

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Военно-гражданские отношения в государствах Прибалтики</b>	
Предисловие / Заметки редактора	1
Демократический контроль Эстонских сил обороны <i>Юри Луик</i>	7
Демократический контроль вооруженных сил, Кодекс поведения ОБСЕ и случай Латвии <i>Янис Карлсбергс</i>	23
Демократический контроль вооруженных сил Литвы <i>Алгирдас Гришиус и Кестутис Паулаускас</i>	39
<b>Теория и исследования</b>	
Определение позиции гражданского общества в области обороны и безопасности: программа для исследований <i>Марина Капарини и Филипп Флури</i>	67
Военнослужащие и их гражданское окружение: размышления о теории военно-гражданских отношений <i>Герхард Кюммель</i>	83
<b>Точка зрения</b>	
Демократический контроль вооруженных сил в теории и на практике <i>Симон Лунн</i>	111
<b>Лучшее из трудов военных академий</b>	
Частные военные компании – их положительная роль в современной международной системе <i>Ян Д. Джеффериес</i>	139



## Предисловие / Заметки редактора

### Под редакцией Томаса Ермалавичюса<sup>1</sup>

В начале 1990-х годов, когда три прибалтийских государства – Эстония, Латвия и Литва – восстановили свою независимость вслед за распадом Советского Союза, тема военно-гражданских отношений стала предметом публичных и научных споров. Внезапно эта тема превратилась в область изучения, столь же интересную, как и глобальные изменения в сфере международных отношений, вызванные крушением Советской империи. С уходом старого противника со сцены и появлением совершенно новых отношений в международной политике вооруженные силы западных стран подверглись радикальным изменениям своей структуры как на внутреннем, так и на международном уровнях, что привело к необходимости адаптироваться и искать новые формы взаимодействия с социо-политическими субъектами.

Кроме того, посткоммунистические государства Центральной и Восточной Европы вступили на путь демократизации, которая оказала серьезное воздействие на их военные учреждения и на военно-гражданские отношения. Придание новой формы этим отношениям стало важным, если не основополагающим, шагом в переходе к демократии. Вооруженные силы, подотчетные, справедливые, лояльные, прозрачные и должным образом интегрированные в формирующееся гражданское общество, стали необходимым условием для дела укрепления хрупкой демократии. Научный интерес к данной теме еще более возрос благодаря тому, что военные в государствах Центральной и Восточной Европы, кроме своей огромной задачи стать составной частью демократических обществ, столкнулись точно с таким же рядом проблем, что и их западные коллеги в кардинально менявшейся международной и социо-политической обстановке. Эти два вида давления, сближаясь друг с другом и укрепляя друг друга, более десяти лет оказывали воздействие на реформы вооруженных сил в государствах Центральной и Восточной Европы и все еще продолжают влиять на военно-гражданские отношения в этом регионе.

В этом контексте государства Прибалтики оказались несколько в иной ситуации. Для прибалтийских государств, которые вообще не имели вооруженных сил после обретения своей независимости, задача организации элементарных военных структур была даже, может быть,

---

<sup>1</sup> Томас Ермалавичюс является заместителем декана Института военных исследований, Балтийский военный колледж, Тарту, Эстония.

острее, чем задача реформирования огромных, громоздких и скрытных армий для государств Центральной и Восточной Европы. Однако, в случае Прибалтики, нельзя было начинать с *tabula rasa*, чистой доски, на которой можно было бы полностью выстроить рамки военно-гражданских отношений, как того желали политики, по пути, согласующемуся с задачами демократии. Историческое наследие, постсоветский менталитет и отсутствие опыта в демократии повлияли на процесс экономических, политических, военных и социальных реформ. Военно-гражданские отношения, будучи частью более широкого социополитического явления, также оказались под таким влиянием. Последовательное построение совершенно новых учреждений в области обороны не предполагало, что процесс образования демократических моделей военно-гражданских отношений пройдет гладко и окажется несложным. Путем проб и ошибок прибалтийским государствам, тем не менее, удалось достигнуть относительно эффективной и удачно разработанной модели военно-гражданских отношений, во главе которых находился демократический контроль вооруженных сил. Как кандидаты на членство в НАТО, государства Прибалтики обычно удостоиваются похвалы за то, что имеют уместные функционирующие системы демократического контроля. Три статьи по демократическому контролю вооруженных сил Эстонии, Латвии и Литвы, содержащиеся в этом выпуске “Коннекшнс”, наглядно демонстрируют такой успех.

Тем не менее, ситуация не столь безоблачна, как это может показаться после прочтения этих публикаций. Как признают сами авторы, данные три системы демократического контроля и надзора над военными ни разу не были опробованы в кризисной ситуации. Функционируя слаженно в мирное время, они могут оказаться чувствительными к опасным отклонениям от демократических практик и процедур во время военного кризиса или в военное время. Другая проблема лежит в сфере дискуссий о военно-гражданских отношениях в государствах Прибалтики. Помимо того факта, что в этой области имеется несколько великолепных научных исследований, рассуждения о Прибалтике сконцентрированы на демократическом контроле вооруженных сил только сквозь призму институциональных и политических механизмов и процедур – или политики военно-гражданских отношений, если использовать термины Хантингтона, – хотя это всего лишь малая часть всей исследовательской проблемы военно-гражданских отношений. Другие измерения военно-гражданских отношений, столь удачно описанные в интересном исследовании Герхарда Кюммеля по теории военно-гражданских отношений (это пятая статья данного выпуска), остаются только на полях для рассуждений о прибалтийских государствах.

В частности, общество в целом рассматривается просто как контекст

стуальный фактор, оцениваемый в русле общественной поддержки и доверия вооруженным силам. Хотя в отношении Прибалтики и подразумевается, что вооруженным силам требуется выстроить связи с обществом, но понимание путей и средств для достижения этого остается упрощенческим и находится в зачаточном состоянии. Оно обычно ограничивается построением большей прозрачности и реализацией различных стратегий в области связей с общественностью. Безусловно, и то, и другое является важным, но недостаточным для того, чтобы направить энергию на диапазон сложности, определяемый социальным измерением военно-гражданских отношений. Используя терминологию статьи Герхарда Кюммеля, можно сказать, что, в то время как “аппаратура” военно-гражданских отношений в прибалтийских государствах разработана хорошо, инсталляция “программного обеспечения” только начинается.

