

CONNECTIONS

The Quarterly Journal

Том IV, № 3

Осень 2005

- Предисловие: Роль вооруженных сил в обеспечении внутри-
государственной безопасности: опыт и существующая практика
в Европе и США 1
Д-р Джон Л. Кларк
- Внутригосударственная безопасность и внутренняя оборона:
новая парадигма Америки 3
Полковник Томас Л. ЛаКросс
- Вооруженные силы и внутригосударственная безопасность Венгрии:
взгляд нового члена НАТО 23
Подполковник Имре Такач
- Груз истории: вооруженные силы и внутренняя безопасность
Германии 47
Полковник Герхард Клозе
- Роль вооруженных сил Италии в поддержке гражданских
властей 73
Генерал-лейтенант (в отставке) Карло Кабиджиосу
- Советское наследие: преобразование вооруженных сил Болгарии
для выполнения миссий по обеспечению внутригосударственной
безопасности 105
Полковник Николай К. Доцев
- Позиция нейтрального государства: роль вооруженных сил Австрии
в обеспечении внутригосударственной безопасности 123
Д-р Йоханн Франк
- Роль вооруженных сил Великобритании в обеспечении безопасности
государства в борьбе против терроризма 153
Джонатан Стивенсон

ПРЕДИСЛОВИЕ

Роль вооруженных сил в обеспечении внутригосударственной безопасности: опыт и существующая практика в Европе и США

Д-р Джон Л. Кларк *

Внутригосударственная безопасность – это тема, которой в течение последних пяти лет уделяется особое, усиленное внимание по обе стороны Атлантики. Вместе с возрастающей концентрацией на вопросах внутригосударственной, или, как ее еще называют, внутренней, безопасности государств в период после террористических атак на Нью-Йорк, Вашингтон и Мадрид перед высокопоставленными должностными лицами возникла необходимость обеспечить надлежащий уровень внутренней безопасности в соответствии с ресурсами, имеющимися в распоряжении наиболее развитых стран Запада для этих целей.

Государства испытывают крайнюю необходимость в развитии и оснащении сил безопасности, которые будут способны выполнять все задачи, необходимые для поддержания внутригосударственной безопасности на высоком уровне. Во многих случаях руководители государств обращаются к военным для выполнения таких ключевых миссий.

Вооруженные силы имеют много преимуществ в том, каким образом отвечать на вызовы нашей эпохи. Как правило, вооруженные силы хорошо организованы, мобильны, а также отлично оснащены. Во многих странах существует традиция – использовать вооруженные силы для поддержки гражданских властей; традиция, которая может быть распространена на решение самых разнообразных задач по обеспечению внутригосударственной безопасности.

Однако, как правило, вооруженные силы обучены выполнять миссии, которые в корне отличны от тех, что необходимы для обеспечения надежной внутригосударственной безопасности. Это в особенности касается применения силы. В то время как сотрудники правоохранительных органов обучены применять силу в качестве последнего средства, военнослужащие обучены прибегать к силе в первую очередь.

Вследствие этого, как ни велико искушение применить всю имеющуюся военную мощь для обеспечения внутригосударственной безопасности, оно все же несет в себе определенную опасность. Военнослужащие – это не сотрудники полиции, и всегда существует риск, что первые применяют силу в форме, неприемлемой в контексте внутренней политики.

В данном выпуске журнала *Connections* рассматриваются подходы различных стран к решению таких вызовов. В своих статьях авторы исследуют, как такие страны, как Австрия, Болгария, Венгрия, Италия, Великобритания и Соеди-

* Д-р Джон Л. Кларк преподает вопросы руководства, управления и военного планирования в Центре имени Джорджа К. Маршалла, Гармиш-Партенкирхен, Германия.

ные Штаты, подходят к решению спорного вопроса использования вооруженных сил для обеспечения внутригосударственной безопасности. Данный сборник статей дает читателям возможность сравнить и противопоставить опыт разных стран, а также учесть уроки, которые можно будет использовать в будущем в различных вариантах обстановки, включающей применение вооруженных сил для оказания поддержки гражданским властям.

В рассматриваемых странах существуют разные традиции использования вооруженных сил для решения внутренних задач; разные стратегии обеспечения внутригосударственной безопасности; разное восприятие уровня угрозы своей внутренней безопасности. Каждое государство подходит к решению данных вопросов по-разному, что связано с уникальным историческим опытом и статусом вооруженных сил в соответствующей стране. В данном сборнике статей анализируется, каким образом каждое из указанных государств предположительно может действовать в случае применения вооруженных сил при выполнении миссий, связанных с обеспечением внутригосударственной безопасности, в особенности, для защиты государства от возможных террористических атак.

Данные миссии включают в себя следующее: защиту жизненно важных инфраструктур и объектов, защиту границ и обеспечение безопасности перевозок, внутреннюю контртеррористическую деятельность, защиту от угроз катастрофического характера и поддержку гражданских властей со стороны вооруженных сил. Поддержка, оказываемая гражданским властям со стороны вооруженных сил, включает в себя помощь правоохранительным органам и содействие в периоды кризисов или в другие ключевые моменты жизни страны.

Многие из национальных вооруженных сил, рассматриваемых в данном сборнике, имеют богатейший опыт в выполнении подобных внутренних задач. Уроки, извлеченные из опыта этих стран, могут быть с успехом использованы вооруженными силами других стран в случае возникновения аналогичных задач. И статьи данного сборника представляют собой основу для изучения таких уроков.

Вооруженные силы в Европе и США всегда вносили и продолжают вносить огромный вклад в обеспечение внутригосударственной безопасности. Общая польза от такого вклада в будущем должна быть тщательно соотнесена с возможными затратами и потерями—как в ресурсах, так и в возможностях—в случае применения вооруженных сил, первостепенной задачей которых по-прежнему является защита страны.

Внутригосударственная безопасность и внутренняя оборона: новая парадигма Америки

Полковник Томас Л. Лакросс *

Национальная политика развертывания вооруженных сил внутри страны

Конституция Соединенных Штатов разделяет власть над вооруженными силами между президентом—ему отводится роль главнокомандующего¹—и Конгрессом, который имеет полномочия «набирать и содержать армии; ... обеспечивать и содержать военно-морские силы, ... и издавать правила по управлению и организации сухопутных и военно-морских сил».² После разрушительных террористических атак против Соединенных Штатов, произошедших 11 сентября 2001 года, президент США Джордж Буш-младший вновь подтвердил, что «у правительства Соединенных Штатов нет более важной миссии, чем защита родины от атак в будущем».³ В *«Национальной стратегии внутригосударственной безопасности»* излагается политический курс Соединенных Штатов, направленный на достижение данной цели.⁴ Внутригосударственная безопасность определяется как «совместные общенациональные усилия, направленные на предотвращение террористических атак в Соединенных Штатах, уменьшение уязвимости Америки перед терроризмом, минимизацию ущерба и восстановление после осуществленных атак».⁵ Еще одно свидетельство приверженности американского правительства данной миссии можно обнаружить в заявлениях, сделанных представителями высшего руководства Министерства обороны США: «Защита нашего отечества от атак является высшим приоритетом для Министерства обороны США».⁶

Министерство обороны США разработало стратегию «глубинной обороны» для того, чтобы охватить все области обороны.⁷ Ключевым элементом данной

* Директор отдела по вопросам оказания поддержки гражданским органам и населению Управления помощника министра обороны (внутренняя оборона), Министерство обороны США.

¹ Конституция Соединенных Штатов Америки, Статья 2, Раздел 8.

² Там же, Статья 1, Раздел 8.

³ Джордж Буш-младший, «Письмо Президента Соединенных Штатов американскому народу», опубликованное в рамках *Национальной стратегии внутригосударственной безопасности*, 16 июля 2002 г.; доступно на сайте: www.whitehouse.gov/homeland/book/.

⁴ *Национальная стратегия внутригосударственной безопасности*, 16 июля 2002 г.

⁵ Там же, стр. 2.

⁶ Министр обороны США Дональд Г. Рамсфелд, “Message to U.S. Forces and Department of Defense Civilians,” 12 сентября 2001 г.

⁷ Министерство обороны США, «Военная стратегия внутренней обороны и поддержка населения», 24 июня, 2005 г.

стратегии является раннее опознавание угроз: как можно раньше и как можно дальше от границ США. В рамках данной стратегии признается вероятность того, что возможны такие времена и случаи, когда вооруженные силы будут применяться внутри страны. Такие случаи могут быть подразделены на следующие три довольно большие категории:

1. *Руководство*: Министерство обороны США осуществляет военные миссии с целью сдерживания, предотвращения и отражения атак на Соединенные Штаты, население США и жизненно важную инфраструктуру обороны США.⁸ Воздушные патрули, несущие боевое дежурство в небе для обеспечения безопасности воздушного пространства и физической безопасности в зоне нахождения военных объектов и важных инфраструктурных оборонных объектов, являются примерами того, как Министерство, всегда возглавляемое гражданским руководством, осуществляет это руководство.
2. *Поддержка*: По указанию президента или по распоряжению министра обороны, Министерство обороны обеспечивает защиту гражданских властей с целью предотвращения террористических инцидентов или нейтрализации последствий какой-либо атаки или катастрофы. Помощь чаще всего запрашивается в случаях, когда необходимы уникальные средства и возможности, которыми обладает Министерство обороны США, или когда соответствующие гражданские службы не справляются с катастрофической, авральной нагрузкой.⁹
3. *Предоставление возможностей*: Усилия, направленные на обмен опытом и коллективное использование имеющегося потенциала с внутренними агентствами и международными партнерами, в целом укрепляют как общее руководство Министерством обороны США, так и повышают эффективность работы его органов обслуживания и снабжения. При работе на внутрисударственном уровне Министерство стремится к совершенствованию и повышению потенциала по внутрисударственной безопасности у гражданских органов посредством передачи им опыта и совместного использования с ними соответствующих технологий. Например, Министерство обороны США и Министерство внутрисударственной безопасности совместно используют учебные и имитационные технологии; а с федеральными правоохранительными организациями, в обязанности которых входит наблюдение за границами государства, Министерство обороны совместно использует беспилотные летательные аппараты.¹⁰

⁸ Там же, 14.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

Юридические полномочия для использования вооруженных сил

В американских гражданских органах основная ответственность по защите жизни и собственности, а также по обеспечению правопорядка, возложена на власти штатов и местные органы власти. Обычно федеральные вооруженные силы применяются для поддержания гражданского правопорядка, только когда возникают обстоятельства, не поддающиеся контролю со стороны администраций штатов или местных администраций. Основные принципы в отношении данного вопроса отражают сомнения, которые были еще у отцов-основателей в отношении содержания регулярной армии, а также их желание передать управление вооруженными силами в руки гражданских властей. Основы данной политики заложены в Конституции и в законодательстве Соединенных Штатов, допускающем какие-либо исключения только в экстремальных, чрезвычайных ситуациях.¹¹

Предоставление исключений в ограничении использования федеральных вооруженных сил для оказания поддержки властям штатов и местным властям также основывается на Конституции, на той же статье, в которой формулируется основание для федерального законодательства, позволяющего использовать вооруженные силы.¹² Согласно Конституции, президент обязан следить за четким исполнением законов Соединенных Штатов.¹³

Аналогично тому, что существуют юридические основания и исключения, позволяющие применять вооруженные силы внутри страны, точно так же существуют и юридические ограничения. Главным среди них является Закон «Поссе комитатус» (*Posse Comitatus* – лат. «полномочия шерифа округа»)¹⁴ Закон был принят в 1878 году как реакция на вынужденное военное присутствие на Юге во времена Реконструкции после Гражданской войны в Америке.¹⁵ Целью принятия этого закона Конгрессом было предотвращение прямого военного вмешательства в обязанности гражданских правоохранительных органов без санкции Конгресса или наличия конституционного права. В течение многих лет Закон «Поссе комитатус» оставался неясным и почти забытым. В начале двадцатого века местные власти использовали сухопутные войска США для разгона забастовщиков, предотвращения собраний рабочих, борьбы с политическими диссидентами и

¹¹ Конституция Соединенных Штатов, Статья II.

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ Статья 18, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 1385 (далее Закон «Поссе комитатус»).

¹⁵ Matthew C. Hammond, “The Posse Comitatus Act: A Principle in Need of Renewal,” *Washington University Law Quarterly* 75, no. 2 (1997): 953-954; *Domestic Operational Law (DOPLAW) Handbook for Judge Advocates* (Charlottesville, VA: Center for Law and Military Operations, 2001), 8.

арестов или задержания рабочих без судебного приказа о доставлении арестованных в суд для выяснения правомерности содержания их под стражей.¹⁶

В 1956 году этот Закон был включен в Статью 18 Свода законов Соединенных Штатов, Раздел 1385, и изменен в связи с внесением поправки о только что сформированных Военно-воздушных силах США. В 1975 году была предпринята попытка подчинить этому закону военно-морские силы, но соответствующий билль был похоронен в Комитете. Однако для Министерства обороны применение данного закона в равной степени и к ВМС стало делом политического принципа. Закон «Поссе комитатус» все-таки применяется к военнотружающим военного резерва, находящимся на действительной военной службе или отправленным на учебные сборы в регулярных войсках. Личный состав Национальной гвардии подчиняется данному закону лишь в том случае, когда находится на действительной службе в формированиях федерального подчинения. Соответственно, данный закон не применяется к Береговой охране в мирное время, если только Береговая охрана не попадает в подчинение министру военно-морских сил.

Прецеденты в истории

Послевоенный период: 1945–1990 гг.

Программа гражданской обороны

Сразу же после окончания второй мировой войны и вскоре после того, как у Советского Союза появилось ядерное оружие, Соединенные Штаты признали наличие нового слабого места в системе защиты и стали действовать соответственно. Была разработана всеобъемлющая программа гражданской обороны, призванная решить проблемы выживания рядовых американцев в случае массовой ядерной атаки со стороны СССР. Для нейтрализации этой единственной угрозы, исходившей от монолитного государства, применяли комбинацию средств сдерживания (через массированный ответный ядерный удар) и программы активной гражданской обороны на всех уровнях государственной власти страны. Перед ядерными силами стратегического назначения была поставлена задача обнаружения и нанесения ответного удара в случае ядерной атаки со стороны Советского Союза. В своем запросе к Конгрессу по бюджету 1963 года президент Кеннеди передал ответственность за программу по гражданской обороне Министерству обороны США для более тесной интеграции его оборонной и наступательной деятельности.¹⁷ Данную программу направляло и финансировало федеральное правительство, однако она осуществлялась на уровне штатов и местном уровне при добровольном участии рядовых граждан. В дополнение к тому, что Министерство обороны платило зарплаты государственным служащим по граждан-

¹⁶ Gary Felicetti and John Luce, “The Posse Comitatus Act: Liberation from the Lawyers,” *Parameters* 34, no. 3 (Autumn 2004): 100–101

¹⁷ Amanda J. Dory, “Civil Security, Americans, and the Challenge of Homeland Security,” *CSIS Report* (September 2003): 12.

ской обороне и финансировало национальные научные исследования, оно также, в соответствии с большинством планов, предоставляло оборудование и проводило учения в рамках программ по эвакуации в убежища. Последующие правительства перестали поддерживать эти программы по гражданской обороне, отчасти ввиду изменившегося политического климата в мире и доминирующей теперь *разрядки*, а также в связи с усовершенствованием космической разведки, обеспечивающей ранее предупреждение о готовящихся атаках.

Гражданские права, общественные беспорядки и мятежи

Статья II Конституции наделяет президента Соединенных Штатов неотъемлемым правом и полномочиями защищать собственность и дееспособность федерального правительства, когда власти штатов и местных органов власти не могут делать этого или не будут этого делать. В Статье 10 Свода законов Соединенных Штатов, Раздел 332 (Закон о мятежах), Конгресс наделил президента США полномочиями поручать вооруженным силам следить за исполнением законов.¹⁸ Более того, президент может призвать подразделения Национальной гвардии любого штата к выполнению задач федерального значения и использовать вооруженные силы, если он сочтет это необходимым для обеспечения соблюдения законности или подавления восстания.¹⁹ Условия данного закона применялись для искоренения расовой сегрегации в школах Арканзаса в 1957 году и в Алабаме в 1963 году.²⁰ Эти же условия применялись при отправке контингента войск для подавления протестов представителей общественного движения в защиту гражданских прав в Миссисипи в 1962 году и в Алабаме в 1963 году.²¹

Помимо движения в защиту гражданских прав, охватившего нацию в конце 1950-х – начале 1960-х годов, затянувшееся участие американцев в конфликте в Юго-Восточной Азии в этот же период привело к бесчисленным антивоенным демонстрациям. В нескольких случаях вооруженные силы использовались для оказания помощи по восстановлению и поддержанию порядка в столице государства, Вашингтоне.

Период после «холодной войны»: 1991–2001 гг.

Поддержка операций против торговли наркотиками

В 1981 году Конгресс принял закон, вошедший в Главу 18 Статьи 10 под названием «Сотрудничество вооруженных сил с гражданскими правоохранительными

¹⁸ Статья 10, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 331-335 (здесь и далее, Закон о мятежах) (29 июля 1861 г.).

¹⁹ Статья 10, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 332 (Use of Militia and Armed Forces to Enforce Federal Authority).

²⁰ Указ Президента США 10730, 22, «*Федеральный реестр*» 7628 (24 сентября 1957 г.); Указ Президента США 11118, 28, «*Федеральный реестр*» 9863 (10 сентября 1963 г.).

²¹ Указ Президента США 11053, 27, «*Федеральный реестр*» 9681 (30 сентября 1962); Указ Президента США 11111, 28, «*Федеральный реестр*» 5709 (11 июня 1963 г.).

органами».²² Данный закон и несколько последующих поправок, а также ряд мандатов Конгресса позволили Министерству обороны играть все более активную роль в оказании помощи национальным гражданским правоохранительным органам в борьбе против контрабанды наркотиков в Соединенных Штатах и нелегального транзита наркотиков через США. Помимо передачи предоставляемых законом полномочий для оказания помощи в борьбе с контрабандой наркотиков, Конгресс ежегодно выделяет специальный бюджет Министерству обороны США для оказания такой помощи.²³

В рамках Закона от 1991 года «О выделении ассигнований Министерству обороны»²⁴ Конгресс назначил Министерство обороны единственным и главным агентством по выявлению и отслеживанию контрабандного ввоза наркотиков в США, как по воздуху, так и по морю.²⁵ В Разделе 1206 этого закона говорится, что «министр обороны должен осуществлять руководство вооруженными силами таким образом, чтобы они были наиболее подготовленными к воспрепятствованию ввоза наркотиков». Многие виды военных действий, осуществляемых согласно Разделу 1004 данного закона, относятся к категории операций по материально-техническому обеспечению: доставка и обслуживание оборудования, обеспечение перевозок личного состава и оборудования, обеспечение связи. Вооруженные силы Национальной гвардии стали важнейшей составной частью поддержки, оказываемой армией гражданским правоохранительным органам в борьбе против распространения наркотиков.²⁶

Массовые беспорядки в Калифорнии

В мае 1992 года, после принятия непопулярного судебного решения по делу о полицейском, обвиненном в избиении Роднея Кинга, мотоциклиста афро-американского происхождения, в Лос-Анджелесе, штат Калифорния, вспыхнули массовые беспорядки, повлекшие за собой поджоги и грабежи. Губернатор Пит Уилсон обратился к президенту Джорджу Бушу-старшему с просьбой об оказании военной помощи в восстановлении в городе правопорядка.²⁷ Губернатор Уилсон сообщил президенту Бушу и генеральному прокурору США, что масштабы массовых беспорядков превысили возможности противодействия со стороны имеющихся правоохранительных органов, включая соединения Национальной гвардии, заступившие в наряд по распоряжению губернатора 1 мая 1992

²² Статья 10, *Свод законов Соединенных Штатов*, Подзаголовок А, Часть I, Раздел 18 (Military Support for Civilian Law Enforcement Agencies).

²³ В 2001 году Конгресс выделил 869 миллионов долларов на осуществление Министерством обороны США операций против нелегальной торговли наркотиками. С тех пор сумма неуклонно растет. См. National Defense Appropriations Act of 2001, *Общественное право* 106-259.

²⁴ The National Defense Appropriations Act of 1991–1992, *Общественное право* 101-189.

²⁵ Там же, Раздел 1563.

²⁶ Статья 32, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 112(а).

²⁷ Указ Президента США 6427, 57, «Федеральный реестр» 19359 (5 мая 1992 г.).

года. Президент Буш отдал приказ о федеральном подчинении Национальной гвардии Калифорнии и дислокации военнослужащих 7-й пехотной дивизии Национальной гвардии Сухопутных войск из Форта Орд, штат Калифорния, а также морских пехотинцев из Кэмп Пендлетона, штат Калифорния, для оказания содействия в восстановлении порядка в Лос-Анджелесе.²⁸

После событий 11 сентября

Аэропорты

27 сентября 2001 года президент Буш обратился с просьбой к губернаторам штатов развернуть Национальную гвардию в более чем 420 гражданских аэропортах по всей стране. Губернаторы и их помощники оперативно отреагировали на просьбу и разместили более 9110 единиц личного состава Национальной гвардии Сухопутных войск и ВВС в дополнение к имеющимся силам правоохранительных органов и органов безопасности. Их пребывание в данных местах дислокации длилось шесть месяцев. За это время было создано Управление транспортной безопасности, которое затем приняло на себя обязанности по досмотру пассажиров, а позже и по досмотру сдаваемого авиапассажирами багажа. Физическое присутствие военных людей в форме в аэропортах США внушало пассажирам уверенность, что правительство пойдет на небывалые меры ради обеспечения их безопасности. Следует отметить, что личный состав Национальной гвардии по-прежнему находился под командованием и управлением соответствующих губернаторов и начальников Национальной гвардии соответствующих штатов, но дислокация личного состава Национальной гвардии на местах оплачивалась федеральным правительством.²⁹

Сибирская язва

Осенью 2001 года, когда нация была все еще занята решением проблем, связанных с ликвидацией последствий террористических атак 11 сентября, произошли новые атаки. На этот раз террористы изменили тактику. Они уже не стали захватывать самолет какой-нибудь коммерческой авиалинии, чтобы убить невинных граждан, а, воспользовавшись услугами Почтовой службы Соединенных Штатов, разослали письма, в которых содержались споры сибирской язвы, в офисы средств массовой информации по всей стране и двум сенаторам США в Вашингтоне. Тридцать девять людей заразились сибирской язвой, пятеро из них скончались.³⁰ Когда письма со спорами сибирской язвы были обнаружены в служебном здании «Харт» Сената США, находящемся неподалеку от здания Конгресса США, была вызвана группа защиты от химических и биологических средств поражения Корпуса морской пехоты США. Этой группе предстояло определить ха-

²⁸ Указ Президента США 12804, 57 «Федеральный реестр» 19361 (5 мая 1992 г.).

²⁹ Данное служебное положение санкционировано в соответствии со Статьей 32 *Свода законов Соединенных Штатов*, Раздел 525(f).

³⁰ Barbara Hatch Rosenberg, "Analysis of the Anthrax Attacks," *Federation of American Scientists* (22 September 2002).

раक्टर вещества и провести первичное обеззараживание. В этом случае и в ходе последующих угроз попадания спор сибирской язвы в здание Конгресса данная группа оказывала помощь федеральным властям и властям округа Колумбия, включая Управление полиции, отвечающее за охрану Конгресса (Полиция Капитолия), Федеральное бюро расследований (ФБР), Агентство по охране окружающей среды, Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям, столичную полицию, Управление по чрезвычайным ситуациям.

Границы

До создания Министерства внутрисоединенной безопасности охрана государственных границ входила в обязанности Службы иммиграции и натурализации и Пограничного патруля США (причем обе структуры входили в структуру Министерства юстиции США), а также Таможенной службы США, являвшейся частью Министерства финансов. В феврале 2002 года, благодаря достигнутой договоренности о сотрудничестве между Министерством обороны, Министерством юстиции и Министерством финансов, Министерство обороны США мобилизовало, обучило и дислоцировало личный состав Национальной гвардии для помощи в проведении действий в пограничной зоне. В задачи Национальной гвардии входило следующее: проверка грузов, регулирование движения транспорта, наблюдение за территорией, анализ тенденций и осуществление ограниченных полетов на вертолетах и самолетах с несущим винтом для ведения наблюдения над отдаленными районами американо-канадской границы. В отличие от упомянутого выше размещения войск с целью обеспечения безопасности в аэропортах, где личный состав Национальной гвардии оставался под командованием и управлением губернаторов соответствующих штатов и начальников Национальной гвардии соответствующих штатов, на этот раз для выполнения данной миссии личный состав Национальной гвардии был мобилизован для несения службы федерального подчинения. Логическое обоснование такого решения обсуждалось на самом высоком правительственном уровне при преобладающей идее о том, что безопасность границ входит в сферу ответственности федерального правительства и не может быть перепоручена каким-либо отдельно взятым штатам. Как только личный состав был мобилизован и обучен, ему давались детальные инструкции по оказанию помощи Пограничному патрулю, Таможенной службе и Службе иммиграции и натурализации. В связи с тем, что личный состав Национальной гвардии скорее выполнял функции поддержки, а не следил за соблюдением законов, здесь не было никакого нарушения Закона «Поссе комитатус».

Виды вооруженных сил и их потенциал

Регулярные вооруженные силы

Главной задачей вооруженных сил является участие и победа в войнах, которые ведет государство.³¹ К Министерству обороны и в будущем будут иногда обращаться с просьбой об оказании содействия гражданским властям с привлечением регулярных вооруженных сил. Внутригосударственное право, директивы президента, административные указы и служебный регламент определяют рамки и границы для внутреннего использования вооруженных сил. Фактически любое подразделение регулярной армии или военнотрудовой любого рода войск могут быть привлечены к выполнению задач внутри страны согласно соответствующему распоряжению. В своем отчете перед Конгрессом США министр обороны перечислил четыре категории обстоятельств, при которых Министерство обороны США будет использовать вооруженные силы внутри страны:

- *чрезвычайные*: когда на государство совершено нападение, включая террористические атаки с использованием оружия массового уничтожения, а власти штатов и местные органы власти могут не обладать достаточными средствами для идентификации врага и противостояния ему;
- *непредвиденные критические*: во время стихийных бедствий или в случае объявления чрезвычайного положения Министерство обороны США будет разворачивать войска внутри страны, если получит соответствующее указание оказать помощь властям штатов и местным органам власти, уже исчерпавшим свои средства, или если будет выявлено, что необходимым потенциалом обладают исключительно вооруженные силы;
- *временные*: формы временной помощи, оказываемой вооруженными силами гражданским властям, включают в себя содействие во время ситуаций, обозначаемых кодом «Особые мероприятия национального масштаба, требующие принятия специальных мер по обеспечению безопасности», или содействие правоохранительным органам. Можно привести несколько примеров последнего времени, которые характеризовались как «Особые мероприятия национального масштаба, требующие принятия специальных мер по обеспечению безопасности». Это Зимние Олимпийские игры 2002 года в Солт-Лейк-Сити, штат Юта; саммит «Большой восьмерки» в 2004 году на острове Си-Айленд, штат Джорджия; политические собрания в Бостоне, штат Массачусетс, и в Нью-Йорке в 2004 г., а также инаугурация Президента США в 2005 году;
- *обычные*: традиционные военные миссии, включая обеспечение военной безопасности на море и в воздушном пространстве США.

³¹ Генри Г. Шелтон, генерал Армии США, председатель Объединенного комитета начальников штабов, *Joint Vision 2020* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, June 2000).

Каждое из указанных выше обстоятельств описывается далее. Когда бы ни рассматривался вопрос о развертывании вооруженных сил для выполнения миссий внутри страны, самое пристальное внимание должно уделяться влиянию, которое в результате оказывается в целом на боеготовность вооруженных сил и их способность выполнять ключевые задачи Министерства обороны США.

Резервные силы

Национальная гвардия Сухопутных войск и Военно-воздушных сил

Перед Национальной гвардией стоит уникальная двойная задача, состоящая в выполнении миссий как федерального значения, так и на уровне штатов. Что касается миссий, которые должны выполняться на уровне штатов, губернатор осуществляет командование такими миссиями через начальника национальной гвардии штата. Губернатор может приводить в готовность к действию войска Национальной гвардии во время стихийных бедствий или чрезвычайных ситуаций локального или федерального масштаба, таких как ураганы, пожары, землетрясения или гражданские беспорядки.³²

В дополнение к этому президент Соединенных Штатов может приводить в готовность Национальную гвардию для участия в миссиях федерального значения. Примерами применения вооруженных сил на федеральном уровне могут служить следующие: размещение соединений Национальной гвардии в Боснии и Косово для выполнения операций по стабилизации военно-политической обстановки, а также развертывание подразделений на Ближнем Востоке и других местах в ходе войны с терроризмом. В случае федерального подчинения, командование соединениями Национальной гвардии осуществляется непосредственно командующими боевыми действиями конкретного театра действий, в котором участвуют эти подразделения.

Резерв Сухопутных войск, Морской пехоты, Военно-морского флота и Военно-воздушных сил

Каждый из указанных родов войск имеет свои федеральные резервные силы. Их задача состоит в обеспечении подготовленным личным составом и боеготовыми военными формированиями, которые обладают критически важными возможностями, необходимыми для поддержки национальной стратегии в мирное время, в непредвиденных обстоятельствах и в случае войны. Резервные силы являются ключевым элементом в многокомпонентных подразделениях вооруженных сил. Резервные подразделения проходят подготовку вместе с подразделениями регулярной армии и Национальной гвардии для обеспечения полной уверенности в том, что все трое—резерв, регулярные силы и силы Национальной гвардии—будут действовать как единая сплоченная группа.³³ Резервные войска состоят из ре-

³² Веб-сайт Бюро Национальной гвардии, <http://www.ngb.army.mil/about> (согласно информации, имевшейся на сайте в декабре 2004 г.).

³³ Веб-сайт Резерва сухопутных войск США, www.armyreserve.army.mil/usar/mission/statement.

зерва первой очереди (боеготового резерва), резерва второй очереди, или недействующего резерва, и резерва третьей очереди (отставников).

Прочие силы

Инженерные войска Сухопутных сил США

Инженерные войска в составе Сухопутных сил состоят приблизительно из 34 600 гражданских лиц и 650 военных – как мужчин, так и женщин. Эти военные и гражданские инженеры, ученые и специалисты планируют, проектируют, разрабатывают, строят и внедряют проекты по использованию водных ресурсов и другие проекты по строительству общественных сооружений, предназначенных как для военного, так и для межведомственного использования. Значительная часть их деятельности связана с вопросами навигации по внутренним водам, принятием мер против наводнений и мер по защите окружающей среды, а также проведением аварийно-спасательных работ.³⁴

Береговая охрана Соединенных Штатов

Береговая охрана является одним из пяти видов вооруженных сил страны. В мирное время она теперь действует в составе Министерства внутригосударственной безопасности, неся боевую службу в качестве национального агентства «на переднем крае» для поддержания законности на море, защиты береговой линии страны и ее портов и осуществления спасательных операций. В военное время или по указанию президента Береговая охрана подчиняется Министерству военно-морского флота США.

Береговая охрана также имеет свой резерв, подобный резервам других родов войск. Кроме резерва Береговая охрана имеет вспомогательную невоенную организацию, которой руководит командующий Береговой охраны, подчиняющийся министру внутригосударственной безопасности. Помимо резервов Береговой охраны, командующему Береговой охраны США в выполнении функций Береговой охраны в мирное время оказывают помощь частные лица, входящие в состав Вспомогательной службы береговой охраны.³⁵

Гражданский воздушный патруль

Гражданский воздушный патруль – это гражданская организация, оказывающая помощь Военно-воздушным силам США. В составе Гражданского воздушного патруля насчитывается 64 000 членов. Гражданский воздушный патруль составляют 52 отдельных авиакрыла, насчитывающих 1 700 подразделений. В составе воздушного флота патруля 550 самолетов компаний и более 4 000 частных самолетов. Гражданский воздушный патруль осуществляет 95 процентов поисково-спасательных операций внутри страны и проводит воздушную разведку в целях обеспечения внутригосударственной безопасности, ликвидации последствий

³⁴ Веб-сайт Инженерных войск Армии США, <http://www.usace.army.mil/>.

³⁵ Веб-сайт Береговой охраны США, <http://www.uscg.mil/USCG.shtm>.

стихийных бедствий и катастроф и оценки ущерба. Их также вызывают для транспортировки скоропортящихся медицинских материалов.³⁶

Силы обороны штатов США

Двадцать пять штатов имеют официальные милиционные формирования. Эти силы обычно набираются начальниками Национальной гвардии штатов, возглавляющими военные службы штатов, с губернатором в качестве главнокомандующего. Личный состав милиционных формирований добровольно проходит обучение, а также добровольно участвует в спасательных операциях и осуществляет деятельность по обеспечению социально-бытовых и культурных потребностей военнослужащих и их семей в военных гарнизонах. В отличие от Национальной гвардии, для создания милиционных подразделений не нужно разрешения федерального уровня. Члены милиционных формирований обязаны проходить действительную военную службу в штате, если на это поступит приказ губернатора штата.

Общенациональные планы и программы ответных действий

Национальный план ответных действий основывается на положениях, изложенных в Законе о внутригосударственной безопасности, Директиве Президента № 5 о внутригосударственной безопасности и Законе Роберта Т. Стаффорда об оказании помощи при стихийных бедствиях и неотложной помощи, для осуществления комплексного подхода к любым возможным катастрофам и инцидентам внутри страны.³⁷ В Национальном плане ответных действий также определены координационные структуры, процессы и протоколы, необходимые для интеграции специальных правомочных административных и полицейских органов различных федеральных ведомств и агентств в рамках коллективных действий, включающих превентивные меры, готовность, ответные меры и деятельность по спасению и восстановлению.

Национальный план ответных действий включает в себя соответствующие части следующих планов или замещает их: Федерального плана ответных действий, Концепции плана правительства Соединенных Штатов по проведению межведомственных операций по противодействию внутреннему терроризму и Федерального плана ответных действий при радиационной аварийной ситуации. В Национальном плане ответных действий определены координационные структуры, процессы и протоколы, которые будут включены в некоторые существующие федеральные межведомственные планы на случай непредвиденных обстоятельств или определенных типов катастроф, такие как Национальный план действий в непредвиденных обстоятельствах на случай загрязнения окружающей

³⁶ Веб-сайт Гражданского воздушного патруля (вспомогательного отряда ВВС США), <http://www.cap.gov/>.

³⁷ Статья 42, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 5121 и последующие главы с внесенными изменениями (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act).

среды нефтепродуктами и вредными веществами. Национальный план ответных действий полностью включает в себя все виды ответных мер и действий в случае стихийных бедствий и катастроф, а также все виды правоохранительных мер и действий, образуя единую национальную стратегию.

В Национальном плане ответных действий содержится пять ключевых частей:

1. В *Основном плане* описываются структуры и процессы, которые составляют сущность государственного подхода к урегулированию инцидентов национального масштаба. Такой подход предназначен для интеграции усилий и ресурсов федерального уровня, уровня штатов, локального уровня, семейного или частного сектора, а также негосударственных организаций. Основной план включает прогнозы по планированию, распределение ролей и обязанностей, концепцию операций, руководство по подготовке и инструкции по выполнению плана.
2. В *Приложениях* приводится детальная дополнительная справочная информация, включая расшифровку аббревиатур, определение терминов, названия органов власти и сборник национальных межведомственных планов.
3. В *Приложениях «Функции в чрезвычайной обстановке»* подробно описываются миссии, политические курсы, структуры и обязанности федеральных агентств по координации ресурсов и обеспечению программной помощи штатам и другим федеральным агентствам или другим ведомствам и органам в период, именуемый «Инцидентами национального значения».
4. В *Приложениях по обеспечению выполнения* даются указания и описываются функциональные процессы и административные требования, необходимые для обеспечения эффективного и оперативного выполнения конкретных задач Национального плана ответных действий. Приложения по обеспечению выполнения включают следующее: финансовое управление, координирование международных действий, управление материально-техническим обеспечением, координацию действий частного сектора, связь с общественностью, науку и технологии, семейные отношения, регулирование денежных пожертвований и участия добровольцев, охрану труда и здоровья.
5. В *Приложениях о чрезвычайных происшествиях* приводятся нештатные и опасные ситуации, требующие специализированного применения Национального плана ответных действий. В этих приложениях описываются миссии, политические курсы, обязанности и координационные процессы, которые регулируют взаимодействие государственных и частных предприятий, задействованных в контроле над происшествием, в операциях по ликвидации последствий происшествия и в применении ответных действий и мер. В этих приложениях характеризуются следующие типы инцидентов: бактериологические, катастрофические, кибернетические инциденты; инциденты, касающиеся продуктов питания и сельского хозяйства; инциденты, связанные с ядер-

ными/радиологическими, нефтяными и опасными материалами; расследование случаев терроризма и правоохранные действия против терроризма.

Защита жизненно важных инфраструктур

подавляющее большинство критически важных национальных инфраструктур находится под контролем частных лиц, штатов или местных властей. Аналогично, большая часть действий по защите и обеспечению готовности этих жизненно важных инфраструктур предпринимается со стороны штатов и их институтов, а также со стороны местных и частных предприятий без какого-либо участия со стороны федеральных властей. Министерство обороны почти целиком полагается на частный сектор оборонной промышленности, который обеспечивает большую часть оборудования, материалов, услуг и вооружений для вооруженных сил США. Гарантия того, что вооруженные силы должным образом оснащены, чрезвычайно важна для поддержания способности Министерства обороны США к проецированию силы и для обеспечения потенциала внутренней обороны. Учитывая это, президент недавно назначил Министерство обороны главным агентством, непосредственно ответственным за сектор оборонной промышленности. Это всего лишь один из пятнадцати секторов жизненно важной инфраструктуры, которые были определены как нуждающиеся в защите в категории «производящие отрасли» в Директиве № 7 Президента США «О национальной безопасности» (Определение, приоритетность и защита жизненно важных инфраструктур), подписанной 17 декабря 2003 года.

В этой роли Министерство обороны США отвечает за обеспечение защиты национальных инфраструктур для критически важных отраслей оборонной промышленности, как установлено в Директиве № 7 Президента США «О внутригосударственной безопасности»,³⁸ что включает в себя:

- сотрудничество со всеми соответствующими федеральными министерствами и агентствами, органами власти штатов и местными органами власти, а также с частным сектором;
- проведение или помощь в проведении оценки степени уязвимости индустриальной базы оборонной промышленности;
- поощрение и поддержку защитных стратегий по управлению рисками для предотвращения и уменьшения воздействия атак на индустриальную базу оборонной промышленности;
- предотвращение потерь критически важных средств, являющихся единственным уязвимым звеном.

³⁸ Директива № 7 Президента США, *Critical Infrastructure Identification, Prioritization, and Protection*, 17 декабря 2003 года.

Безопасность границ и перевозок

В дополнение к содействию, оказанному Национальной гвардии в аэропортах в 2001 году, Министерство обороны обеспечило поддержку Аризонской инициативы Министерства внутригосударственной безопасности по пограничному контролю в 2003 и 2004 годах. Данная инициатива была разработана для усиления контроля на государственной границе в штате Аризона в области обнаружения, задержания и наказания за нелегальное пересечение границы. Министерство обороны США уполномочило использовать беспилотные летательные аппараты «Хантер» («Охотник») и «Гермес» в патрулировании и воздушной разведке для Министерства внутригосударственной безопасности в соответствии с Законом об экономике.³⁹ Существующие контракты Министерства обороны использовались для проведения операций и содержания самолетов, переведенных в подчинение Министерства внутригосударственной безопасности. Ни один из военнослужащих не был задействован в данной операции, однако эти воздушные миссии осуществлялись из Либби Филда в Форте Хуачука, Аризона, – действующей военной базы.

Операция «Зимние заморозки»

По просьбе Министерства внутригосударственной безопасности, Министерство обороны оказывает содействие в осуществлении межведомственной операции по предотвращению, обнаружению и мониторингу транснациональных угроз по всей линии северных границ США в штатах Вайоминг, Нью-Йорк и Нью Хэмпшир. На базе действующего личного состава Национальной гвардии при технической и аналитической поддержке Таможенного управления из Свантонского сектора была создана объединенная оперативная группа. Оказанная помощь включала в себя воздушную разведку, а также неконтактную проверку и обнаружение химических, бактериологических, радиологических и ядерных веществ.

Контртеррористическая деятельность внутри страны

В связи с превосходством Соединенных Штатов в обычном вооружении, потенциальные враги, враждебные государства, террористические группы, криминальные группировки будут, скорее всего, атаковать США, используя нетрадиционные средства. Соединенные Штаты для себя четко решили, что террористы, которые нарушают закон, будут арестованы и допрошены, где бы они ни скрывались и как бы много времени ни потребовалось на их задержание. Министерство юстиции США является главным федеральным агентством, ответственным за контртеррористическую деятельность внутри страны, но Министерство обороны может оказывать содействие в соответствии с существующими санкциями и ассигнованиями.

³⁹ Статья 31, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 1535 (Economy Act) уполномочивает федеральные агентства поставлять запасы, оборудование и материалы по схеме последующего возмещения расходов федеральным агентствам.

Угрозы катастрофического характера

В случае угрозы катастрофического характера весьма вероятно, что местные медицинские средства и средства штатов будут быстро исчерпаны. Система медицинского обеспечения при стихийных бедствиях национального масштаба предназначена для обеспечения средств и возможностей в национальном масштабе для оказания квалифицированной медицинской помощи жертвам. Существует три компонента указанной Системы медицинского обеспечения при стихийных бедствиях национального масштаба, причем Министерство обороны играет особую роль в каждом из них. При наличии соответствующего запроса Министерство обороны предоставляет специализированные мобильные медицинские отряды в районы, пострадавшие в результате бедствия. Если требуется эвакуация по воздуху, Министерство обороны координирует и контролирует перемещение пациентов. И, наконец, Министерство обороны совместно с Министерством по делам ветеранов следят за наличием мест в госпиталях, персонала и средств оказания первой медицинской помощи.⁴⁰

*Поддержка гражданского населения**Помощь при стихийных бедствиях*

На протяжении всей истории Соединенных Штатов Министерство обороны (а до этого его предшественник – Министерство войны) оказывало помощь жертвам стихийных бедствий.⁴¹ Закон Роберта Т. Стаффорда об оказании помощи при стихийных бедствиях и неотложной помощи является главным нормативно-правовым актом, регулирующим участие федеральных сил в мерах по ликвидации последствий стихийных бедствий внутри страны. Согласно Закону Стаффорда, президент может направлять федеральные агентства, включая Министерство обороны, для обеспечения личным составом, оборудованием, продовольствием, средствами и материалами, а также услугами по управлению, техническими и консультационными услугами в районы, пострадавшие от стихийных бедствий.⁴² Министерству обороны США может быть отдан приказ об оказании помощи в случае стихийных бедствий, по одному из следующих трех различных сценариев: объявление президентом о крупной аварии или катастрофе, приказ президента выполнить работу по ликвидации последствий чрезвычайного происшествия, необходимую для сохранения жизни и собственности, или объявление президентом чрезвычайного положения. Хотя нет какого-либо специального регулятивного

⁴⁰ Веб-сайт Системы медицинского обеспечения при национальных стихийных бедствиях: <http://www.ndms.dhhs.gov>.

⁴¹ *Боевой устав Министерства Сухопутных войск Соединенных Штатов 100-19, Domestic Support Operations* (июль 1993), 1–2. В ссылках Боевой устав обращается к историческому прецеденту оказания помощи вооруженными силами во время стихийных бедствий, включая пожар в Чикаго, наводнение в Джонстауне, землетрясение в Чарльстоне.

⁴² Закон Стаффорда.

органа для проведения подобной работы, Министерство обороны закрепило за командирами полномочия «немедленного реагирования». Эти полномочия позволяют командирам военных подразделений оказывать помощь по ликвидации последствий стихийных бедствий, когда «для гражданского населения возникли опасные условия по причине чрезвычайного положения или атаки» и требуются незамедлительные действия по спасению жизни людей, предотвращению людских страданий и уменьшению масштабов ущерба собственности».⁴³

Помощь правоохранительным органам

Как уже указывалось выше, министр обороны может, в соответствии с действующим законодательством, предоставить военную помощь сотрудникам федеральных правоохранительных органов, правоохранительных органов штатов или местных правоохранительных органов. В дополнение к Закону о мятежах, предоставленные законом особые правомочия гарантированы для защиты от радиоактивных материалов,⁴⁴ случаев химического или бактериологического терроризма⁴⁵ и в содействии Секретной службе Соединенных Штатов.⁴⁶

Общественные беспорядки

Статья 10 Главы 15 Свода законов Соединенных Штатов, озаглавленная «Мятеж», разрешает использовать федеральные вооруженные силы для восстановления закона и порядка во время гражданских волнений. Как Министерство обороны, так и суды используют термин «гражданские беспорядки» для описания различных ситуаций, позволяющих прибегать к помощи вооруженных сил согласно Закону о мятежах. В соответствии с данным законом, президент может отдать приказ федеральным вооруженным силам выполнить запрос губернатора и оказать содействие федеральным властям или защитить конституционные права.⁴⁷ Так как использование вооруженных сил для подавления гражданских волнений четко закреплено и разрешено законодательством, предписания Закона

⁴³ Директива № 3025.1 Министерства обороны Соединенных Штатов, «Military Support to Civil Authorities», Пункт 4.5 (15 января 1993 г.).

⁴⁴ Статья 18, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 831 относит к уголовной ответственности некоторые действия, связанные с радиоактивными материалами, и уполномочивает генерального прокурора запрашивать помощь у Министерства обороны в поддержании запрета.

⁴⁵ Статья 50, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 2313 (Defense Against Weapons of Mass Destruction Act).

⁴⁶ Статья 18, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 3056 (Presidential Protection Assistance Act of 1978).

⁴⁷ Статья 10, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 332, все последующие (Insurrection Act).

«Поссе комитатус» в таких случаях не применяются.⁴⁸ Примеры из истории применения федеральных вооруженных сил по указанному закону уже были детально описаны в данной статье.

Особые мероприятия национального масштаба, требующие принятия специальных мер по обеспечению безопасности

Министерство обороны и другие ведомства федерального правительства постоянно помогают обеспечивать безопасность при проведении многочисленных специальных мероприятий. Некоторые из таких мероприятий, например, съезд партий по выдвижению кандидатур на пост президента, инаугурации президента США, международные встречи на высшем уровне, крупные спортивные мероприятия, такие как Олимпийские игры, требуют особой поддержки. По просьбе отдельных губернаторов или согласно указу президента, министр внутренней безопасности может присвоить этим событиям статус особой важности или же национального или международного значения, назвав их «Особыми мероприятиями национального масштаба, требующими принятия специальных мер по обеспечению безопасности».⁴⁹

Как только событию присвоен данный статус, оно получает полную защиту и средства по урегулированию кризисных ситуаций, имеющиеся у федерального правительства. Секретная служба Соединенных Штатов осуществляет разработку и внедрение всеобъемлющих мер и действий по планированию обеспечения безопасности. Эти действия включают в себя координацию действий между местными властями и органами власти штатов, а также определение возможностей для оказания помощи, не подменяя и не вытесняя местные власти.

Федеральное бюро расследований является ведущим ведомством по разведке, федеральному уголовному расследованию, спасению заложников и контртеррористическим мерам и действиям. Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях является ведущим ведомством по планированию и координации ответных мер и действий по ликвидации последствий террористических атак и других чрезвычайных происшествий. Другие федеральные ведомства и агентства, такие как Министерство обороны, предоставляют весь спектр своих ресурсов для решения проблем, связанных с чрезвычайной ситуацией, в соответствии со своими полномочиями и выделенными ассигнованиями. В случаях проведения особых мероприятий национального масштаба, требующих принятия специальных мер по обеспечению безопасности, Министерство обороны США

⁴⁸ Статья 18, *Свод законов Соединенных Штатов*, Раздел 1385 (Posse Comitatus Act) делает незаконным любое использование части Сухопутных войск или Военно-воздушных сил в поддержке гражданских правоохранительных органов для исполнения местных законов, законов штатов или федеральных законов. В тексте самого закона уточняется, что действия, уполномоченные Конституцией или законодательством, освобождены от ограничений, налагаемых данным законом.

⁴⁹ Директива Президента No. 62, «Protection Against Unconventional Threats to the Homeland and Americans Overseas» (22 мая 1998 г.).

обычно оказывает специализированную техническую помощь. Оно, например, выделяет техников по обезвреживанию неразорвавшихся боеприпасов, отряды кинологов с собаками, наученными искать взрывчатые вещества, а также предоставляет средства химического, бактериологического, радиологического и ядерного обнаружения и соответствующие средства реагирования. В зависимости от масштабов и значения события Министерство обороны США может сформировать совместную оперативную группу для осуществления командования и управления личным составом Министерства обороны США, оказывающим помощь.

