

Оборонно-штабный колледж им. Раковского
София, Болгария

**ВОЕННО-ГРАЖДАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ
НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Пособие для военных офицеров, служащих разведывательных служб и
служб безопасности, а также политиков и экспертов в области
безопасности**

Пламен Пантев, Валери Ратчев, Тодор Тагарев, Виара Заприанова

Под редакцией Пламена Пантева

София 2005

Спонсор: Институт мира Соединенных Штатов, Вашингтон, США

Издатели пособия:

Редакция и концепция: Пламен Пантев

Авторы:

Пламен Пантев, доктор, адъюнкт-профессор по международным отношениям и международному праву, юридический факультет Софийского университета им. Св. Климента Охридского. Основатель и директор Института по безопасности и международным исследованиям с 1994 года, София (www.isn.ethz.ch/isis), член Национальной коалиции негосударственных научных институтов по вопросам реформы сектора безопасности. Он также является заместителем главы Рабочей группы по региональной стабильности в Юго-Восточной Европе в рамках Консорциума академий и институтов по изучению проблем обороны и безопасности программы "Партнерство ради мира". Он читает лекции в Дипломатическом институте при Министерстве иностранных дел Болгарии. Он читал лекции в Военном колледже НАТО в Риме, Центре Генри Л. Стимсона в Вашингтоне и Дипломатической академии в Вене, Австрия.

Тодор Тагарев, доктор, адъюнкт-профессор в Оборонно-штабном колледже им. Раковского, старший научный сотрудник Болгарской академии наук, а также старший научный сотрудник в Институте по безопасности и международным исследованиям. Он был первым директором отдела по оборонному планированию в Министерстве обороны Болгарии с момента его основания в 1999 году. С мая до конца 2001 года он являлся начальником отдела по политике вооружений и директором по национальному вооружению. Он также является главным редактором журнала *Информация и безопасность международный журнал*.

Валери Ратчев, полковник, заместитель коменданта Оборонно-штабного колледжа им. Раковского, декан факультета по национальной безопасности и обороне при колледже. Он является старшим научным сотрудником Института по безопасности и международным исследованиям, а в недавнем прошлом был членом Секретариата Консорциума академий и институтов по изучению проблем обороны и безопасности программы "Партнерство ради мира".

Виара Заприанова, магистр, научный сотрудник и ассистент профессора на факультете национальной безопасности и обороны при Оборонно-штабном колледже им. Раковского с 2001 года. Она получила степень магистра права в Новом Болгарском Университете в 2000 году и ведет лекции по конституционному, публичному и административному праву, а также гуманитарному праву и военно-гражданским отношениям.

Пламен Пантев, Валери Ратчев, Тодор Тагарев, Виара Заприанова. *Военно-гражданские отношения и демократический контроль над сектором безопасности*. Пособие под ред. Пламена Пантева

Оригинальная версия: Английский, София, январь 2005 года

Издательство: Прокон Лтд., София, Болгария (www.procon.bg)

Дизайн обложки: Ангел Неделчев

ISBN 954-90121-7-4

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ДИАГРАММ	7
СПИСОК ТАБЛИЦ	7
Проект учебного плана по военно-гражданским отношениям	9
РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ	11
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАРАБОТКИ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ: РЕАКЦИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА	11
Часть I	12
НОВАЯ ГЛОБАЛЬНАЯ, РЕГИОНАЛЬНАЯ И СУБРЕГИОНАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ В НАЧАЛЕ 21 ВЕКА	12
Глава 1	12
Переход к демократии	12
Глава 2	12
Угрозы безопасности, новые потребности в области безопасности	12
Глава 3	14
От коллективной обороны к коллективной безопасности государств	14
Часть II	16
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ: РАЗВИТИЕ ТРАДИЦИИ	16
Глава 4	16
Традиционные требования демократического контроля над сектором безопасности в демократическом обществе и новые вызовы	16
Глава 5	19
«Разделение труда» по демократическому контролю между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также организациями гражданского общества	19
Глава 6	22
Принципы/стандарты демократического контроля. Внутренняя и внешняя прозрачность сектора безопасности	22
РАЗДЕЛ ВТОРОЙ	26
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИКЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОСТОЯННАЯ ПОТРЕБНОСТЬ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ	26
Часть III	27
ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И	27
ОЦЕНКИ ПОЛИТИКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	27
Глава 7	29
Фундаментальные требования к определению политики национальной безопасности страны: внутригосударственные и международные факторы определяющие процесс. Проблемы демократического контроля над процессом и роль различных «контролирующих» органов - государства, гражданского общества и СМИ	29
Глава 8	33

Женщины, служащие в вооруженных силах, в учреждениях сектора безопасности, разведывательных службах и в учреждениях, которые осуществляют демократический контроль над сектором безопасности.....	33
РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ	35
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ ВОЕННО-ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ И ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ. ЧТО ЯВЛЯЕТСЯ СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ: ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ, ПОЛИЦИЯ, ЖАНДАРМЕРИЯ, НАЗЕМНАЯ/БЕРЕГОВАЯ ПОГРАНИЧНАЯ СЛУЖБА, РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНАЯ СЛУЖБА, ЧАСТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ	35
Часть IV.....	38
ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ИНСТИТУТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РУКОВОДСТВО И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ	38
Глава 9.....	39
Конституция, законы, разделение полномочий, гражданское общество и его учреждения: фундаментальные демократические инструменты «охраны охранников"	39
Глава 10.....	44
Подотчетность сектора безопасности парламенту и его прозрачность. Специальные парламентские инструменты и методы демократического контроля над сектором безопасности	44
Глава 11	49
Подотчетность сектора безопасности правительству и его прозрачность. Гражданский министр обороны как элемент интегрированного министерства обороны	49
Глава 12.....	53
Военные и гражданские лица в процессе определения политики обороны, нужд, бюджета и приобретений	53
Глава 13.....	61
Демократический контроль над разведывательными службами	61
Глава 14.....	70
Гражданские суды против военных судов в демократическом государстве	70
Часть V.....	74
РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ.....	74
Глава 15.....	74
Экспертиза по безопасности со стороны гражданского общества. Роль «мозговых» центров и НГО	74
Глава 16.....	76
Роль СМИ и общественного мнения во внедрении демократического контроля над сектором безопасности.....	76
РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ	80
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ. ОСОБЫЕ СЛУЧАИ	80
ЧАСТЬ IV	81

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В ВОЕННОЕ ВРЕМЯ	81
Глава 17	81
Демократический контроль над сектором безопасности в военное время	81
Глава 18	85
Демократический контроль над сектором безопасности в период борьбы с терроризмом.....	85
Часть VII.....	90
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В МИРНОЕ ВРЕМЯ	90
Глава 19.....	90
Демократический контроль над сектором безопасности во время кризисов и чрезвычайных ситуаций	90
Глава 20	93
Киберпространство и вызовы демократическому контролю над сектором безопасности	93
Глава 21	100
Демократический контроль над международными миротворческими и гуманитарными миссиями за рубежом	100
РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ.....	107
БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ – ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ	107
ЧАСТЬ VIII.....	108
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ ПРИ ПОДГОТОВКЕ БЮДЖЕТА И В ПЕРИОД ЕГО ПРИНЯТИЯ.....	108
Глава 22	109
Институты сектора безопасности, гражданское общество и СМИ во время подготовки бюджета.....	109
Глава 23	113
Парламент и гражданское общество в процессе подготовки и одобрения бюджета	113
Часть IX.....	116
КОНТРОЛЬ НАД РАСХОДАМИ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ	116
Глава 24	116
Национальный контрольный офис и его взаимодействие с парламентом.....	116
Глава 25	118
Контроль над торговлей и перемещением оружия.....	118
РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ	124
ЛЮДИ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ - РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ	124
Часть X.....	125
Эффективное управление сектором безопасности.....	125
Глава 26	127
Воинская повинность и альтернативная военная служба	127
Глава 27	129

Укрепление демократических ценностей и профессионального духа в внутри служб сектора безопасности	129
Часть XI	133
ОБРАЗОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ	133
РАЗДЕЛ СЕДЬМОЙ	137
МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ	137
Глава 28	138
Роль НАТО, ЕС, Пакта о стабильности для Юго-Восточной Европы и инструментов двустороннего сотрудничества в процессе перехода к демократическому гражданскому контролю над сектором безопасности.	
Оборонная дипломатия	138
Глава 29	143
Кодекс поведения ОБСЕ, касающийся военно-гражданских отношений. Кодекс и международное право	143
Глава 30	146
Эволюция военно-гражданских отношений в Юго-Восточной Европе	146
Заключение	150
Оборонно-штабной колледж имени Г.С. Раковского	152
Институт мира Соединенных Штатов	153

СПИСОК ДИАГРАММ

Диаграмма 1. Командная цепь в интегрированной модели министерства обороны 49

Диаграмма 2. Общее планирование силовой структуры 53

Диаграмма 3. Связь между дисциплинами по оборонному планированию и документами 57

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Международные режимы по контролю над вооружениями 118

Таблица 2. Примеры обмена информацией по перемещению оружия 120

Проект учебного плана по военно-гражданским отношениям

В начале 2003 года Оборонно-штабной колледж им. Раковского победил в конкурсе со многими зарубежными университетами и исследовательскими центрами за исследовательский грант в рамках проекта по созданию междисциплинарного и многофункционального учебного плана по военно-гражданским отношениям. Для нас было честью стать первым болгарским официальным образовательным учреждением, получившим награду со стороны такого представительного института как Институт мира США.

Проект проводился по трем направлениям:

На первом этапе команда осуществила детальный исследовательский анализ теоретических основ и существующих образовательных программ в области военно-гражданских отношений. Особое внимание было уделено практическим потребностям военно-гражданского образования в Болгарии в виде учебных примеров в соответствии с текущей реформой сектора обороны и безопасности в этой стране.

На втором этапе был создан основной Учебный план и пособие по военно-гражданским отношениям, которое соответствует современным образовательным моделям в странах НАТО и ЕС. План состоит из ряда основных курсов и модулей по выбору, соответствующих:

- А. Отдельным граничащим научным областям (т.е. политология, право, история, философия, социология, международные отношения, экономика, исследования по безопасности и стратегическому планированию и т.д.);
- Б. Различным образовательным формам (военное и гражданское обучение, а также последипломное экспертное обучение);
- В. Различным образовательным уровням (бакалаврат, магистратура, аспирантура).

Первая подготовительная версия последипломной программы по военно-гражданским отношениям была обсуждена в мае 2004 года на международном экспертном семинаре, собравшем представителей девяти стран, приняв во внимание комментарии и предложения от нескольких выдающихся ученых и экспертов из Европы, США и Канады. Более того, на Летней школе для младшего и среднего преподавательского составов из Центральной и Юго-восточной Европы в августе 2004 года была проведена апробация нескольких основных компонентов созданного учебного плана по военно-гражданским отношениям. Пакет материалов по военно-гражданским отношениям включал в себя более 2500 страниц отдельных публикаций в формате ПДФ и 14 образцовых лекций в формате майкрософт пауерпоинт, включая компакт-диск, как дополнительный интерактивный инструмент. Редактированная версия *Учебного плана и Учебного пособия по военно-гражданским отношениям* была опубликована и представлена в Вене в начале декабря 2004 года, совместно с Национальной академией обороны Австрии (Landesverteidigungsakademie).

Сегодня, когда полный проект Учебного плана по военно-гражданским отношениям уже закончен, мы рады представить вам финальный

Пламен Пантев, Валери Ратчев, Тодор Тагарев, Виара Заприанова. *Военно-гражданские отношения и демократический контроль над сектором безопасности*. Пособие под ред. Пламена Пантева

образовательно-исследовательский продукт - *Пособие по военно-гражданским отношениям и демократическому контролю над сектором безопасности*. Пособие следует основным целям и задачам проекта и будет служить важным образовательным инструментом в процессе осуществления нашей последиplomной программы по военно-гражданским отношениям в Болгарии и за рубежом.

Др. Йордан Баев
USIP SG 042-02 Руководитель Проекта
Адъюнкт-профессор, Оборонно-штабной колледж им. Раковского

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАРАБОТКИ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ: РЕАКЦИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА

Часть I

НОВАЯ ГЛОБАЛЬНАЯ, РЕГИОНАЛЬНАЯ И СУБРЕГИОНАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ В НАЧАЛЕ 21 ВЕКА

Глава 1

Переход к демократии

Волна демократических преобразований перед концом Холодной войны в Европе (в Испании, Греции и Португалии) получила особый импульс с распадом Советского Союза и началом перехода к демократии в прежних социалистических тоталитарных государствах. В начале 21-го столетия стало фактом то, что две трети стран мира стали демократичными. Расширение гражданского демократического пространства за счет прежних стран Варшавского договора происходило одновременно с расширением пространства безопасности. Переход к демократии совпал с большими изменениями в области безопасности в ее глобальных, региональных и национальных измерениях. Новые угрозы безопасности призывали к новым решениям. Сохранение демократического содержания изменяющихся систем безопасности стало главным вызовом для демократических правительств мира.

Однако, утверждение процедур, институтов, норм и культуры, которые бы гарантировали ответственность избранных лидеров не могло произойти скоро. Недостаток демократического опыта, экономические и социальные трудности усложняют консолидацию демократических режимов в прежних тоталитарных государствах. Участие общественности в эффективном функционировании демократии является существенным компонентом новой системы власти. Доверие между правительством и обществом зависит от прозрачного осуществления власти. Демократичный гражданский надзор над вооруженными силами и всем сектором безопасности, включая разведку, имеет большое значение для процесса демократической консолидации стран переходного периода. Это требование принимает специальное значение в условиях борьбы с терроризмом. Эффективное функционирование сектора безопасности превращается в главную характеристику демократического общества.

Глава 2

Угрозы безопасности, новые потребности в области безопасности

Период десятилетия перед падением берлинской стены был характерен существенными усилиями расширить дискуссии о безопасности, вводя так называемое понятие всесторонней безопасности. Следуя этой тенденции, исследования угроз безопасности были направлены на изучение экологических, демографических, социальных, информационных,

культурологических и других «мягких» угроз. Тогда, такие признаки, как первое нападение на Центр международной торговли в США или подготовка нападения на Эйфелеву башню, оставались без адекватного внимания.

С окончанием холодной войны, дискуссии о безопасности обеспечили существенную перестановку в иерархии угроз. Причина была частично в реструктурировании существующей системы угроз, которая была создана и даже тщательно поддерживалась биполярными идеологическими блоками, и частично в быстром появлении полностью нового спектра угроз. Был короткий период - время в начале 1990-х - когда фокус был перемещен к невоенным инструментам для сокращения риска и предотвращения угроз. Первым признаком того, что мышление, что мечи должны быть превращены в плуга, было слишком оптимистическим стали войны в Западных Балканах. События 11 сентября 2001 покончили с этой двусмысленностью, по крайней мере на ближайшее будущее.

Весь период мог бы быть характеризован двумя сходящимися тенденциями. С одной стороны, восприятие угроз различными странами во всем мире кажется в значительной степени похожим. Большинство стран, особенно тех, что играют важную роль в международных отношениях, разделяют понимание того, что трансграничный терроризм и оружие массового уничтожения вместе с несостоявшимися государствами являются ключевыми источниками угроз безопасности. Несмотря на это, много стран предпочитают сосредотачивать внимание также и на нерешенных региональных проблемах, трансграничной организованной преступности и нелегальной миграции.

Возрастающие угрозы: глобальный терроризм и оружие массового уничтожения. Террор - не есть нечто новое, но в таком масштабе, это явление прежде не встречалось в мировой истории. Впервые, сочетание между негосударственными организациями, разрушительными технологическими возможностями и возможностями действий на глобальном уровне, с одной стороны, и новый вид «стратегических партнеров» в лице несостоявшихся стран, радикальных правительств и тех, кто поддерживает терроризм, с другой стороны, сосуществуют на глобальном уровне. Ключевые характеристики нового терроризма - то, что все действующие лица - государственные и негосударственные - делают попытку использовать оружие массового уничтожения с последующими массовыми жертвами и полным освещением международными СМИ. Как говорится в Европейской Стратегии по Безопасности, - «международный терроризм является стратегической угрозой».

Одновременно международное внимание приковано к рискам, возникающим в результате сбоев в соблюдении режимов нераспространения оружия. Возник парадокс: в 2003 список стран, желающих приобрести ядерное вооружение и ракетные технологии, был короче, чем в 1980. На сегодняшний день ситуация кардинально изменилась. Комбинация глобального терроризма, оружия массового уничтожения, включая такие иго нетрадиционные формы как «грязная бомба» или «бомба-конверт», с биологическими формами и т.д. усложняют осуществление контрмер, потому что они требуют абсолютно новых подходов и инструментов. Сосредоточенность всех этих элементов полного

спектра угроз на так называемом «Большом Ближнем Востоке» делает проблему предметом обеспокоенности в Европе.

Традиционные угрозы и новые последствия. С окончанием существования несовместимых идеологических антагонизмов и увеличения количества людей, которые живут по более или менее демократическим правилам, число классических межгосударственных конфликтов сократилось. Несостоявшиеся государства и правительства - тревожное явление. Они стали плацдармом для подготовки террористической деятельности и гражданских войн. Организованная преступность, трансграничная и трансконтинентальная торговля людьми успешно используют каждую нишу, которая слабо контролируется, особенно между соседними странами. Организованная преступность ищет новые возможности в нелегальной миграции, что является также целевой группой для возникновения сети локальных террористических групп. Концентрация таких элементов спектра угроз на определенных территориях является условием для их превращения в регионы хронически напряженных отношений и затяжных споров.

Первичная цель политики сокращения рисков и предотвращения угроз должна состоять в том, чтобы достигнуть эффективной системы совместного глобального управления, что базируется на представительских учреждениях и верховенстве закона. Подобно государству, глобальное управление должно концентрироваться на таких общих целях как международная стабильность и безопасность, за которые сильные государства несут ответственность, открытая экономическая мировая система, которая удовлетворяет потребности всех, особенно самых бедных, чтобы позволять всем в полном объеме участвовать в процессе принятия решений, международный правовой порядок, который должен гарантировать эффективное равенство всех, глобальное благосостояние, как глобальный эквивалент национальной системы человеческой безопасности, и, наконец, совместное обязательство уладить региональные конфликты.

Глава 3

От коллективной обороны к коллективной безопасности государств

Сегодня в Европе много учреждений играют важные роли в создании более объединенного, демократического, богатого и безопасного континента. Однако, НАТО играет особенную роль. Четыре десятилетия назад «Доклад Гармела» описал НАТО как «динамическую и энергичную организацию, которая постоянно приспосабливается к изменяющимся условиям». Доклад определил «конечными политическими целями НАТО» достижение «справедливого и прочного мира в Европе с соответствующими гарантиями безопасности».

Это определение не потеряло своего значения за последние годы. Оно справедливо отображает и настоящие цели Альянса. Не только Альянс одержал победу в холодной войне, но новое НАТО сыграло главную роль в преодолении разделения Европы, которое существовало со времен Ялтинской конференции. Кроме того, Альянс стал самым эффективным инструментом в

обеспечении безопасности и стабильности кардинально изменившейся среды безопасности в Европе. Никогда не был Североатлантический Альянс ближе к реализации своей “окончательной политической цели” чем сегодня, в начале нового столетия.

Основан как организация для коллективной обороны, НАТО сегодня изменило характер и возможности своих миссий, среди которых предотвращение конфликтов и урегулирование кризисов, включая далеко не традиционное определение области ответственности. Важная для успешного членства политика состоит в том, чтобы принимать во внимание факт, что оба процесса - принятия новых членов и внутренние преобразования - мотивированы и реализованы политическими императивами создания новой среды безопасности, что базируется на демократизации, экономических отношениях, терпимости и интеграции. События 11 сентября 2001 года не только не изменили эту парадигму, но и добавили больше динамики и сил процессам. С тех пор одним из ключевых заданий политики безопасности не только США, но также и НАТО и государств-членов, состоит в том, чтобы пересмотреть роли и задачи военных и их преобразовать в эффективный инструмент для войны против терроризма. Новые миссии и задачи НАТО (Встреча на высшем уровне НАТО в Праге в ноябре 2002 года и последующие документы и декларации) отражают решающее смещение фокуса от (не только) коллективной обороны к обеспечению безопасности и стабильности:

- Сохранение и усиление трансатлантической связи;
- Глобализация обязанностей и способность ответить на угрозы и вызовы безопасности, независимо от их происхождения;
- Борьба против терроризма;
- Политика “открытых дверей” и дальнейшего расширения Альянса, включая внедрение и развитие механизма Плана Действия относительно Членства;
- Непрерывность ответственности Альянса за Западные Балканы;
- Нераспространение оружия массового уничтожения;
- Ракетная защита;
- Контроль над обычными вооружениями;
- Регулирование отношений между НАТО и Европейским Союзом;
- Дальнейшее развитие и улучшение партнерских отношений между НАТО и Россией и Украиной;
- Дальнейшее развитие партнерских отношений с государствами Черного моря, Кавказа и Средней Азии;
- Расширение Средиземноморского Диалога НАТО.

Успешное выполнение двойной роли Альянса сегодня зависит от политической воли и общего восприятия угроз Евро-Атлантической безопасности и от степени фактической интеграции государств-членов. Эффективное функционирование НАТО как коалиции безопасности и как оборонного альянса зависит от состояния и перспектив трансатлантических отношений. Эти отношения в значительной степени определяют характер среды, в которой страны подобно Болгарии реализовываются как члены НАТО и ЕС. Для трансатлантических отношений ценность НАТО будет продолжать расти. Для Болгарии НАТО остается ключевым фактором в европейской

безопасности. Организация - защита против "перенационализации" национальной оборонной политики и основной институт для трансатлантического, общеевропейского и регионального партнерства в области безопасности. Организация - стабилизирующая сила для всего континента. НАТО помогает сохранять равновесие в Европе и является решающим фактором для региональной безопасности.

Часть II

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ: РАЗВИТИЕ ТРАДИЦИИ

Отношения между гражданскими властями и вооруженными силами критически важны для демократической политической стабильности, принятия решений в оборонной сфере и международного сотрудничества в области безопасности. Многие государства, особенно те, которые только недавно вышли из авторитаризма, сталкиваются с крайней необходимостью трансформации военно-гражданских отношений согласно демократическим нормам. Даже многие укоренившиеся демократии могут столкнуться с конфликтами по таким военно-гражданским проблемам как оборонный бюджет, роль и миссия вооруженных сил и взаимные обязанности военнослужащих и гражданских в осуществлении эффективного демократического гражданского надзора.

Процесс формирования демократической среды и нахождения формата демократического контроля над организациями сектора безопасности соответствующего стандартам и национальным особенностям ставит перед собой много вопросов: Какая парадигма военно-гражданских отношений окажется подходящей для страны? Какая форма контроля над сектором безопасности и вооруженными силами была бы наиболее приемлемая? Как зарождающиеся военно-гражданские демократические отношения и гражданский надзор над крупными организациями сектора безопасности и их действиями будут сосуществовать с появляющимся гражданским обществом?

Глава 4

Традиционные требования демократического контроля над сектором безопасности в демократическом обществе и новые вызовы

Главная проблема военно-гражданских отношений достаточно ясна: одному из институтов общества - вооруженным силам - дают монополию на использование большого диапазона инструментов смертельной силы в целях защищать интересы, внешние и внутренние, общества. Проблема, которая возникает при переходе власти, это то, что эта монополия на силу дает вооруженным силам, по крайней мере, возможность, хотя не обязательно склонность, доминировать над другими институтами и правительством.

Доминировать не обязательно означает устанавливать военную диктатуру. Это устрашающее чрезвычайное состояние, которое полностью противоречит понятию либеральной демократии. Но быть доминирующим может также означать чрезмерное влияние во внутренних, экономических и международных государственных и общественных делах.

В случаях, когда можно сказать, что внутренняя политическая проблема была решена специфическим способом из-за того, что военные что-то сделали или не сделали, тогда можно сделать вывод, что вооруженные силы имеют влияние в этом обществе. Однако, на поводы нужно смотреть тщательно. Возможность "мягкого" военного вмешательства не обязательно происходит от желания власти. Напротив, оно может быть диктовано некоторыми из самых высоких идеалов, свойственных военной профессии: обеспечить стабильность там, где политические институты являются слабыми или незрелыми; спасти нацию от самой себя; преодолеть политический тупик; предотвратить хаос; продолжить предоставление жизненно важных услуг при социальном разрушении и т.д.

Классические требования к демократическому надзору над сектором безопасности связаны с (1) консолидированной демократией и эффективными конституционными и судебными рамками для выполнения эффективного демократического контроля.

Консолидированная демократия – это политическая система, при которой демократия, в виде сложной системы институтов, правил и стереотипных моделей поведения, принимается в предпочтение любой недемократической альтернативе сторонами политических отношений и гражданами. Её можно определить, используя три параметра: поведение, отношение и конституционность. С точки зрения *поведения*, демократический режим на данной территории консолидирован, если существенные национальные, социальные, экономические, политические или институционные силы не привлекают значительные ресурсы для того, чтобы достигнуть своих целей путем создания недемократического режима или через насильственное отделение от государства.

Что касается *отношения*, демократический режим считается консолидированным, когда значительная часть общества, даже перед лицом больших экономических проблем и глубокого разочарования правительством, продолжает считать, что демократические процедуры и учреждения являются наиболее подходящим методом управления.

В плане *конституции*, демократический режим консолидирован, когда правительственные и неправительственные силы в той же мере принимают факт, что конфликты должны быть решены в пределах национальных законов, процедур и учреждений.

Не существует единого типа консолидированной демократии. Она может развиваться и совершенствоваться, увеличивая минимальный экономический уровень, доступный для всех граждан, и расширяя участие людей в политической и общественной жизни страны. В рамках категории "консолидированная демократия" существует процесс развития от демократии с низкокачественными параметрами к демократии с высококачественными

параметрами. Для болгарского общества, однако, которое стоит только в начале процесса консолидации демократии, важно то, что необходимые условия и требования для ее успеха ясны.

Необходимые условия, которые должны присутствовать, или должны быть созданы, чтобы консолидировать демократию, следующие: независимое и жизнеспособное гражданское общество, политическое общество и культура, которые уважают правительственные процедуры, конституционный консенсус о том, что демократическое государство воплощает верховенство закона, и система государственной службы, которая может использоваться и быть подотчетной демократическому обществу. Одним словом, это - система социально и политически разработанных норм, учреждений и правил, которые конституционно расположены между государством и рынком. Сегодня 118 из 193 стран в мире - демократические государства. В них проживает большая часть мирового населения планеты - 54.8 %.

Бесспорным компонентом этого процесса является внедрение классических судебных и организаторских необходимых условий для эффективного демократического контроля над организациями сектора безопасности и их действиями. Главные требования следующие:

- четкое судебное разделение полномочий между конституционно избранными политическими властями, которое должно гарантировать систему сдерживаний и противовесов, которая разработает по конституционной демократической формуле, особенно в переходный период, обращая внимание на формулировку стратегии и политики, политический контроль и управление (ресурсами), чрезвычайные полномочия в кризисных ситуациях и полномочия ввести чрезвычайное или военное положение и объявить войну;
- Разделение организаций безопасности на три функциональные области: внешняя безопасность, внутренняя безопасность и борьба против организованной преступности и терроризма, для того, чтобы силы безопасности в целом не составляли отдельное "правительство" или "государство в государстве";
- Установленная дееспособность гражданского политического руководства и специализированной институциональной бюрократии, которая служит интересам гражданского руководства, для создания необходимых условий для выработки и внедрения эффективной политики, дающей контроль над использованием силы (насилия) и организационными ресурсами (включая продвижение по службе для старшего офицерского состава) в руки политического гражданского руководства;
- Официально предписанный, институционализированный и регулярно и эффективно выполняемый законодательный надзор над действиями организаций безопасности в политическом и профессиональном аспектах, который прежде всего, но не исключительно, должен осуществляться через «власть кошелька», которая (а) избегает механическое одобрение того, что предлагает исполнительная власть, (б) через комитеты вовлекает главные партии оппозиции, и (в) поддерживается профессиональным парламентским персоналом и экспертами;

- Эффективные меры для обеспечения информации и подотчетности общественности, а также фактического осуществления демократического надзора над сектором безопасности для того, чтобы создать условия для участия общественности и неправительственных организаций в развитии сектора безопасности и его применении;
- Установленный надлежащий и независимый судебный надзор (в соответствии с международными правовыми нормами) над деятельностью политических деятелей и профессионалов, работающих в секторе безопасности, для того, чтобы иметь гарантии что руководство и личный состав сил безопасности будут действовать только согласно законам и международным гуманитарным нормам;
- Установленные организации сектора безопасности с развитой современной и эффективной дееспособностью, соответствующим оборудованием и обучением и обеспеченные необходимыми ресурсами для того, чтобы уравновесить профессиональный интерес личного состава сектора безопасности и гарантировать их сотрудничество и вклад в увеличение демократического контроля;
- Развитая и функционирующая система для обучения и практических занятий по проблемам, связанным с демократичным контролем над учреждениями сектора безопасности, для того, чтобы гарантировать увеличение эшелона экспертов по политическим и другим вопросам для организаций системы безопасности и улучшение контролирующей способности гражданского общества.

Глава 5

«Разделение труда» по демократическому контролю между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также организациями гражданского общества

Четкое разделение обязанностей и прав между центрами политической власти и законодательство, связанное с этим разделением, представляют собой одно из ключевых предварительных условий (вместе с учреждением гражданского общества и формированием профессиональных кадров внутри служб безопасности) для успешного построения демократической практики контроля. Конституционная система и правовое определение отношений между различными центрами власти имеют решающее влияние на характер и темп построения демократических методов контроля. В Болгарии политическая власть разделена в соответствии с Конституцией 1991 года между четырьмя относительно независимыми институтами: парламентом, правительством, президентом и судебной властью. Эта формула – весьма обычна в Европе. Однако в Болгарии к этому пришли в результате “круглого стола”, осуществившего “бархатную революцию”, которая свергла тоталитарный социалистический режим. В результате, баланс искался среди этих центров. В отношении безопасности, обороны и вооруженных сил, этот баланс является более или менее близок к оптимальному распределению функций.

Парламент - президент. В Болгарии есть два центра власти, избранные непосредственно людьми, - парламент и президент. Это им дает равную власть, а именно, что парламент не может контролировать президента. Президент, как глава государства, подписывает соглашения, назначает генералов и адмиралов вооруженных сил и служб безопасности, утверждает стратегические планы обороны и т.д. Все эти функции - элементы стратегического управления государством, которые официально исключены из политического процесса из-за особенного статуса президента. Исключенные из этого процесса, они не могут находиться под контролем парламента.

Конституция предусматривает похожие функции. Для того, чтобы эффективно гарантировать баланс между центрами власти, круглый стол 1990/91 годов распределил организации сектора безопасности между этими центрами политической власти. Таким образом, служба национальной безопасности (контрразведка) и служба национальной гвардии (которая обеспечивает защиту VIP лиц и стратегической инфраструктуры, например, атомных электростанций, министерств и т.д.) находятся под управлением президента. И так как сам президент не находится под контролем парламента, подчиненные ему службы - также вне этого контроля. Ввиду того, что президент не имеет права законодательной инициативы, эти организации все еще не имеют собственных правовых рамок.

Президент - правительство. Большинство действий президента базируется на предложениях правительства, но собственное мнение президента по конкретным проблемам может, так или иначе, влиять на политический процесс. Проблема заключается в том, что президент не имеет достаточного аппарата, чтобы поддержать его в разработке решений. Его администрация включает несколько секретарей сектора безопасности - по иностранным делам, безопасности и обороне. Опыт Болгарии показывает, что в большинстве случаев проблемы появляются, когда президент и правительство представляют различные политические силы. В таких случаях президенты несколько раз отказывались подписывать указы по продвижению генералов по службе, выступали с разными приоритетами внешней политики и даже высказывали противоречащие утверждения относительно реформы и развития вооруженных сил.

Кроме этого, ещё одна проблема - командные и контролирующие полномочия в мирное время, в чрезвычайных, кризисных положениях и в военное время. Согласно конституции, президент является главнокомандующим и в мирное и в военное время. Но в настоящее время промежуток между миром и войной - это период кризиса, который может оказаться скорее долгосрочным, чем краткосрочным. Настоящие конституционная и законодательная структуры не обеспечивают ответ на такую сложную проблему как передача полномочий от одного центра политической власти к другому, подобно как в двух различных моделях политических систем - Германии и США.

Парламент - правительство. В Болгарии кабинет министров утверждается парламентом, но министры не обязаны быть членами парламента. Это по-разному отражается на качестве управления. С одной

стороны, если связь между кабинетом и исполнительной властью ослаблена, в результате полагается больше на экспертизу и вырабатывается меньше политических решений. Это становится очевидным в процессе подготовки различных законов и утверждения повестки для их принятия. Во многих случаях разные приоритеты членов парламента (из-за их тесных связей с местным электоратом) и экспертов в кабинете часто замораживает или задерживает принятие важных законопроектов парламента. С другой стороны, это способ защитить кабинет от распада на *фракции*, что обычно случается в болгарском парламенте, даже среди большинства.

Министры обороны и внутренних дел. Министры обороны и внутренних дел являются основными для того, чтобы установить и осуществлять демократический контроль и прозрачность, и внедрять всесторонние реформы в области обороны и полиции. С профессиональной точки зрения, штат служащих вооруженных сил и полиции - традиционно консервативные организации, где новшества такого типа не поощряются. Инициативы должны исходить от министров и их политических кабинетов. Они имеют и полномочия и ответственность для инициирования законопроектов и обеспечения достаточной прозрачности в профессиональных вопросах, что позволяет эффективно вовлекать СМИ и гражданские организации в осуществление надзора над сектором безопасности. В некоторых случаях, подобно акту Николса-Голдуотера в США, значимые реформы могут быть инициированы членами парламента, но выполнение находится в руках политического руководства - министерств. В этом контексте традиционным предметом споров являются возможности министров: должны ли они быть "только политическими деятелями" или "экспертами по данному предмету"?

Министры являются ключевыми фигурами в демократическом контроле над материальным снабжением и заказами для сектора безопасности, которые являются обычно самыми существенными государственными расходами, особенно в переходной период. Главным вызовом в увеличение прозрачности в осуществлении оборонного заказа является обеспечение четкого понимания о соответствии между целями национальной безопасности и решениями о заказах. Укрепление последовательного и всеобъемлющего оборонного планирования на основе программы устранило бы параллельные процессы планирования, ведущие к нескоординированным решениям о заказах. Прозрачность является ключевым предварительным условием для эффективного предотвращения коррупции.

Судебная система - правительство - парламента. Отношения между судебной системой, исполнительной и законодательной властями, как треугольник, в котором вопросы демократического контроля иницируются, регулируются и осуществляются, является, как правило, самым слабым элементом, особенно в переходной период. Эффективная координация в плане общих целей, подходов и сроков обеспечит страну более коротким временным промежутком для достижения эффективной демократии и верховенства закона. Противоположные действия откроют дверь для коррупции и разрушения молодого демократического менталитета и подходов.

Роль Конституционного суда является более определенной. В отношении контроля над вооруженными силами, функции конституционного суда не ограничиваются лишь функцией наблюдения над конституционной законностью законодательства и международных соглашений относительно национальной обороны. Во многих случаях решения конституционного суда служили прецедентом для того, чтобы принять указы относительно вооруженных сил. Таким способом были решены проблемы относительно отправки болгарских отрядов и служащих в международные миссии за границей, развертывание контингента иностранных вооруженных сил внутри страны и за ее пределами.

Глава 6

Принципы/стандарты демократического контроля. Внутренняя и внешняя прозрачность сектора безопасности

“Демократический контроль над сектором безопасности” обычно воспринимается как подчинение вооруженных сил и других организаций безопасности демократически избранным политическим органам. Это означает, что принятие решений по национальной безопасности и обороне должно быть передано тем, кто отвечает за политику в области безопасности и обороны страны. Операционализация этого тезиса связана со следующими вопросами: каким образом должен быть достигнут гражданский контроль над сектором безопасности, какие структуры и процедуры необходимы для этого и какова должна быть роль существующих государственных учреждений - главы государства, парламента, правительства или государственных служащих исполнительной власти.

Политические и правовые принципы и практические подходы (стандарты) по установлению демократического контроля можно объединить (согласно профессору Армин А. Стеинкамм, 1998) в три группы. Во-первых, конституция должна гарантировать, что гражданские органы власти имеют власть в следующих областях:

- Принятие решений по войне и миру (демократия действительно существует только в случае, если власти избранные народом принимают жизненно важные для общества решения решающим способом);
- Управление и контроль военных, полиции, разведки и других организаций сектора безопасности (первое правило демократических отношений между сектором безопасности и (гражданским) обществом является то, что (избранная) исполнительная власть имеет последнее слово относительно того, где, когда и как армия и полиция будут использованы. Чтобы предотвратить неправильную интерпретацию, командные полномочия должны, в окончательном случае, осуществляться только одним человеком (поэтому командные полномочия передаются главе государства, и в то же самое время министр обороны - ответственный за оперативные проблемы);

- Правомочность определять вид организаций сектора безопасности, их структуру и размер должна быть за гражданскими властями, а не за профессионалами.

Во-вторых, демократический контроль должен также иметь свои ограничения. Во всех трех упомянутых областях гражданские власти были бы подданы законной критике, если бы они принимали решения без совета опытных чиновников/профессионалов. Это относится, прежде всего, к тем случаям, когда гражданская сторона имеет только небольшое профессиональное знание в военной области. Поэтому совет опытных чиновников существенен для эффективности политики безопасности и обороны, хотя это не означает, что этот совет является всегда правильным, или что ему должны всегда следовать. Миссия военных служб и служб безопасности - защищать общество и демократию, а не создавать их. В частности, солдаты не должны становиться частью правительственного процесса. Граждане в демократиях знают о потребности в вооруженных силах. В случае необходимости они - главный инструмент для сохранения свободы. Поэтому военные должны быть эффективными, дисциплинированными, послушными и готовыми умереть для защиты своей страны. Миссии военных не могут быть основанием общества.

В-третьих, эффективность демократического контроля должна быть обеспечена государственными политическими структурами на конституционно-правовых основаниях.

- Структура государственной власти должна обеспечивать разделение власти над армией между исполнительной и законодательной властями. Никто из них не может осуществлять полный контроль, потому что ни исполнительная, ни законодательная власть не должны быть способными использовать армию друг против друга. Военные должны подчиняться этим двум властям, и эти власти должны сотрудничать в делах по обеспечению безопасности и обороны. Соответствующие законы должны это гарантировать.

- Военные и полиция являются частью исполнительной власти. Правительство разрабатывает проект оборонной политики и бюджет. Это осуществляется через гражданского министра, который поддерживается гражданским штатом служащих со знанием военных проблематики, что является необходимым для того, чтобы получить доверие от военного руководства.

- Образованный и хорошо осведомленный гражданский штат служащих необходим. Связи военных с руководством настолько сильны, что гражданские власти не могут полностью полагаться на них, как на единственных советников (что также является причиной правила, которое применяется в США, относительно того, что активный или отставной солдат может стать секретарем по обороне только спустя десять лет после завершения своей активной службы). Правительство должно создавать учреждения, где военные и государственные служащие учатся вместе. Много стран имели множество отличных военных теоретиков и практиков, но почти ни одного академически образованного гражданского эксперта. Солдаты не изучали национальной безопасности, а был только односторонний акцент на изучение военного дела. Это создало напряженность между гражданскими и военными служащими

министерств обороны и иностранных дел. Но гражданские чиновники должны консультировать правительство.

- Не только исполнительная, но также и законодательная власть, должны иметь в своем распоряжении квалифицированный штат экспертов для того, чтобы принимать решения по проблемам вооруженных сил. Члены парламента нуждаются в экспертах не только для осуществления парламентского контроля, но также и для создания бюджета, за который законодательная власть несет ответственность.

Помимо государственных властей, ответственных за гражданский контроль над военными, необходимо осуществлять политические и социальные меры в поддержку гражданского контроля над военными. Наиболее важные среди них следующие:

- Самые важные элементы для порядка в государстве - конституционность и верховенство закона. Это не подразумевает только лишь то, что государство в соответствии со своей конституцией устанавливает и гарантирует правовой порядок. Это означает также гарантию некоторых, исторически развитых в западных демократических государствах, правовых принципов, таких как вышеупомянутые разделение власти, гарантия фундаментальных прав человека, связь законодательства с конституционным порядком и связь исполнительной и судебной властей с законом и правом. Но недостаточно, если законодательная власть принимает законы, а исполнительная власть их применяет. Конституционность и правовой порядок должны поддерживаться населением и образовательными учреждениями, СМИ и множеством организаций. Конституционность и правовое государство препятствуют солдатам вмешиваться в политику. Ответ на тот же самый вопрос значительно отличается в случае, если вопрос стоит в какой степени конституционность и правовые государственные гарантии гражданских прав и свободы прессы развиты в прежних коммунистических странах, каким образом система образования, СМИ и организации гражданского общества их поддерживают.