Так называемые постмодернистские вопросы, такие как растущий разрыв между военными и гражданскими ценностями, ситуация с сексуальными и национальными меньшинствами в вооруженных силах, женщины на позициях подразделений первого эшелона, только начинают становиться предметом общественного обсуждения. Я вспоминаю слова одного офицера из Прибалтики, утверждавшего, что такие “постмодернистские” вопросы на самом деле просто чужды для Прибалтики, и что они лишь искусственно навязываются западным сообществом для дискуссий в этих странах. Таким образом, постмодернистские проблемы военно-гражданских отношений рассматриваются как побочные эффекты интеграции в НАТО и другие западные организации. Но эта точка зрения является прямым отражением отсутствия активных гражданских дебатов по таким вопросам, как права женщин или права сексуальных меньшинств в обществах в целом. Тем не менее, ученые должны смотреть в будущее. В своих исследованиях они должны предвидеть те же социальные изменения и тенденции, которые имели место на Западе (частью которого, как это вполне обоснованно заявляют прибалтийские государства, они являются), они должны охватывать сложный характер военно-гражданских отношений, рассматриваемых в широком плане, и вдохновлять на обсуждение смысла таких изменений и направлений как среди политиков, так и среди общественности.

В этом отношении, данный выпуск “Коннекшнс” не смог продвинуть далеко вперед границы исследования конкретных случаев, однако всестороннее исследование военно-гражданских отношений в государствах Прибалтики и не входило в наши планы. Статья Герхарда Кюммеля представляет собой подробное рассмотрение теории военно-гражданских отношений и спектра этой темы исследования как таковой, а также тех постмодернистских вопросов, с которыми военные

сталкиваются по всему миру. Статья может послужить ценным руководством для дальнейших исследований по военно-гражданским отношениям, особенно в свете дальнейших усилий прибалтийских государств. Затем следует основательная и проницательная статья Симона Лунна, в которой основное внимание уделяется демократическому контролю вооруженных сил, рассматриваемому в более широком контексте военно-гражданских отношений. Данная статья закладывает фундамент для анализа конкретных случаев, когда дискуссия сужается до уровня политики военно-гражданских отношений отдельного прибалтийского государства.

Статьи об Эстонии (Юри Луик), Латвии (Янис Карлсбергс) и Литве (Алгирдас Гришиус и Кестутис Палаускас), кроме детального анализа конкретных случаев, привлекают внимание читателя многочисленными ценными моментами, либо детально разрабатываемыми, либо только затрагиваемыми, которые могли бы послужить отправной точкой в дальнейших исследованиях по военно-гражданским отношениям в Прибалтике. Наследие истории и ее воздействие на легитимность недавно сформированных вооруженных сил в глазах общества, трудности в очерчивании обязанностей и функций гражданских и военных властей, отсутствие опыта в военных делах и понимания военных дел среди гражданских политиков – все это интересные и заставляющие задуматься вопросы, которые отражены в теоретических размышлениях, изложенных в статьях Кюммеля и Лунна.

Не будет неожиданностью и то, что, несмотря на уникальные характеристики прибалтийских государств, продиктованные их историческими, социальными, политическими и экономическими условиями, а также несмотря на их статус развивающихся демократий, широкий спектр вопросов в области демократического гражданского контроля вооруженных сил присущ также и зрелым демократиям. Этот факт, исходя из изучения опыта стран Центральной и Восточной Европы, возможно, снизит значимость перехода к демократии как к независимому фактору в военно-гражданских отношениях. И еще хотелось бы отметить, что несмотря на однородность проблем, как это хорошо показано в трех работах по анализу конкретного случая, решения у них разные.

И в заключение редакторы с удовольствием публикуют в этом номере журнала статью Марины Капарини и Филиппа Флури – членов Рабочей группы по военно-гражданским отношениям Консорциума “Партнерство ради мира” военных академий и институтов, изучающих вопросы безопасности. Их инициатива, безусловно, поможет расширить спектр обсуждаемых вопросов по военно-гражданским отношениям, так как акцент их работы сделан на роли гражданского общества

в принятии решений по вопросам обороны и безопасности – области, которая за последние десять лет не получила должного внимания ни в государствах Центральной и Восточной Европы, ни в государствах Прибалтики. Мы надеемся, что рабочая группа по военно-гражданским отношениям Консорциума ПРМ сможет послужить платформой для формирования дальнейшей дискуссии и исследовательской деятельности в этой области.





## Демократический контроль Эстонских сил обороны

Юри Луик<sup>1</sup>

Создание Эстонских сил обороны явилось решающим событием в установлении суверенитета Эстонии в 1991 году. Несмотря на то, что Генштаб Эстонии был создан за несколько месяцев до министерства обороны, принципы демократического контроля всегда являлись общепринятыми, хотя, возможно, осуществлялись и не так гладко. Республика Эстония была восстановлена в 1991 году как парламентская республика со всеми сопутствующими выводами для развития сил обороны. Страна была восстановлена как многопартийная демократия со строгим акцентом на верховенстве закона. Первые правительственные решения о восстановлении вооруженных сил Эстонии были изданы в 1991 году и по вполне понятным причинам были сконцентрированы на практических вопросах. В этих первых указах в большей степени говорилось об образовании стратегического военного командования, “Пеастаап” (Национальный военный штаб командования), и о формировании войск, а не о демократическом контроле.<sup>2</sup>

