна пошта: rakovski.defcol@md.government.bg

Прокон, Софія, Болгарія

<www.procon.bg>

Електронна пошта: office@procon.bg

Друк: 400 копій

Формат: 6.25 x 9

ISBN 954-90121-7-4

Інститут миру Сполучених Штатів виступив спонсором цього дослідницького проекту, в якому команда наукових співробітників і викладачів, що працюють в Оборонно-штабному коледжі імені Г.С. Раковського в Софії, Болгарія, створила міждисциплінарний і багатфункціональний учбовий план з військово-цивільних відносин. Цей посібник з військово-цивільних відносин і демократичного контролю над сектором безпеки є кінцевим дослідницьким і освітнім результатом цього проекту.

ISBN 954-90121-7-4