- Вторым, весьма существенным демократическим институтом обеспечения демократического контроля над военными является "гражданская сила". Термин включает в себя членов милиции или резервистов, которые являются "дважды гражданами", как однажды сказал Уинстон Черчилль. Эти солдаты идентифицируют себя в меньшей степени с вооруженными силами, чем с гражданской частью общества. В течение кризиса они - важный противовес военным, противовес неисполнению законов и порядка. В каждодневной жизни они - самый важный элемент, поддерживающий интеграцию военных в общество.

- Третий элемент, это - непосредственно армия, которая может и должна выполнять демократический контроль сама над собой. Это было бы легче всего, если бы сама армия придерживалась существующих правовых норм, прав и обязанностей, дисциплинарного порядка и порядка относительно выдвижения жалоб, а также, когда позволяет правовой статус, положений по выдвижению представителей и докладчиков. Гражданский контроль применен также в принципах лидерства (в Германии известной как "гражданин в униформе" и "внутреннее лидерство"). Гражданский контроль начинается

Пламен Пантев, Валери Ратчев, Тодор Тагарев, Виара Заприанова. *Военно-гражданские отношения и демократический контроль над сектором безопасности*. Пособие под ред. Пламена Пантева

тогда, когда военные сотрудничают со СМИ, профсоюзами и другим неправительственными организациями.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИКЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОСТОЯННАЯ ПОТРЕБНОСТЬ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ

Политика национальной безопасности определяет отношение правящего правительства к безопасности и способы достижения её стандартов. Это требует осведомленного процесса анализа угроз, потребностей и приоритетов безопасности, ответственных решений государством и обществом по ряду внутренних и внешних проблем, учитывая международные правовые и конституционные ценности, принципы и другие ограничения. После того, как политика национальной безопасности определена, она служит ориентацией для принятия военной доктрины страны и стратегии относительно разведки. Конец холодной войны и борьба с терроризмом вызвали существенные изменения в концепции и политике национальной безопасности во всем мире. Однако, демократический контроль над сектором безопасности остается постоянной потребностью, которая требует адаптации и реорганизации.

Часть III

ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И ОЦЕНКИ ПОЛИТИКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Формирование политики национальной безопасности - приоритетная ответственность правящего правительства. В процессе её развития, однако, правительственные учреждения могут и должны задействовать национальный потенциал экспертов наилучшим образом - академический, правительственный потенциал и потенциал неправительственных экспертов, и в той степени, в которой они сочли бы это допустимым, - потенциал иностранных экспертов. Участие компетентных комиссий национальных парламентов в формировании национальной политики безопасности обеспечивает дополнительную экспертизу, уравнивание возможных противоречий между представителями правящих и оппозиционных сил и критическую оценку уровня отражения национальных потребностей и интересов.

Определение политики национальной безопасности в стадии принятия решений имеет ключевое значение для управления в этой области правительства. Все начинается с принятия ключевого документа политики национальной безопасности - "концепции", "стратегии" и т.д. Ее утверждение национальным парламентом имеет место в рамках политических программ правящих партий или коалиций.

В любом случае, документ, в котором изложена политика национальной безопасности, независимо от того, как он называется, должен четко определять угрозы и риски, от которых общество и люди должны защищаться, и ценности, которые являются частью этой системы защиты. В документе по стратегической безопасности правительство у власти должно дать четкое определение безопасности. Частью процесса принятия решения по национальной безопасности является переопределение угроз и рисков в

процессе их изменения и определение, какие дополнительные элементы нужно добавить к концепции по безопасности со временем.

Политика национальной безопасности должна отражать концептуальный подход к угрозам и рискам, а так же к национальным, зарубежным и международным правовым и институциональным инструментам, которые должны быть применены, чтобы справиться с задачей нейтрализации угроз. Членство в альянсах имеет ключевое значение в этом отношении.

Основные инструменты, которые должны быть в наличии у правительств, чтобы противодействовать вызовам безопасности, - это институты национальной безопасности, особенно традиционные вооруженные силы. Изменяющаяся философия, роли и миссии различных компонентов национального сектора безопасности являются ключевыми вопросами политики национальной безопасности.

Стадия принятия решений включает измерение экономических и финансовых последствий принятия специфической политики национальной безопасности. Особенно важным является вопрос, чтобы сделать политику частью мотивации политики и практики сбора налогов. Налогоплательщик является и целью и источником существования политики национальной безопасности. Национальные парламенты имеют определенное влияние в процессе ассигнования бюджета. Зрелый демократический парламент проявляет это влияние через свои специализированные комиссии и через пленарные встречи - на бюджет в целом и на отдельные элементы политики национальной безопасности. Цикл оборонного бюджета должен быть своевременен, чтобы обеспечить возможность прозрачной проверки общественностью.

Фундаментальный критерий для определения направления политики национальной безопасности - воздействие, которое она имеет на внешнюю политику страны, международные отношения, обязательства и имидж. Особенный вес в этом отношении имеют региональные последствия политики безопасности страны.

На стадии внедрения должны осуществляться задачи политики национальной безопасности, соединяя вместе цели и средства соответствующей стратегии. Много государственных учреждений - министерств, агентств и отделов - и свод законов по национальной безопасности и других документов должны быть эффективно задействованы на протяжении этой стадии. Это требует детальной и всесторонней стратегии вовлечения различных органов и областей безопасности. Особенный вызов сегодня и в последующие годы - это синхронизация и согласование усилий различных компонентов сектора безопасности - вооруженных сил, полиции, разведки, пограничной и береговой охраны, таможенной службы и дипломатии - в борьбе с такими новыми видами угроз безопасности, как организованная преступность, торговля наркотиками, людьми и оружием и терроризм. Это - не легкое задание, оно требует преодоления традиционных профессиональных склонностей и рефлексов, но невыполнение этого задания ставит под угрозу цели и интересы политики безопасности страны. Роль парламентов в этом аспекте растет не только с точки зрения эффективного расходования денег

налогоплательщика, но также и с точки зрения перспективы демократической эффективности. Ограничение некоторых свобод и привилегий граждан в процессе борьбы с терроризмом требуют интенсивного парламентского контроля, который гарантировал бы сохранение этой деятельности в демократических рамках.

Стадия принятия решений должна включить также периодическую *оценку* или *обзор* выполнения политики национальной безопасности. Это - требование демократического общества, что является гарантией эффективности системы национальной безопасности и способом держать под демократическим надзором тех, кому принадлежит дополнительная власть. Регулярный обзор политики национальной безопасности включает периодическое отчет относительно этой области правительством и его компетентными учреждениями в области безопасности (ежегодные отчеты исполнительной власти парламенту, белые книги и т.д.). Законодательная власть может использовать экспертизу национальных аудиторских агентств для общих или специальных целей. Эксперты в области безопасности от гражданского общества также могут проводить исследования и оценки, которые потом доводятся до сведения широкой национальной и международной общественности. Принцип прозрачности имеет ключевое значение на этой стадии процесса принятия решений по национальной безопасности.

Глава 7

Фундаментальные требования к определению политики национальной безопасности страны: внутригосударственные и международные факторы определяющие процесс. Проблемы демократического контроля над процессом и роль различных «контролирующих» органов - государства, гражданского общества и СМИ

Внутригосударственные и международные факторы

Внутригосударственные факторы, которые влияют на процесс определения политики национальной безопасности страны, можно поделить на три главных группы: а) среда национальной безопасности; б) внутренние и внешние угрозы национальной безопасности и их оценка; в) интересы, цели и принципы национальной безопасности.

Среда национальной безопасности зависит от нескольких факторов. Во-первых, это - уровень политической стабильности и эффективности государственной службы. Зрелость политической элиты и общества определяет уровень политической стабильности. Понимание большого значения национальной безопасности является и мотивацией и удерживающим фактором в политически зрелом и ответственном обществе. Так как государство и региональные уровни организации общества фактически влияют на выполнение функций ответственными учреждениями, то уровень административного потенциала и эффективность являются критическими для

достижения политической стабильности. Во-вторых, правовой порядок и эффективная борьба с преступностью являются другим ключевым вопросом. Состояние национальной безопасности непосредственно пропорционально существованию и эффективности правового порядка. Уровень преступности также сильно влияет на состояние национальной безопасности. В-третьих, состояние экономических, финансовых и социальных систем сильно влияет на формирование среды национальной безопасности. В-четвертых, энергетический и информационный потенциал - существенные факторы, которые определяют состояние среды национальной безопасности. В-пятых, существование, стабильность и эффективность важной для страны инфраструктуры составляют ещё один значительный компонент национальной безопасности. Наконец, состояние экологии завершает картину среды национальной безопасности.

Внутренние и внешние угрозы и система их оценки - ключевые внутренние факторы. Способность обнаружить и определить новые и проводить мониторинг существующих угроз и рисков является фундаментальной проблемой любой системы национальной безопасности. Несвоевременная оценка уровня конкретной угрозы обществу и государству может иметь драматические или трагические последствия для безопасности страны. Новые вызовы и риски, возникающие в результате процессов глобализации, региональной нестабильности, а также конфликтов, терроризма, несостоявшихся или слабых государств, незаконной миграции, трансграничной преступности, особенно незаконной торговли наркотиками, людьми и оружием, политического и религиозного экстремизма, – все они требуют более высокой профессиональной компетентности и общественного понимания. Задача становится еще более трудной, если система национальной безопасности должна также иметь дело с проблемами перехода от современного к постсовременному государству, с «теневой» экономикой, коррупцией и демографическими проблемами.

Критической стадией в определении политики национальной безопасности является формулирование национальных интересов, целей и принципов безопасности. Формулировка интересов имеет решающее значение. Они формируются под влиянием целой системы внутренних факторов и международных системных влияний и ограничений. Международные правовые обязательства страны являются приоритетными факторами, которые влияют на определение интересов национальной безопасности. Устав ООН является основным источником императивных международных правовых норм и принципов в области безопасности, которые все члены организации обязаны уважать и осуществлять. Другие международные соглашения, которые играют важную функцию в определении интересов национальной безопасности, - это соглашения международного гуманитарного права, которые регулируют любой вооруженный конфликт (четыре Женевских соглашения 1949 года и два дополнительных Протокола 1977 года); международные соглашения, которые регулируют различные типы вооружений (Соглашение по противопехотным минам и т.д.); международные соглашения юридического или политического характера, которые создаются

региональными организациями и имеют дело с проблемами безопасности (ОБСЕ, Договор ЕС и т.д.), и региональные соглашения о военном сотрудничестве и взаимной помощи в сфере обороны (Вашингтонский договор НАТО, соглашение о Партнерстве ради мира и т.д.). На основе этих соглашений государства принимают обязательство следовать конкретным принципам международного поведения и обязательствам, которые гарантируют укрепление региональной и международной безопасности. Страны заключают двусторонние соглашения о дружбе, военном сотрудничестве и помощи. Разные страны по-разному классифицируют интересы национальной безопасности, но, в общем, интересы могут быть жизненными, стратегическими и существенными. Цели могут быть кратко-, средне- и долгосрочными.

Демократический контроль над процессом определения политики национальной безопасности государством, гражданским обществом и СМИ

Ответственные министры, как представители правящего кабинета, осуществляют демократический гражданский контроль посредством исполнительной власти над процессом формирования и формулировки национальной политики безопасности. Они могут использовать различные формы помощи в этом процессе, включая советы представителей гражданского общества. Однако, политические партии, которые их назначают, несут особую моральную ответственность за обеспечение обратной связи по этой проблеме.

Роль отдельных министерств, учреждений, служб или отделов по национальной безопасности заключается в обеспечении квалифицированного внутреннего профессионального контроля над процессом формирования (а также внедрения и оценки) политики национальной безопасности. Крайне важен и самоконтроль служащего в области национальной безопасности.

Парламенты занимают ключевое положение в целой системе демократического контроля над процессом определения политики национальной безопасности. Они должны логически соединить средства и цели стратегических документов и доктрин в этой области. Эволюция различных проблем в области национальной безопасности может быть причиной для пересмотра существующей политики и соответствующих документов, принятых по инициативе парламента. Функция принятия законов и ратификации соглашений в области национальной безопасности принадлежит исключительно парламенту. Парламентарии имеют право требовать быть вовлеченными в разработку международных соглашений на более ранних стадиях, главным образом в процесс переговоров. Парламентарии могут и должны вовлекать в процесс демократического надзора и представителей гражданского общества.

Гражданское общество и его экспертные учреждения стали неотъемлемой частью осуществления демократического гражданского контроля над процессом политики национальной безопасности в развитых

демократиях. Это стало результатом необходимости увеличить демократизацию общества и иметь дело с возрастающей сложностью проблем безопасности, которые требуют дополнительной компетентности и профессиональных оценок. Требования и ожидания общественности, что их ресурсы, отданные государству, будут израсходованы самым эффективным способом - основная причина вовлечения гражданского общества в процесс определения политики национальной безопасности. Таким образом, активные гражданские общества, типичные для развитых демократических государств, гарантируют, что проблемы национальной безопасности государства не превратятся в сферу деятельности только отдельной группы людей. Кроме опытных научно-исследовательских «мозговых» центров, правозащитных организаций и организаций, вырабатывающих политику, неправительственные организации тоже вовлечены в процесс формирования политики национальной безопасности. То, что они занимаются вопросами вооруженных сил, полиции, разведки и других организаций сектора безопасности, - это практическая реализация принципа прозрачности сектора безопасности в демократическом обществе. Организации гражданского общества могут быть источниками аналитической информации по различным проблемам национальной безопасности, обучать население, информировать международную общественность о политике национальной безопасности страны, поднимать важные проблемы безопасности для общественного и экспертного обсуждения, помогать парламенту в надзоре над процессами в секторе безопасности, обеспечивать правительство различными мнениями относительно конкретной проблемы безопасности, оценивать выполнение политики национальной безопасности и т.д.

СМИ играют ключевую роль в любом демократическом обществе. Они обеспечивают информированный процесс принятия решения по национальной безопасности. Надзор над всеми ветвями власти осуществляется благодаря способностям «четвертой» власти - СМИ. Безопасность журналистов, включая тех, кто пишет по проблемам национальной безопасности, должна быть основой правила о свободе прессы. Строгое законодательство относительно доступа к различным типам информации - главная особенность развитых и функционирующих демократических государств. Конечно новости, создаваемые СМИ, должны соответствовать таким критериям как правдивость, точность и справедливость. «Право знать» - фундаментальное право в демократическом обществе, которое в значительной степени гарантируется через эффективную работу СМИ. Парламенты играют ключевую роль в обеспечении эффективного функционирования демократических СМИ. Однако профессиональные организации СМИ также имеют решающую роль в содержании профессии в демократических рамках общества и государства. Повышение компетентности по проблемам национальной безопасности является постоянной задачей для представителей СМИ, которые имеют дело с проблемами национальной безопасности. СМИ играют главную роль в информировании общественности о бюджете по национальной безопасности. Совместная работа с представителями гражданского общества и академическими экспертами - это нормальная практика для развитых

демократических государств. Победителями в соревновании идей, мнений, оценок по проблемам национальной безопасности, направляемых СМИ, которые представляют мнения правительства, парламента, академических кругов и экспертов неправительственных организаций, наверняка являются общество и государство.

Глава 8

Женщины, служащие в вооруженных силах, в учреждениях сектора безопасности, разведывательных службах и в учреждениях, которые осуществляют демократический контроль над сектором безопасности

Равенство мужчин и женщин относительно проблем безопасности получило общественное внимание в последние годы. С одной стороны, проблема касается наиболее затронутого количества людей в вооруженных конфликтах - женщин, и с другой - равенства мужчин и женщин в работе ради создания более безопасного мира. Гендерный подход к безопасности включает и «эффективное управление»: способность женщин приоритизировать и принимать решения по проблемам человеческой безопасности могут служить для добра всего общества. Внедрение гендерного равенства - установленная практика ООН по достижению лучших социальных результатов путем оценки последствий той или иной деятельности на мужчин и женщин. Кроме того, соблюдение прав женщин, включая в институтах сектора безопасности, является конституционным требованием во всех демократических странах. Поэтому, участие женщин на всех уровнях принятия решений по национальной безопасности и во всех областях обеспечения национальной безопасности страны является существенным принципом демократических обществ.

Специальное внимание необходимо уделить роли женщин в современных конфликтах и постконфликтных ситуациях. Сегодня женщины - часть операций не только по утверждению мира, но также и операций по поддержанию мира. Вовлечение женщин в планирование операций по поддержанию мира и в управление постконфликтным восстановлением все еще является проблемой имеющей неадекватный подход. Резолюция Совета Безопасности ООН 1325 (2000) подчеркивает то, что женщины часто являются жертвами насилия и изнасилования и используются как инструмент в войне, и что их роль как участников разрешения конфликта, поддержания и построения мира должна быть увеличена. Именно поэтому Резолюция рекомендует, чтобы гендерные проблемы рассматривались на стадиях планирования действий, разработке национального законодательства и проектов международных соглашений.

Женщины доказали, что они играют творческую и ведущую роль в создании и осуществлении международных отношений и внешней политики государств, которые являются фундаментальной основой для урегулирования отношений в области безопасности в современном мире. Много женщин имеют успешный опыт на руководящих постах в министерствах иностранных дел, обороны и разведывательных службах. Все же их число невелико и назначение женщин министром или заместителем министра обороны - редкое

явление. Вовлечение женщин в работу в вооруженных силах и разведывательных службах стало обычным явлением для многих стран. В 2001 году в Соединенных Штатах женщины составляли приблизительно 14 процентов от всех вооруженных сил, в Венгрии - приблизительно 9.5 процентов, в Польше, Турции и Италии – около 0.1 процента, в Греции - около 4 процентов и в Великобритании - около 8.1 процента. Гендерные вопросы связаны с такими вопросами, как способы обучения мужчин и женщин в вооруженных силах и полиции, урегулирование некоторых аспектов сексуальности в поведении и одежде, требования дисциплины, вопрос материнства и отцовства.

Число женщин в парламентских комиссиях по национальной безопасности и обороне вообще низко, и женщины редко занимают посты председателя или заместителя председателя. Парламенты и их компетентные комиссии играют очень важную роль в демократическом гражданском контроле в демократическом обществе, и поэтому законодательные органы должны служить примером изменения гендерной пропорциональности внутри сектора безопасности. Члены парламента, включая женщин-парламентариев, должны понимать, что быть вовлеченным на равноправной основе в осуществление надзора над сектором безопасности это - демократическая норма и что это не только работа для мужчин.

Ситуация с соотношением мужчин и женщин на рабочих местах лучше в организациях гражданского общества и в СМИ. Однако, компетентные и активные женщины, работающие в исследовательских институтах, в неправительственных организациях и СМИ все еще должны доказывать эффективную роль равенства мужчин и женщин в решении проблем безопасности.

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ ВОЕННО-ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ И ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ. ЧТО ЯВЛЯЕТСЯ СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ: ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ, ПОЛИЦИЯ, ЖАНДАРМЕРИЯ, НАЗЕМНАЯ/БЕРЕГОВАЯ ПОГРАНИЧНАЯ СЛУЖБА, РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНАЯ СЛУЖБА, ЧАСТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ

Концептуальная основа конституционных, правовых и процедурных рамок военно-гражданских отношений и демократического контроля над сектором безопасности была рассмотрена в Кодексе поведения ОБСЕ. Страны, которые принимают и следуют Кодексу поведения, заявили, что:

Государства-участники рассматривают демократический политический контроль над военными и военизированными силами, силами внутренней безопасности, а также разведывательными службами и полицией как незаменимый элемент стабильности и безопасности. Они будут содействовать интеграции своих вооруженных сил с гражданским обществом в качестве важного проявления демократии.

Рамки должны также отражать политические и институциональные особенности каждой отдельно взятой страны. В случае Болгарии они могут быть проанализированы на двух уровнях. Первый касается легитимности и институционализации гражданского контроля и включает законы, постановления и регулирующие акты, принятые в области обороны и вооруженных сил, а также организационную структуру и механизмы контроля. Второй – социально-культурный, определяется главным образом политической культурой трех элементов военно-гражданских отношений: политической элитой, военной профессией и населением.

За последнее десятилетие, Болгария прошла путь демократизации военно-гражданских отношений вместе с другими восточноевропейскими странами. Была проведена деполитизация военных сил и учреждено гражданское и политическое руководство министерством обороны. Возник новый социальный статус для военных, отражающий специфику их работы и принципы построения демократического общества. Несомненно, критерии для членства в НАТО и ЕС имеют важную организационную, направляющую, и стимулирующую роль в развитии политики для установления демократического контроля над военными силами.

Существование современных законов и демократических институтов, однако, - это только предпосылка для эффективного гражданского контроля. Для полной реализации контроля, однако, многое зависит от зрелости политической культуры, политических деятелей и общества в целом. Поэтому специализированная литература нескольких последних лет подчеркивает культурное измерение проблем переходного периода к демократии. Становится все более и более очевидно, что заимствование законов, институтов и применение внешних правил для военно-гражданских отношений у стран с развитой демократической культурой не ведет к *автоматическому* реструктурированию ценностей, психологического отношения и политического поведения в посттоталитарных обществах.

Причина, почему это так часто случается, заключается в особенностях преобладающей политической культуры и в условиях, которые имеют воздействие на её функционирование (д-р Величка Милина, 2003).

- *Политическая культура* характеризует качественный уровень, на котором функционируют политические отношения. Она включает политическое знание, ценности и модели политического поведения. Один из "объективных законов",

которому подчиняется её действие, - это инерционный культурный эффект. Этот закон предполагает, что каждое политическое поколение унаследовало от предыдущего некоторый объем знаний, ценностей и примеров поведения. Для переходного периода характерно сохранение ценностей и образцов поведения в военно-гражданских отношениях, которые являются типичными для тоталитарного общества: монологический характер коммуникаций, сохранение идеологических опасений, тенденция ставить групповые интересы (социальные, корпоративные или политические) выше национальных и т.д.;

- *Культурный детерминизм* (этот же закон под другим названием) придает особое значение роли традиций и этнопсихологических особенностей для функционирования моделей политического поведения. Чрезвычайно нигилистическое отношение к учреждениям, политическим деятелям и законам, которое является типичным для болгар на уровне ежедневного понимания, сделало бы любые усилия переходного периода бессмысленными. В то же время, положительное отношение и традиции, которые обеспечивают высокий престиж болгарских вооруженных сил, могут сделать вклад в относительно безболезненное реструктурирование отношений между гражданскими и военными сферами. С конца девятнадцатого столетия армия была очень привлекательным учреждением для самых искренних патриотов – группы самых достойных болгарских мужчин и женщин. Престиж военных исходил, прежде всего, от их вклада в достижение национальных целей в различных исторических условиях. В болгарском обществе распространено убеждение, что независимо от того были ли достигнуты национальные цели или нет, военные всегда выполняли свой долг.

Подход ОБСЕ к военно-гражданским отношениям был сформулирован вскоре после того, как переход к демократии стал доминирующим процессом в Восточной Европе. Позже Пакт стабильности для Южно-Восточной Европы определил, что сектор безопасности включает государственные учреждения, наделенные полномочием обеспечивать безопасность государства и его граждан и имеющие право использовать силу или приказывать использовать силу, а так же те гражданские структуры, которые являются ответственными за их управление и надзор. Таким образом, сектор включает вооруженные и военизированные силы, разведывательные службы, полицию, наземную и береговую пограничную охраны, таможенную службу, судебные органы, уголовные системы и гражданские структуры, которые являются ответственными за управление и надзор.

Концепция сектора безопасности была разработана, чтобы помочь переходным странам лучше концептуализировать и проектировать реформу обороны, полиции и других “специальных служб”. Одно из рабочих определений сектора безопасности было предложено Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (ЖЦДКВС), которое говорит о совокупности учреждений и процессов, обеспечивающих национальную, социальную и индивидуальную безопасность. Согласно этому определению, сектор безопасности, как совокупность всех учреждений и процессов, обеспечивающих национальную, социальную и индивидуальную безопасность, является общественным благом. Принимая во внимание

разделение политической власти и связанного с этим разделения организаций безопасности, болгарский “сектор безопасности” состоит из следующих частей:

- Подчиненные министру обороны: болгарская армия (традиционное название для вооруженных сил), включая военную полицию, контрразведку и военную информационную службу;
- Подчиненные министру внутренних дел: служба национальной безопасности (контрразведка), национальная служба полиции, национальная служба жандармерии (военизированная сила с полицейскими функциями), национальная пограничная полиция (контроль за наземными и морскими границами), национальная служба по борьбе с организованной преступностью и национальная служба пожарной и чрезвычайной безопасности;
- Подчиненные президенту республики: национальная разведывательная служба (иностранная разведка) и служба национальной гвардии (для охраны vip-лиц и важных гражданских объектов).

Детальные критерии для оценки исполнения должны быть обсуждены и одобрены для реформирования и развития сектора безопасности. Парадигмой для этих критериев должно быть то, что в то время, как эти учреждения должны быть эффективными в выполнении своих обязательств, они должны выполнять их на основании хорошо продуманных стратегий национальной безопасности и обороны, находиться под демократическим контролем и работать на основе реалистичных, надежных и допустимых по средствам планов, программ и бюджетов. Действительно важными являются уместность, применимость и ясность критериев. Критерии должны дать участникам демократического контроля инструмент для объективного анализа и принятия решений. Для этой цели можно разработать критерии, основанные на таких официально принятых или согласованных документах, как Кодекс поведения ОБСЕ, на критериях НАТО программы Партнерство ради мира из *Исследования по расширению НАТО* (1995), известных критериях, разработанных такими учеными и экспертами как Крис Доннели, Марко Карновале (*Обзор НАТО*, март 1997), Джеффри Саймон (*Джоинт Форс Куотерли*, 2000), адмиралом Генри Гаффней (*Профессиональный журнал Центра Военно-морского анализа*, 1996) и других, как, например, проект Центра европейских исследований по безопасности 2001 года под названием *Организация национальной обороны для членства в НАТО – неисследованное измерение готовности кандидатов к вступлению* (здесь критерии объединены в так называемом “тесте Карновале-Саймона”).

Часть IV

ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ИНСТИТУТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РУКОВОДСТВО И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Утверждение верховенства закона находится в самом сердце успешного перехода к демократии и её консолидации. Принятие и осуществление таких учредительных правовых законодательных актов как конституция имеет центральное значение в существовании верховенства закона. Преобразование

целого ряда государственных учреждений для службы верховенству закона, а не репрессиям, является одним из существенных предварительных условий для успешного перехода к демократии и для её прогрессивной консолидации. В то время как нет единой модели, Саймон Ланн (*Связи*, номер 4, 2002) свел лучшие методы построения предварительных условий для эффективного демократического контроля над вооруженными силами к следующему:

- Правовые и конституционные механизмы, которые определяют отношения между главой государства, правительством, парламентом и вооруженными силами в плане разделения властных, командных полномочий и подчинения в мирное и военное время;
- Соответствующее соотношение военных и гражданских служащих в министерстве обороны (включая гражданского министра обороны), чтобы гарантировать, что военная экспертиза находится в соответствующем политическом и экономическом контексте;
- Эффективный парламентский надзор, чтобы гарантировать демократическую легитимность и поддержку населения;
- Максимальная прозрачность и открытость, включая независимые научно-исследовательские институты и активные СМИ;
- Вооруженные силы, понимающие свою роль в обществе.

Относительно определения демократического контроля над вооруженными силами и его механизмы, понятие имеет два аспекта. В одном случае, контроль рассматривается как "гражданский" в смысле "невоенный", который осуществляется соответствующими государственными властями. В других случаях, "гражданский" понимается в смысле "негосударственный" - направленный на государственные органы и учреждения, их политику и действия. Эти и подобные терминологические проблемы в концептуальных документах, помимо теоретических вкладов, могут быть успешно преодолены через экспертизу правовых норм.

Отсутствие единого "закона о военно-гражданских отношениях" (или "закона о демократическом контроле над вооруженными силами") не препятствует описанию правовых норм по военно-гражданским отношениям, так как такие положения существуют в законе об обороне и вооруженным силам, законе о альтернативной службе, законе о защите секретной информации и некоторых других.

Глава 9

Конституция, законы, разделение полномочий, гражданское общество и его учреждения: фундаментальные демократические инструменты "охраны охранников"

Самая поразительная характеристика современных государств - парадокс: разделение полномочий и монополизация силы. Любая современная демократическая конституция гарантирует, что законодательная власть, которая создает законы, четко отделена от исполнительной власти, которая исполняет законы. В современном государстве гражданское общество стало

инструментом принуждения, который обеспечивает безопасность населения и от внешних и от внутренних угроз, в то же время, предоставляя ему возможность пользоваться свободами и определять себя в пределах законного правосудия.

Чтобы достичь этой цели, использование силы и средств насилия монополизировано и сконцентрировано в руках принудительных инструментов государства - сил безопасности: военных, полиции, пограничной полиции и жандармерии и т.д. Учитывая задачу военных - защитить страну, прежде всего, от внешних угроз - монополия на использование большого диапазона инструментов смертельной силы находится в руках вооруженных сил. Так как эта почти исключительная монополия на силу обеспечивает вооруженные силы потенциалом физически доминировать над всеми другими учреждениями и даже осуществлять политический контроль над государством, одним из самых традиционных вызовов демократическому обществу было то, как подчинить вооруженные силы гражданскому руководству и власти - проблема, которая уже существовала в древнем Риме. Сенатор Ювентус поднял вопрос в Римском Сенате: «*Quid custodit ipsos custodes?*» (Кто должен охранять охранников?)

Проблематика трудна, потому что она вовлекает балансирование двух жизненных и потенциально конфликтных интересов. С одной стороны, военные должны быть сильными, чтобы побеждать в войне, отражать нападения, оборонять общество против любых внешних угроз и оказывать внутреннюю поддержку внутри страны, когда другие невоенные силы безопасности поражены. С другой стороны, государство хочет удостовериться, что сила будет применяться только в крайнем случае и только тогда, когда это будет узаконено избранной политической властью.

В свете способности вооруженных сил преобладать при исключительных обстоятельствах вооруженного конфликта и войны, эта уникальность и отличительная черта военных - существенный критерий, влияющий на военно-гражданские отношения. Даже в современном мире, при современных вызовах обществу, существует потребность, чтобы вооруженные силы оставались отделенными от общества, с их отличительной организационной структурой и военной культурой, если они хотят быть способными успешно выполнять свои задачи и миссии. Эта отличительная характеристика делает установление гражданского политического контроля над военными и в то же время интеграцию военных в социальную и политическую среду еще более важной задачей.

В современных гражданских обществах главные рамки для положения военных в государстве, так же как механизмов для демократического гражданского контроля над вооруженными силами, заложены в конституции. Политическая власть современного государства разделена на три ветви: *исполнительная* (возглавляемая президентом или премьер-министром), *законодательная* (обычно осуществляемая парламентским собранием или конгрессом, с одной или двумя палатами) и *судебная власть*. Строгие правила конституционных и правовых рамок обеспечивают систему сдерживаний и противовесов, которая предназначена для того, чтобы гарантировать

успешное управление. Согласно конституции, вооруженные силы являются обычно частью исполнительной власти и системы разделения полномочий. Они ответственны перед законом и правосудием, подчинены политическому руководству и, подобно другим исполнительным ветвям власти, вооруженные силы подчинены законодательному и судебному контролю.

Конституционные положения должны гарантировать, что единственный законный источник руководства и действий военных должен быть гражданским, вне военного учреждения. Эти правовые положения также ясно определяют, что вооруженные силы должны быть подчинены законной демократической власти. Несмотря на некоторые национальные различия, демократические конституции, в общем, возлагают ответственность за национальную безопасность и руководство вооруженными силами на исполнительную власть. Конституция дает президенту (в некоторых случаях премьер-министру) полномочия главнокомандующего вооруженными силами нации, который осуществляет свою власть, как правило, через кабинет и назначенного гражданского министра обороны. Исполнительная власть формулирует и предлагает политику безопасности и обороны и осуществляет ее после одобрения законодательным органом.

Общая роль законодательного органа в вопросах обороны и безопасности заключается в том, чтобы принять соответствующее законодательство и ратифицировать решения о материальном снабжении, политиках и развертывании сил. Самой важной ролью для осуществления законодательным органом гражданского контроля является, однако, бюджетный контроль - парламентская функция «власть кошелька», которая в особенности дает парламенту полномочие принимать бюджет и выделять соответствующие ресурсы для персонала и удовлетворять материальные требования вооруженных сил. Эта задача укреплена правом на парламентский надзор во всех областях национальной безопасности и обороны. Кроме того, парламент устанавливает специальные комитеты по обороне, чтобы выполнить специфические функции по контролю над выполнением политики безопасности и обороны правительством. Парламентские комитеты также участвуют в предварительной работе для подготовки парламентских дебатов и решений по вопросам безопасности и обороны. Законодательный орган может также подвергнуть вооруженные силы контролю национальным органом по ревизии, который проверяет эффективность, законность и прозрачность бюджетных расходов и законного финансового поведения вооруженных сил. Законодательный орган также разрабатывает правовые правила и положения относительно внутреннего порядка в вооруженных силах. Конкретное военное законодательство осуществляется через законы по обороне (например, оборонные акты), которые, кроме других проблем, регулируют правовой статус солдат и определяют основные права и обязанности для военных и оборонных служащих.

Существенная роль парламента в создании законодательства по вопросам безопасности и обороны является также важной предпосылкой для хороших военно-гражданских отношений. Эта роль является критической в формулировании политики обороны и безопасности, процессах принятия

решений относительно оборонных бюджетов и механизмах управления ресурсами.

Судебная власть оценивает и интерпретирует конституционность законов и посредством независимых судов контролирует и гарантирует действия вооруженных сил в соответствии с законами. Она также гарантирует членам вооруженных сил их права и удостоверяется, что они всегда находятся под постоянной конституционной юрисдикцией.

Крепкая конституционная основа гарантирует четкое разделение полномочий и также определяет основные отношения между государственными властями и вооруженными силами. В сущности, конституционные положения защищают государство от двух типов опасностей: от политических деятелей, которые имеют военные амбиции, и от военных с политическими амбициями.

Гражданский политический контроль берет свои корни в понятии представительской демократии. Фундаментальное правило это то, что избранные гражданские власти определяют и управляют национальной политикой по безопасности и обороне и всегда имеют полномочия по принятию решений относительно военных. Гражданский контроль и руководство, в общем смысле, выходят даже за рамки компетенции. Учитывая характер современного общества, включая положение вооруженных сил как инструмента политики, гражданские нравственно и политически уполномочены принимать решения. Это положение имеет силу, даже если гражданские не обладают нужной технической компетентностью в форме специфической экспертизы. В военно-гражданском контексте это означает, что задача военных - помогать определять угрозы и соответствующие ответные действия, однако, вооруженные силы играют только консультативную роль и политическая власть принимать решения остается за гражданским руководством.

Концептуальное различие между двумя основными формами - *субъективной и объективной* - гражданского контроля над военными и позиции вооруженных сил в обществе и государстве было определено Самюэлем Хантингтоном в его известной работе "Солдат и государство". Под *субъективным* гражданским контролем Хантингтон понимал максимизирование гражданской власти путем оцивилизования и политизации военных, делая их политически зависимыми и отрицая, что их профессионализм отличается от других организаций в обществе. Под *объективным* гражданским контролем, он понимал максимизацию военного профессионализма, создание военных политически нейтральным инструментом государства и с гарантиями существования военных как профессионального органа. Идея Хантингтона заключается в том, что объективный гражданский контроль предпочтителен, так как лучшим гарантом военного подчинения политическому руководству действительно являются профессиональные вооруженные силы. Только профессиональные военные могут принять роль военных как беспристрастного инструмента национальной безопасности, не связанного обязательством участвовать в партийной политике и не склонного вмешиваться в политику или осуществлять государственное управление.

Гражданский политический контроль, однако, является лишь одним аспектом демократического правления. Но не только иерархическая ответственность военных перед правительством через учреждение гражданского министра обороны и гражданской администрации в министерстве обороны обеспечивают устойчивые военно-гражданские отношения. Легитимация гражданского контроля правовой институционализацией организационных структур и механизмов контроля, встроенных в правовые рамки, является только одним предварительным условием для того, чтобы установить демократические военно-гражданские отношения. Политический контроль является необходимым, но не достаточным. Второй параметр военно-гражданских отношений - общественное измерение - обусловлен тремя основными политическими факторами, формирующими среду военно-гражданских отношений: политическая элита, военная профессия и гражданское общество.

Несколько влиятельных ученых по теории военно-гражданских отношений подчеркивают, что решающим в современных демократических военно-гражданских отношениях является общественный, нежели государственный контроль. Другие авторы, среди которых Моррис Яновитц, ясно дают понять, что эта сторона гражданского контроля относится к инкорпорации демократических идей и ценностей в военную культуру и в политические традиции нации. В то время как военные и особенно офицерский состав должны полностью принимать принципы демократического управления и должны разделять основные демократические и человеческие ценности, развитое гражданское общество должно иметь ясное понимание демократической политической культуры, включая принятие ролей и миссий военных.

Вместе с необходимостью вооруженных сил заслужить понимание и уважение общества, в котором они существуют, само общество имеет взаимную обязанность к вооруженным силам. Общество должно понимать и быть почтительным к вооруженным силам, если оно хочет, чтобы они вносили эффективный вклад в национальную безопасность, не переступая границ его конституционных прав. Солдаты принимают личное, почти неограниченное, обязательство ради своей нации - обязательство, которое может привести к борьбе и даже смерти. Взамен, общество должно понимать требования военной обязанности, например использование земли для обучения военных, авиации. Кроме того, если политические лидеры страны решают, что воинская повинность остается необходимой, общество должно принять последствия призыва в армию для отдельных лиц и их семей. Общество также должно принимать расходы на оборону и безопасность, включая право солдат на надлежащую плату, должные условия для жизни и обязательство интегрировать солдат и их семейства в гражданскую среду, ради которой они обязаны служить. Соответствующее образование военного персонала также играет важную роль в социальной интеграции вооруженных сил и подтверждает необходимость превратить охранников в образованных и развитых членов общества, которые целенаправленно и добросовестно выполняют свои обязанности. Это также поможет социально и экономически

интегрировать солдат после того, как они закончили свою службу. Навыки, приобретенные солдатами и персоналом обороны по оказанию помощи в гражданских и чрезвычайных операциях во время службы, добавляют ценные технические и лидерские компетенции обществу.

Все эти соображения отражают тот факт, что нахождение соответствующего места для вооруженных сил в обществе - не только вопрос учреждения конституционных норм, но и вопрос, требующий усилий всех участников, вовлеченных в военно-гражданские отношения. Это требует взаимного разделения обязанностей и ответственности при сотрудничестве гражданских и военных.

Поддержание национальной безопасности, включая эффективный вклад со стороны вооруженных сил, предполагают некоторое доверие, которое вооруженные силы должны питать к политическому руководству. Политическое управление должно осуществляться последовательно, с ясным иницированием и осуществлением власти, особенно когда решения по обороне должны быть сделаны в сложных ситуациях или во время кризисов. Надо прислушиваться к советам представителей военных учреждений, и военные представители должны быть должным образом интегрированы в советующие консультативные органы, установленные для политического принятия решения по вопросам безопасности.

В открытых и демократических обществах политические процессы происходят при контроле СМИ и критическом отношении общественности. Прозрачность и легитимность целей и действующих организационных процедур - постоянные вызовы, на которые должны отвечать все организации. Ответственность за разъяснение политики обороны и военных нужд общественности принадлежит, прежде всего, правительству и парламенту. Военные учреждения вносят вклад в эти процессы открыто объясняя свои задачи, роли, и миссии обществу на национальном, региональном и местном уровнях, одновременно соблюдая политическую беспристрастность и не нарушая принцип превосходства политики.

Это делает неизбежным то, что академические круги, СМИ, промышленность и общество в целом интегрируются в диалог по вопросам безопасности и обороны.