Проблема демократического контроля обсуждалась параллельно на другой встрече, которая была призвана составить основной закон, чтобы подчеркнуть главные принципы эстонской государственности. После восстановления независимости Эстонии была созвана Конституционная Ассамблея для написания конституции Эстонии, так как старая, существовавшая до Второй мировой войны, явно устарела. Дебаты о демократическом контроле концентрировались вокруг параграфа 11 проекта Эстонской конституции, где говорилось о руководстве и контроле над военными. В этих дебатах детально обсуждались вопросы обороны. Президент республики назначался в качестве главнокомандующего, а право назначать военного командующего силами обороны (Начальника штаба обороны) предоставлялось парламенту. Дебаты в Ассамблее явно концентрировались в большей степени на теоретической роли Президента и на его исполнительных функциях, а не на практическом руководстве силами обороны. Существует совсем немного стран, где, например, парламент голосует при назначении главы оборонного ведомства, в результате предоставляя ему политическую роль и опреде-

<sup>1</sup> Посол Юри Луик (Jüri Luik) является бывшим министром обороны республики Эстония.

<sup>2</sup> См. Решение Верховного Совета Эстонии “Об организации Эстонских сил обороны”, 9 сентября 1991 г.

ленную степень независимости от исполнительной власти. Тем не менее, это именно то, что Ассамблея записала в Конституции Эстонии.

Результаты в определенной степени явились компромиссом между теми, кто ратовал за сильного Президента с собственными исполнительными полномочиями, и теми, кто был сторонником формулировки, характеризующейся более слабой исполнительной властью. Нигде этот компромисс не виден более отчетливо, чем в разделе, связанном с демократическим контролем над военными. Хотя исполнительная власть во всех областях эстонской системы правления концентрируется в руках правительства, что также включает оборону, Президент наделялся полномочиями главнокомандующего без каких-либо инструментов для их выполнения. Министерство обороны (МО), являющееся классическим инструментом демократического контроля над вооруженными силами, не находится под контролем Президента. У министра обороны не существует никаких обязательств следовать каким-либо президентским приказам. Несомненно, такие правовые положения создают проблемы.

Первые годы развития Эстонских сил обороны (ЭСО) показали, что многие решения Ассамблеи были слишком сложными для их выполнения на практике. Несмотря на то, что правительство и Президент набирали очки и примеряли себя в лидирующей роли, развитие ЭСО страдало. Другие инструменты демократического контроля также были слабыми. После того, как МО было создано, оно не получило должного внимания со стороны политической элиты, так как оно считалось сложным министерством из-за своего неопределенного статуса. Эксперты по гражданским делам как в МО, так и в парламенте, а также эксперты из средств массовой информации не обладали достаточной квалификацией, что приводило к непрофессионализму и, нередко, к несправедливому подходу к министерству и его делам.

Вообще, нужно отметить, что развитие ЭСО – его направления, целей и политики – тесным образом связано с установлением демократического контроля. Очень немногие вопросы установления такого контроля являются чисто техническими или имеют военно-технический характер. Всё, начиная со структуры, персонала, политики, обучения и командования, также связано с вопросами демократического контроля. Именно поэтому история установления надлежащего демократического контроля вооруженных сил в Эстонии связана с их ростом. Очевидно, что в Советских вооруженных силах практически не существовало никакого демократического контроля. Согласно классической модели, в авторитарном обществе вооруженные силы являлись закрытой структурой с антагонистическим отношением к окружающему обществу. Взаимоотношения между обществом и людьми за зеленым забором (советские военные базы обычно были огорожены высоким зеленым забором)

сводились к минимуму, и всё, что ни происходило за ним, было покрыто тайной. Военные не посвящали посторонних в свои дела. Поэтому изменение общественного восприятия по отношению к военнослужащим, а также их собственное восприятие себя было важной задачей, которая стояла перед первыми эстонскими правительствами.

Дебаты о демократическом контроле в Эстонии также имеют длительное историческое содержание. Как хорошо известно, Эстония в 1940 году была оккупирована Советским Союзом. Годом ранее Советский Союз потребовал размещения советских баз на эстонской земле, что по существу исключило какие-либо иные пути, кроме сдачи в 1940 году. После повторного обретения Эстонией независимости возник исторический спор о том, кто принял то заключительное решение. Поскольку этот вопрос никогда не обсуждался в парламенте, единственными, кто мог это сделать, были президент и члены правительства. Очевидно, президент Константин Пятс нес формальную ответственность за принятие такого решения. Поэтому общее представление в современной Эстонии состоит в том, что политики “продали” Эстонию, в то время как военные были готовы делать правильные вещи и противостоять вторжению Советской Армии. Но такой взгляд на самом деле не подкрепляется фактами. Командующий Эстонскими вооруженными силами в 1939 году, генерал-лейтенант Йоханнес Лайдонер, участвовал в процессе принятия решения, в результате которого Эстония была проглочена Советами. В действительности, его мрачные оценки состояния Эстонских вооруженных сил побудили участников подписать позорный договор о военном сотрудничестве с СССР, который следовал из советского ультиматума, без какого-либо серьезного рассмотрения возможности военного сопротивления. В случае с Финляндией, например, было оказано серьезное сопротивление, которое привело к Зимней войне. Таким образом, Финляндия обеспечила свой суверенитет, если не полномочия в принятии решений.

Главным препятствием на пути к надлежащему демократическому контролю был интеллектуальный фактор. В действительности, первыми военными офицерами вооруженных сил были выпускники трехмесячных курсов. Они появились в декабре 1991 года и имели за спиной только поверхностное обучение, построенное на первоначальном энтузиазме, который зиждился на обретении независимости. Таким образом, организация должной образовательной модели была чрезвычайно важна в развитии вооруженных сил, а также в развитии демократического контроля. Школа, где проходили краткосрочные курсы, вполне обоснованно базировалась на учреждении обучения кадров в области гражданской безопасности, где тренировались полицейские, таможенники, служащие исправительных учреждений. 17 марта 1998 года пра-

вительство организовало в Тарту настоящий военный образовательный центр, Совместное военное образовательное учреждение (СВОУ, или Эстонский оборонный колледж, как он называется с недавнего времени). СВОУ поддерживает тесные связи с наиболее авторитетными гражданскими высшими учебными учреждениями, а именно с Тартуским университетом. Ряд гражданских профессоров читает в СВОУ свои лекции. Качество офицеров и сержантов, их уровень образования и понимание ими происходящих мировых процессов являются очень важными в создании осведомленности обществом вооруженных сил и их роли в демократической стране.