Заключение

Развертывание вооруженных сил внутри страны – явление не новое и характерное не только для Соединенных Штатов. Вооруженные силы уже давно предоставляют помощь в случаях стихийных бедствий и регулярно оказывают содействие губернаторам штатов и местным органам власти, иногда курируя правительственные вопросы, пока местные органы власти не будут восстановлены. Личный состав вооруженных сил и военная техника, хотя и сформированные для ведения боевых действий, могут быть быстро развернуты внутри страны при наличии соответствующих уполномочивающих санкций.

Вооруженные силы и внутригосударственная безопасность Венгрии: взгляд нового члена НАТО

*Подполковник Имре Такач**

... говорят, что тому, кто познал врага и познал самого себя, не страшны и сотни битв.¹

Сун-Цу, Искусство войны

Вступление

За последнее десятилетие произошли существенные изменения как в безопасности Европы, так и в целом в безопасности Евроатлантического региона. И Венгрия, естественно, не остается в стороне от происходящих процессов. Некоторые аспекты этих перемен кажутся позитивными, так как возможность возникновения исключительно европейской войны уменьшилась, а регионально-этнические конфликты 1990-х годов были улажены, по крайней мере, в военном смысле. Несмотря на это, возникли новые вызовы безопасности—в особенности, терроризм, —которые могут потребовать вмешательства вооруженных сил. В настоящее время Венгерская Республика разрабатывает Национальную военную стратегию, которая—в соответствии с «Основными принципами политики безопасности и обороны»², «Стратегией национальной безопасности»³ и «Реформой обороны»⁴ —отвечает на вызовы этой новой эпохи.

Дальнейшее сохранение Венгерских сил обороны (ВСО) определялось их конечной целью – содействовать обеспечению соблюдения интересов национальной безопасности Венгрии. Поэтому чрезвычайно важно четко представлять роль ВСО, принципы, при которых Венгерские силы обороны могут быть задействованы, и основные направления их технического развития и финансирования – принципы, которые наилучшим образом могут содействовать успешному выполнению данной миссии.

* Подполковник Имре Такач является старшим офицером штаба Министерства обороны Венгрии, г. Будапешт. Мнения, выраженные в данной статье, представляют исключительно авторскую точку зрения и могут не совпадать с официальной точкой зрения или официальной позицией.

¹ Sun-Tzu, *The Art of War* (New York: Barnes & Noble Books, 1994), 79.

² «Основные принципы политики безопасности и обороны Венгерской Республики», Резолюция Национальной Ассамблеи 94/1998 (XII.29).

³ «Национальная стратегия безопасности», Указ Правительства 2073/2004.

⁴ «Преобразование и введение новой организационной структуры в Венгерских силах обороны в период 2004–2013», Указ Правительства 2236/2003 (X.1).

Основы военной политики в области обороны

Венгрия воспринимает свою безопасность как всеобъемлющее понятие. Помимо политических и военных аспектов, понятие безопасности включает в себя также экономические, финансовые аспекты, вопросы национальной безопасности, права человека, информационные технологии, а также экологические и юридические аспекты. Венгрия не рассматривает ни одно государство в качестве своего противника и стремится решить любой спорный вопрос исходя из принципов международного права, а также путем мирных средств дипломатии. Подход Венгерской Республики к военной обороне основывается на двух основных принципах: национальной самообороне и сотрудничестве с НАТО. При определении своей оборонной политики и развитии оборонного потенциала Венгрия вносит свой вклад в обеспечение коллективной обороны, урегулирование кризисов и реагирование на кризисные ситуации. Помимо этого Венгерские силы обороны, совместно с другими национальными министерствами и организациями, непосредственно работают в области внутренней обороны государства.

Вызовы безопасности, с которыми в настоящее время сталкивается Венгрия, проявляются на многих уровнях: глобальном, международном, региональном, районном и местном. Угроза в форме военной агрессии с использованием обычных вооружений не предвидится даже в отдаленном будущем. Однако могут возникнуть новые вызовы, которые потребуют от вооруженных сил частичного или полного участия, а также принятия ответных мер.

В ближайший период наибольшую обеспокоенность вызывают следующие три сферы:

1. международный терроризм и его воздействие на Венгрию;
2. региональная нестабильность и сопутствующий ей возможный рост иммиграции и случаев нелегального пересечения границы;
3. распространение оружия массового уничтожения (ОМУ) и средства его доставки.⁵

Помимо указанных трех проблем существуют также военные задачи национального масштаба, включающие защиту гражданских инфраструктур, поддержку гражданских властей в урегулировании кризисов и реагировании на кризисы, а также обеспечение военной помощи правоохранительным органам, как того требует законодательство.

Общие цели и задачи Венгерских сил обороны

Силы обороны являются неотъемлемой частью государственной институциональной структуры в Венгрии и представляют собой незаменимые элементы национальной обороны и обеспечения соблюдения национальных интересов. Вен-

⁵ «Проект Национальной военной стратегии Венгерской Республики», Раздел 1, пункт 20.

герским силам обороны доверена ответственная задача защищать территориальную целостность и неприкосновенность границ и воздушного пространства Венгрии, обеспечивая реальный эффект сдерживания. Более того, вооруженные силы Венгрии собирают, обрабатывают и охраняют разведывательные данные; они также оказывают помощь гражданским властям в таких областях, как принятие ответных мер в кризисных ситуациях, ликвидация последствий стихийных бедствий, уничтожение неразорвавшихся снарядов, поисково-спасательные операции, воздушное патрулирование и распределение частот.

В случае угрозы территориальной целостности Венгрии или в случае необходимости отражения атаки, все войска будут полностью мобилизованы для решения этих задач.⁶ В странах, находящихся в непосредственной близости к Венгрии, все еще существует вероятность возникновения внутреннего конфликта или конфликта между соседними государствами, и целью таких конфликтов не будет угроза территориальной целостности Венгрии. В таких случаях вооруженные формирования сухопутных войск или военно-воздушных сил какой-либо соседней страны могут пересечь венгерскую границу. В этой ситуации Венгерским силам обороны будет приказано выполнять функции по охране государственных границ.⁷

В случае масштабных стихийных бедствий или техногенных катастроф, или крупных аварий на производстве, Венгерские силы обороны используют имеющийся потенциал для оказания содействия гражданским властям в предотвращении и ликвидации последствий кризисных ситуаций. Осуществление управления гуманитарной кризисной ситуацией и оказание помощи перемещенным лицам являются задачами, в решении которых вооруженным силам будет также приказано принять участие.⁸

Прецеденты в истории

В период после второй мировой войны и до наших дней венгерским вооруженным силам несколько раз приходилось использовать свой военный потенциал в разрешении внутренних проблем государства, но по большей части это были мирные операции. Армия принимала участие в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий и других катастроф. Единственное исключение из этого списка – это роль вооруженных сил в революции 1956 года, которая будет обсуждаться далее.

Эпоха «холодной войны» (1945–1990)

В период после второй мировой войны едва ли можно говорить о независимых Венгерских силах обороны ввиду присутствия на венгерской территории советских оккупационных войск. В связи с этим любое военное вмешательство в слу-

⁶ Там же, Раздел 2, пункт 37.

⁷ Там же, Раздел 2, пункт 40.

⁸ Там же, Раздел 2, пункт 47.

чае внутренней кризисной ситуации могло иметь место только с согласия советских оккупационных войск.

Несмотря на это, события в Советском Союзе указывали на возможность кардинальных перемен в советской политике в 1955 году и в начале 1956 года. Например, поездка советского лидера Никиты Хрущева с визитом к Тито в мае 1955 года, подписание государственного договора с Австрией в мае 1955 года, с последующим выводом советских войск из Австрии и, как следствие, политический нейтралитет Австрии, признание нейтралитета Финляндии в сентябре 1955 года. Как написал один историк о возможных последствиях этих событий,

Венгрии казалось логичным, что, раз политика Австрии и Финляндии была приемлема для Советского Союза, то Венгрия может последовать их примеру в своей политической концепции, к которой Советский Союз отнесется терпимо. В то же время такая политическая концепция получила бы поддержку со стороны Запада.⁹

Политическая ситуация в Советском Союзе оказывала огромное влияние на внутреннюю политику Венгрии. Политические изменения в СССР, имевшие место в 1953 году, и раскол в Венгерской коммунистической партии также привели к изменениям в политике Венгрии. Имре Надь, тогдашний премьер-министр Венгрии, заявил о начале реализации программы экономических реформ, а именно: отмене насильственного приема в *колхозы* и увеличении производства потребительских товаров, а также отмене политического террора. Но превалирующие тенденции и довлеющие условия той эпохи не позволили Надю выполнить поставленные задачи. В 1955 году в Советском Союзе переменялся «политический ветер», но причиной провала экономических реформ Надя было в основном отсутствие ресурсов, которые ни страны Запада, ни Советский Союз не были готовы предоставить. Первые симптомы намечающегося мятежа против советского правления в Венгрии появились осенью 1955 года. Более того, «теперь люди требовали ощутимых улучшений [в экономике], а восстание в Познани [Польша] в июне 1956 года показало, что жестокий бунт перестал казаться чем-то невероятным».¹⁰

23 октября 1956 года в Будапеште, у памятника Бему¹¹ и у здания польского посольства, имела место мирная студенческая демонстрация. Полиция попыталась разогнать демонстрантов, когда студенты попробовали прорваться к радиостанции, чтобы по радио объявить о своих требованиях. Предполагалось, что армейские соединения, уже поднятые по тревоге, подавят выступление демонстрантов. Но солдаты отказались открыть огонь по своим соотечественникам и

⁹ В.К. Király and Paul Jónás, *The Hungarian Revolution of 1956 in Retrospect* (New York: Columbia University Press, 1978), 41.

¹⁰ Imre Kovács, *Facts About Hungary* (New York: Waldon Press, 1958), 78.

¹¹ Йозеф Бем, герой-революционер польского происхождения, во времена Венгерской революции в 1848–1849 годах командовал Венгерскими силами обороны.

присоединились к ним.¹² Двадцать шестого октября Имре Надь начал переговоры о выводе советских войск из Будапешта (а затем и из всей Венгрии) и отдал приказ вооруженным силам не вступать в конфликт с советскими войсками. Невероятным было то, что на данном этапе революции соединения Венгерской народной армии не встали ни на чью сторону. И все-таки позже военным не удалось сохранить нейтралитет, и они были втянуты в конфликт в Мошомадьярваре. Мятежники, пытавшиеся добыть оружие, атаковали армейскую казарму. Командир соединения, размещавшегося в этой казарме, отдал приказ открыть огонь в целях самообороны, в результате чего были убиты двадцать три мятежника. Тем временем, следуя запросу Министерства обороны, 37-ой полк моторизованной пехоты, базировавшийся в Кишкунхалаше, уже приближался к Будапешту, где он также встретил сопротивление повстанцев. В результате шестичасового сражения погибли сто человек; многие были ранены.

Хотя предполагалось, что советские войска покинут Будапешт, 30 октября они все еще оставались в городе. Советское руководство, под предлогом необходимости проведения дальнейших переговоров, прислало дополнительное подкрепление в Венгрию. Советские войска ничем не рисковали, имея в своем распоряжении 11 дивизий и 2000 танков. Четвертого ноября, в 5:30 утра, премьер-министр Надь выступил по радио с сообщением о полномасштабном нападении советских войск на Будапешт: «Сегодня утром, на рассвете, советские войска напали на нашу столицу. ... Наши вооруженные силы вступили в бой».¹³

Итог всем хорошо известен. «Столкновения между революционерами и советскими войсками привели к крупным потерям: 2 500 венгров были убиты (1 950 только в самом Будапеште) и более 20 000 ранены. Советская армия потеряла около 2 000 человек, включая тех, кто присоединился к венграм, побратавшись с ними».¹⁴ Однако, когда восстание только началось, правительство приняло правильные решения: во-первых, не отдавать приказ военным соединениям о насильственном разгоне демонстрантов и, во-вторых, не оказывать сопротивление превосходящим по силе советским вооруженным силам. Удивительно, но эти решения привели к тому, что военных стали еще больше уважать, так как «венгерская армия либо присоединилась к революционерам, либо сохранила нейтралитет».¹⁵

После восстания 1956 года венгерские вооруженные силы в основном использовались внутри страны как «подъемная сила» в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий. Можно привести много примеров подобного использования венгерских военных. Наиболее показательным примером может служить наводнение в бассейне реки Тиса в 1970 году. Тогда вооруженные силы

¹² Imre Takács, *The Hungarian Revolution of 1956* (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 2001), стр. 5.

¹³ Király and Jónás, *The Hungarian Revolution of 1956 in Retrospect*, 55.

¹⁴ Zoltán D. Bárány, *Soldiers and Politics in Eastern Europe, 1945–90* (New York: St. Martin's Press, 1993), 64.

¹⁵ Király Béla, *Facts on Hungary* (New York: Waldon Press, 1957), 54.

выделили тысячи военнослужащих в качестве рабочей силы, а также большое количество тяжелой техники.¹⁶

В 1979 году в районе города Сегед военные соединения участвовали в тушении пожара, вызванного взрывом на нефтяной скважине в Алдьо. Зимой 1986 года только венгерская армия, используя свои бронированные транспортные средства, могла поддерживать нормальное снабжение товарами первой необходимости сельских районов недалеко от Секешфегервара и Варпалота, отрезанных от центра сильными снегопадами.

И, хотя первоначально такое применение ресурсов вооруженных сил не предполагалось, до 1990-х годов венгерские корпуса новобранцев использовались во «внутренней экономической области», что означало замещение сельскохозяйственных рабочих и помощь сельскому хозяйству в период уборки урожая. Военные соединения должны были убирать созревший виноград, помидоры, картошку, кукурузу и яблоки.

Более существенным и должным применением военного потенциала было разминирование территорий и уничтожение неразорвавшихся снарядов. В связи с тем, что во время второй мировой войны Венгрия была театром активных военных действий, после войны ее территория была усеяна неразорвавшимися гранатами, бомбами и минами. Районы близ Секешфегервара, озера Балатон, Дебрецена и Будапешта были территориями наиболее интенсивных боев, и поэтому эксперты-саперы были обеспечены работой на годы вперед.¹⁷

Примеры из периода после «холодной войны» (1990–2001)

Период 1990–2001 гг., ознаменовавшийся окончанием «холодной войны» и соответствующими изменениями в оборонной стратегии, не изменил главной функции Венгерских сил обороны. Даже в эту новую эпоху Конституция Венгрии закрепляла следующее положение: «Основная обязанность вооруженных сил – военная защита родины и обеспечение выполнения задач по коллективной защите, вытекающих из международных обязательств».¹⁸ В Конституции дальше говорится о роли вооруженных сил следующее: «Вооруженные силы можно использовать в период состояния бедствия, объявленного в стране в соответствии с положениями Конституции, а именно в следующих случаях: попытки свержения конституционного порядка или вооруженного захвата власти, или в случае дей-

¹⁶ В качестве помощи при стихийных бедствиях Территориальные войска предоставили транспортные вертолеты и вездеходы-амфибии.

¹⁷ В среднем, отряды саперов выезжают на вызовы 3 000 раз в год. В 2004 году они обезвредили более 5 500 артиллерийских снарядов, 1 366 минометных снарядов и 1 326 ручных гранат.

¹⁸ Конституция Венгерской Республики (XX. Закон от 1949), 40/A§, Раздел 1. Изменение в Конституции от 8 ноября 2004 года предусматривает, что «вооруженными силами» являются только Венгерские силы обороны. Пограничные войска стали частью правоохранительных агентств.

ствий, угрожающих в массовом порядке безопасности жизни и имущества граждан, тогда, когда использования полиции не достаточно».¹⁹

В октябре 1990 года в Венгрии возникла довольно опасная ситуация. После решения правительства о повышении цен на бензин таксисты – частники заблокировали магистрали на подступах к Будапешту. Эта волна народного негодования и гражданского неповиновения набрала силу за считанные часы, когда к столичным таксистам присоединились водители из других городов, а также просто владельцы автомобилей. Почти половина страны была парализована. Полиция не собиралась разгонять демонстрантов, главным образом, потому что народ был на стороне водителей. Переговоры между представителями правительства и демонстрантами закончились безрезультатно: только аварийному транспорту и скорой помощи было разрешено проезжать через импровизированные блокпосты. В связи с тем, что эта блокада серьезно угрожала нормальной доставке продуктов, жизненно необходимых населению, правительство—и в особенности, министр внутренних дел—хотело применить Раздел 1, Статью 40/B§ Конституции без предварительного объявления состояния бедствия, требуемого Конституцией. Генерал Кальман Леринц, командующий Венгерскими силами обороны, объявил о том, что он уйдет в отставку, если будет отдан антиконституционный приказ о развертывании формирований вооруженных сил для уничтожения блокпостов на дорогах. Благодаря дальнейшим переговорам, напряженность спала, и в результате правительство отменило свое решение о повышении цен на топливо.

В 1990 году Ирак оккупировал Кувейт, и это событие оказало огромное влияние на всю мировую политику. Из-за начавшейся в 1991 году войны в Персидском заливе, повлекшей за собой международный терроризм, перед вооруженными силами были поставлены новые задачи. В связи с террористической угрозой оборона многих важных сооружений должна была быть усилена, а для выполнения этой задачи у полиции не было достаточно персонала. Таким образом, пограничные войска, которые в то время являлись частью вооруженных сил, были посланы как подкрепление для защиты критически важных инфраструктурных объектов.²⁰

Другим ярким примером применения венгерских вооруженных сил для решения задач внутреннего характера было их участие в Балканских войнах. Расширяющийся кризис в бывшей Югославии, имевший место вследствие распада государства Югославия,²¹ достиг своего апогея во время первой Балканской войны в июле 1991 года. Военные действия в непосредственной близости от венгерской

¹⁹ Конституция Венгерской Республики (XX. Закон от 1949), 40/B§, Раздел 1.

²⁰ Пограничные отряды были развернуты вместе с полками полиции и Республиканской гвардии.

²¹ 3065/1991 Указ Правительства. Данный указ предусматривает, что помимо разделения границ на участки, в функции этих формирований входит патрулирование границ и проведение правоохранительных мероприятий. В Sándor Horácsi, *Border Guard Formation at EU Accession*, available at www.zmka.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2003/1/horpacsi/ferenc/chapter1.htm.

границы угрожали интересам Венгерской Республики. В связи с этим был издан специальный указ правительства, постановивший учредить военные формирования быстрого реагирования, которые могли бы немедленно перекрыть границы Венгрии. В целях реализации поставленной задачи в ноябре 1991 года управления пограничных войск в городах Надьканиза, Печ и Кишкунхалаш развернули соответственно по две роты в наиболее уязвимых местах границы. Венгерские силы обороны предоставили пограничным войскам хорошо подготовленный личный состав и специальное военное оборудование. Данным ротам были переданы бронетранспортеры и противотанковое оборудование. В случае проведения оборонительных операций Стандартные оперативные процедуры (СОП) для указанных рот были бы идентичны Стандартным оперативным процедурам для мотопехотных соединений сухопутных войск.²²

Во время второй волны Балканской войны в 1995 году подразделения пограничных войск были реформированы в батальоны и оснащены вооружением и военными технологиями. Перед этими формированиями стояли задачи по проведению оборонных операций, и лишь после того, как ситуация в сфере безопасности в бывшей Югославии стала носить менее угрожающий характер, они взяли на себя выполнение полицейских функций. Так была создана специальная организация по управлению конфликтными ситуациями, которая сочетала в себе функции пограничной полиции и тактические военно-оборонительные функции и которая была способна быстро обеспечить безопасность государственных границ, должным образом реагировать на случаи нарушения границы, а также контролировать, ограничивать и отражать военные действия.²³ Вслед за урегулированием ситуации и подписанием Дейтонского соглашения пограничные войска были перевооружены: в их распоряжение поступило нескольких новых бронетранспортеров.²⁴

Пограничные войска были не единственными венгерскими военными формированиями, которым было поручено выполнение различных задач во время Балканских войн. В связи с указанной выше террористической угрозой близ границы с Югославией была развернута мобильная радиотехническая рота, а тактический ударный полк из Сентдьордь Дезьо получил приказ охранять закрытую для полетов зону близ атомной электростанции в Пакше. Зенитное ракетное подразделение в Калоча также было переведено на более высокий уровень боеготовности для обеспечения воздушной защиты Пакша и южной границы Венгрии.

1998 и 1999 годы были отмечены сильными наводнениями в Венгрии. Осенью 1998 года в верховьях реки Тисы и ее притоках произошло сильнейшее в

²² Некоторые главы Стандартных оперативных процедур (СОП) для пограничных войск аналогичны Боевому Уставу Венгерской армии, за исключением правоохранительных мероприятий.

²³ Sándor Horácsi, *Border Guard Formation at EU Accession*, available at: www.zmka.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2003/1/horacsiferenc/chapter1.htm.

²⁴ Пограничным войскам было передано 68 бронетранспортеров БТР-80 российского производства. До этого момента они никогда не использовались в боевых операциях.

двадцатом столетии наводнение. Правительство ввело чрезвычайное положение, и военные вертолеты и амфибии оказывали помощь всем нуждающимся. В марте 1999 г. в средней части реки Тиса, близ Солнока, было объявлено предупреждение о наводнении третьей степени. Полиция, военные и сотрудники Директората по предупреждению катастроф государственного масштаба и ликвидации их последствий действовали сообща, чтобы не допустить прорыва дамбы. Вооруженные силы выделили двести человек и три автомобиля-амфибии для перевозки мешков с песком в наиболее удаленные и опасные места.²⁵

После событий 11 сентября (2001 г. – до настоящего времени)

После событий 11 сентября 2001 года общественный интерес (что неудивительно) обратился к вопросу обеспечения защиты атомных электростанций, а также венгерских границ. Степень физической защиты этих ядерных объектов была повышена повсеместно во всем мире. Балаж Ковач, начальник центра для посетителей на атомной электростанции в Пакше, сказал:

В Пакше учитываются объективные, субъективные и технологические характеристики, и это позволяет обеспечить защиту атомной электростанции. Понятно, что организация системы безопасности и защиты станции имеет свои ограниченные возможности, но она полностью соответствует установленным строгим нормам безопасности. Ни над Пакшем, ни над территорией близ него нет зоны, разрешенной для полетов, и в этом районе полностью обеспечивается защита воздушного пространства.²⁶

В 2002 году произошли сильные наводнения по всему бассейну реки Дунай, что имело свои негативные последствия как для Венгрии, так и для большей части Центральной Европы. Вот что сказал министр обороны Ференц Юхас в своей благодарственной речи, обращаясь к личному составу, принимавшему участие в мероприятиях по борьбе с наводнением и ликвидацией последствий этого стихийного бедствия:

В августе произошло небывало сильное наводнение на реке Дунай. Вначале работа была сконцентрирована на участке Мошон-Дунай. 12-ый полк ПВО предоставил 400 человек своего личного состава. На подступах к Будапешту 250 человек личного состава мотопехотной бригады имени Дьорди Клапка оказывали помощь в предотвращении распространения наводнения. В наиболее пострадавших районах близ городов Эстергом, Надьмарош, Вац [и] Сентендре 830 человек личного состава от Командования подготовки Центрального района, 1-ого мотострелкового сводного полка и Центральной школы подготовки военнослужащих сержантского состава помогали защитить имущество граждан. В Будапеште 620 человек личного состава 87-ого тактического вертолетного полка, 89-го десантного полка и Будапештского гарнизона провели ряд

²⁵ Maj. László Komjáthy, *Flooding on the Tisza River 1830–2001* (Budapest: BM Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, 2002), 3.

²⁶ Заявление Центра для посетителей на атомной электростанции в г. Пакш относительно атак 11 сентября 2001 г.

мероприятий по предотвращению наводнения. Помимо персонала, на ликвидацию последствий наводнения также было выделено 22 вертолета из 89-го транспортно-воздушного мобильного полка и 87-ого тактического вертолетного полка соответственно, а также десять амфибий и одна инженерная машина от 37-ой инженерной бригады имени Ференца Ракоци инженерных войск.²⁷

Государственная политика и юридические полномочия в отношении использования вооруженных сил во внутренних кризисных ситуациях

Основные руководящие принципы политики Венгрии по безопасности и обороне и по урегулированию кризисов определены в Конституции страны, а на более детальном уровне – в следующих документах и законодательных актах, одобренных парламентом:

- в Основном принципе политики Венгерской Республики в сфере безопасности и обороны;
- в Стратегии национальной безопасности Венгерской Республики;
- в Законе об обороне.²⁸

Поправка к Конституции от 8 ноября 2004 года ввела понятие специального периода, удовлетворяющего установленным требованиям, который получил название *ситуации, требующей превентивной обороны*. Это очень важно, поскольку новое оговоренное условие в рамках Конституции запрещало обязательную воинскую повинность. Главное значение данной поправки состоит в том, что в мирное время обязательная воинская служба была запрещена; в ситуации, требующей превентивной обороны, за Национальной Ассамблеей остается право вновь ввести призыв на воинскую службу, в то время как в случае нападения на государство все мужское население обязано служить в армии. В то же время Закон об обороне считает вооруженными силами только Венгерские силы обороны, а пограничные войска относит к категории организаций по поддержанию общественного порядка.

Важно отметить, что в мирное время—то есть без объявления специального периода—как правило, никакое должностное лицо и никакой орган власти не имеют права использовать вооруженные силы в мероприятиях по решению непредвиденных кризисов и конфликтов внутреннего характера. Однако Конститу-

²⁷ Отрывок из благодарственной речи г-на Юхаса к персоналу, принимавшему участие в мероприятиях по борьбе с наводнением и ликвидацией его последствий в августе 2002 года; на сайте: http://www.honvedelem.hu/Archivum_index.php.

²⁸ «Об обороне и Венгерских силах обороны», Закон Национальной Ассамблеи, CV/2004 (8 ноября 2004).

ция Венгерской Республики определяет некоторые специальные периоды, которые являются исключением из этого правила. Это (см. также Таблицу 1):²⁹

- ситуация, требующая принятия превентивных оборонительных мер,³⁰
- чрезвычайное положение;³¹
- неожиданное нападение;³²
- угрожающее положение;³³
- состояние боевой готовности.

Многогранный характер внутренней обороны наиболее отчетливо прослеживается в следующем положении Закона об обороне: «Внутренняя оборона является вопросом национальной важности».³⁴ В поддержании потенциала внутренней обороны Венгерская Республика полагается на свои собственные силы, то есть на ресурсы национальной экономики, готовность своих вооруженных сил и организаций по поддержанию общественного порядка, а также на патриотизм своих граждан.

²⁹ Brig. Gen. Sándor Patyi and Lt. Col. László Tóth, “Cooperation of Civilian and Military Structures in Crisis Management,” in *Conference on Civil-Military Relations in the Context of an Evolving NATO*, ed. Lt. Col. Ferenc Sipos (Budapest: MSZH Printing Office, 1997), 78.

³⁰ «О поправке к Закону (Конституции) XX/1949», Закон Национальной Ассамблеи, CIV/2004 (8 ноября 2004). Данный закон устанавливает, что в § 19, Раздел 3 внесены изменения в виде пункта (n), в котором говорится, что «[Национальная Ассамблея] в случае грозящего неизбежного вооруженного нападения извне или в ходе выполнения международных обязательств объявляет [или обеспечивает] ситуацию, требующую принятия превентивных оборонительных мер, и уполномочивает правительство принять необходимые меры».

³¹ «Конституция Венгерской Республики», § 19, Раздел 3, Пункт (i): «[Национальная Ассамблея] объявляет чрезвычайное положение в случае попытки свержения конституционного порядка или вооруженного захвата власти, особенно в случае стихийных бедствий или аварий на производстве и техногенных катастроф».

³² Там же, § 19/E, Раздел 1: «В случае неожиданного нападения извне или в целях защиты территориальной целостности Венгрии с помощью резервных национальных сил или соединениями ВВС и ПВО альянсов, или для защиты конституционного порядка, жизни граждан и их имущества и для обеспечения соответствующего общественного порядка, правительство, руководствуясь Планом обороны, утвержденным Президентом, пока не будет объявлено состояние боевой готовности, должно действовать незамедлительно».

³³ Там же, § 35, Раздел 1, Пункт (i): «[Правительство] в случае стихийного бедствия, угрожающего жизни и имуществу граждан, или во избежание последствий такого бедствия предпринимает все необходимые меры». См. также «О предотвращении катастроф», Закон LXXIV/1999, § 2, Раздел 1, 2 (22 июня 1999).

³⁴ «Об обороне и Венгерских силах обороны», § 1, Закон Национальной Ассамблеи, CV/2004 (8 ноября 2004).

Таблица 1: Схема специальных периодов

Характер опасности	Внешняя опасность	Внутренний социальный конфликт/ внутренняя опасность	Бедствие	Внешняя опасность
Конституционное положение дел	Состояние войны; Опасность войны	Попытка свержения конституционного строя, захвата власти с использованием силы; Деятельность, подобная террористической; Стихийное бедствие или промышленная катастрофа	Стихийное бедствие	Неожиданная атака со стороны внешней вооруженной группы
Конституционная классификация состояния	Превентивная оборонная ситуация или состояние боевой готовности	Чрезвычайное положение	Состояние опасности	Конституция § 19/E
Орган власти	Совет Национальной обороны или Национальная Ассамблея	Президент	Правительство	Правительство

Когда создается система внутренней обороны, в целях правильного планирования должна приниматься во внимание возможность возникновения войны. Организационная структура и меры должны разрабатываться согласованно и соответствовать друг другу. Легко понять, что подготовка и планирование ситуации на случай войны включает в себя подготовку осуществления превентивных мер против более мелких и простых опасностей, а также ликвидацию их последствий. Логическим обоснованием и основной причиной создания и деятельности системы национальной обороны является следующее:

- защита конституционного государства;
- создание интегрированной системы, способной функционировать в специальные периоды;
- внедрение модульной структурированной системы элементов обороны (см. Таблицу 2).³⁵

Данная комплексная система внутренней обороны может быть подразделена на гражданские и военные элементы. Военные элементы внутренней обороны включают в себя вооруженные силы (Венгерские силы обороны) и организации, ответственные за обеспечение общественного порядка (полицию, пожарные ко-

³⁵ Источник: доклад Секретариата Комитета обороны Будапешта.

Таблица 2: Элементы внутренней обороны

Национальные элементы	Оборонные элементы
Гражданские элементы (подготовка к обороне и национальная мобилизация)	Военный элемент (система вооруженной охраны)
Управление обороной	Венгерские силы обороны
Гражданская защита (здравоохранение и охрана имущества жителей)	Организации по поддержанию общественного порядка (пограничные войска, полиция, пожарные команды, Управление по предотвращению катастроф)
Национальная экономика	

манды, пограничные войска и так далее).³⁶ Основными задачами Венгерских сил обороны являются защита независимости государства, ее территории, жителей, материальных ценностей от атак извне, а также оборона и защита воздушного пространства Венгрии.³⁷

Помимо выполнения своих основных обязанностей, они сотрудничают в таких областях, как:

- защита и оборона институтов, требующих особой повышенной степени защиты с точки зрения внутренней безопасности;³⁸
- борьба против международного терроризма (с подготовленными специальными силами);³⁹
- избежание военных действий или насилия, совершаемого с использованием оружия (как определено в § 40/В, Раздел (2) Конституции);⁴⁰
- уничтожение неразорвавшихся снарядов;⁴¹
- содействие в принятии превентивных мер по предотвращению катастроф и ликвидации их последствий;⁴²
- предоставление специального военного оборудования и знаний другим государственным институтам (на основе возмещения расходов).⁴³

³⁶ Поправка к Конституции, § 4, Раздел 1, Закон Национальной Ассамблеи, CIV/2004 (8 ноября 2004).

³⁷ «Об обороне и Венгерских силах обороны», § 70, Раздел 1, Пункт (а), Закон Национальной Ассамблеи, CV/2004 (8 ноября 2004).

³⁸ Там же, § 70, Раздел 1, Пункт (d).

³⁹ Там же, § 70, Раздел 1, Пункт (с).

⁴⁰ Там же, § 70, Раздел 1, Пункт (f).

⁴¹ Там же, § 70, Раздел 1, Пункт (g).

⁴² Там же, § 70, Раздел 1, Пункт (h).

⁴³ Там же, § 70, Раздел 1, Пункт (i).

Конституционная правомочность использования вооруженных сил обеспечивается при строгом соблюдении следующих неперенных условий:

- вооруженные силы могут быть использованы при заранее оговоренных условиях;
- вооруженные силы должны использоваться в соответствии с положениями Конституции;
- Командование вооруженными силами контролируется и ограничивается следующими институтами власти:
 - парламентом;
 - президентом;
 - правительством;
 - Советом национальной обороны.

В случае предотвращения военных действий или насилия с применением оружия (как определено в § 40/В, Раздел (2) Конституции), обязательным является определение целей, временных рамок и места проведения операции, а также задач, численного состава и техники (вооружений) задействованных военных подразделений. Развернутые вооруженные силы подчиняются своему непосредственному командованию.⁴⁴

Для предотвращения катастроф и в целях осуществления мер по ликвидации их последствий, для передачи военной техники и знаний начальник штаба обороны может отдать приказ о развертывании до ста единиц личного состава на период до двадцати одного дня. Министр обороны правомочен отдавать приказы такого рода на более длительные периоды или приказы о привлечении к операции большего количества войск. Если ситуация потребует участия войск численностью более трех тысяч человек, министр обороны дает санкцию на такое их использование, но он обязан уведомить об этом Национальную Ассамблею.⁴⁵

Следует упомянуть также, что в поправке к Конституции установлено следующее: «Главной функцией полиции является поддержание общественного правопорядка», в то время как «главной функцией Пограничных войск является охрана границ».⁴⁶ Помимо своих основных функций, организации по поддержанию общественного порядка выполняют задачи по обеспечению обороны, подобные тем, которые стоят перед вооруженными силами, например:

- вооруженную охрану объектов и людей;
- поддержку вооруженных сил в определенных видах деятельности;
- участие в принятии мер по защите населения;

⁴⁴ Там же, § 71.

⁴⁵ Там же, § 72, Раздел 1.

⁴⁶ Поправка к Конституции, § 4, Раздел 2, Подразделы (2) и (3), Закон Национальной Ассамблеи, CIV /2004 (8 ноября 2004).

- сотрудничество в выполнении заданий в специальные периоды.⁴⁷

Согласно Конституции, только Национальная Ассамблея, президент, правительство, Совет национальной обороны и соответствующий министр (например, министр обороны) как органы управления национальной обороной имеют право и полномочия для управления военными действиями с целью обеспечения внутригосударственной безопасности. В административном плане, Венгрия поделена на девятнадцать округов, а двадцатая административная единица – это столица государства, город Будапешт. Однако в общей сложности в Венгрии насчитывается около 3150 населенных пунктов. Вряд ли возможно централизованно управлять всеми 3150 населенными пунктами, девятнадцатью округами, двадцатью тремя районами и одним центром-метрополией в ситуации, когда существует угроза безопасности.

В связи с этим, поскольку все населенные пункты заинтересованы в обеспечении внутренней обороны, в каждом из них имеется свой собственный Комитет обороны. Мэр каждого из этих населенных пунктов является главой местного Комитета обороны. Он, под руководством губернатора округа, подготавливает местный план обороны и отвечает за выполнение местных задач по обеспечению внутренней обороны.

Эти планы обороны населенных пунктов включаются в планы обороны округов. Главным ответственным лицом за осуществление плана обороны округа является окружной губернатор, непосредственно подчиняющийся национальному правительству или соответствующему министру.

Планы обороны округа подаются в Управление обороны при Министерстве обороны, и все вместе эти местные планы образуют план обороны страны. Представленные планы подготовлены на случай самых разных вариантов обстановки, т.е. здесь и предотвращение стихийных бедствий; и ликвидация последствий стихийных бедствий; и инциденты, связанные с загрязнением химическими или другими вредными веществами, и ядерные инциденты, и инциденты, связанные с вооруженным нападением. В общей сложности, у каждого округа двадцать два подготовленных плана по возможным вариантам обстановки. Из-за особой важности с точки зрения безопасности все эти планы имеют гриф секретности.

Бригадный генерал Шандор Пати⁴⁸ использует упрощенную модель командования национальной обороной, чтобы показать все действующие субъекты, исполняющие определенную роль в обеспечении внутригосударственной безопасности, а также порядок подчиненности в том виде, в котором он существует либо в мирное время, либо в специальные периоды. Командование всеми мероприятиями по обеспечению национальной безопасности, за исключением ситуаций, описанных в § 19/Е Конституции, т.е. в случае «вооруженной атаки», воз-

⁴⁷ «Об обороне и Венгерских силах обороны», § 6, Раздел 1, и § 42, Раздел 2, Пункты (b-e), Закон Национальной Ассамблеи, CV/2004 (8 ноября 2004).

⁴⁸ Brig.Gen. Sándor Patyi and Lt.Col. László Tóth, “Cooperation of Civilian and Military Structures in Crisis Management,” 92.

ложено на президента, Национальную Ассамблею и правительство. В ситуациях, описанных в § 19/Е Конституции, Национальная Ассамблея объявляет либо состояние превентивной обороны, либо состояние повышенной боеготовности, а также учреждает Совет обороны. Совет обороны, в свою очередь, осуществляет командование внутренней обороной Венгерской Республики.⁴⁹ Совет обороны состоит из президента, спикера парламента, лидеров партийных фракций, премьер-министра и начальника штаба обороны.

Типы вооруженных сил и организации по поддержанию общественного порядка

Регулярные вооруженные силы

Регулярные вооруженные силы Венгерской республики состоят из сухопутных войск, военно-воздушных сил и войск противовоздушной обороны, центральной службы материально-технического обеспечения и групп технической поддержки, а также других организаций, таких как Оперативный центр объединенных сил, Командование Будапештским гарнизоном, соединения, находящиеся в непосредственном подчинении начальника штаба обороны, персонал Министерства обороны и подчиняющиеся ему организации (см. Таблицу 3).⁵⁰

Таблица 3: Численность личного состава регулярных вооруженных сил (данные на 1 января 2005)

Организация	Офицеры	Военнослужащие сержантского состава	На контрактной основе	Всего
СВ	1357	3366	4895	9618
ВВС, ПВО	1387	2369	1836	5916
Подразделения Центральной службы материально-технического обеспечения	917	1143	507	2567
Другие организации	1716	1857	939	4512
Министерство обороны и подчиняющиеся ему организации	2252	824	0	3076
Итого	7629	9883	8177	25689

⁴⁹ «Об обороне и Венгерских силах обороны», § 61, Раздел 1, Закон Национальной Ассамблеи, CV/2004 (8 ноября 2004).

⁵⁰ Источник: Центр военной администрации и обработки данных Сил обороны.

Организации по поддержанию общественного порядка

Организации, отвечающие за поддержание общественного порядка, включают в себя полицию, пограничные войска, пожарные команды, Директорат по предотвращению катастроф. Численность личного состава в каждой из перечисленных организаций указана в Таблице 4.⁵¹

Таблица 4: Численность личного состава организаций по поддержанию общественного порядка (данные на 1 февраля 2005)

Организация	Гражданские служащие	На действительной службе	Всего
Полиция	8612	31245	39857
Пограничные войска	1719	11573	13292
Директорат по предотвращению катастроф	725	1043	1768
Пожарные команды при местном правительстве	405	7562	7968
Итого	11056	43861	54917

Резервные силы

Согласно заявленным намерениям правительства относительно создания вооруженных сил, полностью комплектуемых личным составом по найму, в мирное время в армии можно будет служить только на добровольных началах. Резервные силы также полностью состоят из добровольцев, и эта ситуация, возможно, приведет к дальнейшему сокращению численности вооруженных сил Венгрии. Юридическая основа этих перемен заложена в Конституции и в Законе об обороне. В соответствии с Законом об обороне, Центр военной администрации и обработки данных и командование резерва ведут учет годных к воинской службе граждан мужского пола от восемнадцати до сорока лет для службы в резерве. Таких граждан называют «возможными резервистами», и их группируют по двум категориям: обученные и необученные, в зависимости от того, прошли они военную подготовку или нет. Последние годы у Венгерских сил обороны в условиях мирного времени имеется 165 вакансий для резервистов вооруженных сил, из которых 50–60 заполнены. Министр обороны намеревается увеличить количе-

⁵¹ Источник: Главное Управление политики людских ресурсов, Министерство внутренних дел Венгрии.

ство резервистов в мирное время до 3000 человек в течение следующих двух-трех лет.⁵²

Однако в ситуации, требующей принятия превентивных оборонительных мер, после того как Национальная Ассамблея примет решение о повторном введении обязательной воинской повинности, все мужское население страны будет обязано нести воинскую службу.⁵³ Данное положение автоматически вводится в случае объявления чрезвычайного положения, никакого решения Национальной Ассамблеи не требуется.

Защита критически важной инфраструктуры

Как правило, вооруженные силы не принимают участия в защите критически важных инфраструктур в мирное время, за исключением охраны объектов военной инфраструктуры, которые также считаются важными с точки зрения внутригосударственной безопасности. Но организации по поддержанию общественного порядка отвечают за выполнение своих задач, определенных законодательством в условиях мирного времени.

В то же время вооруженные силы, под руководством министра обороны, вносят свой вклад в строительство и поддержание работы критически важных инфраструктур и инфраструктурных объектов, таких как медицинские объекты, транспортные и телекоммуникационные сети, служба воздушного предупреждения, метеорологическая служба, а также системы определения и предупреждения ядерной, бактериологической, химической и радиологической опасности.⁵⁴ Наиболее заметным элементом данной инфраструктуры является Оперативный Центр по охране воздушного суверенитета, в котором служит военный персонал. Данный Оперативный Центр является частью системы противовоздушной обороны, интегрированной в НАТО; он дает картину всего происходящего в небе Европы в реальном режиме времени. Оперативный Центр по охране воздушного суверенитета также сотрудничает с гражданской системой контроля над воздушными перевозками, обеспечивая в некоем роде дублирующую систему управления воздушным движением гражданского авиатранспорта. Помимо Оперативного Центра по охране воздушного суверенитета Венгерские ВВС осуществляют рутинное патрулирование воздушного пространства, обеспечивают воздушную защиту атомной электростанции в Пакше, а также контролируют запрещенную для полетов зону над этой электростанцией.

⁵² Телефонное интервью с полковником д-ром Яношем Крисбаи, заместителем начальника Управления общественной политики Министерства обороны, и с полковником Ференцем Такачем, начальником отделения личного состава Венгерских сил обороны, 17 марта 2005.

⁵³ См. Поправка к Конституции, § 6, Раздел 1, Закон Национальной Ассамблеи, CIV/2004 (8 ноября 2004); «Об обороне и Венгерских силах обороны», § 6, Раздел 1, и § 83, Раздел 1, Закон Национальной Ассамблеи, CV/2004 (8 ноября 2004).

⁵⁴ «Об обороне и Венгерских силах обороны», § 52, Раздел 1, Пункт (d), подпункт (dc), Закон Национальной Ассамблеи, CV/2004 (8 ноября 2004).

После событий 11 сентября Национальная Ассамблея в своем Указе 62/2001 (IX.25) утвердила меры по борьбе с террористической угрозой. Претворяя эти меры в жизнь, правительство Венгрии также попыталось реализовать так называемую «ренегатскую концепцию» в рамках Закона об обороне. В этой концепции утверждается, в частности, следующее:

Вооруженные силы, участвующие в защите воздушного пространства Венгерской Республики могут открывать предупредительный огонь по самолету, находящемуся в воздушном пространстве Венгрии, или вести стрельбу на уничтожение такого самолета, если:

- a. он использует свою систему вооружений;
- b. он любыми другими средствами угрожает жизни или собственности либо может стать причиной катастрофы;
- c. по каким-то другим признакам очевидно, что он намеревается совершить действия, указанные в пунктах a), b) и умышленно не отвечает на вызов воздушного патруля.

В таких случаях патруль воздушной обороны или соединения войск противовоздушной обороны могут открыть предупредительный огонь или огонь на уничтожение только по приказу дежурного генерала ВВС.⁵⁵

Более того, вооруженные силы используют так называемую Систему обнаружения и оповещения о применении ядерных, бактериологических, химических и радиологических веществ, предназначенную для постоянного анализа проб воздуха и воды. В случае кого-либо загрязнения, данная система дает рекомендации по необходимым действиям.⁵⁶

На случай вооруженной атаки или на случай худшего сценария, то есть на случай войны, начальником штаба обороны был разработан план обороны. Этот план охватывает все аспекты командования и управления вооруженными силами, боевого обеспечения и подготовки страны к оборонительной операции. Министр обороны через премьер-министра представляет президенту для одобрения свой разработанный план обороны. Ввиду государственной важности этой информации, детали плана обороны засекречены.

⁵⁵ Там же, § 132, Раздел 1, Пункты (a-c) и Раздел 4.

⁵⁶ Интересно, что венгерские вооруженные силы имеют уникальную мобильную лабораторию по идентификации ядерного, бактериологического или химического загрязнения. Эта лаборатория является частью военного оборудования, которое венгерские вооруженные силы предлагают НАТО. До настоящего времени лаборатория не была задействована в Венгрии. Однако она была вкладом Венгрии в обеспечение безопасности Олимпийских игр 2004 года в Афинах, Греция. Уникальность данной лаборатории состоит в том, что ее способность к развертыванию соответствует критерию способности к развертыванию национальных резервных сил. Сотрудники лаборатории способны обнаружить любую форму известных веществ в течение одного – шести часов.

Другие виды военной вспомогательной помощи

Контртеррористическая деятельность внутри страны

Как правило, венгерские вооруженные силы не участвуют во внутренних контртеррористических операциях. Несмотря на это, военные берут на себя выполнение определенных контртеррористических функций, хотя и предполагается, что такая деятельность направлена главным образом на усиление собственной защиты.

В Венгрии существует пять агентств, занимающихся сбором, обработкой и рассылкой разведывательной информации. Два из них находятся под непосредственным контролем со стороны министра обороны: Служба военной разведки и Служба военной безопасности. Служба военной разведки осуществляет сбор секретной информации и данных из открытых источников, главным образом, за рубежом. Она уделяет особое внимание военным аспектам национальной обороны. Более того, данная Служба собирает информацию о террористических организациях, потенциально представляющих угрозу вооруженным силам.⁵⁷ Главной задачей Службы военной безопасности, с другой стороны, является защита сил, включающая осуществление контртеррористических и контрразведывательных мероприятий.

Остальные три агентства являются гражданскими агентствами национальной безопасности: Служба поддержки национальной безопасности, Управление национальной безопасности и Агентство информации. Служба поддержки национальной безопасности предоставляет все необходимые технические средства остальным службам национальной безопасности для выполнения ими своих обязанностей. В обязанности Управления национальной безопасности входит выполнение задач по обеспечению безопасности в Венгрии, в то время как Агентство информации отвечает за операции за рубежом.⁵⁸

В результате террористических атак 11 сентября в США и позднее, осенью 2003 года в Стамбуле и в марте 2004 года в Мадриде, правительственный Кабинет по национальной безопасности решил учредить Комитет по координации контртеррористических мероприятий. В состав Комитета вошли Служба военной разведки, Служба военной безопасности, Управление национальной безопасности, Служба поддержки национальной безопасности, Агентство информации, полиция, а также пограничные войска. Свою цель Комитет по координации анти-террористических мероприятий видит в том, чтобы

... повысить эффективность сотрудничества служб национальной безопасности, повысить защиту граждан, объектов, наиболее уязвимых с точки зрения потенциальных террористических атак [и] и терроризма, вести строгое наблюдение

⁵⁷ См. www.kfh.hu/hu/frame/rend.htm, сайт посещался 13 февраля 2005.

⁵⁸ См. www.nemzetbiztonsag.hu/szolgalatok.php, сайт посещался 13 февраля 2005.

за лицами и организациями, считающимися возможными пособниками проведения террористических атак.⁵⁹

Гражданские беспорядки

В общем, в сферу профессиональной деятельности вооруженных сил урегулирование гражданских волнений не входит в основном потому, что, как говорится в американской поговорке, «если у тебя есть только молоток, ты во всем видишь гвоздь». А так как вооруженные силы специально подготовлены для ведения войн, то гражданское восстание становится задачей для организаций по поддержанию общественного порядка, таких как полиция. Несмотря на это, согласно § 40/B, Раздел (2) Конституции, вооруженные силы могут быть применены для подавления беспорядков или разгона демонстрантов, но только после объявления специального периода и только если полиция не способна справиться с данной задачей. Однако в ходе военной подготовки даются некоторые приемы и методы осуществления контроля над гражданскими бунтами, но только военнослужащие, которых готовят для операций по поддержанию мира за рубежом, получают всеобъемлющую подготовку по контролю над гражданскими волнениями.

Поддержка гражданских органов

Наиболее очевидной и жизнеспособной помощью гражданским органам со стороны венгерских вооруженных сил может быть многонациональный инженерный батальон «Тиса», образованный 18 января 2002 года. Этот батальон является военным формированием численностью 800 человек из Венгрии, Словацкой Республики, Румынии и Украины. От каждой из указанных стран в составе батальона участвуют не более 200 человек соответственно, при этом инженерно-технический состав каждого из национальных контингентов – не менее 100 человек.