В мире всесторонних вызовов безопасности, военно-гражданские отношения в демократическом государстве являются широкодиапазонным, многосторонним и междисциплинарным действием, которое вовлекает все необходимые силы общества и государства.

Глава 10

Подотчетность сектора безопасности парламенту и его прозрачность. Специальные парламентские инструменты и методы демократического контроля над сектором безопасности

Сектор безопасности является областью национальной политики, которая особенно подвергнута системе сдерживаний и противовесов в открытом и

демократическом обществе. Так как сектор безопасности включает непосредственно силы безопасности и гражданские власти, ответственные за их применение, проблема подотчетности и прозрачности сектора безопасности выходит далеко за предел вопроса простого гражданского контроля над военными. Сектор безопасности, использующий национальные человеческие и материальные средства для применения силы, в политическом, экономическом и социологическом смысле объединен с обществом и поэтому касается всех аспектов военно-гражданских отношений. Необходимость гарантировать *подотчетность* тех, кто несет исполнительную ответственность за безопасность и оборону, исходит от большой власти, которая за ними закреплена и главным образом направлена на законодательную власть – парламент – как представительский орган людей. Обеспечение *прозрачности* относительно того, как контролируется применение силы, – ответственность двух главных органов власти: исполнительном органе и парламенте, и, прежде всего, ориентируется на общество.

В то время как ответственность за руководство вооруженными силами, организацией, формулировкой и внедрением национальной политики безопасности и обороны возложена на исполнительную власть, задача принимать основополагающие законы по обороне и ратифицировать политику и развертывание сил относится к компетенции парламента. К ответственности возложенной на законодательный орган, относится и полномочие осуществлять парламентский надзор над сектором безопасности, включая бюджетный контроль – парламентскую функцию "власти кошелька" как наиболее мощного инструмента законодательного процесса.

В этом смысле, парламент имеет полномочие влиять на разработку, внедрение и осуществление политики безопасности правительством. Это осуществляется законодательным путем, решениями по бюджету, путем одобрения политики обороны и оборонного заказа, установлением комитетов и т.д.

Конституция содержит основные правовые положения относительно ответственности и подотчетности внутри сектора безопасности. Она определяет права исполнительной власти по управлению и руководству организациями, работающими в секторе безопасности, и делает эти организации ответственными за свои действия по отношению к исполнительной власти. В то же время она устанавливает подотчетность исполнительной власти парламенту. Конституционные положения определяют основные политические и парламентские инструменты для осуществления контроля и обеспечивают инструментами для демократического надзора за сектором безопасности. Общие полномочия законодательного органа – это инициировать законы, делать поправки и дополнения, одобрять бюджет по безопасности и обороне, проводить ревизию и делать поправки по бюджетному фонду, обсуждать в комитетах адекватное финансирование и политику по сектору безопасности.

В этом контексте понятна роль законодательного органа в создании концепций политики безопасности, его ответственность относительно силовых структур и оборонных стратегий, концепций по планированию личного состава

и, в некоторых случаях, одобрение основных назначений в оборонном руководстве. У парламента также есть полномочие посылать войска за рубеж и принимать решения по участию военных в международных миссиях. Парламент одобряет мандат, определяет размеры и продолжительность миссий, определяет правила действий и операционную юрисдикцию. Другое общее предписание относится к решениям по оборонному заказу - право одобрить или отклонить контракты, относящиеся к оружию, военному оснащению, запасам и вооружению.

Парламентский надзор над сектором безопасности является важным элементом осуществления системы сдерживаний и противовесов заложенной в демократических конституциях. Он служит противовесом исполнительной власти (которая ежедневно имеет дело с вопросами безопасности), делает политику больше эффективной и контролирует исполнительную власть, которая осуществляет политику безопасности. Члены парламента должны осуществлять постоянный контроль над приобретением оружия, над вооружением и подготовке вооруженных сил. Для выполнения этого обязательства, парламентские фракции назначают спикеров и учреждают комитеты по обороне. Законодательные дебаты по вопросам обороны помогают в создании информированного общества, готового для участия в конструктивном и сложном диалоге по вопросам политики безопасности. Открытость этого процесса диалога и принятия решений легитимизирует и наличие вооруженных сил и саму политику обороны.

Эффективное управление, в виде эффективного сотрудничества между участниками сектора обороны и парламентом, является неперенным условием для демократического надзора над сектором безопасности и требует «предсказуемой, открытой и хорошо информированной выработки политики, профессиональной бюрократии, действующей по продвижению общественного благополучия, верховенства закона, прозрачных процессов и сильного гражданского общества, участвующего в общественных делах» (Опыт Всемирного банка, Всемирный банк, 1994).

Дебаты по вопросу безопасности проходят несколько фаз: 1) создание политики безопасности, 2) фаза принятия решений 3) внедрение и оценка политики.

Роль парламента в создании новой политики национальной безопасности ограничена тем, что это, прежде всего, компетенция правительства. Однако, важная для парламента роль заключается в задаче сделать процесс открытым для общественности и с помощью этого осуществлять опосредованное влияние на разработку политики. Парламентарии также должны оспаривать обоснование новых концепций безопасности, должны уяснять, почему существует необходимость изменений и завоевывать поддержку и понимание населения. Парламентские комитеты обеспечивают экспертизу по этим вопросам и часто консультируют на ранних стадиях разработки политики, когда проект в процессе обсуждения или для того, чтобы обеспечить время для обсуждения и рассмотрения. Комитеты также применяют метод дискурса, чтобы получить реакцию для создания соответствующих правовых норм.

Второй этап начинается, когда проект официально подается в парламент для поправки или разработки нового правового положения. Особенно когда установленные комитеты по обороне отклоняют или предлагают изменения к проектным документам, действенная и решающая роль законодательного органа в процессе принятия решений становится видимой. Принятие законодательства по обороне и одобрение парламентом политики безопасности являются действиями, которые считаются наиболее важными факторами в демократическом гражданском контроле, так как они должны представлять самые широкие интересы народа. Вопрос прозрачности и подотчетности проявляется в полной мере, когда дело доходит до контроля и проверки расходов и финансовых требований правительства.

Инструменты и механизмы, применяемые парламентом для осуществления контроля над исполнением политики и надзором за администрацией, являются общепринятыми для большинства демократических систем и обычно включают парламентские дебаты, интерpellации, опросы, а также парламентские запросы как средство получить информацию от исполнительной власти.

Парламентские дебаты по вопросам безопасности проводятся, когда исполнительная власть делает доклады по обороне или внешней политике, во время презентаций стратегического обзора или других важных оборонных документов, а также в связи с проектами бюджета и правительственными программами, касающимися вопросов безопасности.

Интерpellация - это процедура взаимодействия с членами правительства, министрами или представителями министерств и отделов, которая имеет две характеристики: организовывать общие дебаты и осуществлять политические санкции. Интерpellация - самая прямая форма контроля и заключается в голосовании, обозначающем одобрение или неодобрение парламента, с последующим объяснением, исходящим от исполнительной власти.

Цель процедуры опроса в том, чтобы получить конкретную информацию от представителей исполнительной власти для того, чтобы получить детальные факты, которые могут прояснить сложные законопроекты, которые рассматриваются парламентом. Широко используемая практика парламентских опросов обычно состоит в ряде вопросов, направляемых федеральным министрам от парламентских фракций, которые дают время исполнительной власти осуществить свои межведомственные расследования и подготовить детальные ответы. Это должно обеспечивать своевременную, точную и обновленную информацию по вопросам обороны и безопасности, помогать парламенту контролировать внедрение политики по безопасности, держать исполнительные органы ответственными за свои действия и в общем обеспечивать прозрачность по вопросам обороны и безопасности в парламенте, а также через СМИ гражданскому обществу в целом. Инструмент опроса также имеет цель переопределить политику осуществления влияния на политический процесс.

Еще одно общее основание демократического общества по внедрению демократического надзора - это учреждение специализированных оборонных

комитетов, а иногда комитетов по вопросам разведывательных служб, для осуществления надзора над политикой правительства и контроля над ходом и качеством операций, осуществляемых организациями сектора безопасности на местах. Размер и особый фокус комитетов позволяют осуществлять более тщательное рассмотрение вопросов и предлагают лучшую возможность достигать компромиссов или находить консенсус между разными политическими партиями по важным проблемам безопасности. В этом смысле комитеты являются наиболее влиятельными в подготовке нового законодательства или поправок, обеспечении экспертизы и советов для создания проектов или петиций до того, как они подаются в парламент для дебатов. Комитетские доклады помогают законодателям в дискуссиях и принятии решений по проблемам.

Проверка благонадежности парламентариев, состоящих в комитетах по обороне, позволяют им проводить закрытые слушания при необходимости соблюдения секретности, однако, за пределами национальной безопасности, представители комитетов также обеспечивают для общества необходимый уровень прозрачности.

Ряд правовых положений и механизмов наделяют комитеты полномочиями иметь доступ и проверять информацию, необходимую для осуществления надзора над сектором безопасности. Эти компетенции включают в себя право запрашивать правительственные документы, вызывать свидетелей (включая министров и госсекретарей), а также проводить общественные слушания. Характер области безопасности часто создает бюрократическое нежелание обнародовать информацию – явление, как правило, обостряющееся, если информация касается разведывательных органов. Во многих странах Восточной и Юго-Восточной Европы деятельность политиков и военных представителей, которые исторически привыкли действовать в секретности и быть неподотчётными, являет собой наследие, которое все еще предстоит преодолеть.

В любом случае, парламент не может самостоятельно гарантировать эффективный надзор над всей деятельностью исполнительной власти и политики внутри сектора безопасности. Другие национальные институты также ответственные за контроль над сектором безопасности, такие как судебная власть и аудиторский орган, должны присоединяться. Важную роль играет гражданское общество в плане работы научно-исследовательских центров, исследовательских институтов и академических кругов, задача которых состоит в том, чтобы инициировать общественные дебаты, осуществлять экспертизу по определенным проблемам и предлагать альтернативные политические решения. Стимулирование существования гражданского общества в сфере обороны помогает укреплять прозрачность и подотчетность в чувствительной области сектора безопасности.

СМИ служат основной связующей нитью между государственными учреждениями и гражданским обществом в целом, включая широкий диапазон организаций и институтов работающих с вопросами безопасности. Они помогают обществу и их представителям улавливать суть проблем и артикулировать их интересы. Они в основном помогают в надзоре над

действием трех ветвей государственной власти и инициируют дебаты в обществе по отдельным вопросам, которые в свою очередь могут повлиять на процесс принятия решений в правительстве и законодательном органе. С точки зрения демократии и управления, СМИ имеют право собирать и распространять информацию по проблемам безопасности в интересах общества и тем самым делать вклад в прозрачность и общественную информацию, следуя принципам справедливости и объективности.

Все процедуры и механизмы, что включены в конституционных положениях и законах, чтобы обеспечивать подотчетность исполнительной власти в отношении законодательной и обязать обеих следовать конституционным принципам не являются сами собой целью. Они служат общей задаче по обеспечению нации наиболее эффективными политиками в области безопасности, которые в свою очередь служат интересам общества, одновременно пытаясь найти баланс между необходимостью в безопасности и сохранением демократических и гражданских свобод.

Глава 11

Подотчетность сектора безопасности правительству и его прозрачность. Гражданский министр обороны как элемент интегрированного министерства обороны

В демократических обществах правительство, парламент и судебная власть разделяют ответственность за надлежащее функционирование сектора безопасности. Вместе они ответственны за непрерывный цикл:

- формирования национальной политики безопасности и обороны;
- внедрения этой политики;
- регулярного контроля и аудита процесса внедрения.

В процессе распределения полномочий, контроль над внедрением политики в жизнь ежедневно осуществляется исполнительной властью. Для этой цели, гражданский глава организации сектора безопасности, который часто является членом правительства¹, несет ответственность за разработку правил для внедрения политики, а именно одобрение подзаконных актов, выдачу детальных инструкций по внедрению политики установленной законодательным или исполнительным органом, определение приоритетов, бюджетных требований, контроль над расходами денежных средств, рекомендации об изменениях в политике. Кроме того, очень часто глава организации безопасности является единственной общественной фигурой имеющей полномочия подписывать основные контракты по оборонному заказу,

¹ Известный в разных странах как кабинет, министерский совет или совет министров. Как правило, министры обороны и внутренних дел являются членами кабинета. Часто руководитель национальной организации, ответственной за защиту населения в чрезвычайных положениях, также является членом кабинета, например, Секретарь внутренней безопасности США. Реже членом кабинета может быть глава разведки, контрразведки или другой "специальной службы".

разрешать специальные расходы, назначать старший личный состав на должности и их продвижение по службе, предлагать внести изменения в организационную структуру и операционные процедуры и т.д.

За свои действия, достижения и ошибки гражданские главы организаций сектора безопасности, которые назначаются политическим путем, подотчетны кабинету министров, законодательному органу и народу. Однако в процессе осуществления этих функций, гражданский чиновник регулярно общается с опытными профессионалами этой организации по безопасности, которые занимают высшие должностные посты. В идеале, это общение должно быть основано на доверии, открытом общении и взаимном расположении². Такое общение не допускает отдаления между политиками и профессионалами высших чинов и поэтому помогает осуществлять демократический контроль и обеспечивать организационную стабильность. Как минимум, однако, такое общение и его регулирование не должны создавать ограничений для информационных потоков, важных для внедрения политики и эффективного расхода общественных ресурсов.

В военном учреждении общепринят тот факт, что модель *интегрированного министерства обороны* обеспечивает хорошую организационную среду для такого общения и эффективных демократических военно-гражданских отношений. Два основных мнения по поводу этой модели, исследованной в настоящей главе, касаются командных отношений и специализированных управленческих функций в оборонной администрации³.

Командные отношения в интегрированном министерстве обороны

В интегрированной модели управления обороной, цепной приказ исходит напрямую от Национальных командных властей (НКВ), а в военное время, от верховного командования (см. Диаграмму 1). Министр обороны является членом НКВ и осуществляет ежедневный контроль над войсками в мирное время. Старший военный офицер является главой оборонного штаба⁴ и выполняет обязанности старшего военного советника в НКВ. Он или она не имеют прямых командных полномочий над операциями или службами.

² Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности: принципы, механизмы и осуществление*. Пособие для парламентариев, номер 5 (Женева: Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами и Межпарламентский союз, 2003), стр. 20.

³ Другие важные аспекты интегрированного управления обороной, в частности, формулирование политики обороны и переход от мира к войне, анализируются Велизаром Шаламановым, Стояном Тсонковым и Благовестом Ташевым, *Модель Управления Обороной Республики Болгария в 21 веке* (София, Ассоциация Дж. Маршалла, Болгария, 2002) <www.gcmarsshall.bg/projects/past_en/gcm_integrmodel_eng.doc> (19 сентября 2004 года).

⁴ А не "Генерального штаба".

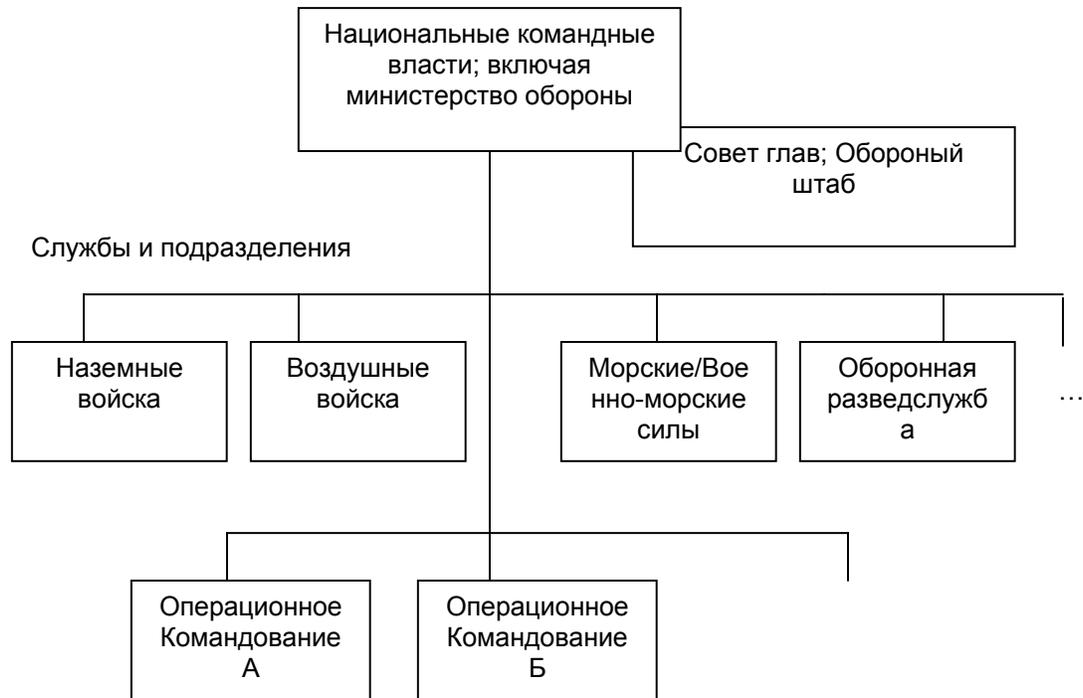


Диаграмма 1. Командная цепь в интегрированной модели министерства обороны

В этой модели основными функциями служб являются - обучать, оснащать⁵, поддерживать соответствующие войска, предоставлять войска для планирующихся и текущих операций. Главы служб являются членами главного совета при НКВ. Команда к боевым действиям осуществляется "командованием операциями" (или "боевым командованием"). Как правило, это совместное командование. Обычно эти командования не имеют сил в подчинении, если только операция не является запланированной или текущей.

Прямая связь между НКВ и командованиями операциями позволяет пользоваться прямой гражданской помощью в любой военной операции. Это может включать в себя разработку и выбор направления действий, выбор цели и даже выбор отдельной системы оружия для использования, рассматривающийся в теории по военно-гражданским отношениям как *прямой гражданский контроль*.⁶ Несмотря на то, что военные обычно не любят такое вмешательство, часто это - единственный способ отразить политически важные вопросы и изменяющиеся международные обязательства.

⁵ Это ситуация с США. В небольших странах функцию укомплектования войск может выполнять центральная оборонная организация.

⁶ Питер Д. Фивер, "Военно-гражданский конфликт и применение силы" в *Военно-гражданские отношения США. В кризисе или переходном периоде?* Под ред. Дона М. Снайдера и Миранды А. Карлтон-Кэрю (Вашингтон: Центр Стратегических и Международных Исследований, 1995) стр. 113-144.

Процедуры управления обороной и силами

Интегрированная модель обеспечивает условия для эффективного управления обороной с минимальным количеством функций, организаций и консультативных органов. Управление обороной и силами должно быть основано на трех взаимодополняющих процессах внедренных в логическом порядке:

- Определение необходимого операционного потенциала (НОП), включая способность предоставления оборонной и управленческой поддержки⁷.
- Управление оборонными ресурсами на основе программы с четко определенными фазами планирования, программирования, составления и выполнения бюджета с четкими процедурами для проверки и перераспределения оборонного бюджета в течение бюджетного года, а также ежегодные отчеты по внедрению программ и подача этих отчетов на рассмотрение в законодательные органы вместе с отчетами по расходам бюджета.
- Управление приобретением ресурсов, включая науку, программы исследований и развития, приобретение новых систем оружия, оснащения и инфраструктуры, повышение уровня существующих систем оружия и оснащения, утилизация излишек оружия и оснащения.

Соответствующие специализированные процедуры управления, вместе с более простыми процедурами управления людскими ресурсами, логистикой и административной поддержкой, должны обеспечивать прямую связь между политикой обороны, с одной стороны, и обороноспособностью и готовностью сил, бюджетными запросами, расходами и счетами и основными оборонными заказами, с другой стороны. Кроме этого, они должны создаваться и внедряться путем полномасштабного и прозрачного принятия решений под тщательным контролем гражданского министра обороны. Чтобы ограничить избыточность, процессы оборонного управления поддерживаются интегрированной военно-гражданской администрацией с интегрированными организациями (т.е. директоратами) для осуществления программирования, финансового управления, управления приобретениями, управления человеческими ресурсами, административной помощью т.д. Некоторые из этих организаций могут докладывать и главе оборонного штаба и высшему должностному лицу, т.е. секретарю министерства обороны. Наконец, для того, чтобы управлять всей сложностью оборонного учреждения, министр обороны может передать ответственность за принятие решений высшим гражданским или военным должностным лицам, которые компетентно председательствуют в высших советах в трех специализированных областях указанных ниже:

- Совет по определению необходимого операционного потенциала;
- Совет по управлению оборонными ресурсами;
- Совет по вопросам приобретения.

⁷ Это включает в себя возможности образования, обучения, медицинской помощи и т.д.

Такие меры управления обороной и силами, усиленные строгим внедрением четких и всесторонних процедур, последовательностью контролируемых решений и вовлечением парламента и парламентских санкций в ключевых фазах процесса принятия решений (т.е. приобретении большой системы вооружения, в процессе подготовки бюджета и т.д.) обеспечивают важные предварительные условия для прозрачного функционирования военной организации, подотчетной гражданскому министру обороны. Такие же меры должны быть разработаны и внедрены в других организациях сектора безопасности как средство демократического гражданского контроля.

Глава 12

Военные и гражданские лица в процессе определения политики обороны, нужд, бюджета и приобретений

Гражданский контроль над силами обороны и вооруженными силами, чтобы быть эффективным, требует хорошего понимания принципов оборонного и силового планирования, всесторонних, ясных и подконтрольных процедур, активного гражданского участия и тщательного гражданского надзора над каждой фазой процесса планирования⁸

Диаграмма 2 предлагает упрощенное представление процесса оборонного и силового планирования⁹. Результатом этого процесса является схема организации обороны и силовой структуры на долго- и среднесрочный период, которая является доступной (может быть реализована в рамках бюджета на оборону) и приемлема в плане планирования оборонных рисков. Такая же схема может быть полезна в программировании развития оборонных учреждений¹⁰, однако, обычно необходимо более детальное представление (для этой цели, будет использована Диаграмма 3 дальше в этой главе).

В принципе, невозможно поддерживать дихотомическое отношение между гражданскими лицами и военными, в котором гражданские лица несут ответственность за определение политики и управление финансовым процессом ее внедрения, в то время как военные предлагают ответы - вооруженные силы. Хорошая рабочая модель военно-гражданских отношений в оборонном и силовом планировании должна быть основана на¹¹:

⁸ Велизар Шаламанов и Тодор Тагарев, *Перестройка оборонного планирования в Болгарии, Исследовательский доклад 9* (София, Институт по изучению безопасности и международных отношений, декабрь 1998 года).

⁹ Касательно альтернативных подходов по вопросу силового планирования, см. Генри Вартлетт, Дж. Пол Холман и Тимоти И. Соумс "Искусство стратегии и силового планирования" в книге Ричмонда М. Лойда, *Стратегия и силовое планирование* (Ньюпорт, Роуд Айленд: И-во Военно-морского колледжа, 1995), стр. 15-27.

¹⁰ Другими словами, как планировать переход от текущей оборонной и силовой организации к запланированной.

¹¹ Подробности можно найти в следующем документе: Тодор Тагарев, *Контроль, сотрудничество, экспертиза: гражданские и военные в болгарском опыте оборонного*

1. Военно-гражданском сотрудничестве, которое было бы ориентировано на достижение целей, нежели придерживалось инструкций, на экспертном уровне, где участие соизмеримо с имеющейся экспертизой и особым опытом участников процесса планирования;
2. Распределении полномочий по принятию решений согласно специальной экспертизе и законному интересу¹²;
3. Четком гражданском контроле над политикой обороны и планирования, включая авторизацию всех ключевых решений соответствующей гражданской властью.

Это оборонное и силовое планирование всесторонне охватывают личный состав, организационные структуры, системы оружия и оснащения, системы командования и контроля, инфраструктуру, уровни обучения, запас, уровни готовности, национальные оборонные и совместные требования, требования по поддержке и модернизации.

Всесторонность означает также, что ни один вопрос планирования не остается незамеченным или недостижимым со стороны гражданских властей. Это включает любое организационное и доктринальное развитие, дислокацию войск и их готовность, стандарты и уровни обучения¹³.

планирования,. *Исследовательский доклад* (София: Институт безопасности и международных отношений, апрель 2003 года).

¹² Например, интересы операционного командующего, который потенциально будет руководить набором планируемых войск.

¹³ Иногда более ограниченная роль политических назначенцев и других гражданских в текущих операциях может быть оправдана.

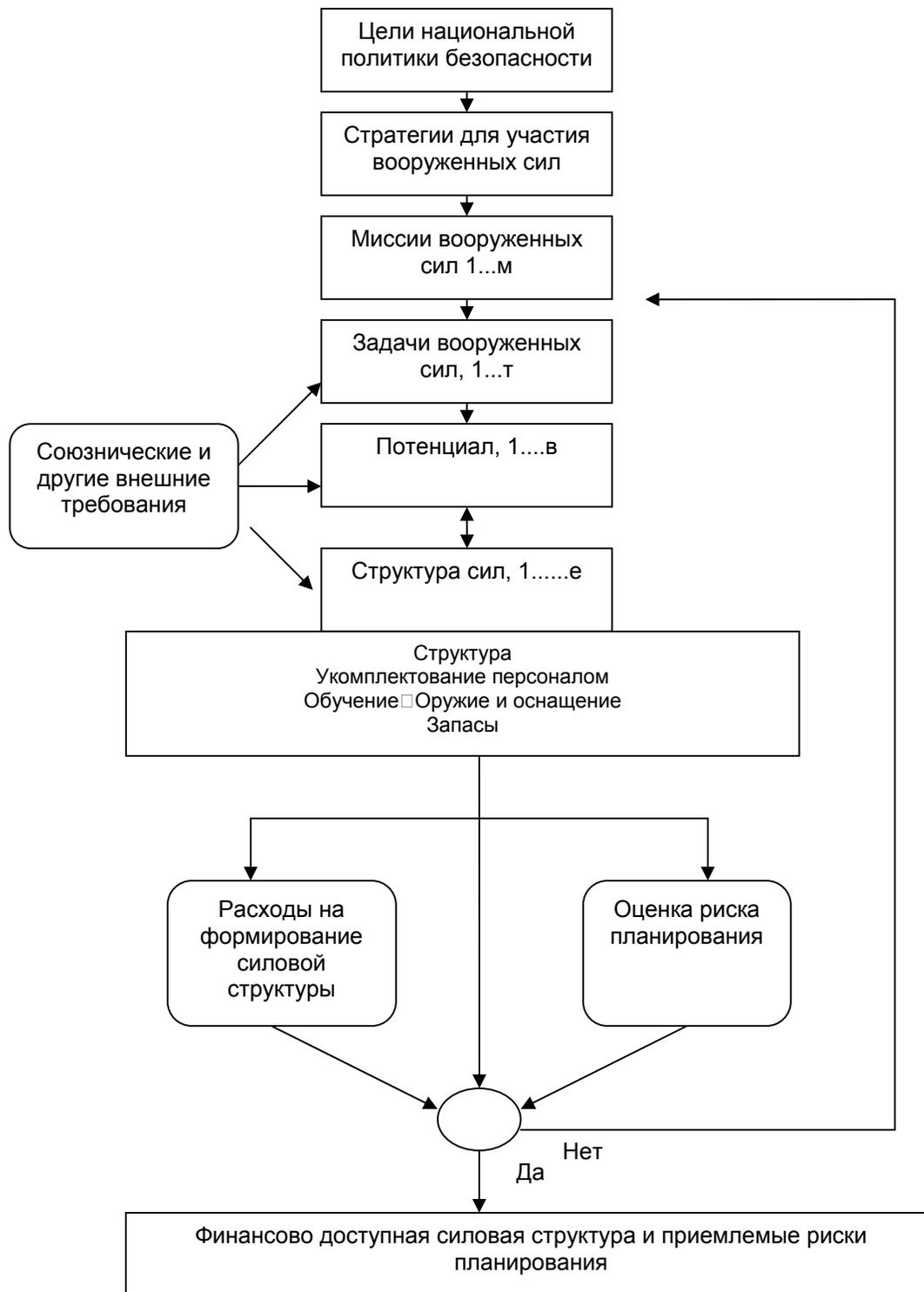


Диаграмма 2. Общее планирование силовой структуры

Оборонная политика

Оборонная политика отдельной страны может считаться прозрачной, если те, кто принимает решения - избранные представители народа - полностью осведомлены, а общество проинформировано, о *целях* политики, текущих и запланированных *средствах* достичь цели и *стоимости* внедрения этих средств. Больше детальная и, соответственно, более прозрачная оборонная политика обеспечила бы проинформированного гражданина возможностями оценить разнообразные стратегии для достижения целей политики, альтернативные политические опции, стоимость и риск относящихся к каждой опции.

Общие рамки оборонного планирования охватывают определение национальных интересов и целей в области безопасности, "большую стратегию" того, как страна намеревается достичь поставленных целей, стратегий о роли вооруженных сил через определение миссий и задач вооруженных сил, определение требуемого потенциала, оценку необходимых ресурсов и оценку рисков ассоциируемых с планируемой силовой структурой. Важен и тот факт, что этот процесс обычно многократно возобновляется, чтобы сбалансировать потребности обороны с имеющимся и запланированным оборонным бюджетом.

Политический орган, поддерживаемый научно-исследовательскими центрами, исследовательскими командами, советами, исследовательскими группами и т.д., формулирует политику обороны. Этот процесс относительно автономный. Однако, он нуждается во вкладе военных и в более открытой экспертизе извне. Формулирование политики обороны является наиболее важным элементом процесса оборонного планирования, Оно включает стратегические решения и руководства, что содержатся в официальных документах, политических утверждениях, министерских руководствах, решениях парламента, кабинета, министра обороны и в некоторых случаях его/её заместителей. Оно требует создания законодательства, концепций и стратегий.

Оборонная политика внедряется путем планов оборонного и силового развития, планов по приобретению, оборонных бюджетов, набора личного состава и планами по управлению и т.д., а также путем их внедрения и аудита этого внедрения¹⁴.

Определение оборонных потребностей

Военная экспертиза является первичной на этой стадии процесса оборонного и силового планирования. Для отдельной миссии или задачи вооруженных сил, военные эксперты рассматривают потребности миссии и разрабатывают сценарии планирования, оценивают требуемый потенциал и предлагают

¹⁴ Шаламанов, Тсонков и Ташев, *Модель оборонного управления*.

структуру сил и уровень готовности¹⁵. Важно то, что они предлагают список приоритетного требуемого операционного потенциала (ТОП). Как правило, этот список исходит от процесса установления приоритетов, основанном на четко сформулированных предположениях и оценках вероятности протекания данного сценария» и симуляции осуществления запланированной силовой структуры в этом сценарии.

В идеале, военные эксперты создают альтернативные силовые структуры и обеспечивают анализ преимуществ и недостатков для каждой альтернативы, и каждая из предложенных альтернатив должна быть реалистичной, т.е. возможной быть достигнутой при ожидаемых ограничениях в ресурсах.

Фильтр оборонных потребностей

Как правило, в демократических обществах не всё, определенное военными как необходимость, может соответственно финансироваться. Поэтому, эффективный гражданский контроль предполагает наличие жесткого процесса управления оборонными ресурсами. И хотя разные страны используют разную терминологию, обычно признается, что ресурсное *программирование* является главным в процессе эффективного управления оборонными ресурсами.

Оборонная программа - это документ, который связывает долгосрочные планы с бюджетами. Оборонное программирование является ключевым инструментом имеющимся в наличии у руководства обороны для внедрения политики обороны в соответствующим образом организованные, укомплектованные личным составом, оснащенные и подготовленные войска. Оно соотносит имеющиеся и предположительные ресурсы к необходимому потенциалу. Оборонная программа, как правило, связывает оборонные ресурсы с необходимым операционным и другим оборонным потенциалом в трех- или шести годичном программном цикле. Более того, она дает полномочия по принятию решений ответственным и подотчетным лицам и позволяет большую прозрачность процесса планирования.

Система управления оборонными ресурсами является основополагающей системой планирования в оборонном учреждении. Она всесторонне охватывает национальные оборонные и международные требования и обязательства; людей, оружие и инфраструктуру; требования по поддержке и модернизации и балансирует оборонные потребности и ресурсные ограничения. Она может рассматриваться как "фильтр" во всеобщей системе планирования и управления (Диаграмма 3), так как только лишь подпрограммы и программные элементы, которые считаются приоритетными, включены в финальный программный документ, обычно называемый *Меморандумом о программном решении* (МПР). В свою очередь, по получении разрешения от министра обороны, МПР служит единственным авторитетным документом для бюджетного планирования, планов по силовому

¹⁵ Другие организации - органы оказывающие оборонную поддержку, военные школы и т.д. - делают похожие предложения.

развитию, планов по приобретению, планов по набору личного состава, планов по управлению личным составом и т.д.

Программирование позволяет поддерживать четкий аудит, начиная с целей национальной стратегии безопасности до денег налогоплательщика. Поэтому тщательное оборонное программирование важно для создания прозрачного процесса для тех, кто принимает решения. Подготовка бюджета, как результат решений принятых в процессе программирования, позволяет перевести приоритеты оборонной политики в практическое измерение.

Часто министр обороны лично несет ответственность за руководство управлением бюджетными ресурсами. Альтернативным способом является передача им или ею полномочий заместителю министра, чтобы председательствовать на Совете по управлению оборонными ресурсами или быть в качестве "основного руководителя по управлению оборонными ресурсами". Старшие военные служащие могут консультировать министра обороны или ответственного замминистра по приоритетности и размещению ресурсов на конкурирующие потребности. Рамки управления и процесс поддержки основаны на эффективном разделении труда между ключевыми руководителями организации и их персонала и на процессах управления, которые обеспечивают интеграцию усилий и рационального принятия решений.

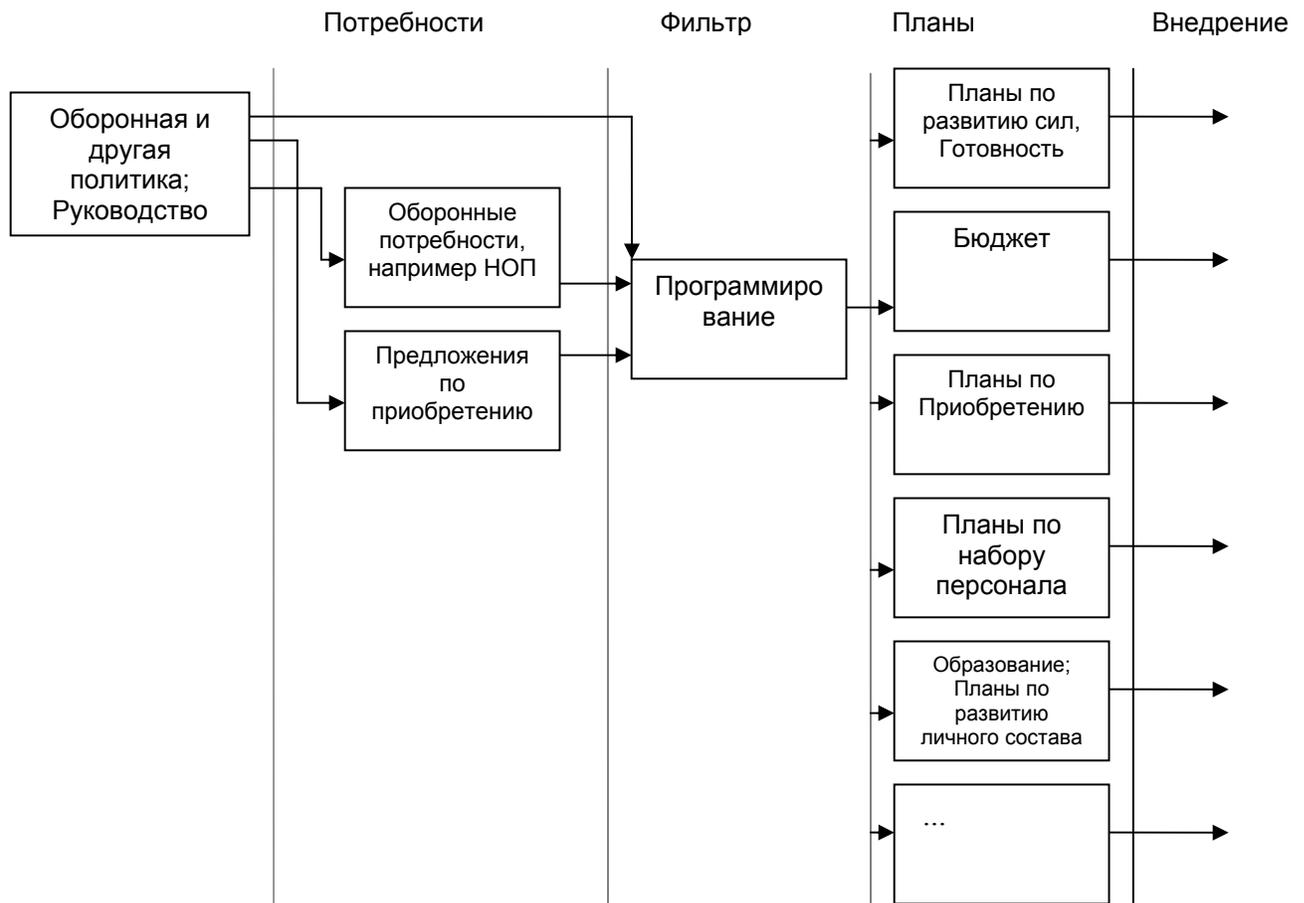


Диаграмма 3. Связь между дисциплинами по оборонному планированию и документами

Один из особенных вызовов относится к внедрению методик, техник и способов оценки рисков. Надлежащая оценка рисков связанных с каждой опцией политики и соответственной силовой структурой может иметь огромную важность для любого решения в процессе оборонного планирования. Оценка и дебаты должны быть основаны не только на том, что чувствует человек, осуществляющий силовое планирование, но скорее на структурированном подходе к оценке рисков, применяя соответствующую экспертизу тех, кто осуществляет гражданское и военное планирование.

Оборонные приобретения и заказ

Термин "планирование приобретений" всесторонне охватывает следующее:

- планы приобрести систему оружия, оснащения и системы K4СНР¹⁶;
- Наука и техника, исследование и развитие, концептуальное развитие и экспериментальные программы;
- Программы по развитию инфраструктуры;
- Планы по утилизации излишних систем оружия, оснащения и инфраструктуры
- в контексте последовательного процесса определения потребностей миссий, операционных требований, системных и технических требований, подготовки контрактов, заказа, тестирования, практического употребления, обслуживания, повышения качества и утилизации военного материала.

Принятие решений по приобретению может считаться прозрачным, только если те, кто принимают решения, полностью осознают, а общество максимально проинформировано об отношениях между национальными целями безопасности, миссиями и задачами вооруженных сил, требуемым оборонным потенциалом, размерами и способностями основным систем вооружения и стоимостью приобретения и обслуживания этих систем вооружения. Более детально, современный процесс управления приобретением базируется на:

- анализе миссий и определении их недостатков;
- определении операционных требований основанных на потенциале;
- стоимости срока службы;
- эффективных мерах по управлению проектами приобретения;
- внедрении эффективных подходов по управлению рисками приобретения.

Это должно принимать во внимание развернутое определение термина потенциал (см. Диаграмму 2), который охватывает:

- требуемые уровни укомплектования;
- операционные и технические характеристики основных систем оружия, включая ожидаемую доступность (ВМО¹⁷; график обслуживания и т.д.);
- уровни обучения (имея в виду цену обучения с применением отдельных систем оружия);
- требуемое количество, стоимость обслуживания, необходимый запас снаряжения, запасные части, топливо и т.д.

В целом, эффективное управление приобретением должно обеспечивать рентабельные технологические решения, которые четко относятся к приоритетам национальной политики безопасности и обороны. В дополнение, в большинстве установленных демократий парламент вовлечен в ключевые этапы жизненного цикла любого основного проекта по приобретению. Парламентское одобрение может гарантировать долгосрочную финансовую поддержку проекта, а также его соответствие с национальной экономической, технологической и социальной политикой.

Когда принято решение о приобретении какого-либо предмета в сфере обороны, оно должно быть внедрено в соответствии с национальными положениями по заказу. Большинство стран имеют общественные законы о тендерах, нацеленных на повышение эффективности использования денег

¹⁶ K4СНР - команда, контроль, коммуникации, компьютеры, сведения, наблюдение, разведка

¹⁷ ВМО- Время между отказами.