Явное улучшение началось после того, как в Эстонском парламенте прошел первый законопроект, где была предпринята серьезная попытка организации структуры ЭСО более действенным образом. В парламенте в 1996 году провели Закон об обороне в мирное время и Закон об обороне в военное время. В этих двух важных документах дается ответ на некоторые вопросы по существу. Полномочия президента в отношении обороны четко ограничивались символическими функциями, за исключением представления парламенту вопросов назначения и отставки Военного командующего (Начальника штаба обороны). Новый закон по обороне, который вступил в силу 15 августа 2002 года, помогает разработать инструменты демократического контроля даже глубже, стараясь четко очертить области ответственности для различных государственных учреждений, занимающихся вопросами обороны.

### **Вызовы военного переходного периода**

ЭСО, как и другие силы обороны стран-кандидатов в члены НАТО, быстро пережили процесс перехода. Задачи сил обороны трех прибалтийских государств в какой-то мере отличались от задач их коллег из Центральной и Восточной Европы. В то время как страны Центральной Европы сталкивались с потребностью значительного сокращения и модернизации своих вооруженных сил, прибалтийские государства начали по существу с нуля. И в том, и другом случае, будь то сокращение или формирование абсолютно новых структур, сопоставимые проблемы носят в основном политический характер. Решения зависят от готовности общества доверять своим вооруженным силам и поддерживать их. Они также зависят от наличия финансовых ресурсов. Кроме того, они зависят от качества стратегических командующих, которых назначают политики. Только при условии, что все три политические предпосылки работают в унисон с военными требованиями, возможен успешный переход к современным вооруженным силам.

Проблемы демократического контроля в Эстонии с легкостью перемещаются в плоскость проблем развития переходного периода. Из-за

отсутствия соответствующих механизмов для их решения накопилось множество проблем, которые должны были быть решены скорейшим образом для дальнейшего развития перехода. Некоторые из этих вопросов являлись вопросами кадрового состава, в то время как другие были связаны с вопросами стратегического выбора модели для ЭСО, с решениями о приобретении необходимого оборудования и т.д. Одним из важных вопросов был вопрос выработки надлежащей модели развития вооруженных сил. Первоначально использовалась советская модель, которая была совершенно непригодна для маленькой Эстонии, но знакома вооруженным силам в силу присутствия бывших советских офицеров. Однако, также параллельно развивалась финская модель, подкрепляемая присутствием многочисленных финских консультантов и тем, что Финляндия предоставила обучение офицерского и сержантского состава для большого количества эстонских военнослужащих, проходивших обучение за рубежом. Модель советского стиля свой основной упор делала на больших формированиях и на обучении большого количества резерва, при этом уделяя малое внимание времени реагирования или фактической способности оперировать большими формированиями в театре действий, образованию, технологическому развитию или способности к взаимодействию с силами других демократических стран. Полное применение финской модели, хотя и было более подходящим для Эстонии, также являлось проблематичным в силу ее происхождения, характеризовавшегося иным политическим и социальным наполнением, а также в силу финансовых и политических ограничений, в соответствии с которыми действовала Эстония.

Такая ситуация привела к желанию развить штабную структуру, которая на этой стадии представляла собой по существу структуру мобилизации и гражданской обороны без действительной способности проводить какие-либо последовательные военные действия. Это также шло вразрез с объявленным желанием последующих эстонских правительств присоединиться к Организации Северо-Атлантического Договора. Только когда демократический контроль получил сильную точку опоры в Эстонии, а взаимодействие между политическими и военными слоями стало более активным, стало возможным развитие всеобъемлющего долгосрочного плана развития, который предоставил вооруженным силам существенное политическое управление, на которое нужно опираться.

Выбранная модель являлась логическим компромиссом между существовавшими потребностями эстонской обороны и возможностью страны обеспечивать их. Она имела серьезный оборонный пласт, охватывавший страну оперативными наземными, морскими силами и силами воздушного наблюдения, обладавшими достаточной маневренно-

стью. Стратегия в области безопасности и военная стратегия, одобренные соответственно парламентом и правительством, обеспечили политические и стратегические рамки для развития ЭСО. Временный план развития служит в качестве необходимого планирования для наращивания определенных структур от уровня командования и контроля до уровня части, а также обеспечивает последовательный план развития инфраструктуры. Этот план был разработан совместно с управленческими органами НАТО и представляет собой логический сетевой график для дальнейшего развития.

Данное развитие событий не было бы возможным без здравого и конструктивного взаимодействия и дебатов между политическими и военными кругами. Политические власти работали в унисон и приняли несколько ключевых решений, которые определили ясные политические рамки военного планирования. Например, правительство приняло исключительно важное решение увеличить оборонный бюджет до уровня 2% от ВВП, увеличивая его на 0,2% ВВП каждый год. Также было принято решение о развитии качественной армии вместо количественной армии при концентрации денег на меньших, но лучше подготовленных инфраструктурных объектах и на частях меньшего объема с более четко определенными задачами и с более высоким уровнем подготовки. От первоначально предложенного количества войск в 60 000 человек правительство решило перейти к 25 000 человек, плюс незадействованному резерву. Кроме того, было решено образовать по крайней мере несколько оперативных частей, что было особенно ново для развития пехоты. Такие части являлись батальонами быстрого реагирования с профессиональным составом и полностью оснащенной маневровой бригадой с резервом повышенной боеготовности и большим количеством профессиональных офицеров. Только после того, как эти военно-политические рамки были окончательно определены, военные начали разрабатывать детальные планы реализации и внедрение определенных проектов. Данные планы были полностью открыты для общественности, за исключением информации о конфиденциальных частях, что позволяло общественности иметь представление о военнослужащих ее страны.