Целью этого батальона «по вызову» является осуществление операций по ликвидации последствий стихийных бедствий в районе бассейна реки Тиса в сотрудничестве с другими агентствами и институтами, осуществляющими операции по ликвидации последствий стихийных бедствий. У личного состава батальона нет ни оружия, ни боеприпасов. Батальон не участвует в сражениях, а проводит разведку (определяет масштабы угрозы, исследует условия для проведения операций по ликвидации последствий стихийных бедствий), осуществляет ликвидацию последствий наводнения (укрепление берегов реки, непосредственное спасение людей и их имущества, эвакуация людей и имущества из пораженных районов, расчистка дорог, уборка упавших деревьев, основные подводные работы, возведение временных мостов) или выполняет другие обязанности, необходимые для ликвидации последствий непредвиденных экологических кризис-

⁵⁹ См. www.nbh.hu/terror.htm, сайт посещался 13 февраля 2005.

ных ситуаций.⁶⁰ Подразделения, выделенные Венгрией из 5-ой бригады легкой пехоты «Иштван Бочкай» для службы в этом формировании, участвуют в операциях по ликвидации последствий кризисных ситуаций по требованию.

Особенности оказания помощи вооруженными силами без объявления специальных периодов

Выше уже указывалось, что в общем не существует правовой основы для использования вооруженных сил во внутренних кризисных ситуациях. Несмотря на это, поправка к Конституции и новый Закон об обороне дают определение специальным случаям, когда правительство Венгрии может использовать вооруженные силы во внутренних кризисных ситуациях без официального объявления специальных периодов.

В поправке к Конституции устанавливается следующее:

Для предотвращения задержки законодательного характера в Парламенте, в случае неизбежной угрозы, правительство может принять решение о введении положения превентивной обороны. Правительство, до принятия решения Национальной Ассамблеей, но не более шестидесяти дней, может принимать меры по предотвращению опасности.⁶¹

Вышеуказанный абзац означает, что правительство имеет свой собственный арсенал средств для проведения необходимых мероприятий по принятию превентивных мер. Необходимо отметить, что меры, принятые в течение шестидневного периода, могут касаться только государственной администрации, организаций по поддержанию общественного порядка и Венгерских Вооруженных Сил, без оказания прямого влияния на граждан.

Правительство, в целях выполнения задач, вытекающих из клаузулы (m) пункта 35 Раздела 1 Конституции, может применять меры, которые обычно требуют развертывания вооруженных сил, а именно:

- использование военной авиадиспетчерской службы в контроле над гражданским воздушным транспортом;
- применение ограничительных мер по управлению частотами и радиовещанием;

⁶⁰ Техническое соглашение между Министерством обороны Венгрии, Министерством национальной обороны Румынии, Министерством обороны Словацкой Республики и Министерством обороны Украины касательно реализации положений соглашения между правительством Венгерской Республики, правительством Румынии, правительством Словацкой республики, Кабинетом Министров Украины о формировании Многонационального инженерного батальона, – подписано 18 января 2002 года в Будапеште; Статья VI, Раздел 1-2.

⁶¹ Поправка к Конституции § 3, Раздел 2, Закон Национальной Ассамблеи CIV/2004 (8 ноября 2004). См. также: Конституция Венгерской республики, § 35, Раздел 1, Пункт (m).

- распределение назначенного персонала вооруженных сил и организаций по поддержанию общественного порядка, а также оборудования по критически важным оборонным инфраструктурным объектам;
- эксплуатационно-оперативная подготовка местности для обороны;
- специальные контртеррористические операции с применением специально подготовленных вооруженных сил;
- ужесточение процедур по проверке лиц и транспорта при входе/въезде на правительственные и военные объекты, а также на объекты других учреждений, работающих в сфере обеспечения внутригосударственной безопасности, включая ограничения, запреты и эвакуацию;
- Проверка одежды и транспорта лиц при входе/въезде на правительственные и военные объекты, а также на объекты других учреждений, работающих в сфере обеспечения внутригосударственной безопасности; поиск и уничтожение объектов неизвестного происхождения;
- ужесточение мер по обеспечению безопасности границ и контролю;
- ужесточение контроля над почтовыми услугами.⁶²

Заключение

Согласно Конституции и Закону об обороне, главной целью Венгерских сил обороны является защита независимости страны, целостности территории, ее граждан и материальных ценностей против внешней атаки, а также оборона и защита национального воздушного пространства. В дополнение к этим задачам, вооруженные силы осуществляют защиту и оборону объектов, требующих повышенных мер безопасности с точки зрения внутренней обороны, борются с международным терроризмом с помощью подготовленных специальных сил, нейтрализуют боевые действия или насилие, совершаемое с применением оружия (как определено в пункте 40/В Раздела (2) Конституции); уничтожают неразорвавшиеся снаряды, вносят свой вклад в принятие превентивных мер против стихийных бедствий и по ликвидации последствий кризисных ситуаций, а также предоставляют специальную военную технику и знания другим государственным институтам.

Как правило, венгерские вооруженные силы не могут конституционно применяться в мирное время в Венгрии. Однако Конституция определяет пять специальных периодов: ситуацию, требующую принятия превентивных оборонительных мер, чрезвычайное положение, неожиданное нападение, угрожающее положение и состояние повышенной боевой готовности. Таким образом, Конституция оговаривает особые ситуации внутри страны, в которых вооруженные силы могут играть определенную роль.

⁶² «Об обороне и Венгерских силах обороны», § 201, Пункт (а-г), Закон Национальной Ассамблеи, CV/2004 (8 ноября 2004).

Развертывание вооруженных сил в мирное время и в специальные периоды (за исключением случаев вооруженной атаки, как определено в §19/Е Конституции) контролируется и осуществляется Национальной Ассамблеей, президентом, правительством и ответственным министром. Для таких вариантов обстановки должны осуществляться планы, разработанные местными комитетами обороны. Эти планы содержат меры (как гражданского, так и военного характера) на случай всех прогнозируемых вариантов обстановки, начиная с противопожарных мер до превентивных оборонительных мер и управления ликвидацией катастрофических последствий ядерного, химического, бактериологического и радиологического загрязнения.

Таким образом, венгерские вооруженные силы в настоящее время обладают самым разнообразным и богатым опытом в оказании содействия гражданским властям по широкому спектру миссий, связанных с обеспечением внутригосударственной безопасности. В Венгрии, являющейся новым членом НАТО, гражданские и военные власти активно работают над тем, чтобы обеспечить готовность и способность страны выполнять все поставленные перед ней задачи, включая внутренние.

Груз истории: вооруженные силы и внутренняя безопасность Германии

*Полковник Герхард Клозе **

Введение

Для правильного понимания отношения Германии к вопросу обеспечения внутригосударственной безопасности и к обороне внутренней территории государства, а также к участию вооруженных сил в операциях внутри страны, важно понимать, что немцы считают свои вооруженные силы—Бундесвер—организацией, созданной с единственной целью – обеспечения обороны и безопасности страны. Защита немецкой земли всегда являлась главной задачей вооруженных сил Германии. На протяжении большей части истории Германии обеспечение внутригосударственной безопасности страны, а также ее оборона осуществлялись как операции внутри страны. Для Германии, расположенной в центре Европы и почти со всех сторон окруженной потенциальным противником, всегда существовало только два способа организации национальной обороны: осуществлять ее либо внутри страны, либо за ее пределами.

На протяжении веков Германия была готова использовать свою территорию в качестве поля битвы для защиты страны. Это особенно справедливо в отношении периода «холодной войны», когда территория Германии рассматривалась в качестве плацдарма для крупного сухопутного конфликта в ходе третьей мировой войны, если она начнется. Также считалось, что Германия могла стать объектом ядерных ударов в случае развязывания третьей мировой войны. За сорок пять лет «холодной войны» Германия свыклась с мыслью о необходимости организации оборонительных действий исключительно на своей собственной территории. Официальных планов по пересечению границ и организации обороны страны за пределами Германии не существовало, в отличие от предыдущих периодов истории.

Подобный взгляд на проблемы национальной обороны по-прежнему разделяется большинством жителей Германии. Тем не менее, тот факт, что обычные вооруженные силы больше не угрожают территории Германии, пока не смог вытеснить этот устаревший взгляд на оборону внутренней территории государства – даже в среде военных. Помимо этого, большая часть населения Германии не воспринимает новую угрозу, исходящую от международного терроризма, как потенциальную военную угрозу. В этой связи, концептуальные и юридические основы военных действий вооруженных сил Германии на собственной территории по-прежнему зиждутся на двух основных состояниях: наличия/отсутствия обычной военной угрозы и нападения на германскую территорию. Таким образом, с

* Полковник (в отставке) Сухопутных войск ФРГ Герхард Клозе служил главным штабным офицером по внутренним операциям в Объединенном штабе ВС Германии. Имеет обширный опыт участия в операциях НАТО и объединенных сил.

правовой точки зрения в Германии проводится четкое различие между двумя состояниями—войны и мира,—определение которых осуществляет парламент Германии.

Существующая правовая структура, призванная решать вопросы, связанные с указанными двумя основными состояниями, для большинства жителей Германии по-прежнему представляется обоснованной. Немецкое общество, по-видимому, будет придерживаться этих простых «черно-белых» понятий до тех пор, пока данный подход не продемонстрирует свою несостоятельность.

Подход США к обеспечению своей внутригосударственной безопасности отличается коренным образом. Серьезной угрозы для территории США никогда не существовало, по крайней мере, со стороны обычных сухопутных войск. Поэтому реагирование Америки на возникновение новой ситуации в сфере международной безопасности оказалось иным. В Германии же главной проблемой является изменение системы, к которой все привыкли за многие годы и которая, как представляется, до сего момента сбоев не давала.

Ситуация, в которой находится Германия, имеет и еще одно отличительное качество. После окончания второй мировой войны и разгрома фашистского режима произошла коренная перестройка германского общества, его политической системы и, в рамках этих изменений, вооруженных сил Германии. Новое начало, положенное оккупацией Германии союзными войсками после войны, предусматривало строгие ограничения на применение политической власти. Само собой разумеется, что главной задачей было не допустить повторного превращения Германии в могущественную и опасную державу.

Данный процесс имел также еще одно последствие. Политические лидеры Германии, на которых была возложена задача создания новой правовой и политической системы, стремились устранить любые возможности злоупотребления центральной политической и военной властью. Большинство авторов конституции Германии сами пострадали от фашистского режима. Те, кто руководствовался принципом «это никогда не должно повториться», были вынуждены пойти на ряд компромиссов при формировании новой политической системы.

Исторические предпосылки создания новой конституции повлияли на ее юридическую основу, определившую форму новой немецкой демократии и вид ее вооруженных сил. Этот факт необходимо учитывать для понимания ограничений существующей системы и перспектив ее дальнейшего развития.

Исторические предпосылки конституции Германии: Основной закон

По окончании второй мировой войны Германия оказалась полностью под властью союзных держав. Дорога назад к полному суверенитету оказалась длинной и трудной. Лишь в 1992 году, в ходе воссоединения Восточной и Западной Германии, страна вновь обрела свой полный суверенитет.

Уровень недоверия к Германии как к государству в 1945-м году был, по вполне понятным причинам, очень высок. В связи с этим, первые шаги по возврату к самоуправлению в стране происходили снизу вверх, по принципу «разде-

ляй и властью». Первоначально было возрождено самоуправление на местном и региональном уровне; первым важным шагом на пути к будущей независимости было восстановление федеральных земель (*Bundesländer*). Федеральные земли, однако, принимали различные автономно действовавшие законы и постановления, которые во многом зависели от того, какое союзное государство осуществляло контроль над данной территорией. Различия между федеральными землями, которые возникли в те дни, существуют и поныне. Ситуацию можно сравнить с независимостью различных штатов США; возможно, именно пример США оказал влияние на возникновение нормативно-правового разнообразия в федеральных землях Германии. Ситуация в Германии, однако, имеет два важных отличия. Прежде всего, федеральные земли Германии по размеру намного меньше штатов США. Во-вторых, Германия по опыту знала достоинства более централизованной политической и административной системы, тогда как во времена становления США аналогичной исторической ситуации попросту не существовало.

Лишь в 1949 году три западные союзные державы решили объединить свои административные зоны и создать на их основе союз. Разумеется, конституция для вновь созданного союза—Федеративной Республики Германии—должна была быть по своей природе предварительной и временной, поскольку нельзя было исключить возможность воссоединения с восточной частью Германии. За отдельными землями сохранялось максимальное количество полномочий. Данная ситуация сохранилась и в наши дни. Хорошо известны неудобства решения многих вопросов, требующих централизованного согласования.

Не только победители во второй мировой войне хотели предотвратить возможность повторного превращения Германии в источник угрозы. Подавляющее большинство германского общества, которое представляли авторы конституции, также имело сильнейшее желание никогда более не допустить подъема в Германии фашизма и милитаризма. В предвоенные годы сильная централизация государственных структур идеально подходила для развития этих явлений. В этой связи соображения недопущения злоупотреблений центральной властью порой брали верх над соображениями обеспечения эффективности государственного управления.

Данные общие принципы действуют и сегодня, затрудняя решение вопросов, требующих централизованного контроля государства, например, планирования защиты страны от угрозы международного терроризма.

Существует и побочный эффект, который необходимо принимать во внимание при анализе германской военной системы. На момент вступления новой конституции в силу в 1949 году не было никаких намерений создавать вооруженные силы Германии в принципе. Германия была привержена принципам демилитаризации и денационализации. Это привело к широкому распространению пацифизма. Отсутствие каких-либо вооруженных сил представлялось самым надежным способом не допустить повторения ужасов фашистской эпохи. Поэтому, когда решение об организации вооруженных сил было, наконец, принято, потребовалось коренным образом переписать конституцию, что встретило серьезное сопротивление. Ввиду подобной оппозиции со стороны населения Германии и зна-

чительной части политической элиты юридические основы деятельности вооруженных сил Германии были тщательно сформулированы таким образом, чтобы предотвратить возможность использования вооруженных сил центральным правительством против гражданского населения. Таким образом, конституция Германии четко и строго определяет принципы и порядок использования вооруженных сил. Это становится особенно заметно, когда речь заходит о борьбе с противником, который не является ясно и недвусмысленно определенным. Еще раз необходимо подчеркнуть, что основным приоритетом было не достижение оптимальной эффективности системы, а, скорее, предотвращение возможных злоупотреблений.

Несмотря на то, что в юридические основы формирования и использования вооруженных сил Германии время от времени вносились изменения, в частности, когда они доказывали свою практическую несостоятельность по существенным направлениям, ограничения в применении военной силы продолжают играть решающую роль и по сей день. Таким образом, конституция ясно ограничивает применение вооруженных сил целями обороны. В первом пункте Статьи 87а говорится: «Федерация создает силы обороны...». Следующий пункт гласит: «Помимо целей обороны, [вооруженные] силы могут применяться лишь для целей, явным образом разрешенных Основным законом».

Помимо этого—и этим она отличается от конституций других стран,—Конституция Германии имеет статус закона, высшего закона страны. В этой связи ее можно назвать Основным законом (*Grundgesetz*¹), а не Конституцией (*Verfassung*). Основной закон не только связывает воедино процессы законодательства и правоприменения, он также применим к каждому отдельно гражданину. Законы, противоречащие Основному закону, автоматически теряют силу. Существует специальный Конституционный суд (*Bundesverfassungsgericht*), где получают окончательное истолкование вопросы конституционного характера. Постановления Конституционного суда являются обязательными для правительства и Парламента. Имели место многочисленные случаи, когда законопроект, прошедший обе палаты Парламента, отменялся и отправлялся на доработку по требованию Конституционного суда.

Более того, правовые основы деятельности и структура новых вооруженных сил Германии—Бундесвера—намеренно разрабатывались таким образом, чтобы как можно больше отличаться от основ деятельности Вермахта. Достижение оперативной эффективности, повторимся, не являлось главной задачей.

Пока задачи вооруженных сил Германии были ограничены обороной собственной территории, все подобные ограничения более активного боевого применения представлялись обоснованными. Сложившаяся в результате система хорошо зарекомендовала себя в условиях «холодной войны». Тем не менее, сорок

¹ Для того чтобы подчеркнуть это особое качество германской конституции, в тексте статьи далее будет использоваться термин «Основной закон».

лет функционирования Бундесвера в подобном режиме привели к возникновению и закреплению определенных стереотипов.

После произошедших в последние годы террористических атак Германия, как и другие страны, столкнулась с новым видом угрозы, оказавшись в совершенно новых условиях обеспечения безопасности. Сомнительно, что с новыми угрозами можно успешно справиться, используя существующие возможности и менталитет, присущие германскому обществу и вооруженным силам Германии.

Возможные действия вооруженных сил Германии в случаях необходимости обороны страны и в условиях напряженности

В конституции Германии возможность применения вооруженных сил четко увязана с двумя состояниями, отличными друг от друга: первое — состояние обороны и напряженности; второе — отсутствие состояния обороны и напряженности. Первое состояние имеет две разновидности: операции против вооруженных формирований и операции против невооруженных лиц.

В третьем пункте Статьи 87а Основного закона определяются варианты применения вооруженных сил против невооруженных лиц: «В условиях состояния обороны или напряженности вооруженные силы облечены полномочиями по защите гражданских объектов² и решению задач, связанных с регулированием движения, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения выполнения задач обороны. Кроме того, в период состояния обороны или напряженности на вооруженные силы может быть возложена задача охраны гражданских объектов, проводимая в порядке поддержки полицейских мероприятий; в этом случае вооруженные силы действуют в контакте с компетентными гражданскими властями».

Разумеется, вряд ли есть необходимость говорить, что вооруженным силам разрешается применять против вооруженных групп противника весь арсенал военных средств, разрешаемых Женевских Конвенций. Однако Основной закон четко ограничивает возможности действий против невооруженных групп, даже в условиях состоянии обороны.

Так, например, защита гражданских объектов обычно является задачей полиции. Защита таких объектов вооруженными силами разрешается только в тех случаях, когда расположение или структура гражданских объектов имеют военную значимость для сил Германии. Прочие гражданские объекты, не представляющие прямого военного интереса для вооруженных сил Германии, могут охраняться вооруженными силами только в том случае, если существует вероятность нападения на них или эти объекты представляют важность для противника

² Термин «гражданские объекты» обозначает критически важные объекты инфраструктуры. Комментарий в данном случае предельно ясен. Поскольку вся критически важная инфраструктура представляет военный интерес для нападающих сил, она может стать боевой целью. Эффективная защита таких объектов требует применения вооруженных сил.

(критически важные объекты инфраструктуры). Атомные электростанции могут быть включены в данную категорию, однако военная защита в любом случае будет ограничена защитой от нападения вооруженных групп. Действия против невооруженных групп в данном случае должны проводиться в соответствии с нормативами и инструкциями местной полиции, которые отличаются в разных федеральных землях. Это заметно осложняет ситуацию.

То же самое можно сказать о контроле над перемещением людей или дорожным движением. Согласно Основному закону, вооруженные силы наделены полномочиями по регулированию дорожного движения лишь в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач по их защите. Данные строгие юридические ограничения, действующие даже в ситуации обороны страны, наглядно демонстрируют подход и намерения новой германской демократии в отношении применения военной силы против невооруженных групп в целом.

Как указано в Основном законе, те же самые положения применяются как в состоянии обороны, так и в состоянии напряженности. Оба термина определены в Основном законе. В Статье 115 подробно описывается состояние обороны и порядок его объявления. Парламент должен одобрить такое решение большинством в две трети голосов. Основной закон также указывает, какие меры необходимо предпринять в условиях нехватки времени для принятия такого решения. По существу, состояние обороны должно наступать, как только произошло нападение на границы Германии.

В отличие от довольно пространный определения состояния обороны, предварительные условия для объявления состояния напряженности в Основном законе не определены совсем, несмотря на то, что это состояние дает вооруженным силам то же количество дополнительных полномочий, что и состояние обороны. Однако авторы комментариев к Основному закону единодушны в том, что состояние напряженности описывает ситуацию, когда становится очевидной близость нападения вооруженного противника.³

В отличие от не совсем ясного описания собственно состояния напряженности, в Статье 80а даются четкие указания относительно порядка его объявления. Объявление состояния напряженности также осуществляется большинством в две трети голосов. Однако существует еще один способ объявления состояния напряженности — например, путем его официального объявления международным руководящим органом военного альянса (такого как НАТО). (Данная оговорка была специально включена в интересах осуществления НАТО своих обязательств.) Подобное внешнее решение вступает в силу при условии утверждения федеральным правительством. В этом случае одобрения Парламента не требуется. Однако то, насколько осторожны авторы Основного закона в отношении наделения вооруженных сил дополнительными полномочиями, следует из дальнейшего текста Статьи 80а, в которой говорится, что состояние напряженности

³ См.: Bruno Schmidt-Bleibtreu, *Kommentar zum Grundgesetz*, издание 10-е (Verlag Luchterhand); см. также Dieter C. Umbach, *Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch* (Berlin: Deutsche Bibliothek, 2001).

может быть отменено в любое время решением Парламента, принятым простым большинством голосов.

Все положения Основного закона, относящиеся к вооруженным силам, ясно показывают, что они были изданы исключительно для того, чтобы вооруженные силы Германии могли осуществлять оборону территории страны совместно с союзниками и ни для каких иных целей. Исключение возможности злоупотреблений всегда являлось главной задачей.

Следует отметить, что Основной закон не позаимствовал из ранних военных традиций или конституций ничего, что давало бы большую свободу в применении военной силы. В настоящий момент стало очевидно, что Основной закон Германии изначально не был способен обеспечить защиту от угроз, с которыми столкнулась Германия в настоящее время.

Возможные действия вооруженных сил Германии при отсутствии состояния обороны или напряженности

Помимо действий в условиях состояний обороны или напряженности, в Основном законе описываются возможности применения военных средств в интересах обеспечения безопасности страны.

Помощь вооруженных сил в случае гражданских беспорядков и мятежей

В четвертом пункте Статьи 87а Основного закона (в сочетании со Статьей 91) затрагивается весьма деликатный вопрос: внутренние беспорядки и напряженность, например, мятежи. В нем говорится:

Для предотвращения опасности, угрожающей существованию или свободному демократическому строю Федерации или одной из земель, Федеральное правительство может, в случае применения условий Статьи 91 и в условиях недостаточности имеющихся полицейских сил и сил федеральной пограничной охраны, использовать вооруженные силы для оказания помощи полиции и Федеральной пограничной охране в целях защиты гражданского населения и борьбы с организованными вооруженными повстанцами. Любое подобное использование вооруженных сил должно быть приостановлено по требованию парламента.

Статья 91 гласит:

1. Для предотвращения опасности, угрожающей существованию или свободному демократическому строю Федерации или одной из [федеральных] земель, [федеральная] земля может призвать на помощь полицейские силы других земель, а также личный состав и материальные средства других учреждений и Федеральной пограничной охраны.
2. Если земля, которой угрожает опасность, сама не хочет или не в состоянии бороться с этой опасностью, Федеральное правительство может подчинить своим указаниям полицию этой земли и полицейские силы других земель, а равно использовать подразделения Федеральной пограничной охраны.

Распоряжение подлежит отмене по ликвидации опасности или же в любое время по требованию Бундесрата.⁴

Очевидно, что данные положения регулируют порядок действий в условиях серьезных внутренних беспорядков, вызванных самими гражданами Германии. Однако право вмешаться в ситуацию, предоставляемое центральному правительству, ограничено случаями беспорядков настолько значительных по своему масштабу, что они могут угрожать существованию федерации в целом, отдельной федеральной земли либо представляют значительную угрозу демократическим основам общества. На основе комментариев можно заключить, что авторы Основного закона, прежде всего, имели в виду коммунистическую революцию, которая может начаться в одной федеральной земле и затем распространиться по всей республике. В этом случае законодатели предусматривали предоставление центральному правительству особых полномочий по восстановлению демократического порядка. Предусматривается возможность поддержки со стороны вооруженных сил, но, опять-таки, с очень значительными ограничениями:

- Масштаб беспорядков должен быть таким, чтобы ставить под угрозу существование хотя бы одной из федеральных земель;
- Вооруженные силы могут только оказывать поддержку силам полиции. Это означает, что действия вооруженных сил должны носить не военно-тактический характер, а осуществляться в правовых условиях, применимых к полицейским силам соответствующей федеральной земли;
- Возможности применения вооруженных сил в этом случае ограничены «защитой гражданских объектов» и «борьбой против организованных и вооруженных групп мятежников». Данное положение прямо запрещает применение вооруженных сил против невооруженных людей;
- Наконец, применение вооруженных сил, осуществляемое по просьбе федерального правительства, может быть немедленно прекращено голосованием Бундесрата — палаты представителей федеральных земель.

К счастью, в Федеративной Республике Германия никогда не возникало ситуации, которая потребовала бы применения данного положения. Тем не менее, это не означает, что подобного не может случиться в будущем. Боевые действия с применением химических, бактериологических, радиологических и ядерных веществ могут стремительно принять такой масштаб, что это будет угрожать целой федеральной земле, которая может потерять контроль над ситуацией.

Подобный особый тип применения вооруженных сил Германии следует признать основной задачей Бундесвера. Следовательно, стоимость подобного вмешательства должна будет покрываться за счет средств оборонного бюджета.

⁴ Парламент Германии состоит из двух палат. Бундестаг, аналогичный Палате представителей США, представляет народ. В данной статье Бундестаг также именуется Парламентом. Бундесрат, аналог Сената США, представляет федеральные земли (Bundesländer). В данной статье Бундесрат также именуется Сенатом.

Такой вариант развития событий резко отличается от прочих вариантов, перечисленных ниже. Все нижеследующие ситуации подпадают по юридический принцип субсидиарности (дополнительности). Это означает, что вмешательство подобного рода—если оно потребуется—будет обязательным, но будет произведено только с применением существующих средств и возможностей вооруженных сил. Помимо этого, случаи применения ВС, описанные ниже, должны финансироваться из бюджета соответствующей федеральной земли или организации, получающей помощь.

Оказание неотложной помощи и спасательные операции

Поддержка в виде оказания неотложной помощи в чрезвычайной ситуации и предоставления спасательного оборудования упоминается здесь исключительно для предоставления полной картины возможностей вооруженных сил Германии по обеспечению безопасности страны.

Оказание помощи в условиях чрезвычайных ситуаций является обязанностью, которая хотя и не явствует непосредственно из Основного закона, но вытекает из общих правовых принципов.⁵ Данная обязанность возлагается не на вооруженные силы, а на каждого гражданина в отдельности. Если помощь в чрезвычайных условиях требуется отдельным лицам или частным организациям, могут быть приняты любые неотложные меры для оказания оперативной помощи. Однако данное общее разрешение, которое должно выдаваться действующими военными властями, в значительной мере ограничено четко определенными условиями⁶ — оказание помощи может производиться лишь с участием незначительного количества личного состава, отдельных средств автотранспорта и с применением минимального количества снаряжения или оборудования, а также может производиться на протяжении незначительного периода времени. Никаких функций по обеспечению правопорядка военные представители на себя брать не могут, и военный персонал должен быть отозван, как только имеющиеся гражданские средства будут достаточны для решения данной задачи. Помимо этого, вооруженным силам должна быть возмещена стоимость оказания помощи.

Те же самые ограничения касаются и оказания помощи в виде предоставления аварийно-спасательного оборудования. В этом случае вооруженные силы могут оказывать помощь гражданским спасательным службам в соответствии с действующим законодательством, указывающим, что вооруженным силам разрешено использовать принадлежащее им аварийно-спасательное оборудование и снаряжение в чрезвычайных ситуациях для оказания помощи гражданскому сек-

⁵ См., напр., *Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland* § 34 (Уголовный закон Федеративной Республики Германия §34).

⁶ Bundesministerium der Verteidigung, Ministerialblatt (VMBI), *Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen bzw besonders schweren Unglücksfällen und dringender Nothilfe* (1978), 86.

тору, а также осуществлять подготовку медицинского персонала.⁷ Однако, как и в предыдущем случае, никаких правоохранительных операций вооруженные силы проводить не имеют права, а возмещение расходов требуется в той же мере, как и при проведении гражданских спасательных работ.

Если же помощь в чрезвычайной ситуации была затребована государственными органами, ситуация в корне меняется. Вопрос участия вооруженных сил Германии в обеспечении внутренней безопасности страны представляет огромное значение. Подобная помощь именуется—в буквальном переводе—административной помощью (*Amtshilfe*). Для целей дальнейшего изложения материала мы будем называть ее «военной помощью гражданским властям», что более точно соответствует аналогичному термину, применяемому в США.

Военная помощь гражданским властям

В Германии военная помощь гражданским властям является частью широкого круга мер административного содействия, которое должны оказывать друг другу все государственные структуры, если их собственные возможности будут исчерпаны. Данная обязанность в общих чертах описана в Статье 35 Основного закона, а также в специальном федеральном законе, регулирующем принципы государственного управления.⁸

Первый пункт Статьи 35 Основного закона гласит: «Все учреждения Федерации и федеральных земель оказывают друг другу взаимную правовую и административную помощь». Специальный закон, упомянутый выше, дает подробные разъяснения. Наиболее важными моментами являются следующие:

- Помощь оказывается только по просьбе государственных органов в случае, если их собственные возможности исчерпаны. Не допускается бессрочная передача полномочий государственных органов для выполнения регулярных или повторяющихся задач;
- Помощь может заключаться только в использовании тех средств, которыми оказывающие помощь подразделения располагают для выполнения своих основных задач. Так, например, Бундесвер не имеет права организовывать складирование специального оборудования исключительно для целей оказания административной поддержки. Таково первое условие принципа субсидиарности;
- Поддержка может оказываться лишь в той мере, в которой она не препятствует выполнению оказывающими помощь подразделениями своих собственных задач. Это означает, что главным приоритетом для них всегда явля-

⁷ Bundesministerium der Verteidigung, Ministerialblatt 1988, *Richtlinie über den Einsatz von Rettungsmitteln der Bundeswehr im Rahmen des zivilen Rettungswesens* (1988), 270.

⁸ Hans Günther Henneke и др., *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8th edition Kommentar, § 4-8.

ется выполнение военных задач.⁹ Таково второе условие принципа субсидиарности;

- Стоимость использования военных подразделений должна быть возмещена запрашивающей помощью администрацией. Это относится только к материальным затратам; стоимость использования личного состава не возмещается.

Авторы комментариев к первому пункту Статьи 35 единодушно указывают на то, что данный пункт относится только к оказанию материально-технической помощи.¹⁰ Таким образом, вооруженные силы могут предоставлять неограниченные людские или материальные ресурсы, однако их участие в правоохранительных мероприятиях строго запрещено. В соответствии с положениями указанной статьи вооруженные силы Германии на сегодняшний день предоставляли помощь только в рамках широких операций по обеспечению безопасности страны, таких как ликвидация последствий стихийных бедствий. При действиях в подобных ситуациях военные подразделения не должны иметь при себе какого-либо оружия или вооружений, за исключением ручного оружия для целей охраны и самообороны.

В ходе таких операций по оказанию военной помощи гражданским властям военные структуры командования и управления продолжают действовать. Тем не менее, оказывающие поддержку подразделения переходят в подчинение гражданских властей на все время операции по ликвидации последствий стихийного бедствия. Данные подразделения получают задания от гражданских властей, однако для трансформации данных директив в военные приказы требуется участие военного высокого ранга.

Второй и третий пункты Статьи 35 Основного закона идут значительно дальше оказания технической или материальной поддержки. Они позволяют силам полиции соответствующей федеральной земли получать поддержку сил полиции других земель, федеральной полиции (*Bundespolizei*),¹¹ либо, в чрезвычайных ситуациях, вооруженных сил. Данный тип поддержки может включать в себя правоохранительные мероприятия, проводимые вооруженными силами, например, по защите критически важных объектов инфраструктуры, либо по защите регионов стихийного бедствия от мародерства. Однако оказание военной

⁹ Именно по этой причине вооруженные силы Германии никогда не возлагали на себя ответственности за проведение мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий. Во времена «холодной войны» ВС Германии должны были всегда иметь стопроцентную готовность к защите территории Германии. В новых стратегических условиях данный аргумент утратил свою силу.

¹⁰ См., например, Schmidt-Bleibtreu, *Kommentar zum Grundgesetz*; Dr. Phillip Kunig, *Grundgesetz-Kommentar*, 5th edition, Vol. 2, раздел, посвященный Статье 35; или Dr. Klaus Müller, *Grundgesetz - Taschenkommentar für Studium und Praxis*, 11th edition (Cologne: Heymanns Taschenkommentare, Carl Heymanns Verlag, 2002).

¹¹ Бывшая пограничная полиция (*Bundesgrenzschutz*).

поддержки всегда осуществляется под руководством регионального управления полиции и в рамках законодательства соответствующей федеральной земли. Более того, такая поддержка правоохранительных органов четко ограничена случаями стихийных бедствий или катастроф.

Поскольку данные правовые положения предоставляют федеральному правительству право оказывать мощное воздействие на суверенитет отдельных федеральных земель, подобная военная помощь гражданским властям должна быть немедленно прекращена, как только ситуация стабилизируется, либо по требованию Сената. Существует и другое строгое ограничение на использование вооруженных сил в правоохранительных целях. Правоведы вполне единодушны (пока) в том, что применение вооруженных сил в данных случаях является законным, только когда стихийное бедствие уже произошло, либо может произойти в ближайшее время. Какие-либо действия по предотвращению ожидаемой или общей угрозы запрещены. Однако разрешение на участие в превентивных мерах является ключевым для оказания эффективной военной помощи в защите страны от террористической угрозы.

В целом, правовые основы военной помощи гражданским властям позволяют Бундесверу оказывать техническую и материальную поддержку максимально возможным образом, даже в превентивных целях. Тем не менее, основной сферой применения являются чрезвычайные обстоятельства, а не предсказуемые события. Военная помощь правоохранительным органам намеренно существенно ограничена и не позволяет вооруженным силам Германии принимать участие в превентивных акциях.

Вся сила данных ограничений стала очевидной в ходе недавних дискуссий по обсуждению Закона о воздушном патрулировании. После катастрофических событий 11 сентября в Нью-Йорке и после инцидента с угоном спортивного самолета во Франкфурте правительство Германии подготовило специальный законопроект с целью устранить существующий значительный пробел в правовой системе. Стало очевидно, что существующее законодательство Германии не позволило бы остановить гражданский самолет, используемый в качестве оружия. К счастью, воздушное пространство Германии относится к компетенции федеральных властей; суверенитет отдельных федеральных земель на него не распространяется.¹² Несмотря на то, что одной административной преградой стало меньше, в ходе разработки законопроекта возникли серьезные затруднения, и еще не все вопросы решены.

Причина юридических сложностей заключается, прежде всего, в том, что указанный самолет не был военным и что ни (потенциальные) террористы, ни пассажиры не представляли собой боевое формирование. Таким образом, ситуация с данным самолетом попадала в компетенцию сил полиции. Полиция, однако, не располагает средствами борьбы с подобными самолетами. Никто не собирается

¹² Воздушное пространство Германии лишь в недавнее время перешло под контроль федеральных властей. До 1992 года оно находилось под международным контролем (НАТО).

оснащать Федеральную полицию истребителями или зенитным оружием на случай подобного маловероятного варианта развития событий. В этой связи гражданские власти запросили помощь военного ведомства. Тем не менее, поскольку такая угроза является перманентной и требует постоянной готовности, потребуется также передача данной функции от полиции вооруженным силам на постоянной основе. Это вступает в противоречие с законом, регулирующим порядок оказания административной помощи. Во-вторых, еще один закон запрещает применение военным ведомством огнестрельного оружия против невооруженных групп гражданских лиц, если не исключено, что в их числе могут находиться дети.¹³

Несмотря на то, что Закон о воздушном патрулировании вступил в силу в январе 2005 г. после его подписания президентом, нет уверенности в том, что закон останется в силе. Ряд вопросов вызывал у президента серьезную озабоченность, в связи с чем президент ходатайствовал о рассмотрении закона Конституционным судом.

Озабоченность вызывают и вопросы проведения специальных мероприятий по обеспечению безопасности. В Германии будет проходить Чемпионат мира по футболу 2006 года. В настоящий момент нет возможности задействовать вооруженные силы Германии в охранных и превентивных мероприятиях. Общее патрулирование, проводившееся в ходе Олимпийских игр 2004 года в Афинах и проводящееся ежедневно во Франции, невозможно в Германии в условиях действующего законодательства.

Командование и управление Вооруженными Силами Германии в ходе операций по обеспечению внутригосударственной безопасности

Все, что касается обеспечения безопасности Германии, унаследовано из традиций защиты немецкой территории, уходящих корнями в глубь веков. Данная общая правовая основа была даже усилена уникальностью ситуации в Германии во времена «холодной войны». В соответствии с данными представлениями о назначении вооруженных сил, осуществление защиты гражданских лиц и гражданских объектов всегда ложилось на плечи полиции и контролировалось Министерством внутренних дел и министерствами внутренних дел федеральных земель. Такое распределение полномочий всячески приветствовалось, поскольку всем было очевидно, что вооруженные силы не следует использовать для решения столь простых задач. Все военные ресурсы должны сохраняться для (возможной) борьбы с вооруженным противником. Полиция должна осуществлять защиту гражданских лиц от нападения невооруженных групп даже в зоне боевых действий в условиях войны.

¹³ *Gesetz über die Anwendung von unmittelbarem Zwang durch Angehörige der Bundeswehr (UZwGBw) § 15 и 16* (Федеральный закон о применении насильственных мер служащими Бундесвера).

В зоне боевых действий основные оборонительные операции против вооруженного противника должны проводиться подразделениями полевой армии совместно с войсками НАТО. За пределами зоны боевых действий организация поддержки полевой армии и проведение операций против десантных вооруженных групп или войск противника, прорвавшихся через линию фронта, ложится на плечи Территориальной армии. Для этой цели в каждом районе имеется Штаб командующего военным районом, а в каждом административном округе¹⁴ — Штаб командования округом.¹⁵ На более высоком уровне имеется шесть Штабов региональных командований¹⁶ и два Штаба территориальных командований.¹⁷

Для осуществления территориальной обороны от вооруженных групп в тылу зоны боевых действий организованы силы обороны страны. В них входит Территориальная армия, состоящая почти целиком из резервистов. По окончании «холодной войны» данные силы подверглись значительному сокращению, но даже сегодня они насчитывают около 75 000 резервистов, приписанных к ротам, батальонам и бригадам внутренней обороны.

Структура органов территориального управления была разработана, прежде всего, для организации поддержки полевых сил за счет гражданских источников, а также для управления оборонительными операциями с целью защиты от вооруженных групп в тылу основных развернутых сил. Помимо этого, данная система управления также использовалась в мирное время для координации действий военных и гражданских структур и оказания военной помощи гражданским властям в случае стихийных бедствий.

После окончания «холодной войны» структура органов территориального управления была несколько упрощена, однако организационная структура по-прежнему основывалась на требованиях, предъявляемых к территориальной обороне страны. Данные командования также сохранили за собой обязанности по координации военной помощи гражданским структурам и проведению операций, направленных на ликвидацию последствий стихийных бедствий. Данная концепция оставалась в силе вплоть до марта 2003 года.

В марте 2003 г. министр обороны опубликовал новую военную доктрину, которая, в частности, устанавливала следующее:¹⁸

- В будущем необходимость территориальной обороны в Германии будет крайне маловероятной, в связи с чем не представляется целесообразным выделение ресурсов на данные цели;

¹⁴ *Verteidigungskreis Kommando (VKK).*

¹⁵ *Verteidigungsbezirks Kommando (VBK).*

¹⁶ *Wehrbereichskommando (WBK).*

¹⁷ *Teritorial Kommando (TerrKdo).*

¹⁸ *Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministerium der Verteidigung (Берлин, 21 марта 2003 г.).*

- Наиболее вероятными задачами вооруженных сил будут операции за пределами Германии, и все ресурсы должны быть сконцентрированы на данном типе операций.

Новая доктрина ясно указывала, что существование постоянных организаций, предназначенных исключительно для территориальной обороны, более не представляется целесообразным. Следовательно, существующая организация территориальной обороны, структура органов территориального управления и структура сил внутренней обороны страны подлежали тщательному пересмотру для выяснения, какие функции должны быть оставлены для этих организаций, помимо задач территориальной обороны.

Исследования подтвердили, что по-прежнему существует необходимость в организации, которая бы координировала действия гражданских и военных ведомств, а также сотрудничество с гражданскими властями округов, районов и земель, и что по-прежнему существует необходимость в оказании военной помощи гражданским ведомствам, в особенности для ликвидации последствий стихийных бедствий. Этому придается даже большее значение, чем ранее, в связи с угрозами, исходящими от международного терроризма.

Для удовлетворения данных требований была создана новая структура, позволившая сократить требуемые людские ресурсы, но сохранить на прежнем уровне помощь гражданским ведомствам. Основные характеристики новой структуры, функционирующей в пробном режиме с октября 2004 года в трех федеральных землях, изложены ниже.

Для каждого района (*Kreis*)—низшего уровня структуры ликвидации последствий стихийных бедствий—выделяется из резерва один штабной офицер в качестве постоянного представителя вооруженных сил с целью сотрудничества и согласования действий гражданских и военных ведомств.¹⁹ Данный представитель будет также оказывать поддержку государственным органам в ходе чрезвычайного планирования ликвидации последствий стихийных бедствий. Данному офицеру будут подчинены около десяти резервистов (три офицера, три представителя старшего сержантского состава и четыре представителя младшего сержантского состава); все эти резервисты служат на добровольной основе и готовы нести службу по сменам. Вместе эти военнослужащие образуют военную секцию оперативного штаба округа по ликвидации последствий кризиса. Данный штаб формируется в случае реального стихийного бедствия и для проведения учений. Все резервисты должны проживать в соответствующем районе. Они также должны обладать опытом участия в нескольких учениях в качестве резерва совместно с действующими военными подразделениями. В данное формирование могут также входить уволившиеся в запас профессиональные военнослужащие. Эта военная составляющая штаба называется Командованием по связям с вла-

¹⁹ Данное должностное лицо называется «представитель Бундесвера по сотрудничеству между гражданскими и военными органами» (*Beauftragter der Bundeswehr für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit*, сокращенно *BeaBwZMZ*).

стями округа (*Kreis Verbindungs Kommando, KVK*). Их задача — предоставлять консультации по военным вопросам местным гражданским властям, отвечающим за ликвидацию последствий бедствия. Они должны осуществлять рассмотрение возможностей оказания военной помощи, а также подготовку, согласование и оказание административной поддержки развертываемым в округе военным соединениям. Командование по связям с властями округа не будет иметь возможности и не будет наделено полномочиями осуществлять тактический контроль над действиями военного контингента в своем районе. Вместо этого данные лица будут входить в состав гражданского органа, отвечающего за ликвидацию последствий стихийного бедствия, а также будут осуществлять консультацию, согласование, планирование и давать указания.

На следующем административном уровне находится административный округ (*Regierungsbezirk*). На этом уровне назначенный полковник резерва, а также около десяти резервистов формируют Командование по связям с властями административного округа (*Bezirks Verbindungs Kommando*). Данное командование выполняет те же функции на уровне административного округа. Всего в стране будет насчитываться около 470 командований по связям с властями районов (*KVK*) и административных округов (*BVK*), общим количеством в 4 700 резервистов.

На уровне каждой федеральной земли будут образованы постоянно действующие штабы, сформированные из примерно пятидесяти военнослужащих действительной службы. Данные штабы называются командованиями по связям с властями федеральной земли (*Landeskommando, LKDo*). Начальник такого штаба будет официальным представителем вооруженных сил федеральной земли и будет осуществлять координацию действий военных и гражданских властей на указанном уровне. В случае стихийного бедствия Командование земли формирует военный отдел в Оперативном штабе федеральной земли, а начальник штаба становится военным советником президента федеральной земли. В принципе, на уровне федеральной земли система функционирует так же, как и на более низких уровнях, но на постоянной основе и с привлечением военнослужащих действительной службы, а не резервистов. Помимо этого, начальник Командования земли имеет право формировать специальные боевые группы по борьбе со стихийным бедствием из числа военнослужащих частей, расквартированных в данной федеральной земле, для решения стоящих задач. Он также назначает главного тактического командующего и образует полевой штаб данной боевой группы. Тем не менее, как и в случае с аналогичными командованиями на уровне района и административного округа (*KVK* и *BVK*), ни сам начальник штаба, ни его отделение не предназначены для целей осуществления командования, управления и связи, и поэтому военные полевые штабы должны будут устанавливать тесный контакт с гражданским оперативным штабом.

Необходимый военный тип командования и управления военнослужащими, принимающими участие в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий, будет устанавливаться штабами региональных командований (*Wehrbereichskommandos, WBK*). Они образуют следующий уровень территориальной

командной структуры. Сегодня региональные командования, которые во времена «холодной войны» находились на дивизионном уровне военной обороны внутренней территории государства, перешли на основной дивизионный уровень недавно сформированной структуры – Службы объединенной поддержки (*Streitkräftebasis, SKB*).²⁰ Определение регулярных средств военного командования, управления и связи, а также оказание военной тыловой поддержки силам, участвующим в мероприятиях по обеспечению национальной безопасности, остается задачей региональных командований. Данные командования будут осуществлять указанные функции, как правило, путем привлечения ресурсов из своей области ответственности, в которую могут входить до пяти федеральных земель.

В том случае, если потребуется поддержка других областей Германии, организация такой поддержки будет возложена на Командование поддержки вооруженных сил (*Streitkräfte Unterstützungs Kommando, SKUKdo*). Это высший командный уровень Службы объединенной поддержки, целиком отвечающий за руководство участием вооруженных сил в оказании помощи гражданским органам в ходе мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий. Данные командования подчиняются напрямую Министерству обороны.

Старая (но все еще действующая) структура командования, управления и связи, применяемая при оказании военной помощи гражданским органам, новая структура и будущие взаимоотношения командования и управления описываются ниже. Главное отличие состоит в том, что новая система управления лучше адаптирована для целей гражданской администрации. Теперь их основной задачей является обеспечение сотрудничества военных и гражданских структур, которое пришло на смену операциям внутренней обороны. Причем организация связи на уровне административных округов и районов осуществляется не военнослужащими действительной службы, а резервистами. Данные резервисты получат новый статус. Их действия будут легитимны не только в состоянии обороны. Вместо этого они будут выполнять постоянные функции в мирное время (пусть и не полный рабочий день). Для Германии данная перемена носит поистине революционный характер, в связи с чем потребуется время для ее принятия. Большим шагом вперед для гражданской администрации является то, что у нее теперь будет постоянное военное подразделение при оперативном штабе по ликвидации последствий кризиса.

Уже первые результаты испытательного периода новой структуры, а также два крупных учения по ликвидации последствий стихийных бедствий, проведенные в 2004 году, показали, что новый подход исключительно позитивно воспринимается гражданской администрацией. Очевидно, что он превосходит существующую систему. В настоящий момент стоит задача завершить переход на новую систему и структуру к 2006 году.

²⁰ Все функции взаимной поддержки были объединены и в настоящее время образуют Службу объединенной поддержки (*Streitkräftebasis*).

Международный терроризм — является ли эта угроза военной?

Сразу после террористических атак 11 сентября, в Германии начался процесс анализа возникшей новой угрозы и обсуждения путей защиты страны от нее. После окончания «холодной войны» Германия значительно сократила все мероприятия по подготовке к защите гражданского населения от военных угроз. Риск стать ареной третьей мировой войны для Германии миновал. В частности, Министерство внутренних дел, отвечающее за руководство защитой гражданского населения от военной угрозы, отодвинуло на второй план свои функции управления и соответствующие ресурсы. Учения — как военные, так и для других ветвей власти — были приостановлены. Ресурсы и средства были сокращены до уровня, достаточного для ликвидации последствий природных и техногенных катастроф. Руководство действиями в таких ситуациях было полностью передано федеральным землям.

После появления нового вида угрозы, исходящего от международного терроризма, и возможности массовых жертв стало очевидно, что остающиеся силы и средства недостаточны для адекватного обеспечения безопасности в новой ситуации. Несмотря на возникшую необходимость, военные возможности, относящиеся к территориальной обороне, по-прежнему не менялись, но подверглись строгому пересмотру в связи с переменами в оборонной политике. Дискуссия в основном направлялась вопросами: «Кто будет платить за требуемое восстановление потенциала?» и «Почему бы не наделить более широкими функциями военное ведомство? У него по-прежнему имеются немалые силы и средства». Дискуссия продолжается по сей день. Ответ во многом будет зависеть от того, какое политическое решение будет принято в отношении классификации данной новой угрозы.

В семидесятые годы у Германии был опыт борьбы с терроризмом, однако это был внутренний терроризм (исходящий от таких групп, как «Фракция Красной армии»), направленный в основном против политической системы Германии и имевший форму нападений на гражданских лиц, игравших ведущую роль в политике и экономике. Все эти террористы были немцами. Помимо убийства отдельных лиц, ущерб был относительно ограниченным и носил локальный характер, в связи с чем не было сомнений в том, что федеральные земли и их полиция способны дать надлежащий отпор подобным действиям.