налогоплательщика через обеспечение прозрачности, внедрение эффективного контроля над общественными расходами, обеспечение условий для конкуренции и стимулирование экономического развития. Очень часто, однако, требования прозрачности могут вступать в конфликт с требованиями соблюдения секретности. Общего выхода для преодоления этого противоречия не существует, кроме того, как требовать объяснений при необходимости обходить закон об общественном тендере в каждом отдельном случае приобретения и периодически осуществлять парламентский надзор.

Военные и гражданские лица в оборонном планировании

Сложная система управления обороной и силами, описанная в этой главе, лучше всего поддерживается в организации интегрированной обороны, где совместные военно-гражданские структуры несут ответственность за оборонную политику, стратегическое планирование (т.е. определение необходимого операционного и оборонного потенциала), программирование, составление бюджета, управление приобретением и т.д. В дополнение, авторитетные советы в каждой отрасли, такие как Совет по оборонному потенциалу, Совет по оборонным ресурсам, Совет по оборонному приобретению, должны осторожно подходить к балансу между гражданской и военной экспертизой и законными интересами. Также организационные и процедурные пересечения могут обеспечить дополнительные механизмы проверки. Одним полезным примером является роль "тех, кто управляет потенциалом" в оборонных учреждениях Объединенного Королевства Великобритании.

В заключение, нужно отметить, что надлежащие планы по трансформации и развитию в области обороны вытекают из процесса оборонного планирования, основанного на взаимодействии между гражданскими экспертами и военными и на строгом политическом, то есть гражданском, контроле над политикой обороны. Институционализация такого процесса оборонного планирования предполагает соответствующую правовую и организационную структуру, а также надлежащую квалификацию личного состава. Она может ещё осуществляться через внедрения информационных систем и инструментов по поддержанию процесса принятия решений. В конце концов, однако, институционализация требует организационной культуры, которая не только принимает, но и поощряет существование различий во мнении и понимании рациональности, в то же время способствуя совместному принятию решений и индивидуальной ответственности за процесс планирования и внедрения планов.

Глава 13

Демократический контроль над разведывательными службами

Несмотря на относительный успех дискуссий по безопасности и наличия инструментов для осуществления демократического контроля, еще предстоит

долгий путь - и на национальном и на международном уровнях - для того, чтобы достигнуть удовлетворительного уровня демократического контроля над разведывательными службами. Существуют факторы, которые затрудняют получение сведений по разведке и гражданскому демократическому контролю над разведывательными службами: переплетение конструктивных и положительных вопросов, касающихся изменяющейся роли и задач разведки, с вопросом преодоления наследия прошлого; существование противоречивых теоретических точек зрения о демократическом надзоре и контроле над сектором безопасности; более низкий уровень обсуждения этого вопроса с НАТО, ЕС и другими западными партнерами; вопросы деятельности разведывательных служб и служб безопасности определенно являются наиболее специфическими и сложными среди проблем безопасности; не было ни одной значительной академической попытки изучить вопросы гражданского демократического надзора над службами разведки и сформировать «академический объем знаний» в этой области в Болгарии и в свете событий 11 сентября и новых потребностей безопасности для глобальной войны с терроризмом, этот предмет становится все более сложным¹⁸.

Существуют фундаментальные вопросы, которые нуждаются в ответах в дискуссии на национальном уровне по демократическому контролю над разведкой: что такое разведка, что включает в себя термин "право знать" о разведке для свободного и демократического населения, каково значение секретного сбора информации, контрразведки, анализа и оценки, секретных действий для демократического общества?

Популярное определение разведки должно быть распространено среди широких кругов общества, и понимание специфического механизма демократического надзора должно быть построенным на этом восприятии. Рой Годсон, профессор Университета Джорджтауна, президент Национального центра стратегической информации и президент неправительственного Консорциума по изучению разведки, определяет разведывательную деятельность как "то знание, организация и деятельность, которые приводят к: 1) сбору, анализу, синтезу, распространению и специальному использованию информации, относящейся к любому другому правительству, политической группе, партии, военной силе, движению или другой ассоциации, которая считается связанной с безопасностью группы или правительства; 2) нейтрализации и противодействию подобным действиям других групп, правительств или движений; 3) секретным действиям, предпринятым для воздействия на состав и поведение таких групп или правительств"¹⁹.

¹⁸ Пламен Пантев (в книге Иво Тсанева и Пламена Пантева), *Демократический надзор и контроль над органами разведки и безопасности*, в книге Яна А. Трапанса, под ред. Филиппа Х. Флори, *Управление и реформа сектора обороны и безопасности в юго-восточной Европе: анализ и перспективы - исследование*, Часть 1: Албания, Болгария, Хорватия (Женева/Белград: ЖЦДКВС, 2003), стр. 234-236.

¹⁹ Рой Годсон, *Разведка и национальная безопасность*, в книге Рихард Шульц, Рой Годсон, Тед Гринвуд (ред.) *Исследования по безопасности в 1990-х* (Вашингтон, Нью-Йорк, Лондон: Брэсис/США/Максвелл Макмиллиан Кампани, 1993), стр. 213.

Годсон описывает четыре элемента разведки. Первый - секретное собрание материалов - включает в себя получение ценной информации через использование специальных, обычно секретных, человеческих и технических ресурсов. Второй – контрразведка - является выявлением, нейтрализацией и использованием разведывательных служб других государств. Третий - анализ и оценка - представляет собой оценку собранного материала и других данных и предоставление конечного продукта для политиков, в котором содержится больше ясности, чем могло содержаться в изначальных данных. Четвертый - секретные действия - являют собой попытку повлиять на политику и события в других государствах без разоблачения вовлеченного субъекта²⁰. Годсон подчеркивает симбиотические отношения, в особенности операционные отношения, между этими элементами.

Термин "право знать" в демократических обществах развеивает опасения относительно того, что разведка является единственным источником дискуссий о секретности. Открытое правительство - это важный компонент демократического функционирования государства. Люди в демократическом государстве имеют право знать, как достигается внешняя политика государства и насколько защита государства от разведки зарубежных служб приводит к вмешательству в личные права и свободы. Дилемма демократического надзора над разведкой и службами безопасности заключается в том, что отсутствие разведки создает риск для национальной безопасности государства, но если разведка чрезмерно позиционируется или осуществляется определенным образом, это может нарушить конституционные нормы и гражданские свободы.

Метод разрешения этой дилеммы еще не придуман, но в зрелых демократических государствах определенные вопросы обсуждаются в связи с четырьмя элементами разведки. Компетентные дискуссии по этим проблемам в Болгарии могут включать в себя обсуждение таких вопросов как²¹:

1. По вопросу секретного сбора информации

Накладывают ли демократические ценности ограничения на технику сбора данных и существуют ли стандарты по сбору данных несовместимые с демократическими? Кроме этого вопроса, общество интересуется насколько его граждане и организации, осознанно или нет, используются для вербовки агентов в стране или за рубежом. Не менее интересно знать и определить с правовой точки зрения, каковы ограничения в использовании граждан и организаций своей страны для технического сбора разведывательной информации.

2. По вопросу контрразведки

²⁰ Там же, стр. 213-214

²¹ См. также по этому вопросу Рой Годсон, там же. стр. 222-224

В то время как вопрос наблюдения за гражданами Болгарии регулируется правовым способом, всегда можно обсудить насколько демократическое правительство способно контролировать своих граждан или приезжих в целях контрразведки. Все эти вопросы важны для улучшения правовой базы этой деятельности, для достижения консенсуса по вопросу эффективной защиты безопасности одновременно сохраняя гражданские права и свободы. Закон не может предотвратить процесс созревания демократии. Тем же образом должны рассматриваться вопросы допустимости и уместности для демократического правительства применения различных контрразведывательных, нейтрализационных и манипуляционных техник против политических групп со связями за рубежом и зарубежным финансированием.

3. По вопросу анализа и оценок

Вопрос, заслуживающий внимания общественности, - это вопрос степени вовлечения академических кругов, СМИ или исследовательских институтов в секретную деятельность. Какими должны быть параметры такого вовлечения для защиты национальной безопасности, с одной стороны, и сохранения автономии академических кругов и СМИ и свободы от разведывательных служб, с другой? Должны ли академические и СМИ эксперты быть вовлечены для обеспечения обучения в целях улучшения продуктивности разведки? Совместима ли позиция лектора и тренера, преподающего на курсах разведки или контрразведки, с позицией профессора университета?

4. По вопросу секретной деятельности

Какие ограничения являются допустимыми и уместными для исполнительной власти в использовании своих граждан и частных организаций без их ведома для распространения влияния за рубежом? Существуют ли уровни совместимости демократических ценностей с такими особыми техниками секретной деятельности как дезинформация, убийство и т.д.? Должны ли чиновники законодательной или исполнительной ветвей быть проинформированы о секретных операциях и если да, насколько детально? Этот вопрос особенно уместен во время процесса формирования бюджета. Допустимо ли для секретных операций набирать преступников для осуществления операций против других преступников за рубежом?

"Право знать" в демократическом обществе, применяемое к службам разведки, имеет и другой аспект, включающий все четыре элемента: право знать соблюдаются и внедряются ли высокие профессиональные критерии при наборе личного состава этих служб. Общество имеет право знать соответствует ли профессионализм разведывательных органов потребностям и интересам безопасности. Например, профессионалы низкого уровня не могут набирать, эффективно управлять и обучать зарубежных агентов высокого класса. Интеллектуальное равенство и совместимость требуют высокого уровня профессионализма от служащих в этой области. Поэтому более чем

нормальным является желание выяснить, соответствуют ли политические назначения в органах разведки профессионализму и национальной безопасности. Как юридически гарантировать это требование? Этот вопрос становится еще более важным для Болгарии, которая собирается совместно работать с объединенными разведывательными службами НАТО, которые в свою очередь будут опираться на профессионализм болгаров в этой области.

Надзор над разведывательными службами и органами безопасности будет еще больше ответственным, если демократическая общественность задаст себе один очень значительный вопрос: Повышается ли качество работы разведывательных служб от осуществления контроля над ними? Не препятствуют ли законодательные предложения, институты отвечающие за внедрение надзора, НГО осуществляющие контроль креативности и эффективности работы разведывательных служб? Рассмотрение этих вопросов открытым образом и достижение национальных и компромиссных соглашений способствуют защите демократических свобод и национальной и международной безопасности.

И теоретики и практики, работающие в области военно-гражданских отношений и реформы сектора безопасности в Болгарии, понимают, что работа по этим проблемам более не является предметом философских рассуждений о принципах демократического контроля над военными и органами безопасности в целом, но является вопросом управления и эффективности в этой области²². Было бы важно сфокусироваться на нескольких вопросах, касающихся отношений между государством и органами разведки, которые представляют сущность проблемы "эффективного управления" разведкой:

Во-первых, что является правовыми рамками, бюрократической иерархией и подотчетностью, исполнительным и законодательным контролем над разведкой?

Уже не секрет, что постоянная проблема разведки любой страны - предотвратить попытку превратить службы в инструмент для своих политических боссов, что, как правило, является усилением с сомнительным результатом. Более того, эффективность правовой и институциональной формулы осуществления гражданского демократического контроля над разведывательными органами в большей степени зависит от зрелости соответствующего демократического общества и государства.

Болгарский опыт в этой области за последние 15 лет показал влияние двух соперничающих попыток: сохранение политической нейтральности разведывательных органов, оппортунистическое применение их для узких политических целей и медленное но верное создание демократической традиции. Отражение этих воздействий на правовые и институциональные аспекты демократического контроля над разведывательными органами и службами безопасности представляет интерес. Демократический переход в

²² Дэвид Бетц, "Демократические военно-гражданские отношения на практике: последствия для теории", доклад представлен на конференции", доклад на конференции "Анализируя военно-гражданские отношения" (Гаага, 9-12 мая 2001 года), стр. 3-10

Болгарии был ознаменован первичным пересмотром тоталитарной конституции в марте 1990 года. Новый текст обеспечивал главу государства правом управлять и контролировать национальную разведывательную службу. Действующая конституция от июля 1991 года не давала таких полномочий Президенту республики, и напряженная и меняющаяся политическая ситуация в то время не мотивировала Совет министров требовать этого права, а тогдашнего Президента Болгарии обеспечить перенос этой деятельности в сферу полномочий премьер-министра. С того времени статус национальной разведки продолжает быть связан с главой государства, который согласно болгарской конституции не является главой исполнительной власти. Была создана нестандартная ситуация - премьер-министр, в чьих руках полномочия по координации внутренней и внешней политики государства, не является главой национальной разведки, в то время как глава государства ответственный за любой провал в рискованной деятельности служащих разведки. Является фактом то, что за последние 13 лет президентское управление национальной разведкой противоречило духу и логике конституции. Болгария стала свидетелем нескольких столкновений между президентом и премьер-министром в первой половине 1990-х из-за этого правового несоответствия.

Активные парламентские дебаты еще не начались, и дискуссии по вопросу разведки среди общественности ещё впереди. Существует очевидная необходимость в новом общественном контроле над разведывательными службами и ясные гарантии, что премьер-министр не будет превышать свои широкие полномочия, данные ему конституцией в сфере управления разведывательными органами и институтами безопасности. Настоящая ситуация должна быть исправлена - с одной стороны, парламент должен начать выполнять регулярный контроль над национальной разведкой, а, с другой стороны, национальная разведка должна быть ближе к обществу и быть мотивирована на усовершенствование. Исполнительная власть не может адекватно контролироваться парламентом, если разведка не участвует в этом контроле.

Новый закон о национальной разведке должен дать ясные ответы на следующие элементы парламентского механизма надзора и контроля:

Первый - перенос национальной разведки в компетенцию Премьер-министра.

Второй - как организовано планирование, программирование и составление бюджета, и каковы процедуры для одобрения ежегодного бюджета. Национальная разведка должна ясно описывать в своем предложении по бюджету свою деятельность и задачи на следующий финансовый год.

Третий - закон должен регулировать организацию и процесс парламентского расследования и оценки деятельности национальной разведывательной службы с целью определения её эффективности. Для этой цели, отдельный орган, одобренный парламентом с согласия оппозиции (инспекция, экспертная комиссия и т.д.), должен координировать работу

соответствующей комиссии, которая бы следила за осуществлением деятельности разведки и органов безопасности.

Четвертый - как разведывательные службы организуют свою деятельность, чтобы предложить через правительство законопроекты, которые бы координировали функционирование разведывательной системы.

Прямое вовлечение парламента страны в процесс демократического контроля над разведкой улучшает шансы экспертов НГО для развития независимых информационно-аналитических баз в области разведки и вовлечения общественности в значимую дискуссию.

Во-вторых, кто являются производителями и потребителями разведки, кто и когда имеет доступ к произведенной информации; какова зрелость разведывательных органов, как они сотрудничают и координируются; каково отношение между контрразведкой и теми, кто собирает информацию, какова политика и работа государства с различными формами разведывательной деятельности.

Производство и использование разведывательной информации логически связано с образом, которым четыре функции разведки осуществляются, с местом собрания, анализа и оценки информации и бюджетом, предоставленным для осуществления этой деятельности. Конечно, не достаточно знать детали и общие тенденции региональной ситуации, настоящие угрозы для страны, но быть способными проверять эту информацию и знание с другими значительными партнерами и союзниками. Тогда значение произведенной и используемой разведывательной информации было бы более реалистичное.

Другая важная проблема - профессиональный характер производителей разведывательной информации: гражданское или военное лицо. В настоящее время военная разведка - составной компонент системы министерства обороны и едва может иметь большие амбиции. Гражданская разведка не находится в соревнование с своими военными коллегами, и не возникало никакой напряженности в период перехода Болгарии к демократии. Однако, взяв лучшее из обеих профессиональных отраслей, должна быть установлена более структурированная и организованная роль для Совета безопасности при Совете министров. Нет никаких индикаторов, что военная и зарубежная разведывательная информация объединяется, координируется и рассматривается более высокой властью в процессе принятия решения по вопросам национальной безопасности. Вероятно, это случается случайно в Совете безопасности при Совете министров или в Совете национальной безопасности при президенте (скорее свободный и больше политический орган, чем орган по принятию решений), но не ежедневно с философией координирования потенциала разведки страны и деятельности.

Важно обратить внимание на тот факт, что разведка и контрразведка разделены юридически, институционально и в процессе принятия решения. Внешняя разведка занимается проблемами вне границ страны, в то время как Служба национальной безопасности несет ответственность за вопросы внутренней политики. Что особенно интересно, особенной чертой для стран переходного периода, которая может стать постоянной функцией внешней

разведки, является то, что разведка может использоваться особенно активно в изучении, исследовании и раскрытии информации о больших потенциальных инвесторах для преобразования форм собственности болгарской экономики. Болгарская внешняя разведка была особенно полезна для различных министерств, работающих над ключевыми приватизационными проектами в 2002-2003 годах.

Новая прагматичная концепция производства и потребления разведывательной информации возникла в Болгарии в последние годы²³: разведка не существует сама по себе, а должна получать указания от работодателей - потребителей информации. Это сотрудничество зависит от деятельности обеих сторон. Разведка ищет своих работодателей, чтобы доказать, что она может быть полезной. Круг пользователей разведывательной информацией увеличился в четыре раза. Основные работодатели это президент, премьер-министр и МИД; они также являются и главными потребителями. Кроме них, спикер национального парламента - третье наиболее влиятельное лицо в стране, пользуется результатами сбора/анализа/оценки, предоставленными национальной службой разведки. Эта информация используется министерством энергетики, министерством экономики, министерством европейской интеграции, парламентскими комиссиями по определенным вопросам. Новое развитие - потребление разведывательных данных в Болгарии главным секретарем министерства внутренних дел - ключевой фигурой в борьбе уполномоченных институтов с организованной преступностью; главой служб министерства внутренних дел и заместителями министров различных министерств. Внешняя разведка предоставляет 10-20 отчетов ежедневно.

Глава болгарской разведки или его заместитель встречаются с президентом и премьер-министром почти ежедневно. Когда глава внешней разведки просит о встрече с президентом или премьер-министром, оба всегда отзывчивы. Они также сохраняют коммуникации мобильным путем. Для населения важно знать, что процесс принятия решений по национальной безопасности является постоянным.

В-третьих, какие изменения нужны в национальной разведке, чтобы эффективно бороться с терроризмом?

Один из наиболее обсуждаемых вопросов за последние три года - это влияние 11 сентября на разведывательные миссии в новой среде безопасности²⁴, а также новые задачи для демократического контроля над разведкой. Теоретическое предположение о том, что вопрос военно-гражданских отношений и демократического контроля над институтами сектора безопасности переходит в международную плоскость, сильно влияет на эти суждения.

Основными целями разведки в прошлом веке были зарубежные государства, их политическая организация и отдельные лица. За последнее

²³ Там же, стр. 11

²⁴ Майкл Герман, *Служба разведки в век информации: теория и практика* (Франк Касс, 2001); *Этика в международных отношениях: роль службы разведки после 11 сентября*, ноябрь 2001 года.

десятилетие негосударственные организации обратили на себя внимание разведывательных органов. Многие из следующих формирований - террористические организации и отдельные лица, фирмы, работающие с ядерными, химическими и биологическими материалами, компании торгующие оружием, поставщики наркотиков, организованные преступные группы, организованные нарушители режима санкций, инициаторы гражданских войн (так называемые до-государственные группы), группы, работающие над расчленением или распадом новых государств (так называемые постгосударственные группы), некоторые транснациональные корпорации - были отражением тенденции глобализации, и следственно разведывательные органы выразили повышенный интерес к их деятельности. Этот интерес имел особый дополнительный фокус, если он касался так называемых "проблемных государств" (ранее называемых "государствами-изгоями").

Весь период 1990-х был ознаменован поиском мишеней для разведки и соответствующих миссий, которые бы мотивировали служащих. Однако, важную службу в интересах международной безопасности и гуманитарной помощи тяжело сравнивать с мотивирующими факторами в деятельности разведки в военной ситуации. Средства для сбора информации только в некоторых из этих случаев использовали полный потенциал разведывательных служб как во время войны. Этот этический вопрос исчез (почти полностью) после террористических атак 11 сентября. Война, объявленная разведывательными органами терроризму, несомненно, служит международной общественности, имеет четкий мандат ООН и секретная деятельность, даже самыми радикальными способами, находится в центре этой борьбы. Проникновение врага-террориста с помощью людей или технических средств является абсолютно легитимным и предметом высокой моральной ценности. Болгарские разведывательные органы вряд ли могут оставаться вне этой тенденции.

Еще одна тенденция, которая также требует специального внимания со стороны гражданского общества и парламента, - это тенденция глобализации деятельности разведки. В особенности борьба с терроризмом демонстрирует, что продукт разведки служит глобальному общественному благу и все большей группе государств, а не только собственному государству. Эта тенденция берет свое начало с периода холодной войны, когда внедрялись соглашения по стратегическому оружию или меры по построению доверия. В период после Холодной войны ограничение на распространение ядерного, биологического и химического оружия не было бы возможным без присутствия обмена информацией между разведывательными органами. Это тоже касается и совместных военных операций по поддержанию мира и других операций, требующих полного диапазона поддержки со стороны разведки. Международный криминальный трибунал по бывшей Югославии (МКТЮ) в Гааге, а также новый Международный криминальный суд, требуют поддержки со стороны разведки в определении мест казни и захоронений, мест планирования и осуществления преступлений и т.д. Новые войска быстрого реагирования ЕС или войска реагирования НАТО могут осуществлять деятельность только при наличии адекватной разведывательной информации.

Необходимость защищать национальные и европейские просторы, а также внутреннюю территорию США, России и других союзников, против глобального терроризма требует глобального подхода к обмену информацией и может привести к созданию самого значительного в истории общего фонда разведывательных ресурсов. Как пишет Майкл Герман, эта необходимость требует "некоторого консенсуса по профессиональной методике и международной системы оценки, посредством которой данные разведки могут тестироваться и интегрироваться"²⁵.

Однако, создание такого мощного общего фонда разведывательных данных обязывает к наличию адекватного механизма демократического контроля, в рамках эффективной борьбы против терроризма. Болгария является частью всех этих усилий международного масштаба, и демократический контроль парламентом и гражданским обществом страны является неотъемлемым. Механизм взаимодействия с парламентами и представителями гражданского общества других стран должен ещё быть проработан. Он будет гарантировать высокий социальный статус - национальный и международный - тех, кто рискует своей жизнью в борьбе против врага номер один - терроризма. Он также обеспечит общественный надзор над тем, что представители информационной власти делают для общественного блага и с общественными деньгами.

Заканчивая рассуждать о концепции эффективного управления разведкой, стоит отметить, что от руководителей разведывательных служб требуется определенная степень профессионализма. Другой аспект эффективного управления разведывательными институтами в болгарском демократическом обществе является необходимость того, чтобы болгарские СМИ играли большую экспертную роль в надзоре над сектором безопасности, включая разведку. Несмотря на то, что СМИ играют очень важную роль в объяснении необходимости подотчетности в секторе безопасности во время перехода к демократии, они также должны развить собственную экспертизу по вопросам разведки. Иначе они рискуют быть предметом умелых манипуляций отдельных разведывательных служб. Те же опасения касаются и институтов гражданского общества - НГО, «мозговых» центров, исследовательских и академических организаций.

Глава 14

Гражданские суды против военных судов в демократическом государстве

Независимая и непредвзятая судебная власть является важным фактором в национальной концепции разделения власти. Судебная система, функционирующая независимо от влияний и давлений со стороны других ветвей власти и гарантирующая верховенство закона во всех областях государства, - важна для демократического управления страной.

²⁵ Майкл Герман, *Этика в международных отношениях: роль службы разведки после 11 сентября*, ноябрь 2001 года, стр. 5-6.

Военная организация государства служит инструментом политики и является частью исполнительной власти, наделенной особыми полномочиями применять силу в рамках провозглашенной политики. Особенная задача военных и их олицетворение силы создают необходимость, чтобы военные осуществляли свою деятельность в конституционных и правовых рамках государства. Принципы правовой системы демократии - независимость, непредвзятость и справедливость - должны также включать военную юрисдикцию как неотъемлемую часть всей правовой системы нации.

Надо также принимать во внимание, что строгий иерархический порядок военной организации делает теоретическое отличие между дисциплинарными и криминальными нарушениями неизбежным. В конечном итоге, характер военной службы и обязанностей подвергает личный состав, в особенности солдат, двойной юрисдикции: как граждане они подвержены гражданскому своду законов; как солдаты и военные служащие они подвержены дисциплинарной системе, которая охватывает все особенности военной службы (т.е. дезертирство с армии, превышение руководящих полномочий, т.д.). Что касается различия между дисциплинарными и криминальными нарушениями, некриминальное поведение на только дисциплинарном уровне обычно передается под юрисдикцию военных командующих и управляющего состава и не влияет незамедлительным образом на военную юрисдикцию в плане установления военных судов. Однако, для того, чтобы сделать судовую систему на дисциплинарном уровне прозрачной и справедливой согласно конституционным принципам, лица, в отношении которых были наложены санкции, могут подать апелляции в вышестоящие военные органы и такие независимые институты, как совет по рассмотрению жалоб, военный омбудсмен или гражданские административные суды. В некоторых странах, например в Германии, право подавать апелляцию предоставляется через институт Независимый офис парламентского уполномоченного, наделенного также полномочием осуществлять надзор за разбирательствами военных дисциплинарных нарушений.

На концептуальном уровне, вопрос военных криминальных судов может быть решен двумя основными способами: а) через установление отдельной системы военных судов и военной юстиции; или б) гражданские суда как широкопрофильные юридические учреждения с юрисдикцией также на военную сферу.

Много последствий влияют на решение о выборе системы. Среди наиболее важных - размер военной организации вместе с главными задачами и миссиями (экстерриториальное размещение войск); история и традиция правовой культуры; сложность военной среды и необходимость установить специфическую судовую экспертизу; зрелость политической системы и качества военно-гражданских отношений.

Страны входящие в Евро-Атлантический альянс закрепили свои системы военной юстиции надлежащим образом в своей общей юрисдикции, но структурировали свои системы по-разному. Например, Австрия, Дания, Германия, Нидерланды не имеют специальных военных судов, в то время как Болгария, Бельгия, Франция, Польша, Испания, Великобритания и США имеют.

Страны принимают решения относительно вышеуказанных критериев, а также они осуществляют оценку применимости судебной системы в национальных обстоятельствах.

Гетерогенная картина во внутреннем законодательстве показывает широкое разнообразие личной, территориальной, временной и предметной юрисдикции, и она изменяется в плане функций, состава и функционирования от одной страны к другой.

В нескольких странах, тем не менее, военная юрисдикция еще не достигла уровня демократического управления. Военные суды в некоторых латиноамериканских странах, например, не являются независимыми, а скорее, организационно и операционно зависимыми от исполнительной власти. Военные судьи часто являются частью военного персонала на действительной службе, подчиняются соответствующим командующим и принципу иерархического подчинения. Вопрос о том могут ли суды соблюдать право быть привлеченными к судебной ответственности независимым и беспристрастным трибуналом с полным соблюдением правовых гарантий остается открытым. В некоторых случаях, военные суды привлекают к уголовной ответственности малолетних преступников, которым не исполнилось 18 лет, и часто нарушается право на отказ от прохождения военной службы по политическим или религиозно-этическим убеждениям. В некоторых латиноамериканских странах военные имеют настолько широкие полномочия, что любые нарушения совершенные военным подпадают под военную юрисдикцию, таким образом, военные привилегии становятся классовыми привилегиями.

В некоторых странах военные суды наделены полномочиями привлекать к суду даже гражданских лиц в мирное время за нарушения законов национальной безопасности и антитеррористических законов. Однако, многие страны, как например Испания, Бразилия и Гватемала, отменили военное правосудие над гражданскими лицами за политические преступления. Военные суды продолжают привлекать членов вооруженных служб их стран, например членов полиции, которые совершили нарушения прав человека.

В большинстве случаев именно по этим причинам некоторые эксперты утверждают, что в демократии гражданские суды должны осуществлять правосудие над всеми преступными актами совершенными военным составом и гражданскими лицами, включая общие преступления и нарушения гражданских свобод. Основная задача военных судов должна быть ограничена и осуществляться только при внедрении *военного кодекса правосудия* в отношении военной дисциплины и эффективного исполнения миссии. Необходимость в военной дисциплине должна лишь считать противозаконными нарушения военной дисциплины, такие как оставление поста.

В любом случае к вопросу надо подходить с точки зрения того, совместимо ли военное правосудие с обязательствами, наложенными международными правами человека в отношении свершения правосудия и серьезных нарушений прав человека.

В европейском контексте, Конвенция по защите прав человека и основных свобод, в интерпретации Европейским судом по правам человека, предлагает в этом отношении следующую директиву. Согласно статье 6, военная система правосудия должна стремиться минимизировать различия между отношением к членам вооруженных сил и гражданским лицам. Только стороны, первоначально подписавшие Европейскую конвенцию, могут частично отменять положения статьи 6 при внедрении системы военного правосудия, в то время как новые стороны обязаны соблюдать требования суда.

Еще одним важным измерением гражданской и военной юстиции в демократиях является вопрос правосудия в мирное и военное время. Несмотря на то, что конституция во многих государствах не позволяет осуществлять военное правосудие в мирное время, она позволяет осуществление такового в военное время. Однако, проблема остается прежней. Как могут быть обеспечены требования того, что суды должны быть независимыми и беспристрастными, гарантировать надлежащую правовую процедуру и соблюдение прав человека при всех обстоятельствах?

Именно по этой причине идея создания Международного криминального суда была предметом противоречивых споров. Справедливое и беспристрастное правосудие должно вершиться в случаях, где военное правосудие не могло быть гарантировано по причинам внутренней нестабильности, гражданских войн или других исключительных обстоятельств.

Независимо от того, каким образом организовано военное правосудие, оно должно поддерживаться надлежащим правовым образованием офицеров и руководящего персонала. Правовые положения помогают каждому командиру соблюдать верховенство закона при издании указа и в осуществлении надлежащих командных полномочий. В Евро-Атлантических государствах военное правосудие строится на правовом наследии, согласно которому личная ответственность лежит в центре правовых положений. Служащие имеют обязательство ослушаться неправомерных приказов или приказов, которые открыто нарушают человеческое достоинство, и не имеют права оправдывать свои действия ссылаясь на факт их исполнения по приказу. Индивидуальная подотчетность рядовых служащих в вооруженных силах накладывает огромную ответственность на плечи и офицеров и солдат. Тем не менее, это является важным измерением в укреплении военного правосудия и обеспечения наивысшего уровня законного поведения личного состава военных и обороны.

Сильная и эффективная система военных судов и военного правосудия, обеспечивающие беспристрастное и объективное осуществление правовых положений, также служит эффективным средством для предотвращения нарушений профессионального поведения, а также нарушений международного гуманитарного права и прав человека, так как не возникает сомнений, что такие нарушения будут преследоваться компетентными внутренними и международными правовыми институтами.

В мире всесторонней безопасности, смешивания военных и невоенных угроз и вызовов и возрастающего военно-гражданского сотрудничества в

сфере национальной и международной безопасности, вопрос военного правосудия играет все большую роль. Многочисленны и моральные и правовые вызовы в среде асимметричной войны, а солдаты регулярной армии и военные учреждения должны бороться с врагами, которые пренебрегают практически всеми положениями гуманитарного права. Когда солдаты выполняют свои миссии требующие гибкости и творческой адаптации к быстро меняющимся условиям, правовая защита, а также требования надлежащего правового поведения при любых возможных условиях, становятся все важнее.

В демократическом контексте, это может быть достигнуто лишь в том случае, если система военного правосудия является полностью интегрированной частью национальной юрисдикции, независимо от места военной правовой структуры в рамках национальной судебной власти.

Часть V

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 15

Экспертиза по безопасности со стороны гражданского общества. Роль «мозговых» центров и НГО

От безопасности государства к безопасности общества

С окончанием холодной войны количество межгосударственных военных конфликтов постепенно идет на спад. Вместо этого, количество внутригосударственных конфликтов увеличивается. Невоенные проблемы безопасности, относящиеся к экономике, окружающей среде и правам человека, все чаще становятся важными компонентами проблематики безопасности. Поэтому международная общественность все больше признает необходимость защиты не только государств, но и отдельно взятых граждан и социальных групп.

Не удивительно, что с точки зрения *безопасности и эффективного управления* сектором безопасности, важную роль играют органы гражданского общества. В широкое определение сектора безопасности некоторые авторы включают "не основанные на законе группы гражданского общества"²⁶, тем самым расширяя изначальную концепцию безопасности²⁷, в центре которой

²⁶ В дополнение к таким "не основанным на законе силам безопасности" как негосударственные военизированные организации и частные военные и организации безопасности.

²⁷ Определение D, Таблица 1.1 в книге Хайнера Хенги "Концептуализируя реформу и реконструкцию сектора безопасности" в *Реформа и реконструкция сектора безопасности*, под ред. Алан Брайдена и Хайнера Хенги (Мюнстер, Германия: Лит Ферлаг, 2004), стр. 3-18.

было государство. Новые концепции безопасности, такие как "общественная безопасность" и "человеческая безопасность", получили импульс к развитию²⁸.

Термин гражданское общество используется для обозначения организаций существующих между государственными институтами и частной жизнью отдельных лиц и общества²⁹. Он включает в себя разнообразие социальных движений и добровольных организаций. Они могут быть независимыми от правительства, в коем случае обозначаются как НГО, или иметь связи с правительством через субсидии из государственного бюджета. Обычно они считаются неприбыльными организациями.

Когда сектор безопасности рассматривается через призму демократического управления, широкий спектр институтов гражданского общества, таких как СМИ, исследовательские институты и неправительственные организации, существенным образом влияют на деятельность государственных учреждений, чьей целью является управление и надзор над сектором безопасности³⁰. Эти организации гражданского общества обеспечивают экспертизу, содействуют обсуждению альтернативных вопросов безопасности и устанавливают национальные, международные и транснациональные связи.

Экспертиза вопроса безопасности в гражданском обществе

Очень часто парламентам и политически назначенным чиновникам в правительстве не достает достаточной экспертизы для работы с возрастающей сложностью вопросов сектора безопасности. В таких случаях НГО и исследовательские институты могут внести лепту в осуществление демократического контроля над сектором безопасности через³¹:

- предоставление дополнительной экспертизы для политиков в правительстве через соответствующие органы;
- формирование экспертов по вопросам сектора безопасности через обучающие и профессиональные семинары;
- помощь парламентской компетентности;
- предоставление альтернативного экспертного мнения по вопросам правительственной безопасности и политики обороны, бюджету, вопросам приобретения и т.д.
- широкое распространение, употребление потенциала Интернета, независимого анализа и информации по сектору безопасности для потребностей парламента, СМИ и общественности;

²⁸ Бенгт Сунделиус, "Вызов угрозам безопасности и чрезвычайным ситуациям в современном обществе", в *Социальная безопасность и управление кризисом в 21 веке* (Цюрих, ЕТХ Цюрих и Шведское агентство по управлению чрезвычайными ситуациями, 2004) стр. 17-19. Полный текст хода конференции доступен на: http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecollection/inkonf/inkonf_249.pdf

²⁹ Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 36.

³⁰ Хайнер Хенги, "Концептуализируя реформу сектора безопасности", стр.7

³¹ Этот список расширен и адаптирован из книги Ганса Борна ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр.37

- обеспечение обратной связи по решениям в сфере политики национальной безопасности и способу её внедрения;
- образование общественности;
- проведение общественных дебатов и формулирование альтернативных подходов к политике.

Парламенты и правительства часто поощряют участие НГО и исследовательских институтов в общественных дебатах по вопросам национальной безопасности, вооруженных сил, полиции и разведывательных органов. В свою очередь, такие дебаты повышают прозрачность сектора безопасности.

Роль НГО

Информируя население, представляя непредвзятые оценки и альтернативную политику, организации гражданского общества могут повысить интерес общественности и действовать как предвестники по отдельным вопросам. Они могут ставить на политическую повестку дня вопросы безопасности важные для всего общества. НГО могут осуществлять мониторинг и поощрять уважение прав человека и верховенства закона внутри сектора безопасности. Они могут продвигать идею прозрачности, этнического и гендерного равноправия и т.д.

Любым из этих способов, НГО могут содействовать или помогать внедрению отдельно взятых решений по безопасности и обороне. Однако важным остается тот факт, что все эти организации, включая "лоббистов" (например ассоциации оборонных производств), должны осуществлять свое влияние согласно с четкими правилам и с надлежащим пониманием всех сложностей управления сектором безопасности и придерживаться принципа демократического управления.³²

Неправительственные организации имеют лучшие шансы достичь своих целей, когда они консолидируют усилия. В дополнение к объединению ресурсов и экспертизы, это обычно содействует их связи с правительством и парламентом и повышает общественное влияние их деятельности. В таких случаях НГО и исследовательские институты обычно функционируют путем сетевого взаимодействия³³.

Сети НГО могут действовать и на региональном и на международном уровнях. Считается, что транснациональные организации гражданского

³² Подробности относительно составления оборонного бюджета и приобретений, см. Тодор Тагарев "Способ сопоставления процессов составления военного бюджета в юго-восточной Европе", *Информация и Безопасность: Международный Журнал* 11 (2003), стр. 95-125, <http://cms.isn.ch/public/docs/doc_556_259_en.pdf>.

³³ Примером является работа девяти болгарских «мозговых» центров и академических организаций относительно членства Болгарии в НАТО. Эта трехлетняя деятельность помогла организовать "коалицию по реформе сектора безопасности", руководимую Атлантическим Клубом Болгарии и Ассоциацией Джорджа Маршалла в Болгарии. Некоторые из документов доступны на http://www.gcmarshall.bg/pages_en/projects_past.html.

общества, такие как международные НГО, должны справляться с работой на региональном и межрегиональном уровнях сектора безопасности³⁴.

В заключение, НГО, университеты и исследовательские институты имеют существенное влияние на построение безопасности общества в рамках нации, региона и на международном уровне. Их деятельность может иметь существенное значение для институционализации эффективного демократического управления сектором безопасности.

Глава 16

Роль СМИ и общественного мнения во внедрении демократического контроля над сектором безопасности

Западный демократический опыт убедительно доказывает, что свободные и независимые СМИ играют ключевую роль в демократии. Обеспечивая надежную и всеобъемлющую информацию, озвучивая разные мнения, управляя информационными дебатами, критически оценивая деятельность государства, они играют важную роль для связи между обществом и его избранными представителями в парламенте и правительстве³⁵.

СМИ могут оказывать поддержку правительствам и парламентам в процессе объяснения гражданам их решений и действий. В дополнение к этому, информируя свою аудиторию о том что происходит и предоставляя полноценное альтернативное объяснение, СМИ делают политику и действия правительства более *прозрачными*. Также, обеспечивая общественный контроль над политикой и действиями, СМИ формируют общественное мнение и содействуют активному вовлечению организаций гражданского общества. Таким образом, СМИ вносят вклад во внедрение принципа *подотчетности* политиков и исполнительной власти обществу.

Однако, СМИ осуществляют свою деятельность относительно сектора безопасности с ограничениями, исходящими из необходимости защищать информацию, которая может создать опасность для интересов национальной безопасности, или по требованию исполнительной власти. Поэтому, СМИ могут помогать во внедрении демократического контроля над сектором безопасности лишь тогда, когда закон адекватно регулирует процедуры и ответственность за классификацию информации, за защиту секретной информации, за доступ к информации и за свободу мнений и слова.

Свобода прессы

Статья 19 Всеобщей Декларации Прав Человека утверждает что "Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми

³⁴ Хайнер Хенги, "Концептуализируя реформу сектора безопасности", стр.7

³⁵ Марина Капарини, ред. *СМИ в безопасности и управлении: роль СМИ в надзоре над безопасностью и подотчетностью* (Баден-Баден:Номос, 2004).

средствами и независимо от государственных границ". Этот принцип не предполагает никаких ограничений и не ссылается на возможные общие ограничения, относящиеся к проблемам безопасности³⁶.

Доступ к информации и конфиденциальность

В демократических странах закон обычно гарантирует доступ граждан и организаций, включая СМИ, к правительственной информации. Такие законы создают необходимые предварительные условия для обеспечения конституционного права граждан получать информацию. Однако, исполнительная власть часто может отказывать в предоставлении требуемой информации, если это действие может представлять риск интересам национальной безопасности. Поэтому, критически важным для демократического контроля сектора безопасности является то, каким образом регулируется классификация информации и доступ к секретной информации.