### **Трагедия в Курксе**

Один из наиболее трудных вопросов демократического контроля возник в связи с трагедией в Курксе. 11 сентября 1997 года 24 молодых солдата из Балтийского миротворческого батальона БАЛТБАЛТ совместно с их инструктором, младшим лейтенантом Янусом Кармом, проходили на учениях курс выживания. Частью это курса было переправа на подручных средствах через мелкий пролив (Курксе), отделяющий маленький остров (Пакри) от материка. Шторм отнес людей на середину залива,

они сбились с курса и не смогли вернуться к берегу. Половина из них – тринадцать человек – утонули в ледяной осенней воде. Эти плачевно закончившиеся учения стали главной политической и общественной катастрофой, повлекшей за собой противостояние между президентом и премьер-министром, а также между министром обороны и начальником Генштаба. Нужно было обсудить несколько главных вопросов. Одним из них был вопрос о том, кто осуществляет главную политическую власть над вооруженными силами и кто в конечном итоге несет политическую ответственность за эту катастрофу. И, если обычно различные партии сразу же заявляют о своем превосходстве в различных вопросах, касающихся обороны, то на этот раз все они были сдержанны и пытались найти виновных на стороне.

Другим важным вопросом был вопрос об ответственности данного отдельного командира и о степени информированности его вышестоящего начальства относительно этой конкретной миссии. Предметом обсуждения была должная регистрация графика и параметров проведения маневров. Проблема в целом приобрела еще более сложный характер, так как подразделение, о котором шла речь, входило в БАЛТ-БАТ – международное подразделение, состоящее из эстонских, латвийских и литовских рот. Поэтому инстанции командования и ответственность становились еще более размытыми, чем если бы это был типичный эстонский батальон. Также в деталях обсуждалась ответственность правительства за проведение соответствующего законодательства и подписание соответствующих соглашений для гарантии инстанций командования. Ситуация в целом становилась еще трагичней из-за гибели людей. В результате, международное сотрудничество, традиционно очень популярное в Эстонии, стало объектом некоторых серьезных вопросов. Несмотря на то, что трагедия в Курксе разбредила раны и стала ориентиром в политической борьбе в Эстонии, она на самом деле не способствовала решению многих проблем демократического контроля над вооруженными силами. Анализ документов того времени ясно показывает, насколько малы были знания спорящих о принципах демократического контроля. В частности, политики и военнослужащие совсем ничего не знали о прецедентах, имевших место в западном сообществе. Поэтому потребовалось какое-то время, когда затянулись раны, чтобы участвующие партии смогли миновать кризис. Единственным человеком, которого действительно наказали, стал командир роты. Он получил тюремное заключение, а впоследствии был помилован президентом Леннартом Мери. Тем не менее, этот случай оставил неизгладимые шрамы в организации политики безопасности Эстонии.

### **Тренировать и давать образование**

Обучение и образование военных, а также гражданских лиц рассматривалось в качестве ключевого элемента в образовании действенного демократического контроля. МО вовлечено в деятельность обучающих групп гражданских лиц, которые будут работать над развитием вооруженных сил с политической точки зрения. Это сотрудники министерства, члены парламента и журналисты. Для этого существует несколько важных инструментов, таких как курсы по оборонной политике высшего уровня. Эти курсы, организуемые два раза в год, предназначены для разъяснения политики в области обороны членам парламента (всех комитетов и всех партий), журналистам, а также людям, чья работа напрямую не связана с вопросами обороны (каковыми, например, являются представители других министерств). Курсы проводятся в форме лекций, которые читаются ведущими сотрудниками Эстонского сообщества безопасности, а также организуются посещения различных подразделений ЭСО.

Существуют также и другие важные шаги, которые эстонское правительство предприняло для поддержания демократического контроля. Имеется ряд документов высокого уровня, позволяющих президенту и правительству осуществлять политическое руководство вооруженными силами. Это Стратегия политики в области безопасности и Эстонская военная стратегия, которые разработаны для создания концептуальной основы вооруженных сил. Они обеспечивают рамки для развития, которые помогут ЭСО следовать в определенном направлении, а парламенту – для выделения соответствующих денежных средств. Обдумывание этих документов способствовало проведению общей дискуссии о направлении, которое должны избрать для себя ЭСО.

Другим важным компонентом демократического контроля является то, что может быть названо гражданской осведомленностью. Хорошо разработанная информационная стратегия ЭСО поставила перед собой задачу объяснения общественности потребностей, ролей и миссий ЭСО, при этом акцентируя внимание на демократической практической деятельности, применяемой в их построении и функционировании. Средства массовой информации также хорошо разбирались в сути проблем, так как журналисты, специализирующиеся в вопросах обороны, участвовали в различных поездках министра по стране и за рубежом. Журналистам также была предоставлена возможность обучаться в школах и на курсах, где преподавались программы, связанные с деятельностью НАТО, такие как Канадская военная языковая школа. Также для журналистов были предоставлены другие важные стимулы, чтобы углубить их знания в области вооруженных сил. Были также разработаны



решающие элементы демократического контроля, когда в эстонских газетах началась национальная дискуссия о значении демократического контроля в вооруженных силах. Хотя некоторые участники и подчеркивали, что военной службой должны заниматься военные, все-таки удалось прийти к консенсусу, что в европейских демократиях во главе вооруженных сил всегда стояли гражданские лица. Это также привело к дебатам о степени политического или партийного влияния, которое исполнительная власть могла бы проявлять по отношению к военным. Были рассмотрены различные точки зрения, но дебаты закончились выработкой общего понимания потребностей и ограничений демократического контроля вооруженных сил.