Однако сама угроза носила не региональный, а национальный характер. В этой связи превентивные меры и судебное преследование согласовывались на федеральном уровне с Министерством внутренних дел. Несмотря на то, что сами террористы хотели, чтобы их воспринимали как борцов и относились к ним как к участникам боевых действий, никто всерьез не считал, что подобные ситуации могут достичь такого масштаба, что речь пойдет об «обороне» в юридическом значении этого слова. Таким образом, предложений по укреплению борьбы с терроризмом военными средствами, а также по передаче этой борьбы в ведение Министерства обороны никогда не поступало.

Сегодня угроза международного терроризма носит иной характер, и потому для борьбы с ней требуются иные ресурсы. Ущерб может достичь таких масштабов, которые в прошлом достигались лишь в результате полномасштабных военных действий. Источник угрозы находится вне Германии, однако исполнители террористических актов могут проживать в Германии. Угроза, как мы видим, направлена против общества в целом, против образа жизни и культуры западной цивилизации вообще. Террористы воюют не с другими вооруженными лицами, но с гражданским обществом в целом. Таким образом,—если использовать традиционные правовые инструменты—задача борьбы с терроризмом остается в компетенции лишь сил полиции, причем ответственность распределяется между федеральными землями и Министерством внутренних дел. Даже ответственность за ликвидацию последствий стихийных бедствий остается у руководства федеральными землями и у местных властей. Еще раз отметим, что вооруженные силы не могут применяться в ходе превентивных операций и могут играть лишь вспомогательную роль.

Однако все большее количество политиков и правоведов начинает менять точку зрения. В Германии все более укрепляется мнение, что борьбу с международным терроризмом необходимо рассматривать как новый тип войны, ведь намерения террористов и масштабы ущерба, который они могут нанести, равнозначны войне.

Понимание борьбы с терроризмом как разновидности войны имеет далеко идущие последствия, и ответственность за ведение такой борьбы может быть передана совершенно иным структурам. Если подобная точка зрения возобладаст, вся ответственность за проведение операций будет возложена на министра обороны, а все подготовительные и превентивные мероприятия будут оплачиваться за счет средств военного бюджета. Но даже и в случае подобного изменения в позициях, ответственность за защиту гражданского общества будет по-прежнему лежать на министре внутренних дел, как это было во времена «холодной войны». Вооруженным силам будет позволено лишь вести борьбу с новым типом вооруженного врага — террористом. Поскольку вооруженные силы в настоящий момент готовы к такой борьбе не больше, чем полиция, военные вовсе не в восторге от подобной идеи. Они опасаются, что на них возложат ответственность, даже не предупредив. В случае же крупного террористического нападения состояние напряженности может быть легко объявлено двумя третями голосов Парламента. Принимая во внимание весьма сложные отношения между федеральной властью и отдельными землями Германии, а также строгое разграничение функций полиции и военных, объявление состояния обороны сделало бы задачу предотвращения ущерба намного более ясной.

Подобное решение не является столь невероятным, как кажется. Гораздо больший скачок в интерпретации текста конституции в части использования вооруженных сил был сделан, когда Конституционный суд, отвечающий за интерпретацию Основного закона, в связи с выполнением Германией первой военной миссии за рубежом принял положение, что «оборона Германии» может также происходить за пределами территории стран НАТО. Принимая во внима-

ние этот факт, уже не кажется затруднительным допустить, что угроза международного терроризма может привести к объявлению состояния обороны.

Тем не менее, в рамках существующей правовой системы, если состояние обороны будет объявлено, вооруженным силам Германии будет дано разрешение бороться исключительно с участниками боевых действий – в данном случае с террористами. Руководство процессом защиты гражданских лиц и жизненно необходимой инфраструктуры останется в компетенции министерств внутренних дел республики и земель.

Отношение вооруженных сил Германии к участию в операциях по обеспечению внутригосударственной безопасности

Бундесвер до настоящего момента не имел серьезных обязанностей по обеспечению внутренней безопасности страны. Как отмечалось выше, оборона территории Германии от традиционного врага была главным приоритетом во времена «холодной войны». В этой цели все и всё должны были находиться в состоянии постоянной боеготовности. В таких условиях никто не ожидал, что вооруженные силы могут быть официально задействованы в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф. Разумеется, когда такие инциденты происходили, военные доказывали, что являются единственной организацией, обладающей необходимыми навыками управления и возможностями решения подобных задач. На практике вооруженные силы никогда не гарантировали, что смогут оказать содействие в ликвидации последствий стихийных бедствий, но, если такое бедствие происходило, военные оказывали всяческую помощь с применением всех имеющихся у них сил и средств. Они неоднократно демонстрировали свою способность к решению подобных задач.

По окончании «холодной войны» возможности федеральных земель по защите гражданского населения в военное время значительно уменьшились. Сегодня, в связи с появлением призрака международного терроризма многие из этих возможностей необходимо восстанавливать. В этой связи федеральные земли, отвечающие за оказание помощи населению в условиях бедствий, хотели бы иметь гарантии того, что Бундесвер будет задействован в случае возникновения необходимости. Это позволит федеральным землям выделить соответствующие ресурсы и средства. Возникает вопрос: зачем местным властям выделять ресурсы на случай маловероятной угрозы, если необходимые для этого средства в любой момент имеются у вооруженных сил?

С другой стороны, вооруженные силы утратили свою ведущую роль в защите территории Германии — задаче, которая потребовала бы использования 100 процентов возможностей военного ведомства. Причем, согласно официальной доктрине, в будущем в миссиях за рубежом может быть задействовано не более 40 процентов вооруженных сил страны. Тем не менее, Бундесвер продолжает придерживаться традиционной доктрины неучастия в операциях по ликвидации последствий бедствий. И это не случайно. Военное ведомство отказывается официально объявлять о постоянной возможности использования любых своих

средств и ресурсов для целей помощи гражданским властям при ликвидации последствий бедствий. Такую позицию можно объяснить следующими причинами.

Доктрины, унаследованные со времен «холодной войны», по-прежнему живы, несмотря на то, что ситуация полностью изменилась. Никто не заинтересован в изучении обоснованности доктрины, доставшейся по наследству. Примеров тому много. В некоторой степени это применимо ко многим положениям Основного закона, который создавался под влиянием второй мировой войны и начала «холодной войны».

Вооруженные силы не хотели бы постепенно получить новую обязанность — по ликвидации последствий катастроф, которая с точки зрения закона всецело относится к компетенции властей федеральных земель. Военные опасаются, что в результате они не смогут свободно принимать решения о дислокации войск. Существует мнение, что федеральные земли только пытаются сэкономить деньги, ничего не дав взамен.

Даже после окончания «холодной войны» защита территории осталась главной задачей вооруженных сил Германии.²¹ В результате оказалось невозможным направление необходимых ресурсов на подготовку намного более вероятных операций за пределами Германии, для чего требовалась совершенно иная военная структура и иные средства. Новая военная доктрина 2002 года наконец-то позволила избавиться от балласта обязательств территориальной обороны. Теперь специалисты по планированию озабочены тем, что из-за угрозы международного терроризма вооруженные силы могут вновь получить обязанности, аналогичные обязанностям по обеспечению территориальной обороны страны, причем без получения дополнительных бюджетных ассигнований для целей выполнения этой дополнительной обязанности. В целом же вооруженные силы по-прежнему противятся увеличению своего участия в антитеррористических мероприятиях.

Возможные дальнейшие шаги

Сразу же после событий 11 сентября 2001 года в стране начались дискуссии о том, каковы будут возможные действия Германии в случае, если в ней произойдет что-то аналогичное террористическим атакам в Нью-Йорке и Вашингтоне. Изучались сценарии, рассматривались варианты, к которым могут прибегнуть террористы, чтобы потрясти чувствительную, зависящую от технологий цивилизацию Германии и европейского общества. Соединенные Штаты восприняли нападение как военную угрозу и соответствующим образом отреагировали, убедив НАТО также рассматривать данные события в военном плане. Тем не менее,

²¹ Несмотря на то, что другие европейские государства быстро изменили свою политику в области обеспечения безопасности, Германия на протяжении определенного времени не предпринимала никаких шагов в этом направлении. Германию отвлекали проблемы объединения страны, среди которых интеграция/ропуск вооруженных сил бывшей ГДР являлась одной из самых сложных.

Германия по-прежнему рассматривает данную угрозу с традиционной, уголовной точки зрения. Обязанности по предотвращению преступной деятельности (в том числе, при данном подходе, терроризма) возложены на федеральные земли, а ликвидация нанесенного ущерба входит в компетенцию министерств внутренних дел соответствующих земель и федерального Министерства внутренних дел. Вооруженные силы Германии играют лишь вспомогательную роль в процессе ликвидации ущерба, и то лишь в том случае, если они не заняты выполнением задач в области обороны. Вооруженным силам не разрешено принимать участие в осуществлении превентивных мер, за исключением оказания технического содействия.

После событий 11 сентября стало ясно, что в существующем «инструментарии» Германии отсутствуют средства предотвращения террористического нападения в сложившихся правовых условиях. Также стало ясно, что только Бундесвер имеет возможности дать достойный ответ на угрозу использования гражданского пассажирского самолета в качестве оружия. Полная беспомощность немецкой администрации в подобной ситуации стала очевидной в январе 2003 года, когда небольшой спортивный самолет беспрепятственно облетел небоскребы банковского района Франкфурта. Несмотря на то, что данное событие не представляет большого значения, так как маленький самолет не смог бы нанести серьезного урона многоэтажным зданиям, оно все-таки произошло, напомнив о необходимости восполнить очевидный пробел в правовой системе Германии. Был немедленно подготовлен законопроект, дающий министру обороны полномочия сбивать подобные самолеты при помощи истребителей ВВС в качестве «крайней меры». Закон, получивший название «Закон о воздушной безопасности» (*Luftsicherheitsgesetz*), должен был основываться на принятом толковании второго и третьего предложений Статьи 35 Основного закона, касающихся административной помощи со стороны вооруженных сил в ходе правоохранительных мероприятий, подобных описанному выше. Однако с самого начала многие специалисты по конституционному праву не одобрили этого решения. Большинство экспертов поддерживают точку зрения Кристофа Грамма, который утверждает, что Основной закон в его нынешней версии не допускает постоянной передачи властных полномочий вооруженным силам с целью отражения предсказуемой и постоянной угрозы.²² Поэтому, по их мнению, требуется внесение поправки в Основной закон. Другие эксперты, подобно члену парламента Дитеру Вифельшпютцу, считают, что ситуация прекрасно вписывается в рамки существующего Основного закона и что в настоящий момент никаких поправок не требуется.²³

Закон о воздушной безопасности был, наконец, подписан Президентом Германии в январе 2005 года и вступил в силу 26 января. Президент подписал зако-

²² Dr. Christoph Gramm, “Bundeswehr als Luftpolicizei: Aufgabenzuwachs ohne Verfassungsänderung?” *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (2003): 89–101.

²³ Dieter Wiefelspütz, “Sicherheit vor den Gefahren des Terrorismus durch den Einsatz der Streitkräfte,” *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (2003): 45–65.

нопроект с оговоркой, что закон будет рассмотрен Конституционным судом в связи с озабоченностью президента в отношении законности данного нормативного акта, в особенности в связи с необходимостью сравнивать возможность гибели невинных гражданских лиц в самолете с возможностью гибели людей на земле. Данная совершенно новая, уникальная ситуация не вписывается в рамки существующего законодательства.

Помимо этого, политическая оппозиция объявила, что она намерена также передать указанный закон на рассмотрение Конституционного суда. Сохранит ли данный закон юридическую силу в существующих условиях, неясно. На стадии подготовки находится другой аналогичный законопроект, касающийся ответа на террористическую угрозу на море и на суше, в особенности вблизи гаваней.

Все больше правоведов и политиков приходят к заключению, что подобный тип терроризма является новым общим типом внешней угрозы и что вооруженные силы должны взять на себя ответственность за обеспечение надлежущей защиты и проведение превентивных мер, точно так же, как это происходило в прошлом в условиях традиционной национальной обороны.²⁴ Шансы, что такая точка зрения станет преобладающей, достаточно велики. Ряду федеральных земель это, безусловно, будет выгодно, поскольку ресурсы, используемые для борьбы с терроризмом, будут привлекаться из федерального бюджета, а не из бюджета отдельных субъектов федерации. Разумеется, это не отвечает интересам федерального правительства; поскольку отдельные земли и Министерство внутренних дел традиционно несли ответственность за защиту гражданского населения в мирное и военное время, подобная перемена самым радикальным образом снизит уровень их расходов на решение этой задачи, имеющей все возрастающее значение. Чтобы ликвидировать выявленные пробелы, потребуются немалые средства.

Помимо всего прочего, законодательная база для объявления состояния обороны позволяет вооруженным силам лишь использовать свои возможности для борьбы с новыми типами боевых формирований противника и брать на себя ответственность за защиту страны от этой угрозы. Защита же гражданского населения—так называемая гражданская оборона, образованная в годы «холодной войны»,—останется в ведении Министерства внутренних дел.²⁵ Вернуться к тра-

²⁴ Christian Lutze, "Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe," *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (2003): 101–15; и Martin Hochhut, "Militärische Bundesintervention bei inländischem Terrorakt," *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (2003): 154–67.

²⁵ См. Германское общество военного и гуманитарного права, «Гражданские и военные», отчет, предоставленный 12-му Конгрессу международного общества военного права, Брюссель, май 1991 г.; Alexander Poretschkin, "Zivilverteidigung als Verfassungsauftrag," Ph.D. Diss. im Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität der Bundeswehr (1990); и Bundesminister des Innern, Bundesminister der Verteidigung, "Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung," Bonn (10 января 1989 г.), BMI-KN7-731800-51; BMVg-VR II 6/FüS VI 5-31-02-04, GMBI 1989, 107. Кроме того, см. Deutscher Bundestag, *Zivilschutzgesetz (ZSG)*, (25 марта 1997 г.); *Bundesgesetzblatt I*, 726 (27 апреля 2004 г.).

диционной системе хотели бы многие, поскольку тогда можно было бы использовать многие модели и методы, применявшиеся в прошлом.

Я уверен, однако, что в случае катастрофы, подобной взрывам поездов, организованным террористами в Мадриде 11 марта 2003 года, Парламент Германии примет решение об объявлении состояния обороны. Это будет самым простым способом добиться четкого распределения ролей и обязанностей. Для Парламента Германии было гораздо сложнее изменить интерпретацию понятия «обороны», сместив акцент с традиционной территориальной обороны в сторону глобальной обороны, чем объявлять международных террористов участниками боевых действий, а их методы асимметричных атак на территорию Германии — новой формой войны.

Однако, честно говоря, подобное быстрое решение устранило бы только часть проблемы. Большая часть сил и средств, необходимых для борьбы с терроризмом в Германии, имеет невоенный характер. Эта борьба начинается с изучения методов опознания врага и его намерений; такой подход резко отличается от военных методов разведки, будь то внутри страны или за ее пределами. Также должен быть проведен анализ потенциальных объектов нападения террористов. Для них главной мишенью являются не вооруженные группировки, а незащищенные гражданские лица и неохраняемая гражданская инфраструктура.

Поэтому в данной новой ситуации должен быть выработан новый подход к решению стоящих проблем. Нет сомнений в том, что реализация такого подхода возложит дополнительные обязанности на вооруженные силы Германии, чем мы можем представить себе сегодня. В настоящий момент Бундесвер находится на стадии лихорадочной трансформации в экспедиционную армию. Однако немецкое общество по-прежнему хотело бы, чтобы вооруженные силы Германии полностью отвечали за оборону страны и защиту нации внутри Германии, а не в Афганистане.

В этой связи с большой определенностью предсказать будущее не представляется возможным.

Заключение

Существующие в Германии варианты использования вооруженных сил для обеспечения безопасности страны описать довольно просто. В случае нападения традиционных вооруженных формирований, с использованием обычного вооружения, — будут предприняты все необходимые действия по отражению этой угрозы, что будет исключительной обязанностью только вооруженных сил. Сюда входят, в том числе, все мероприятия по предотвращению самой подобной атаки.

Тем не менее, если нападающие не будут являться традиционными вооруженными формированиями, согласно определению, данному в Женевской конвенции, то ситуация значительно усложняется. Юридические основы деятельности Бундесвера ясно и строго очерчены в Конституции Германии — Основном законе страны. Пространства для интерпретации Основного закона немного, в связи с чем этот документ, в отличие от конституций многих других стран, явля-

ется эффективным инструментом правоприменения. Основной закон Германии был разработан с ясным намерением максимально сократить возможности злоупотребления центральной политической и военной властью. Недостатки в плане эффективности, которые такой подход предполагает, были приняты во внимание; фактически, они рассматривались как средство достижения оптимального баланса между обеспечением эффективности управления и предотвращения злоупотреблений властью. Изменения в Основной закон были внесены лишь в качестве ответа на насущные проблемы, а не с целью улучшения методов административного управления республикой. Воссоздание Вооруженных Сил Германии в 1955 году является примером решения такой неотложной проблемы. Угроза международного терроризма может стать еще одной такой ситуацией. Авторы Основного закона не могли предвидеть подобной угрозы, в связи с чем в Конституции Германии нет соответствующей статьи, указывающей, каким образом государство должно отвечать на эту новую угрозу безопасности страны. Несмотря на это, существующая законодательная база предоставляет целый ряд возможностей, которые могут быть использованы в новых условиях обеспечения безопасности. Вооруженные силы могут предоставлять техническую помощь и средства, обеспечивающие проведение превентивных мероприятий. Однако на настоящий момент все стороны согласны в том, что нельзя использовать военнослужащих для участия в правоохранительных мероприятиях в целях предотвращения чрезвычайных ситуаций, связанных с терроризмом.

Как только атака произошла, или велика вероятность того, что она может произойти, становится возможным привлечение вооруженных сил, причем даже для выполнения правоохранительных задач. Однако и в этом случае вооруженные силы не могут действовать военными методами, ограничиваясь в своих операциях лишь правовым полем, регулирующим деятельность региональных сил полиции.

В настоящий момент неясно, кто должен отвечать за принятие мер по предотвращению атак международных террористов в будущем. Закон по-прежнему запрещает вооруженным силам Германии принимать участие в превентивных мероприятиях или оказывать поддержку в проведении подобных мероприятий с применением специальных возможностей вооруженных сил, – несмотря на то, что вооруженные силы являются единственным ведомством, обладающим адекватными средствами для отражения террористической угрозы. Противоречивые дискуссии вокруг Закона о воздушной безопасности, принятого в январе 2005 года, который позволяет самолетам ВВС Германии сбивать гражданские самолеты, захваченные террористами, наглядно демонстрируют всю сложность данной ситуации.

Но, как это уже случалось ранее, этот пробел будет устранен. Когда это произойдет – будет зависеть от осознания серьезности данной угрозы. Будем надеяться, что это произойдет прежде массовой террористической атаки на Германию. Первые инициативы уже предприняты, и не только правоведами, но также рядом федеральных земель и политических партий. Участники этого про-

цесса хотят повышения уровня ответственности военных за решение данных новых проблем.

Сам же Бундесвер не спешит идти в этом направлении. С одной стороны, вооруженные силы Германии обещают всяческую разрешенную законом поддержку в случае катастрофы. С другой, – военные Германии не хотели бы, чтобы на них возложили ответственность за все подобные случаи в будущем. Теперь, когда нелегкий процесс реформ в интересах наращивания экспедиционных сил начат, вооруженные силы Германии тем более не хотели бы накладывать дополнительное бремя на свой и без того весьма ограниченный бюджет. Однако продолжающиеся дискуссии идут в том же направлении: данная форма национальной обороны больше не должна носить вспомогательный характер, то есть характер вторичности, – она должна стать центральной функцией вооруженных сил Германии. Терроризм является новой формой внешней угрозы, исходящей от врага нового типа. И вооруженные силы Германии не должны противиться изменению своих функций. Народ Германии не захочет понять—как на эмоциональном, так и на интеллектуальном уровне,—почему немецкие солдаты должны защищать сербов от нападения албанцев в Косово, но не должны защищать немцев от нападений международных террористов.

Роль вооруженных сил Италии в поддержке гражданских властей

*Генерал-лейтенант (в отставке) Карло Кабиджиосу**

Национальная политика в области развертывания вооруженных сил внутри страны

В Италии существуют давние традиции развертывания вооруженных сил в случае особой обстановки внутри страны, о чем пойдет речь ниже. Следовательно, мы можем обратиться к фундаментальной и обстоятельной нормативно-правовой базе касательно данного вопроса, поскольку разнообразные органы власти, ответственные за национальную оборону, уже давно выработали эффективный подход, нацеленный на сотрудничество в самых различных вариантах обстановки. Хотя категории, которыми оперируют в Италии, не идентичны терминам, употребляемым в США, для целей данного эссе автор будет ссылаться на общие термины классификации, используемой в Соединенных Штатах.

Чрезвычайные обстоятельства

Национальная оборона в Италии включает в себя все виды деятельности: политическую, военную, экономическую, индустриальную и финансовую деятельность, осуществляемую государством для обеспечения безопасности и национальной целостности при любых непредвиденных обстоятельствах. Национальная безопасность основана на двух главных секторах—военной обороне и гражданской обороне,—которые тесно взаимосвязаны в работе Агентства военно-гражданского сотрудничества (АВГС) – постоянно действующего органа, обязанностью которого является реагирование на любые чрезвычайные обстоятельства. Эта структура организована на базе Военно-политического центра (*Nucleo Politico Militare*), являющегося частью кабинета премьер-министра и возглавляемого самим премьер-министром (или уполномоченным им лицом). Представлены все соответствующие институты, среди них: Министерство обороны, Министерство внутренних дел (МВД), Департамент гражданской защиты. В штабе—в Национальном центре принятия решений—существует множество оперативных пунктов (по одному на каждое министерство или агентство), активизируемых при возникновении любой чрезвычайной ситуации, которые управляют потоком информации, поступающей в зону проведения операции или из

* Генерал-лейтенант (в отставке) Карло Кабиджиосу (Итальянские Вооруженные Силы) был командующим совместными операциями в 2001-2002 годах, отвечавшим за военный вклад во внутрисоветскую безопасность в Италии. Он также является экспертом по операциям по поддержанию мира и операциям по стабилизации и реконструкции как бывший командующий войсками НАТО на Балканах и как бывший военный советник при итальянской миссии в Ираке.

нее. Координация действий является главной целью и осуществляется постоянно действующим Военно-политическим центром.

Под рубрикой «военная оборона» сгруппированы все виды деятельности, которые обычно выполняются вооруженными силами в случае угрозы национальной территории со стороны внешнего агрессора. Принципы развертывания итальянских вооруженных сил изложены в Конституции Италии, где сформулированы два главных принципа: защита родины является священной обязанностью всех граждан, и война является последним средством в урегулировании международных конфликтов, если только территория Италии не подвергается нападению.

Президент Республики является верховным главнокомандующим вооруженных сил, но он не имеет полномочий для их развертывания. Решение по этому вопросу принимается правительством с одобрения парламента, и ответственность за выполнение последующих действий лежит на Министерстве обороны, причем все эти действия осуществляются Агентством военно-гражданского сотрудничества (на самом деле, в рамках Военно-политического центра) в координации с другими соответствующими министерствами.

Начальник штаба военной обороны—«четырёхзвездный» генерал или адмирал—отвечает за поддержание вооруженных сил в постоянной боеготовности для развертывания и изменения оперативных планов согласно изменяющейся оперативной обстановке в чрезвычайных обстоятельствах, таких как вооруженное нападение на государство. Он действует через Объединенный оперативный штаб (ООШ) – *Comando Operativo di Vertice Interforze*, находящийся в Риме. Вооруженные силы предоставляются начальниками штабов армии, военно-морских сил и военно-воздушных сил, а также главнокомандующим карабинерами (*Carabinieri Comando Generale*).

Гражданская оборона включает в себя разнообразную деятельность, связанную со всеми секторами социально-экономической жизни страны. Наиболее значимой целью гражданской обороны является обеспечение:

- непрерывности функционирования правительства;
- работы телекоммуникационной системы;
- функционирования национальной системы оповещения и предупреждения;
- защиты гражданского населения;
- охраны здоровья граждан;
- непрерывности общественной/ государственной информационной деятельности;
- сохранения культурного и художественного наследия нации.

Различные элементы гражданской обороны попадают в зону ответственности министра внутренних дел, координирующего (согласно директивам Военно-политического центра) все остальные институты через Межминистерский технический комитет гражданской обороны. Ответственными за гражданскую оборону

на местах по всей территории страны являются префекты, представляющие правительство на уровне провинций. Каждый префект имеет свой оперативный пункт, который в чем-то повторяет структуру центральной организации. Таким образом, перед теми, кто отвечает за гражданскую оборону, стоит трудная задача координирования действий, которые должны выполняться различными государственными учреждениями и другими неправительственными агентствами, развития превентивного потенциала и обеспечения оптимального выполнения всех действий в полном соответствии с финансовыми ограничениями, налагаемыми правительством. Другими словами, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в стране структура гражданской обороны является организационной основой по ведению любой деятельности кроме боевых действий.

Химические, бактериологические, радиологические или ядерные атаки считаются действиями, реагировать на которые нужно как на чрезвычайную ситуацию и по которым должна принимать соответствующие меры организация, созданная для нейтрализации последствий катастроф. Вооруженные силы действуют исходя из приоритетов, установленных их главной миссией: защитой государства.

Чрезвычайные ситуации

Объявление чрезвычайного положения является правительственной обязанностью, которую довольно часто использовали в истории Италии, главным образом, в случае стихийных бедствий. На самом деле, из-за геологической структуры территории государства, вмешательство и действия вооруженных сил в рамках Организации защиты гражданского населения зачастую требовались для борьбы с последствиями сильных землетрясений, наводнений, ураганов и других стихийных бедствий.

Участие вооруженных сил в оказании помощи в ликвидации последствий стихийных бедствий установлено законом, когда бы вооруженные силы ни действовали в рамках структуры Национальной Службы защиты гражданского населения, но только когда масштабы бедствия настолько велики, что с ними не в состоянии справиться пожарные службы страны. Пожарники организованы в пожарные бригады и мобильные пожарные подразделения и являются институтом, который в случае чрезвычайного положения должен быть задействован в первую очередь.

Национальная Служба защиты гражданского населения является независимым департаментом в Совете Министров и непосредственно подчиняется премьер-министру и главе правительства. Как только объявлено чрезвычайное положение, Оперативный комитет защиты гражданского населения координирует действия по урегулированию ситуации. Комитет возглавляет глава Департамента защиты гражданского населения; Министерство обороны представлено командующим Объединенного оперативного штаба (ООШ). В состав Комитета также входит и старший префект как представитель министра внутренних дел.

На местном уровне префект провинции представляет центральное правительство, но оперативным, боевым инструментом выступает Оперативный центр за-

щиты гражданского населения, возглавляемый официальным представителем регионального, краевого или городского Департамента защиты гражданского населения. В состав Оперативного центра также входят представитель военного командования и представители пожарных организаций, сил полиции, Министерства здравоохранения и других ведомств.

Для управления чрезвычайной ситуацией Национальная служба защиты гражданского населения имеет полномочия на издание «приказов» – актов, имеющих силу закона и позволяющих Национальной службе защиты гражданского населения осуществлять конфискацию и экспроприацию, устанавливать ограничения свободы передвижения населения в определенных районах, а также по возможности мобилизовать врачей, водителей и так далее.

Национальная служба защиты гражданского населения имеет в своем штабе оперативный пункт (*Sala Crisi Italia*), который работает круглосуточно и принимает все сигналы тревоги и просьбы о вмешательстве. В оперативный пункт также поступает информация о каком-либо инциденте. Директор оперативного пункта обладает полномочиями по незамедлительному принятию чрезвычайных мер, которые предусмотрены имеющимся планом действий на случай чрезвычайных происшествий.

Что касается роли вооруженных сил, она проявляется в двух случаях. Когда существует непосредственная угроза жизни людей, командиры на местах имеют полномочия для вмешательства в ситуацию по своей собственной инициативе, не дожидаясь формального разрешения из вышестоящих штабов (которых они, конечно, все время держат в курсе дел). Однако военные подразделения должны быть заменены, как только ситуация позволит Национальной службе защиты гражданского населения действовать, используя собственные средства. Во всех других случаях развертывание соединений вооруженных сил должно происходить в установленном порядке, который предусматривает формальный запрос кабинету Министерства обороны. Разрешение на развертывание вооруженных сил обусловлено необходимостью поддерживать военный потенциал для выполнения своих первоочередных задач, и разрешение выдается только тогда, когда гражданских ресурсов недостаточно. В этом случае стоимость участия вооруженных сил регулируется изданием специального правительственного финансового акта или должна быть возмещена запрашивающим ведомством или органом власти. Военное вмешательство, под общим руководством начальника Департамента защиты гражданского населения, осуществляется одним из двух командующих оперативных штабов (один за Север, другой – за Юг), которые разделяют ответственность за безопасность всех Апеннин.

Следует особо отметить случаи вмешательства военных формирований в ситуации, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий за рубежом. Такого рода вмешательства возможны на основе специальных запросов или на базе двусторонних соглашений с другими странами, или по просьбе, исходящей от одной из многочисленных международных организаций, учрежденных для координации международной помощи (Координационное бюро Организации Объединенных Наций по правам человека, Евроатлантический координацион-

ный центр по оказанию помощи в случае стихийных бедствий или Центр Евросоюза по мониторингу информации).

Что касается террористических атак, то это тот пример непредвиденных ситуаций, который уже интенсивно изучался и отработывался вооруженными силами после второй мировой войны. Однако во время «холодной войны» к нему относились, главным образом, как к национальной (или внутренней) угрозе, хотя за последние пятнадцать лет все большее внимание уделяется угрозе, исходящей от международного терроризма. Считается, что в данном отношении самый большой риск связан с вероятностью химических, бактериологических, радиологических или ядерных атак, а также атак, осуществляемых с воздуха с использованием гражданских самолетов, подобно террористическим атакам 11 сентября в Нью-Йорке и Вашингтоне.

Изначальное реагирование на террористические атаки является ответственностью Министерства внутренних дел, так как немедленно должны быть применены соответствующие меры безопасности в пораженной местности. Что касается спасательных мероприятий и оказания помощи пострадавшим от подобных атак, то имеется множество организаций, которые примут соответствующие меры согласно существующим местным планам – это местные больницы, Красный Крест, добровольные организации по оказанию помощи пострадавшим, другие элементы аппарата по обеспечению защиты гражданского населения, – однако координация их деятельности является обязанностью местного префекта и/или мэра. Непосредственно после имевшей место атаки подразделения вооруженных сил вмешиваются в ход событий для оказания помощи в осуществлении спасательной операции только в том случае, если они находятся в данном районе. В более длительной временной перспективе они примут участие в рамках общих мер, которые будут определены соответствующими правительственными ведомствами.

Ответные меры в случае террористических атак возлагаются почти полностью на вооруженные силы только в случае террористических атак с воздуха. В случае таких чрезвычайных обстоятельств ответственным национальным правительственным органом является Министерство обороны, а силы и средства Военно-воздушных сил Италии всегда готовы принять соответствующие меры для противостояния угрозе, исходящей от отклонившегося от маршрута гражданского авиалайнера.

Временные мероприятия

Предоставление временной помощи гражданским властям со стороны вооруженных сил является достаточно распространенной практикой в итальянской системе безопасности. Такая помощь не только служит средством обеспечения непосредственной помощи правоохранительным органам, но и способствует реализации мер по обеспечению безопасности в чрезвычайных обстоятельствах.

Вооруженные силы—и в особенности сухопутные войска—предоставляют временную помощь гражданским правоохранительным органам с начала истории Италии как национального государства. Тогда, в 1860 году, крупные силы

армии были развернуты для борьбы с повстанческими формированиями на юге Италии, сражавшимися против только что объединившегося Итальянского Королевства. В наши дни подобное вмешательство всегда осуществляется под руководством Министерства внутренних дел в качестве дополнительной помощи государственной полиции. Юридический статус военных подразделений, развернутых в подобных случаях, может быть различным – от статус-кво до статуса действительной военной службы и до присвоения солдатам полного статуса «агентов общественной безопасности». В первом случае все военные подразделения до самого низшего уровня при выполнении назначенных миссий должны сопровождаться сотрудниками полиции, тогда как в последнем случае военнослужащие имеют право сами непосредственно выполнять обычные функции полиции. Продолжительность такого развертывания вооруженных сил может варьироваться от нескольких недель до нескольких лет и должна всегда сопровождаться соответствующим решением правительства, с последующим изданием специального указа: с какой целью осуществляется миссия, каковы продолжительность миссии, статус солдат и финансовые ограничения данных миссий, – все должно быть подробно описано и утверждено.

Участие вооруженных сил в обеспечении безопасности при проведении Италией особых мероприятий в настоящее время стало обычной практикой ввиду широкой распространенности террористической угрозы как явления. Все виды вооруженных сил могут быть привлечены к обеспечению безопасности в различных районах, и зачастую требуется особый военный потенциал. ВВС должны осуществлять обзор воздушного пространства над районом проведения какого-либо особого мероприятия и быть готовыми отразить возможные атаки с воздуха по такому району. Нейтрализация быстродвижущихся или медленно перемещающихся объектов требует разных видов реагирования, включая батареи ПВО, военные вертолеты, боевые самолеты и переносные ракеты класса «земля-воздух». Если специальные мероприятия проходят недалеко от побережья (что типично для Италии из-за ее уникального географического местоположения), то будут задействованы также соединения ВМФ и Береговой охраны. Армия развертывает пехотные соединения для формирования кордонов безопасности вокруг зоны проведения особых мероприятий и предоставляет «Силы быстрого реагирования» и войска специального назначения для обеспечения эвакуации и специальной защиты высокопоставленных лиц и высоких гостей. Также военные средства часто требуются для установления сети связи оперативного управления, чтобы укомплектовать оперативные пункты в чрезвычайных ситуациях или незамедлительно реагировать на бактериологические или химические атаки. Для работы с взрывными устройствами всегда выделяются инженерные части и группы по обезвреживанию неразорвавшихся боеприпасов. Более того, такая деятельность должна осуществляться согласно указу или другому правительственному постановлению, который делает легитимным применение вооруженных сил в указанных случаях.

Стандартные миссии

Наиболее традиционной миссией, выполняемой одной из составляющих частей вооруженных сил в оказании содействия Министерству внутренних дел, является обычная и практически постоянная работа карабинеров (*Carabinieri*) по выполнению полицейских миссий. *Карабинеры* являются четвертым видом вооруженных сил и представляют собой войска жандармерии. Они были учреждены по указанию Министерства обороны, подчиняются ему и выполняют задачи полиции безопасности и военной полиции для трех остальных видов вооруженных сил, но совокупное количество таких задач носит ограниченный характер. Большинство их подразделений обеспечивает безопасность территории государства с помощью сети из 5000 карабинерских участков по всей стране. Более того, у них есть целый ряд батальонов, называемых территориальными батальонами и являющихся своего рода общим резервом, который может быть развернут для обеспечения правопорядка в случае борьбы с общественными волнениями, для осуществления поисково-спасительных операций или, если потребуется, для подкрепления других сил безопасности. Другим структурным элементом карабинеров является мобильная бригада, которая обычно задействована в качестве сил, выделяемых Италией, в соответствии с ее обязательствами, в различных интернациональных специализированных военных соединениях, развертываемых для осуществления миссий по поддержанию мира за рубежом. Следует отметить, что карабинеры являются единственным видом вооруженных сил, который всегда участвует в разрешении любых кризисных ситуаций, выполняя одновременно как роль вооруженных сил, так и полиции.

Военно-морские силы и их Береговая охрана отвечают за обеспечение безопасности в территориальных водах Италии. Они действуют в международных (нейтральных) водах или у их границы, в так называемом «открытом море». В территориальных (прибрежных) водах морская безопасность обеспечивается, главным образом, *Финансовой гвардией (Guardia di Finanza)* – формированием с военным статусом, но технически относящимся к Министерству финансов. Финансовая гвардия была образована как морское пограничное и таможенное полицейское соединение. Помимо охраны продолжительной линии итальянского побережья на карабинеров также возложены некоторые задачи по осуществлению контроля и обеспечению безопасности, хотя карабинеры обычно берут на себя охрану вод непосредственно у берегов страны. Их задача стала за последние годы особенно важной в связи с проблемой нелегальной иммиграции, что почти всегда связано с контрабандой: наркотиков, табака, оружия. Из-за географической близости балканского и североафриканского побережья Италия оказалась фактически втянутой в борьбу с нелегальной иммиграцией и контрабандой, и для нее стало обычной практикой постоянно привлекать все вышеперечисленные вооруженные силы для выполнения этих задач.

Другими обязанностями, также регулярно выполняемыми военно-морскими силами, непосредственно или через Береговую охрану, являются следующие:

- поисково-спасательные операции на море, включая всю структуру материально-технического обеспечения, необходимого для осуществления такого рода мероприятий (круглосуточная координация, управление и связь);
- безопасность навигации, осуществление регулярных проверок на всех национальных торговых морских судах, а также выполнение роли государственного контрольного органа власти в портах для иностранных кораблей, транзитом проходящих через порты Италии;
- обеспечение питьевой водой ряда островов;
- оказание помощи и итальянскому рыболовецкому флоту и осуществление контроля над ним;
- полицейское патрулирование в территориальных водах (выполняется Береговой охраной) и в международных водах (выполняется военно-морскими силами).

Военно-воздушные силы также осуществляют постоянный контроль над воздушным пространством Италии. Это задача, которая выполняется специальным подразделением – Воздушной бригадой, отвечающей за управление всеми радарными станциями, позволяющими ВВС осуществлять мониторинг воздушного пространства наряду с гражданскими диспетчерскими службами, контроля над воздушным пространством и частями ПВО (которые включают также подразделения авиации и ракетные подразделения). Итальянские войска противовоздушной обороны как таковые обычно осуществляют свою деятельность в рамках НАТО, через Пятый Многонациональный центр управления совместными действиями авиации (МЦУДА-5); причем начальник центра постоянно совмещает две должности, будучи генералом итальянских вооруженных сил. В рамках структуры МЦУДА-5 существует ячейка, отвечающая за вопросы национального уровня, на случай угрозы, для нейтрализации которой потребуются действия национального уровня. В таком случае сразу же имеет место передача власти и полномочий, и оперативный штаб Военно-воздушных сил Италии принимает на себя ответственность за осуществление оборонных операций.

Прецеденты в истории

Период после второй мировой войны

За период с 1945 до 1990 годов итальянские вооруженные силы прошли через начальный этап становления, возрождения и реорганизации вследствие событий второй мировой войны. Ресурсы были чрезвычайно ограниченными, а существовавшие финансовые ограничения диктовали необходимость создания боеспособного инструмента, способного противостоять возможному конфликту в большей степени благодаря своему количеству, а не качеству. На самом деле, необходимое количество достигалось благодаря институту национальной военной службы в армии – воинской повинности, которая обеспечивала большое количество молодых людей по очень низкой цене.

Итальянские вооруженные силы начали понемногу реформироваться после того, как Италия в 1949 году присоединилась к НАТО и альянс оказал огромную поддержку в повышении уровня подготовки итальянской армии. Одним из показательных примеров этой успешной международной помощи было решение Организации Объединенных Наций в 1950 году поручить Итальянской Республике исполнять функции временной администрации в Сомали. Итальянские вооруженные силы сыграли важную роль в этом предприятии, которое в свою очередь, оказало положительное влияние на моральный дух солдат, которые все еще испытывали разочарование по поводу событий недавней войны.

Учения, проводимые войсками НАТО, также сыграли важную роль в быстром включении итальянских вооруженных сил в цикл постоянной проверки их боеготовности и мощи. Благодаря учениям НАТО многие офицеры и другие военнослужащие стали изучать английский язык как средство более современного мировоззрения; учебные программы в большинстве военных школ были изменены; а устаревшее оборудование было заменено на более современное сначала в ВМС и ВВС, а затем в сухопутных войсках. С 1963 года как наземные, так и воздушные части итальянских войск регулярно принимали участие в учениях Объединенных мобильных войск Европейского командования НАТО. Опыт этих учений распространялся на большое количество военных подразделений, в целом поднимая уровень и стандарт многих итальянских военных соединений, в особенности, горных бригад.

В 1960-е годы Италия столкнулась с проблемой гражданских волнений, имевших место в севере страны, в Альто Адидже. Беспорядки были организованы местными подпольными организациями, состоявшими в основном из немецкоговорящего меньшинства, которое требовало большей автономии от Рима. Армия была вызвана в поддержку силам полиции, и большое количество подразделений было развернуто вдоль границы с Австрией для предотвращения нелегального перехода вооруженных групп через Альпы. Армейские подразделения были развернуты и на всей остальной территории региона для обеспечения безопасности на железных дорогах, электростанциях, для охраны государственных учреждений и для обеспечения—в целях оказания прямой помощи полиции—оцепления и поисковых мероприятий, организации контрольно-пропускных постов и других подобных мероприятий. В таком масштабном развертывании войск было задействовано десять тысяч единиц личного состава под командованием Четвертого армейского корпуса из Бользано. Лет через семь проблема была решена политическим путем, и армейские подразделения в данном районе вернулись к выполнению своих обычных обязанностей. В это же время, в 1963 году, в провинции Беллуно произошло страшное бедствие: огромные оползни обрушились в искусственное озеро Вайонт. В результате этого вода вышла из берегов. Дамба не была рассчитана на такую массу воды, которая поверх нее устремилась на расположенную в долине деревню и на ее жителей, сметая все на своем пути. Тогда погибло более трех тысяч человек. Несколько недель сотни солдат из соседних воинских частей работали день и ночь, пытаясь спасти оставшихся в живых и извлечь тела утонувших в наводнении.

В конце 1960-х годов так называемые «Красные бригады», как и в некоторых других европейских странах, начали нападать на государственные учреждения в Италии, совершая террористические атаки, политические убийства и похищая политиков, журналистов, судей и сотрудников полиции, а также взрывая бомбы, убивая при этом невинных граждан. И вновь, как и во многих других случаях, армия была вызвана для оказания помощи полиции в защите жизненно важных объектов и сооружений, железных дорог, аэропортов, портов, телекоммуникационных сетей и станций, а в отдельных случаях, – для установления пунктов проверки и выполнения других мер с целью введения жесткого контроля над данной территорией. Некоторым подразделениям также было поручено обеспечить персональную защиту особо важным персонам и официальным лицам. Данная ситуация продолжалась порядка десяти лет, до конца 1970-годов. Помимо вызовов, связанных с развертыванием войск, для военных этот период был также труден потому, что «Красные бригады» пытались оказывать влияние на внутреннюю дисциплину в вооруженных силах, проникая в ряды армии под видом призывников, чтобы осуществлять пропаганду и вести подрывную политическую деятельность в войсках. К счастью, их действия не нашли какого-либо существенного отклика и поддержки, и серьезных проблем удалось избежать благодаря активному участию всех военнослужащих, которые, проявив высокий моральный дух и смелость, выступили против этих действий.

Именно в этот период (1975-1976 годы) армия пережила самую крупную реорганизацию. Доктрина, структура, учебная подготовка и оснащение армии – все было подвергнуто тщательному пересмотру и обновлению.

Другим серьезным испытанием для армии стали события 1976 года, когда произошло трагическое по последствиям землетрясение в районе Фриули, в северо-восточной части Италии, унесшее более тысячи жизней и разрушившее множество домов. Войска, развернутые для поддержки местного населения, оказывали любую возможную помощь. Один из командиров местной дивизии был назначен Чрезвычайным представителем правительства. Он отвечал за координацию всех гражданских и военных спасательных операций и мероприятий по оказанию помощи. Несколько лет спустя, в 1980 году, землетрясение еще большей силы произошло на юге Италии, в Ирпинийском районе. Сложный рельеф местности, ущерб, нанесенный сети коммуникаций, а также отсутствие действенной организации защиты гражданского населения в данном регионе – все это выдвинуло вооруженные силы на переднюю линию фронта, возложив большую часть груза в осуществлении поисково-спасательных мероприятий и ликвидации последствий стихийного бедствия на плечи военнослужащих.

Помимо этих крупнейших событий вооруженным силам также поручалось осуществлять вмешательство в ход целого ряда других ситуаций, относящихся к стихийным бедствиям местного значения. Это послужило созданию долговременных хороших отношений между вооруженными силами и гражданским населением страны и позволило военным завоевать еще большее уважение со стороны населения Италии, которое высоко ценило способность вооруженных сил

обеспечивать принятие незамедлительных мер в ответ на их нужды, великодушно и эффективно.

Что касается институциональных задач вооруженных сил, то их интеграция в структуру НАТО в дальнейшем только усилилась, постепенно ликвидируя разрывы, существовавшие ранее между Италией и некоторыми другими членами альянса. К 1980-ым годам общий стандарт эффективности итальянских вооруженных сил достиг приемлемого уровня. Большинство военных операций в этот период было направлено на противодействие возможной угрозе со стороны государств Варшавского договора для северо-восточной границы Италии с Югославией и Австрией, и, что касается военно-морских сил, – в Средиземном море.

В 1981 и 1982 годах итальянские вооруженные силы принимали участие в международных миссиях в Ливане совместно с войсками США, Великобритании и Франции. Итальянские войска отлично справились со своей задачей и получили всеобщее признание, что было еще одним шагом в правильном направлении.

В общем, в послевоенный период итальянские вооруженные силы находились в состоянии готовности, чтобы осуществлять вмешательство в нестандартных ситуациях, в частности, чтобы отразить возможную агрессию со стороны вооруженных сил Варшавского договора, хотя этого так и не произошло. С другой стороны, они должны были противостоять целому ряду чрезвычайных ситуаций внутри страны, вызванных стихийными бедствиями, а также выполнять временные миссии по оказанию помощи гражданским властям, выступая в роли правоохранительных органов.

Разнообразие миссий, выполненных за последние сорок лет, и прогресс, достигнутый во многих областях, позволили итальянским вооруженным силам добиться большего доверия и внести более существенный вклад в рост значимости Италии на мировой арене. И, что еще более важно, вооруженные силы были готовы противостоять вызовам стратегической ситуации в период после «холодной войны» и были готовы играть главную роль при любых обстоятельствах.

Период после «холодной войны» (1991–2001)

В Италии, как и во многих других странах Запада, падение Берлинской стены открыло путь дискуссии о возможности сокращения ассигнований на военные нужды ввиду исчезновения «советской угрозы» и в надежде получить так называемые «дивиденды от мира». Но вскоре все начали понимать, что с разрушением существовавшего баланса сил, установленного годами конфронтации двух сверхдержав, открылся «ящик Пандоры» для глобальной нестабильности, и начали происходить многочисленные мелкие конфликты. Вот лишь некоторые из таких конфликтов, в которых участвовали итальянские вооруженные силы:

- В 1991 году Италия участвовала в операции «Обеспечение комфорта» в Иракском Курдистане;

- В 1992 году одна итальянская бригада была послана в Мозамбик на два года для поддержания процесса мирного урегулирования, начавшегося после длительного периода партизанской войны;
- И вновь в 1992 году еще одна бригада приняла участие в операции «Ибис» в Сомали, первоначально в составе «коалиции добровольцев», а затем в миссии ООН;
- Вскоре после этой интервенции огонь волнений охватил Балканы, и конфликт быстро вышел из-под контроля миссии ООН – Сил ООН по охране (СООНО). Когда обратились к НАТО взять на себя осуществление этой миссии, Италия развернула в Сараево свои войска из Бригады им. Гарибальди – это была первая бригада, завершившая переформирование из военного формирования призывников в профессиональное военное подразделение;
- В 1997 году Италия возглавила международную коалицию в Албании;
- В 1999 году один контингент итальянских войск был отправлен в Восточный Тимор, а другой – в Косово.

Это были полномасштабные обязательства итальянских вооруженных сил в зарубежных миссиях. Однако в этот же период было принято решение об осуществлении серьезных изменений в структуре трех видов вооруженных сил, в особенности, в Сухопутных войсках. Общая численность войск планировалась около 230 000 человек, из них 130 000 – в Сухопутных войсках и по 50 000 человек в Военно-морских силах и в Военно-воздушных силах. В ходе осуществления реформ армия потеряла около 60 процентов своей былой численности, и количество личного состава сократилось с 300 000 до 130 000 человек.

Вторым крупным изменением стало преобразование итальянских вооруженных сил в полностью профессиональную организацию; обязательную национальную воинскую службу (или призыв) планировалось отменить к концу 2004 года. Еще одним значимым изменением стал набор женщин в армию без каких-либо ограничений по количеству и выполняемым функциям. В тот же период начальник штаба по обороне через принятие законодательного решения получил полную власть над видами вооруженных сил и нес полную ответственность за функционирование всех без исключения подразделений, развернутых в операциях.