Общим правилом является то, что только отдельно взятая информация, а не широкая категория документов, т.е. документов относящихся к секретным службам министерства обороны, должны быть засекречена следуя четким инструкциям установленных законом. В дополнение, все такие инструкции должны быть открыты для общественности и предоставлять как можно меньше возможностей исполнительной власти для их скрывания. Исполнительная власть обязана законом предоставлять информацию по требованию. Если какая-то информация в документе считается секретной, она может изыматься или удаляться, а остальной документ должен быть предоставлен организации или лицу делающему запрос этой информации. Наконец, любой документ или часть документа могут быть засекречены на определенный срок, т.е. 10, 15, 30 лет, в зависимости от уровня секретности, и после истечения срока документ становится доступным общественности.

Экспертиза, свобода и самоцензура

Независимые СМИ назначают одного или более журналистов для наблюдения за развитием сектора безопасности. Отношение этих журналистов и их влияние на общественное мнение в большинстве случаев зависят от их экспертизы или опыта, независимости СМИ, традиций страны и общего уровня отношений между обществом и организациями сектора безопасности.

В демократических странах СМИ не могут быть контролируемыми. Практически каждое политическое решение и каждое действие организаций сектора безопасности может стать предметом общественного контроля. Журналисты и телевизионные команды становятся неотъемлемой частью "боевых отрядов" в настоящих операциях. Это создает качественно новую среду и накладывает огромный груз на солдат и остальной личный состав

³⁶ Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 40

служб безопасности³⁷. Было сделано ряд попыток урегулировать отношения между военными и СМИ, особенно в освещении текущих операций. Ни одна из этих попыток не может быть полностью успешной до тех пор, пока журналисты и руководство СМИ не будут обладать экспертизой и пониманием, что означают их действия для успешности операции и жизни солдат, а также желать сбалансировать свободу информации с самоограничением и даже самоцензурой.

В худшем случае, решения и действия организаций сектора безопасности могут быть неправильно представлены и являться предметом прямой дезинформации³⁸. Свободные СМИ не обязательно означают независимые СМИ. Особенно в развивающихся демократиях СМИ могут быть связаны с бизнес картелями и использоваться для усиления их влияния и продвижения их определенных экономических и политических интересов, а не защиты общественного интереса³⁹. Информирование граждан и непредвзятое общественное мнение в таких случаях становится существенным вызовом.

В дополнение, вызовы, возникающие в результате информационной революции, призывают к новой культуре отношений между СМИ и организациями по безопасности и обороне, основанной на взаимном уважении и принципах прозрачности и подотчетности сектора безопасности.

³⁷ Крис Доннелли, "Уроки реформы сектора безопасности в Центральной и Восточной Европе", в книге *Реформа и реконструкция сектора безопасности*, ред. Алан Брайден и Хайнер Хенги (Мюнстер, Германия: Лит Ферлаг, 2004) стр. 53-54

³⁸ Там же

³⁹ Стояна Георгиева и Августина Цветкова, "СМИ, гражданское общество и общественная политика" в книге Ян А Трапанс и Филипп Флори, ред., *Управление и реформа сектора обороны и безопасности в Юго-восточной Европе: Анализ и Перспективы*, часть 1 (Женева/Белград: ЖЦДКВС, 2003) стр. 269-280

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ. ОСОБЫЕ СЛУЧАИ

Особые случаи, такие как чрезвычайное положение, кризисы, внутренние конфликты и война, являются неотделимым компонентом разработки и внедрения гражданского превосходства и демократического контроля над организациями сектора безопасности. Смысл проблемы состоит в необходимости принятия правовых норм, чтобы утвердить условия для успешной институциональной работы, и в то же время сохранить возможности гражданских властей продолжать принимать ключевые решения и выполнять функции контроля в соответствии с демократическими принципами. Не важно насколько существенной может быть ситуация вокруг национальной или общественной безопасности в исключительных случаях, национальное законодательство не должно полностью ограничивать полномочия парламента осуществлять надзор над действиями исполнительной власти, президента. (в случаях когда он является верховным командующим вооруженных сил) и в особенности организаций безопасности.

ЧАСТЬ IV

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В ВОЕННОЕ ВРЕМЯ

Независимо от утверждения, содержащегося в статье 2.4 Устава ООН, в котором говорится, что "Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения...", а также от других ограничений, наложенных международным гуманитарным правом, военная агрессия и некоторые виды чрезвычайного положения могут требовать военного ответа или даже введения военного положения. Такие меры должны применяться не влияя на демократическую систему страны. Несмотря на то, что многие люди хотели бы окончания войны, она есть частью их жизни сейчас, а также будет в будущем. Из-за того, что проблема демократического контроля над сектором безопасности в военное время будет оставаться важной для военных, политиков и для обычных граждан страны, возникает вопрос: как и при каких обстоятельствах можно обосновать вовлечение нации в войну или воздержание от участия в военных действиях?

Глава 17

Демократический контроль над сектором безопасности в военное время

Государство может быть в войне *де факто* или *де юре*. Это явление появилось после Второй мировой войны. Последнее объявление войны было сделано 3 сентября 1939 года, когда послы Франции и Объединенного Королевства Великобритании посетили МИД Германии для объявления войны в исполнение их союзнических обязательств данных Польше. С тех пор возникло более 150 конфликтов без формального объявления войны.

Несмотря на это, необходимость сохранить эффективный демократический контроль в военное время остается важным элементом в построении демократии. В особенно тяжелое военное время, осуществление демократического контроля над вооруженными силами является источником национальной поддержки и должно быть нацелено на обеспечение энтузиазма, готовности на жертву и поддержку сил. Однако, демократические процедуры не должны уменьшать эффективность боевых и других операций.

Одним из ключевых вопросов в подготовке к войне является правовое определение полномочий одного из центров власти государства объявлять войну или вводить военное положение. Это важно и для установление режима демократического контроля. Обычно этот вопрос регулируется конституцией и, согласно конституционным положениям, возможны следующие случаи:

- Парламент может иметь право объявлять войну, состояние войны или военное положение. На деле, этот случай может привести к эффективному демократическому контролю над процессом вовлечения страны в войну лишь тогда, когда есть достаточно времени для парламентского обсуждения и принятия решения. Если нет довоенного периода или в случае неожиданного нападения, это правило не работает;
- Конституция может требовать от парламента уполномочить исполнительную власть или главу государства объявить войну. Демократический контроль может быть подвергнут риску в случае неожиданного нападения;
- Конституция может обеспечить автоматическим полномочием объявить войну или ввести военное или чрезвычайное положение исполнительную власть или главу государства только в случае, если парламент не находится в рабочем режиме сессии. В этом случае парламент должен одобрить (подтвердить) решение.

В дополнение к вопросу объявления войны во всех обстоятельствах, парламент не должен прерывать своей работы во время национальных кризисов. Это важно не только с политической точки зрения, но и для постконфликтного восстановления общества.

СМИ и другие институты гражданского общества должны иметь возможность продолжать быть *свободными*, но некоторые ограничения неизбежны. Такие ограничения могут быть введены через самоконтроль или через закон в основном для того, чтобы не ставить под угрозу жизнь солдат и людей из-за публикации боевой информации. Частью ответственности министерства обороны в военное время должно быть вовлечение СМИ через обеспечение возможности для репортеров присоединятся и следовать за войсками. Для этого целесообразно иметь заранее подготовленный документ, в котором оговорены обязанности трех сторон: правительства (министерства обороны), СМИ и вооруженных сил. В Великобритании этим документом является так называемая *зеленая книга*, которая имеет статус "джентльменского соглашения".

Для того, чтобы предотвратить ущерб демократическому обществу и его институтам, любая легитимация и операционализация специальных мер в военное время должна быть основана на четких целях и следовать демократическим принципам:

- Принцип исключительной угрозы и легальности должен применяться, чтобы гарантировать соответствие национальных законов международным военным и другим соответствующим законам. Основным элементом тут является соответствие между оглашением войны, военным положением или другим военным статусом и парадигмой, что война является лишь неизбежной последней мерой в целях самообороны.
- Принцип провозглашения относится к необходимости официально объявить военное положение для внутренней и международной общественности. Люди должны быть информированы о том, как последствия войны отразятся на каждом аспекте их жизни, экономической деятельности, свободах и правах человека.
- Принцип коммуникации относится к обязательству властей вовремя информировать другие правительства и международные организации об акте объявления войны и ее последствиях для международных отношений страны, статуса иностранных граждан, торговли, деятельности СМИ, банковской системы и т.д.;
- Принцип неосязаемости должен быть применен к тем правам человека и гражданским фундаментальным правам, которые не могут быть нарушены. Это в особенности важно в отношении парламента и его миссии сохранить демократические ценности и традиции в течение всего периода кровавых и разрушительных войн. Способность парламента решать наиболее важные вопросы поведения государства при применении военных законов и осуществлять надзор над работой властей в военное время является важным для сохранения демократии и уменьшения тяжести последствий боевых операций.

В случае Болгарии, конституция 1991 года и последующие новые законы об обороне, вооруженных силах, внутренней безопасности и разведывательных службах определили роли и обязанности парламента, президента, правительства и генерального штаба вооруженных сил в военное время в соответствии с требованиями демократической системы сдерживаний и противовесов.

Национальная Ассамблея (парламент) имеет полномочие принимать решения по объявлению войны и заключению мира; по инициативе Президента или Совета Министров - вводить военное или чрезвычайное положение на всей территории государства; ратифицировать или отклонять соглашения, которые имеют политический и военный характер.

Президент республики, выполняющий роль верховного главнокомандующего вооруженными силами, по требованию правительства объявляет общую или частичную мобилизацию в армию. Если Национальная Ассамблея не находится в сессии и не может быть собрана, он объявляет *состояние войны* в случае вооруженной атаки на Болгарию или когда исходя из международных обязательств требуется незамедлительная реакция. Он провозглашает военное положение или иное чрезвычайное положение. Национальная Ассамблея собирается для одобрения решения президента. Закон об обороне и вооруженных силах уточняет, что президент, действующий по предложению Совета министров, одобряет стратегические планы по

обороне и приводит все или часть вооруженных сил в боевую готовность. Во время военного конфликта или войны он координирует усилия внешней политики в участии в международных организациях и структурах безопасности с целью прекращения военного конфликта или войны, командует Верховным Штабом, издает постановления для подготовки страны и вооруженных сил к войне, внедряет военные планы, вводит ограничивающий режим для распространения информации относящейся к обороне страны и вносит предложения по установлению мира в Национальную Ассамблею.

С введением военного положения, объявлением войны или с непосредственным началом военных действий, президент формирует верховный штаб (ВШ). верховный штаб помогает верховному главнокомандующему в управлении обороной и вооруженными силами и включает в себя премьер-министра, министра обороны, министра иностранных дел, министра транспорта, министра территориального развития и строительства, председателя комитета почты и телекоммуникаций, главу генерального штаба и других лиц, назначенных верховным главнокомандующим.

Совет министров (правительство) обязуется сформулировать и осуществлять государственную оборонную и военную политику; поддерживать боевую и мобилизационную готовность вооруженных сил; одобрять мобилизационные планы и Общий план военного состояния государства, а также проект военного бюджета; определять стандарты и порядок накопления, сохранения и использования сырья и материалов для военного времени; командовать и мобилизовать вооруженные силы и управлять переходом страны от состояния мира к войне.

С окончанием холодной войны некоторые тенденции существенно изменили характер войны и соответствующее международное и национальное законодательство. Две из них напрямую относятся к демократическому контролю над войсками в период войны. Во-первых, среди этих тенденций существует факт, что государства больше не сражаются в большинстве войн. Скорей, сегодняшние войны и насильственные конфликты имеют характер внутригосударственных. В этом случае объявление войны просто невозможно.

Во-вторых, в современном мире каждое открытое, либеральное и суверенное государство подвергается угрозе быть предметом или использоваться в террористических целях. Государственный суверенитет, независимость и территориальная целостность могут быть более успешно защищены посредством интеграции, участия в международном сотрудничестве и через вклад в многосторонние усилия. Этого можно ожидать, учитывая, что *новый враг не имеет политического суверенитета*. Терроризм несет угрозу политической системе и способу жизни общества. Это более не является угрозой государственному суверенитету, территориальной целостности и безусловно независимости.

Глава 18

Демократический контроль над сектором безопасности в период борьбы с терроризмом

Главные черты современного терроризма

Не существует формально признанного правового определения терроризма¹. Национальная стратегия безопасности по борьбе с терроризмом США (февраль 2003) определяет терроризм как: *"умышленное, политически мотивированное насилие, нацеленное против невоющих лиц со стороны поднациональных групп или секретных агентов"*.² Магнус Норелл, шведский эксперт по контртерроризму, дает следующее рабочее определение: *"систематическое использование незаконного насилия со стороны негосударственных или подгосударственных органов, особенно нацеленного на невоющих и/или гражданских лиц для достижения определенных целей. Эти цели могут быть политическими, социальными или религиозными в зависимости от того, какая группа подразумевается. Терроризм становится международным, когда он осуществляется вне границ страны - источника формирования группы или когда он направлен на иностранных граждан внутри страны - источника формирования группы"*³.

В дополнение можно сказать, что на сегодняшний день терроризм является глобальным явлением: террористы организованы в сети и могут осуществлять деятельность с любой точки земного шара. Нейтрализация одного сегмента организации не означает конец существования всей сети. Кроме этого, мы имеем дело с террористами, которые имеют крайне религиозную мотивацию к действию, делающую их еще более фанатичными и готовыми действовать образом не делающим различий. Избавление от всех "неверных" не исключая через ядерные или оружие массового уничтожения является существенной частью мышления новых террористов. Глубокое удовлетворение лидеров Аль-Каиды в результате большого числа жертв в результате атаки на Центр международной торговли в Нью-Йорке было снято и

¹ Во время встречи в Берне, Швейцария, в рамках программы Партнерство ради Мира 22 апреля 2002 года полковник Ник Пратт (в отставке) сказал, что существует 109 академических определений термина "терроризм". 2 апреля 2002 года исламские государства не сумели прийти к общему определению термина "терроризм" на встрече Организации Исламской Конференции (ОИК) в Малайзии. Препятствием явились различные точки зрения на характер палестинской борьбы с Израилем - "борьба за свободу" или "терроризм" (Файненшл Таймс, 3 апреля 2002). Профессор Др. Кемаль Бейглоу, американский эксперт по контрразведке, 16 сентября 2002 года подчеркнул во время своей лекции в Атлантическом Клубе в Софии, что наилучшим коротким определением термина "терроризм" является "политически мотивированная атака на гражданских невооруженных лиц". Крис Доннели из НАТО рассматривает терроризм как "тактику" (Donnelly/CND/2002/090/Spain/26.04.2002, стр. 5).

² "Национальная стратегия по борьбе с терроризмом" (София: Уайерлес Файлс, Посольство США, 18 февраля 2003 года).

³ Магнус Норелл, "Роль военных и разведки в борьбе с терроризмом", *Румынский Журнал Международных Отношений*, 8:4(2002), стр. 42.

распространено по всему миру самими террористами. Для рабочих целей этой главы, приводим аргументы из следующих ключевых особенностей и перспектив явления терроризма:

- а. терроризм причиняет смерть невинным и не вовлеченным в конфликты людям
- б. терроризм является инструментом/тактикой ведения военных действий
- в. терроризм имеет нечеткое территориальное и правовое поле действия
- г. терроризм становится все более смертельным
- д. терроризм демонстрирует широкомасштабную "силу самоубийства", ставя под сомнение традиционные рациональные подходы к применению военного насилия
- е. терроризм имеет глобальный масштаб
- ё. терроризм мотивирован фанатизмом и религиозностью
- ж. терроризм становится более неразборчив к своим жертвам
- з. применение оружия массового уничтожения является безумной, но прямой целью террористов.

Риски и вызовы для демократического общества и государства

Ни одно государство с демократическим или в процессе демократизации обществом не должно оставаться в стороне от попытки лишить терроризм его способности к шантажу и деградации общества. Люди ожидают, что борьба против терроризма закончится победой, и они смогут продолжить нормальный и свободный образ жизни, который они вели до 11 сентября 2001 года.

Однако, это лишь одна из концепций того, как демократия должна реагировать на терроризм. Другая концепция, содержащая также довольно здоровое мышление, отражает другой подход, который не исключает явление терроризма, но из-за постоянного присутствия терроризма в общественной жизни, приспособливается к нему. Ядром этого мышления является то, что демократические страны с их открытыми обществами, правами и гражданскими свободами всегда будут уязвимы терроризму. Эти общества никогда не будут способными защитить все цели, всегда, против всех возможных атак, что означает, что терроризм всегда будет привлекателен для врагов демократии. Хотя бдительность общества и отдельных лиц всегда наготове в демократическом государстве, борющемся с терроризмом, ожидания от этой борьбы должны оставаться реалистичными, также и относительно уменьшения уязвимости демократически открытого общества.

Обе концепции предлагают легитимные аргументы и выходы, обусловленные этой дилеммой демократии, борющейся с терроризмом, кажется состоит в следующих параллельных поведенческих способах:

Во-первых, несмотря на необходимые ограничения некоторых прав и свобод демократического общества в период борьбы с терроризмом, защита основ демократии и сохранение всех мер, направленных против терроризма, в установленных рамках демократических процедур, является обязательным для любого демократического государства. Сохранение баланса между

принципами и интересами не является простой задачей, но это единственный путь преодоления напряженности или кризиса в борьбе демократического общества с самим собой одновременно в борьбе с терроризмом. Госсекретарь США Колин Пауэлл 1 августа 2002 года в Брунее предупредил о недопустимости *"использования компании против терроризма как способа подавления законного несогласия или как способа подавления людей, высказывающих свое мнение правительству"*.⁴ Затем он добавил, что если *"мы хотим преобладать над терроризмом, мы должны это осуществлять уважая человеческое достоинство и права женщин и мужчин"*.⁵ Сфера, в которой демократические правительства и общества рискуют потерпеть неудачу, является сферой с чрезмерным сосредоточением власти в любом слишком централизованном органе. Эллен Леипсон задает очень справедливый вопрос, касающийся демократии в США: *"Должны ли США пересмотреть свою веру в систему сдерживаний и противовесов под влиянием терроризма?"*⁶

Во-вторых, должны быть применены усилия по демократизации Ислама и предотвращения того, что исламские клирики осложняют этот процесс. Должны быть применены усилия для демократизации Ислама и недопущения исламских клерикальных сторон к затягиванию процесса. Основным вопросом в дискуссии является то, что мусульмане как таковые не являются проблемой, проблемой являются радикальные мусульмане. Радван Масмуди, президент Центра по изучению ислама и демократии - мозгового центра в США - цитируется газетой "Сайенс Кристиан Монитор", которая утверждает, что *"ключом к стабильному будущему является коалиция умеренных исламистов и неисламистов, взявших на себя обязательства перед представительским правительством"*⁷. Та же газета, по тому же вопросу, цитирует Надсем Казми из Фонда Аль-Хоеи в Лондоне, утверждая, что существует *"необходимость дипломатического процесса для создания "сплоченной авторитетной фатвы" для делегитимизации терроризма"*⁸.

Конечно, определение и работа над этими амбициозными целями и их выполнение требует создания гражданского общества с должным уважением к плюрализму в мусульманских странах мира. Мусульмане, изучающие внедрение демократии в мусульманском обществе, подчеркивают ключевую роль мусульманской интеллигенции в изменении общественного отношения и способствуют избавлению от средневековой модели, которую поддерживают некоторые исламские клирики. В интересах ислама и других религий, чтобы

⁴ Колин Пауэлл, "Права должны защищаться в борьбе против терроризма" (София: Уайерлес файлс, Посольство США, 5 августа 2002).

⁵ Там же.

⁶ Эллен Леипсон, "В то время как Америка...", стр. 146.

⁷ Кристиан Сайенс Монитор (КСМ), 29 мая 2003, "Создавая исламскую демократию" (Убежденные своим опытом в США, американские мусульмане помогают формировать демократические коалиции в мусульманском мире и строят свою позицию на исламских принципах)", Джейн Лэмпман, штатный корреспондент КСМ.

⁸ Там же.

Ислам улучшил внутреннюю организацию религии путем установления и усиления наднационального руководства и контролируемых структур.

Основополагающей стратегической целью, однако, мусульманских и немусульманских интеллектуалов должна быть деполитизация сложностей адаптации исламского фундаментализма к требованиям глобализации. За последнее десятилетие адаптация к нуждам глобальной международной среды стала основным содержанием политики большинства государств. Другие государства и НГО, однако, восприняли новые тенденции к установлению глобального мира как угрозу своему существованию. Прячась за существующими различиями между религией и культурой стран Ближнего Востока, являющиеся более бедными, чем страны Запада, приверженцы радикального ислама решили атаковать. Задачей террористического акта 11 сентября 2001 года было дать политическое определение формату столкновения между радикальной исламской религией и надвигающейся экономической, политической и культурной глобализации. Наиболее выигрышной формой столкновения было "страдающий ислам" против "американизации мира". Идея "столкновения цивилизаций", бедность в мусульманском мире, несостоявшиеся государства, в особенности мусульманские, являются тенденциями, которые используются террористами. Основным разочарованием радикального ислама является готовность отдельных мусульман во всем мире принять идею глобализации как возможность улучшить их жизненные условия, с большим количеством шансов для выбора. Эта готовность мусульман принять глобализацию и избавиться от консервативных исламских фундаменталистских привычек и отношений, возможно, выводит из равновесия всех тех, кому выгодно манипулировать сознанием верующих.

Успех глобализации и демократии является результатом победы в борьбе за демократические права в незападных странах и фактом того, что государственные границы и суверенитет не могут спасти тех, кто идет против социального, политического и технологического прогресса. Еще одной причиной является создание все более эффективных форм и институтов глобального управления. Атака и разубеждение тех, кто поддерживает эти тенденции, также как атака на глобальные центры управления развивающимися социальными процессами, рассматривается как путь к сохранению исламского фундаментализма и его экстремистского и агрессивного воплощения. Уничтожение всего того, что "глобально", остается единственным выходом для "главных защитников" фундаментальных традиций - чрезмерно радикальное воплощение социальной и религиозной жизни.

Стратегии искоренения терроризма

Существует три концентричных и одновременных "стратегических круга" искоренения терроризма. *Первый* - долгосрочный и наиболее широкий: 1) завоевать сердца и ума потенциальных жертв глобализации; 2) доказать им, что терроризм не является путем выхода из затруднений и негативных последствий человеческого прогресса; 3) лишить террористические сети

доступа к бедным, отчаянным и безнадежным людям: 4) ясно доказать, что глобализация обеспечивает цивилизованный выход из сложной ситуации, созданный в период приспособления к нуждам новой экономической, технологической и информационной среды.

Второй - среднесрочный: 1) помощь несостоявшимся государствам в достижении преуспевания. Регион Юго-Восточной Европы является наиболее важным, чей успех будет стимулом для позитивных процессов в регионе Черного и Каспийского морей; 2) вовлечение ислама в гражданское общество, отделение религии от государства и построение демократии, влияющие на религиозные реформы, которые лишили бы фанатичный терроризм конфессиональной мотивации; 3) улучшение сотрудничества и координации главных центров власти в их анти- и контртеррористических действиях.

Третий - краткосрочный: 1) предотвращение осуществления террористических действий с применением оружия массово уничтожения; 2) создание инструментов, институтов и подготовка лиц, которые могут эффективно осуществлять все операционные аспекты анти- и контртеррористической борьбы.

Успешная борьба против терроризма неизбежно ускорит конструктивные тенденции международной системы, ускорит глобализацию и ее положительные социальные и экономические эффекты. Успехи борьбы обеспечат религии мира возможностью взаимодействовать более созидательно и человечно.

Эффективная борьба против терроризма в демократических рамках

Принятие адекватных мер посредством демократических процедур может правовым образом сузить поле для маневра террористических групп. Демократия сегодня означает адекватные стандарты для личной жизни и безопасности одновременно. Должны быть найдены правовые определения уже прочно связанных внешней и внутренней безопасности. Потенциал международных организаций по безопасности должен быть нацелен на эту проблему, в основном в связи с борьбой с терроризмом.

Важной является институциональная и правовая формула близкой, даже интегрированной, работы вооруженных сил с полицией и разведкой в целях искоренения основы терроризма внутри страны. Для достижения соглашений о сотрудничестве разведывательных и правоохранительных органов антитеррористических стран понадобится воображение и прогрессивное мышление.

Особые меры должны быть предприняты для повышения общественного понимания важности бдительности со стороны общества во время войны с терроризмом. Эти меры должны идти параллельно с похожими шагами, предпринимаемыми для улучшения прозрачности, подотчетности и сохранения уровня эффективности контртеррористической деятельности институтами сектора безопасности. Похожие требования должны быть выдвинуты к международным парламентским форумам, которые проводят мониторинг контртеррористической деятельности. Прямым последствием должно быть

создание доверия на национальном и международном уровнях между людьми и соответствующими институтами, осуществляющими борьбу с терроризмом.

Часть VII

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В МИРНОЕ ВРЕМЯ

Глава 19

Демократический контроль над сектором безопасности во время кризисов и чрезвычайных ситуаций

В исключительных случаях, таких как стихийные бедствия или других видах кризисов, от государства ожидается быстрое и решительное действие. Часто государство может применять специальные полномочия и процедуры в разрешении кризиса, но при этом не нарушая принципы демократического управления. Поэтому важно дать четкие определения кризиса и чрезвычайного положения, процедур объявления чрезвычайного положения и правовые определения ролей и ответственности за готовность к чрезвычайному положению и управление кризисной ситуацией, а также механизмы надзора во время чрезвычайного положения.

Определения

Кризисом можно назвать событие или ситуацию, которые угрожают стране, ее территориям, гражданам, войскам или жизненно важным интересам, и быстро развиваются, создавая обстоятельства такой дипломатической, экономической, политической или военной важности, что рассматривается возможность использования военных или других сил сектора безопасности для достижения национальных целей⁹. Кризис может произойти на местном, областном, национальном или региональном (международном) уровне. Примеры кризисов включают: террористическую деятельность; агрессивное военное действие другой страны, масштабный приток беженцев, гражданские волнения с насильственными актами и т.д.

Чрезвычайная ситуация является типом кризиса, вызванного природным явлением или действием человека (обычно без злого умысла). Примеры включают: стихийные бедствия, такие как пожары, наводнения, оползни, землетрясения, сходы лавин, промышленные происшествия, такие как сброс опасных материалов, случаи выхода из строя ядерного реактора,

⁹ Это определение - адаптированная версия определения данного Николаем Петровым в статье "Национальный военный командный центр - от идеи к ее внедрению", *Информация и безопасность: международный журнал* (2001), стр. 69-81, <http://infosec.procon.bg>.

поломка важной инфраструктуры, продолжительное отключение электричества, пандемия и другие.

Принципы, международное право и права человека

Чрезвычайное положение или кризис могут быть объявлены лишь в исключительных обстоятельствах, следуя нескольким демократическим принципам¹⁰:

- Принцип *законности* требует согласованности между объявлением чрезвычайного положения и утвержденными мерами по его преодолению, с одной стороны, и объявлением чрезвычайного положения и национальным законодательством - с другой. Этот принцип обеспечивает соответствие между национальным и международным правом.
- Принцип *провозглашения* касается необходимости открытого объявления чрезвычайного положения.
- Принцип *коммуникации* обязывает своевременно информировать других стран-членов общего союза через специального представителя Организации Объединенных Наций о соблюдении прав человека во время чрезвычайного положения.
- Принцип *временности* касается исключительности объявления чрезвычайного положения и обязательного ограничения его во времени.
- Принцип *особой угрозы* предусматривает, что кризис представляет реальную, неминуемо надвигающуюся опасность для общества, современного и будущего.
- Принцип *пропорциональности* требует пропорциональности уровня существующей угрозы и предпринимаемых для ее устранения мер.
- Принцип *незыблемости* предусматривает, что основные права ни в коем случае не должны нарушаться.

Международное право требует от каждого государства предоставления объяснений за решение объявить чрезвычайное положение (при угрозе "жизни нации"), но также и за любые особые меры, предпринятые на основании этого заявления. В то время как отклонение от некоторых прав может быть обосновано в чрезвычайных ситуациях, например, свобода передвижения или свобода собраний, ни в коем случае не должны нарушаться право на жизнь, запрет пыток и жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, медицинских или научных экспериментов без согласия, рабства, работорговли и работы в рабстве, запрет на заключение в тюрьму из-за неспособности выполнить договорное обязательство, принцип легальности в области уголовного права, то есть требование того, чтобы и уголовная ответственность и наказание были ограничены четкими и точными положениями в законе, который был в силе и применяем во время совершения

¹⁰ Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 100-101.

действия или проступка¹¹, признание каждого лицом перед буквой закона, свобода мысли, совести и религии¹².

Законодательное оформление чрезвычайного положения должно быть таким, чтобы те мероприятия, которые его вводят в действие (объявление, ратификация и т.п.), а также мероприятия, которые проводятся после того, как это сделано (временное прекращение или ограничение определенных прав и т.п.), должны отвечать правовым нормам и таким образом быть предметом контроля.¹³ Чрезвычайно важным является то, чтобы парламент продолжал действовать от имени людей без значительных сокращений своих законодательных полномочий и полномочий осуществлять надзор над исполнительной властью, в особенности в отношении сектора безопасности и прав человека. Важно отметить также и то, что парламент должен осуществлять свою роль относительно объявления начала и окончания чрезвычайного положения. Парламенты должны пытаться включить в закон автоматическое прекращение чрезвычайного положения, например, после трех-шести месяцев, только если оно не провозглашено заново в результате парламентского обсуждения и голосования¹⁴.

Готовность к чрезвычайным ситуациям в либеральной экономике

С переоценкой текущих вызовов безопасности и возрастающим акцентом на общественную или внутреннюю безопасность, готовность к чрезвычайным ситуациям становится важным вопросом с точки зрения безопасности и эффективного управления. За последние два десятилетия инфраструктура и услуги, традиционно ассоциировавшиеся с национальными правительствами, были в основном приватизированы. Например, в большинстве европейских стран прежде защищенные рынки были дерегулированы, а наиболее важные сферы, таких как телекоммуникации, энергетика, транспорт, здравоохранение и финансовые услуги, были приватизированы или находятся в процессе приватизации.

Эта приватизация общественных монополий и инфраструктуры имеет важные последствия для национальной и международной готовности к чрезвычайному положению и управления кризисами. В нелиберализованной экономике государство берет на себя ответственность и затраты, чтобы гарантировать функционирование систем и предоставление услуг¹⁵. Однако

¹¹ Кроме случаев, где последующий закон накладывает более легкое наказание.

¹² Общий комментарий номер 29, Чрезвычайные положения (статья 4), Международный пакт о гражданских и политических правах, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (Женева, Швейцария: Секретариат Комиссара ООН по правам человека, 31 августа 2001), <<http://www.unhchr.ch>>

¹³ Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 101.

¹⁴ Там же, стр.102.

¹⁵ Ян Дж. Андерссон и Андреас Малм, "Анализируя пробелы: соответствие между ответственностью и расходами в обеспечении общественной безопасности", в *Общественная безопасность и управление кризисами в 21 веке* (Цюрих, ЕТХ Цюрих и Шведское агентство по

тяжелее брать такую ответственность в либеральной глобальной экономике. Давление по максимизации прибыли, неудачи рынка, несовершенная информация, ограниченная ответственность и желание правительств помогать компаниям в случае значительного чрезвычайного положения или кризиса¹⁶, делают частное побуждение недостаточным для оптимальной готовности к чрезвычайной ситуации для общества в целом¹⁷. Тем не менее, можно увидеть ясную тенденцию передачи правительственных полномочий по обеспечению безопасности наиболее важных объектов инфраструктуры и услуг полугосударственным или частным организациям¹⁸.

В результате, в чрезвычайных ситуациях организации сектора безопасности полагаются и действуют совместно с частными организациями. Поэтому эффективная система демократического контроля над безопасностью должна основываться на надлежащем регулировании подготовки и готовности этих организаций к функционированию в чрезвычайных ситуациях. Это регулирование должно балансировать прямое законодательное регулирование, внедрение экономической политики и установление общественно-частных партнерств¹⁹, таким образом, регулируя ответственность и расходы правительств и частных организаций в обеспечении общественной безопасности.

Глава 20

Киберпространство и вызовы демократическому контролю над сектором безопасности

По ряду причин, интерес организаций занимающихся безопасностью к киберпространству растет. Информационные операции и достижение информационного господства становятся важным фактором в военных операциях. Криминальные группы и террористы все больше используют киберпространство. Зависимость развитых рыночных экономик и ряда общественных организаций от киберпространства растет уверенными темпами.

Таким образом, в течение 1990-х информационные операции превратились в неотъемлемый компонент любой военной операции против других военных и противников, использующих асимметрические средства и тактики, или мирных операций. Организации сектора безопасности пытаются применять потенциал наиболее развитых информационных и

управлению чрезвычайными ситуациями, 2004) стр. 33-52. Документы доступны на http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/inkonf/inkonf_249.pdf.

¹⁶ Например, финансовая помощь предложенная авиакомпаниям после 11 сентября 2001 года правительством США

¹⁷ Андрессон и Мальм, "Анализируя пробелы", стр. 35-37.

¹⁸ Стейн Хендриксен, "Норвегия: смещение обязанностей внутри правительства и общества", в журнале *Общественная безопасность и управление кризисом в 21 веке* (Цюрих, ЕТХ Цюрих и Шведское агентство по управлению чрезвычайными ситуациями, 2004), стр. 60-63

¹⁹ Подробности можно найти в "Анализируя пробелы" Андерссона и Мальма, стр. 39-41.

коммуникационных технологий для собрания и проверки данных в целях повышения осведомленности о ситуации, ускорения процесса принятия решений, а также командования и контроля, в тоже время, пресекая наделение таких возможностей противникам или потенциальным противникам.

Хотя бы частично, эта деятельность осуществляется в киберпространстве. Этот термин был введен писателем-фантастом Вильямом Гибсоном в романе "Невромансер", опубликованном в 1984 году²⁰. Для наших целей мы будем использовать более прагматичное и современное определение киберпространства как компьютерной сети, состоящей из всемирной сети компьютерных сетей, использующих сетевые протоколы управления передачей/протоколы Интернета (ТСП/ИП), для обеспечения передачи и обмена данными²¹. В этом значении термин является синонимом *Интернету*. В киберпространстве люди могут общаться друг с другом и искать информацию. Как и физическое пространство, киберпространство содержит объекты - файлы, почтовые сообщения, графические изображения и т.д. - и разные уровни обеспечения передачи и доставки. В отличие от реального пространства, исследование сетевого пространства не требует никаких физических движений, кроме того, что нажать клавиши на клавиатуре или двигать мышью.

При разумном применении, эта "сеть сетей" обеспечивает существенные преимущества в информационных операциях и военных операциях. Более того, быстрый рост и распространение информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) и Интернета как глобальных, наиболее децентрализованных средств массовой информации²² делают асимметричные угрозы и войну ещё сложнее. Организованные преступные группы и террористические организации используют Интернет и другие современные ИКТ в целях организации, планирования операций и координации их исполнения. Террористы используют всемирную сеть для распространения своей идеологии и нахождения потенциальных вербовщиков. Особенно важным является то, что Интернет является первичным средством массовой информации, используемым террористами для распространения сцен обращения заложников, обезглавливания и других ужасных картин, являющихся результатом их действий, таким образом, являясь средством для желаемого влияния на восприятие, отношение и поведение общества и отдельные решения его руководителей.

К тому же, прогресс в области ИКТ обеспечивает рост коммерческой эффективности и создает новые экономические возможности. Киберпространство все больше становится почвой, на которой частные компании соревнуются в обеспечении финансовыми услугами, электричеством

²⁰ Киберпространство определено Гибсоном как воображаемое "информационное пространство", заполненное визуальными сигналами и управляемое мозговым компьютерным интерфейсом; метафора для описания нефизического ландшафта, созданного компьютерными системами: виртуальная реальность. См. Файл Жаргонов(4.3.1, 29 июня 2001 года).

²¹ См. <http://dict.die.net/cyberspace/>.

²² Обычно выраженного утверждением, что " никто не контролирует Интернет".

и другими услугами, телекоммуникациями, развлечениями и т.д. Киберпространство также широко используется для предоставления таких услуг как первая медицинская помощь и другие услуги скорой помощи, а также для организации помощи в чрезвычайных ситуациях. С другой стороны, киберпространство не только делает вклад в эффективность, но в то же время привносит новые слабые места. Доступность ряда услуг критического характера (или воспринимаемых как критические) зависит от надежного функционирования киберпространства и является предметом как непреднамеренного влияния, так и злонамеренных нападений, например, таких как хакеров.

Так как никто не "владеет" киберпространством, нет четкой ответственности за его статус. И хотя многие из услуг предлагаются частными компаниями, часто общество ожидает, что правительство - центральный исполнительный орган или местные власти - будут непрерывно обеспечивать основные услуги. Таким образом, ожидание состоит в том, что организации сферы безопасности как часть структуры правительства будут служить "защитой для киберпространства" или, по меньшей мере, будут гарантировать определенный уровень функциональности и доступности основных услуг.

Это ожидание идет параллельно с естественным интересом практически всех организаций сектора безопасности использовать возможности, созданные киберпространством, которое часто приводит к обеспокоенности, в частности правозащитных групп. Эта обеспокоенность возрастает при отсутствии широких регулирующих рамок по использованию киберпространства, которые бы обеспечивали защиту гражданских свобод и индивидуальных прав. В дополнение, часто тяжело, а иногда просто невозможно, определить и обозначить границы внутри сети. Поэтому национальное законодательство должно следовать принципам соглашений, достигнутых на международном уровне. С точки зрения демократического контроля сектора безопасности, важно установить правила и процедуры для того:

- чтобы считать опасные действия в сети противозаконными;
- чтобы защитить инфраструктуру основной информации;
- чтобы регулировать сбор и доступ к личным данным.

Киберпреступления

Не существует общепринятого определения преступления в киберпространстве. Термин используется для того, чтобы обозначить широкий спектр злоупотреблений и преступлений, относящихся к злонамеренному использованию информационных технологий. В наиболее широко обсуждаемые случаи были вовлечены хакеры и компьютерные вирусы. Это явление не является новым. Об инцидентах речь идет со времени появления компьютеров и подключения компьютеров к сети. Однако из-за распространения информационных технологий, в частности Интернета, те, кто атакуют и те, кто могут атаковать, способны нанести значительно больший

урон. О киберинцидентах докладывают практически каждый день²³, что ведет к росту интереса к киберпреступлениям²⁴.

Совет Европы предпринял попытку выработать международно-признанное определение киберпреступления. 23 ноября 2001 года Совет принял Конвенцию по борьбе с киберпреступлениями²⁵. Этой конвенция еще открыта для подписей и ратификаций. Условием для вступления в силу есть ратификация пятью государствами, как минимум три из которых должны быть членами Совета Европы. Это условие было выполнено 1 июля 2004 года. Понимая необходимость в обеспечении надлежащего баланса между интересами правоохранительных органов и уважением основных прав человека, Конвенция пытается определить общую политику по борьбе с киберпреступлениями, нацеленную на защиту общества, в том числе через принятие соответствующего законодательства и международное сотрудничество. С точки зрения демократического контроля над организациями, что обеспечивают кибербезопасность, Конвенция в статье 15 "Условия и гарантии" предусматривает, что "каждая сторона будет обеспечивать, чтобы установление, внедрение и применение полномочий и процедур, оговоренных в этой секции, подчинялось условиям и гарантиям, определенных во внутреннем законодательстве, которое должно обеспечивать соответствующую защиту прав человека и свобод, включая права возникшие в результате обязательств, предпринятых в рамках Конвенции Совета Европы 1950 года о защите прав человека и основных свобод, Международного пакта о гражданских и политических правах ООН 1966 года и других международных инструментов по правам человека".²⁶

В декабре 2000 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию по "Предотвращению преступного использования информационных технологий"²⁷. Одним особенным акцентом этой резолюции является роль *Комиссии по предотвращению преступлений и уголовному правосудию* в деле усиления эффективности правоохранительных органов. В дополнение к важности международного сотрудничества в борьбе с киберпреступностью,

²³ Заинтересованный читатель может обратиться к рассылке ИНФОКОНа и сайту <http://www.iwar.org.uk>, который регистрирует десятки случаев в день.

²⁴ Учитывая факт, что компьютеры используются в ряде преступлений, ФБР провозгласило компьютерные преступления главным приоритетом после терроризма. См. "ФБР открывает новую лабораторию по компьютерным преступлениям", Ассоушиейтед Пресс, 29 июня 2004 года.