Важным аспектом демократического контроля являлось обучение высокопоставленных офицеров, а также тех, кто только начинал свою офицерскую карьеру в вооруженных силах. Ряд старших офицеров прошел обучение в западных военных учреждениях, таких как Военный колледж сухопутных сил США или Шведский колледж национальной обороны. Демократический контроль и военно-гражданские отношения являлись составной частью такого обучения. Старшие штаб-офицеры прошли обучение в Балтийском военном колледже – совместном штабном колледже Прибалтийских государств, где основные характеристики демократического общества являлись важным предметом обучения. Некоторые эстонские офицеры поехали на работу в качестве стажеров или офицеров по взаимодействию в различные штабы НАТО и вернулись назад, получив знания в области принятия решений и политического обзора, применяемого в зрелых демократиях. Программа “Партнерство ради мира” и в особенности ее формат планирования, Процесс планирования и Обзора (PARP) были важными инструментами в формировании путей демократического контроля в Эстонии. Они также играли важную роль в прояснении самого понятия обороны, показали тесную связь между возможностями военных и управлением ресурсами, которые гражданское общество выделяет для военного учреждения. В процессе были созданы подробные таблицы в отношении к требованиям по персоналу и оборудованию, показывающие связь между увеличением персонала и увеличением реальных военных возможностей. Кроме того, были улучшены показатели прозрачности и отчетности благодаря организации унифицированной системы бухгалтерского учета, что позволило министерству просмотреть все бухгалтерские книги вооруженных сил, и благодаря разработке унифицированной системы планирования, известной как Система планирования, программирования и составления бюджета (PPBS), которая позволила сделать детальный обзор существующих военных активов вплоть до последнего колеса. Очевидно, данные программы имеют и другие важные задачи кроме демократи-

ческого контроля, но последний является важным аспектом для этого начинания в целом. Во многих странах военные чувствуют себя комфортно из-за относительной невидимости сферы их деятельности. Существует совсем немного критериев, чтобы измерить выполнение их работы вообще, или оценить недостатки и преимущества того или иного выбора, предпринятого тем или иным командующим. Прозрачная модель планирования в области обороны стала важным инструментом в развитии оборонных возможностей Эстонии и при разъяснении той работы, которую выполняют военные, для общественности.

### **Новое законодательство в области обороны**

Новый Закон об обороне в мирное время является современным, прекрасно отредактированным вариантом старого закона. Это закон, пытающийся адресовать некоторые проблемы, которое старое законодательство оставило туманными или неопределенными. Предпринимались попытки изменения Конституции, которая, как упоминалось выше, не всегда соответствовала современным требованиям демократического контроля. Но законодательный процесс такого изменения, преднамеренно усложненный предъявляемыми законодательными препятствиями (требующими присутствия трех четвертей членов парламента для голосования по ускоренному процессу), оставил такие попытки в зародыше. Пока было лишь возможно добиться законодательного улучшения, а не конституционных изменений.

Ограничения президентских полномочий таким образом и далее уточнялись в новом Законе об обороне. Любая ответственность за развитие ЭСО непосредственно возлагалась на правительство. Правительство и конкретно министр обороны осуществляют правовой и функциональный контроль (в целом, демократический контроль) над вооруженными силами. Конкретные вопросы, такие как использование в мирное время ЭСО в гражданских поисковых и спасательных операциях или использование полномочий командующего над воздушной обороной, оба являются важными вопросами, которые нашли свою адресацию в новом Законе об обороне в мирное время. В новом законе выстраивается четкая линия обязанностей, распределяемых между гражданскими властями в Эстонии. Роль президента как Верховного главнокомандующего ограничивается конкретными достаточно узкими полномочиями: президент может издавать указы в отношении воинских наградений и званий; возглавляет Государственный Совет безопасности, а также действует как орган власти для легитимности использования силы, в случае, если парламент не может собраться. Выполняя эти ограниченные обязанности, президент должен действовать через парламент, чья конституциональная задача состоит в том, чтобы исполнять решения,

принятые президентом. Это не является радикально новым поворотом в принятии решений в области обороны Эстонии. Это в большей степени является формализацией порядка, существовавшего прежде. В то же время полная задача подготовки в мирное время и каждодневного управления ЭСО была предоставлена правительству, и конкретно – министру обороны.

Эта часть законодательства стала возможной благодаря постепенному накоплению Эстонией политического опыта и благодаря тому факту, что некоторые политические партии (Центристская партия, “Исамаа”, Коалиционная партия) имели пост министра обороны, после чего потребность в таком законодательстве в конечном итоге стала очевидной для каждого. Различные правительства по-разному осуществляли демократический контроль и имели разные катастрофические случаи в отношениях с общественностью (один неминуемо следовал за другим) при работе с ЭСО. Внутри политического учреждения уже зрел консенсус в отношении изменения Конституции и упрощения сложных инстанций командования, описываемых здесь. Только тот факт, что требуется большинство в три четверти всех голосов для изменения Конституции и что другие конституционные вопросы, такие как прямое избрание президента (сейчас он избирается Парламентом) также требуют своей адресации, побудили поиск консенсуса по всему политическому спектру. Изменения к Конституции были подготовлены многопартийной комиссией и в настоящее время ожидают повторного возникновения достаточного политического желания, чтобы настаивать на введении поправок.

Очевидно, само по себе никакое законодательство не решит вопросы демократического контроля. Только после принятия нового законодательства станет очевидным, вступят ли в силу иные факторы, необходимые для демократического контроля, такие как образовательный уровень военнослужащих, знания и опыт гражданских лиц в парламенте и в исполнительной власти, общее понимание в обществе и другие важные факторы, и сделают ли возможным должное функционирование системы демократического контроля. В идеале, нужно попытаться ввести эту новую линию поведения на всех уровнях (общественном, бюрократическом, военном) одновременно для того, чтобы обеспечить новый старт. Демократический контроль является одним из самых значительных вопросов в функционировании гражданского общества (подобных, например, свободе прессы) и должен таким образом грамотно управляться для плавного функционирования.