Кроме этих решений в структуре трех видов вооруженных сил произошли и другие изменения. Например, Сухопутные войска повысили мобильность своих подразделений; модернизировали их оснащение; повысили потенциал оперативного управления; ввели в состав техники колесные бронированные машины; существенным образом сократили количество танков и артиллерии; нарастили потенциал боевых вертолетов; и пересмотрели процедуры материально-технического обеспечения. Что касается военно-морских сил, то был построен новый боевой корабль – авиа/вертолётоносец; был добавлен компонент воздушных войск; особое внимание было уделено амфибийным силам; а также был начат

процесс перестройки и обновления флота и модернизации кораблей поддержки. Военно-воздушные силы предприняли огромные усилия для модернизации своей бригады воздушного транспорта, заменив старую модель транспортного самолета «Геркулес» С130-Н на модель «J». Другие изменения касались приобретения самолетов-заправщиков для дозаправки самолетов в воздухе, а также закупки средств воздушной разведки и обзора местности в зоне боевых действий. Одновременно Италия активно участвовала в проекте по созданию европейского самолета-истребителя.

Помимо описанных выше миссий, которые подпадают под традиционные сферы и миссии вооруженных сил, в 1990-х годах итальянские вооруженные силы участвовали во множестве временных миссий по оказанию содействия полиции в осуществлении ее правоохранительной функции. Они также выполнили достаточно большое количество миссий по оказанию помощи Национальной службе защиты гражданского населения в ликвидации последствий стихийных бедствий. Следует особо подчеркнуть, что в 1990-е годы Национальная служба защиты гражданского населения существенно улучшила организацию своей деятельности, и армия частично была освобождена от необходимости выполнять ведущую роль в указанных мероприятиях. В предшествующие годы она была вынуждена брать на себя роль лидера, поскольку ни одна другая государственная организация не была способна справиться с такого рода событиями.

Наиболее значимые миссии, выполняемые в поддержку сил полиции в осуществлении правоохранительных мероприятий в этот период, начались в 1991 году, когда граждане Албании начали нелегально пробираться в Италию по Адриатическому морю, отделяющему Италию от Албании (расстояние приблизительно в 150 км). Это было массовое бегство албанского населения: количество беглецов могло одновременно достигать цифры в 20 000 человек. Такая ситуация вызвала огромную гуманитарную и правоохранительную проблему с точки зрения соблюдения закона и порядка. Целая бригада войск была на боевом дежурстве, чтобы взять ситуацию под свой контроль.

В последующие (1992-1997) годы власти неоднократно принимали решение привлекать армию для поддержки полиции в связи с растущей активностью уголовных элементов и банд, принадлежавших организованным преступным группировкам, а также чтобы усилить контроль над итальянскими границами и остановить волну нелегальной иммиграции. Для более успешного выполнения этих задач, а также для наделения военных возможностями более упреждающих действий правительство решило присвоить военнослужащим, через парламентский акт, статус «агентов общественной безопасности», который позволял солдатам останавливать людей для проверки документов, проводить обыск людей и их транспорта, а в особых случаях – даже арестовывать людей. Первое развертывание войск имело место в Сардинии летом 1992 года для поддержки государственной власти в областях, где полиции недоставало возможностей осуществлять операции должным образом из-за сложного рельефа местности. В то же время подобная операция началась в Сицилии, и целью ее проведения было ограничение свободы действий местной мафии. В 1995 году итальянские войска прово-

дили операции по осуществлению контроля над итало-словенской границей, а также выполняли функции по контролю над побережьем Адриатического моря в районе города Анкона и далее к югу, в районе города Бриндиси. Впоследствии имели место другие операции по борьбе с организованной преступностью в Неаполитанской области и в районе Калабрия; каждая из этих операций длилась до двух лет. В первом случае главной задачей была защита местных магистратов и судебных органов (трибуналов, судов, внешнего периметра тюрем, мест проживания судей) от нападения со стороны криминальных организаций, в отношении которых велись судебные расследования. Во втором случае главной задачей было патрулирование территории, где криминальные организации удерживали заложников.

Значительная часть такой деятельности выполнялась подразделениями пехоты с изменением военных методов и приемов в зависимости от обстановки в связи с тем, что вся их деятельность осуществлялась среди гражданского населения, на улицах и в местности, где часто не было особого ограничения движения. Применение вооруженных сил для поддержки полиции стало серьезной информацией для местного населения, которое порой было запугано членами местных банд, или наоборот, само было частью криминальной сети. Но местные жители, которые в прошлом в некоторых случаях жаловались на нехватку присутствия государственной власти, а также на то, что они брошены, оставлены один на один с безнаказанностью и бесчинствами, творимыми криминальными организациями, в целом высоко ценили растущее ощущение безопасности.

После событий 11 сентября

После террористических атак 11 сентября 2001 года и нового всеобщего осознания опасности, которую представляли собой террористические организации для стран Запада, вся система национальной безопасности Италии была обновлена. В настоящее время появилось общее понимание того, что террористические атаки могут произойти без предупреждения, в любое время, и могут иметь самый жесткий характер. В связи с этим была усовершенствована деятельность в двух сферах безопасности в особенности: в сборе разведывательной информации и в предотвращении атак. Вооруженные силы, так или иначе, всегда были задействованы во второй сфере.

Прежде всего, концепция, что с террористическими организациями необходимо бороться не только на национальном уровне, но также, если в этом возникает необходимость, и на международном уровне, является краеугольным камнем в стратегии антитеррористической безопасности. Участие Италии в операции «Несокрушимая свобода», а затем в операции «Иракская свобода» является ярким свидетельством приверженности Италии этой концепции.

Что касается вклада вооруженных сил в обеспечение внутрисударственной безопасности Италии, то все виды вооруженных сил получили новые задачи. Армия развернула контингент в 4000 военнослужащих для защиты от террористических атак более 150 возможных объектов нападения (Операция «Домино»). Такие возможные объекты нападения находятся в разных районах и включают

территории вокруг аэропортов, портов и железнодорожных станций, телекоммуникационных узлов и других специфических строений и объектов, таких как крупные электростанции, системы водоснабжения и другие подобные объекты и сооружения.

Военно-морские силы под эгидой НАТО проводят операцию под кодовым названием «Активные усилия» в восточном секторе Средиземного моря для осуществления контроля над движением морского транспорта и предотвращения любого нелегального использования кораблей в попытке осуществления деятельности, связанной с какой-либо террористической организацией. ВМС также готовы осуществлять более строгий контроль над передвижением в международных водах, как только разведывательной сетью будет обнаружено что-либо подозрительное. На Береговую охрану также возложена особая задача постоянно следить за тем, что, возможно, корабли с нелегальными иммигрантами попытаются приблизиться к берегам Италии, причем это вопрос не только соблюдения шенгенских иммиграционных правил в Европе, но и возможность идентификации на ранней стадии членов террористических групп.

Военно-воздушные силы получили особенно трудное задание: осуществлять вмешательство против так называемых «самолетов-ренегатов». Были введены новые правила для более четкого определения обязанностей пилотов, а также определен характер действий с их стороны в случае, если гражданский самолет будет использоваться для осуществления атаки. Существующие процедуры предусматривают, что в мирное время система войск противовоздушной обороны НАТО отвечает за идентификацию, задержание и, в конечном итоге, поражение воздушного средства, нарушающего правила воздушной навигации и подозреваемого в том, что данный летательный аппарат может быть агрессором. До последнего времени всегда считалось, что только военный самолет может представлять угрозу, но сейчас ситуация видится по-иному. Начать какие-либо действия против гражданского самолета, на борту которого могут находиться сотни невинных пассажиров, — это совсем другое дело, в котором переплетены сложные морально-этические и политические аспекты. Ввиду того, что НАТО приняло решение, что такие случаи больше не являются ответственностью НАТО, а подлежат суверенному решению задействованного государства, итальянское правительство приняло решение о передаче этой ответственности и полномочий Министерству обороны. Для того чтобы министр смог действовать должным образом при любых возможных чрезвычайных обстоятельствах, были разработаны специальные процедуры. Данные положения применяются главным образом к быстро движущимся летательным аппаратам. Варианты действий против медленно движущихся летательных средств также рассматривались, но они требуют более четко сформулированного реагирования. Для достижения безопасности были установлены зоны, закрытые для полетов,—вокруг секретных объектов, которые могут быть защищены с помощью военных вертолетов,—и такая система всегда применялась в случаях проведения особых мероприятий (встречи «Большой восьмерки», международные встречи на высшем уровне, государственные

визиты, международные спортивные соревнования), а также в других случаях, с учетом их специфики.

Что касается *Финансовой гвардии*, то эта служба вносит свой вклад в обеспечение общей безопасности границ как на земле, так и на море, усилив бдительность и активизировав деятельность после событий 11 сентября. В частности, на эти войска были возложены особые обязанности по осуществлению мер безопасности, предусмотренных двумя проектами, поддерживаемыми Соединенными Штатами: «Инициатива по безопасности контейнерных перевозок» и «Инициатива по безопасности при распространении оружия».

В общем, все виды итальянских вооруженных сил получили новые задания с целью повышения эффективности системы национальной контртеррористической безопасности через развертывание военных подразделений, введение новых процедур и постоянное проведение на всех уровнях кампании по информированию.

Юридические полномочия на развертывание вооруженных сил для выполнения задач по обеспечению внутригосударственной безопасности

Национальная правовая структура

Чтобы прийти к точному определению того, каким образом применяются вооруженные силы для обеспечения внутригосударственной безопасности в Италии, важно отметить, что первыми законодательными актами в отношении этого были еще королевские указы, обнародованные в 1907 и 1909 годах. В них устанавливалось, что вооруженные силы могут быть призваны для обеспечения общественной безопасности, если/когда полиция не может выделить силы или их недостаточно. Военные подразделения продолжают подчиняться собственному командованию, но миссии, которые необходимо выполнить, остаются в ведении соответствующих сотрудников полиции. Просьба о развертывании военных подразделений для поддержки полиции должна быть направлена префекту провинции в соответствии с установленными правилами и процедурами. Эти законы остаются основой для участия военных подразделений в операциях по оказанию содействия полиции и в наши дни. Хотя в последующих законах применение вооруженных сил было расширено до оказания помощи магистратам при выполнении ими определенных расследований (1941), обеспечения безопасности во время выборов на избирательных участках (1957), а также оказания содействия тюремной полиции в случае беспорядков в исправительных учреждениях (1976). В 1978 году парламент одобрил комплексный закон о вооруженных силах, охватывающий множество важных аспектов, прежде всего, задачи вооруженных сил. Первая задача—внутренняя оборона—описывается следующим образом: «вносить вклад в обеспечение безопасности национальных институтов со свободным входом», что является довольно широким определением, которое также включает в себя то, что подразумевается под термином «внутригосударственная безопасность». В 1981 году был издан другой закон об определении новых процедур

по обеспечению общественной безопасности. Среди прочих пунктов данный закон включает подтверждение возможного запроса об оказании поддержки силам полиции военными средствами, а также учреждение Национального комитета общественного порядка и безопасности на министерском (Министерство внутренних дел) и областном (префект) уровнях, при обязательном присутствии одного представителя вооруженных сил как члена этого Комитета.

Наконец, в 2001 году был принят еще один закон, имеющий отношение к внутренней безопасности. Три статьи этого закона (п. 128–26 марта 2001) непосредственно касаются вооруженных сил. Эти статьи подтверждают, что в особых и исключительных ситуациях военнослужащие могут быть дислоцированы для того, чтобы высвободить сотрудников полиции от выполнения задач по наблюдению и по обеспечению безопасности, чтобы те могли целиком посвятить свои усилия борьбе с преступностью. Войска предоставляются в распоряжение соответствующих префектов провинций, согласно особым планам, на период до шести месяцев в каждом отдельном случае. Данные планы первоначально утверждаются Национальным комитетом общественного порядка и безопасности, в который входит начальник Штаба обороны (обычно представленный командиром Объединенного оперативного штаба). Командир Объединенного оперативного штаба следит за тем, чтобы уровень запрашиваемых сил соответствовал приоритетным задачам вооруженных сил, убеждаясь в этом в ходе консультаций с начальником штаба задействованного вида вооруженных сил. Затем эти планы направляются для окончательного утверждения в соответствующие комиссии парламента.

Виды разрешенных действий

Общие принципы, установленные этими законами, подкрепляются более конкретными регулятивными постановлениями, изданными Министерством обороны, где более детально уточняется, какие процедуры и методы должны применяться в определенных случаях. Военные командиры, учитывая общие указания и директивы, принятые на правительственном уровне, определяют План действий по выполнению поставленных задач и издают соответствующие приказы. Планы и приказы должны согласовываться с ответственным префектом; о них должен быть уведомлен начальник полиции района, в котором будут задействованы вооруженные силы.

Существует два основных варианта применения вооруженных сил. Первый вариант предусматривает для армии действия по оказанию помощи; второй – состоит в эффективной интеграции действий. Фактически, первый план позволяет оговоренному числу сотрудников полиции освободиться от статических обязанностей и рутинного патрулирования, чтобы применить свои навыки в выполнении обязанностей, требующих большей квалификации. Вторая модель позволяет проводить совместные операции по активным действиям, в которых армейские соединения обеспечивают контроль над обширными территориями, тогда как внутри оцепленной территории полиция проводит свои более конкретные мероприятия и расследование. Армейские командиры обычно стараются выполнить

свою миссию, сводя к минимуму статические действия (наблюдение за целью, охрана) и отдавая предпочтение, где это возможно, активным действиям, таким как патрулирование и передвижные контрольные пункты. Эта концепция способствует созданию более высокого морального уровня, дает хорошие результаты и сводит воедино отряды и взводы, не нарушая связей в формированиях. После многих лет интенсивного сотрудничества с силами полиции было достигнуто соглашение по существу с Министерством внутренних дел о том, чтобы армейские подразделения выполняли следующие задачи:

- наблюдение и защиту уязвимых объектов (судов, учреждений юстиции и судопроизводства, тюрем, мест проживания членов магистратов, лиц, подверженных особому риску, специальных сооружений и так далее);
- организацию контрольно-пропускных пунктов и блокпостов на дорогах;
- поддержание оцепления вокруг городских территорий, где полиция будет осуществлять поиск;
- прочесывание сельской местности;
- патрулирование вдоль железных дорог и магистралей, проверку целостности мостов, туннелей и транспортных развязок. Мобильные действия осуществляются в соответствии с военными стандартами, принятыми в операциях по блокированию района и при наблюдении за большой площадью. Статические мероприятия также осуществляются в соответствии с основными военными критериями.

Санкционирующие органы, командование и управление вооруженными силами

Как было указано в предыдущем разделе, как только со стороны одного или более префектов провинций подан запрос в Министерство внутренних дел о военном подкреплении, а затем такой запрос рассмотрен и утвержден на правительственном уровне, функции командования и управления развернутыми войсками будут осуществлять следующие органы:

- Национальный комитет общественного порядка и безопасности под управлением министра внутренних дел (перед которым отчитываются все провинциальные префекты). В Комитет входит начальник полиции (который стоит во главе национальной полицейской структуры) и командир Объединенного оперативного штаба (отчитывающийся непосредственно перед начальником Штаба обороны). В Национальный комитет общественного порядка и безопасности также входит командир *карабинеров* (структуры Министерства обороны), который подчиняется начальнику полиции и войска которого на местах всегда подчиняются старшему офицеру местного отделения полиции (по-итальянски *Questore*);
- Областной комитет общественного порядка и безопасности, возглавляемый префектом провинции, включает старшего офицера местного отделения по-

лиции как начальника полиции и командира карабинеров провинции, а также назначенного военного командира.

Прежде чем прийти к определенному решению о масштабах операции, в указанных органах ведутся соответствующие дискуссии и переговоры о возможных вариантах действий. Как только выяснены позиции всех сторон и все стороны приходят к согласию, отдаются окончательные приказы.

Что касается порядка военного подчинения, то во главе стоит начальник Штаба обороны. Он может передать свои полномочия командующему Объединенным оперативным штабом или, в случае участия лишь одного вида вооруженных сил, – начальнику штаба задействованного вида вооруженных сил. Следующий уровень вниз по порядку военного подчинения – это командующий задействованными силами, за которым следуют другие командиры согласно номинальной иерархии (штаб дивизии, штаб бригады, штаб полка и штаб батальона). Отчеты поступают напрямую от командира на месте в оперативный пункт провинции и одновременно в военные командные инстанции по цепочке вверх.

Для наиболее эффективного отражения террористических атак с воздуха предусмотрен специальный порядок подчиненности. В этом случае устанавливается прямая связь между командующим военно-воздушными силами и министром обороны, который уполномочен национальным правительством выносить распоряжения по порядку ведения боевых действий.

Правила применения силы

Все военные подразделения, развернутые для оказания содействия полиции с целью обеспечения внутрисударственной безопасности, получают специальные правила применения силы на случай, если все-таки потребуется применить силу. В общем, оружие может быть использовано только в целях самообороны, и его применение должно быть пропорциональным серьезности и природе исходящей угрозы. Использование оружия разрешается:

- по личной инициативе для отражения атаки, представляющей угрозу жизни солдата или других людей;
- по приказу, отданному командиром военного соединения, когда необходимо отразить угрозу, направленную против данного подразделения или для защиты жизни других людей.

Правила применения силы изданы также с целью определения процедур, применяемых для того, чтобы не допустить прохода неуполномоченных лиц на территорию охраняемых объектов, а в случае оказания сопротивления применить проверки и обыски. Правила применения силы обычно издаются в виде каталогов и подразделены на категории в зависимости от ситуации. Чем ситуация ближе к стандартной, тем строже правила применения силы.

Подразделения военно-морских сил действуют исходя из своих особых правил применения силы с тем, чтобы останавливать подозрительное судно, подниматься на борт, а также действовать соответствующим образом при возможном

обнаружении запрещенных материалов или нелегальных иммигрантов на таком подозрительном судне. Чтобы должным образом управлять ситуацией, когда есть подозрения на то, что гражданский самолет угнан с целью совершения террористической атаки, командующим ВВС устанавливаются особые правила применения силы, утверждаемые министром обороны.

Хотя «Правилам применения силы», разработанным для войск НАТО, обычно следуют во время проведения операций по поддержанию мира, такие правила утверждаются без соответствующих изменений и в основном одинаковы для всех миссий. В случае вмешательства вооруженных сил с целью обеспечения внутригосударственной безопасности, правила применения силы согласуются с Министерством внутренних дел и должны учитывать правила, используемые полицией.

Типы и потенциал вооруженных сил

Регулярные вооруженные силы

Итальянские вооруженные силы состоят из четырех видов: сухопутные войска, военно-морские силы, военно-воздушные силы и карабинеры. Во всех войсках служат только профессиональные военнослужащие, так как воинская повинность в государстве была отменена в 2004 году.

Вооруженные силы находятся под командованием начальника Штаба обороны, исполняющего свои обязанности и осуществляющего командование через Объединенный оперативный штаб. Этот штаб, как уже указывалось выше, также отвечает за осуществление необходимого командования и управления вооруженными силами, дислоцированными в стране для выполнения миссий, связанных с обеспечением внутригосударственной безопасности, и за рубежом для всех миссий по поддержанию мира или миссий по стабилизации.

И сухопутные войска, и военно-морские силы, и военно-воздушные силы организованы по традиционному типу всех других западных вооруженных сил. Карабинеры отражают в своей структуре базовую модель сухопутных войск, но с необходимыми поправками для выполнения жандармских функций в общенациональном масштабе.

В сухопутных войсках насчитывается 120 000 военнослужащих. Оперативная структура сухопутных войск основывается на оперативном командовании (CONFOTER), находящемся в Вероне и отвечающем за подготовку подчиненных командований и подразделений. Подчиненными командованиями являются:

- Командование средств оперативного управления и информации;
- Командование частями ПВО;
- Командование частями армейской авиации;
- Артиллерийская бригада;
- Инженерная бригада;
- Бригада материально-технического обеспечения.

Существуют три штаба на дивизионном уровне:

- Первое командование силами обороны, с тремя бригадами (одна бронетанковая, одна механизированная и одна парашютно-десантная);
- Второе командование силами обороны, с пятью бригадами (одна бронетанковая, четыре механизированные);
- Командование Альпийских войск, с двумя горными бригадами.

Из этих сил армия выделяет необходимые подразделения, если необходимо участвовать в любом возможном сценарии, предполагаемом для обеспечения внутригосударственной безопасности или для оказания помощи Национальной службе защиты гражданского населения во время стихийных бедствий. Все полки обучены для выполнения миссий типа пехотных – даже артиллерия и бронетанковые подразделения. Это позволяет армии рассчитывать на получение достаточного количества подразделений для выполнения большинства возможных миссий по оказанию помощи полиции. Другие подразделения армии—помимо обеспечения непосредственной помощи собственным пехотным подразделениям—могут предложить связь, материально-техническое обеспечение, авиаперевозки, наблюдение за местностью, инженерные работы, медицинскую помощь. Также могут быть предоставлены специальные возможности, такие как уничтожение неразорвавшихся снарядов и ликвидация последствий химического, бактериологического, радиологического или ядерного заражения.

В составе военно-морских сил насчитывается около 40 000 матросов, включая личный состав Береговой охраны. Оперативная структура возглавляется Командованием Военно-морским флотом, находящимся недалеко от Рима и отвечающим за подготовку операций, а в некоторых случаях осуществляющим прямое управление подчиненными командованиями и подразделениями. Обычно они организованы для развертывания в форме оперативно-тактических групп. Подчиненные командования в ВМС следующие:

- COMFORSUB, по подводным лодкам;
- COMFORSBAR, по морским десантным соединениям;
- COMFORAER, по морской авиации;
- COMFORDRAG, по флоту минных тральщиков;
- COMFORPAT, по патрульным катерам;
- COMFORAL, по глубоководному флоту.

Береговая охрана, в зависимости от выполняемых функций, подчиняется Министерству транспорта, Министерству охраны окружающей среды, Министерству сельского хозяйства (это министерство также отвечает за рыболовство) и Министерству внутренних дел, потому что они тоже выполняют обязанности морской полиции. Говоря более конкретно, они обладают полными полицейскими полномочиями во всех портах и на всем побережье вместе с другими по-

лицейскими силами. Координация действий этих сил иногда является трудной, но конфликтов удается избежать благодаря общим оперативным пунктам.

Из всех этих сил выбираются необходимые подразделения для развертывания, когда необходимо осуществить миссии, связанные с обеспечением внутригосударственной безопасности, а также, в случаях стихийных бедствий, для оказания поддержки Национальной службе защиты гражданского населения.

Военно-воздушные силы насчитывают около 45 000 пилотов и технического персонала. Оперативная структура ВВС основывается на Командовании Военно-воздушным флотом, дислоцированном в Риме и отвечающем за подготовку и обеспечение операций, а в некоторых случаях осуществляющем непосредственное командование подчиненными частями и подразделениями, которые обычно организованы для развертывания в форме оперативно-тактических групп. Следует отметить, что начальник штаба ВВС является командующим общенациональной системы ПВО, отчитывающимся в этой своей особой роли непосредственно перед министром обороны. Подчиненные командования в ВВС следующие:

- Командование воздушными операциями, которое имеет то же место расположения, что и Пятый Многонациональный центр управления действиями авиации НАТО, – в Поджио Ренатико;
- Дивизия истребительной авиации «Аквила», в которую входят пять групп самолетов-перехватчиков (летающие Евроистебители, самолеты F-16 и «Торнадо»);
- Дивизия истребительной авиации «Драго», в которую входят пять ударных групп, группа самолетов-перехватчиков и разведывательные подразделения (летающие «Торнадо» IDS, «Торнадо» ECR/SEAD, AMX, MB.339);
- Первая воздушная бригада, с вооружением на основе ракет типа «земля-воздух» систем ПВО;
- Девятая воздушная бригада «Леоне», в которую входят все поисково-спасательные подразделения;
- Сорок шестая авиационная транспортная бригада, на базе трех транспортных групп, двух – с C130-J и одной – с G-222.

Дополнительно к этому, в большинстве этих подразделений широко представлены вертолеты. Эти подразделения с помощью военно-воздушных средств вносят свой вклад в успешное выполнение миссий по обеспечению внутригосударственной безопасности или ликвидации последствий стихийных бедствий.

Полувоенные полицейские силы

Карабинеры

Как было отмечено в предыдущем разделе, четвертым видом вооруженных сил в Министерстве обороны являются *карабинеры*. Они полностью признаны независимым видом вооруженных сил и обладают полным статусом и полицейских сил,

и вооруженных сил. Они подчиняются начальнику Штаба обороны, что касается их военных обязанностей, и Министерству внутренних дел, что касается полицейских обязанностей, общественного порядка, общественной безопасности. Они также выделяют специальные подразделения Министерству здравоохранения, Министерству охраны окружающей среды, Министерству культуры, Министерству социальной политики, Министерству сельского хозяйства и Министерству иностранных дел для выполнения обязательной регламентирующей деятельности, относящейся к их ведению.

Основными военными обязанностями карабинеров являются:

- обеспечение внутренней обороны и внутригосударственной безопасности, обеспечение охраны национальных учреждений со свободным входом для посетителей и функции, аналогичные тем, которые выполняют остальные вооруженные силы;
- задачи военной полиции и охраны для остальных видов вооруженных сил;
- задачи судебной военной полиции для военной судебной системы;
- обеспечение безопасности посольств Италии и офисов военных атташе.

Их полицейские обязанности полностью совпадают с теми, что предусматриваются для государственной полиции.

Общая численность карабинеров составляет 120 000 человек. Их организация частично отражает структуру армии (те же ранги, аналогичный дисциплинарный кодекс, те же названия подразделений, а также подобная командная структура). Оперативная структура адаптирована для выполнения их специфических задач, имея территориальную организацию, которая охватывает всю территорию государства через «систему капиллярного присутствия» из 5 000 участков (участки карабинеров находятся повсюду – в сельской местности и маленьких деревнях, а не только в больших городах). Карабинеры также имеют мобильный компонент численностью около двадцати батальонов, распределенных по всем регионам и служащих стратегическим резервом. В дополнение к этому, карабинеры также имеют мобильную бригаду, которая включает один парашютный полк, два батальона типа пехотных и одно подразделение спецназа. Данная бригада составляет итальянский компонент в специализированных военных подразделениях, развернутых в миссиях по поддержанию мира; ей также может быть поручено обеспечить безопасность при проведении в стране особых мероприятий или оказать содействие проведению правоохранительных мероприятий. Подразделения специального назначения обучены для выполнения задач, требующих применения особых видов оружия и тактики, по защите специальных объектов, освобождению заложников, вмешательству в случае угона самолета, захвату корабля и так далее.

В случае осуществления конкретных мероприятий по обеспечению внутригосударственной безопасности, территориальные батальоны и мобильные бригады первыми предоставляют свои людские ресурсы и военный потенциал для ликвидации тех недостатков, с которыми не могут справиться силы полиции. В случае

чрезвычайных ситуаций, возникающих из-за стихийных бедствий, 5000 участков *карабинеров*, распределенных по всей стране, являются составной частью системы оповещения и предупреждения. Карабинеры принимают немедленные ответные меры, используя свои ограниченные возможности, пока не подтянутся национальные организации защиты гражданского населения и не возьмут на себя эти задачи, а также пока другие силы не начнут оказывать помощь и проводить спасательные операции. И вновь, если потребуется, территориальные батальоны и мобильные бригады готовы оказывать незамедлительную помощь Национальной службе защиты гражданского населения.

Финансовая гвардия

Финансовая гвардия (*Guardia di Finanza*) является военным корпусом, хотя она непосредственно подчиняется министру финансов. Эта гвардия имеет общепризнанный статус полицейских сил и таможенной полиции, который она использует в следующих четырех сферах: финансовой и налоговой, таможенной, юридической и в области безопасности.

Последняя сфера имеет особое значение для внутригосударственной безопасности, потому что Финансовая гвардия отвечает за охрану государственных границ, вносит вклад в поддержание общественного порядка и осуществление правоохранительных мероприятий (совместно с государственной полицией и карабинерами), а также борется с терроризмом и нелегальной иммиграцией. После вступления в силу Шенгенского договора, согласно которому граждане пользуются свободой передвижения по всей территории Евросоюза, внимание Финансовой гвардии переключилось с традиционных задач обеспечения безопасности государственных сухопутных границ (все соседи Италии являются странами-членами ЕС) на охрану морских границ страны.

Общая численность Финансовой гвардии – около 80 000 человек. Командующим Финансовой гвардии всегда является генерал-лейтенант армии. Организация Финансовой гвардии частично отражает организацию армии (те же ранги, аналогичный дисциплинарный кодекс, те же названия подразделений, а также подобная командная структура). Оперативная структура адаптирована для выполнения своих специфических задач в рамках межрегиональных, региональных штабов, а также штаба специальных подразделений, который также отвечает за управление воздушными и морскими подразделениями. Морское подразделение особенно важно, и оно состоит из 6 патрульных катеров, 84 судов прибрежного плавания, 74 скоростных моторных лодок, 115 сверхскоростных моторных лодок и 194 небольших лодок, которые действуют под эгидой ВМФ. Финансовая гвардия также имеет крупное кинологическое подразделение, в котором более 350 групп, способных находить наркотики и взрывчатые вещества.

Финансовая гвардия вносит свой вклад в обеспечение внутригосударственной безопасности в соответствии с имеющимися у нее средствами, указанными выше. Деятельность Финансовой гвардии в особенности направлена на осуществление разработанных на международном уровне мер по борьбе с терроризмом, что требует проверки грузов, ввозимых в страну, как через наземные, так и через

морские границы, и всех кораблей, входящих в порты Италии или пересекающих ее территориальные воды. Финансовая гвардия также оказывает помощь в спасательных операциях в случае стихийных бедствий.

Национальные планы и программы реагирования

Во времена «холодной войны» акцент делался на планы реагирования, предусматривающего полномасштабные боевые действия в условиях полномасштабной войны, когда необходимо было координировать все ресурсы, чтобы обеспечить максимальную поддержку вооруженным силам. За последние годы, с другой стороны, возник международный терроризм как главная угроза государствам Западной Европы – угроза, за нейтрализацию которой несет ответственность Министерство внутренних дел. Министерство внутренних дел также отвечает за принятие ответных мер во всех возможных вариантах обстановки внутри страны, при поддержке Министерства обороны и других министерств, каждое из которых обладает конкретными возможностями и сферой ответственности. Общая координация действий всегда осуществляется правительством, в рамках Совета Министров, который может задействовать Военно-политический центр, упомянутый в начале данного эссе, если обстоятельства будут расценены как «чрезвычайные». При «чрезвычайной» или «временной» ситуации ответственность продолжает лежать на Министерстве внутренних дел, как в отношении координации действий, так и общего планирования действий в таких обстоятельствах. Конкретное планирование с различными формами участия вооруженных сил осуществляется в трех областях:

- Первая область касается собственно внутригосударственной безопасности. Министерство внутренних дел в сотрудничестве со всеми другими министерствами составило список особо важных и уязвимых сооружений – потенциальных объектов для террористических атак. Данный список является основой для развертывания войск и оказания помощи силам полиции и подразделениям карабинеров в осуществлении операции по защите объектов. Данный список регулярно обновляется на уровне провинций под руководством местного префекта; затем разрабатывается общенациональный список;
- Вторая область касается химических, бактериологических, радиологических или ядерных атак;
- Третья область касается случаев стихийных бедствий. Для таких ситуаций существует общий план, за который отвечает Национальная служба защиты гражданского населения. В рамках этого плана вооруженные силы обеспечивают различные уровни возможной помощи, согласно степени серьезности ситуации. Для этой цели были разработаны некоторые базовые плановые схемы, включающие разделение территории государства на зоны ответственности под руководством различных командующих задействованными силами, назначение командующих для каждой зоны ответственности

и определение необходимых сил для первого этапа реагирования в чрезвычайных ситуациях (определение границ зоны, охваченной стихийным бедствием, определение уровня ущерба, первичная помощь пострадавшему населению). На втором этапе реагирования в чрезвычайной ситуации, который подразумевает более структурированное вмешательство, разрабатывается подробный план действий по обеспечению безопасности (предотвращение мародерства, оцепление, регулирование движения, охрана институциональных объектов), материально-технической поддержке (транспортировка, разбивка палаточных лагерей и полевых кухонь, распределение одежды и продуктов питания) и медицинской помощи (полевые госпитали, раздача лекарственных средств, госпитализация и эвакуация по медицинским показаниям, предотвращение эпидемий и заболеваний). Существуют также два конкретных плана касательно двух районов, в которых возможны стихийные бедствия. Первый – это план эвакуации населения, живущего в зоне вулкана Везувий, который, по мнению сейсмологов, может «проснуться» в ближайшем будущем и тогда начнется извержение, что будет иметь серьезные последствия для данной области. Другой план касается пролива Мессина, где землетрясения или вулкан Этна могут стать причиной крупной катастрофы.

Защита жизненно важных инфраструктур

Как было указано в предыдущем разделе, в случае террористической угрозы вооруженные силы играют конкретную роль, обеспечивая поддержку силам полиции в защите критически важных инфраструктурных элементов, которые значатся в списке особо важных и уязвимых объектов. Данный список включает разнообразные объекты возможного нападения, такие как сельскохозяйственные и продуктовые системы, системы водоснабжения, высоковольтные линии электропередач, телекоммуникационные сети и станции, системы информационных технологий, финансовые и банковские системы, химические производства и предприятия по производству вредных веществ. Другими институциональными объектами, включенными в этот список, являются правительственные учреждения, префектуры, посольства и консульства, офисы политических партий.

Обычно охрана осуществляется армейскими подразделениями в виде мобильного патрулирования и постоянной охраны. Генеральный штаб Сухопутных войск недавно издал новые детальные инструкции о том, как осуществлять задачи по обеспечению безопасности. В данном руководстве отмечается следующее:

- При выполнении этих миссий должны соблюдаться общие элементы юридических норм. В большинстве случаев дислоцированные военнослужащие наделяются специальным статусом агентов полиции, что позволяет им выполнять основные виды полицейских задач, таких как задержание, идентификация личности и обыск людей и машин;

- Процедуры, применяемые на уровне роты (или ее эквиваленте) для (материального) выполнения миссии;
- Другие инструкции детально описывают уровень защиты войск, который должен быть достигнут для обеспечения безопасности личного состава, осуществляющего данную миссию.

Особое внимание уделяется правилам применения силы, ввиду того факта, что эта деятельность осуществляется внутри страны, среди дружественного гражданского населения. Военный персонал всех уровней проходит подготовку по сбалансированному ведению действий, чтобы требуемая жесткость не провоцировала недовольства среди гражданского населения. Военных также учат, каким образом стимулировать согласие и участие гражданского населения. В менее развитых районах присутствие молодых солдат – хорошо подготовленных, дисциплинированных, умелых, сообразительных и, что самое главное, преданных своей стране – стало приятной неожиданностью для многих граждан, что положительно отразилось на успехе миссии. Регулярные опросы мнения местного населения и национальные опросы обычно показывали, что действия военнослужащих воспринимаются положительно абсолютным большинством населения.

Такие операции по обеспечению безопасности внутренней территории Италии, когда они выполняются в соответствии с военными методами и приемами, также представляют исключительную форму развертывания для военных подразделений, которые в основном подготовлены для выполнения иных по своему характеру миссий. Армия не предполагала формирования какого-либо отдельного специализированного подразделения для такого рода миссий, хотя частота участия и потребность в выделении значительного количества войск, а также необходимость ротации солдат привели к решению тренировать артиллерийские, инженерные, бронетанковые и тыловые подразделения также по программе подразделений легкой пехоты. Пехотная подготовка для этих подразделений ограничивается владением оружием, методами блокирования района, установкой блокпостов, защитой уязвимых объектов и обращением с подозреваемыми. Более того, каждое подразделение, определенное к развертыванию в таких миссиях, проходит период специальной подготовки перед развертыванием. В дополнение к этому, что касается оснащения и техники, были сделаны новые приобретения, такие как лёгкая броня для полной защиты тела, щиты, резиновые палки, материал для блокпостов на дорогах, специальные шлемы и так далее. Большой опыт, приобретаемый при выполнении этой задачи, исключительно положителен для армейских подразделений, и оказывается, что при правильной ротации личного состава выполнение подобных задач не отражается негативно на других приоритетных миссиях.

Обеспечение безопасности границ и транспортных перевозок

Обеспечение безопасности границ

Как уже отмечалось, итальянские сухопутные войска не раз получали задания принять участие в обеспечении безопасности границ. Это всегда происходило на временной основе и при конкретных обстоятельствах, так как безопасность границ является первоочередной задачей Финансовой гвардии. Только когда возросшая нелегальная иммиграция требует усиления бдительности над определенными участками национальных границ, тогда сухопутные войска—самые мощные и многочисленные среди остальных видов вооруженных сил—будут призваны на помощь, чтобы круглосуточно действовать в критически важных областях. Ввиду специфического характера своей подготовки подразделения армии достигают успеха в обеспечении безопасности границ и действуют настолько хорошо в данных миссиях, что всегда вызывает большую трудность не привлечь их далее к этой работе. Данная деятельность осуществляется на основе принципов, изложенных выше. Военнослужащим либо предоставляется статус «агентов общественной безопасности», что позволяет им выполнять основные обязанности полиции, либо каждый патруль или отделение включают в свой состав одного-двух карабинеров или полицейских. Способы могут варьироваться, но обычно они основываются на методах и приемах, принятых вооруженными силами, задействованными в операциях по изоляции поля боя или по контролю над территорией.

Воздушная и морская безопасность

Безопасность воздушного пространства обеспечивается военно-воздушными силами согласно критериям, описанным в предыдущих разделах, и как часть обычной системы защиты воздушного пространства, и как меры на случай исключительных обстоятельств в виде террористической угрозы. Другие виды вооруженных сил также могут иногда предоставлять свои силы и средства, имеющиеся в наличии в определенных районах, но не включенные в саму организационную структуру безопасности. Морским границам, за безопасность которых несут ответственность Финансовая гвардия и Береговая охрана, обычно не требуется какой-либо значительной военной поддержки, но иногда за содействием обращаются к ВМС, и те выделяют одно-два небольших судна в критические районы.

Задержание нелегальных иммигрантов и запрещенных материалов

Случаи нелегальной иммиграции и задержания запрещенных веществ и материалов рассматриваются в рамках программы действий по недопущению скрытой иммиграции. Однако эта деятельность осуществляется, главным образом, в аэропортах и морских портах Финансовой гвардией и силами полиции государства. В частности, Финансовая гвардия участвует в двух упомянутых выше проектах, финансируемых правительством США. Первый проект называется «Инициатива по обеспечению безопасности контейнерных перевозок». Данная инициатива направлена на недопущение перевозки материалов, пригодных для использования в

террористической деятельности или для создания оружия массового уничтожения. Инициатива предусматривает ужесточение различных видов контроля над грузами, перевозящимися между портами Евросоюза и Соединенными Штатами. В Италии такие меры уже действуют в портах городов Генуя, Ла Специя, Джироно Тауро, Ливорно и вскоре начнут действовать в Неаполе. Еще один проект, аналогичный первому, называется «Инициатива по безопасности при распространении оружия». Этот проект направлен на недопущение перевозок—по воздуху или по морю—оружия массового уничтожения, ракет и соответствующих технологий.

Безопасность на магистралях

Только специальный отдел государственной полиции—Дорожная полиция (*Polizia Stradale*)—обычно осуществляет полицейское патрулирование главных магистралей Италии. Эта полиция регулярно патрулирует все магистрали на машинах и мотоциклах, а также ведет наблюдение с вертолетов. Когда временно требуется поддержка мер безопасности, военных тоже могут привлекать, в соответствии с установленными процедурами, к обеспечению охраны наиболее важных объектов, таких как мосты, туннели и транспортные развязки. Эта работа может выполняться либо в виде обеспечения постоянной охраны, либо патрулирования. Военные доложат о выполнении задачи как в оперативный пункт полиции, так и своему командованию, согласно установленному порядку подчинения.

Безопасность на железных дорогах

Большинство описанных случаев развертывания вооруженных сил для оказания помощи Министерству внутренних дел с целью осуществления правоохранительных мероприятий включает безопасность железных дорог и железнодорожных станций. В отличие от случая с автомагистралями, Железнодорожная полиция выполняет свои обязанности только на поездах, при железнодорожном конвое и на главных железнодорожных станциях. Просьбы к вооруженным силам об оказании помощи в этом случае касаются обеспечения безопасности вдоль железнодорожных линий и главных сооружений, таких как мосты, туннели и железнодорожные электростанции. Что касается железнодорожных вокзалов и станций, военные могут повысить уровень безопасности посредством патрулирования и инспектирования территории внутри и вокруг объектов.

Оборона и реагирование в случае угрозы катастрофического характера

Главная ответственность за принятие ответных мер против угрозы катастрофического характера возложена на Национальную службу защиты гражданского населения, даже если происходит частичное дублирование обязанностей с Министерством внутренних дел. Национальная служба защиты гражданского населения также отвечает за должное реагирование на крупные атаки, включая химические, бактериологические, радиологические и ядерные атаки. Планирование под-

готовки к таким чрезвычайным ситуациям, наряду с обязанностями по урегулированию последствий, осуществляется специальной оперативной группой, являющейся частью Национальной службы защиты гражданского населения. Изначально вооруженные силы не принимают участия в такой деятельности. Вся деятельность, направленная на нейтрализацию чрезвычайной ситуации, осуществляется пожарными командами и полицией. Предупреждение об атаке обычно осуществляется через оперативные пункты полиции или карабинеров. Первым шагом является точное определение пострадавшего района. Эта задача возлагается на специальные подразделения пожарных бригад. Они сформированы на уровне провинций и выполняют первичную разведку зоны, используя специальное оборудование, включающее защитные костюмы, мобильные лаборатории и дегазационные комплекты. Кордон безопасности, обеспечиваемый сотрудниками полиции, блокирует доступ к территории. Вне этой зоны организуются дезактивационные центры, немедленно осуществляется план эвакуации жителей из зараженной зоны. Вооруженные силы не играют здесь какой-либо заметной роли, но в рамках их участия в деятельности, осуществляемой Национальной Службой защиты гражданского населения, их могут попросить обеспечить поддержку своими батальонами по борьбе с химическими, бактериологическими, радиологическими и ядерными атаками, а также их медицинскими и тыловыми подразделениями. Если чрезвычайная ситуация также потребует от вооруженных сил внести свой вклад в обеспечение поддержки правоохранительных функций, то их попросят о таком вмешательстве согласно установленной процедуре.

Поддержка гражданских властей

Вооруженные силы могут оказывать другие виды помощи гражданскому правительству в различных вариантах обстановки внутри страны. Такая деятельность предусматривается в следующих случаях:

- помощь вооруженных сил гражданским властям, такая как ликвидация последствий стихийных бедствий, тушение пожаров и основные виды услуг;
- поддержка вооруженных сил в правоохранительных мероприятиях, таких как помощь в обучении, разведка, уничтожение неразорвавшихся снарядов и изъятие наркотиков;
- помощь вооруженных сил в урегулировании гражданских волнений, включая восстания и мятежи;
- поддержка в обеспечении безопасности в национальных событиях, требующих принятия особых мер безопасности, включая выборы, партийные съезды, спортивные соревнования и так далее.

В описанных выше случаях вооруженные силы предоставляют помощь согласно процедурам, утвержденным нормативно-правовыми актами и инструкциями. Интересно отметить, что вооруженные силы в принципе не исключаются

из каких-либо возможных областей для их потенциального вмешательства с целью оказания поддержки гражданским лицам и властям.

Выводы

Во всех демократических странах обеспечение внутригосударственной безопасности является функцией, выполняемой гражданскими властями. Обеспечение соблюдения закона и порядка является задачей сил полиции, которые ответственно подходят к выполнению этой сложной миссии, требующей особых инструментов, специальной подготовки и соответствующих процедур.

То же самое относится и к случаям стихийных бедствий и ликвидации их последствий. Когда в Италии происходят стихийные бедствия, то ответственность за нейтрализацию их последствий возлагается на Национальную службу защиты гражданского населения.

С другой стороны, в чрезвычайных ситуациях, например, в случае объявления чрезвычайного положения, к вооруженным силам могут обратиться за оказанием содействия гражданским властям. Тогда их военный потенциал может быть задействован для «заполнения брешей» в самых разных видах деятельности с целью оказания поддержки тем гражданским организациям, которые в первую очередь отвечают за выполнение своих институциональных задач в данных областях. Тем не менее, вклад вооруженных сил должен всегда рассматриваться как временное явление.

В Италии вооруженные силы имеют давние традиции сотрудничества с гражданскими институтами, и существующие законы хорошо составлены и отработаны, чтобы обеспечить наиболее продуктивное взаимодействие между всеми имеющимися силами, прежде всего, военными. Их способность внести существенный вклад в решение проблем, связанных с чрезвычайными ситуациями или стихийными бедствиями, давно подтверждена на практике, и в обозримом будущем ценность такой помощи будет возрастать.

Советское наследие: преобразование вооруженных сил Болгарии для выполнения миссий по обеспечению внутригосударственной безопасности

Полковник Николай К. Доцев *

Война – это слишком серьезное дело, чтобы поручать его генералам

Жорж Клемансо¹

Национальная безопасность – это слишком серьезное дело, чтобы полностью поручать его штатским

Джон М. Коллинз²

Вступление

На саммите, проходившем в июне 2004 года в Стамбуле, страны-члены НАТО подтвердили, что коллективная оборона по-прежнему остается главной целью Североатлантического альянса. Государства «остаются полностью приверженными идее коллективной безопасности населения, территорий и вооруженных сил» государств-членов альянса. Государства-члены НАТО также заявили, что «трансатлантическое сотрудничество является основополагающим для защиты их ценностей и для противостояния общим угрозам и вызовам, от кого бы они ни исходили».³ Процессы, связанные с видоизменением обороны, должны гарантировать, что средства оправдывают цели, а имеющийся потенциал соответствует миссиям.

Многие процессы, имеющие характер военной революции, оказывают влияние на последние события в военной области. Военные предпринимают новые

* Полковник Николай К. Доцев в настоящее время служит в Генеральном штабе Вооруженных Сил Болгарии начальником группы связи и взаимодействия, в ведении которого находятся международные отношения и вопросы сотрудничества в военной области. На своем предыдущем месте работы в качестве старшего эксперта по вопросам стратегии и политики полковник Доцев принимал участие в разработке текущей Военной стратегии Республики Болгария. Он окончил курс для старшего руководящего состава в Колледже по изучению вопросов безопасности и международных отношений Европейского центра по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла. Он является автором ряда работ по вопросам безопасности и политики. Мнения, выраженные в данной статье, не обязательно совпадают с официальной точкой зрения правительства или Вооруженных Сил Болгарии.

¹ Бывший премьер-министр Франции.

² John M. Collins, *Military Strategy: Principles, Practices, and Historical Perspectives* (Washington, D.C.: Brassey's, 2002), стр. xvi.

³ Istanbul Summit Communiqué, 28 June 2004, Press Release PR/CP (2004) 0096.

дополнительные миссии и берутся за выполнение новых дополнительных задач. Вооруженные силы Болгарии целиком и полностью вовлечены в данные процессы.

Национальная политика в отношении развертывания войск в особой обстановке внутри страны

В военной стратегии Болгарии определены три широкие миссии, которые включают в себя соответствующие задачи для вооруженных сил Болгарии: «Содействие обеспечению национальной безопасности в мирное время, содействие обеспечению мира и стабильности во всем мире; и участие в защите страны».⁴ Эти три миссии были незначительно видоизменены в «Обзрении по стратегической обороне» и еще раз подтверждены в рамочном политическом документе.⁵

Чрезвычайные ситуации: вооруженные нападения на страну, включая химические, бактериологические, радиологические, ядерные атаки и атаки с применением взрывчатых веществ

Участие и роль болгарских вооруженных сил в процессе урегулирования кризисных ситуаций и защиты государства от вооруженного нападения на страну четко изложены в Военной стратегии. Вооруженные силы должны быть готовы противостоять «военной угрозе», предпринимая конкретные действия в случае «умышленного нарушения государственных границ, крупномасштабных диверсий и других действий, использования военных формирований другого государства и прямой военной агрессии; массовых эпидемий или ущерба, нанесенного в результате бактериологического, биологического и химического заражения».⁶ Но они также должны играть определенную роль в случаях нарушения «безопасности и общественного порядка, например, организованной преступности, терроризма и этнической или религиозной напряженности».⁷

Управление ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций в случае катастроф и террористических атак

В мирное время вооруженные силы могут участвовать в операциях в случаях кризисов невоенного характера в пределах государственных границ Болгарии. Они могут применять превентивные меры или оказывать прямую поддержку и осуществлять защиту населения и национальной экономики в случае стихийных бедствий, техногенных катастроф или других катаклизмов. Когда объявлено чрезвычайное положение, они могут участвовать в операциях против распро-

⁴ «Военная стратегия Республики Болгария», утвержденная Советом министров в июне 2002 г., размещена на сайте: www.mod.bg.

⁵ *Strategic Defense Review* («Обзрение по стратегической обороне»), «Политические рамки», утвержденные Народным собранием 25 мая 2004 года; размещены на сайте: www.mod.bg.