²⁵ Конвенция по борьбе с киберпреступлениями (Будапешт, Совет Европы, 23 ноября 2001 года <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>> (12 октября 2004 года). См. также Дополнительный Протокол к Конвенции по борьбе с киберпреступлениями относительно противозаконности актов расизма и ксенофобии, совершенных путем компьютерных систем (Страсбург, Совет Европы, 28 января 2003 года <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/189.htm>).

²⁶ Конвенция Совета Европы по борьбе с киберпреступлениями, статья 15, Условия и гарантии.

²⁷ Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 55/63 (22 января 2001 года), <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/>> (12 октября 2004 года).

Резолюция также подчеркивает важность сотрудничества между общественным и частным секторами.

Румыния является примером страны, которая в национальном законодательстве по киберпреступлениям следует определениям принятыми Советом Европы. В этом отдельном случае законодательство по предотвращению и борьбе с киберпреступностью является частью Закона о борьбе с коррупцией Румынии²⁸.

Безопасность информационных систем и инфраструктуры

В то время как надлежащее применение современных информационных технологий обеспечивает конкурентоспособные преимущества и ускоряет экономический рост, увеличивающаяся зависимость коммерческой деятельности и общественных услуг от сложных информационных и коммуникационных систем ставит поводом для беспокойства в бизнесе, правительстве и международных организациях относительно рисков. Например, в ноябре 1992 Совет Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) принял детальное руководство по безопасности информационных систем²⁹, "целью которых является:

- способствовать распространению культуры безопасности среди всех участников как средства защиты информационных систем и сетей.
- больше информировать о рисках для информационных систем и сетей, о политике, практике, мерах и процедурах для того, чтобы ответить на эти риски и о необходимости их принятия и внедрения.
- способствовать большей степени доверия среди всех участников в информационных системах и сетях и к способу, которым они обеспечиваются и применяются.
- создавать общее понимание, которое поможет участникам понимать вопросы безопасности и уважать этические ценности в создании и внедрении последовательной политики, практических вопросов, мер и процедур для обеспечения безопасности информационных систем и сетей.
- способствовать сотрудничеству и обмену информацией среди всех участников для создания и внедрения политики безопасности, практик, мер и процедур.
- способствовать распространению представления о безопасности как важной цели среди всех участников вовлеченных в процесс создания и внедрения стандартов".

В принятии этих Рекомендаций, Совет Организации по экономическому сотрудничеству и развитию заявил что "безопасность информационных систем

²⁸ Закона о борьбе с коррупцией, Глава 3 о предотвращении и борьбе с киберпреступлениями. Неофициальный перевод этой главы доступен на <http://www.legi-internet.ro/en/cybercrime.htm> (12 октября 2004 года).

²⁹ *Руководство ОЭСР по безопасности информационных систем и сетей: на пути к культуре безопасности*, Отдел по науке, технологии и промышленности, Организация по экономическому сотрудничеству и развитию. Принято как рекомендация Совета ОЭСР 25 июля 2002 года <<http://www.oecd.org/dataoecd/16/22/15582260.pdf>> (13 октября 2004 года).

и сети должна быть совместима с основными ценностями демократического общества: Безопасность должна быть осуществлена путем, совместимым с ценностями, признанными демократическим обществом, включая свободу обмена мыслями и идеями, свободный поток информации, конфиденциальность информации и коммуникаций, надлежащая защита личной информации, открытость и прозрачность”.

Важным дополнением к *Конвенции по борьбе с киберпреступлениями* Совета Европы было предложение Европейской Комиссии - *Рамочное решение относительно нападений на информационные системы*³⁰. Способствуя гармонизации действий по борьбе с киберпреступлениями во всей Европе, это решение предполагает судебное преследование случаев нападения против критических гражданских инфраструктур, например, электростанций, больниц, аэропортов и водоснабжающих систем, а так же вмешательство в информационные системы, например, через вирусы, опровержение атак на системы обслуживания и повреждение вебсайтов.

В рамках Европейского Союза, работа по созданию команд реагирования в ситуациях по компьютерной безопасности и команд реагирования в чрезвычайных компьютерных ситуациях, в особенности в трансграничных случаях, поддерживается *Руководством по законодательным процедурам при ненадлежащем применении компьютеров и сети в странах ЕС*³¹. Первая глава Руководства описывает случаи, правовые и судебные принципы, а также результаты обзоров инцидентов. Вторая глава, в свою очередь, описывает каждое государство ЕС и его законодательство в области компьютерных преступлений.

Защита личных данных

В декабре 1990 года Генеральная Ассамблея ООН утвердила Руководство об использовании компьютеризированных персональных файлов³². Десятилетие перед этим, в 1980 году, ОЭСР утвердила рекомендации в области защиты частного характера персональных данных и потока персональных данных через границу³³. Уже в 1980 ОЭСР признала необходимость способствовать защите частного характера и "предотвращать то, что считается нарушением фундаментальных прав человека, например, незаконное хранение личных

³⁰ Комиссия Европейских Сообществ, Предложение по Рамочному решению относительно нападений на информационные системы, COM (2002), 173 финальный.

³¹ <http://www.iaac.org.uk/csirt.htm>.

³² Руководство об использовании компьютеризированных персональных файлов, принятое резолюцией Генеральной Ассамблеи 45/95 14 декабря 1990 года (Женева: Офис Верховного комиссара по правам человека ООН, 1990) <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/71.htm>> (14 октября 2004 года).

³³ Руководство ОЭСР по защите частного характера персональных данных и потока персональных данных через границу (Организация по экономическому сотрудничеству и развитию, 23 сентября 1980 года), <http://www.oecd.org/документ/18/0,2340,en_2649_201185_1815186_1_1_1_1,00.html> (14 октября 2004 года).

данных, хранение неточных личных данных или злоупотребление или неправомерное раскрытие таких данных".³⁴

В 1981 Совет Европы также принял Конвенцию по вопросам защиты граждан в сфере автоматических систем обработки персональных данных³⁵. Это Конвенция считается первым обязательным международным инструментом, который "защищает частное лицо против злоупотреблений, которые могут сопровождать сбор и обработку личных данных и который в то же время стремится регулировать поток личных данных через границу. Кроме обеспечения гарантий относительно сбора и обработки личных данных, Конвенция объявляет вне закона обработку "чувствительных" данных о расе человека, его политических взглядов, здоровья, религии, сексуальной жизни, уголовной истории и т.д. при отсутствии надлежащих правовых гарантий. Конвенция также предоставляет человеку право знать о том, что о нем/ней содержится информация, и, при необходимости, эта информация может быть скорректирована. Ограничение прав, изложенных в Конвенции, возможно лишь при угрозе приоритетным интересам (т.е. государственной безопасности, обороне и т.д.). Конвенция также налагает некоторые ограничения на поток личных данных через границу на государство, где правовое регулирование не обеспечивает надлежащей защиты"³⁶.

В заключение, законодательное регулирование деятельности общественных организаций, включая службы безопасности, коммерческие организации и граждан, является лишь одним аспектом демократического контроля киберпространства. Общая структура может дополнительно включать следующее:

- четкое превосходство демократически избранных должностных лиц в формулировании политики безопасности в киберпространстве;
- эта политика должна быть основана на четком и объективном понимании рисков, угроз и уязвимости, а также взаимозависимости внутри инфраструктуры и между её наиболее важными элементами. Формулировка такой политики обычно зависит от наличия и применения независимого и объективного научного совета³⁷;
- установление механизмов надзора и их строгое внедрение.

Как и в других областях демократического контроля над сектором безопасности, роль парламента является крайне важной. Должностные лица и члены парламента должны удостовериться³⁸:

³⁴ Там же.

³⁵ Конвенция по вопросам защиты граждан в сфере автоматических систем обработки персональных данных, Серия европейских соглашений, номер 108, вступление в силу: 1 октября 1985 года (Страсбург: Совет Европы, 28 января 1981 года) <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/108.htm>> (14 октября 2004 года).

³⁶ Резюме Серии европейских соглашений, Номер 108 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/108.htm> (14 октября 2004 года).

³⁷ Всесторонний пример хорошо продуманного исследовательского плана предлагается в работе Мириам Данн и Изабель Вигерт, *Руководство по защите инфраструктуры критической информации* 2004, под ред. Андреаса Венгера и Яна Метцгера (Цюрих, Центр по исследованиям в области безопасности в ЕТХ Цюрих, 2004).

³⁸ *Парламентский надзор над сектором безопасности: принципы, механизмы и*

- В наличии соответствующего законодательства в сфере информационных технологий, киберпреступлений и, поскольку эти технологии очень быстро развиваются, в обеспечении постоянного пересмотра и обновления этого законодательства;
- Государство входит в состав соответствующих международных и региональных конвенций, а национальное законодательство и направления политики адаптированы к международным документам;
- Внутреннее законодательство и политика в области использования информационных технологий были разработаны и применялись с учетом важности сохранения прав человека и фундаментальных свобод;
- В случае необходимости обратиться с парламентским запросом к правительству с целью обсуждения проблемных вопросов и принятия мер для нормализации ситуации.

При этом могут использоваться следующие парламентские средства и ресурсы³⁹:

- Убедиться в том, что парламентскому комитету или подкомитету поставлена задача постоянно заниматься вопросами информационных технологий и их применения;
- В случае необходимости принять меры по созданию такого комитета или подкомитета или включению этого вопроса в задачи одного из существующих комитетов;
- Убедиться в том, что заинтересованная парламентская структура обеспечена ресурсами на максимально возможном уровне и имеет специалистов для выполнения поставленных задач.

Глава 21

Демократический контроль над международными миротворческими и гуманитарными миссиями за рубежом

Необходимые определения

В недавнем и настоящем международных контекстах, частота возникновения межгосударственных военных конфликтов снижается. Вместо этого, международное сообщество все больше и больше имеет дело с различными этническими войнами, этническим насилием, гражданскими войнами, войнами за независимость и т.д.⁴⁰. Основные усилия решить такие этнические конфликты содержатся в Главе 6 Устава ООН "Мирное разрешение споров" или Глава 7 "Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов

осуществление, руководство для парламентариев, No. 5 (Женева, ЖЦДКВС и Межпарламентский Союз), стр. 117.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Статистические данные и анализ тенденций предложены Монти Маршаллом и Тедом Гурром, *Мир и Конфликт 2003* (Колледж Парк, Мэрилэнд: Центр по международному развитию и управлению конфликтами, Университет Мэриленда, 2003).

агрессии⁴¹." Некоторые действия нацеленные на разрешение конфликтов находятся между этими двумя категориями и могут быть описаны как "Глава 6 с половиной"⁴². ООН регулирует внедрение положений Устава используя следующие концепции и определения⁴³:

Предотвращение конфликта относится к разнообразным средствам, с помощью которых конфликты могут сдерживаться и разрешаться, а первопричины конфликтов - устраняться. Предотвращение конфликта нацелено на предотвращение человеческого страдания и служат альтернативой дорогостоящим военно-политическим операциям по разрешению конфликтов после их начала.

Миротворчество имеет отношение к использованию дипломатических средств для убеждения сторон конфликта прекратить боевые действия и начать переговоры о мирном урегулировании конфликта. Как и в случаи превентивного действия, ООН может развернуть такую операцию лишь при условии согласия конфликтующих сторон. Миротворчество, таким образом, исключает возможность использования силы против враждующих сторон с целью прекращения боевых действий.

Поддержка мира является способом помочь странам, находящимся в состоянии конфликта, создать условия для устойчивого мира. Миротворцы ООН - военный персонал, полицейские и гражданский персонал из многих стран - проводят мониторинг и наблюдают за мирными процессами, возникающими в постконфликтных ситуациях, а также помогают бывшим враждующим сторонам в исполнении подписанных мирных соглашений. Такая поддержка может включать меры по укреплению доверия, меры по разделению полномочий, поддержку во время выборов, укрепление верховенства закона и меры по социальному и экономическому развитию.

Изначально созданные как средство для разрешения межгосударственных конфликтов, операции по поддержанию мира все больше применяются в случаях внутригосударственных конфликтов и войн. Задача миротворцев ООН - военных, гражданской полиции и ряда других гражданских - удержать враждующие стороны от дальнейшей конфронтации и способствовать им в совместной миротворческой деятельности.

Устав ООН дает Совету Безопасности ООН полномочие и ответственность предпринимать коллективные действия для поддержания международного мира и безопасности. Поэтому международная общественность обычно ожидает от Совета Безопасности разрешения на проведение операций по поддержанию мира. Большинство этих операций иницируются и проводятся ООН, и войска действуют под командованием ООН. В других случаях, где прямое вовлечение ООН считается неуместным или возможным, Совет

⁴¹ Устав ООН <http://www.un.org/aboutun/charter/>

⁴² Эта фраза принадлежит бывшему Генеральному Секретарю ООН Дагу Хаммаршельду. Подробности см. в Давид С. Альбертс и Ричард Хейс, *Командные меры в миротворческих операциях* (Вашингтон: Институт по исследованиям национальной безопасности, Университет национальной обороны, 1995).

⁴³ Сокращенные и адаптированные версии официальных определений ООН, доступных на <http://www.un.org/>.

наделяет полномочиями региональные организации, такие как НАТО, Экономическое сообщество западноафриканских стран или коалиции стран, выразивших желание исполнять некоторые функции по поддержанию или укреплению мира⁴⁴.

Установление мира. В случае проведения операции по установлению мира, Совет Безопасности предоставляет полномочия странам ООН употреблять все необходимые средства для достижения целей. Согласие сторон в данном случае не требуется. Примеры таких операций - в Персидском заливе, Сомали, Руанде, Гаити, Боснии и Герцеговине, Албании и Восточном Тиморе. Такие операции не контролируются ООН. Наоборот, они управляются одной страной или группой стран, такими как Австралия в Восточном Тиморе (1999), НАТО в Боснии и Герцеговине (с 1995) и в Косово (1999), где НАТО возглавляет миссию, а ООН отвечает за создание временной администрации.

Построение мира предусматривает деятельность, направленную на предоставление помощи государствам и регионам в создании мира после конфликта. Такие операции имеют очень широкие полномочия, вытекающие из задач по построению государства и реконструкции страны. ООН часто сосредотачивает внимание на содействии выполнению мирного соглашения. Эффективное построение мира требует параллельных и интегрированных действий со стороны военных, политических, экономических, социальных и гуманитарных организаций в целях создания последовательной и стабильной социальной структуры.

Гуманитарные миссии предусматривают оказание гуманитарной помощи в случае гражданской войны, голода и стихийных бедствий. Многие правительства, неправительственные организации, агентства ООН стараются одновременно реагировать на весь комплекс чрезвычайных ситуаций. Иногда требуется материально-техническая помощь вооруженных подразделений как единственный путь по предоставлению помощи.

Учитывая текущие тенденции в международной безопасности, государства должны быть готовы к тому, чтобы участвовать в таких миссиях. Соответственно, военные и другие службы безопасности должны быть подготовлены к миротворческим и гуманитарным операциям, а процессы принятия решений, относящиеся к участию, операционному контролю, руководству по применению силы и готовности должны быть предметом демократического гражданского контроля.

Решения относительно участия в миротворческих и гуманитарных миссиях

Совет Безопасности ООН является основным международным органом, имеющим право разрешать развертывание миротворческой миссии и определять ее мандат. Иногда управляющие органы региональных

⁴⁴ Детальное описание исторических случаев см. Катарина Симонен, *Операция союзническая сила: вопрос гуманитарной интервенции?* (Гармиш-Партенкирхен, Германия: ПРМ Консорциум оборонных академий и институтов по изучению вопросов безопасности, сентябрь 2004 года), также доступно онлайн на www.pfpconsortium.org

организаций решают осуществить миротворческие и гуманитарные интервенции⁴⁵. Поэтому, роль государства, а в особых случаях роль национального парламента может быть достаточно ограничена.

Парламент играет существенную роль, если требуется его согласие *априори* или *постприори* для направления войск за рубеж. Например, шведский и болгарский парламента играют важную роль первого типа, в то время как Конгресс США должен достичь соглашения, иногда *постприори*, по действиям за пределами США, которые длятся более 92 дней.⁴⁶ Во-вторых, конституционное законодательство может сводить роль парламента до обсуждения исполнительных решений направлять войска за пределы страны, при этом не имея полномочий изменить такие решения. Наконец, в ряде стран парламента не может даже обсуждать вопрос направления войск за пределы страны, так как такие решения рассматриваются как часть внешней политики, которая входит в круг компетенции исполнительной власти.

Активное вовлечение парламента в процесс направления войск для участия в миротворческих или гуманитарных миссиях является признаком здоровых военно-гражданских отношений. Оно увеличивает демократическую легитимность и общественную поддержку относительно участия в миссии. В дополнение, в любой из этих ситуаций демократический гражданский контроль может быть усилен, если парламента или их отдельные члены полностью осуществляют механизмы бюджетного контроля, проводят слушания, расследования после миссий или посещают войска, которые находятся на службе за рубежом. В частности, будучи элементом политики национальной безопасности, каждое решение направлять войска для участия в международных миротворческих или гуманитарных операциях должно быть обеспечено ресурсами, чтобы не нанести урон войскам в плане укомплектования, техники, уровня подготовки и готовности.

Национальный контроль над войсками во время международных операций

Организационные и институционные меры по миротворческим операциям качественно отличаются от мер по военным операциям. Более того, принципы организации и применения силы в миротворческих операциях отличаются от "принципов войны", которые неизбежно приводят к конфликтам⁴⁷. Миротворческие операции вовлекают политические отношения в такой же, а может даже и в большей степени, чем военные операции. Как правило, миротворческие операции проводятся в международном формате. Национальные отряды являются частью коалиционной силы и работают бок о бок с страной пребывания, местными политическими лидерами, племенными лидерами или главами кланов, дипломатическими службами, представителями

⁴⁵ Недавним примером является операция НАТО "Объединенные Силы".

⁴⁶ Эта и две следующие возможные роли парламента детально описаны в книге Ганс а Борна, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 120-121.

⁴⁷ Детальный анализ конфликтов и их влияние см. Альбертс и Хейс, *Командные меры в миротворческих операциях*, стр. 27-37.

различных международных организаций, неправительственными организациями или частными волонтерскими организациями, например, Организацией красного креста/красного полумесяца. Часто характер отношений между участвующими военными силами и этими лидерами и организациями имеет существенное значение для успеха операции.

Поэтому, командная организация в миротворческих операциях достаточно сложная. Национальные силы часто находятся в подчинении командира войсками представляющего другую страну. Иногда, командная иерархия может иметь больше уровней⁴⁸, тем не менее, силы сохраняют прямой контакт с их национальными правительствами и осуществляют свою деятельность в рамках ряда трудовых ограничений. Национальные политические повестки дня влияют на задачи миссий. Вместо того, чтобы быть в подчинении силам, миссии часто выполняют их роль. Связь между операционным командованием и соответствующими международными организациями, например ООН, делают картину еще более сложной.

В любом случае, государства сохраняют какую-то степень контроля над собственными войсками в первую очередь посредством определения их миссии (которая поддерживает международные соглашения, но и отражает особенности национальной политики и может быть предметом парламентского обсуждения) и руководства по применению силы.

Правила ведения боевых действий

Когда национальные власти - парламент или исполнительная власть - дают разрешение на отправку подразделений за границу, они также могут определить уровень использования силы для этих подразделений и условия, при которых она используется; другими словами, он может определять *правила ведения боевых действий*. Под правилами ведения боевых действий мы понимаем лимит использования силы в рамках определенной операции.⁴⁹ Правила должны определяться отдельно для каждого случая и ограничивать по возможности максимальный уровень использования силы, однако одновременно разрешать солдатам необходимую для самозащиты свободу действий. Правила должны обеспечивать фундаментальное право на самозащиту. Правила являются фактором поддержки солдата, наряду с оперативными или тактическими параметрами. Они должны учитывать оперативные и политические требования, а также международные правила, в частности резолюции Совета Безопасности ООН. Правила ведения боевых действий должны включать в себя критерии, которые четко определяют меру использования силы, необходимой для ограничения или прекращения конфронтации. Определение этих правил в отношении к дозированному использованию силы для ответа на насилие разного уровня дает возможность,

⁴⁸ Например, на данный момент в Ираке болгарский батальон подчиняется польскому командующему отряда, в то время как многонациональный отряд является частью коалиции, возглавляемой США.

⁴⁹ Этот абзац следует определениям в Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 122-123.

используя силу, уменьшить количество невинных жертв. В этом случае правила боевых действий предусматривают следующие уровни использования силы (от минимального до максимального):

- лишь для самозащиты войск;
- для самозащиты войск и защиты гражданского населения;
- для самозащиты войск, защиты гражданского населения и избранных объектов – центр коммуникаций, мост, больницу и т.п.;
- для использования всех необходимых мер для достижения поставленных операционных задач.

Далее, правила ведения боевых действий должны определять различные виды оружия, которые можно использовать в отдельных миротворческих операциях. Использование оружия может варьироваться от отсутствия оружия вообще, например, в таких случаях как при работе военных наблюдателей ООН, до применения тяжелого вооружения, например, кораблей и авиатехники.

Нормы, регулирующие поведение воюющих сторон во время конфликта, включают "право вооруженного конфликта" или "международное гуманитарное право".⁵⁰ Эти термины используются для обозначения ряда международных соглашений и принципов, которые применяются в ситуациях вооруженного конфликта. Их целью является установление ограничений на методы и средства вооруженного конфликта, а также защита невоюющих сторон - гражданских, раненых, больных или захваченных в плен военных⁵¹. Уже в начале 20 века с помощью дополнения к Гаагской конвенции 1907 года международное сообщество попыталось регулировать военные действия во время военного конфликта, например, выбор цели и допустимое оружие. В дополнение к этому, четыре конвенции принятые в 1949 году, известные как "Женевские конвенции", ставили цель защитить гражданских лиц, раненых и военнопленных. Наиболее важные аспекты Гаагской и Женевских конвенций были объединены в Дополнительных протоколах к Женевским конвенциям от 1977 года: Протокол 1, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, и Протокол 2, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера⁵².

Обращение с военнопленными и статус задержанных представителей Аль-Каиды и других "боевиков" в Афганистане и Ираке еще раз затрагивают важные вопросы в рамках "войны с терроризмом". Наглядное подтверждение грубого обращения с заключенными в тюрьме Абу-Грайб поставило под сомнение анализ войны с терроризмом, этичность обращения с заключенными и даже основные постулаты военной стратегии и стратегии национальной безопасности⁵³. Основной вывод относительно демократического контроля над

⁵⁰ Последний из двух – термин, предпочитаемый Международным комитетом красного креста.

⁵¹ Рей Мёрфи, "Современные вызовы по внедрению международного гуманитарного права", *Связи, Ежеквартальный Журнал*, 3:3 (сентябрь 2004), стр. 99-113.

⁵² Там же, стр. 100.

⁵³ Подробности доступны в Г.Пол Холман "Значения событий в тюрьме Абу-Грайб для стран участников программы Партнерство ради мира: мнения бывшего офицера разведки", *Связи, Ежеквартальный Журнал*, 3:3 (сентябрь 2004), стр. 85-98.

военными службами и службами безопасности заключается в том, что войска, которые направляются за рубеж, должны овладеть всеобъемлющими и четкими правилами ведения боевых действий, должны быть обучены принципам и способам выполнения требований международного гуманитарного права.

Подготовка войск к миротворческим и гуманитарным миссиям

Участие в миротворческих миссиях, часто далеко от родины, является очень ответственной задачей. Более того, "война с терроризмом" накладывает дополнительные требования относительно временных рамок для противодействий и готовности, формулирования доктрины и обучения, структуры войск и технологического уровня. Эффективный вклад в миротворческие операции с минимальной вероятностью потерь может быть обеспечен только при наличии подготовленных, скоординированных, первоклассно обученных, оснащенных и поддерживаемых подразделений.⁵⁴

Являясь вызовом сама по себе, подготовка войск способных осуществлять операции в многонациональном формате должна рассматриваться как неотъемлемый компонент всеобщей политики безопасности и обороны страны. Создание соответствующего потенциала должно быть включено в *единую оборонную программу*, нацеленную на внедрение провозглашенной политики безопасности и обороны в рамках установленных финансовых ограничений⁵⁵. Перед этим парламент и правительство должны определить и согласовать позиции относительно "*уровня амбиций*", т.е. в каких пределах и каким образом государство собирается внести вклад в усилия международного сообщества по обеспечению международного порядка, стабильности и защиты прав человека. Уважая внутрисоюзное восприятие рисков безопасности, формулирование таких уровней амбиций происходит благодаря международным обязательствам, которые государства несут перед ООН, альянсами и союзами, а также на двусторонней основе⁵⁶. Наконец, избранные должностные лица должны осуществлять строгий надзор над внедрением военными и другими организациями сектора безопасности принятой политики, уровней амбиций и приоритетов.

⁵⁴ А не так называемых военных "контингентов".

⁵⁵ Сам по себе является предметом строгого парламентского контроля. Более подробно см. в Части 8 этого пособия.

⁵⁶ Одним из примеров является решение глав государств НАТО в Стамбуле в 2004 году, согласно которому каждое государство-член будет стремиться к тому, чтобы 40% его наземных войск участвовали в операциях вне своей территории и 8% участвовали в таких операциях в любое время.

РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ

БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ – ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

В демократическом обществе исполнительная власть, включая организации, работающие в секторе безопасности, является подотчетной людям в основном через своих представителей в парламенте. Относительно безопасности и обороны, так же, как и в остальных сферах, правительство должно раскрывать, объяснять и обосновывать свои действия, как оно собирается расходовать бюджетные средства, каким образом, после законодательного одобрения, оно израсходовало средства и что в результате было достигнуто¹. В свою очередь, парламент несет ответственность и обязуется требовать от правительства исполнения этих требований. Для достижения этой цели парламентарии "имеют право знать" что делает и сколько расходует правительство, которое может ограничиваться лишь "необходимостью знать".

Прозрачность обеспечивает возможность для парламента, СМИ, НГО, заинтересованных групп и общественности понимать, что делает правительство и сколько оно расходует, а также давать оценку тому, насколько добросовестна исполнительная власть в раскрытии, объяснении и обосновании своих действий и расходов². Конституционные меры отличаются в данных случаях, но везде парламент играет ключевую роль в принятии и осуществлении надзора над бюджетными положениями, относящимся к безопасности и обороне. Национальный бюджет является не только техническим инструментом, который отображает предполагаемые доходы и расходы. Создавая условия для прозрачности, подотчетности и эффективного управления, *бюджетный процесс* является, может быть, самым важным средством демократического контроля над сектором безопасности.

ЧАСТЬ VIII

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ ПРИ ПОДГОТОВКЕ БЮДЖЕТА И В ПЕРИОД ЕГО ПРИНЯТИЯ

Типичный бюджетный цикл имеет четыре фазы: подготовка бюджета, одобрение бюджета, расход бюджетных средств или исполнение бюджета, аудит и проверка. Первая глава в этом разделе рассматривает взаимоотношения между институтами сектора безопасности во время подготовки бюджета. Вторая глава исследует роль парламента в процессе подготовки и одобрения бюджета. Обе главы касаются возможной роли гражданского общества и СМИ в этих фазах. Третья глава описывает фазу проверки и роль национального контрольного органа. Последняя глава рассматривает передачу оружия и вызовы демократическому контролю.

¹ Дэвид Гринвуд, *Прозрачность и подотчетность в оборонной сфере в Юго-восточной Европе* (София: Ассоциация Д.Маршалла, Болгария, 2003 г.), стр. 23. Проф. Гринвуд выделяет две широкие области: *политическая* и *финансовая подотчетность*.

² Там же.

Глава 22

Институты сектора безопасности, гражданское общество и СМИ во время подготовки бюджета

Институциональные меры в поддержку процесса подготовки национального бюджета должны обеспечить результат на трех уровнях³:

1. Единая финансовая дисциплина;
2. Распределение и использование ресурсов, основанное на стратегических приоритетах;
3. Эффективное операционное исполнение.

Основная сложность в применении принципов второго и третьего уровней к составлению бюджета для сектора безопасности состоит в ограниченной возможности объективно оценить эффективность сектора безопасности. Один возможный подход заключается в том, чтобы подвергнуть военных, полицию или разведку проверке с компетентным противником.⁴ В мирное время другой возможностью является измерение финансовой эффективности или уважения к организациям сектора безопасности. В любом случае, учитывая неопределенность в определении будущих угроз и сценариев, в оценке всегда будет присутствовать субъективный элемент.

Один всесторонний подход к оценке процесса составления бюджета и предложенного бюджета включают сравнение национальных и организационных положений и опыта с идеальной системой составления бюджета, или критерием, описанным ниже на примере процесса составления национального военного бюджета⁵. Те же самые принципы подходят, в общем, и к процессу составления бюджета для безопасности.

Составление бюджета как неотъемлемый компонент политики в области безопасности и обороны

Составление военного бюджета является процессом в рамках оборонного планирования, гарантирующим внедрение четко сформулированной долго- и среднесрочной политики в области обороны. Государство четко определило цели своей политики в области безопасности и обороны в небольшом количестве взаимосвязанных законодательных актов. Существует всесторонняя стратегия для достижения целей политики в области безопасности и обороны, т.е. присоединиться к альянсу. Эта стратегия,

³ *Пособие по управлению государственными расходами* (Вашингтон: Всемирный банк, 1998), стр.17-29.

⁴ Эти меры подробно описаны Крисом Доннелли, "Извлекая уроки из реформы сектора безопасности в Центральной и Восточной Европе", в *Реформа и реконструкция сектора безопасности*, ред. Алан Брайдена и Хайнера Хенги (Мюнстер, Германия: Лит Ферлаг, 2004) стр. 45-63.

⁵ Подробное описание см. Тодор Тагарев "Средства сопоставления процессов составления военного бюджета в Юго-Восточной Европе", *Информация и безопасность: международный журнал*, 11 (2003), стр. 95-125, <http://cms.isn.ch/public/docs/doc_556_259_en.pdf> (26 ноября 2004 года).

сформулированная в виде законодательного акта, рассматривается широкими кругами как реалистичная. Страна определила структуру своих войск на десять и более лет. Эта цель выполнима и достаточно детально расписана для осуществления руководства по проведению исследований и развитию, внедрению политики по развитию технологий и приобретениям. Выполнение этой цели поддерживается долгосрочным планом развития сил. Эта цель и долгосрочный план одобряются правительством или законодательным органом.

Государство имеет установленный процесс для создания среднесрочного плана или оборонной программы⁶, разработанных для достижения целей оборонной политики. Оборонная программа и ее компоненты – подпрограммы и программные элементы - созданы исключительно для достижения целей политики. Она включает в себя различные требования, т.е. относительно национальной обороны и планирования в рамках альянса. Оборонная программа далее включает в себя программы и проекты, которые считаются наиболее приоритетными относительно целей политики. Она охватывает все действия и расходы в области обороны, включая штат, операции и их материально-техническое обеспечение, оборонный заказ, утилизацию, образование, исследования и развитие технологий и т.д. Оборонная программа ограничена выделенными ресурсами. Она ограничивает любые другие требования относительно оборонных ресурсов, например, для программ по приобретению или операционных планов. Она предвидит альтернативные варианты, чтобы отразить непредвиденные обстоятельства. Оборонная программа включает в себя индикаторы исполнения. Уровень детализации первого планового года оборонной программы является достаточным, чтобы позволить ей стать бюджетным планом.

Существует четкое понимание уровня рисков, ассоциируемых с бюджетными средствами, выделенными для структуры сил и обороны в кратко- и среднесрочной перспективе. Государство имеет метод оценки рисков, ассоциируемых с планированием обороны и сил, что соответствует его потребностям. Государство разрабатывает процедуры по созданию сценариев для внедрения планов о развитии сил, для оценки вероятности протекания каждого сценария при данных предположениях, для симуляции работы планируемых сил, для анализа результатов симулирования и выявления рисков. Более того, соответствующие инструменты поддерживают оценку рисков, в то время как эксперты обладают необходимым знанием и опытом. Оценка рисков полностью внедрена в цикл планирования обороны и сил. Наконец, процедура составления бюджета направлена на то, чтобы четко отражать цели политики и программные решения. Она позволяет эффективно воплощать решения о политике и программах в бюджет.

Планирование бюджета

⁶ Например, США используют термин *Перспективная оборонная программа*. Многие другие страны приняли термин *программа*, чтобы обозначить *ограниченный в ресурсах среднесрочный план по развитию обороны и вооруженных сил*.

Роли и обязанности исполнительной власти и других ветвей власти относительно военного бюджета ясны. Это относится к распределению ролей и обязанностей между исполнительной ветвью, законодательным органом и главой государства (верховным главнокомандующим); между высокопоставленными военными должностными лицами и гражданскими должностными лицами министерства обороны и министерства финансов; роли и обязательства общественного сектора, коммерческих организаций и лоббирующих групп, в частности отношения между исполнительными органами и коммерческими организациями, принадлежащими министерству обороны или другим правительственным органам.

Роли и обязанности по ключевым аспектам военного бюджета определяются во всесторонней законодательной базе, положениях и инструкциях, содержащихся в законе о бюджетной системе. При расходовании общественного бюджета исполнительная власть имеет некоторую степень гибкости. Программы и, соответственно, бюджет могут отличаться от обычного цикла планирования. Однако, широкие полномочия исполнительной власти ясно описаны в законодательных актах. Положения о непредвиденных обстоятельствах или резервные положения бюджетного закона предусматривают четкие и строгие условия по использованию средств. Исполнительные отчеты по расходу резервных средств контролируются на независимой основе.

Военный бюджет охватывает все элементы финансирования (субсидии и "доходы") и расходов. С помощью четко сформулированных источников и целей, военный бюджет наполняется субсидией из госбюджета министерству обороны; субсидией из госбюджета другим организациям, осуществляющим оборонную и околооборонную деятельность, например, поддержание военных резервов; финансированием через другие национальные, международные и двусторонние программы; доходами от продаж излишков оборудования, инфраструктуры и т.д.; доходами от деятельности коммерческих организаций и организаций, обеспечивающих поставку товаров и услуг внешним организациям (когда министерство обороны владеет этими организациями или имеет в них долю).

Государство владеет возможностями - методологией, адекватными знаниями и обученным персоналом - для осуществления точных расчетов относительно будущих расходов, включая расходы согласно *Инструменту ООН по унифицированной отчетности по военным расходам*, налоги, социальные расходы, расходы на медицинское страхование, пенсионные расходы, утилизационные расходы, расходы на покрытие предыдущих контрактов, расходы, связанные с обслуживанием займов, а также другие непредвиденные обязательства.

Все доходы и расходы классифицируются таким образом, чтобы соответствовать международным стандартам. Информация о бюджете представляется таким образом, чтобы способствовать анализу политики и подотчетности. Военный бюджет представляется подробным образом в форме ассигнований. Он детально распределяет ресурсы между оборонными

организациями, а также между оборонными программами. В последнем случае, бюджет четко определяет ресурсы, выделенные на обучение, обеспечение, приобретения, исследования и развитие и т.д. по каждой программе и ее элементам.

Прозрачность

Все аспекты военного бюджета (планирование, исполнение и оценка внедрения) должны быть прозрачными для тех, кто принимает решения, и общественности. Все участники процесса составления бюджета - занятые планированием гражданские и военные лица, министры обороны и финансов, правительственные советы, законодательный орган и его комитеты, глава государства, контролирующий орган, лоббистские группы, неправительственные коммерческие и некоммерческие организации, СМИ и общественность - осуществляют влияние согласно четким правилам, с полным пониманием всех аспектов процесса составления бюджета и подчиняются принципам демократического управления.

Публикации военных бюджетов и подобной информации - основных документов по политике безопасности и оборонной политике, оборонных программ, отчетов по внедрению и аудиту - должны быть легко доступны для общественности. Правила относительно доступности информации о военных бюджетах и подобной информации также должны быть достоянием общественности. Они должны быть четко сформулированы в законе и не давать возможность органам исполнительной власти для секретности. Правительство и соответствующие органы обязаны по закону публиковать подробную информацию по военным бюджетам, позволяя информированному наблюдательному органу осуществлять тщательный анализ. Информация должна быть доступна в печатном формате и в Интернете. Органы исполнительной власти, т.е. министерство обороны, должны по закону в письменной форме отвечать на запросы о информации. Если часть информации является секретной⁷, то она изымается, а оставшаяся часть документа поступает организации или лицу сделавшему запрос.

Должна быть составлена единая информация о бюджете, а также информация о действительном и ожидаемом выполнении бюджета за два предыдущих бюджетных года. Также должна быть в наличии единая информация по бюджетным прогнозам на пять или более лет после окончания бюджетного года. Государство должно выполнять международные соглашения, требующие раскрытия информации по военному бюджету, а именно соглашения принятые в рамках ООН и ОБСЕ, регулярно обеспечивая полную, точную и своевременную информацию.

Обеспечение целостности

⁷ Это не является общим правилом, но базируется на определенном решении по классификации части информации.

Составление военного бюджета должно быть основано на тщательном и надежном прогнозировании бюджетных/денежных ограничений во всесторонней и последовательной количественной макроэкономической структуре. Все основные предположения относительно бюджетного планирования, т.е. главные фискальные риски, неопределенные затраты, особые обязательства по расходам и т.д., документируются и за них должным образом отчитываются. Более того, основные предположения, такие как макроэкономические прогнозы, фискальные прогнозы и т.д., оцениваются независимыми экспертами.

Все оборонные программы оцениваются с применением всесторонних и последовательных факторов стоимости, которые связаны с результатами исследований, проведенными национальным статистическим органом. Контроль над целостностью, а также над программированием и составлением бюджета, систематически поддерживается информационной системой, содержащей инструменты для проведения автоматизированного анализа и поддержки решений. Основа для подотчетности четко определена через полное отображение любых изменений в способах применения, а также в подотчетности текущей политики. Альтернативные программы и бюджеты, соответствующие различным предположениям, должны быть ясно определены и задокументированы. Должна существовать четкая письменная процедура перехода от одной альтернативы к другой, и каждый пункт перехода также должен четко документироваться. Должен сохраняться архив результатов и оценок планов и внедрения.

Глава 23

Парламент и гражданское общество в процессе подготовки и одобрения бюджета

Парламентский и общественный контроль над составлением бюджета часто сталкивается с традиционной культурой верховенства исполнительной власти внутри сектора безопасности. Тем не менее, "власть кошелька" может и должна осуществляться в целях обеспечения подотчетности в использовании общественных ресурсов на потребности безопасности и обороны.

Наиболее важная роль парламента заключается в установлении надлежащей законодательной основы, гарантирующей в рамках отдельной конституционной структуры внедрение всех принципов, перечисленных в предыдущей главе, включая также законодательство в целях обеспечения всестороннего контроля. Более того, парламентский и общественный надзор над сектором безопасности посредством бюджета должен быть укоренен в политической культуре государства.

Наиболее важными среди требований считаются: 1) возможность парламента и всех заинтересованных неправительственных организаций оценивать результаты деятельности сектора безопасности, учитывая определенные бюджетные ассигнации; 2) наличие достаточной информации, чтобы осуществлять такую оценку в процессе подготовки и одобрения

бюджета, производя надзор над исполнением бюджета и контроль над бюджетными счетами.

Составление бюджета для достижения результата

Технически сложным является сравнение предполагаемых результатов деятельности организаций сектора безопасности с бюджетом, который они требуют, и сравнение каким образом эти результаты соотносятся с провозглашенной политикой в области безопасности и обороны. В экономических терминах это означает способность парламента и общества оценить какова будет "стоимость денег" или, другими словами, обсудить и одобрить "конечный бюджет", представленный правительством⁸. Считается общепринятым, что результатом деятельности организаций сектора безопасности является *способность* осуществлять свою роль и миссию в предусмотренных сценариях по безопасности. Для этой цели парламент должен обязать исполнительный орган представлять требования о выделении бюджетных средств для любой организации сектора безопасности вместе с *планами* относительно видов и способов наращивания и поддержания способностей.

Для организаций в области обороны это приравнивается к представлению всесторонней четко структурированной и детальной *оборонной программы*, чтобы объяснить парламентариям какие способности будут поддерживаться и создаваться, в случае если бюджетный запрос будет одобрен⁹. В свою очередь, парламент не только принимает решения по одобрению бюджетного запроса, увеличению или уменьшению количества денег, он принимает решения относительно того, какое из предложений по развитию способностей финансировать и в каких размерах. Иногда парламент может принять решение наращивать потенциал и, соответственно, увеличить бюджет запрос. В эффективных бюджетных системах парламент осуществляет это, выбирая из программных элементов или альтернатив, подготовленных и представленных исполнительным органом как часть бюджетного запроса.