### **Будущее демократического контроля**

Будущее демократического контроля вооруженных сил Эстонии должно рассматриваться с акцентом на понимании нового духа и новых

задач демократического контроля в современном мире. Некоторые из этих вопросов, очевидно, специфичны для ситуации в Эстонии, но они имеют более широкое значение по отношению к другим странам ПРМ. Ряд стран выполняет международные миротворческие функции, поэтому демократический контроль в этих странах носит двойственный характер: это как знание национальными парламентами и правительствами роли и задач своих военнослужащих в конкретных операциях, которые зачастую проводятся через различные структуры НАТО, так и готовность выдать различные политические разрешения при первой же необходимости. Быстрота часто является проблемой в современных обстоятельствах конфликта. Во времена “холодной войны” многие решения, которые необходимо было принимать быстро, делегировались военным, которые имели свои определенные правила для участия в деятельности. Сегодня такие решения нередко носят политический характер и должны рассматриваться через политические каналы. Даже написание четких правил становится все более затруднительным в миротворческих ситуациях, которые требуют обоснованного политического решения даже на крохотных уровнях деталей. Косово является хорошим примером. С военной точки зрения, в этом случае требуется как обоснованное политическое решение, которое относит нас назад к вопросу военного образования, так и быстрая, технически хорошо обоснованная и имеющая опыт процедура демократического контроля, которая позволяет военным своевременно консультировать свое гражданское руководство. Также потребуются компетентные в военном отношении политические советники, которых можно брать с собой к сценам конфликта, таких как Афганистан, Косово и Босния.

Сам альянс НАТО должен сделать четкий акцент на способности к взаимодействию процедур демократического контроля. Несомненно, различные страны внутри альянса, не говоря уже о странах ПРМ, имеют различные правила управления демократическим контролем своих вооруженных сил и различный исторический и культурный опыт, с которым нужно считаться. Этот вопрос был менее важен во времена “холодной войны”, так как готовность сил зависела от основного “приказа действовать” Альянса. Это, к счастью, никогда не было материализовано. Достаточно странно, но вслед за “холодной войной” количество действительных миссий, проводимых НАТО, повысилось. Этот факт также призывает к более реалистичному подходу к вопросу военного командования и контролю, а также к политическому руководству и надзору. Нельзя сказать, что вопрос демократического контроля не был важным во время “холодной войны”. С момента трудной отставки генерала МакАртура до детального подхода к решению кубинского ракетного кризиса, проводимого президентом Джоном Ф. Кеннеди, этот

вопрос долгое время обрисовывался в основном в политике безопасности. Министр обороны США Доналд Рамсфелд и другие назвали подход НАТО “войной, проводимой комитетами”. Можно привести ссылку на воздушную кампанию НАТО против Югославии, где Военный комитет НАТО одобрил все мишени, особенно в Белграде. Американцы описывали такую систему и как слишком сложную, и как политически вызывающую разногласия. Как сказал Рамсфелд, “миссия должна определять коалицию, но коалиция не должна определять миссию”.<sup>3</sup>

Страны, делегирующие своих высокопоставленных дипломатов за стол НАТО, должны быть готовы обеспечить их высоким уровнем военного и военно-гражданского опыта и знаний. Их главная задача должна состоять в том, чтобы попытаться увидеть сквозь сложный язык документов НАТО основополагающие проблемы и найти средства, чтобы надлежащим образом гарантировать демократический контроль над своими силами в операциях, проводимых НАТО. Также важно обеспечить контакт национальных правительств и руководства национальными военными силами с их войсками. В небольших странах, включая Эстонию, возникала проблема потери контакта с войсками, размещенными за пределами страны, что имело негативное воздействие как на моральный дух войск, так и на мораль страны, пославшей их.

Другая более сложная современная проблема связана с борьбой против терроризма. Развертывание вооруженных сил против террористических нападков внутри страны часто является необходимым элементом борьбы с терроризмом. Это то, что действующее законодательство Эстонии явно запрещает. Однако одна добровольная военизированная организация под названием Кайтселиит, проводила активные действия в оказании помощи при стихийных бедствиях и защите жизненно важных государственных средств. Использование вооруженных сил внутри страны, очевидно, приостанавливалось длительное время из соображений безопасности, но обстоятельства, подобные тем, которые существуют в настоящее время, иногда требуют привлечения вооруженных сил, или отдельно, или, как более вероятный сценарий, в совместной работе с полицией или другими силами безопасности. В США вооруженные подразделения Национальной гвардии активно привлекались к выполнению обязанностей после событий 11 сентября в аэропортах и на других объектах; и это естественно, что такие вопросы должны быть рассмотрены и в других странах. Каковы гарантии демократического контроля в таких сложных обстоятельствах? Каким образом будут гражданские власти, в основном министерство внутренних дел, сотрудничать с МО?

---

<sup>3</sup> Donald Rumsfeld (Доналд Рамсфелд), “Riding Into the Future” (“Поездка в будущее”), *Foreign Affairs* (май-июнь 2002).

Как будут распределяться расходы? Кто возьмет на себя вину, если что-либо случится?