⁶ «Военная стратегия Республики Болгария».

⁷ Там же.

странения оружия массового уничтожения, нелегальной торговли оружием и международного терроризма, охраняя стратегически важные объекты и препятствуя террористической деятельности.

Временная поддержка гражданских органов власти

Воинские подразделения и формирования могут участвовать в операциях против торговли наркотиками, людьми или оружием. Военные также могут помочь в охране объектов или территорий, являющихся возможными объектами для террористических атак. В связи с тем, что подобные задачи находятся в ведении Министерства внутренних дел и гражданских правоохранительных органов и агентств, военные могли бы принять участие, если усилий и ресурсов гражданских властей уже недостаточно или они исчерпаны, и при этом существует угроза суверенитету и безопасности страны. Вооруженные силы вносят свой вклад в сбор и обработку информации о потенциальных рисках и угрозах безопасности; содействуют осуществлению операций по сдерживанию и нейтрализации террористов, экстремистов и преступных группировок; обеспечивают поддержку и защиту населения; оказывают поддержку (по необходимости) другим государственным органам и организациям.

Традиционные миссии

Вооруженные силы Болгарии развивают и поддерживают свой потенциал по «сбору, обработке и анализу информации, необходимой для раннего предупреждения об опасности и для оказания помощи в принятии политических и военных решений по вопросам, относящимся к военным аспектам национальной безопасности».⁸ Они обладают необходимым потенциалом для обеспечения контроля над воздушным пространством и территориальными водами Болгарии.⁹

Подразделения военно-воздушных сил обеспечивают безопасность воздушного пространства Болгарии, а военные корабли и соединения военно-морских сил осуществляют надзор на море и выполняют задачи по задержанию нарушителей морской границы. Вооруженные силы участвуют в управлении воздушным движением совместно с соответствующими государственными органами, а также в контроле и охране морских границ.

Дежурные силы и средства готовы действовать против нарушителей воздушного пространства, осуществлять охрану суверенитета страны в воздухе и на море, обеспечивать контроль и наблюдение за движением морского транспорта, а также предоставлять силы и ресурсы для должного реагирования в отношении кораблей, нарушающих суверенитет страны на море.¹⁰

⁸ Там же.

⁹ Обзорение по стратегической обороне, «Политические рамки».

¹⁰ «Военная стратегия Республики Болгария».

Прецеденты в истории

Послевоенный период: как вооруженные силы применялись в 1945–1990 гг.

Возможно, было бы полезно и интересно начать исторический обзор с более раннего этапа, чем это обычно делается в работах по истории двадцатого века, и обратиться к периоду после первой мировой войны. В 1919 году на вооруженные силы Болгарии были наложены серьезные ограничения в отношении численности войск, количества вооружений, оборудования, техники и систем тяжелого оружия. В то же время население и экономика страны испытывала огромные трудности, по оценкам тех дней, сопоставимые по своим масштабам с национальной катастрофой. Александр Стамболийский, тогдашний премьер-министр и лидер партии «Болгарский аграрный народный союз», провел через парламент закон, устанавливавший новую «обязательную трудовую повинность», согласно которой мобилизовались мужчины старше двадцати лет и женщины старше шестнадцати лет для строительства общественных зданий, что стало наиболее известной и популярной реформой Стамболийского.¹¹ И, хотя было объявлено о том, что это временная мера, целью которой является послевоенное восстановление страны и в особенности жизненно важных объектов инфраструктуры и народного хозяйства, «трудовые корпуса» (сформированные на основе положений о «трудовой повинности») пережили правительство Александра Стамболийского почти на восемь десятилетий.

В 1945–1990 гг. «трудовые корпуса» продолжали развиваться и разделились на несколько военных и полувоенных формирований, подчиненных различным министерствам, в том числе Министерству инфраструктуры и строительства и Министерству транспорта и связи. Они строили, поддерживали и в некоторых случаях охраняли важные инфраструктурные объекты, такие как электростанции, крупные административные или культурные здания и объекты, мосты, дороги и даже жилые кварталы. Министерство внутренних дел также имело свои собственные войска. Они состояли в основном из внутренних войск и пограничных войск.

Другая традиция берет свое начало в уроке, полученном в период пребывания у власти правительства Александра Стамболийского. Он сам стал жертвой военного *переворота*, за которым позже последовали другие перевороты. Это было воспринято как серьезное основание для того, чтобы как можно дальше держать армию от решения вопросов внутренней безопасности, в особенности от политической борьбы.

После окончания «холодной войны»: примеры 1991–2001 годов

Период, охватывающий 1991–2001 годы, был переходным. Изменения происходили как в государственном управлении, так и в политической системе и экономике страны. Перед военными встал вопрос о роли вооруженных сил в такой по-

¹¹ Стефан Груев, *Терновый венец* (София: 1991), стр. 109.

роговый период, когда больше не существовало гарантий коллективной безопасности, так как прекратил действие Варшавский договор, но Болгария еще не стала членом НАТО. Вооруженные силы по своему статусу обязаны находиться в состоянии постоянной боеготовности для надежной защиты государства, однако в то же время они начали преобразовываться, изменяясь и двигаясь к «качественно новому статусу».¹² Вооруженные силы Болгарии реализовали план реформ, ключевые параметры которого не имели аналогов в истории государства.¹³

Аналогичные процессы, связанные с переменами, имели место и в вооруженных силах, войсках и формированиях, подчиненных другим министерствам. Трудовые корпуса были ликвидированы вместе с практикой трудовой повинности. Войска, принадлежавшие Министерству инфраструктуры и строительства, а также Министерству транспорта и связи, были расформированы. В рамках Министерства внутренних дел гражданская пограничная полицейская служба заменила пограничные войска, а внутренние войска были преобразованы наподобие «жандармерии».

После событий 11 сентября

После террористических атак, произошедших 11 сентября 2001 года, мир уже перестал быть таким, как прежде. В результате этих трагических событий стала особенно видна значимость наличия быстро развертываемых и пригодных к боевому использованию эффективных вооруженных сил. Болгария начала действовать как истинный союзник Североатлантического альянса задолго до того, как она была приглашена стать членом НАТО. Вооруженные силы Болгарии принимали участие в операциях на Западных Балканах, а в настоящее время Болгария также выступает в качестве государства размещения войск НАТО и страны, через которую осуществляется транзит кадрового состава и оборудования для Миротворческих сил в Косово (КФОР) и Сил по стабилизации (СФОР) (в настоящее время замещенных Миротворческими силами Евросоюза). С момента формирования глобальной антитеррористической коалиции Болгария вносит свой вклад в дело борьбы с терроризмом всеми возможными способами: от политической поддержки до предоставления своего воздушного пространства и аэродромов вооруженным силам коалиции и направления мотопехотного взвода в Афганистан и батальона пехоты в составе Польской многонациональной дивизии в Ирак.

¹² «Военная стратегия Республики Болгария».

¹³ «Обновленный План 2004 г.». Некоторые ключевые параметры: уменьшение численности вооруженных сил в мирное время до 45 000 человек, в военное время – до 100 000 человек; существенные сокращения по основным системам вооружения и в военной инфраструктуре; повышение оперативной совместимости с НАТО; переход армии на контрактную основу; формирование постоянного резерва; реализация важных проектов по модернизации.

Юридические полномочия для развертывания войск

Именно основной закон страны—Конституция Республики Болгария¹⁴—определяет роль вооруженных сил. Вооруженные силы должны «гарантировать суверенитет, безопасность и независимость страны и защищать ее территориальную целостность». Помимо Конституции страны и «Закона об обороне и вооруженных силах» как основополагающих правовых документов есть еще другие документы, играющие определенную роль относительно возможного использования вооруженных сил для выполнения внутренних задач в особых вариантах обстановки в стране. К таким документам относятся следующие документы: «Концепция национальной безопасности», «Военная доктрина», «Военная стратегия», «Доктрина совместных операций», «Доктрина операций, не связанных с ведением войны», «Доктрина спецопераций», доктрины видов вооруженных сил и документы тактического уровня.

В «Концепции национальной безопасности» дается определение понятию «безопасность» как ситуации, когда «защищены основные права и свободы граждан Болгарии», наряду с защитой «государственных границ, территориальной целостности и независимости государства».¹⁵

В «Военной доктрине»¹⁶ определены важнейшие цели в области обороны. Главная цель – «гарантировать обеспечение независимости, суверенитета и территориальной целостности страны от угроз военного, вооруженного или *террористического* характера», а также «защита населения в случае стихийных бедствий, аварий на предприятиях, катастроф и опасного загрязнения окружающей среды».¹⁷ В данной Доктрине учитываются риски для безопасности и территориальной целостности Болгарии в результате «дестабилизирующих действий ограниченных военных и/или вооруженных формирований и/или *террористических групп*».¹⁸

Согласно Закону о Министерстве внутренних дел и другим нормативно-правовым регулирующим документам, данное министерство отвечает за обеспечение внутренней безопасности. Участие вооруженных сил в выполнении задач по обеспечению внутренней безопасности осуществляется «при условиях и в порядке, установленных Конституцией и законодательством. Установленный в законодательном порядке механизм гарантирует, что постановка задач для вооруженных сил Болгарии будет осуществляться в соответствии с интересами обще-

¹⁴ Конституция Республики Болгария, принятая парламентом (Великим народным собранием) 13 июля 1991 г.; измененная и дополненная 26 сентября 2003 года.

¹⁵ «Концепция национальной безопасности Республики Болгария», принятая парламентом в апреле 1998 года; на сайте: www.mod.bg.

¹⁶ «Военная стратегия Республики Болгария, измененная и дополненная», *Государственная газета*, выпуск 200 (2002 г.); на сайте: www.mod.bg.

¹⁷ Там же, Статья 22.

¹⁸ Там же, Статья 13.

ства и для защиты национальных ценностей».¹⁹ Данный механизм основан на положениях, изложенных в «Военной доктрине» и в законе «Об обороне и вооруженных силах». Согласно данным документам, в мирное время, в чрезвычайных ситуациях (или в случае объявления чрезвычайного положения), вооруженные силы должны оказывать поддержку гражданским правоохранительным ведомствам в борьбе против распространения оружия массового уничтожения, противозаконной торговли оружием и людьми и против терроризма. Армия принимает участие в охране стратегически важных объектов, а также проводит операции по нейтрализации террористической деятельности. Чрезвычайное положение может быть объявлено по решению Народного собрания (парламента) или введено указом президента страны, если такая необходимость возникла вне сессионного времени парламента. Решение парламента или указ президента должны четко определять конкретные задачи, количество вовлеченных войск, период применения вооруженных сил, а также содержать четкое указание на организационные решения по командованию и управлению подразделениями и формированиями задействованных вооруженных сил. Некоторые из задач, определенных в указанных законах, также могут выполняться без объявления чрезвычайного положения.

Министр обороны может дать санкцию на участие подразделениям и формированиям вооруженных сил в нейтрализации и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий на производстве, техногенных катастроф и опасного загрязнения окружающей среды. Министр обороны и начальник Генштаба должны подписать специальный приказ для такой санкции.

Личный состав вооруженных сил, выполняющий эти задачи, проходит инструктаж о строгом выполнении положений Конституции и законодательства. Ограничения прав гражданского населения, свободы передвижения или нарушение неприкосновенности собственности допускаются лишь в качестве исключения и в самых чрезвычайных случаях. Эти исключения приводятся в самом Законе или Акте об объявлении чрезвычайного положения.

Типы и потенциал имеющихся сил

Защита государства и населения реализуется путем привлечения различных типов сил и средств для решения задач в особых вариантах обстановки внутри страны. Данная совокупность включает «силы и средства, предназначенные для непосредственного выполнения задач по защите, а также силы и средства министерств и управлений, экономических и научных организаций, выполняющих свои основные функции, часть которых иногда имеет военное применение».²⁰ Для защиты гражданского населения предоставляются подразделения Агентства

¹⁹ «Доктрина операций, не связанных с ведением войны 3.01», 29 ноября 2000 г., в *Доктрины и концепции вооруженных сил Болгарии*, том 1 (София: Военное издательство, 2001).

²⁰ «Военная стратегия Республики Болгария».

защиты населения, формирования Министерства внутренних дел и Министерства обороны; персонал и средства Министерства здравоохранения; а также ресурсы других министерств и организаций, центральной правительственной и местных государственных администраций, общественных неправительственных организаций и добровольцев».²¹

Очень важно то, чтобы правительство имело ресурсы и возможности для быстрого и надлежащего ответного реагирования против террористических атак. Такое реагирование было бы многогранным и целенаправленным по своей сущности; оно включало бы применение «спецподразделений быстрого реагирования в случаях захвата заложников, для предотвращения массовых беспорядков и массовых убийств, подобных тем, что имели место в Беслане; технических подразделений; специального медицинского персонала скорой помощи».²²

Регулярные вооруженные силы

Воинские соединения трех видов вооруженных сил постоянно находятся в состоянии боеготовности к участию в любых действиях на территории Болгарии. Это оперативные формирования, которые могут применяться исключительно с разрешения министра обороны и начальника Генштаба. Модульные формирования, образованные по территориальному принципу, с учетом месторасположения данных подразделений, и объединенные отряды проходят специальное обучение, чтобы быть способными действовать эффективно в различных ситуациях.

Боевые диверсионно-десантные отряды проходят подготовку как часть сил специального назначения. Специфическая структура войск специального назначения, наряду с их специальным вооружением и оборудованием, позволяет им действовать в любых условиях и дает возможность гибкого планирования с множеством вариантов.

Командование тактической авиацией ВВС также может предоставить кое-что из арсенала своих особых возможностей, например, аэрофотосъемку, разведку и сопровождение, транспортировку персонала и материалов (включая диверсионно-десантные отряды) и непосредственную авиационную поддержку. Для Командования ПВО одной из сложнейших задач являются обнаружение, идентификация и уничтожение высокоскоростных малогабаритных целей, летящих на низкой высоте и неожиданно появляющихся в зоне видимости. Военно-морские силы (ВМС) могут внести свой вклад в общее дело, предоставив свои средства по ведению наблюдения, авиацию и корабли.

Военизированные силы полиции

Министерство внутренних дел руководит большим количеством национальных правоохранительных подразделений и структурных элементов, имеющих персонал и средства для выполнения специальных операций. Служба безопасности

²¹ «Военная стратегия Республики Болгария».

²² Брайан Дженкинз, «Четыре типа обороны против терроризма», 24 часа (София, 25 сентября 2004).

специализируется в проведении контрразведывательных мероприятий и сборе информации. Национальная полиция является оперативной поисковой службой и службой защиты и поддержания общественного порядка, а также предотвращения и расследования преступной деятельности. Задачей Службы противодействия организованной преступности является нейтрализация деятельности местных и транснациональных криминальных структур. Служба противопожарной и противоаварийной безопасности обеспечивает контроль над противопожарной безопасностью, тушение пожаров, поиск и спасение людей на национальном уровне. Пограничная полиция охраняет государственную границу и контролирует соблюдение различных правовых режимов, регулирующих границу с соседними государствами. Жандармерия, заменившая внутренние войска в 1997 году, является специализированной охранной и оперативно-розыскной службой, задачей которой является охрана стратегических объектов и других жизненно важных объектов, борьба с террористическими и диверсионными группами, поддержание общественного порядка, предотвращение правонарушений и преступлений. Ее подразделения – это мобильные полицейские структуры, которые могут действовать как обособленно, так и совместно с другими службами для решения кризисных ситуаций, поддерживать общественный порядок в случае общественных беспорядков среди гражданского населения, а также служить резервом Министерства внутренних дел в обеспечении внутренней безопасности.

Перед специализированными антитеррористическими подразделениями ставятся некоторые специфические задачи. Они могут выполняться во взаимодействии с другими службами Министерства внутренних дел и другими подразделениями вооруженных сил и с использованием их ресурсов. Эти задачи могут включать в себя следующее: оказание противодействия террористам и их нейтрализацию, наблюдение за определенными районами, задержание и передачу террористов полиции, обеспечение безопасности в определенных районах путем недопущения каких-либо действий террористов, установление контакта с террористическими группами и работу по освобождению заложников.

Резервы вооруженных сил

Все войска и ресурсы вооруженных сил Болгарии, независимо от рода войск, системы управления или уровня численности войск обязаны принимать участие в действиях в случае возникновения кризисных ситуаций в пределах границ месторасположения своих гарнизонов.

Структура резервов меняется с переходом от вооруженных сил, сформированных на основе закона о воинской повинности, к профессиональным вооруженным силам. В настоящее время разрабатывается концепция структуры по типу «национальной гвардии», находящейся в подчинении у местных властей. Данная концепция призвана заполнить пробел, образовавшийся в результате процесса реформирования вооруженных сил. Перемещение боевых частей и подразделений к центру страны и сокращение большого количества гарнизонов оставило значительные территории страны без каких-либо вооруженных сил. Очень часто требуется неприемлемо длительное время для перемещения бли-

жайших мобильных воинских подразделений или формирований в районы, где имеют место кризисные ситуации или произошли стихийные бедствия.

Прочее

Агентство по защите гражданского населения предоставляет поисково-спасательные отряды, осуществляет работу по уменьшению и ликвидации последствий стихийных бедствий, техногенных катастроф, аварий на предприятиях и других катастроф. Национальное Агентство по работе с беженцами осуществляет проверку, прием и размещение перемещенных лиц, основывая временные центры-приемники для иностранных граждан, попросивших убежища; помимо этого оно выполняет ряд других задач. Управление операционной и технической информации Министерства внутренних дел отвечает за важные задачи по уничтожению взрывных устройств.

Общенациональные планы и программы реагирования

Хотя наличие достаточных ресурсов—и военных, и гражданских—является чрезвычайно важным, для правительства в равной степени важно также иметь готовые «детальные планы операций по поиску и спасению людей, обеззараживанию территорий и карантину. И, прежде всего, должны существовать эффективная государственная структура и эффективные процедуры для действий в кризисных ситуациях».²³

Разграничение компетенций и ответственности в оборонном планировании между функциональными подразделениями исполнительной власти связано с реализацией государственной политики в области безопасности и обороны. Эта задача решается с помощью современных методов управления оборонными ресурсами, концепций и программ для работы в мирное время и подготовки народного хозяйства к работе в условиях возможного нарастания кризисной ситуации или военного конфликта. Система антикризисных планов и планов для военного времени была разработана для всех уровней правительства – как национального, так и министерств и департаментов, организаций и компаний, районов и общин – с целью обеспечения надлежащего управления оборонными ресурсами нации.

«Генеральный план на случай войны» содержит положения о «должном распределении национальных ресурсов и управлении ими в интересах обороны государства. Данный план состоит из системы индикаторов и действий для всех отраслей национальной экономики».²⁴ Разработка данного плана – это комплексный процесс. Министерство обороны координирует процесс формулирования и соблюдения принятой оборонной политики. Руководство действиями по выполнению задач в кризисных ситуациях и в военный период осуществляется как центральными, так и местными административными органами. Данный план

²³ Там же.

²⁴ «Белая книга безопасности и обороны»; на сайте: www.mod.bg.

может обновляться по необходимости в зависимости от изменения нужд и потребностей вооруженных сил или возможностей национальной экономики.

Подразделения вооруженных сил осуществляют операции по обеспечению непосредственной защиты населения в тесном взаимодействии с государственными органами, отвечающими за урегулирование кризисной ситуации. Планирование участия вооруженных сил осуществляется в рамках упомянутого комплексного процесса планирования на национальном уровне, для каждой отдельно взятой территории страны, причем ведущая роль отводится центральной администрации, то есть правительству, с использованием общих доктрин и процедур, при этом основное внимание уделяется взаимодействию различных министерств и агентств. Антикризисные планы охватывают действия национального масштаба, подготовку военных формирований к размещению и смене дислокации, организацию способов взаимодействия между различными группами и уровнями администрации, условия командования и управления, материально-техническое обеспечение. Данные планы ежегодно обновляются и координируются.

Шаги, которые должны быть предприняты для защиты населения и, в частности, участия вооруженных сил в такой защите, описаны в «Планах взаимодействия с государственными административными органами». В данном документе определены методы взаимодействия различных департаментов, участвующих в «Национальном плане по защите населения». В свою очередь, вооруженные силы разрабатывают и выполняют «Планы защиты войск».

В случаях стихийных бедствий или аварий на производстве, вооруженные силы Болгарии применяют свой антикризисный «План действий в случае возможных кризисных ситуаций». Согласно определенной процедуре, перед вооруженными силами может быть поставлена задача по защите населения и осуществлению поисково-спасательных работ в случаях стихийных бедствий, аварий на производстве, катастроф или опасного загрязнения окружающей среды.

Совет Министров осуществляет урегулирование гражданских кризисных ситуаций и координирует деятельность по реагированию. В кризисных областях руководство данной работой осуществляет местная администрация. Старший военный начальник, в соответствии с планами и разделением обязанностей, осуществляет командование и управление участвующих военных подразделений.

Командование и управление задействованными войсками и средствами требует наличия единой системы командования и управления. Для Министерства обороны и для вооруженных сил Болгарии главным элементом данной системы является Национальный военный командный центр.

В октябре 2004 года прошли учения «Совместные усилия - 2004» при участии представителей, воинских подразделений и военнослужащих из Министерства обороны, Генштаба, а также представителей еще трех ведомств: Министерства внутренних дел, Агентства по защите населения и Агентства по работе с беженцами. Целью учений были проверка имеющихся у государственных структур ресурсов и возможностей по предотвращению и урегулированию кризисов; определение сфер ответственности, функций и задач; оценка способности министерств и ведомств осуществлять совместные действия. Это были первые учения

такого масштаба. Командование осуществлялось Национальным военным командным центром.

Защита жизненно важных инфраструктур

Вооруженные силы содействуют работе других министерств и ведомств, предоставляя свой персонал и средства для «защиты и обороны стратегически важных объектов, которые могут подвергнуться террористическим атакам, а также объектов, находящихся в непосредственной близости от государственных границ».²⁵ В случае совершения террористической атаки подразделения вооруженных сил охраняют стратегически важные гражданские и военные объекты, ограничивают доступ и изолируют находящийся под угрозой регион, обеспечивают безопасность и ведут работу по предотвращению распространения слухов и паники.

Это может показаться неожиданным, но некоторые новые возможности болгарских вооруженных сил были приобретены ими во время их участия в миротворческих операциях за рубежом. Болгарский инженерно-строительный взвод строит дома и осуществляет полную реконструкцию важной инфраструктуры в Косово. Одновременно личный состав взвода приобретает ценные навыки, которые, безусловно, будут использоваться по возвращении взвода в свою бригаду в Болгарии.

Болгарская механизированная рота охраняет штаб-квартиру Сил НАТО по стабилизации (в настоящее время – штабы НАТО и Сил Евросоюза) в Сараево, в то же время, набираясь опыта в охране стратегически важных инфраструктурных объектов. Другие соединения, находящиеся в Боснии и Герцеговине, Афганистане и Ираке проходят обучение и получают опыт в ведении поиска на большой площади, в создании и укомплектовании личным составом контрольно-пропускных пунктов, в осуществлении патрулирования и так далее. Это особые навыки, умения и возможности, которые могут быть использованы после шестимесячного срока их дислокации за рубежом.

Безопасность границ и перевозок

Сухопутные войска, в которых силы и средства в основном принадлежат Командованию оперативных войск, хотя часть также относится к командованиям резервами, могли бы помочь в решении многих задач, связанных с внутренней безопасностью страны. Примерами могут служить операции по установлению эмбарго, защита территории Болгарии от террористической деятельности, предотвращение нелегальной иммиграции через государственную границу, блокирование и нейтрализация полувоенных формирований, оказание помощи населению.

Войска ВВС в тесном и скоординированном сотрудничестве с гражданскими и военными авиадиспетчерами могут осуществлять операции по защите воздушного пространства Болгарии. Например, они могут осуществлять патрулирование

²⁵ «Военная стратегия Республики Болгария».

и защиту воздушного пространства (установление границ регионального воздушного пространства и введение ограничений на его использование; координацию на тактическом уровне полетов военной авиации) и обеспечивать безопасность гражданских и военных авиаперевозок (сокращение движения воздушного транспорта в зоне проведения операции, введение ограничений и запретов на передвижение в интересах безопасности гражданского воздушного транспорта).

Болгарские ВМС, при содействии других видов вооруженных сил, а также сил и средств других министерств (таких как пограничная полиция) и агентств (государственное агентство, контролирующее гражданские морские перевозки), по необходимости осуществляют операции по контролю над территориальными водами Болгарии и охране морских перевозок.²⁶ Их целью является поддержание благоприятной оперативной обстановки, обеспечение безопасности перевозок, защита морских портов, противоминная защита, контролирование морских путей, предотвращение загрязнения окружающей среды и инспектирование кораблей в территориальных водах Болгарии.

Это очень специфические возможности, применение которых вряд ли требуется каждый день. Но силы, предоставляющие такой потенциал, должны быть оснащены и подготовлены соответствующим образом, их личный состав должен быть обучен, а уровень боевой готовности должен поддерживаться на относительно высоком уровне.

Два следующих примера – один из области воздушного патрулирования, а другой – контролирования болгарских территориальных вод – являются иллюстрацией этого.

Несколько лет назад в соседнем государстве проходило авиашоу. Оно закончилось на несколько часов раньше, чем планировалось, и группа пилотов небольших самолетов разного типа, участвовавших в этом шоу, решила отправиться домой сразу по окончании мероприятия. Пилоты не позаботились ни об изменении своих планов полета, ни об информировании авиадиспетчерских служб. Болгарские станции ПВО зарегистрировали большое количество «неизвестных целей», вторгнувшихся в воздушное пространство страны. Немедленно по тревоге в воздух были подняты истребители, их пилоты установили контакт и вежливо попросили заблудившихся гостей посадить самолеты. Эти пилоты оказались лишь безобидными туристами. А если бы среди них были террористы, имевшие соответствующее оборудование и прошедшие длительную специальную подготовку для такого случая? А если бы истребители не были готовы?

Вот пример из морской области: болгарское коммерческое судно послало сигнал бедствия. Один из членов экипажа, имевший при себе оружие, напал на капитана судна и захватил в заложники двух других членов экипажа. Инцидент произошел вне зоны действия патрульных кораблей полиции. ВМС послали бое-

²⁶ Территориальные воды Болгарии включают внутренние моря, территориальные морские воды, прилегающие зоны, континентальный шельф и особую экономическую зону.

вой корабль с вертолетом на борту; конфликт был разрешен и не привел к дальнейшим человеческим жертвам.

Контртеррористическая деятельность внутри страны

Подразделения вооруженных сил Болгарии могут участвовать в операциях против распространения оружия или против террористической деятельности, когда усилий гражданских правоохранительных органов недостаточно для контроля над ситуацией и существует угроза безопасности и суверенитету страны. Эти операции могут включать действия против распространения оружия массового уничтожения, нелегальной торговли оружием, международного терроризма, а также охрану стратегически важных объектов и контртеррористическую деятельность.

После объявления чрезвычайного положения вооруженные силы помогают Министерству внутренних дел в его контртеррористических операциях в соответствии со специальными инструкциями по взаимодействию между Министерством обороны и Министерством внутренних дел.

Военные могут участвовать в борьбе против террористов двумя способами: активным и пассивным. Пассивный способ заключается в осуществлении жесткого контроля над складами боеприпасов, предотвращении нелегальной передачи оружия гражданским лицам, организациям или другим странам. Активный способ заключается в осуществлении широкого спектра превентивной деятельности, применении контрмер и в полном взаимодействии со службами Министерства обороны, Министерством внутренних дел и другими национальными организациями и агентствами.

Военные подразделения, в основном войска специального назначения, оказывают содействие правоохранительным органам в борьбе против распространения оружия массового уничтожения и нелегальной торговли оружием. Они применяют разведывательную стратегию и стратегию наблюдения, осуществляют охрану важных объектов и конвоирование. В ситуациях, требующих прямых активных действий, они могут участвовать в поисках и изъятии оружия и оборудования для его производства и использования, а также поддерживать силы полиции в таких операциях. Войска специального назначения, с их возможностями и имеющимися средствами для быстрого реагирования и нанесения удара (в особенности в изолированных регионах), также могут быть применены для атаки и нанесения прямых ударов по террористическим группам и их инфраструктуре или для операций по освобождению и эвакуации заложников.

Защита против угроз катастрофического характера и реагирование на них

Еще одна важная задача, стоящая перед вооруженными силами, – предотвращение или нейтрализация последствий ядерного, химического или бактериологического загрязнения. Вооруженные силы постоянно поддерживают боевую готовность на случай ядерного, химического или бактериологического загрязнения

окружающей среды, работая в тесном контакте с другими соответствующими министерствами и управлениями.

Защита гражданского населения и национальной экономики является частью системы действий, предпринимаемых как в мирное, так и в военное время, по снижению потерь и негативных последствий, а также по обеспечению необходимых условий для выживания после конфликта. «Вооруженные силы предоставляют свой персонал и оборудование для оказания помощи населению в кризисных ситуациях, в особенности в случае стихийных бедствий и катастроф».²⁷

Поддержка гражданского населения

Как в мирное, так и в военное время деятельность по защите гражданского населения и экономики страны является совместной функцией государственных органов, административных органов и органов государственной власти на местах, различных общественных неправительственных организаций. Этими действиями руководят специальные органы, а выполняют их полувоенные и гражданские формирования, специально организованные для ведения поисково-спасательных операций и аварийно-восстановительных работ, осуществляемых в стране в кризисных ситуациях.

Вооруженные силы поддерживает высокую боеготовность для оказания гуманитарной помощи и проведения поисково-спасательных операций как в Болгарии, так и за рубежом. Они оказывают помощь населению в различных ситуациях. Модульные формирования подготовлены к тушению лесных пожаров и пожаров на полях; оказанию помощи в суровых условиях зимы, ликвидации последствий разрушительных наводнений, землетрясений или аварий на производстве, а также к уничтожению неразорвавшихся артиллерийских снарядов. В своем специальном указе министр обороны ежегодно выделяет вооруженные силы и военные средства для операций по защите гражданского населения. Вооруженные силы осуществляют операции по защите населения в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, крупномасштабной миграции населения, катастрофического химического или радиологического загрязнения и других чрезвычайных ситуаций. Органы и формирования командования и управления подготовлены к следующим действиям по разрешению кризисов невоенного характера, во взаимодействии с другими управлениями и агентствами, местными государственными и административными органами:

- ведению наблюдения, отслеживанию факторов риска и экстраполяции кризисных ситуаций (рекогносцировка и анализ);
- поддержанию общественного порядка и обеспечению безопасности в районе, подвергнутому угрозе (содействие правоохранительным органам, обеспечение безопасности жизненно важных инфраструктурных объектов);

²⁷ «Военная стратегия Республики Болгария».

- содействию гражданскому населению (снабжение питьевой водой и пищей; медицинская помощь);
- проведению срочных демонтажных и монтажно-строительных работ (эвакуация населения, домашнего скота и материалов; специализированное лечение и санитарная обработка; пожаротушение; расчистка дорог);
- устранению причин кризиса;
- восстановлению контроля над ситуацией;
- помощи в уменьшении отрицательных последствий.

Например, в начале февраля 2005 года сильные снегопады стали причиной кризисной ситуации во многих районах Восточной Болгарии. После запроса местных властей о помощи и с санкции всех звеньев командной инстанции, военные подразделения трех видов вооруженных сил и модульные формирования были развернуты для выполнения круглосуточной работы. Они выполняли работы по очистке дорог от снега, по буксировке автомашин, по транспортировке людей в госпитали для оказания экстренной медицинской помощи (включая перевозки вертолетами ВМС) и по доставке пищи и медикаментов в изолированные стихией села.

Заключение

Существующий в настоящее время спектр задач, стоящих перед вооруженными силами, велик, как никогда. Ожидается, что обстановка в сфере глобальной и региональной безопасности по-прежнему будет характеризоваться трудно предсказуемыми вызовами и возможностью быстрых изменений. Военные силы будут по-прежнему играть важную роль в системе внутригосударственной безопасности. Они – инструмент поддержания мира и стабильности, необходимый наряду с дипломатическими, политическими, экономическими и другими методами.

Традиционно «военные выполняют то, чего хочет нация».²⁸ Но их должны просить делать, прежде всего, то, для чего они предназначены и к чему их готовили больше всего. Главной задачей вооруженных сил была, есть и будет защита суверенитета и территориальной целостности страны. Военных все чаще будут просить делать вещи, которые отличны или кажутся отличными от традиционного назначения вооруженных сил. Многие задачи в операциях по поддержанию мира напоминают традиционную роль полиции. Поисково-спасательные миссии и оказание помощи населению также становятся обычными задачами для вооруженных сил.

Военные учреждения меняются. Военные вынуждены приспособливать свои вооружения и технику, структуры, доктрины и навыки к новым вызовам безо-

²⁸ Harry J. Thie, “Planning the Future Military Workforce,” in *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*, eds. Stuart Johnson, Martin Libicki, and Gregory F. Treverton (Santa Monica, CA: RAND National Defense Research Institute, 2003).

пасности и новым условиям внутри страны. Но они не должны превращаться просто в некую разновидность полицейских сил, отличающихся от них разве что униформой, или в хорошо вооруженные поисково-спасательные отряды, или в агентства по защите населения. И, хотя эти задачи очень важны, для вооруженных сил они все же являются дополнительными, а не основными задачами.

Позиция нейтрального государства: роль вооруженных сил Австрии в обеспечении внутригосударственной безопасности

*Д-р Йоханн Франк **

Вступление

Вооруженные силы (ВС) Австрии исторически играли важную роль в решении задач обеспечения безопасности страны. Данные задачи, выходя за рамки территориальной обороны, являются неотъемлемой частью определенного в Конституции спектра возможных военных задач и уходят корнями во времена Австро-Венгерской монархии. Данные задачи можно разделить на помощь в проведении правоохранительных мероприятий и операции по ликвидации последствий стихийных бедствий. В соответствии с законодательством Австрии, военные действия на территории страны возможны лишь в том случае, если «законные гражданские власти обратятся с просьбой [к вооруженным силам] о сотрудничестве».¹

На основе такого запроса, однако, возможно проведение широкого круга военных акций. Доктрина безопасности и обороны, принятая в декабре 2001 года, содержит политические и стратегические директивы по адаптации политики Австрии в области обеспечения безопасности к проблемам эпохи, наступившей после окончания «холодной войны». Данная доктрина включает в себя дальнейшую разработку и адаптацию доставшейся в наследство от времен «холодной войны» концепции «Всеобъемлющей национальной обороны» (ВНО) и ее приспособление к новым рискам и угрозам, возникающим в условиях многополярного мира. Конкретная оперативная модель, основанная на данной доктрине, включая новое определение задач ВС Австрии в рамках современной стратегии обеспечения внутригосударственной безопасности, пока еще не существует. Одновременно с изменением системы взглядов и понятий изменились и приоритеты Австрии в области обеспечения безопасности и политики, проделав путь от реагирующей обороны к упреждающей обороне и многонациональной стабилизации. Функциональный приоритет внешних задач требует высокой концентрации ресурсов, что мешает выполнению задач по обеспечению внутригосударственной безопасности из-за низкого уровня ассигнований на оборону. Поэтому при реорганизации национального сектора безопасности необходимо будет провести переоценку методов финансирования выполнения задач по обеспечению национальной безопасности. Несмотря на то, что все более очевидным становится между-

* Д-р Йоханн Франк является начальником Отдела анализа в сфере политики и безопасности Министерства обороны Австрии. Несмотря на то, что данная статья основывается на официальных документах, она отражает исключительно личную позицию автора; статья не обязательно отражает позицию Правительства Австрии.

¹ Федеральная конституция, статья 79, часть 2.

народный профиль австрийских вооруженных сил, процесс определения роли ВС Австрии внутри страны начался лишь недавно. Совершенно очевидно, что национальная политика дислоцирования подразделений вооруженных сил Австрии должна быть составной частью широкой общенациональной концепции и должна принимать во внимание все актуальные процессы, происходящие на региональном уровне (в Европейском Союзе). Тем не менее, в силу имеющихся возможностей и специфического опыта, вооруженные силы Австрии способны внести ценный вклад в борьбу с новыми угрозами внутренней безопасности. Качественное улучшение реформированных вооруженных сил Австрии («Вооружённые Силы Федерации-2010») откроет новые военные возможности, в частности, относящиеся к боеготовности, командованию и связи, а также защите от ядерных, биологических и химических атак.

Национальная политика в сфере внутреннего применения вооруженных сил Австрии

Исторические и концептуальные перемены

Конституцией на австрийские вооруженные силы возложены три задачи: обеспечение национальной обороны, оказание помощи в поддержании правопорядка и проведение операций по ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф значительного масштаба. Пути обеспечения национальной обороны также определены Конституцией и именуется «Всеобъемлющей национальной обороной» (ВНО). Данная концепция была принята в 1975 г. в качестве статьи 9а Федеральной Конституции. Было особо оговорено, что всеобъемлющая национальная оборона должна гарантировать национальный суверенитет, неприкосновенность и неделимость федеральной территории, а также «поддерживать и защищать постоянный нейтралитет [Австрии]». Всеобъемлющая национальная оборона включает военную, психологическую, гражданскую и экономическую национальную оборону. Концепция ВНО, по существу, сформирована по примеру Швеции и Швейцарии.² Воплощением подхода, применяемого в концепции всеобъемлющей национальной обороны, является Оборонная доктрина,³ которая была принята парламентскими фракциями 10 июня 1975 года и которая детально определяет различные элементы всеобъемлющей национальной обороны, а также содержит мандат на разработку Плана национальной обороны. План национальной обороны, принятый 19 июня 1984 года, представляет собой первую ясно сформулированную общую концепцию обеспечения безопасности Австрии

² См. Феликс Эрмаркора, *Österreichische Verfassungslehre* [Конституционное право Австрии], том. 2 (Vienna: Braumüller Verlag, 1980), с. 41 и далее.

³ Так называемая «Оборонная доктрина» является не законом, но парламентской рекомендацией федеральному правительству, уважающему и исполняющему данную рекомендацию как «административный принцип».

в отношении внутренних и внешних угроз.⁴ То, что угрозы и риски невоенного характера составляют неотъемлемую часть австрийской доктрины обеспечения безопасности, позволило придать концепции ВНО современное звучание уже в момент составления ее проекта. Отдельные области такой обороны—военная, интеллектуальная, гражданская и экономическая национальная оборона—согласуются Федеральной Канцелярией, а соответствующие задачи обеспечения безопасности по каждой сфере определяются на основе всестороннего сценария угрозы.⁵

Фундаментальные разногласия между политическими партиями по поводу вопросов обеспечения безопасности, которые, в конце концов, проявили себя в различных оценках нейтралитета и отношений с НАТО, не позволили адаптировать концепцию ВНО и Плана национальной обороны к новым геополитическим и военным условиям 1990-х годов. В связи с этим концепция ВНО и План национальной обороны действуют в своей прежней юридической форме и, что ка-

⁴ См. Hubert Kempf, “15 Jahre umfassende Landesverteidigung im Bundeskanzleramt [Федеральная Канцелярия и 15 лет всеобъемлющей национальной обороны],” *Austrian Military Journal* 2:2 (1998): 98.

⁵ «Психологическая национальная оборона» описывает информированность и мотивацию населения в отношении Всеобъемлющей национальной обороны; «экономическая национальная оборона» означает предотвращение экономических кризисов и поддержание экономических возможностей; «гражданская национальная оборона» означает обеспечение защиты населения и функционирования государственных институтов. «Военная национальная оборона» означает широкую защиту в ходе конфликтов с соседними странами, защиту от военного нападения, проведение правоохранительных операций и ликвидацию последствий бедствий и катастроф.

сается их «гражданского» измерения,⁶ по-прежнему являются обязательными в части своего содержания.

Только сфера национальной военной обороны была адаптирована к новой геостратегической ситуации и получила новые измерения в результате поэтапной структурной реформы. В ходе изменения приоритетов политики Австрии в области обеспечения безопасности и перехода от реагирующей обороны, то есть обороны ответных действий на кризисную ситуацию, к обороне упреждающей, а также к концепции многонациональной стабилизации обстановки, собственно оборонная составляющая деятельности вооруженных сил Австрии постепенно менялась от территориальной обороны (в рамках которой предусматривалось после мобилизации ввести в строй армию численностью в 300 тыс. военнослужащих) к гибкой оборонной структуре, ориентированной на защиту границ (в 1998 году ВС Австрии насчитывали 110 тыс. военнослужащих). В 2004 г. оборона была определена как «военное господство над собственной территорией и гарантия соблюдения суверенитета нации», что требует дальнейшего, более детального истолкования.⁷ Планируемое участие в ликвидации международных кризисов становится неотъемлемой частью концепции «Расширенной национальной обороны». Тем не менее, задачи ликвидации последствий стихийных бедствий и оказания помощи при проведении правоохранительных мероприятий остаются неизменными фактически со времен Австро-Венгерской монархии. Традиционно широкий спектр внутренних задач оказания военной помощи во

⁶ «Гражданская национальная оборона» охватывает меры по ликвидации последствий стихийных бедствий, службы предупреждения и оповещения, сооружение убежищ, меры медицинской и радиологической защиты. Ответственность за защиту гражданского населения возложена на органы общественного самоуправления, гражданские и военные организации, а также на самих граждан. Общая ответственность за согласование действий всех органов лежит на Министерстве внутренних дел. Вопросы ликвидации последствий стихийных бедствий решаются, как правило, силами отдельных провинций. Непосредственное исполнение законов осуществляется в форме планов контроля кризисных ситуаций на уровне провинции, округа и муниципалитета. Федеральное правительство берет на себя ответственность лишь в следующих случаях:

- Наличие обширной угрозы на национальном или на международном уровне.
- Наличие региональной угрозы, представляющей опасность эскалации в обширную угрозу и имеющей такую интенсивность, что можно ожидать последствий на общенациональном уровне.
- Недостаточные людские или материальные ресурсы для контроля над ситуацией в соответствующем районе.
- Невозможность оперативного получения экспертных данных и информации уполномоченными органами.
- Опасность для населения.

⁷ Friedrich Hessel, "Strukturentwicklung des Bundesheeres von der "Wende" 1989/90 bis zum Jahr 2003 [Структурные изменения в Вооруженных силах Австрии на пороге девяностых годов и в 2003 г.],"
Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 6 (Vienna, 2004).

многим обусловлен тем фактом, что Австрия не имеет никаких сил гражданской обороны или иных военизированных организаций.

Новая доктрина безопасности и обороны, принятая Парламентом 12 декабря 2001 г., представляет собой значительный шаг в дальнейшем развитии австрийской политики обеспечения безопасности.⁸ Данная доктрина предусматривает планы дальнейшей разработки концепции Всеобъемлющей национальной обороны и превращение ее во «Всеобъемлющие меры безопасности»,⁹ которые предусматривают, ввиду предстоящей европеизации австрийских вооруженных сил, выполнение ими международного спектра военных задач. На национальном уровне данный процесс является рекомендацией по разработке концепции общей стратегии и подчиненных стратегий действий в условиях новых рисков и угроз безопасности. Тем не менее, с одной стороны, в связи с предстоящими выборами, а с другой, в связи с созданием Комиссии по реформе ВС Австрии, первоначальный график разработки новых стратегий в области внешней политики, военной политики, экономической политики, политики внутренней безопасности, сельского хозяйства, транспорта, инфраструктуры, финансов, образования и информации к концу 2002 года выполнен не был. Заключительное согласование данных документов ожидается во второй половине 2005 года. Несмотря на то, что Всеобъемлющая национальная оборона была организована исключительно на национальном уровне и основывалась на концепции пассивного «реагирования на угрозу», стратегия Всеобъемлющих мер безопасности концептуально опирается на принципы предотвращения и европейской солидарности. Тем не менее, неизменным остается основополагающий принцип всеобъемлющего обеспечения безопасности. В соответствии с нормами конституционного права Австрии ответственность за разработку вышеназванных стратегий возложена на отдельные министерства, в то время как Федеральная Канцелярия выполняет лишь функции согласования. Одной из самых сложных задач является обеспечение межведомственного согласования, как в национальном, так и в международном контексте.

В Австрии, поэтому, задачи обеспечения внутригосударственной безопасности по-прежнему классифицируют как аспекты «гражданской национальной обороны» в рамках ВНО. С другой стороны, утверждение подчиненных стратегий, ожидаемое в 2005 году, наделит отдельные министерства рядом новых полномочий по обеспечению безопасности страны. Однако, ввиду отсутствия соответствующих политических директив, а также в интересах соблюдения принципа экономической эффективности и из-за ограниченного восприятия международного терроризма как угрозы, разработка всеобъемлющей межведомственной стратегии обеспечения внутригосударственной безопасности будет возможна только в

⁸ Австрийская доктрина безопасности и обороны, общие соображения и резолюция Парламента Австрии, Федеральная Канцелярия, Вена, 2002 г.; доступны на сайте <http://www.bka.gv.at>.

⁹ В австрийском контексте термин «внутригосударственная безопасность» может интерпретироваться как «всеобъемлющие меры безопасности».

ходе рассмотрения первой редакции Всеобъемлющих мер безопасности. До тех пор стратегия национальной безопасности останется концептуально недоработанной и лишь в отдельных аспектах—а потому недостаточно—согласованной между министерствами.¹⁰

Доктрина безопасности и обороны (2001 г.), общая стратегия и подчиненные стратегии

Новая Доктрина безопасности и обороны является концептуальными политико-стратегическими директивами по адаптации военной политики Австрии к новым условиям обеспечения международной безопасности (адаптации, которая пока еще в значительной мере не реализована).¹¹ Главное внимание в ходе дискуссий уделялось определению дальнейшей международной позиции Австрии и ее военных обязательств. Следует отметить, что вопрос обеспечения внутригосударственной безопасности не получил должного внимания и лишь частично был решен после событий 11 сентября. Несмотря на ряд многообещающих начинаний, таких как образование Совета национальной безопасности и издание рекомендаций по разработке всеобъемлющих подчиненных стратегий во всех сферах обеспечения безопасности, до настоящего времени нет ясной политической линии на решение вопросов обеспечения внутригосударственной безопасности на государственном уровне. Таким образом, внутренние задачи ВС Австрии остаются прежними для всего спектра новых угроз, не будучи включенными в общую концепцию обеспечения внутригосударственной безопасности или в перечень приоритетных требований. Помимо «гарантированного военного потенциала оперативной и принудительной мощи» и «развития возможности принимать участие в общей [то есть общеевропейской] обороне», Доктрина безопасности и обороны, в самых общих чертах, рекомендует, чтобы оборонная политика «обеспечивала возможности проведения операций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, содействовала Федеральному министерству внутренних дел в случае террористической угрозы, обеспечивала охрану границ и защиту важной инфраструктуры».¹²

В ходе работы Комиссии по реформе ВС Австрии были переопределены будущие задачи вооруженных сил и были сделаны новые акценты. В заключительном отчете национальные и международные задачи выступают как две одина-

¹⁰ См. Gustav Gusenau, *Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht* [Военно-политические аспекты обеспечения национальной безопасности; позиция Австрии], *Vernetzte Sicherheit*, Volume 3 (Hamburg: Mittler Verlag, 2004), 134–47.

¹¹ См. Gustav Gusenau, “Ein Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik? – Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin [Радикальное изменение внешней и военной политики Австрии? — К вопросу о выработке новой доктрины безопасности и обороны],” in *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001*, edited by Erich Reiter (Hamburg: 2001), 955–64.

¹² Доктрина обороны и безопасности Австрии, общие положения и резолюция Парламента Австрии, Федеральная Канцелярия, Вена, 2002; см. <http://www.bka.gv.at>.

ково важные группы задач. Тем не менее, функциональная приоритетность международных задач проистекает из того факта, что именно международные требования будут определять будущую структуру и возможности ВС Австрии. ВС Австрии должны перейти на новую организацию сил к 2010 году. В силу этого оборонная политика Австрии претерпела радикальные перемены, де-факто придав внутренним задачам вооруженных сил второстепенный статус. Основную причину этому следует искать в ограниченных финансовых ресурсах нации. Поскольку расходы на оборону составляют около 0,8 процента ВВП, международные операции планируемого масштаба (на уровне бригады или аналогичные) возможны только при максимальной концентрации ресурсов Австрии. Поэтому выполнение внутренних задач также должно обеспечиваться соответствующим международным потенциалом и возможностями. Более того, подобные задачи должны будут либо все чаще и чаще выполняться иными институтами, либо требуют дополнительного финансирования.

Изменение акцентов обусловлено оценкой риска и угроз, производимой исходя из предпосылки, что войны между странами Западной Европы могут быть в обозримом будущем исключены, и что угрозы безопасности Австрии могут возникнуть лишь при бездейственности международных стабилизационных мер. Терроризм считается одной из разновидностей традиционных угроз,¹³ что подразумевает, что борьба с ним ложится на плечи полиции. Придерживаясь такой позиции, Австрия в своей политике в сфере безопасности и обороны следует общеевропейской тенденции придания политического значения лишь тем угрозам безопасности, с которыми можно достаточно легко справиться при помощи уже имеющихся ресурсов. Роль вооруженных сил Австрии в борьбе с терроризмом считается в Австрии довольно ограниченной, сведенной к ликвидации последствий бедствий и четко определенным операциям по оказанию помощи.