Безусловно, это не может произойти без информированного и содержательного обсуждения в парламенте. В идеале, уравнивая потребности безопасности и обороны с ограничениями в ресурсах, парламентарии должны иметь хорошее понимание концепции планирования рисков, а также иметь доступ к экспертному мнению для объективной оценки этих рисков. Университеты и неправительственные мозговые центры часто представляют хороший источник объективной экспертизы по узконаправленным вопросам. В конце концов, парламентарии должны

⁸ В отличие от "исходного бюджета" или расходов. См. Ганс Борн, ред. *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 133.

⁹ В том же значении другие организации могут предпочитать термин МВФ *политики*. См. *Кодекс практик по финансовой прозрачности*, Международный валютный фонд, <<http://www.imf.org/external/np/>

отвечать на восприятия и вопросы людей по поводу безопасности, часто создаваемые интерпретацией СМИ политических и/или экспертных дискуссий.

Прозрачность против секретности

Прозрачность в процессе составления бюджета позволяет парламенту эффективно исполнять его надзорную роль и поддерживать общественное доверие к сектору безопасности. Однако внедрение принципов прозрачности и подотчетности должно учитывать и справедливые требования относительно защиты конфиденциальной информации. Ключевым правилом в этом отношении является то, что парламент не должен позволять полной классификации информации, относящейся к сектору безопасности. Вместо этого, исполнительные органы должны принять на себя обязательство объяснять в письменной форме причины для определения всего или части документа как секретного.

Даже в таких случаях парламентарии должны осуществлять свои надзорные полномочия. Одним из способов относительно составления бюджета является разделение бюджетных предложений по разным уровням классификации безопасности¹⁰: парламенту представляются общие бюджеты от организаций сектора безопасности, секретные инвестиции и операционные расходы проходят проверку в подкомитетах комитета по обороне и безопасности, расходы, относящиеся к более высокому уровню секретности, проверяются представителями группы членов "контрольного комитета". Каждый член этой группы должен получить доступ к секретным документам согласно процедуре, установленной в соответствующем законодательном акте.

Некоторые другие аспекты процедуры составления бюджета могут быть важны для демократического контроля над сектором безопасности:

- Установление бюджетной дисциплины, т.е. точное определение стоимости, ограничения на перерасход средств, стандартизированная бухгалтерия, строгие правила по переводу денег и выплатах между финансовыми годами и т.д.;
- Строгий парламентский надзор над всеми решениями исполнительных органов с долгосрочными бюджетными последствиями, т.е. основные приобретения, программы по выплате средств (пенсии, пенсионное здравоохранение для сотрудников и т.д.), планы по найму на работу, инструкции по продвижению по службе и т.д.;
- Информирование парламента и предварительное вовлечение соответствующих комитетов;
- Предоставление достаточного времени на обсуждение бюджетов, предложенных организациями сектора безопасности (от 45 дней до 3 месяцев)¹¹

¹⁰ Равиндер Пал Синг, *Процессы принятия решения по поставке оружия*, Часть 1 (Оксфорд: Оксфорд Университи Пресс, 1998).

¹¹ Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 134.

- Надлежащее представление политических партий в парламенте, во всех соответствующих комитетах, подкомитетах и "специальных контролирующих группах";
- Обеспечение возможности для оппозиции использовать общественное обсуждение для оглашения и продвижения альтернативной точки зрения;
- Наличие экспертного опыта по составлению бюджета и сектору безопасности среди парламентариев и персонала;
- Продуктивное взаимодействие с общественностью, мозговыми центрами и СМИ на всех этапах процесса составления бюджета.

Часть IX

КОНТРОЛЬ НАД РАСХОДАМИ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ

После одобрения бюджета для организаций сектора безопасности, парламент продолжает свою миссию надзора. Он принимает решения относительно участия в действиях за пределами страны, обсуждает международные соглашения и участие в международных совместных инициативах по безопасности (например, многонациональных формированиях, совместном приобретении вооружения или сотрудничестве в области оборонной промышленности), санкционирует главные приобретения на ключевых этапах цикла приобретений, регулирует открытое предложение тендеров и заключение контрактов, вербовку и продвижение по службе персонала и т.д. Все это имеет важные последствия для управления ресурсами. Однако самая важная часть надзора осуществляется через контрольные отчеты о выполнении бюджета, осуществляемые независимым контрольным агентством, например, национальным контрольным офисом.

Глава 24

Национальный контрольный офис и его взаимодействие с парламентом

В некоторых странах исполнительная власть имеет большую внутреннюю способность для осуществления контроля над исполнением бюджета сектором безопасности. Тем не менее, для каждой страны важно, чтобы правительство предоставляло полный отчет, который подвергается независимому контролю. Такими институтами, утвержденными конституцией и независимыми от законодательной, исполнительной и судебной властей, являются институт генерального аудитора, национальный офис по контролю¹², офис по бюджету¹³ или бухгалтерская палата¹⁴. Парламент должен гарантировать, что члены этих

¹² Например, в Объединенном Королевстве, см. также www.nao.org.uk.

¹³ См. Офис Конгресса США по бюджету и деятельность его отдела по национальной безопасности на <http://www.cbo.gov/divlist.cfm?Pass=NSD>

¹⁴ Например, в Болгарии www.bulnao.government.bg.

институтов имеют установленный срок работы в офисе, средства и ресурсы для эффективного осуществления своих миссий, и что они предоставляют регулярные отчеты в парламент или его соответствующие комитеты. В случаях обнаружения мошенничества или коррупции, офис по контролю обязан докладывать также и в судебные органы.

Выполнение против контроля исполнения работы¹⁵

Офис по контролю проверяет точность, надежность и тщательность финансовой деятельности всех правительственных и общественных организаций. Он проверяет или все финансовые операции осуществляются в соответствии с правилами о расходах бюджета. К тому же, офис контролирует, чтобы все общественные расходы и доходы проводились в соответствии с законом о бюджете.

Однако еще более важной является его миссия по обеспечению надлежащего использования общественных средств для достижения целей, определенных в законодательно одобренной политике безопасности и обороны. В этом отношении, офис по контролю должен проверять соответствие расходов трем критериям:

- *Ценность за деньги* - проверить, применяя качественный и количественный анализ, или ресурсы были использованы для достижения максимальных результатов;
- *Эффективность* - оценить степень выполнения целей политики;
- *Результативность* - оценить оптимально ли были использованы ресурсы для достижения результатов.

Офис по контролю может проводить проверки своих собственных инициатив или делать это по требованию парламента. Значимость этого для демократического контроля над сектором безопасности может повышаться через:

- Своевременный контроль ежегодных отчетов по исполнению бюджета вместе с ежегодными отчетами по исполнению, например, ежегодным отчетом по состоянию обороны и вооруженных сил. Лишь этот подход позволил бы оценить было ли достигнуто ожидаемых результатов деятельности сектора безопасности и насколько эффективно это было сделано;
- Контроль над каждым случаем расходов финансов на непредвиденные обстоятельства и финансов, выделенных исполнительным органом по собственному усмотрению, т.е. излишек бюджета на "первоочередные проекты";
- рекомендации, основанные на результатах контроля, относительно того, как повысить "стоимость денег" и общие показатели сектора безопасности.¹⁶

¹⁵ Этот абзац следует описанию в книге Ганс а Борна, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 142.

¹⁶ См., например, доклад национального офиса по контролю Великобритании (НОК)- *Вертолетная логистика* (Лондон: доклад контрольного и аудиторского органа ХС 840, 23 мая 2002 года). Резюме этого доклада доступно на http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/0102/0102840es.pdf. Считается, что исполнение рекомендаций НОК по обороне, сделанных с 1999 по 2001 годы, позволило сэкономить 1.4 миллиарда фунтов стерлингов. Ганс Борн, ред.,

Общественный вклад

Потенциал независимого контроля может быть повышен через систематическое вовлечение СМИ и мозговых центров. СМИ могут иметь критическое воздействие при выявлении мошенничества, непрофессионального руководства и коррупции. Независимые исследовательские центры, академические институты и другие неправительственные организации могут дополнять контроль в области "ценность за деньги" в отдельных областях, например, в программах по модернизации сил. Большую ценность представляют неправительственные организации с возможностью осуществлять исследования по предмету "ценность за деньги" и делать учет докладов по успешному выполнению работы. Доклады таких организаций могут иметь значительное влияние на тех, кто принимает решения, а также на общественное мнение, таким образом, делая вклад в демократический контроль над сектором безопасности.

Глава 25

Контроль над торговлей и перемещением оружия

Торговля оружием часто питает и поддерживает конфликт, разрушает человеческие жизни и подрывает процесс развития. Торговля оружием, как и другие способы перемещения оружия, военных технологий и технологий двойного использования, все больше становится поводом тревоги среди международных организаций, парламентов, правительств и неправительственных организаций.

Передача оружия охватывает все виды деятельности, в которых задействованы государственные и негосударственные органы, в целях приобретения или продажи оружия. Это включает продажу, покупку, приобретение или пожертвование оружия¹⁷. Поэтому правила и процедуры, нацеленные на ограничение оборота оружия, должны включать в себя перечисленные виды деятельности.

Эффективный надзор над торговлей и передачей оружия основан на всесторонней политике в области вооружений, эффективных механизмах её внедрения и высоком уровне прозрачности.

Национальная политика по передаче оружия

Эта политика, одобренная законодательным органом, определяет руководящие принципы торговли и передачи оружия. Она должна быть согласована с национальной политикой безопасности и обороны, законом о приобретениях, законами о бюджете и финансах, договорным правом и правом

Парламентский надзор над сектором безопасности, ст. 143.

¹⁷ Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 176.

об урегулировании споров. К тому же, правила торговли оружием должны быть совместимы с принципами Устава ООН, международными или ООН запретами на торговлю оружием, обязательствами, исходящими из членства государства в других международных организациях¹⁸, а также они должны принимать во внимание экономические, политические, этнические факторы и факторы в области безопасности в государствах, поставляющих оружие.

Например, *Кодекс поведения ЕС по экспорту вооружений* устанавливает восемь критериев, которые, хоть и не обязательны по закону, регулируют политику членов-государств Европейского Союза по экспорту вооружений. Эти критерии включают: соблюдение международных обязательств и санкций, установленных Советом Безопасности ООН; соблюдение прав человека в стране назначения оружия; внутренняя ситуация в стране назначения оружия как функция существования напряжения или вооруженного конфликта; риски, что возможный получатель оружия будет агрессивно применить это оружие против другого государства или силовым путем предъявлять территориальные притязания; поведение государства-покупателя относительно международного сообщества и его отношение к терроризму; характер союзов, в которых состоит государство, и уважение им международного права; риски того, что оружие будет захвачено у страны-покупателя и экспортировано на нежелательных условиях; совместимость экспорта с техническими и экономическими возможностями страны-получателя. Таблица 1 предлагает список дополнительных международных режимов по контролю над вооружениями¹⁹.

Национальная политика должна устанавливать правила и процедуры по обеспечению прозрачности и подотчетности исполнительной власти и оборонной промышленности, что требует своевременной парламентской санкции на всесторонний годовой отчет по передаче оружия.

Механизмы внедрения

Каждое государство должно установить механизмы надзора, которые бы обеспечивали всесторонний контроль над передачей оружия и включали в частности²⁰:

- Соответствие экспорта заявленной политике обороны и безопасности, а также международным обязательствам;
- Процедуры по контролю над экспортом оборонных технологий и технологий двойного применения, излишек оружия и боеприпасов, реэкспорт и любое

¹⁸ Например, положения "Кодекса поведения ЕС", одобренного резолюцией Совета Европейского Союза (8 июня 1998 года).

¹⁹ Адаптированные из описания в книге Бернардо Мариани и Крисси Херст, *Производство оружия, экспорт и принятие решений в Центральной и Восточной Европе* (Лондон: Сейфверуорлд, июнь 2002 года), стр. 5-7. Доклад доступен на сайте <http://www.saferworld.co.uk/publications/Beastrep.htm>. Полный список и регулярные обновления доступны через *Инвентарь международных организаций и режимов по нераспространению вооружений*, в рамках Инициативы против ядерной угрозы на http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/.

²⁰ Подробности см. Мариани и Херст, *Производство оружия, экспорт*.

другое перемещение оружия и подобных материалов по территории государства;

- Посреднические действия относительно вооружений;
- Усилия закрыть сеть "серого" или черного рынка продажи оружия;
- Контроль над конечным применением и последующий контроль в целях избежания ненадлежащего использования или реэкспорта экспортированных товаров.

Таблица 1. Международные режимы по контролю над вооружениями

Режим контроля	Формат	Год создания
Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)	Многостороннее соглашение, почти глобальное членство	1970, постоянный с 1995 года
Руководство по внедрению положений о контроле над экспортом оружия в рамках Договора о нераспространении ядерного оружия	Комитет Цангера	1971
Экспорт ядерных и околоядерных материалов	Группа поставщиков ядерных материалов (Лондонский клуб)	1975
Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении (Конвенция о запрещении бактериологического оружия - КБО)	ООН	1975
Предотвращение распространения химического и биологического оружия (дополнение к КБО и ХБО)	Австралийская группа	1984
Договор об обычных вооружённых силах в Европе	ОБСЕ ²¹	1990; 1999
Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его	ООН	1994

²¹ ОБСЕ - Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, ранее - Конференция по Безопасности и Сотрудничеству в Европе.

уничтожении (Конвенция о запрещении химического оружия - КХО)		
Конвенция о перемещении обычного оружия	ОБСЕ	1993
Документ ОБСЕ о легком и стрелковом оружии	ОБСЕ	2000
Вассенаарские соглашения о контроле над экспортом обычного оружия и товарами и технологиями двойного применения	Добровольная ассоциация 33 государств-участников	1995
Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (Оттавский договор)	Оттавский процесс, под эгидой Канады	1997
Кодекс поведения ЕС по экспорту вооружений	Европейский Союз	1998
Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему (Протокол об огнестрельном оружии)	ООН	2001
Программа действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней	ООН	2001
Инициатива по созданию Рамочной конвенции о международных поставках оружия (Соглашение о торговле оружием - СТО)	Инициатива НГО ²²	2004

Прозрачность и контроль

Возникает ряд вопросов при соблюдении секретности информации, относящейся к торговле оружием: коммерческая конфиденциальность, национальная безопасность, тревоги относительно безопасности со стороны государств-получателей оружия, возможный неблагоприятный эффект на двусторонние отношения и т.д. Однако прозрачность в торговле и перемещении оружия дает несколько важных преимуществ²³.

²² Подробности см. на <http://www.saferworld.co.uk/iac/att.htm>.

²³ Бернардо Мариани и Ангус Уркхарт, *Прозрачность и подотчетность в контроле над*

- Прозрачность создает почву для подотчетности исполнительной власти парламенту и общественности;
- Служит инструментом преодоления случаев неэффективного управления и коррупции;
- Способствует координации между должностными лицами различных правительственных органов в принятии решений по экспорту оружия;
- Способствует построению доверия и соответствию национальным и международным режимам по контролю.

В то время как оптимальный уровень доступности информации будет подвержен дальнейшему анализу, с начала 1990-х годов существует четкая тенденция внедрения большей прозрачности при перемещении обычного оружия. Государства обязаны обмениваться существенным количеством информации через *Инструмент ООН по унифицированной отчетности по военным расходам*. Ряд других международных документов обязывают государства обмениваться информацией (Таблица 2 приводит примеры таких документов и инициатив).

Таблица 2. Примеры обмена информацией по перемещению оружия

Инициативы по обмену информацией	Формат	Год создания
Регистр ООН по обычным вооружениям: данные о перемещении оружия, военных товаров, приобретений с национальных источников и соответствующих политиках	ООН	1991
Меры укрепления доверия и безопасности (Венский документ 1994 года; Венский документ 1999 года)	ОБСЕ	1994 1999
Кодекс поведения ЕС по экспорту вооружений	Европейский Союз	1998
Центр по вопросам легкого и стрелкового оружия в Юго-Восточной Европе (SEESAC)	Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы	2002

Кроме этого, внутренняя прозрачность может быть увеличена путем публикации всесторонних, детальных и четко структурированных ежегодных отчетов по экспорту оружия и создания формальных процедур для парламентской и общественной проверки национального контроля над

экспортом европейского вооружения: на пути к общим стандартам и лучшей практике (Лондон: Сейффеурлд, декабрь 2000 года), <http://svenska-freds.se/transparency/SafTraRep.PDF> (2 ноября 2004 года).

экспортом²⁴. Например, правительство Великобритании уже опубликовало семь таких отчетов. Влияние таких публикаций на общественное и международное доверие может быть усилено через публикацию резюме отчетов оборонных компаний и оборонно-промышленных ассоциаций, а также через независимый контроль этих отчетов.

Правительственные отчеты по торговле и перемещению оружия, которые предоставляют достаточный уровень информации, чтобы позволить парламентариям и общественности оценить каким образом внедряются положения по экспорту, могут быть предметом контроля со стороны специализированных НГО (мозговых центров). Чтобы обеспечить наиболее высокий уровень прозрачности и подотчетности, и ежегодные и аудиторские отчеты, которые содержат политические рекомендации, должны быть доступными для общественности. Наконец, в странах, которые не предоставляют ежегодных отчетов, прозрачность и подотчетность может быть усилена через специальный контроль НГО по формулированию, управлению и внедрению политики в области национального экспортного контроля и перемещения оружия²⁵.

²⁴ Мариани и Укхарт, *Прозрачность и подотчетность*, стр. 3.

²⁵ См., например, Филип Гунев, Эмиль Тсенков, Бернардо Мариани и Лэрри Аттри, ред., *Оружие под контролем: Внедрение контроль над экспортом оружия и борьба с распространением стрелкового оружия в Болгарии* (София: Центр по изучению демократии и безопасному миру, апрель 2004).

РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ

ЛЮДИ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ - РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Часть X

Эффективное управление сектором безопасности

Любое дальнейшее рассмотрение вопроса "первого", "второго" и "третьего" поколения реформ военно-гражданских отношений более является не только философским принятием принципов демократического контроля над военными институтами и институтами безопасности, а скорее является вопросом управления и эффективности в этой области¹. Нахождение наиболее приемлемого стиля и механизма эффективной передачи полномочий и ответственности, необходимых для внедрения целей политики и эффективного принятия решений гражданскими лицами и служащими сектора безопасности, составляет ядро концепции "эффективного управления" военно-гражданскими отношениями и реформой сектора безопасности.

Концепция "эффективного управления"² сектором безопасности стала важным вопросом системы демократического управления. Она включает следующие элементы: во-первых, создание эффективного процесса принятия решений и внедрения национальной политики безопасности и создание соответствующих структур и институтов, включая оборону, разведку, контрразведку, внутренние войска, пограничников, полицию и войска по борьбе с организованной преступностью; во-вторых, парламентский надзор над сектором безопасности, включая вооруженные силы и политику обороны; в-третьих, вклад в демократическое управление сектором безопасности со стороны гражданского общества через отдельные экспертные группы и экспертов.

Эффективное управленческое отношение к секторам безопасности и обороны, а также военно-гражданским отношениям, становится возможным лишь после рассмотрения этих вопросов в более широкой перспективе демократического управления³. Любой другой подход - идеологический или политический - доказал свою несостоятельность.

"Эффективное управление" военно-гражданскими отношениями и сектором безопасности требует образования и знаний. Обучение нового

¹ Д.Бетц, "Демократические военно-гражданские отношения на практике: значения для теории", доклад, представленный на конференции "Анализируя военно-гражданские отношения" (Гаага, 9-12 мая 2001 года), стр. 3-10.

² См.: Э. Коттэй, Т. Эдмундз, Э. Форстер, "Проблематика второго поколения: пересматривая демократию и военно-гражданские отношения в Центральной и Восточной Европе", *Вооруженные силы и общество*, осень 2002 года.

³ Эндрю Коттэй, Тимоти Эдмундз и Энтони Форстер полностью правы, когда они подчеркивают, что демократизация военно-гражданских отношений неотделима от более широких процессов демократизации и политико-государственного развития. Более широкая демократизация и относительная внутренняя стабильность являются главными факторами для установления демократического гражданского контроля во многих государствах Центральной и Восточной Европы, в отличие от других стран, где существуют более общие проблемы демократического развития. См. Э. Коттэй, Т. Эдмундз, Э. Форстер (ред.), *Демократический контроль над военными структурами в посткоммунистической Европе: охраняя охранников* (Палграв, 2002), стр. 262.

профессионального военного персонала требует способности адаптироваться к новой силовой структуре, оборонной позиции и новым миссиям, особенно миссиям по построению мира и миротворческим миссиям. Знания и навыки нужны для функционирования в демократической политической системе, а также в международных штабах. Знание политики, международных отношений и управления являются неотъемлемыми элементами новых планов. От нового офицера требуется, чтобы он разбирался в административных вопросах, а также был способен подготавливать документы, участвовать в формировании оборонного бюджета и быть эффективным во взаимодействии с членами парламента. Особым условием должно быть знание процедур, норм НАТО и программы "Партнерство ради мира", а также бюрократических способов взаимодействия с другими институтами и т.д.

Важной чертой эффективного управления сектором безопасности, таким образом, военно-гражданскими отношениями, является внедрение ряда принципов: справедливого управления персоналом; регулярного контроля и оценки эффективности заявленных целей относительно применяемых методов и достигнутых результатов; контроля и оценки профессиональной морали относительно бюрократических методов; сохранения надлежащего уровня гласности и межведомственного сотрудничества (через понимание, сохранение интереса, справедливой критики и контроля). "Эффективное управление" в этой сфере означает, что лица, наделенные властью, должны быть способны направлять процесс создания политики через процесс внедрения политических решений в сторону желаемых целей. Это требует способности передавать полномочия подчиненным и подчеркивать им, что достижение целей важнее, чем следование указаниям руководителя (будь он гражданский или военный).

Достижение этих уровней административного взаимодействия напрямую связано с системой найма, отбора и повышения по службе. Стратегическое мышление в самом широком смысле этого слова, а также желание взять на себя ответственность за инициированные ходы, являются исторически новой культурой, и первый вопрос при найме, отборе и повышении по службе в области обороны и безопасности должен касаться *образования*, полученного для выполнения нового вида работы и новых задач.

Осведомленное рассмотрение вопросов политики в области сектора безопасности парламентом требуют внешней и *внутренней* экспертизы. Та же необходимость присутствует во внедрении соответствующих решений парламента. Именно поэтому наем на работу персонала парламента на постоянной основе считается стратегическим подходом для улучшения информационной и аналитической базы законодателей.

В заключение, потенциал концепции "эффективное управление" в области военно-гражданских отношений велик, и любая дальнейшая реформа в этой области должна позаимствовать у этой концепции как можно больше.

Глава 26

Воинская повинность и альтернативная военная служба

По правовому статусу служащими являются карьерные военнослужащие и призывники. Карьерные военнослужащие включают офицеров, офицеров в запасе, курсантов и солдат. Для карьерных служащих военная служба является профессиональной службой в вооруженных силах. Болгарские граждане, кто прошли призывную службу (не относится к женщинам), офицеры, кому больше 40, офицеры в запасе, кому больше 35, и солдаты, кому больше 30, могут подать заявление на карьерную военную службу. Ряд должностей, определенных министерством обороны, могут быть занимаемые и женщинами.

Прохождение призывной военной службы обязательно для каждого гражданина Республики Болгарии мужского пола, которому исполнилось 18 лет. Возрастное ограничение для призывников - 30 лет. Продолжительность службы 9 месяцев, а для тех, кто имеет высшее образование, - 6 месяцев. Граждане Болгарии, постоянно проживающие за границей, не могут быть освобождены от службы лишь по причине проживания за рубежом. Призывник выражает готовность взять на себя личную ответственность по защите страны. Посредством всеобщей воинской повинности вооруженные силы состоят в тесном контакте со всеми жителями и молодым поколением в частности. Важность всеобщей воинской повинности не меняет принципа, согласно которому по ряду причин человека нельзя заставить против его воли пройти военную службу с оружием. Тот, кто пользуется этим правом, обязан пройти гражданскую альтернативную службу.

Постепенный переход от призывной к профессиональной службе в болгарских вооруженных силах определяется глобальными тенденциями и несомненными профессиональными преимуществами карьерного служащего перед призывником. Ограниченный период военной службы и невозможность в связи с этим обучать призывников применять и пользоваться боевым оружием, а также обязательства государства поддерживать мир и безопасность в регионе, более не делают призывную службу привлекательной.

Верно, что "профессионализация" организаций сектора безопасности является одним из наиболее обсуждаемых вопросов, относящимся практически ко всем аспектам их преобразования - функциональной эффективности, приспособления к новым реалиям безопасности, военно-гражданским отношениям и демократическому контролю, улучшению дисциплины и морали среди войск, бюджетным ограничениям и т.д. Профессионализм часто рассматривается как панацея от всех проблем, начиная от жертв и увечья, полученных во время прохождения призывной службы, до участия в боевых или миротворческих операциях в формате союзов или "коалиции добровольцев". Формально вопрос профессионализации призывной службы в болгарских вооруженных силах возник с *Законом об обороне и вооруженных силах Республики Болгария* (1995), который впервые разрешил наем на службу профессиональных солдат. Этот закон и многочисленные поправки к нему, тем не менее, сохранили первичный подход

к набору солдат. Статья 93 Оборонной доктрины 1999 года требует завершения процесса профессионализации вооруженных сил к 2010 году. Этот документ, тем не менее, не дает ни одной характеристики процесса и оставляет его операционализацию в руках правительства. К сожалению, политическая программа правительства даже не упоминает слово "профессионализация", несмотря на то, что одна из четырех глав *Плана действий по членству и Национальной ежегодной программы* по внедрению плана с самого начала процесса реализации Плана действий сосредоточена именно на профессионализации во всестороннем понимании этого слова. Возможно, лицами, наиболее часто выступающими по этому вопросу, являются глава генерального штаба и ряд генералов генштаба и службы (т.е. высшее военное руководство). Возможно, именно их выступления оказали влияние на текущие планы по немедленной готовности к членству в НАТО, и было принято решение относительно полной профессионализации морских и воздушных сил к 2006 году и всех вооруженных сил - к 2010 году. Причины для такой инициативы не достаточно ясны. С одной стороны, старшие военные начальники говорят о сокращении программы по профессионализации призывной службы. С другой стороны, хорошо известно, что эти солдаты будут дороже стоить, чем те, что на срочной службе, но есть абсолютная уверенность, что 45000 является "санитарным минимумом". Это означает, что для одновременного обеспечения процесса профессионализации и модернизации, они ожидают большой бюджет, включая отдельное финансирование для последующих больших заказов оружия и боевой техники. Политическое руководство разделяет такой подход, во всяком случае, публично. Основой причиной для этого (генерал-лейтенант в отставке Аню Ангелов, 2003) является отсутствие всесторонней государственной стратегии, основанной на глубоком сравнительном анализе преимуществ и недостатков двух основных подходов к набору солдат.

Безусловно, необходимо четкое и доскональное понимание вопроса профессионализма, хотя бы потому, что хорошо известно отсутствие каких-либо признаков равенства между отменой призывной службы и существованием профессиональной армии. В то же время, профессионализация болгарских вооруженных сил уделяет внимание отрядам, которые участвуют в операциях по поддержанию мира под эгидой НАТО, и особенно боеготовым силам. Согласно Ежегодному отчету по национальной обороне и вооруженным силам – 2002, наземные войска наняли примерно 3700 солдат, в воздушных войсках уровень профессионализации равен 26%, а в военно-морском флоте - 81%, так как штат военных кораблей находится полностью на контрактной основе.

Наличие профессиональных солдат еще не означает наличие профессиональной армии в плане общей результативности. Важны и многие другие элементы, такие как менталитет, этика, лидерство, управление, общественное доверие и поддержка, а также полный демократический контроль. В этом контексте, гражданские эксперты и экспертиза находятся между этими факторами, значение которых для эффективного функционирования армии растет быстрыми темпами в новых условиях

безопасности. Последние годы интенсивной подготовки к членству в НАТО и ЕС также определили и объяснили важность эффективной гражданской государственной бюрократии, включая, и даже особенно, внутри организаций сектора безопасности. В организациях сектора безопасности это измеряется степенью совместной работы военного и гражданского персонала над вопросами оборонного планирования, распределения ресурсов и управления ресурсами, общественной информации, политики относительно персонала, специализированного обучения, разведки и сотрудничества между организациями работающими в сфере международной безопасности.

До этого момента развитие эффективной гражданской экспертизы, способной играть профессиональную роль в системе безопасности, имело дело с двумя основными проблемами в Болгарии. Первая является исторической и касается того, что построение европейского типа государственной бюрократии и создание вооруженных сил направлялись и управлялись внешней силой - Российской империей после 1887 года и Советским Союзом после 1944 года. Вторая заключается в текущем хроническом недостатке хорошо подготовленных гражданских лиц, способных профессионально заниматься вопросами обороны и безопасности таким образом, чтобы завоевать доверие военных. Одной из причин, кроме наследия тоталитаризма, является систематическое уменьшение привлекательности военной службы для молодых людей в основном потому, что постоянные сокращения и структурные изменения делают профессию нестабильной. Чтобы преодолеть эту проблему, за последние годы были предприняты серьезные усилия, чтобы обеспечить гражданских лиц возможностью образования по вопросам безопасности и обороны в стране и за ее пределами, обеспечить постепенное балансирование оплаты между военными и гражданскими, следуя принципу "одинаковая оплата за ту же работу", улучшение разнообразия должностей для обеих категорий, в основном на уровне министров и т.д.

Глава 27

Укрепление демократических ценностей и профессионального духа внутри служб сектора безопасности

Важно понимать, что демократизация военно-гражданских отношений является социально-культурной проблемой, а не только проблемой структурного или законодательного формата. Обычно "диагноз" отношений между армией и гражданским обществом в молодых демократиях учитывает невозможность соответствия бесконечному ряду демократических стандартов, необходимость структурных реформ, коррекции доктрины и приобретения современного оружия. Другими словами, проблемы гражданского контроля связаны не с поведением или правилами, а с правовыми, структурными и конфигурационными схемами. Этот пробел в анализе политики приводит к неэффективным мерам по разрешению проблемы. Сосредотачивая внимание на организациях, законах и документах, улучшении руководства,

реорганизации министерств и командования, сокращении вооруженных сил, принятии новых процедур, нужно помнить, что все они являются предпосылками для существования демократических военно-гражданских отношений. Но приведут ли они к функциональной модели демократических военно-гражданских отношений зависит от степени развития гражданского общества и присутствия гражданской (активной) политической культуры среди его членов.

Внедрение демократических ценностей и высоких профессиональных стандартов среди служб сектора безопасности подразумевает создание механизмов внутри организаций сектора безопасности, которые бы улучшали понимание и уважение демократических ценностей и институтов, а также принципов прав человека. Эти внутренние механизмы необходимы для дополнения парламентского, правительственного и гражданского контроля над сектором безопасности. Для людей в униформе это является важным вопросом, и то, каким образом они на него ответят, определит, что они думают о своей профессии и своих действиях как членов этой профессии. Для политика это чрезвычайно важно, потому что его решения в демократической системе в конечном итоге определяют применение или неприменение военных или насильственных действий. Более того, политики в конечном итоге ответственны и за расходы материального богатства и, что более важно, за невозместимые человеческие жизни. Наконец, граждане несут ответственность за избрание политиков, которые будут принимать эти решения, и за поддержку или отвержение этих решений, когда они уже приняты.

Высокие военные идеалы важны для способности армии осуществлять ее функции в мирное и военное время. Эти идеалы создаются со временем и поддерживаются непрерывным укреплением совместных ценностей. Этим ценностям свойственно и понятие неограниченной ответственности, которое утверждает, что любой солдат должен быть готов рисковать своей жизнью ради более высокой цели, чем его собственный интерес. Утверждение демократических ценностей и идеалов является отправной точкой в исследовании и анализе проблем, имеющих большую важность для военной профессии. Ряд факторов, как внутренних, так и международных, разрушают профессиональные военные ценности. Это включает в себя возникновение постмодернистской и эгоистической этики, а также изменения в структуре международной системы и соответственно изменения требований, возложенных на людей, работающих в организациях сектора безопасности. Новые военные офицеры, вопреки истории и традиции, все больше не склонны приносить жертвы для достижения целей в военных миссиях, которые стали вторыми по приоритетности после защиты сил. Что предвещает это командующим, социализирующимся в этой новой среде, когда набат войны снова зовет на традиционные войны, в которых достижение эффективности стало возможным, по большей части, через самопожертвование военных командиров и солдат?

Военные осуществляют нравственно необходимую функцию в том, что они несут ответственность перед обществом относительно защиты прав членов этого общества от внешних угроз. Взамен этому лояльному и

принципиальному служению для защиты образа жизни, государство принимает некоторые обязательства по отношению к солдату, включая оплату. Наиболее важными являются уважение и лояльность, которыми государство награждает своих солдат в различных формах. Хангтингтон указывает на то, что исполнение этой ответственности требует сотрудничества, организации и дисциплины (*Военный разум: консервативный реализм и профессиональная военная этика*, 1986). Эти факторы, в свою очередь, требуют, чтобы отдельное военное лицо подчинялось воле группы. Чтобы обеспечить принятие солдатом ограничений, возложенных на него, вводятся понятия традиции, духа, единства и общины как основные ценности. Принятие и внедрение этих ценностей формируют основу военной системы ценностей.

Наиболее существенное различие между военной этикой и этикой других профессиональных групп заключается в том, что члены военной профессии принимают концепцию "неограниченной ответственности". Солдаты юридически и нравственно обязаны исполнять свои обязанности и задачи без страха перед опасностью и, наконец, быть готовыми рисковать своими жизнями, если того требует ситуация. Принятие этой концепции неограниченной ответственности военными поддерживается, как уже было сказано, путем формирования общих верований и ценностей, другими словами, военного духа. Следующие элементы могут помочь в укреплении демократического измерения служащих в форме:

- Обязательство следовать конституции и верховенству закона. Это, прежде всего, означает деполитизацию, неучастие в политических партиях и лояльность не конкретному политическому лидеру, правительству, министру или директору, а национальному идеалу, сущностью которого является конституция. Службы безопасности являются политически нейтральными, и поэтому политическим партиям не позволено осуществлять предвыборные кампании в казармах. Вовлечение профессионала из сектора безопасности в политический процесс должно основываться на подробных правилах и осуществляться строго вне их обязанности и места службы. Гражданский надзор над сектором безопасности должен включать понимание характера военной присяги и что делается для того, чтобы обеспечить ее выполнение.

- Люди в униформе должны быть обеспечены стимулирующими и мотивирующими внутренними правилами. Четкая национальная военная система подчинения не позволяет осуществлению ненадлежащего подчинения, особенно на самых верхних уровнях руководства, где можно легко переступить границу между "политическим" и "профессиональным". Правила, касающиеся карьеры, их стабильность и применимость во времени, обеспечивают персонал и их семьи. Практика продвижения по службе, основанная на результатах работы, должна быть применима ко всем званиям.

- Профессионал, работающий в секторе безопасности, должен обладать современным и всесторонним образованием и трудовой квалификацией. Требуется и переход от принципов изучения и воспроизведения к критическому мышлению и креативной интерпретации. Все знания по безопасности и военным вопросам и приобретенные навыки настолько динамичны, что без такого подхода может возникнуть опасность обучать офицеров "устаревшим

методам ведения военных действий". Фактом является и то, что знания и навыки основываются на международном опыте, и доступ к всемирной информации является неотделимым элементом любого уровня и вида образования. Лишь совместная работа политиков, чувствительных к военным проблемам, и солдат, чувствительных к политическим проблемам, может быть эффективна в современной сложной среде безопасности.

- Профессионалы организаций, работающих в сфере безопасности, должны иметь надлежащий и стимулирующий социальный статус. В рыночной экономике и обществах, обладающих разнообразием выбора, включая выбор на жизнь и работу за рубежом, уменьшение роли и социального статуса разрушит мотивацию профессионала и может способствовать коррупции.

- Гражданская экспертиза должна соответствовать своим обязанностям. Упреждение, наибольшим образом соответствующее многомерным задачам министерства обороны, - это министерство, которое сочетает в себе политический аппарат министра, штат государственных служащих для исполнения административных функций, а также высшее военное руководство. Сферы ответственности за исполнение политических, административных и командных функций должны быть разделены, но должны находиться под одним руководством. Объединенное и эффективное министерство облегчает обмен идеями и информацией между руководством обеих составляющих частей военной структуры и помогает в достижении скоординированных решений. В этом случае оперативный контроль над армией означает участие в процессе подготовки оборонного бюджета, стратегическом планировании и определении структуры и приоритетов в развитии вооруженных сил, контроле над их применением, определении задач разведки в интересах обороны, подготовки военного заказа, поставок оружия и военной техники, а также полном контроле над политикой набора персонала в вооруженные силы.

- Служба безопасности должна быть зеркалом общества. В принципе все должности внутри службы безопасности должны быть открыты для всех граждан, независимо от пола, политической принадлежности, класса, расы или религии. Выбор наиболее квалифицированного мужчины или женщины на подходящую для него/нее должность является основным критерием отбора.

- Профессиональный дух и кодекс поведения должны соответствовать общественным ожиданиям и современным профессиональным стандартам. А. Хартл дал следующее определение этики (*Нравственные вопросы в принятии решений относительно обороны*, 1989) "*профессиональная этика - это кодекс, содержащий правила и стандарты, регулирующие поведение профессиональной группы. Кодекс может быть формально опубликованным или неформальным, содержащим стандарты поведения в виде образцов обучения и примеров*". Наиболее существенная разница между военной этикой и этикой профессиональных групп заключается в том, что члены военной профессии принимают концепцию "неограниченной ответственности". Солдаты юридически и морально обязаны исполнять свои обязанности и задачи без страха перед опасностью, и, наконец, быть готовыми рисковать своей жизнью, если ситуация будет того требовать. Принятие этой концепции "неограниченной ответственности" военными поддерживается, как прежде

было сказано, путем общих верований и ценностей, другими словами, военного духа.

Часть XI

ОБРАЗОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Эффективный надзор над управлением персоналом является ключевой составляющей демократического контроля над сектором безопасности. Он должен всесторонним образом охватывать вопросы найма на работу, образования, отбора, продвижения по службе и, в общем, управления карьерой, чтобы внедрять демократическое мышление и соответствующую интеграцию организаций сектора безопасности в общество таким образом, чтобы они не стали угрозой демократии⁴.

Политический нейтралитет

Все организации сектора безопасности должны быть политически нейтральными, а политическим партиям не позволяется проводить компании непосредственно внутри помещений сектора безопасности или через персонал службы безопасности. Во многих странах служащим мужчинам и женщинам не позволяется становиться членами политических партий. В других странах они могут быть членами партии, но без активного вовлечения и, безусловно, без права проводить компании внутри организаций безопасности или будучи в униформе. Как правило, в демократических странах военнослужащие не могут быть членами парламента. В немногих исключениях военнослужащие на службе могут баллотироваться и становиться членами местных или областных советов.

Найм на работу

Вся политика по управлению персоналом, включая политику найма, подвержена демократическому контролю. Парламенты должны добиваться гарантий, что система найма на работу в службы безопасности является открытой для всех слоев общества, а выбор базируется на достижениях и квалификациях кандидатов. Все вакансии внутри служб безопасности должны быть доступны всем гражданам, независимо от пола, политической принадлежности, класса, расы или религии⁵. В идеале, состав персонала служб безопасности, полиции и особенно вооруженных сил должен отражать состав общества. Ряд демократических стран внедряют особенную политику

⁴ Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 149.

⁵ Там же, стр. 152.

для привлечения недостаточно представленных общественных групп на работу в службах безопасности.

В государствах, где конституционная обязанность "защищать страну" является обязательной через закон о военной службе, парламенты должны установить четкие правила относительно ответственности, продолжительности службы, отсрочки и освобождения, штрафа за уклонение от службы, возрастных ограничений и процедур найма. В призывной армии, так же, как и в какой-то степени в полностью профессиональной, т.е. добровольной и военной, служба может исполнять важные социальные функции, обеспечивая образованием, навыками и квалификацией, которые могут пригодиться в конце службы, а что более важно, функционировать как "плавильный котел" для разных групп общества.

Большинство демократических государств, которые сохраняют систему призыва в армию, признают законное право человека отказаться от вступления в ряды вооруженных сил и ношения оружия, основанное на их религиозной принадлежности или личных убеждениях. Такие лица, отказывающиеся от несения военной службы по религиозным или другим соображениям, должны пройти альтернативную службу вместо военной. Правила о статусе лица, отказывающегося от несения военной службы, и о прохождении альтернативной службы, а также их внедрение являются предметом парламентского контроля и надзора.

Эффективная и конкурентоспособная система приема на работу позволяет держать в секрете информацию о найме и оплате персонала службы безопасности. Оплата труда является важным фактором в нахождении подходящих кандидатов для организаций сектора безопасности. В то же время четкое превосходство профессиональной над институциональной мотивацией в выборе карьеры в службе безопасности может потенциально привести к структурным дефектам в профессии и сильно ограничить возможности для осуществления объективного гражданского контроля⁶.

Образование

Образование сотрудников службы безопасности должно внедрять демократические ценности и нормы, одновременно готовя профессионалов, которые были бы готовы к выполнению своих задач. Для этого образование должно включать курсы по демократии, конституционному, международному и гуманитарному праву. Образование должно быть политически нейтральным, и оно ни коим образом не должно содержать курсы по политической идеологии и элементы пропаганды⁷.

В дополнение к необходимой технической экспертизе, сотрудники и особенно офицерский состав должны быть готовы иметь дело с двусмысленностью и непредсказуемостью среды безопасности 21 века, быть

⁶ Как определено Самюэлом П. Хантингтоном в книге "Солдат и государство: теория и политика военно-гражданских отношений", новое издание (Кембридж, Массачусетс: Гарвард юниверсити пресс, 1985).

⁷ Ганс Борн, ред., *Парламентский надзор над сектором безопасности*, стр. 152.

знакомы с различными культурами, понимать и уважать международное гуманитарное право и права человека, творчески подходить к использованию информационных и коммуникационных технологий, понимать наличие нечетких границ между применением военных, дипломатических, психологических и других инструментов для влияния на оппонента, а также требования межведомственного и международного сотрудничества.

Таким образом, акцент в образовании сотрудников служб безопасности все больше смещается в сторону обучения лидерству. Этот тип обучения предусматривает конкретные обучающие задачи, которые, впрочем, должны также включать общие обучающие задачи, чтобы гарантировать целостность профессии, независимо от изменений в обществе, в войне и политике безопасности и обороны. Эти задачи включают в себя: "участие, креативность, гибкость, критическое мышление, способность доставать и обрабатывать информацию, способность сообщать и обмениваться информацией, понимание общества, выносливость в конфликте, готовность принимать ответственность и способность поддерживать целостность организации"⁸.

Кроме этого, обучение сотрудников служб безопасности является непрерывным процессом, который должен быть частью их карьеры. К счастью, прогрессивные информационные технологии, одновременные и дистанционные технологии и особенно технологии распределенного обучения обеспечивают достаточным количеством возможностей для организации непрерывного процесса обучения практически для всех категорий сотрудников служб безопасности⁹.

Наконец, меры по созданию процесса обучения, отражающего все упомянутые проблемы, должны рассматриваться как неотъемлемая часть процесса демократического надзора над сектором безопасности.

Управление карьерой

Управление карьерой сотрудников служб безопасности должно следовать ряду принципов:

- Применение стандартизированных правил управления карьерой сотрудников, которые хорошо известны и относительно стабильны;
- Регулярное оценивание каждого члена организации безопасности в рамках прозрачного, объективного и справедливого процесса;
- Выбор и продвижение по службе, основанное на профессиональных успехах и личных качествах (а не на партийной или идеологической принадлежности);

⁸ Детлеф Е. Герольд и Ганс Е. Радбрух "Обзор: военное образование в контексте евро атлантической безопасности" в книге *Роль военного образования в реструктурировании вооруженных сил*, под ред. Эрнста Гилмана и Детлефа И. Герольда, Серия монографий Оборонного колледжа НАТО, Номер 1 (Рим: Оборонный колледж НАТО, 1993), стр. 1-8.

⁹ Катерина Синица, ред. *Прогрессивное распределенное обучение*, Специальный выпуск *Информация и безопасность*, том 14 (2004).

- Применение профессиональных и ясных критериев для назначения высшего руководящего состава в сфере безопасности; гражданское и в некоторых случаях парламентское утверждение руководящего состава.
- Поддержание достаточного резерва потенциальных кандидатов на повышение и назначение на определенную должность, в особенности на руководящие должности в секторе безопасности;
- Назначение гражданских лиц на высшие руководящие должности;
- Эффективное использование ресурсов.

Например, структура профессионального рода войск - вопрос "пирамиды" военных званий, имеющий особенную славу в обществах переходного периода, - имеет значительное влияние на профессиональный дух службы, но также является и вопросом расходов. Поэтому в демократиях, где присутствует эффективный гражданский контроль, парламент принимает решения по количеству штата в организациях сектора безопасности, а также относительно структуры званий, и одобряет бюджет для сектора безопасности.

РАЗДЕЛ СЕДЬМОЙ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ

Настоящая международная система характеризуется отсутствием полностью гарантированного порядка, зоной, состоящей из Евро-Атлантических государств с высокой степенью стабильности, а также огромной площадью земного шара, на которой проживает население и существуют государства с неэффективной или несостоявшейся властью. Проблемы безопасности существуют в разных контекстах и являются первоочередными для развитых и недостаточно развитых стран мира. Реформа демократического контроля над сектором безопасности стала в начале двадцать первого века ключевым вызовом для Евро-Атлантического региона, а также для развивающихся стран¹. Этот раздел пособия рассматривает роль различных международных институтов и двусторонних инструментов в процессе перехода к демократическому гражданскому контролю над сектором безопасности, вклад оборонной дипломатии, нормативного значения Кодекса поведения ОБСЕ, а также особого сочетания вопросов переходного периода, развития и постконфликтных проблем в эволюции военно-гражданских отношений в Юго-Восточной Европе.

Глава 28

Роль НАТО, ЕС, Пакта о стабильности для Юго-Восточной Европы и инструментов двустороннего сотрудничества в процессе перехода к демократическому гражданскому контролю над сектором безопасности. Оборонная дипломатия

Парадигма интеграции Болгарии в НАТО и ЕС основана на ряде предположений, которые определяют роль этих институтов в политических, экономических, судебных реформах и реформе сектора безопасности.

- Болгария не присоединяется к НАТО потому, что она нуждается в помощи перед лицом неизбежной угрозы;
- Болгария была фактором стабильности в регионе за последние пятнадцать лет и разделяет евро-атлантическое восприятие угроз и усилия по их нейтрализации во всех критических случаях;
- Болгария присоединяется к НАТО и ЕС в связи с коллективным интересом объединить усилия, направленные на обеспечение безопасности, стабильности и социального прогресса;
- Болгария предлагает НАТО и ЕС свой потенциал устойчивой развивающейся демократии, общества, сосредоточенного на скором достижении европейских экономических и социальных стандартов, и своих вооруженных сил, совершая огромные усилия для приспособления к новым условиям. Эти качества должны сопровождать стабильную политику в отношении НАТО и ЕС рядом

¹ Теодор Г. Винклер, *Управляя изменениями: реформа и демократический контроль над сектором безопасности и международный порядок*, Специальный выпуск, номер 1, Женева, октябрь 2002 года.

правительств за последние шесть лет, и, конечно, важное стратегическое месторасположение государства в контексте новой географии безопасности.

Ввиду такого определения интереса Болгарии в членстве, политические успехи Болгарии в НАТО должны быть основаны на предсказуемых позициях, на ответственных и консолидированных действиях, на принятии взвешенных обязательств продолжать процесс реформ.

Основной принцип НАТО основывается на предположении, что адекватные условия, организация и демократический контроль над национальными институтами безопасности являются важным компонентом современных демократических государств, который вносит вклад в международную безопасность и стабильность. Альянс делает обязательным требованием членства то, что каждое государство должно быть способно гарантировать свою национальную безопасность, внося вклад в коллективные усилия по обеспечению международного порядка и стабильности путем создания прозрачных и подотчетных организаций и политики и путем принятия мер, чтобы сделать эти организации эффективными и адекватными с точки зрения реальных потребностей и возможных ресурсов. Эти стандарты применяются без исключения ко всем членам - старым и новым - а также к участникам программы Партнерство ради мира.

И в НАТО и в государствах-членах идет текущий процесс ревизии существующих стандартов, политик и структур для доведения их до уровня новых парадигм Альянса и новых стратегических параметров к ним относящихся. Таким образом, реформа сектора безопасности и особенно военной системы становятся обязательным компонентом политики относительно членства Болгарии.

Основные критерии реформы этих организаций основываются на ряде официальных и неофициальных стандартов, которые являются скорее вопросом молчаливого согласия, нежели официального документа. Однако они отражают общее обязательство государств-членов предотвратить превращение расширения в ослабляющий и изолирующий компонент из-за возможной потери политической или операционной эффективности. По своей сущности, эти критерии опираются на понимание того, что организации сектора безопасности:

- Должны быть эффективными в выполнении их юридически определенных функций;
- Они должны работать на основе оправданных и уместных национальных стратегий безопасности и обороны, где коллективная безопасность и оборона играют центральную роль.
- Они должны также находится под эффективным демократическим контролем и быть обеспечены ресурсами для стратегической трансформации и развития.

При детальном рассмотрении, система официальных и неофициальных стандартов НАТО представляет четкую картину требований, которые должны выполнить каждое государство-партнер или государство-член при подготовке к членству или будучи членом:

- Обновлять национальную стратегию по безопасности и национальную военную стратегию, которые должны быть вынесены на обсуждение

общественности и приняты парламентом. Эти документы должны отражать восприятие угроз, разделяемое руководством страны и гражданами; они должны определять роли, миссии и стратегии организаций сектора безопасности и обязательства предоставлять ресурсы исходя из стратегических масштабов;

- Современная структура и персонал для организаций и системы принятия решений в мирное время, во время кризиса и военного конфликта, включая такие вопросы, как консультации НАТО и прежде всего "передачу контроля" через национальные контингенты коалиционным органам;

- Долгосрочные целевые и приоритетные положения о предоставлении ресурсов в целях обеспечения создания стабильности и планируемого процесса управления, включая процессы в контексте коалиции;

- Программы по трансформации, реорганизации и развитию, основанные на стратегическом анализе, прогнозах и приоритетности, которые принимают во внимание и национальные приоритеты и тенденции Альянса, а также обеспечивают ресурсами, достаточными для оперативного планирования и составления бюджета, систематически осуществляются и подвергаются парламентскому мониторингу;

- Военные, силовые, организационные, штабные, командные и стратегические органы, имеющие соответствующий штат и снаряжение, чтобы противостоять вызовам национальной и коллективной безопасности и обороне;

- Регуляторные рамки, которые соответствуют уровню демократии и требованиям эффективности, в целях обеспечения выполнения задач на национальном уровне или в коалиционном формате;

- Эффективная система управления человеческими ресурсами в секторе безопасности - военная и гражданская - также включающая в себя регулярное обучение и тренинги по вопросам безопасности и обороны, а также программы по набору персонала и адаптации (при найме или увольнении людей);

- Регулярная подотчетность парламенту и общественности в целях освещения финансовых, организационных, функциональных и операционных вопросов;

- Система сбора, обработки и подачи информации, соответствующая среде безопасности и национальным и коллективным требованиям, - система, используемая в процессе принятия решения на национальном или союзническом уровнях;

- Регулируемая прозрачность политики безопасности и обороны, обеспечивающая реальный гражданский контроль и включение большего количества факторов в формирование политики в целях организации "общества безопасности" на национальном и союзническом уровнях.

Болгария работает над этими критериями уже долгое время и сумела достичь хороших результатов во многих областях. В ряде областей, однако, ощутимо отставание, в то время как показательные случаи последних лет указывают на то, что много еще нужно сделать. Правильная трактовка критериев показывает, что практический мониторинг политики в контексте ее внедрения может быть беспристрастно осуществлен лишь Национальным собранием, его комитетами и заинтересованными членами парламента. Взаимодействие с неправительственным сектором и академическими кругами

в целях регулярного и детального мониторинга является необходимым предварительным условием для успеха.

Военная дипломатия давно является одним из основных компонентов международной дипломатии и эффективным методом продвижения двусторонних и региональных отношений. Роль военной дипломатии выражается в двух основных функциях: превентивной дипломатии и принудительной дипломатии. В рамках превентивной дипломатии, военный компонент нацелен на создание климата доверия, необходимого для улучшения отношений между двумя странами. Это также может быть военная дипломатия мирного времени. Болезненный балканский опыт показывает, что наилучшим подходом для предотвращения конфронтации между двумя странами является определение общих интересов и расширение сотрудничества между ними в различных областях, особенно "военной". Прогресс, наблюдавшийся за последнее десятилетие в регионе Юго-Восточной Европы, указывает на динамику межгосударственных отношений и изменение их интересов, также и в оборонном контексте. Из-за этого, оборонная дипломатия мирного времени должна установить правильный темп для развития военных отношений.

Несмотря на то, что у Болгарии все еще нет последовательной и всесторонней концепции по оборонной дипломатии, государство имеет существенное количество широкомасштабных мероприятий, особенно во времена кровавых войн в Югославии и как часть усилий по присоединению к НАТО. В документах по национальному планированию, "оборонная дипломатия" не существует как установленная миссия. Стратегический оборонный обзор в 2003/2004 году осуществил переоценку военных миссий и задач, чтобы приспособить их к реалиям и требованиям целой ситуации безопасности. Стратегический оборонный обзор установил, что акцент должен быть смещен в сторону создания реакционных способностей для предотвращения кризисов и конфликтов. Их существенным компонентом является оборонная дипломатия в ее современном понимании. Следуя международно-принятому определению этого термина, некоторые из его компонентов могут быть обнаружены в Миссии 2: *вклад в международный мир и безопасность*. Основа его содержания была определены следующим образом:

Миссия в поддержку международного мира и безопасности осуществляется согласно международным и коалиционным обязательствам по борьбе с терроризмом, предотвращению и управлению кризисами и конфликтами за пределами государства, участию в многонациональных миротворческих войсках, деятельности в поддержку эволюционирующей Европейской политики безопасности и обороны, контролю за вооружениями, нераспространению оружия массового поражения и средств его доставки, международному военному сотрудничеству, гуманитарной помощи, усилению доверия и сотрудничества.

Две отдельные военные задачи подчеркивают и наиболее отчетливо делают вклад в цели, поставленные оборонной дипломатией:

- *Международное военное сотрудничество и участие в многонациональных и двусторонних военных формированиях*. Соглашение о *Многонациональных миротворческих войсках в Юго-Восточной Европе* было подписано министрами обороны семи стран в 1998 году в Скопье. Албания, Болгария,

Бывшая Югославская республика Македония, Греция, Италия, Румыния и Турция (индивидуально рассматриваемые как страны от 1 до 7) собрались вместе, чтобы продемонстрировать их обязательства относительно региональной безопасности и стабильности и способствовать сотрудничеству между их военными силами и добрососедским отношениям между странами. Словения и США приняли статус наблюдателей, но выразили полную поддержку этой инициативе. Хорватия стала третьим государством-наблюдателем в Соглашении о Многонациональных миротворческих войсках в Юго-Восточной Европе на пятой ежегодной встрече *Министров обороны Юго-Восточной Европы* в Салониках 9 октября 2000 года. Тогда же когда она стала десятым полным членом встречи министров обороны Юго-Восточной Европы. БЛЭКСИФОР была создана как группа для выполнения военно-морских задач для участия в совместных поисково-спасательных, гуманитарных операциях и операциях по разминированию морских мин, а также в операциях по защите окружающей среды Черного моря. *Проект имитационной сети Юго-Восточной Европы* (ПИСЮВЕ) был разработан путем серии имитационных упражнений, которые послужили основой для интеграции нескольких инициатив, существующих в рамках встречи министров обороны Юго-Восточной Европы. *Проект спутниковой связи между военными госпиталями* (ПССВГ) был предложен греческой стороной, чтобы связать военные госпитали между государствами, участвующими в встрече министров обороны Юго-Восточной Европы, через спутник в целях осуществления телемедицины и обмена медицинской информацией. *Инициатива о военной поддержке нераспространения оружия массового уничтожения, пограничной безопасности и контртеррористической деятельности* была учреждена как возможная роль для министерств обороны в проектах по пограничной безопасности и предотвращению распространения оружия массового уничтожения. *Региональные инициативы по управлению кризисами* были учреждены с целью создания коллективного потенциала по управлению кризисами. Они основываются в основном на существующем военном сотрудничестве и сотрудничестве в сфере управления чрезвычайными положениями. *Инициатива НАТО по Юго-Восточной Европе* является долгосрочным усилием Альянса по созданию партнерских отношений с военными в регионе в целях организации небольших, более профессиональных и контролируемых гражданскими военными учреждений в регионе Юго-Восточной Европы.

-*Участие в контроле над вооружениями, нераспространении ядерного оружия и мерах по построению доверия и безопасности*. Болгария входит в число 66-ти государств-членов Женевской конференции по разоружению, которая до сих пор остается единственным форумом, где ведутся переговоры по многостороннему разоружению. Таким же образом, Болгария является стороной, подписавшей все основные многосторонние инструменты в области контроля за вооружениями и разоружением. Последнее является краеугольным камнем нынешнего режима нераспространения ядерного, химического, биологического и обычного оружия. В то же время, мы желали бы видеть применение всестороннего и интегрированного подхода к мерам

нераспространения на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях. Практический подход Болгарии к вопросу нераспространения оружия массового уничтожения также гарантирован позицией страны в антитеррористической компании. Таким образом, нераспространение оружия массового уничтожения было признано основной целью глобальных усилий в борьбе с терроризмом путем сокращения рисков вероятности приобретения оружия массового уничтожения и средств его доставки террористическими группами.

- *Международное военное образование и обучение*. За последнее десятилетие Болгария была одним из получателей международной поддержки в сфере образования и обучения офицерского состава, осуществляемого западными странами. Сегодня возможности для иностранных офицеров получить образование в болгарских военных колледжах осуществляются через двусторонние программы в форме обмена.

Оборонная дипломатия должна и далее развиваться как один из основных и непрерывных видов деятельности в поддержку целей внешней политики и политики безопасности, целью которых является поддержание мира, установление взаимного доверия, развитие сотрудничества и повышение стабильности и безопасности в регионе.

Глава 29

Кодекс поведения ОБСЕ, касающийся военно-гражданских отношений. Кодекс и международное право

Международный взгляд на демократический контроль над сектором безопасности также имеет международный правовой аспект². В то время как международное право - Хартия ООН и существующие международные правовые договоры, конвенции и соглашения - не предусматривает и даже не упоминает демократический контроль над вооруженными силами (ДКВС), наиболее важный правовой принцип воздержания от применения угроз или силы в целях подрыва территориальной целостности или политической независимости любого государства имеет отношение к ДКВС как одному из неотъемлемых элементов стабильности и безопасности. ДКВС также имеет логическую связь с международными правовыми принципами разрешения международных споров мирными средствами не нанося ущерба миру и безопасности. Обязательство помогать ООН и воздерживаться от помощи любому государству, в отношении которого ООН применяет превентивные или силовые действия, также в какой-то степени перекликается с некоторыми элементами ДКВС.

² Хуан Д. Линц и Альфред Штефан, *Проблемы демократического перехода и консолидации: Южная Европа, Южная Америка и пост-коммунистическая Европа* (Балтимор и Лондон, Джонс Хопкинс университет пресс, 1996); Пол Латавски, *Нормативные рамки для демократического контроля над вооруженными силами*, в: *Одна Европа или несколько?* Рабочий документ 09/00 Э. Коттэй, Т. Эдмундз, Э. Форстер (ред.), стр. 3-4.

Однако было бы преувеличением считать, что ДКВС юридически исходит из этих императивных международных правовых принципов. Они могут в некоторой степени обосновать необходимость действовать на международном уровне и участвовать в правовом соглашении с точки зрения международных аспектов внедрения ДКВС, но не более того.

Ближе к четкому международному нормативному правилу ДКВС стоит, безусловно, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, принятый государствами-членами ОБСЕ на Будапештском саммите в декабре 1994 года³. Раздел 7 (параграфы 20-33) Кодекса посвящен демократическому политическому контролю над военными, военизированными и внутренними силами безопасности, а также службами разведки и полиции (параграф 20). Кодекс, таким образом, дает весьма широкое и охватывающее нормативное определение содержания термина "вооруженные силы". Его регулятивная ценность может быть прослежена также в следующих аспектах:

1. Государства-участники будут содействовать интеграции своих вооруженных сил с гражданским обществом в качестве важного проявления демократии.
2. Государства будут постоянно обеспечивать и поддерживать эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами и силами безопасности со стороны конституционно учрежденных органов власти, обладающих демократической легитимностью. Функции и задачи таких сил, а также их обязанности будут четко определены в конституционных рамках (параграф 21).
3. Каждое государство-участник будет предусматривать утверждение своим законодательным органом расходов на оборону (параграф 22). Сдержанность в военных расходах, обеспечение прозрачности и открытого доступа к информации будут руководящими принципами в их деятельности.
4. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы их вооруженные силы сохраняли политический нейтралитет (параграф 23).
5. Принятие мер для предотвращения случайного или несанкционированного использования военных средств (параграф 24).
6. Государства-участники не будут допускать существования сил, неподотчетных их конституционно учрежденным органам власти или не контролируемых ими, и не будут поддерживать такие силы.
7. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы их военизированные силы воздерживались от приобретения способностей к выполнению боевых задач, выходящих за рамки тех, для которых были созданы эти силы.

Последние три положения имеют особое значение для проблемных стран Западных Балкан. Время принятия Кодекса совпадает с эскалацией кровавых войн в бывшей Югославии и возрастающим конфликтом в Чечне.

8. Набор или призыв личного состава на службу в его военных и военизированных силах и силах будет в соответствии с правовыми и иными

³ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, Глава 4 Будапештских решений, в *Будапештская встреча Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе*, Будапешт, 6 декабря 1994 года.

обязательствами государства в отношении прав человека и основных свобод (параграф 27).

9. Государства-участники будут отражать в своих законах или других соответствующих документах права и обязанности личного состава вооруженных сил (параграф 28). Введение практики освобождения от военной службы или прохождения альтернативной службы является существенным элементом этого обязательства.

10. Государства-участники будут широко распространять в своих странах документы международного гуманитарного права (параграф 29). Военные учебные программы и правила будут отражать это требование, включая достижение достаточной информированности со стороны персонала об их индивидуальной ответственности за свои действия перед национальным и международным правом. Военное командование также должно признавать свою индивидуальную ответственность за неправомерное осуществление своих обязанностей и за приказы, противоречащие национальному и международному праву (параграф 30). Ответственность командующих не освобождает подчиненных от их индивидуальной ответственности (параграф 31).

11. Защита прав человека и основных свобод персонала вооруженных сил будет являться обязанностью государств согласно соответствующим конституционным и правовым положениям, требованиям службы и международного права. Государства будут обеспечивать принятие соответствующих административно-правовых процедур для защиты прав личного состава всех его сил.

В разделе 8 (параграфы 33-37) командование, набор, обучение, снабжение, военная политика и доктрина вооруженных сил подчиняются нормам международного права, включая нормы международного гуманитарного права, в мирное и военное время (параграфы 34-35). Каждое государство-участник обязуется, что решения о внутренних миссиях по безопасности и их осуществление будут выполняться под эффективным контролем конституционно учрежденных органов власти и с соблюдением принципа верховенства закона (параграф 36).

Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, является *политически* обязывающим документом, вступившим в силу 1 января 1995 года. Это соглашение государств-членов ОБСЕ было достигнуто путем консенсуса. Политически кодифицированные (не основанные на договоре) нормы относительно демократического контроля над вооруженными силами являются ценным вкладом в усилия, предпринимаемые по определению параметров правовой концепции ДКВС и её международных правовых аспектов. Будучи более чем политическое обязательство, принимая во внимание торжественные присяги государств-участников, Кодекс поведения является основополагающим элементом для определения всеобъемлющей концепции и нормы или принципа ДКВС. Каждое государство несет ответственность за разъяснение Кодекса поведения, включая раздел 7, относительно того, каким образом он должен внедряться.

Кодекс поведения не попадает под статью 102 Устава ООН, так как государства-участники не считают Кодекс юридически обязывающим соглашением, то есть договором. Это не означает, что нормы Кодекса не могут быть применены в неопределенном количестве случаев. Напротив, Кодекс поведения, будучи политически обязывающим, поддается проверке. Существуют логические причины рассмотреть возможность превращения норм Кодекса со временем, после неоднократного внедрения, в элементы процесса создания международного права⁴. Практика поддержания и построения мира последних лет указывает на существенный регуляторный потенциал Кодекса поведения в области демократического контроля над организациями, работающими в сфере безопасности.

Глава 30

Эволюция военно-гражданских отношений в Юго-Восточной Европе

Зрелость военно-гражданских отношений и демократического контроля над институтами безопасности в Юго-Восточной Европе значительным образом отражается на общей ситуации безопасности в регионе. Демократически и юридически созданная система прозрачности и подотчетности институтов безопасности и обороны является мерой построения доверия, имеющей широкий положительный эффект на стабильность двусторонних, многосторонних и региональных отношений на Балканах.

Военно-гражданские отношения (ВГО), демократический контроль (ДЕМКОН) и реформа сектора безопасности (РСБ) являются на различных стадиях эволюции в странах балканского региона. Гармонизация деятельности государств в области ВГО, ДЕМКОН и РСБ, с учетом разнообразия уровней развития в этих областях отдельно взятых государств, является больше чем теоретическим вызовом. Это является практической необходимостью в приложении усилий относительно гомогенизации области безопасности и обороны в странах региона, находящегося в процессе формулирования общей Евро-Атлантической стратегической культуры. Стандартные требования НАТО/ПРМ относительно ВГО, ДЕМКОН, РСБ, а также опыт Юго-Восточной Европы, могут внести вклад в улучшение этой сферы из-за приближения балканских стран к членству в НАТО и ЕС: они либо члены НАТО и ЕС или готовятся стать членами НАТО, ЕС или программы Партнерство ради мира. Для членства в НАТО или ЕС, страны Юго-Восточной Европы должны говорить на одном языке относительно вопросов безопасности и обороны, разделять общий взгляд, регуляторную и поведенческую культуру по вопросам военно-гражданских отношений, демократического контроля и реформы сектора безопасности.

⁴ Питер Коойманс, Кодекс и международное право в: Геерт де Ноой (ред.) *Коллективная безопасность, ОБСЕ и его Кодекс поведения*, Клувер Ло Интернешенл, Гаага, 1996, стр. 40.

Можно выделить *шесть особых черт* в вопросах военно-гражданских отношений, демократического контроля и реформы сектора безопасности, характерных для Юго-Восточной Европы:

Первое, вопросы ВГО, ДЕМКОН и РСБ продолжают оставаться ключевыми проблемами *переходного периода* большинства обществ и государств Юго-Восточной Европы от тоталитаризма к демократии, от войн к послевоенной реабилитации и от послевоенной реконструкции к нормализации. Не реформируя сектор безопасности, остаются организации безопасности старого режима, которые могут продолжать иметь слово в жизни нового демократического общества. Борьба с организованной преступностью становится проблематичной или даже невозможной без наличия реформы сектора безопасности, как показал пример Сербии и Черногории, но такого рода примеры могут быть найдены во всех посттоталитарных обществах и государствах без исключения. Недостаток стабильности и зависимость от криминальных структур держат зарубежных инвесторов вдали от Юго-Восточной Европы, а без значительных инвестиций замедление роста экономики и инфраструктуры не может быть преодолено. Важно подчеркнуть, что вопрос эволюции военно-гражданских отношений является основным для стран переходного периода в Юго-Восточной Европе, но они являются приоритетными также для старших членов НАТО - Греции и Турции.

Второе, ВГО, ДЕМКОН и РСБ продолжают ощущать влияние этнического давления постюгославских войн 1990-х и этнических столкновений 2000-2001 годов в Южной Сербии и Македонии. Несмотря на это, ВГО, ДЕМКОН и РСБ в Юго-Восточной Европе становятся более характерными для "регионального сообщества безопасности", которое находится в процессе создания на Балканах. Благодаря внутренним стабилизирующим факторам, растущая прозрачность сектора безопасности в отдельных странах, воспринимаемая соседними странами как *де факто* мера построения доверия и безопасности, общая ситуация по безопасности на Балканах улучшается, а усилия по предотвращению конфликтов становятся все более эффективными. Регион становится более предсказуемым с точки зрения безопасности, а шансы обратить общественное внимание и усилия в сторону вопросов экономики и других конструктивных областей повышаются, что идет на пользу как людям в Юго-Восточной Европе, так и Евро-Атлантическому региону в целом. Хотя различия в уровнях развития демократических военно-гражданских отношений все еще существуют в отдельных странах Южно-Восточной Европы, тенденции и направления в текущих проблемах указывают на уровень однородности в некоторых областях, где это никогда прежде не существовало. Это является твердой гарантией того, что формирование регионального сообщества безопасности прошло философский поворотный момент, назад пути к которому нет. Это не означает, что угрозы безопасности и нестабильность преодолены, а стабильность в регионе западных Балкан нерушимая. Из-за войн этот регион был и некоторым образом остается одним из наиболее ненадежных с точки зрения безопасности. Наследие тоталитарного партийного контроля в балканских странах также негативно сказывается и на институциональном строительстве в регионе.

Третье, политика "постановки условий" по вопросам ВГО, ДЕМКОН и РСБ, преследуемая НАТО и ЕС, создает многократный эффект улучшения внутренней и региональной ситуации безопасности на Балканах, одновременно повышая шансы для не членов НАТО и ЕС быть *интегрированными в Альянс и Союз*. Программа "Партнерство ради мира", Пакт о Стабильности для Юго-Восточной Европы и ОБСЕ также играют ведущую роль в движении сектора безопасности в сторону интеграции в основные европейские и евро-атлантические институты. При невыполнении требований в области ВГО, ДЕМКОН и РСБ, интеграция в НАТО и ЕС становится практически невозможной, и это хорошо понимают руководящие элиты балканских стран. Зрелость в вопросах военно-гражданских отношений отдельно взятых государств достигается в большей степени через стимул, исходящий из возможности и обещания членства в НАТО и ЕС.

Четвертое, основная необходимость внедрения третьего поколения РСБ, хотя в отдельных случаях страны работают с первым и вторым поколением РСБ, исходит из необходимости *борьбы с терроризмом*. Было бы невозможно выявлять и нейтрализовать террористические группы, если бы различные компоненты сектора безопасности не работали совместно на внутреннем, региональном и международном уровнях. Конечно же, РСБ не должно ассоциироваться с антитеррористической деятельностью, но, безусловно, эта деятельность является основным мотивом для реформирования сектора безопасности. Необходимость реформы также существует из-за обязательства новых демократических обществ (а также старых) в Юго-Восточной Европе сохранять баланс между интересами безопасности и поддержкой демократии и прав человека, одновременно продолжая борьбу с терроризмом.

Пятое, внимание стран Юго-Восточной Европы к РСБ необходимо в целях реализации концепции *эффективного управления сектором безопасности*. Люди понимают насколько безопасность важна в их жизни. Они также понимают, что чем более продукт безопасности связан с экономикой, тем лучше будут экономические показатели в стране и уровень жизни. Именно поэтому вопросы госбюджета и профессионализма в секторе безопасности превращаются в темы для общественных дискуссий, а интерес к этим темам растет. Понимание значения эффективного управления сектором безопасности в отдельных балканских странах может стать стимулом к процессу реформ в странах региона, особенно в странах переходного периода.

Шестое, *борьба с терроризмом* на глобальном уровне и национальный и региональный вклад в эту борьбу осознается людьми Юго-Восточной Европы, хотя безотлагательность этой проблемы еще не отражается в опросах общественного мнения в этих странах. Существует связь между стабильностью государств, деятельностью организованной преступности и терроризмом. Некоторые из стран Западных Балкан имеют этот опасный потенциал. Необходимо принять адекватные меры путем демократических процедур для правового ограничения места для манёвра террористических групп, которые могут действовать на Балканах. Защита демократических свобод и прав людей является еще одним существенным вызовом.

Любой проект по типологии или классификации стран Юго-Восточной Европы на основании критерия "эволюция военно-гражданских отношений и состояние демократического контроля и реформы сектора безопасности" является лишь условным. Цель - всего лишь указать на особенности процесса, который охватывает весь регион и все государства без исключения, - *все три поколения военно-гражданских отношений присутствуют в регионе и идут, хотя и при различных темпах и уровнях зрелости, к общей цели: выполнить требования членства в НАТО, ПРМ и ЕС*. Это говорит о существенных переменах, в сравнение с ситуацией, скажем, три года назад. Регион Юго-Восточной Европы становится все более стабильным благодаря демократическому прогрессу отдельных обществ в области военно-гражданских отношений. Государства Юго-Восточной Европы уже достигли общего уровня культуры по вопросам демократического контроля и реформы сектора безопасности. Стало уже фактом и то, что третье поколение реформ в этом секторе, исходящее из необходимости борьбы с терроризмом и построения национальной демократии более эффективно, также является частью мышления в странах Юго-Восточной Европы и инструментом закрытия пробелов в отдельных государствах региона относительно уровней реализации первого, второго и третьего поколений реформы военно-гражданских отношений.

Заключение

Это пособие рассматривает концептуальные развития в секторе безопасности и каким образом демократические общества реагируют на них. В начале 21 века возникла новая, даже по сравнению с первыми годами после окончания холодной войны, глобальная, региональная и субрегиональная ситуация. Основная тенденция в области безопасности - это переход к демократии, но и новые угрозы и потребности безопасности, призывающие к коллективной реакции демократических обществ и государств. Соответствующим образом меняется и политика национальной безопасности. Постоянная необходимость демократического контроля над сектором безопасности требует наличия нового процесса формулировки национальной политики безопасности. Военно-гражданские отношения и демократический контроль над сектором безопасности в демократическом обществе могут существовать и эволюционировать только при наличии надлежащей конституционной и правовой структуры. Подотчетность и прозрачность являются фундаментальными требованиями демократического гражданского контроля, которые несут огромный потенциал для того, чтобы увеличить или поставить под сомнение эффективность политики национальной безопасности. Сбалансированное отношение между гражданскими лицами и профессионалами сектора безопасности влечет за собой формирование надлежащей экспертизы внутри организаций гражданского общества, которые вносят напрямую или через СМИ абсолютно необходимые коррективы в процесс принятия решений по вопросам безопасности.

Демократический контроль над сектором безопасности необходим и в военное и в мирное время, в период, когда осуществляется борьба против терроризма, в случаях чрезвычайного положения и в ситуациях управления кризисами. Принцип демократического контроля над сектором безопасности также действителен и в операциях по поддержанию мира вне страны.

Мощным рычагом демократического надзора над сектором безопасности является бюджетный контроль. Национальные парламенты демократических государств - самые верные гаранты эффективного внедрения всех аспектов демократического гражданского контроля, особенно в применении инструментов бюджетного контроля. Наиболее важным компонентом сектора безопасности является человек. Люди имеют наибольшее значение для требований эффективного управления и осуществления службы в рамках сектора безопасности. Нравственные и этические вопросы имеют прямые практические последствия. Поэтому образование и управление персоналом в секторе безопасности имеют ключевое значение в общем функционировании военно-гражданских отношений.

Международные аспекты вопроса демократического контроля над сектором безопасности чрезвычайно важны во взаимозависимом и пространно-сжатом мире. Пособие представляет ключевые идеи по этому вопросу для заинтересованных специалистов в Юго-Восточной Европе.

Как только проблемы, обсуждаемые в пособии, психологически будут усвоены и преобразованы в операционную национальную проблему теми, кто

Пламен Пантев, Валери Ратчев, Тодор Тагарев, Виара Заприанова. *Военно-гражданские отношения и демократический контроль над сектором безопасности*. Пособие под ред. Пламена Пантева

работает в секторе безопасности, их политическими руководителями и представителями гражданского общества в отдельных странах Юго-Восточной Европы, практические гарантии национальной безопасности, процветание и демократическое управление станут реальностью.

Оборонно-штабной колледж имени Г.С. Раковского

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

Оборонно-штабной колледж имени *Г.С Раковского* является национальным институтом высшего военного образования, квалификации и местом для научно-исследовательской работы по вопросам национальной безопасности и обороны, военной техники и взаимодействий. Колледж выполняет следующие значимые задачи:

- Обучение высококвалифицированных и гражданских специалистов согласно современным мировым стандартам, сохраняя национальные традиции и внедряя эффективные образовательные технологии;
- Проведение научных и прикладных исследований в поддержку национальной политики безопасности и обороны, набора военного персонала и развития сил;
- Функционирование в качестве форума для общественных и международных дискуссий по вопросам безопасности, обороне, руководству и управлению ресурсами;
- Вклад в создание лучших и более продуктивных военно-гражданских отношений и укрепление демократического надзора путем внедрения большей прозрачности и совместных программ по общественно-военному образованию и исследованиям.

Оборонно-штабной колледж имени Г.С Раковского активно участвует в международных военно-академических программах обмена в рамках НАТО и Консорциума академий и институтов по изучению проблем обороны и безопасности программы "Партнерство ради мира". Целью этих программ является развитие учебных программ по взаимодействию и унификации обучения офицеров на среднем и высшем командном уровнях, передача современного ноу-хау относительно современного военного образования, обмен студентами и преподавателями и программы по международным исследованиям.

Оборонно-штабной колледж имени Г.С Раковского является местом для общественных дебатов по вопросам безопасности и обороны. Через организацию конференций и семинаров, колледж вносит вклад в формирование общественного мнения по вопросам безопасности и вооруженных сил, поддерживает прогресс в сфере военно-гражданских отношений и внедрении евро-атлантических ценностей.

Институт мира Соединенных Штатов

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

Институт мира Соединенных Штатов (USIP) - это независимое, беспартийное федеральное учреждение, созданное Конгрессом США в целях предотвращения, управления и мирного урегулирования международных конфликтов. Созданный в 1984 году, Институт следует своему мандату, установленному Конгрессом, через ряд программ, включая гранты, последипломные стипендии, профессиональное обучение, образовательные программы в диапазоне от средней школы до последипломного обучения, конференции и симпозиумы, библиотечные услуги и публикации. Правление директоров Института назначается Президентом Соединенных Штатов и подтверждается Сенатом США. Правление включает помощника Госсекретаря по демократии, правам человека и труду, помощника Секретаря обороны по вопросам международной безопасности и ректора Национального университета обороны в Вашингтоне в качестве членов по должности.

Пламен Пантев, Валери Ратчев, Тодор Тагарев, Виара Заприанова. *Военно-гражданские отношения и демократический контроль над сектором безопасности*. Пособие под ред. Пламена Пантева

Все права защищены. Никакая часть этой публикации не может быть переиздана, сохранена в системе поиска или передана в любой форме или каким-либо образом, в оригинале или на любом другом языке, без предварительного письменного разрешения его автора и Оборонно-штабного колледжа имени Г.С Раковского.

Пламен Пантев, Валери Ратчев, Тодор Тагарев, Виара Заприанова, *Военно-гражданские отношения и демократический контроль над сектором безопасности. Пособие для военных офицеров, служащих разведывательных служб и служб безопасности, а также политиков и экспертов в области безопасности*. Под редакцией Пламена Пантева (София: Прокон 2005).

Оригинальная версия: английский, София, январь 2005 года

Оборонно-штабной колледж имени Г.С Раковского, София, Болгария

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

Электронная почта: rakovski.defcol@md.government.bg

Прокон, София, Болгария

<www.procon.bg>

Электронная почта: office@procon.bg

Печать: 400 копий

Формат: 6.25 x 9

ISBN 954-90121-7-4

Пламен Пантев, Валери Ратчев, Тодор Тагарев, Виара Заприанова. *Военно-гражданские отношения и демократический контроль над сектором безопасности*. Пособие под ред. Пламена Пантева

Институт мира Соединенных Штатов выступил спонсором этого исследовательского проекта, в котором команда научных сотрудников и преподавателей, работающих в Оборонно-штабном колледже имени Г.С. Раковского в Софии, Болгария, создала междисциплинарный и многофункциональный учебный план по военно-гражданским отношениям. Это пособие по военно-гражданским отношениям и демократическому контролю над сектором безопасности является конечным исследовательским и образовательным результатом этого проекта.

ISBN 954-90121-7-4