Тем не менее, в целом внутренние задачи ВС Австрии, как указано в соответствующих документах правительства, представляют собой очень широкий спектр обязанностей. Задача обеспечения внутрисударственной безопасности упоминается в ряде абзацев заключительного отчета Комиссии по реформе в Вооруженных Силах Австрии. В связи с проведением анализа риска и угроз, в отчете указывается:

«Комиссия по реформе рекомендует отвести важную роль австрийским Вооруженным силам в области оказания помощи в ходе операций полиции по обеспечению безопасности, а также в рамках международных усилий по ликвидации кризисных ситуаций, при защите жизненно важной гражданской информации и инфраструктуры коммуникационных технологий, либо создать резервные системы на случай бедствия или угрозы.

Комиссия также рекомендует [...] поддерживать достаточный контингент сил, который может быть оперативно дислоцирован в поддержку контингента, дислоцированного за рубежом, а также для оказания содействия при проведе-

¹³ См. «Подчиненная стратегия политики обеспечения безопасности», проект (по состоянию на январь 2005).

нии операций внутри страны, в случае техногенных катастроф или террористического нападения, а также для операций в поддержку правоохранительных органов».¹⁴

В отношении будущей организации ВС и необходимых оперативных возможностей в отчете указывается: «Комиссия рекомендует [...] организовать боеготовые силы для выполнения внутренних задач в количестве 10 тыс. военнослужащих в составе оперативной группы/войск. При необходимости, как, например, в ходе операций по оказанию помощи, данные войска должны быть усилены призывом, с отменой положения о временном прекращении призыва на военную службу, и, в частности, путем введения в строй сил народной милиции».¹⁵

Документ о подчиненной стратегии, озаглавленный «Оборонная политика» (еще не принят),¹⁶ определяет задачи по обеспечению безопасности страны следующим образом:

- содействовать поддержанию полного суверенитета территории страны и воздушного пространства, а также обеспечивать защиту населения Австрии и стратегически важной инфраструктуры;
- оказывать содействие при проведении правоохранительных мероприятий, которые, в особенности в отношении общенациональных задач, во все большей степени полагаются на использование современных технологий. Должен быть создан надлежащий потенциал для оказания помощи в сферах новых угроз, таких как терроризм, распространение оружия массового уничтожения и организованная преступность, а также в области информации, связи, технологической безопасности, включая необходимые разведывательные возможности. Это также включает в себя возможности по защите установленных Конституцией институтов, демократических прав населения и по поддержанию порядка и безопасности в целом;
- развивать возможности сотрудничества с гражданскими системами связи и оказания им помощи в поддержании национальных систем связи на основе независимого технологического компонента информации и связи;
- оказывать содействие в ходе стихийных или техногенных бедствий в Австрии;
- проводить специальные операции внутри страны.

Подробные директивы по реализации планов и требуемой структуре сил должны быть выработаны в 2005-2006 гг. и отражены в документе «Управление-2010».

¹⁴ См. Отчет Комиссии по реформе в ВС Австрии — «ВС Австрии к 2010 г.», сс. 49–50.

¹⁵ Там же, сс. 51–53.

¹⁶ См. «Подчиненная стратегия политики обеспечения безопасности».

Юридическое право осуществлять дислокацию войск

В данном разделе освещается действующее законодательство, регулирующее операции ВС Австрии внутри страны. Статья 79 Федеральной Конституции перечисляет задачи ВС Австрии. К ним относятся:

- военная оборона страны (пункт 1);
- оказание помощи при проведении правоохранных мероприятий (пункт 2);
- ликвидация последствий бедствий (пункт 2).

Общая правовая интерпретация основывается на предпосылке, что военную оборону страны следует рассматривать как «основную и первейшую задачу» австрийских вооруженных сил.¹⁷ В связи с изменением геостратегической ситуации в последние годы, международные операции ВС Австрии—до тех пор пока они не касаются задач международной гуманитарной помощи и ликвидации последствий бедствий напрямую—также рассматриваются как часть «расширенной национальной обороны». В случае военной операции по обороне страны или возглавляемой вооруженными силами внутренней операции по обеспечению безопасности (см. ниже), в силу вступают правила о специальной компетенции и обязанностях по командованию и управлению, а также правила применения вооруженной силы и соответствующие правовые нормы. Структура ВС Австрии и профиль их возможностей вытекают из их основной, наиважнейшей задачи. Степень, в которой компетенция по выполнению основной национальной задачи Вооруженными Силами Австрии повлияет на структуру ВС, должна быть определена на политическом уровне и проверена в условиях конкретной ситуации, а также с учетом имеющихся в стране ресурсов.

Оказание помощи при проведении правоохранных мероприятий

Задачи, сгруппированные в данной рубрике, описываются в Федеральной Конституции следующим образом: «Вооруженные Силы Австрии, если законные гражданские органы государственной власти потребуют содействия, должны:

1. помимо сферы, касающейся обороны страны:
 - a. защищать установленные Конституцией институты, их возможность функционировать, а также демократические свободы населения;
 - b. поддерживать порядок и безопасность внутри страны в целом» (статья 79, пункт 2 Федеральной Конституции).

¹⁷ Karl Satzinger, “Assistenzleistungen und Hilfeleistungen des Bundesheeres im Rahmen sicherheitspolizeilicher Aufgaben sowie ihre Rückwirkungen auf die militärische Organisation und Ausbildung [Операции ВС Австрии по оказанию помощи и поддержки в рамках правоохранных задач и их влияние на военную организацию и подготовку],” публикация, разработанная в рамках Курса подготовки начальников интендантской службы и советников юстиции (Вена, 1998), с. 1.

Поэтому оказание помощи правоохранительным органам служит двум целям: защите установленных Конституцией институтов и поддержанию порядка и безопасности. Конституционно обоснованный запрос подается для оказания неотложной защиты следующих объектов:

- административных органов, непосредственно установленных Федеральной Конституцией, либо признанных таковыми на федеральном или областном уровнях исполнительной власти;
- высших органов юрисдикции;
- органов суверенной власти, например, государственных органов федерального, областного или муниципального уровней.

Некоторую полемику вызывает вопрос, подразумевает ли фраза «для защиты демократических свобод населения», добавленная позже (в 1975 г.), также защиту основных конституционных принципов,¹⁸ или исключительно касается учрежденных организационных структур.¹⁹

Второй формой помощи является «поддержание порядка и безопасности внутри страны в целом». Ранее это являлось отдельной военной задачей в рамках оборонного законодательства австрийской части Австро-Венгерской монархии, и поэтому такая задача могла быть выполнена даже без запроса гражданских властей. Тем не менее, положение дел изменилось, когда была принята Конституция Первой Республики (1919-1920), и военная поддержка правоохранительных операций должна была производиться только по просьбе гражданских властей. В соответствии с существующим пониманием законодательства, задачи поддержания общественного порядка и безопасности включают в себя все меры, направленные на противодействие общим угрозам объектам правовой защиты, которые по своему характеру не могут быть ограничены определенной административной областью (как, например, в случае с инспекциями по пожарной безопасности, промышленными или конституционными правовыми нормами). Отталкиваясь от формулировки «в целом», цели оказания помощи были расширены и стали включать в себя вспомогательные вмешательства в рамках выполнения политико-административных задач для пресечения внутренних угроз. В целом, однако, правоохранительные операции вооруженных сил Австрии служат для поддержания общественного порядка и безопасности, а также для предоставления первоначальной общей помощи при отражении угроз объектам правовой защиты. Помимо этого, также возможны операции по отражению неминуемых угроз в области «управления безопасностью». В ходе таких операций могут приниматься меры по осуществлению паспортного и иммиграционного контроля, регистрации иностранных граждан, наблюдения за пересечением границ федеральной территории, наблюдения за арсеналом вооружений, снарядов, взрывча-

¹⁸ Основными принципами Конституции Австрии являются принцип республики, принцип демократии и принцип законности и правопорядка.

¹⁹ См. Satzinger, “Assistenzleistungen und Hilfeleistungen,” с. 14.

тых веществ, а также наблюдения за средствами массовой информации и курирования вопросов, касающихся создания различных объединений людей и мест их встреч, если таковые меры не служат исключительно осуществлению административных процедур, но необходимы для отражения неминуемой опасности.²⁰

Независимое военное вмешательство для вышеназванных целей разрешается без запроса гражданских властей в том случае, если уполномоченные органы власти не имеют возможности выполнять свои функции в силу форс-мажорных обстоятельств и существует неотвратимая опасность нанесения невосполнимого ущерба; а также в случае агрессии либо в случае насильственного сопротивления подразделениям вооруженных сил Австрии. Данное конституционное разрешение может считаться неким «законодательством на случай чрезвычайных обстоятельств».

Процедуры направления запроса и получения разрешения на военную помощь в ходе правоохранительных операций, требующие простого большинства голосов законодательных органов, описаны в разделе 2 Закона об обороне 1990 года. Государственные и административные органы, имеющие право запрашивать военную помощь в своих сферах ответственности при условии невозможности выполнения ими своих функций без помощи ВС Австрии, включают в себя органы и институты федерального, областного и муниципального уровней. Этим охватывается широкий правовой спектр для проведения вооруженными силами Австрии правоохранительных операций. Следующие организации и органы имеют право запрашивать помощь ВС в соответствующих сферах ответственности:

- правоохранительные органы: Министерство внутренних дел, областные управления обеспечения безопасности, районные административные власти, федеральные полицейские управления, мэры и другие муниципальные ведомства;
- уголовные суды, прокуроры, уголовные и административные правоохранительные органы – в целях защиты своей деятельности или поддержания необходимого порядка для выполнения своих задач.

В том случае, если операции ВС по оказанию помощи потребуют более 100 военнослужащих, необходимо распоряжение федерального правительства. В случаях неминуемой опасности министр внутренних дел (при согласовании с министром обороны) может принять такое решение, с немедленным последующим докладом федеральному правительству. В запросе гражданских властей об оказании помощи должны быть указаны ожидаемые масштаб и продолжительность военной помощи.

²⁰ Там же, с. 18.

Поправка к Закону об обороне, вводящая ограничение в «100 военнослужащих», была принята в 1966 году (Федеральный правовой вестник, № 185/1966). Просьба о помощи может быть отклонена, если:

- просьбу направило неуполномоченное лицо/орган;
- выполнение запроса приведет к нарушению уголовного законодательства;
- запрос с очевидностью не соответствует правовым предварительным условиям;
- иная неотложная внутренняя задача не позволяет выполнить просьбу.

Выделение войск для оказания помощи правоохранительным органам и использование оружия регулируется разделом 33 Общего устава Вооруженных Сил Австрии. Данный раздел касается помощи при проведении правоохранительных мероприятий, а также операций по ликвидации последствий стихийных бедствий. В нем содержится основное требование выполнять такие операции в той мере, в которой это допускается возможностями и условиями развертывания подразделения. Обратившиеся за помощью органы и власти должны определить главные задачи операций по оказанию помощи, но приказ о выполнении такой операции и отдание иных приказов является исключительно прерогативой военных командиров, которые должны вести согласование с гражданскими властями. В чрезвычайных случаях независимое или запрошенное разрешение на оказание помощи подразделением, не превышающим численностью 100 военнослужащих, является ответственностью начальников гарнизонов, командующих военными округами провинций (в сфере их ответственности), а также командования сухопутными войсками, в частности, если подразделения, предназначенные для дислокации, расквартированы в областях, подчиненных разным командованиям, либо если операция будет охватывать более одной федеральной провинции. В случае неминуемой опасности решение (с немедленным последующим докладом) принимается командиром более высокого звания, дежурным офицером гарнизона или подразделения.

При проведении операций по оказанию помощи военнослужащие действуют от имени соответствующих гражданских властей и поэтому имеют юридический статус соответствующего гражданского органа. На период проведения операции по оказанию помощи военнослужащие получают те же самые полномочия, что и соответствующая административная организация. Данные полномочия, однако, могут быть изменены в отдельных случаях соответствующим федеральным или провинциальным законодательным органом.

Использование оружия оказывающими содействие подразделениями разрешается исключительно с явного согласия запросившего помощь органа и лишь после консультаций с соответствующим командующим. Данное ограничение на использование оружия может быть снято в случае прямого нападения на войска, либо в случае неминуемой опасности. Несмотря на то, что продолжительность операций по оказанию помощи не указывается, неограниченное применение во-

енной помощи противоречило бы принципу самостоятельного выполнения обязанностей каждым административным органом.²¹

Расходы на содержание личного состава и материальные издержки (например, стоимость использованного военного оборудования, расквартирования или питания) оплачиваются Вооруженными Силами Австрии. Лишь расходы на закупку оборудования, исключительно необходимого для выполнения конкретной задачи в ходе операции по оказанию помощи, должны оплачиваться гражданской организацией, запросившей помощь.

Отношения между задачами национальной обороны и содействием при проведении правоохранительных мероприятий

Помимо национальной обороны на ВС Австрии могут также быть возложены основные обязанности по выполнению ряда внутренних задач. Вопрос распределения обязанностей между гражданскими властями и Министерством обороны регулируется в рабочем порядке, так как основной задачей ВС Австрии остается защита Австрии от опасности извне. Защита от внутренней опасности является основной задачей гражданских юридических органов. В принципе, ВС Австрии задействуются в данной сфере лишь по просьбе соответствующих властей и лишь во вспомогательной роли. Изменение глобальных условий обеспечения безопасности, однако, стерло четкую границу между внутренней и внешней безопасностью, радикальным образом изменив концепцию военной национальной обороны. Это, в свою очередь, еще раз подняло вопрос о распределении компетенции между министерствами, отвечающими за обеспечение безопасности. Объективно, однако, ситуация в Австрии представляется следующей.

Пока отсутствует прямая военная угроза извне объектам правовой защиты, ВС Австрии будут выполнять лишь вспомогательные функции оказания помощи. Принятие вооруженными силами на себя основной обязанности за такие операции возможно лишь в том случае, если учрежденные Конституцией институты и их возможность функционировать, а также демократические свободы населения подвержены угрозе извне, либо если необходимо отреагировать на события внутри страны, связанные с внешними угрозами, и это можно осуществить лишь военными средствами. Решение о распределении полномочий является политическим и принимается федеральным канцлером.

Ликвидация последствий стихийных бедствий

В соответствии с разделом 2 (пункт 1, абзац с) Закона об обороне, Вооруженные Силы Австрии могут привлекаться к операциям по ликвидации последствий стихийных бедствий—например, после природных или техногенных катастроф значительного масштаба—в том случае, если гражданская власть, не способная справиться с ситуацией собственными средствами, решит обратиться к помощи вооруженных сил. Это также подразумевает принятие неотложных мер по вос-

²¹ См. Walter, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* [Федеральное конституционное право Австрии], с. 403.

становлению административной и экономической деятельности. В самом широком смысле это может также включать в себя меры по восстановлению критически важной инфраструктуры, причем не имеет значения, являются ли разрушения или ущерб следствием терроризма или стихийного бедствия. Помощь в ликвидации последствий бедствий также может быть предоставлена в ходе военных операций по национальной обороне (например, помощь в эвакуации гражданского населения, защите/возвращении культурной собственности и т.п.).

Органы власти на федеральном, областном и муниципальном уровнях—федеральные министерства, правительства провинций, власти районов и советники муниципалитетов—имеют право обращаться за военной помощью. Однако названные гражданские власти обязаны убедиться в наличии предварительных условий для обращения за военной помощью. Как правило, такая просьба подается начальнику гарнизона, в военное командование провинции, в командование ВВС, Сухопутных войск, в Министерство обороны либо непосредственно министру обороны. Независимое военное вмешательство по приказу военачальника (независимо от ранга) разрешается исключительно в том случае, если гражданские власти не имеют возможности обратиться за военной помощью в силу форс-мажорных обстоятельств, а любая дальнейшая отсрочка приведет к нанесению нации непоправимого ущерба.

Просьба о помощи должна быть отклонена, если она произведена неуполномоченным на то органом, если выполнение такой просьбы приведет к нарушению уголовного законодательства, если просьба с очевидностью не отвечает целям операции по ликвидации последствий бедствия, либо если войска заняты выполнением иных задач, касающихся национальной обороны. При наличии сомнений следует просьбу удовлетворить, а решение о продолжении операции, либо о ее прекращении должно быть принято вышестоящим командованием.

В том случае, если помощь предоставляется по запросу, то военнослужащие являются исполнительными органами обратившихся с запросом властей. Командир подразделения связывается с обратившимися с просьбой органами для прояснения ситуации и получения дополнительной информации о типе и масштабе помощи, которая должна быть оказана для выполнения задач, определенных запрашивающим органом. Военачальник, командующий подразделениями, планирует операцию и отдает приказы. Операция заканчивается по требованию запросившего помощь органа.

В целях обеспечения наилучших условий для проведения успешной операции должны быть задействованы надлежащим образом подготовленные и оснащенные подразделения. Наиболее подходящими для выполнения внутренних задач являются инженерно-технические подразделения и подразделения радиологической, химической и биологической защиты, а также медицинские подразделения. При недостаточном количестве подготовленного личного состава регулярных сил, могут быть задействованы призывники, в соответствии с пунктом 3 раздела 35 Закона об обороне. В качестве альтернативы может быть возобновлен обязательный призыв на военную службу (Закон об обороне, раздел 39, пункт 2). Для операций по ликвидации последствий схода лавин организованы специальные

взводы в тех провинциях, где вероятны такие бедствия. Для организации радиологической, химической и бактериологической защиты в каждой провинции имеется, помимо соответствующих военных подразделений, один специальный взвод; на национальном уровне организованы три роты радиологической, химической и бактериологической защиты. Законы о защите гражданского населения распространяются на задействованные военные подразделения. Для спасения людских жизней, а также для выполнения транспортных и разведывательных задач используются подразделения ВВС.

В том случае, если задействованы подразделения различных родов войск, должен быть подобран подходящий командующий, который возглавит всю оперативную группу, принимающую участие в операции по оказанию помощи. В случае стихийного бедствия значительного масштаба и продолжительности, помогающие подразделения возглавляет непосредственно военное командование провинции либо командование Сухопутными войсками и Объединенный штаб оперативного управления / Министерство обороны. В таких случаях в данных командованиях образуются штабы по ликвидации последствий бедствий. Штаб составляют начальник и группа офицеров-экспертов в определенной области операций по оказанию помощи. Как правило, оперативный штаб включает в себя одного офицера инженерных войск, одного офицера радиологической и химической защиты, одного инженера-техника и одного координатора воздушных операций. В задачу данных штабов входит оперативное планирование, отдание приказов, связь с гражданскими властями на федеральном и/или областном уровне (в частности, связь с федеральными и областными центрами оперативного оповещения, полицией и организациями экстренного реагирования), согласование действий военного и гражданского персонала, оказывающего помощь, согласование использования оборудования и материалов, руководящие указания по родам войск, оперативный контроль и материально-техническое обеспечение.

Возможности разной интерпретации действующего законодательства охватывают широкий спектр внутренних задач ВС Австрии. С юридической точки зрения, нет причин, по которым ВС Австрии не могут использоваться для защиты/восстановления критически важной инфраструктуры, борьбы с терроризмом, либо защиты транспорта.

Использование оружия в ПВО

В соответствии с *Законом о полномочиях вооруженных сил* обязанности по противовоздушной обороне и обеспечению безопасности лежат на Министерстве обороны. Помимо операций по перехвату с помощью истребителей, на земле возможно задействовать силы ПВО. Использование авиационного вооружения законодательно регулируется следующим образом. Самолеты-истребители, осуществляющие в данный момент патрулирование, подводятся к неопознанному летящему объекту при помощи диспетчерских служб. После того, как враждебные намерения (либо использование гражданского самолета в террористических целях) будут определены, командир подразделения, в котором задействованы два самолета, информирует командный пункт в Понгау о регистрационных знаках

данного самолета. Офицер радарного контроля информирует дежурного офицера командного пункта. После этого данный офицер связывается с ответственным лицом из командования ВВС, который и отдает приказ на поражение после получения разрешения министра обороны либо начальника Генерального штаба, в случае отсутствия министра.

Исторические прецеденты

До 1990 года вооруженные силы Австрии провели двадцать три операции. С 1990 г. до 2001 г. количество операций возросло до шестидесяти трех, из которых тринадцать были проведены внутри страны. За исключением одной военной операции на границе с бывшей Югославией, остальные двенадцать операций касались оказания помощи правоохрнительным органам и ликвидации последствий стихийных бедствий. Количество рабочих часов, затраченных в ходе ликвидации бедствий, возросло с 37 тысяч в 1995 г. до более, чем 330 тысяч в 1999 г. В данном разделе приводится в качестве примера одна правоохрнительная операция и одна операция по ликвидации последствий стихийного бедствия; в конце раздела будет описана операция современного типа по оказанию помощи.

Операции по оказанию содействия правоохрнительным органам

С 1955 года вооруженными силами было проведено две крупные операции по оказанию помощи австрийским правоохрнительным органам: операция «Южный Тироль» и операция «Бургенланд».

Первая, проведенная в 1967 году, являлась операцией по проведению наблюдения на австрийско-итальянской границе. Она была проведена в ответ на продолжающуюся серию террористических актов в Италии, начавшуюся в 1961 г. Тот факт, что террористы перемещались из Австрии в Италию (или в обратном направлении) до или после терактов, либо поддерживались лицами, проживающими в Австрии, привел к значительному напряжению в двусторонних отношениях между Австрией и Италией. Ресурсов личного состава, находящихся в распоряжении служб безопасности, отвечающих за пограничный контроль, было недостаточно для обеспечения полного контроля над границей. В связи с этим 11 июля 1967 г. федеральное правительство приняло решение провести операцию по оказанию помощи с целью «обеспечения поддержки правоохрнительным органам», а также «предотвращения незаконного перемещения лиц и товаров из Австрии в Италию и в обратном направлении, в частности, с целью предотвращения и ликвидации террористических актов». Задействованные подразделения ВС Австрии—в основном пехотные подразделения—перешли в подчинение министру внутренних дел. Задержание, обыск и арест подозреваемых, а также использование оружия были четко оговорены в детальной директиве, изданной Министерством внутренних дел.

Правоохрнительная операция в Бургенланде оказалась необходимой после крушения коммунизма, когда свобода Восточной Европы привела к значительному увеличению числа незаконных пересечений австрийской границы, что

вновь оказалось чрезмерно сложной задачей для правоохранительных органов. Тогда за помощью обратились к вооруженным силам. Операция вооруженных сил Австрии, решение о проведении которой было принято 4 сентября 1990 г., была первоначально ограничена десятью неделями, но впоследствии периодически продлевалась на период в один год. Данная операция еще не окончена и будет продолжаться вплоть до присоединения восточных соседей Австрии к Шенгенскому соглашению. Целью операции является максимально эффективное предотвращение средствами пограничного контроля незаконных пересечений границы Австрии. На настоящий момент в данной операции приняло участие более 280 тысяч солдат, которые задержали и передали гражданским властям более 80 тысяч лиц, пытавшихся незаконно пересечь границу.²²

Ликвидация последствий стихийного бедствия в Галтюре

23 февраля 1999 г. 800-метровая лавина разрушила значительные участки тирольской деревни Галтюр, погиб 31 человек. Правительство провинции Тироль обратилось с просьбой к ВС Австрии об оказании помощи. В задачу подразделений входили поисково-спасательные операции, материальная помощь деревням, отрезанным лавиной, и эвакуация туристов.

Поскольку национальный парк вертолетов оказался недостаточным, потребовалось дополнительное привлечение 27 вертолетов из других стран (США, Германии, Швейцарии и Франции). До окончания операции 13 марта для спасения двадцати двух человек и транспортировки 17 тысяч человек и 75 тонн груза были задействованы шесть специальных взводов по борьбе с лавинами, три пехотные роты и шестнадцать вертолетов ВС Австрии.

После 11 сентября

После того, как в американской почте были обнаружены первые письма со спорами сибирской язвы, беспокойство охватило и австрийское население, и государственные власти, что привело к обнаружению повышенного количества «подозрительных веществ» в почтовых отправлениях. В силу того, что в Австрии ощущается нехватка в гражданских службах, которые могут проверить наличие ядерных, биологических или химических веществ и, если возможно, уменьшить ущерб, Министерство внутренних дел 13 октября 2001 г. обратилось к ВС Австрии с просьбой «оказать помощь в проведении правоохранительной операции и принятии необходимых мер бактериологической защиты в интересах физической и медицинской защиты населения».²³ Помимо имеющихся у Австрии сил радиологической, химической и бактериологической защиты, состояние повышенной готовности было распространено на подразделения ВВС (для транспортировки образцов), на экспертов химических лабораторий Управления вооружений и оборонных технологий (для проведения анализа образцов), а также на подразделения военно-медицинской службы (для оказания неотложной медицинской

²² Источник: <http://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=1101> (22 ноября 2004 г.).

²³ Министерство обороны, Оперативный отдел GZ. 67.200/028-5.7/02.

помощи). Оперативный контроль основывался на принципе: «сотрудничество на местах, руководство из центра».²⁴ После согласования с Главным управлением общественной безопасности и Министерством внутренних дел все просьбы об оказании помощи, поступающие в полицию, передавались непосредственно в Оперативный центр Министерства обороны, который отдавал приказы о проведении соответствующих операций. Оперативный контроль находился в руках соответствующих военных командований провинций. В период с 14 октября 2001 г. по 9 декабря 2002 г. вооруженные силы были задействованы в 414 операциях по реагированию на случаи возникновения подозрений на наличие спор сибирской язвы. За исключением одного случая, все остальные подозрения оказались беспочвенными. Анализ одного образца из Посольства США в Вене дал положительный результат на сибирскую язву, что потребовало взятия образцов еще из 92 почтовых контейнеров, а также мер по дезинфекции и уничтожению зараженных объектов, которые осуществлялись экспертами по бактериологической защите.²⁵

Типы войск и их возможности

Вооруженные силы Австрии, с их современной структурой и возможностями, являются результатом ряда внутренних реформ и адаптаций к развитию международной обстановки. Самая последняя реформа была проведена в 2002 году. В настоящее время существуют шесть крупных командований, девять территориальных военных командований, три пехотные и две механизированные бригады. В ходе последней реформы количество личного состава было сокращено с 110 тысяч до 55 тысяч. Общая численность ВС Австрии без мобилизационных ресурсов составляет 35 тысяч военнослужащих (призывников и профессиональных военных) и 9500 гражданских служащих. Военизированных подразделений или сил гражданской обороны в Австрии нет. В будущей структуре ВС Австрии, которая должна войти в действие в 2010 году, количество солдат для проведения внутренних операций будет составлять 10 тысяч; в чрезвычайных ситуациях возможно укрепление с помощью проведения мобилизации. В рамках своих законных полномочий министр обороны имеет возможность мобилизовать до 5000 человек — членов милиционных войск. Для мобилизации сил, превышающих данное количество, необходимо решение правительства. К январю 2006 г. срок прохождения обязательной воинской службы будет сокращен с восьми до шести месяцев. Задачи соответствующих командований и их основные обязанности, касающиеся обеспечения внутренней безопасности, изложены ниже.

²⁴ Norbert Fürstenhofer and Erwin Richter, “Die Welt vor und nach dem 11. September 2001. Terror und Massenvernichtungswaffen [Мир до и после 11 сентября 2001 г. Терроризм и оружие массового уничтожения],” *Österreichische Militärische Zeitschrift* 2/2002 (Vienna 2002): 175.

²⁵ См. Германн Лампалцер, «Терроризм с применением ОМУ — новая угроза безопасности. Оценка угрозы и концепция ответа на уровне Европы и Австрии», диссертация на соискание ученой степени магистра наук, Университет Вены (2003), с. 117–120.

Большая часть сухопутных войск находится в ведении Командования СВ Австрии (*Kommando Landstreitkräfte*). Основной задачей армии является удержание, нападение, наблюдение и защита областей и объектов. Помимо этого, командование сухопутными войсками несет ответственность за подготовку войск и оказание помощи гражданским властям внутри страны. Территориальные военные командования разворачиваются, в частности, при содействии гражданских властей в соответствующих провинциях. Командование ВВС Австрии (*Kommando Luftstreitkräfte*) контролирует и использует большинство самолетов ВВС; основной задачей командования является контроль за воздушным пространством Австрии и оказание помощи в транспортировке войск.

Существующая структура ВС Австрии включает в себя три пехотные бригады, две механизированные бригады, два разведывательных батальона, один противотанковый батальон, шесть артиллерийских батальонов, три инженерных батальона, три батальона ПВО, три полка армейской авиации, три роты химической, радиологической и бактериологической защиты, а также ряд подразделений боевой поддержки и обеспечения. Количество территориальных пехотных батальонов типа ополчения будет сокращено в предстоящие годы на четверть – с тридцати шести до двадцати семи.

При проведении операций по оказанию помощи, организация задействованных военных подразделений осуществляется по принципу целесообразности, что означает, что состав сил и возможностей адаптируется к конкретной ситуации. Несмотря на то, что успешное выполнение данных задач возможно лишь при тесном сотрудничестве всех родов войск, специальным образом подготовленные и снаряженные войска—в особенности подразделения химической, радиологической и биологической защиты и инженерные войска—используются чаще других.

Система химической, радиологической и биологической защиты в ВС Австрии включает в себя все необходимые меры для минимизации угрозы в случае применения ядерного, биологического или химического оружия, а также в случае выброса опасных веществ из гражданских источников. Войска химической, радиологической и биологической защиты помогают гражданским властям, проводя операции по обнаружению источников загрязнения, анализу ситуации, обеззараживанию, а также поисково-спасательные операции в городе (включая осуществление противопожарных мер и очистку воды). Войска химической, радиологической и биологической защиты организованы в настоящий момент в три роты, шесть территориальных взводов и пять взводов на аэродромах армейской авиации. Исследовательским и учебным центром является Училище радиологической, химической и биологической защиты. Качественное и количественное наращивание возможностей Австрии в области радиологической, химической и биологической защиты станет одним из наиболее вероятных результатов проводимой реформы вооруженных сил.

Помимо боевой поддержки одной из главнейших задач инженерных войск является ликвидация последствий стихийных бедствий. В ходе такого сценария возможны две фазы: спасение и восстановление. В ходе первой фазы произво-

дится спасение людей, животных и материальных ценностей, а также предотвращение дальнейшего ущерба. В ходе второй фазы производится восстановление функциональности частной и общественной инфраструктуры. Поэтому инженерные войска Австрии поддерживаются в высокой готовности, позволяющей проводить одновременно до трех операций по ликвидации последствий бедствий.

Поскольку главная ответственность за обеспечение внутренней безопасности и ликвидацию последствий бедствий лежит на гражданских властях, возможности ВС Австрии следует рассматривать как дополняющие по отношению к возможностям гражданских властей. После того, как жандармерия и полиция были объединены по новому законодательству в единую структуру, силы полиции стали насчитывать 28 тысяч полицейских в целом. В Австрии нет специальных сил гражданской обороны. «Донорами гражданских сил» являются добровольные пожарные бригады, Австрийский Красный Крест, рабочая федерация «Добрый самарянин», Организация «Иоганнитер» по оказанию помощи при бедствиях, Мальтийское братство и бригада спасения в горах. Теоретически, на добровольной основе может быть мобилизовано около 350 тысяч человек.

Национальные планы и программы действий

Урегулирование кризисов на национальном уровне

Австрийская национальная стратегия ликвидации последствий кризисов была разработана в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС в 1986 году. В принципе, данная стратегия разработана на случай любых чрезвычайных ситуаций, кризисов, опасностей и бедствий. Она основана на следующих силах и средствах: координационный комитет, два оперативных центра, национальные и провинциальные центры/службы предупреждения и оповещения, система раннего предупреждения о радиологической опасности (действуют 336 пунктов слежения по всей стране), центральный вычислительный центр,²⁶ а также планы оповещения и оперативных действий (например, план оповещения о радиологической опасности, план в отношении беженцев, медицинский план и т.п.). Данные меры национального характера дополняются международным обменом информацией и соглашениями о содействии в ликвидации последствий стихийных бедствий, в частности в рамках Евросоюза, а также учениями внутри страны или в рамках ЕС, НАТО/стран-участниц программы «Партнерство ради мира».

²⁶ Данная запасная вычислительная система может, в случае неполадок или системного сбоя, заменить один или более федеральных вычислительных центров.

Техническая поддержка и, в частности, международная сеть такой поддержки нуждаются в неотложной модернизации.²⁷ Доктрина обороны и безопасности предусматривает переоценку национальных инструментов урегулирования кризисов. Несмотря на то, что по итогам анализа аварии на Чернобыльской АЭС были разработаны детальные планы оповещения и операций по ликвидации последствий ядерных и обычных катастроф, общих планов действий в случае террористических актов с применением биологических или химических веществ до сих пор не разработано. В своей области ответственности провинции, округа и муниципалитеты разрабатывают собственные планы ликвидации последствий кризисов, заполняют базу данных по опасностям и угрозам, разрабатывают общие планы действий в определенных ситуациях. На каждом административном уровне существует оперативный штаб, который можно привести в готовность в кратчайшее время. Провинции используют компьютерные системы предупреждения и оповещения. С целью обеспечения единоначалия и поддержания стандартов связи между всеми задействованными в операции организациями в ряде областей разрабатываются руководства, концепции подготовки и проведения учений.

Военные оперативные планы

В силу значительных полномочий провинций в сфере ликвидации последствий стихийных бедствий, большая роль отводится военным командованиям на уровне провинций. В качестве примера военного оперативного планирования приведем пример провинции Нижняя Австрия.

Оперативная концепция оказания военной помощи в случае бедствий основана на модульном подходе.²⁸ К военным оперативным модулям относятся: командование и управление/обеспечение оперативного управления; инженерно-строительные подразделения; силы ликвидации радиоактивного заражения; силы ликвидации химических угроз; подразделения тылового обеспечения; медицинские подразделения; специальные силы; горные подразделения; поисково-спасательные силы, силы специального предупреждения. Данная детальная стратегия была разработана не только в целях отражения существующих угроз, но также для снижения постоянного влияния сокращения личного состава и для максимального использования возможностей путем разработки гибкой структуры реагирования.

²⁷ См. Hermann Lampalzer, "ABC-Terrorismus – eine neue sicherheitspolitische Herausforderung. Beurteilung der Bedrohung und Reaktionskonzepte auf europäischer und österreichischer Ebene [*Ликвидация последствий кризисов на национальном уровне в Австрии*]," (Вена: Австрийское общество политики национальной обороны и безопасности, апрель 1997), с. 22.

²⁸ Franz Schmidinger and Werner Suez, "Militärkommando Niederösterreich: Das Katastropheneinsatzkonzept [Военное командование провинции Нижняя Австрия: концепция ликвидации последствий бедствий]," *Truppendienst*, no. 2 (2003): 125–30.

Модуль командования и управления / обеспечения оперативного управления включает в себя:

- организацию возможностей командования и управления для оперативного штаба по ликвидации последствий бедствия при военном командовании провинции;
- организацию службы информирования и связи со СМИ;
- оказание поддержки развернутым подразделениям помощи силами, средствами и личным составом командования и управления;
- обеспечение связи с гражданскими властями;
- оказание поддержки гражданским властям с направлением представителей органов командования и управления, а также экспертов.

Инженерно-строительный модуль имеет следующие функции:

- предотвращение или максимальное сокращение ущерба собственности и инфраструктуре путем строительства защитных сооружений;
- спасение людей и животных;
- предотвращение / максимальное сокращение ущерба окружающей среде;
- помощь в восстановлении необходимой инфраструктуры.

Модуль ликвидации радиоактивного заражения имеет следующие функции:

- проведение местных и региональных операций по обнаружению;
- разметку, закрытие и контроль районов и объектов радиоактивного заражения;
- контроль критически важных объектов (школ, больниц и т.д.);
- операции по обеззараживанию;
- забор и транспортировку образцов;
- консультации гражданских руководящих органов.

Модуль ликвидации химической угрозы выполняет следующие функции:

- разметку и закрытие обширных районов;
- помощь в эвакуации из зараженных районов;
- транспортировку образцов;
- операции по обеззараживанию;
- помощь в максимальном уменьшении ущерба окружающей среде.

Модуль тылового обеспечения включает в себя:

- оказание материально-технической поддержки помогающим подразделениям и гражданским службам помощи;
- поддержку гражданских властей в снабжении пострадавшего населения предметами первой необходимости;

- предоставление доступа к военной инфраструктуре;
- поддержка действиям властей по работе с беженцами.

Модуль медицинской помощи имеет следующие функции:

- оказание медицинской помощи развернутым вспомогательным подразделениям;
- формирование взводов по ликвидации последствий бедствий на основе персонала военно-медицинских объектов;
- предоставление гражданским властям внедорожного и бронированного медицинского транспорта;
- помощь властям в случае эпидемий;
- направление на гражданские объекты дополнительного медицинского персонала;
- оказание психологической помощи военнослужащим, пострадавшим лицам и членам их семей.

Модуль специального назначения имеет следующие функции:

- дислокацию вспомогательных рот, снаряженных легким инженерно-строительным оборудованием;
- проведение интенсивных операций по оказанию помощи личному составу;
- охрану районов эвакуации и карантина, сохранение материальных ценностей;
- строительство убежищ.

Модуль горных операций имеет следующие функции:

- проведение спасательных операций в горах зимой (при сходе лавин) и летом (поисково-спасательные работы);
- помощь гражданским рабочим при проведении длительных операций в горах.

Функции поисково-спасательного модуля:

- поисково-спасательные операции (проводимые подразделениями радиологической, химической и бактериологической защиты с поддержкой инженерно-строительного корпуса) при нанесенном среднем и тяжелом ущербе;
- поисково-спасательные операции на зараженных объектах и в зараженных районах (проводятся подразделениями радиологической, химической и бактериологической защиты);
- разбор завалов в ходе поисково-спасательных операций.

Функции модуля специального оповещения:

- содействие в разработке планов гражданского оповещения;

- превентивная подготовка вспомогательных подразделений к ситуациям особой опасности с приведением их в состояние высокой готовности.

Защита критически важной инфраструктуры

Задача обеспечения защиты критически важной инфраструктуры традиционно являлась обязанностью ВС Австрии (в рамках военной поддержки гражданских правоохранительных органов)²⁹ и была переопределена в новой редакции обязанностей вооруженных сил.³⁰ Военная поддержка может быть мобилизована либо в случаях внешней угрозы—после чего будет осуществляться параллельно задаче военной обороны,—либо в качестве независимой операции в случае общественных беспорядков.

В соответствии с требованиями документов, регулирующих планы оказания такой поддержки, объекты защиты подразделяются на разные уровни в соответствии с их региональной и общенациональной значимостью. Только объекты наибольшего значения, вывод из строя или разрушение которых приведет к длительному и устойчивому нарушению общественной жизни, подлежат безусловной защите. Такими объектами являются:

- Национальное и Федеральное собрание; региональные собрания; федеральное правительство; федеральный президент и министерства; региональные правительства; Верховный суд;
- объекты компаний по энергоснабжению;
- информационные и коммуникационные сети;
- структуры, снабжающие население жизненно необходимыми средствами (водой, медицинскими препаратами и т.п.);
- объекты поддержания жизненно важной транспортной инфраструктуры.

Непосредственная классификация проводится в соответствии с предложениями директоратов политики обеспечения безопасности провинций при согласовании с Министерством внутренних дел и Министерством обороны. Для каждого объекта, подлежащего охране, составляются специальные «планы охраны объекта» и планы действий в чрезвычайных ситуациях. Точная задача вооруженных сил, выполняющих задачи охраны объектов, зависит от гражданских властей, запросивших охрану. При этом производится оценка угрозы, выдается «план охраны объекта» и формулируется сама задача.

²⁹ В Австрии гражданские правоохранительные органы находятся в основном в ведении Министерства внутренних дел.

³⁰ См. отчет Комиссии по реформе в Федеральной армии, раздел 3.1.3, а также подчиненную стратегию Оборонной политики (проект от января 2005 г.). Источник: www.bmlv.gv.at/at/facts/management_2010.

Задачи, поставленные гражданскими правоохранительными органами, могут, например, включать следующие операции:³¹ защиту объектов (наблюдение и контроль, включая оборону), наблюдение за границами, защиту транспортной инфраструктуры и транспорта, поддержку полиции при организации контрольно-пропускных пунктов на дорогах, поддержку полиции в ходе демонстраций и миссии сопровождения, которые, как правило, проводятся силами специального назначения.

При проведении таких миссий вооруженные силы должны соблюдать принципы, очерченные военной задачей «защиты». Данная задача может выполняться как в случаях угрозы вооруженным силам из-за асимметричного ведения боевых действий в контексте военной операции, так и в случаях защиты от нападений, проводимой нерегулярными воинскими подразделениями – например, в случаях военной поддержки гражданских правоохранительных органов в борьбе с терроризмом. Все названные военные акции должны проводиться при условии, что общественная жизнь будет по-прежнему основываться на принципах мирного времени. В том случае, если операция по обеспечению безопасности проводится на некоторой территории (в отличие от объекта), военная бригада может оцепить район площадью приблизительно 40 x 30 километров, осуществлять охрану около сорока объектов, либо оборонять пятнадцать объектов, либо защищать государственную границу на протяжении 45–60 километров. Основными исполнителями данной интенсивной по использованию сил миссии являются боевые пехотные подразделения, разведывательные группы и силы специального назначения. Первые вводимые подразделения в основном выполняют задачу укрепления инфраструктуры. Силы радиологической, химической и бактериологической защиты поддерживаются в состоянии готовности для операций по ликвидации последствий бедствий и поисково-спасательных операций. Спектр задач, выполняемых отдельным военнотранспортным подразделением, может включать в себя следующее:

- проверку документов;
- проверку, обыск³² и задержание подозреваемых лиц;
- строительство дорожных заграждений;
- остановку и досмотр автотранспорта;
- функции конвоирования.

В тех случаях, когда вооруженные силы оказывают поддержку гражданским правоохранительным органам, военнотранспортные подразделения обладают, в целом, теми же полномочиями, что и гражданские власти. Тем не менее, фактические обязанности военнотранспортных подразделений должны быть точно определены в административной директиве. Если военнотранспортный подразделение выполняет строго военную задачу—напр. несение караульной службы—к нему применяются положения Закона о полномочиях

³¹ Ср. Военное командование, «Устав Федеральной армии» (август 2004), с. 139.

³² Обыск лиц подразумевает обыск лиц и их одежды с целью нахождения определенных предметов.

вооруженных сил (*Militärbefugnisgesetz*). Во всех остальных случаях в отношении военнослужащих действуют положения Закона о полномочиях сил полиции³³ (*Sicherheitspolizeigesetz*). Использование оружия в ходе выполнения миссии по военной поддержке разрешается только для законной самообороны (определенной в параграфе 3 Уголовного кодекса), отражения незаконного сопротивления, произведения законного ареста, предотвращения побега арестованного либо отражения угрозы.

Обеспечение безопасности границ и транспортной системы

Безопасность границ

Политическая либерализация бывших коммунистических государств Восточной Европы привела к небывалому увеличению незаконных пересечений австрийской границы и, как следствие, резкому увеличению преступности в пограничных районах. После принятого в 1990 году решения Федерального правительства вооруженные силы Австрии уже на протяжении четырнадцати лет оказывают содействие гражданским властям в деле контроля национальных границ с целью предотвращения нелегальной иммиграции. С 1990 года данная миссия, которая предварительно была ограничена десятью неделями, продлевалась шестнадцать раз, а операция была распространена на австрийскую границу с Венгрией и Чешской Республикой, а также на отдельные участки границы со Словакией. В рамках специальной помощи ВС Австрии действуют на границе Шенгенской зоны с 1 октября 1997 г., используя специально оснащенные вертолеты.

В целом к настоящему моменту в таких миссиях было задействовано более 280 тысяч солдат. В среднем на границе находятся около 2200 военнослужащих, примерно четверть из которых являются «профессиональными военными», служащими около шести недель в году. Большинство личного состава является призывниками из разных уголков Австрии. В целом было зафиксировано более 80 тысяч случаев нелегального пересечения границы, причем, по подсчетам, 80 процентов попыток нелегального перехода было пресечено в результате предупредительных мер. Несмотря на статус соседних стран как членов Евросоюза, данная миссия будет продолжаться как минимум до 2006 года. Поскольку задействованные силы в основном состоят из военнослужащих срочной службы, все дискуссии о сокращении срока обязательной военной службы или введении профессиональной армии оказывают влияние на проведение данной операции. В настоящий момент большое количество лиц, пытающихся незаконно пересечь границу, являются выходцами из Центральной Азии, Восточной Европы и Ближнего Востока, а также стран Африки и Балканского полуострова. Основной маршрут, избираемый ими, пролегает через Словакию. Незаконные мигранты доставля-

³³ В данном контексте наиболее важными представляются следующие положения: § 16 (сбор информации); § 21 (защита от опасности); § 22 (защита от возможного нападения); § 36 (недопущение на территорию); §48 (охрана лиц и имущества); § 49 (исполнение полномочий по командованию и принуждению).

ются на границу организациями, занимающимися торговлей и контрабандой людьми. Далее данные лица пытаются перейти границу пешком в тех местах, где из-за пересеченной местности полный контроль над границей труднодостижим. Оказавшись в Австрии, эти люди попадают в руки другой группы контрабандистов, которые переправляют их внутрь страны.

Главное командование данной операцией взяло на себя территориальное военное командование Бургенланда. Цель военного командования – в тесном сотрудничестве с гражданскими правоохранительными органами пресечь незаконную иммиграцию. Дислоцированные вооруженные подразделения сгруппированы в два вспомогательных контингента, Северное и Южное вспомогательные командования, насчитывающие в целом девять рот. Вспомогательные командования контролируют федеральную границу во исполнение целей, поставленных уполномоченными политическими органами (*Bezirkshauptmannschaften*). Основным географическим приоритетом является в настоящий момент граница со Словакией. При проведении военной операции во внимание следует принимать ряд важных аспектов:

- выполнение задач, сформулированных властями района/округа, в тесном сотрудничестве с гражданскими правоохранительными органами;
- недопущение нарушений границы австрийскими военнослужащими путем ясного ее обозначения;
- адаптация к постоянно изменяющемуся поведению незаконных иммигрантов путем изменения режима проведения военной операции;
- предотвращение утечки информации о характере развернутых подразделений ВС Австрии путем внесения постоянных изменений в систему патрулирования;
- задержание иммигрантов, которым удалось пересечь границу, путем оперативного захвата подготовленных позиций «по приему иммигрантов» в тылу зоны проведения операции;
- оперативная передача задержанных лиц правоохранительным органам Австрии, но ни при каких условиях – зарубежным пограничникам.

Во время несения службы на границе военнослужащие держат оружие в «полузаряженном» состоянии, – то есть на предохранителе. Полномочия и обязанности военнослужащих изложены в специальной брошюре, изданной Министерством иностранных дел. К полномочиям военнослужащих относятся: право останавливать, контролировать, обыскивать и арестовывать лиц, а также применять оружие, если возникнет такая необходимость. Применение оружия разрешается только для самообороны или оказания неотложной помощи. В том случае, если подозреваемый совершит побег из места расположения задержавшего его подразделения, командир взвода должен немедленно сообщить об этом соответствующему гражданскому правоохранительному органу. При задержании неопознанного лица военнослужащие, прежде всего, производят обыск на наличие оружия в интересах обеспечения собственной безопасности. Деньги и другие

ценные предметы изыматься не могут. После обыска, если возможно, личность лица, пересекшего границу, должна быть установлена для того, чтобы передать его соответствующим гражданским властям.

Подготовка к данному типу правоохранительной операции основывается на практическом опыте и включает обучение, которое выходит за рамки стандартного военного образования. Разработаны специальные стандартизованные учения, такие как «Задержание лица, незаконно пересекшего границу», «Обыск местности», «Передача лица, незаконно пересекшего границу», «Патрулирование» и «Соприкосновение с большими группами лиц, незаконно пересекших границу».

Транспортная безопасность

Ряд иллюстративных данных может помочь продемонстрировать всю сложность обеспечения безопасности на транспорте: система железных дорог Австрии насчитывает 10 700 км путей и 260 туннелей; система автодорог имеет протяженность 2000 км; 15 процентов (350 км) реки Дунай отведено для коммерческого использования с выходом в четыре главные гавани; инфраструктура аэропортов Австрии состоит из шести больших аэропортов и около 90 аэродромов.

Ответственность за обеспечение безопасности на транспорте разделяется между разными административными органами. В связи с приватизацией негосударственные организации приобретают все большее значение в рамках транспортной инфраструктуры. Помимо основных обязанностей по контролю над воздушным пространством, ВС Австрии также оказывают помощь силам специального назначения в случае чрезвычайных ситуаций или аварий с распространением опасных материалов (в особенности ядерных, биологических и химических веществ). Обеспечение безопасности критически важной инфраструктуры в мирное время не исключается из сферы обязанностей вооруженных сил, и, в целом, возможно с юридической точки зрения. В любом случае, любое применение оружия может быть оправданным только в ситуациях самообороны или оказания неотложной помощи.

Подразделения военной полиции отвечают за надзор за соблюдением воинской дисциплины и внутренней безопасности, включая контроль военного автодвижения. Данные силы не следует сравнивать с военизированными организациями типа итальянских карабинеров, поскольку они не имеют специальной подготовки и снаряжения для выполнения сложных задач обеспечения безопасности, таких как контроль ситуации при мятежах и задержание военных преступников.

Борьба с терроризмом внутри страны

Роль ВС Австрии в отношении борьбы с терроризмом основывается на конституционных предпосылках, поскольку любая деятельность вооруженных сил Австрии нуждается в конституционном разрешении. В принципе, основной обязанностью ВС Австрии является «военная национальная оборона», предусматривающая, прежде всего, защиту нации от внешних угроз. Защита от деятельности

внутри страны также может быть включена, если такая деятельность связана с угрозами извне, а эффективный ответ требует применения военных сил и средств. Примером внутренней угрозы, связанной с внешним действующим субъектом, может служить внешняя группа, предоставляющая материально-техническую поддержку или оперативные указания для групп, преследующих цели политического насилия или международного терроризма и находящихся в Австрии, в особенности, если данные группы объединены в обширную организацию, если задействовано оружие массового уничтожения и если планируются или проводятся воздушные операции. Наиболее эффективны в таких операциях силы специального назначения, подразделения радиологической, химической и бактериологической защиты, а также службы военной разведки.

Силы специального назначения должны выполнять такие задачи, которые несвойственны для обычных армейских подразделений. Силы спецназа объединены в Командование силами специального назначения. Они включают в себя, помимо прочих, так называемое Поисковое командование (*Jagdkommando*), десантные силы, водолазные войска, службы телохранителей и подразделения по борьбе с терроризмом. Командование силами специального назначения также может оказывать поддержку гражданским властям в борьбе с терроризмом. Части данного командования могут использоваться для специальной разведки, ареста террористов, уничтожения оружия и взрывоопасных предметов, обеспечения личной безопасности, защиты критически важной инфраструктуры, борьбы с террористами и проведения операций по освобождению заложников.

Секретными военными службами являются Служба информирования войск (*Heeresnachrichtendienst*) и Служба контрразведки (*Abwehramt*). Обязанности Службы информирования войск изложены в параграфе 20 части 1 Закона о полномочиях вооруженных сил (*Militärbefugnisgesetz*) и включают сбор, обработку, анализ и представление информации по зарубежным странам, либо международным организациям, либо двусторонним институтам, касающимся любых аспектов деятельности вооруженных сил. Несмотря на то, что деятельность Службы информирования войск в основном сконцентрирована на зарубежной информации, ее анализ может предоставить ценные данные, касающиеся борьбы с терроризмом внутри страны. Тем не менее, данный аспект в основном является ответственностью Управления по охране Конституции и борьбе с терроризмом Министерства внутренних дел.

В соответствии с параграфом 20 частью 2 Закона о полномочиях вооруженных сил, Служба контрразведки отвечает за «военную самооборону» путем сбора, обработки, анализа и сохранения информации по деятельности, которая может угрожать безопасности военных объектов и операций. В силу наличия специальных знаний и опыта Служба контрразведки может внести ценный вклад в защиту информации и коммуникационных технологий.

Другие задачи по оказанию помощи гражданским ведомствам

На основе имеющихся у ВС Австрии юридических полномочий и существующих военных возможностей Вооруженные силы Австрии могут содействовать выполнению еще более широкого спектра внутренних задач. Решения о военной помощи саперам и подразделениям по борьбе с наркотиками принимаются в каждом случае в отдельности. Наиболее сложной саперной задачей было проведение работ по уничтожению и обезвреживанию в 1997-1998 годах более ста артиллерийских снарядов с горчичным газом, сохранившихся со времен первой мировой войны.

Кинологические подразделения ВС Австрии насчитывают в настоящий момент 250 собак. Они применяются для защиты военной собственности на высшем уровне безопасности (радиолокационные станции, аэропорты, хранилища боеприпасов, закрытые объекты), а также для обнаружения наркотиков и взрывчатых веществ. Тем не менее, последняя задача становится все более сложной вследствие роста оборота наркотиков и количества предупреждений о терактах. Данные кинологические службы используются специальными подразделениями, например Поисковым командованием и военной полицией, а также в ходе выполнения задач за рубежом. Другой важной сферой поддержки гражданских властей является предоставление вооруженными силами Австрии своих учебных объектов и военных экспертов для соответствующих гражданских курсов, в особенности в сфере ликвидации последствий бедствий и штабной подготовки старших офицеров полиции.

В прошлом военная поддержка национальных мероприятий в области специальной безопасности не имела большого значения. Однако предстоящее председательство Австрии в ЕС в 2006 году и проведение в 2008 году чемпионата Европы по футболу положили начало процессу оценки будущей роли вооруженных сил Австрии в поддержке проведения подобных мероприятий.

Роль вооруженных сил Великобритании в обеспечении безопасности государства в борьбе против терроризма

*Джонатан Стивенсон **

Террористические атаки, ужас которых был наглядно продемонстрирован 11 сентября 2001 года, вызвали осуждение во всем мире. Во всех уголках мира люди скорбели по жертвам атак, разделяя горе потерь, отягощенных тем фактом, что среди жертв были граждане других стран, а не только американцы. Все союзники поспешили на помощь Соединенным Штатам, а НАТО сразу же объявило о том, что атака на США может рассматриваться как атака на весь альянс, в который входят девятнадцать государств. Но, в то время как США избрали путь увеличения ассигнований на оборону и активизацию мер по обеспечению внутригосударственной безопасности, воздействие этих атак на европейские государства оказалось несколько иным. Террористические атаки явились водоразделом в понимании угроз в США, но для многих европейских государств эта угроза оказалась не новой.

С террористической деятельностью внутри национальных границ многие государства Европы сталкиваются не впервые. На самом деле история континента изобилует примерами террористической деятельности и террористических групп, таких как Временная Ирландская республиканская армия (ИРА), Баскская сепаратистская организация «*Euskadi ta Askatasuna*» (ЭТА), греческая крайне левая организация «17 ноября», фракция «Красная армия» в Германии и «Красные бригады» в Италии. И это лишь некоторые из примеров. Но европейцы все же признавали, что так называемые «новые террористы»—т.е. транснациональные исламистские террористы—несут угрозу, которая может привести к массовым человеческим жертвам, и чаще всего не идут на сделки и не интересуются другими способами или условиями формального разрешения конфликта. Однако европейские правительства также имели больше опыта в борьбе против терроризма, чем США, и они были более склонны видеть в новом терроризме продолжение старых форм терроризма, в отличие от точки зрения США. Во всяком случае, в самом начале, например, официальные лица из европейских государств были менее склонны думать, что террористы будут использовать оружие массового уничтожения (ОМУ).

Более того, США воспринимались, и вполне оправданно, как главный объект нападения «Аль-Каиды» и транснационального исламистского террористического движения, действиями которого она в той или иной мере руководит. Таким образом, восприятие угрозы в Европе не изменилось кардинальным образом, и ощущение острой необходимости укрепить внутригосударственную безопасность не было столь сильным, как в Соединенных Штатах. Большинству евро-

* Джонатан Стивенсон является старшим научным сотрудником по вопросам борьбы с терроризмом Международного института стратегических исследований в Лондоне.

пейских правительств существующие контртеррористические меры виделись в основном как надлежащие, хотя некоторые изменения все же были внесены в связи с пониманием новой угрозы терроризма, обладающего оружием массового уничтожения. И все же в связи с тем, что процент мусульман среди населения Европы, особенно во Франции, Германии и Великобритании, намного выше, чем в США, и мусульманское население в целом слабо интегрировано в западное общество, вызовы, касающиеся технических средств контртеррористической деятельности (сбора разведывательной информации с помощью наблюдения и внедрения в среду террористов, преследования со стороны полиции и/или войск специального назначения), в Европе в чем-то острее, чем в Соединенных Штатах. Однако уменьшение размеров ассигнований на военные нужды по всей Европе оказывает угнетающее действие на любую попытку расширить программы внутригосударственной безопасности или положить начало новым инициативам.

Объединенное Королевство, возможно, из-за своего единственно тесного стратегического союза с Соединенными Штатами представляет собой самое разительное исключение из тенденций, характерных для европейских государств. В Великобритании не существует законодательного ограничения, подобного американскому Закону «Поссе Комитатус» (*Posse Comitatus*), который существенно препятствует проведению военных операций на территории США и операций, направленных против американских граждан. Хотя следует отметить, что под влиянием глобальной войны с терроризмом некоторые ограничения, налагаемые Законом «Поссе Комитатус», могут быть сняты. Столетия европейской политической нестабильности и войн (причем две мировые войны, сконцентрированные в Европе, произошли в двадцатом веке), а также непрекращающиеся партизанские повстанческие действия низкой интенсивности, проводимые Ирландской республиканской армией в Северной Ирландии с 1969 года, стали причиной того, что вооруженные силы Великобритании по-прежнему играют существенную роль в защите территории государства. Растущая угроза со стороны «Аль-Каиды», ее ячеек и пособников, четко обозначенная террористическими атаками 11 сентября 2001 года, побудила британское правительство распространить территориальный мандат британских вооруженных сил на области, касающиеся внутренней обороны. Особенно в свете предыдущих событий, когда для защиты как инфраструктуры, так и самого населения против атак Ирландской республиканской армии (ИРА) на «основной территории» (Англия, Шотландия и Уэльс), впрочем, как и на территории самой Северной Ирландии, потребовались военные действия, увеличение полномочий вооруженных сил на территории Великобритании в период после 11 сентября должно рассматриваться как, скорее, эволюционное, нежели революционное.

¹ В общем, см. Jonathan Stevenson, "How Europe and America Defend Themselves," *Foreign Affairs* 82:2 (March/April 2003): 75-90.

Исторический подход

Эпоха «холодной войны»

Во времена «холодной войны» вооруженные силы Великобритании в первую очередь концентрировали свои усилия на защите Европы (главным образом, через НАТО) от советского наземного вторжения в Центральной Европе. Военная оборона Отечества против продвигающегося Варшавского договора была в данном контексте делом второстепенной значимости. Однако армии отводилась еще одна дополнительная, но существенная роль во внутренней обороне – противодействие террористическим вылазкам ИРА как в Северной Ирландии, где они предпринимались как средство вынудить британское правительство разрешить этой провинции объединиться с Республикой Ирландией, так и на самом Альбионе. Начиная с 1969 года, североирландские «проблемы» переросли в настоящий мятеж, и вплоть до 1976 г., британская армия несла основную ответственность за подавление насилия со стороны ИРА и за нормализацию обстановки в Северной Ирландии. Однако в 1976 году британское правительство прибегло к «криминализации» терроризма в Северной Ирландии и «нормализации» обеспечения правопорядка в этой провинции, во многом благодаря предоставлению главных полномочий полицейским силам Северной Ирландии, называвшимися в то время Королевскими констеблями Ольстера. Однако армия продолжала играть важную вспомогательную роль. Как и раньше, британские солдаты продолжали патрулировать в бронированных автомобилях улицы Белфаста, Лондондерри и других населенных пунктов в провинциях; они также принимали участие в обычном пешем патрулировании совместно с силами Королевских констеблей Ольстера. Парашютно-десантные части особого назначения также осуществляли секретные операции против Ирландской республиканской армии, а британская армия закрепила свое присутствие в Северной Ирландии, разместив там свои гарнизоны численностью от 20 000 до 30 000 человек в период с 1976 по 1994 год.

В британском политическом курсе вооруженным силам не отводилась дополнительная роль в обеспечении внутригосударственной безопасности помимо деятельности по преследованию мятежников и обеспечению безопасности воздушного пространства и прилегающих вод. Исключения составляли лишь случаи запросов исчерпавших свои возможности гражданских властей о помощи, например, при нанесении ядерного удара или применении другого оружия массового поражения. Однако, как и в Соединенных Штатах, британское общество и, в меньшей степени, официальные круги скептически относились к тому, что гражданская оборона может быть эффективной против такой разрушительной силы.

После «холодной войны»

Пока продолжалось противостояние между Советским Союзом и Западом, Северная Ирландия оставалась потенциально важным источником военно-промышленных мощностей (ракеты и кораблестроение) для Великобритании. Более того, для Великобритании могло быть важным тактическое использование пор-

тов и военных баз Северной Ирландии при любой возможной стратегической конфронтации в Северной Атлантике – отсюда и интерес к сохранению за собой североирландской территории, которой Великобритания не давала стать частью Ирландской Республики – политически нейтрального государства. Но по мере приближения конца «холодной войны» в начале 1990-х годов, британское правительство осознало, что Северная Ирландия больше не представляла особой экономической или стратегической ценности для королевства, и сдержанно, но явно поощряло диалог по вопросу о суверенном статусе этой провинции между пробританским протестантским «юнионистским» большинством и по большей части католическим «националистическим» меньшинством, предпочитающим воссоединение ирландцев, включая Ирландскую республиканскую армию и ее легальное политическое крыло – движение «Шинн Фейн». В августе 1994 года Ирландская республиканская армия объявила об одностороннем прекращении огня, а шесть недель спустя пробританские полувоенные формирования «лоялистов» — противников отсоединения Северной Ирландии — последовали их примеру. Политической кульминацией развития этих событий стало подписание Белфастского Соглашения 1998 года (также известного как «Соглашение Страстной пятницы»). Хотя наблюдались многочисленные нарушения соглашения о прекращении огня, да и исполнение Белфастского Соглашения застопорилось, сам факт прекращения огня и политические усилия и уступки привели к реальному снижению террористического насилия. В результате этого роль вооруженных сил в подавлении мятежей и беспорядков внутри страны стала второстепенной; в настоящее время в Северной Ирландии дислоцированы лишь 10 000 солдат.

Если смотреть в более широком плане, то в период после «холодной войны» британские военные планирующие органы рассматривали перспективу стратегической атаки на Великобританию как нечто отдаленное и, возможно, даже не стоящее внимания. После исчезновения «советской угрозы» считалось, что ни у одной другой державы мира нет ракетных войск с баллистическими ракетами, способных угрожать британской территории. Нештатные ситуации и конфликты на удаленных территориях, таких как Босния и Сьерра-Леоне, предполагали, что укрепление экспедиционного потенциала и потенциала защиты войск, а не внутренняя оборона должны составлять основу приоритетов вооруженных сил Великобритании. В 1998 году британский министр иностранных дел Робин Кук так прокомментировал это: «В мире после «холодной войны» мы должны следовать туда, где разразился кризис, а не ждать, когда этот кризис разразится у нас».² Хотя подобные настроения в точности отражают некоторые современные западные стратегические предпочтения упреждающих и превентивных действий, они также принижают роль военных в обеспечении внутригосударственной безопасности. Кажется, что начало нового тысячелетия Великобритания готовилась встретить в значительной степени демилитаризованным государством.

² Цитируется по: Комитет по обороне Палаты общин, *A New Chapter to the Strategic Defense Review*, Второй доклад, декабрь 2001, пункт 116.

После событий 11 сентября

Как указывалось выше, атаки 11 сентября убедили британское правительство, что вооруженные силы могут потребоваться для оказания содействия гражданским властям в случае террористических атак, могущих повлечь за собой массовые жертвы. И все же, хотя самым показательным прецедентом непосредственного участия вооруженных сил в обеспечении внутригосударственной безопасности были военные действия, направленные на подавление мятежей в Северной Ирландии, в их участии вновь возникла необходимость, в основном, в защите инфраструктуры, в реагировании первого порядка и в гражданской обороне. В феврале 2003 года, на основании полученных разведывательных данных о том, что исламистские террористы могут планировать удар ракетами класса «земля-воздух» по самолету, была вызвана британская армия, чтобы взять в кольцо аэропорт «Хитроу». В сентябре 2003 года британские власти провели учебную химическую атаку на станцию метро в центре Лондона, чтобы проверить (и продемонстрировать) готовность правительственных средств реагирования. Хотя политика правительства предусматривает в случае необходимости оказание военной помощи гражданским властям при совершении химической, бактериологической, радиологической или ядерной атаки, вооруженные силы не принимали участия в этих учениях. То, что решили обойтись без помощи вооруженных сил, может служить лишним подтверждением вывода, сделанного в конце 2001 года Комитетом по обороне Палаты общин, о том, что обстоятельства, при которых ожидается, что Министерство обороны призовет на действительную службу свои резервные войска, в частности, Территориальную армию, в условиях отсутствия общей войны, являются очень ограниченными по своему характеру и что вооруженным силам должна отводиться более упреждающая роль, наподобие роли Национальной гвардии США.

Юридические полномочия

У Великобритании не существует твердого и непреложно установленного законом запрета на использование военных ресурсов против угроз внутри страны, сравнимых с запретом, устанавливаемым американским законом *«Поссе Коми-*

татус».³ Несмотря на это, устоявшиеся политические и юридические традиции и общее право ограничивают их применение. Министерство обороны считает делом принципа, чтобы военная поддержка предоставлялась гражданским властям страны по конкретному запросу последних с тем, чтобы такая поддержка действительно была «конституционной».⁴ Подобный взгляд был подтвержден в дискуссиях, проводимых в Палате общин в декабре 2001 года, по разрабатываемой в то время новой главе «Стратегического оборонного обзора», когда в Британской *Оборонной Доктрине* была приведена следующая формулировка:

Использование вооруженных сил для внутренних целей является потенциально противоречивым, и на дислокацию вооруженных сил внутри страны накладываются строгие ограничения. Отношения между вооруженными силами и гражданскими властями в Великобритании являются предметом аспектов конституционного и административного права, и за более чем трехсотлетний период разработана юридическая доктрина, регулирующая использование личного состава вооруженных сил для внутренних целей. В центре данной доктрины – абсолютное превосходство гражданских властей; когда личный состав вооруженных сил используется для выполнения задач внутри страны, то его привлекают исключительно для оказания содействия соответствующим и юридически полномочным гражданским властям.⁵

Даже в условиях чрезвычайного положения у британских военнослужащих нет главенствующих или независимых полномочий, не считая случаев полной остановки деятельности гражданских властей и, по крайней мере, явного делегирования таких полномочий военным.

Типы вооруженных сил и их потенциал

31 октября 2002 года министр вооруженных сил объявил о формировании укрепленного внутреннего военного резерва из четырнадцати подразделений «Гражданских сил реагирования в чрезвычайных ситуациях» – по одному подразделе-

³ Закон «Поссе Комитатус» (*Posse Comitatus*), находящийся в Разделе 1385 Статьи 18 Свода законов США, запрещает использование военных в деятельности, обычно относящейся к прерогативе правоохранительных органов, например, аресте, снятии показаний, обыске зданий, допросе свидетелей, преследовании сбежавших заключенных и поиске подозреваемых. Однако «пассивная» помощь в виде материально-технического обеспечения, технических консультаций, использования средств и мощностей, а также обучения вовсе не запрещены. Не запрещена и техническая поддержка, как, например, уничтожение неразорвавшихся артиллерийских снарядов или консультации и содействие в отношении оружия массового уничтожения. См., например, Jeffrey D. Brake, “Terrorism and the Military’s Role in Domestic Crisis Management: Background and Issues for Congress,” *CRS Report for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 19 April 2001), 12.

⁴ “The Strategic Defence Review: A New Chapter,” Документ для общего обсуждения, 6.

⁵ Министерство обороны Великобритании, *British Defence Doctrine* (2^{ое} издание, октябрь 2001), 6–9.

нию, каждый из 500 добровольцев, на каждый район армейской бригады в Великобритании. Почти 7 000 добровольцев вошли в состав Гражданских сил реагирования в чрезвычайных ситуациях. Территориальная армия является самым большим резервом Великобритании, и ее численный состав – 40 350 человек. Территориальная армия состоит из пятнадцати пехотных, четырех разведывательных батальонов и двух батальонов специального назначения (десантно-диверсионные войска), а также пяти инженерных, четырех противовоздушных и трех артиллерийских полков и одного авиационного полка. Вспомогательные войска метрополии также включают 3 390 солдат (2 100 из них – кадровый состав), набранных в Северной Ирландии. По данным на октябрь 2004 года, 10 700 человек личного состава регулярных вооруженных сил—в подавляющем большинстве из британских сухопутных войск—были дислоцированы в Северной Ирландии для нейтрализации остаточных явлений повстанчества и для проведения контртеррористических операций.⁶ Безусловно, Британская военная доктрина также предусматривает использование регулярных вооруженных сил в чрезвычайных ситуациях внутри страны.

Защита жизненно важных инфраструктур

Ввиду закрепившейся за британскими вооруженными силами вспомогательной роли в обеспечении внутригосударственной безопасности, защита инфраструктур, включая информационные технологии, ядерные мощности, мощности по производству энергии, телекоммуникационные сети, гражданские правительственные объекты и промышленные предприятия и мощности, остается, главным образом, в сфере ответственности гражданских властей и частных лиц.

В своей работе они следуют рекомендациям Службы безопасности (также известной как МИ-5), являющейся внутренним разведывательным агентством Великобритании и полностью гражданской организацией по своему характеру. Тем не менее, с 11 сентября роль вооруженных сил в защите инфраструктур значительно повысилась, хотя все еще не является характерной для них.

Действительно, эта роль стала заметной в феврале 2003 года, когда более 1000 солдат (первоначально 450) были дислоцированы на срок более недели в западной части Лондона для оказания содействия полиции по защите международного аэропорта «Хитроу» в связи с тем, что, по данным гражданской разведки, коммерческие пассажирские авиалайнеры могли стать объектом террористических атак ракетами класса «земля-воздух». Солдаты были вооружены автоматическим оружием. Некоторые из них осуществляли пешее патрулирование аэропорта, тогда как другие помогали полиции останавливать автотранспорт у контрольно-пропускных постов внутри восьмимильного радиуса от «Хитроу» на дорогах, ведущих к взлетно-посадочным полосам аэропорта. Остальные солдаты контролировали территорию аэропорта по периметру на бронированных разве-

⁶ Цифры даны из: Международный институт стратегических исследований, *The Military Balance 2004/2005* (Oxford: Oxford University Press for the IISS, 2004), 73, 75.

дывательных машинах (в основном, 8,7-тонные «Симитары», с максимальной скоростью пятьдесят миль в час, оборудованные 30-мм пушками и 7,62-мм пулеметами). Солдаты были переведены из 1-ого Батальона элитного Гренадерского гвардейского полка, а также Королевской конной гвардии. Хотя армия была призвана выполнять эти функции через определенные официальные каналы, специально по просьбе полиции, операция «Хитроу» была первой, когда военные принимали участие в обеспечении безопасности аэропортов с 1994 года, – тогда Ирландская республиканская армия произвела миномётные выстрелы по «Хитроу».

Некоторые скептически настроенные обозреватели восприняли операцию «Хитроу» как некий эффектный пропагандистский трюк, призванный подготовить общественность к введению ужесточенных «драконовских» мер безопасности в других областях жизни. Один британский мусульманин, например, заметил: «Я полагаю, что, возможно, власти считают, что нужно нагнетать эмоции, – то, что я называю «военным психозом».⁷ Однако, общая опасность атак ракетами класса «земля-воздух» была вполне вероятна. Две ракеты были выпущены по израильскому самолету, вылетающему из Момбасы, Кения, в ноябре 2002 года, и чуть не попали в него, а десятки тысяч переносных ракет находились в незаконном—или, по крайней мере, нерегулируемом—обращении. В любом случае, данная операция продемонстрировала, что после 11 сентября более низкий порог предупреждения и оповещения со стороны разведки станет в целом причиной обращения гражданских властей за помощью к военным, поскольку ликвидация последствий подобной атаки с массовыми жертвами, предпочитаемой «новыми» транснациональными исламистскими террористами, превалирует над возможностью предотвращения таких атак.

Журналист «Би-Би-Си» Эндрю Марр, известный своими серьезными комментариями, отметил наличие «ужасающей дилеммы», стоящей перед министрами, которые должны ежедневно осуществлять рутинные операции по обеспечению внутригосударственной безопасности, когда они сталкиваются с горой разведывательных данных, требующих анализа, а также «политической культурой обвинений и угрозой, не поддающейся количественному определению».⁸ В Великобритании в настоящее время такие официальные лица более склонны обращаться к военным за помощью для оказания содействия гражданским властям. Все же с февраля 2003 года они неохотно идут на это, возможно, хотя бы частично, из-за полученных критических замечаний в отношении операции в «Хитроу». И, действительно, в июне 2002 года заместитель комиссара лондонской полиции Дэвид Венесс заявил в парламентском Специальном комитете по обороне о том, что, хотя вооруженные силы и могут быть полезны в некоторых ограниченных внутренних контекстах, у Великобритании нет ни «жандармерии»,

⁷ “Blair Authorised Terror Alert Troops,” *Новости Би-Би-Си*, 17 февраля 2003; на сайте: news.bbc.co.uk/1/hi/uk/2747677.stm.

⁸ “Ministers Highlight UK Terror Threat,” *Новости Би-Би-Си*, 14 февраля 2003; на сайте: news.bbc.co.uk/1/hi/uk/2751361.stm.

ни «третьей силы», ни «национальной гвардии». Таким образом, продолжил он, если возникнет «угроза, требующая [от гражданских властей] защитить какой-либо сектор британской промышленности, географически распределенной в разных областях» и поэтому находящейся вне охвата регулярными соединениями полиции, первыми придут специальные полицейские силы, а вторыми – частные охранные предприятия и силы. Тот факт, что военных не было в этом списке структур реагирования, был симптоматичным показателем нежелания гражданских властей Великобритании обращаться к военным за помощью.⁹

Безопасность границ и транспортных перевозок

За исключением службы на военных контрольно-пропускных пунктах на границе между Северной Ирландией и Ирландской Республикой, тот факт, что Великобритания является островным государством, привел к тому, что вооруженные силы редко бывали напрямую вовлечены в охрану территориальных границ. Все ключевые агентства, отвечающие за охрану и безопасность границ—полиция (включая Особую службу и Службу национального координатора полицейского портового контроля), Служба безопасности (то есть МИ-5) и Иммиграционная и таможенная служба—являются гражданскими, и их подход ориентирован на разведывательную деятельность. Однако в случае нарушения безопасности границ террористами, проявится самая важная и первостепенная роль вооруженных сил—в особенности, войск специального назначения—в поисковых операциях; роль, которая, как вполне обоснованно признается всеми профессионалами правоохранительных органов, требует определенных навыков, «выходящих за пределы возможностей, которые могут предоставить полицейские подразделения Великобритании».¹⁰ Например, навыки и возможности Специального военно-воздушного полка были с честью (а для некоторых – бесчестно) применены против Ирландской республиканской армии в Северной Ирландии, а также на еще одной британской территории – Гибралтаре.

Аналогично, обеспечение безопасности перевозок в Великобритании всегда было в значительной степени прерогативой гражданских полицейских органов. В общем, британское правительство действительно доверяет своей гражданской службе обеспечения безопасности перевозок—а именно, Дирекции безопасности перевозок Министерства транспорта,—которая была усилена после того, как в 1989 году террористы взорвали над Локерби, Шотландия, самолет Панамериканских авиалиний, следовавший рейсом 103. В частности, официальные представители британских правоохранительных органов возлагают свои надежды на систему телевизионной охраны с широким охватом территории камерами видеонаб-

⁹ См., например, Парламент Объединенного Королевства, Специальный Комитет по обороне, Свидетельствование заместителя комиссара Дэвида Венесса, кавалера Ордена Британской империи 2-й степени и заместителя начальника полиции Алана Голдсмита, 7 мая 2002.

¹⁰ Там же.

людения, установленными в настоящее время на транспортных магистралях и дорогах.¹¹ Несмотря на это, конкретная перспектива атаки на Великобританию с моря вызвала в британском правительстве осознание потенциальной необходимости морской военной помощи в обеспечении безопасности родины. Например, в декабре 2001 года Королевская морская пехота Великобритании была отправлена производить досмотр судов, заподозренных в перевозке материалов для террористов, возможно, материалов, необходимых для производства оружия массового уничтожения, или же судов, которые сами могли быть транспортным средством для атаки в прибрежной зоне. Данная операция потребовала тесного сотрудничества и координации действий между разведывательными службами, официальными представителями таможенной службы, полиции, вооруженных сил, что привело к улучшению связи и обычного порядка действий между этими четырьмя структурами. И, конечно, операция «Хитроу» стала, с этой точки зрения, особым случаем обеспечения безопасности транспортных перевозок.

Контртеррористические действия внутри страны

(Обычно) по запросу соответствующего начальника полиции—через Министерство внутренних дел, а затем в соответствии с официальным соглашением с Министерством обороны—вооруженные силы Великобритании могут оказывать специализированную военную помощь гражданским властям в виде уничтожения неразорвавшихся бомб и снарядов и путем предоставления специального оборудования и специальных военных навыков и умений. В большинстве случаев запрос полиции о помощи будет, скорее всего, носить конкретный и ограниченный характер. Однако в исключительных случаях, если полиции действительно требуется помощь, Министерство внутренних дел может согласиться на принятие общей военной помощи. Именно это произошло, когда армия была развернута вокруг аэропорта «Хитроу» в начале 2003 года, чтобы предотвратить ракетные атаки ракетами класса «земля-воздух». Тем не менее, даже тогда командующий оперативными силами полиции определял совместно с военным командиром тип, время и способы развертывания военного оборудования и личного состава.

Как уже обсуждалось выше, за исключением первых четырех-пяти лет конфликта в Северной Ирландии, в течение которых ситуация в провинциях иногда находилась на грани гражданской войны, вооруженные силы официально играли роль помощников полиции в противостоянии внутреннему терроризму, к которому с 1976 года британское правительство относилось, в основном, как к криминальной проблеме. Однако действительное положение дел не столь однозначно, поскольку ирландские мятежники-республиканцы убили вдвое больше солдат, чем полицейских. Помимо поддержки Королевских констеблей Ольстера армия играет важную роль в сфере разведки в Северной Ирландии. Тем не менее, МИ-5—агентство внутренней разведки Великобритании—является ведущим

¹¹ Там же.

агентством в центральной структуре по упорядочению и координации разведывательной информации из всех соответствующих источников, включая Специальный отдел Королевских констеблей Ольстера, его коллег в Скотланд-Ярде, а также армейскую разведку. Исходя из своего ведущего положения, МИ-5 осуществляет контроль над контртеррористическими операциями, в которых используются разведывательные данные. Однако такая специальная организация деятельности, благодаря которой были снижены институциональные барьеры между сбором разведывательных данных и обеспечением правопорядка, фактически передала МИ-5 ключевую роль в надзоре за соблюдением правопорядка (при этом само выполнение этой функции оставалось в ведении Королевских констеблей Ольстера). В силу сложившихся обстоятельств, армейская разведка играла определенную роль во внутренней контртеррористической деятельности. Но вряд ли уровень деятельности, достигнутый в период североирландских «беспорядков», останется столь же высоким, так как последние десять лет армейская разведка существенным образом свертывает свою деятельность.

Террористические атаки катастрофического характера: реагирование первого порядка и урегулирование последствий катастроф

Общий результат более частных концептуальных и юридических ограничений роли вооруженных сил Великобритании в обеспечении внутрисударственной безопасности состоит в том, что вооруженные силы, скорее всего, будут использоваться гражданскими властями в случае террористических атак катастрофического характера, с которыми сами гражданские власти вряд ли смогут справиться и на которые они не способны ответить должным образом, учитывая имеющиеся у них средства. Задания, которые выполняли британские военные с целью оказания помощи гражданским органам, относительно скромны и не связаны с терроризмом. Это контроль над дорожным движением во время «топливной забастовки» летом 2000 года, уничтожение скота, зараженного ящуром, в 2001 году и предоставление противопожарной защиты во время общенациональной забастовки пожарников летом 2003 года. В случае террористической атаки с массовыми человеческими жертвами, мало кто сомневается, что вооруженные силы будут вызваны для оказания той или иной помощи. Возможные задачи, конкретно перечисленные Министерством обороны для Гражданских сил реагирования в чрезвычайных ситуациях, например, включали оцепление, эвакуацию, предоставление временного убежища и обеспечение питанием, материально-техническое обеспечение, т.е. все важнейшие потребности в случае наиболее предполагаемого типа атаки катастрофического характера.

Современная официальная национальная политика

Философия британского правительства в планировании действий в чрезвычайных ситуациях, затрагивающих гражданское население, основывается на концепции *устойчивости* (к внешним воздействиям), которая определяется как способность «на каждом определенном уровне обнаруживать, предотвращать и, если

потребуется, нейтрализовать разрушительные вызовы».¹² В данной концепции фундаментально важно то, что вопросы, связанные с чрезвычайным положением в государстве, должны в первую очередь решаться на местном уровне. Если местных средств недостаточно, то следует прибегнуть к инстанции следующей юрисдикции. Лишь когда такая совместная местная и региональная помощь будет исчерпана, центральное правительство вовлекается в процесс через ведущее правительственное министерство. Какое именно министерство берет в свои руки бразды правления, зависит от характера чрезвычайного происшествия. Это ведомство затем должно оповестить о тревоге Секретариат по действиям в особой обстановке в гражданской сфере при Секретариате Кабинета Министров.

Секретариат по действиям в особой обстановке в гражданской сфере, в свою очередь, оценивает всю ситуацию целиком и определяет, какие ресурсы (потенциально включающие военные) должны быть задействованы. Секретариат по действиям в особой обстановке в гражданской сфере через Комитет по действиям в особой обстановке в гражданской сфере «должен сконцентрировать свою деятельность на четких межведомственных обязательствах, координации и сотрудничестве, которые позволят Великобритании эффективно справиться с разрушительными вызовами и кризисами».¹³ В частности, Комитет по действиям в особой обстановке в гражданской сфере определит, должны ли быть переданы общие стратегические полномочия и ответственность (в противоположность тактическим или оперативным) одной из администраций для того, чтобы справиться с определенным чрезвычайным происшествием, или эти полномочия должны быть приняты на себя центральной властью.

Совместное реагирование на чрезвычайные происшествия—с особым акцентом на межведомственном командовании, управлении и координации действий—остается в основе британского подхода к вопросу внутригосударственной безопасности. Комитет по действиям в особой обстановке в гражданской сфере в особенности рассматривает «вооруженные силы», а также службы оказания помощи в чрезвычайной обстановке, местные власти, центральное правительство, службу здравоохранения и сектор добровольцев как возможные силы для совместных действий.¹⁴ В свою очередь, британская военная доктрина отводит вооруженным силам относительно «силовую» (но все же строго второстепенную) роль в обеспечении внутригосударственной безопасности Великобритании. Военная доктрина Королевства считает поддержание свобод и территориальной целостности страны одной из главных целей британской политики безопасности. Эта цель четко и определенно включает «поддержание принципа господства права и внутреннего порядка в пределах территории Объединенного Королевства».¹⁵

¹² Civil Contingencies Secretariat, *Dealing with Disaster* (3^e издание, дополненное), глава 7; на сайте: www.ukresilience.info/contingencies/dwd/c1introduction.htm.

¹³ Там же, стр. Глава 7, www.ukresilience.info/contingencies/dwd/c7central.htm.

¹⁴ Там же.

¹⁵ *Design for Military Operations – The British Military Doctrine*, подготовлено под руководством начальника Генштаба, Армейский кодекс 71451, (1996), 1.

Британская военная доктрина также определяет обеспечение защиты и безопасности Объединенного Королевства «*даже при отсутствии внешней угрозы*»¹⁶ как одну из трех частично пересекающихся ролей в области обороны. Таким образом, согласно положениям доктрины, возможный спектр действий вооруженных сил в обеспечении безопасности территории Великобритании достаточно широк. Действительно, уже в самом первом из официально перечисленных семи типов миссий для вооруженных сил говорится об «оказании военной помощи гражданским властям в Объединенном Королевстве».¹⁷ В свою очередь, в Британской военной доктрине четко сформулированы три формы военной помощи гражданским властям:

- *Помощь войскам гражданскому населению.* Помощь войскам гражданскому населению – это предоставление военного персонала и оборудования во всех видах чрезвычайных происшествий (например, во время стихийных бедствий) и в рядовых ситуациях для оказания помощи гражданскому населению в целом.
- *Помощь войскам гражданским министерствам.* Помощь войскам гражданским министерствам – это использование вооруженных сил для выполнения правительственных задач невоенного характера, включая обеспечение необходимой безопасности членов министерского сообщества и принятие мер общенационального значения.
- *Помощь войскам гражданским властям.* Помощь войскам гражданским властям непосредственно направлена на поддержание законности или восстановление закона и порядка в ситуациях, разрешение которых выходит за пределы возможностей и компетенций гражданских властей при использовании любых других ресурсов. Если подходить эмпирически, то военные отвечают на запросы гражданских властей о помощи, решают существующую проблему и возвращают управление гражданским властям при первой же возможности.¹⁸

Действительно, помощь войскам гражданским властям постоянно предоставлялась в ходе военной кампании по борьбе с террористическими вылазками Ирландской республиканской армии с 1969 года. Это продолжительное участие в действиях против повстанцев и контртеррористических действиях на территории Объединенного Королевства дало британским военным, возможно, уникальный и, безусловно, необычный опыт по нейтрализации асимметричных угроз. Не так давно британская армия также оказывала содействие гражданским властям в решении проблем с топливными забастовками, наводнениями, эпидемией ящура, а также помогала тушить пожары во время забастовки пожарников.

¹⁶ Там же, стр. 2.

¹⁷ Там же, стр. 3.

¹⁸ Там же, стр. 5.

В Лондоне, как и в других европейских столицах, недооценили угрозу, которую представляет собой «Аль-Каида». Великобритания все-таки начала «просыпаться» еще до событий 11 сентября, объявив в начале 2001 года вне закона двадцать одну террористическую организацию, шестнадцать из которых по своему характеру являются исламистскими. Но Великобритания по-прежнему оставалась центром обучения, становления и материально-технического обеспечения для членов «Аль-Каиды». В декабре 2001 года парламент Великобритании решительно ответил на нарастающую террористическую угрозу, проявившуюся 11 сентября, приняв законы, сравнимые по своему содержанию с Антитеррористическим законом США (Законом о единении и укреплении Америки путем обеспечения надлежащих инструментов по пресечению и преграждению терроризма – USA PATRIOT Act), принятым в 2001 году. Эти законы включали: требования о том, чтобы коммуникационные компании предоставляли доступ к регистрации имевших место коммуникационных сообщений; более жесткие требования к учетным записям транспортных компаний; усиление полномочий по финансовому контролю и ограничениям; положения по более широкому межведомственному обмену разведывательными данными; а также достаточно спорные полномочия по задержанию на неопределенный срок лиц, подозреваемых в международном терроризме. В июне 2002 года координатор по вопросам безопасности и разведки был назначен постоянным заместителем министра. Стоит отметить, однако, что ни одно из этих силовых условий и решений не затрагивало британские вооруженные силы.

Более того, на практике британские вооруженные силы оказались неготовыми к экстремальным и новаторским требованиям, которые апокалиптический терроризм типа атак 11 сентября (и в этом его резкое отличие от относительно сдержанного использования политического насилия Ирландской республиканской армией) может возложить на военных в контексте внутренней политики и внутригосударственных проблем. В «Стратегическом оборонном обзоре» Министерства обороны Великобритании, завершеном в 1998 году, указывались, прежде всего, положительные сдвиги в обычных средствах ведения войны, т.е. в разведке, наблюдении, быстром развертывании, в эффективном захвате цели, точности нанесения удара и в структуре командования и управления. В «Стратегическом оборонном обзоре» не рассматривалась растущая возможность того, что недовольные государства и негосударственные группировки откажутся встретиться в предпочтительном для британских военных и запланированном ими театре военных действий. В 2002 году в Документе, представленном на публичное обсуждение и призывавшем создать новую главу в «Стратегическом оборонном обзоре», которая бы опередила методы противостояния апокалиптическому терроризму, Министерство обороны отметило следующее:

В «Стратегическом оборонном обзоре» признается потенциальная возможность существования асимметричных угроз, но справедливости ради следует отметить, что эти угрозы не рассматривались в нем как стратегические риски, а скорее, как одна из разновидностей тактики, которую может применить противник. Появление асимметричных действий, имеющих возможности для *strate-*

гических изменений, привело нас к работе, которую мы в настоящее время выполняем.¹⁹

В министерском проспекте, подготовленном для новой главы в «Стратегическом оборонном обзоре», содержится указание на «вклад, который вносится вооруженными силами для защиты Великобритании».²⁰

В то время как перед Министерством внутренних дел Великобритании стоит первоочередная задача по осуществлению контртеррористической деятельности на британской земле, вооруженные силы всегда обеспечивали комплексную физическую защиту в сфере охраны воздушного пространства и территориальных вод. После атак 11 сентября истребители ВВС Великобритании были переведены на более высокий уровень состояния боевой готовности и несколько раз были подняты в воздух по тревоге для проверки подозрительных самолетов. В Министерстве обороны отметили, что американский опыт во время и после 11 сентября показал, что международный терроризм внес коррективы в эти функции внутригосударственной обороны и что требуется их переосмысление, в особенности, в отношении оперативности реагирования и темпа проведения операций, а также скорости принятия решений. При анализе последствий террористических атак, произошедших 11 сентября в Соединенных Штатах, также был сделан вывод о необходимости более тесной координации действий между гражданскими властями и руководством вооруженных сил «в целях обеспечения максимально действенного и надлежащего реагирования на любые запросы гражданских властей об оказании военной помощи в будущем на национальном, региональном и местном уровне».²¹

В Докладе Комитета по вопросам обороны при Палате общин о новой главе, опубликованной в мае 2003 года, делается заключение о том, что, в то время как события 11 сентября повысили приоритетность внутренней обороны в британском военном мышлении, новая глава не предусматривает какой-либо большей роли для вооруженных сил в оказании помощи гражданским властям, но несколько большую роль отводит резервным войскам.²² Как было отмечено, увеличенный внутренний военный резерв сформирован в виде четырнадцати подразделений Гражданских сил реагирования в чрезвычайных ситуациях: по одному на каждый регион армейской бригады в Великобритании, каждое подразделение – из 500 добровольцев. Таким образом, общая численность Гражданских сил реагирования в чрезвычайных ситуациях насчитывает порядка 7 000 человек (для сравнения, Дирекция территориальной безопасности Франции насчитывает около 1 500 служащих). Помимо Гражданских сил реагирования в чрезвычайных

¹⁹ Министерство обороны Великобритании, *The Strategic Defense Review: A New Chapter*, Документ, представленный на общее обсуждение – открытая публикация (февраль 2002), 3.

²⁰ Там же, стр. 4.

²¹ Там же, стр. 6.

²² Комитет по вопросам обороны при Палате общин, *A New Chapter to the Strategic Defense Review*, Шестой Доклад Сессии 2002–2003, 26.

ситуациях, Министерство обороны учредило более широкое региональное планирование и увеличило средства командования и управления, предназначенные для оказания оперативной помощи гражданским властям со стороны вооруженных сил (как регулярных войск, так и резервных), а также создало интегрированную структуру связи, предоставляемую Территориальной армией (ТА) и двумя бригадами связи. В общем, резервные силы должны были получить 700 новых постов и дополнительно 130 000 учебных человеко-дней. Гражданские силы реагирования в чрезвычайных ситуациях не выполняют функции ТА и даже частично не пересекаются по своим функциям и полномочиями с ТА—основными войсками резерва Великобритании,—хотя они могут быть мобилизованы через центры ТА. Издержки на подготовительные операции для формирования Гражданских сил реагирования в чрезвычайных ситуациях оценивались в 2 млн. фунтов стерлингов при годовой стоимости проекта данных Гражданских сил в 4,5 млн. фунтов стерлингов, а затраты за четыре года операций в связи с чрезвычайными ситуациями достигли 60 млн. фунтов стерлингов.²³ Гражданские силы реагирования в чрезвычайных ситуациях должны выйти на «оперативные мощности» к 31 декабря 2003 года. Эти гражданские силы должны использоваться, главным образом, для оказания помощи гражданскому населению в случае крупных аварий и катастроф, ликвидация последствий которых не под силу мощностям и средствам, имеющимся у гражданских властей. Другие возможные задачи — это оцепление и эвакуация, предоставление временного убежища и снабжение продуктами питания, общее материально-техническое обеспечение.

Однако необходимо отметить, что использовать Гражданские силы реагирования в чрезвычайных ситуациях предполагалось лишь частично; Министерство обороны поспешило также добавить, что в случае серьезной террористической атаки на территории Великобритании, вероятно, все же предпочтут соединения регулярной армии ввиду их лучшей подготовленности и большего опыта, тогда как Гражданские силы реагирования в чрезвычайных ситуациях предназначаются исключительно как дополнительный источник людских ресурсов для британских командиров. Соответственно, Комитет пришел к следующему выводу:

В общем, были обнаружены лишь незначительные свидетельства того, что Министерство обороны серьезно воспринимает необходимость переосмыслить возможности вооруженных сил в оказании прогнозируемой помощи в выполнении задач по обеспечению внутренней обороны в случае разрушительной террористической атаки на территории Великобритании.²⁴

Действительно, кажется, что британские военные или оборонная доктрина мало связаны с современными вызовами безопасности, количество которых значительно увеличилось с сентября 2001 года,—например, угон самолетов и захват заложников,—а ведь и то, и другое может произойти на британской земле.

²³ Там же, стр. 27.

²⁴ Там же, стр. 30.

Заключение

После террористических атак 11 сентября 2001 года роль британских вооруженных сил в обеспечении внутригосударственной безопасности Великобритании выросла лишь незначительно. Главной причиной минимального увеличения этой роли вооруженных сил является принцип, устоявшийся в Объединенном Королевстве, что гражданские власти в стране развитой демократии должны сами управлять кризисами в максимально возможной степени. Консенсус среди британских официальных лиц свидетельствует о том, что этот принцип до сих пор остается в силе. В то же время, экстраординарный и по существу беспрецедентный характер глобальной угрозы джихада заставляет некоторых лиц усомниться в правильности консерватизма правительства в данной области. С 11 сентября британское правительство делает особый акцент на гражданской обороне и устойчивости национальной обороны. Примером тому служат учения, имитировавшие химическую атаку в лондонском метро, в целях повышения боеготовности. В свете того, что транснациональные исламистские террористы все более избирают тактику, ведущую к массовым человеческим жертвам, британские правоохранительные органы более склонны, чем раньше, когда Ирландская республиканская армия была главным террористическим противником, превентивно арестовывать подозреваемых. С момента взрывов в Мадриде в марте 2004 года британские гражданские власти неоднократно повторяли, что террористическая атака в Великобритании «неизбежна».

Возможно, уровень готовности Великобритании к реагированию на атаки ничуть не хуже, чем в любой другой европейской стране. И все-таки региональные и местные власти через Общество чрезвычайного планирования критикуют состояние готовности гражданской обороны в Великобритании, отмечая, что службы реагирования первого порядка могут справиться с ограниченной операцией типа операций против ИРА, но не с неожиданной атакой, приводящей к массовым жертвам, атакой, подобной мадридским взрывам. Хотя за период после 2001 года бюджет программы по гражданской обороне увеличился на 35 процентов, он составляет лишь 35 млн. фунтов стерлингов в год, а правительство испытывает серьезные трудности в перестройке системы, которая была разрушена в 1991-1992 годах после окончания «холодной войны». Но, даже когда она была еще не разрушенной и имела сеть региональных штабов, ответная реакция данной системы измержалась днями. Будет трудно, а может быть, и невозможно, развернуть всеобъемлющие превентивные средства, чтобы компенсировать любой возникающий дефицит или изъян в реагировании первого порядка. Например, в Великобритании существует 11 000-мильная сеть железных дорог с 2 500 железнодорожными станциями, которой ежедневно пользуются пять миллионов человек, и эта сеть чрезвычайно уязвима. Металлоискатели и досмотр багажа используются исключительно на линиях «Евростар» по маршрутам Лондон - Брюссель и Лондон - Париж. Универсальная проверка безопасности по типу той, что существует в аэропортах, здесь будет непрактичной и чрезмерно дорогой.

Таким образом, существуют сильные доводы в пользу более весомого участия вооруженных сил Великобритании в обеспечении внутригосударственной безопасности. Эти доводы могут побудить к большей активности в области обучения и оснащения подразделений регулярной армии, формирований Гражданских сил реагирования в чрезвычайных ситуациях и Территориальной армии для оказания содействия гражданским властям в случае химической, бактериологической, радиологической или ядерной атаки. Однако, учитывая традиционную—и, действительно, приемлемую—философскую склонность британского правительства в пользу внутреннего контроля, осуществляемого гражданскими властями, правительство, вероятно, отреагирует на эти доводы, главным образом, увеличивая потенциал гражданских сил, а не повышая на концептуальном или оперативном уровне роль вооруженных сил в обеспечении внутригосударственной безопасности.