В заключение, мне бы хотелось сделать следующие замечания. Полностью оперившийся демократический контроль вооруженных сил показывает зрелость отдельного общества. Само собой разумеется, что демократически избранные гражданские власти должны сказать свое обоснованное последнее слово во всех вопросах, касающихся обороны. Они носители законных демократических полномочий, которые конституционно принадлежат нации во всех демократических обществах. С другой стороны, такие власти должны обладать достаточным опытом, чтобы проводить заметное и приемлемое разделение между своими собственными задачами и задачами чисто военного характера. Здесь нет четкой линии, так как все военные действия имеют политический, экономический или финансовый аспект. Трудность состоит в том, чтобы попытаться определить такой политический мандат или такую директиву, которые могли бы предоставить военным достаточно свободы для выполнения ими своих миссий. Это иногда не так-то легко сделать и в мирное время, не говоря уже о военном времени. На ум приходят некоторые знаменитые примеры. Первый пример связан с президентом Кеннеди, руководившим военно-морскими силами США во время блокады на Кубе для вытеснения советских ядерных сил с острова. Кеннеди не был готов предоставить контроль военному командованию США, но в большей степени руководил войсками из Белого дома, опасаясь возможного начала ядерной войны. Другой пример, более современный, – проведение воздушной кампании против Югославии. Некоторые союзники НАТО требовали, чтобы одобрение нанесения ударов по целям выносилось заранее, до того как эти цели будут уничтожены. Это особенно касалось ударов по Сербии, а не столь по Косово, где намеченные цели рассматривались в качестве военных и легитимных. Генерал Уэсли Кларк, бывший Верховный главнокомандующий объединенными вооруженными силами НАТО в Европе и командующий операцией, детально объяснил этот вид военно-гражданских разногласий в оперативном принятии решений в своей яркой книге “Ведение современной войны”.<sup>4</sup>

Такого вида разногласия и конфликты становятся все более возможными в мирное время, где страны разрабатывают средства вооруженной борьбы против воображаемого противника. Определение возможных угроз и необходимых средств вооруженной борьбы для противодействия таким угрозам является политическим решением. При прогнози-

---

<sup>4</sup> Генерал Wesley K. Clark (Уэсли К. Кларк), *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, (Ведение современной войны: Босния, Косово и будущее боев), (Нью-Йорк: Public Affairs, 2001).

ровании планирования, возможность возникновения дебатов по поводу того, кто за что отвечает, даже выше, чем во времена конфликта, когда различные варианты менее затеоретизированны, а значит, более ясны. Необходима осмотрительность при попытке провести линию между политическими решениями и решениями чисто оперативными, военными. Необходимо понимание, что конфликты между гражданскими властями и военным руководством имеют место даже в самых стабильных странах и зрелых демократиях. Хорошо известный конфликт между президентом США Гарри Труманом и генералом МакАртуром во время войны в Корее, который привел к внезапной отставке знаменитого героя войны, или ожесточенный конфликт между министром обороны США Вильямом Коэном и генералом Уэсли Кларком, или даже поспешная отставка датского начальника штаба обороны генерала Кристиана Хвидта из-за его открытого конфликта с министром обороны Дании могут служить яркими примерами. Но эти случаи имеют и общую черту, хотя это и трудно объявить постфактум, кто был прав, а кто – виноват: за гражданскими лицами в конечном итоге оставалось последнее слово. Это то, что отличает истинную демократию от ложной: демократическое руководство всегда побеждает. Эстония прошла трудный период образования своих сил обороны и демократического контроля над ними. На этом пути были взлеты и падения, часто из-за ограниченного понимания изменившейся позиции, которую вооруженные силы имеют во вновь обретшем независимость современном обществе. Но по прошествии более чем десяти лет независимости, ожидания в очереди быть приглашенной в НАТО во время Пражского саммита в ноябре 2002 года, с возможностью членства в НАТО в 2004 году, Эстония может рассматриваться как страна с современными вооруженными силами и должным демократическим контролем.





## Демократический контроль вооруженных сил, Кодекс поведения ОБСЕ и случай Латвии

Янис Карлсбергс<sup>1</sup>

Данная статья посвящена теме, которая становится все более предметной в военно-политических дискуссиях. Сегодня мы являемся свидетелями ситуации, когда уже недостаточно просто разделять взгляды на ценности и принципы современных демократий, таких как свободные выборы, соблюдение прав человека, самоопределение, верховенство закона и так далее, как это отражено в Хельсинском заключительном акте и в Парижской хартии. События в мире вокруг нас напоминают нам, что мы также должны рассматривать пути реализации этих ценностей в повседневной жизни. Для того чтобы достигнуть этого, мы должны признать, по крайней мере, частично, необходимость продвижения за пределы принципов невмешательства во внутренние дела и должны быть открытыми для дискуссий о внутренней юрисдикции в отношении безопасности и обороны.

Некоторые из этих принципов, такие как общие рынки, открытые и демократические общества и права человека, являются предметом дискуссий на многих международных форумах – Европейском Совете, ОБСЕ, ООН и даже НАТО – и зачастую появляются в качестве заголовков в газетах. Однако, некоторые темы обсуждаются намного реже, хотя и остаются очень важными даже для самой Европы. Одной из таких тем, представляющей собой богатый источник для исследований, является роль вооруженных сил и их взаимоотношений с гражданским обществом, особенно во время конфликтных ситуаций. Хотя эта тема и представляет собой лишь одну часть более широкой концепции построения современного общества, это тем не менее существенный элемент. Общеизвестно, что задачи и обязанности должны быть четко разграничены между гражданскими и военными властями, но где точно должна проходить линия, разделяющая эти две области?

Цель данной статьи состоит в том, чтобы наметить в общих чертах основные характеристики распределения полномочий и обязанностей между гражданскими и военными властями в Латвии. Это даст возможность выработать некоторое понимание того, как структурировать должным образом вооруженные силы при демократическом контроле,

---

<sup>1</sup> Янис Карлсбергс работает в составе латвийской делегации в ОБСЕ. Взгляды, выраженные в данной статье, являются авторскими и не обязательно представляют официальную позицию какого-либо латвийского института.

как сформулировать их задачи в соответствии с местными потребностями, как разработать законодательные рамки и как избежать появления “военных диктаторов” или неконтролируемых военных учреждений, которые угрожают демократической ткани государства и общества. Эти и многие другие вопросы приходят на ум, когда думаешь об этой теме, но в мои намерения не входит предоставление развернутых ответов. Я в большей степени надеюсь дать “пищу для размышления”, чтобы способствовать дальнейшей дискуссии о соразмерности демократического контроля вооруженных сил в Латвии. Кодекс поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности будет служить организационным механизмом моего выступления в отношении Латвии. В первой части статьи я представлю историческую справку о рождении Латвийских национальных вооруженных сил; во второй части я выделю существующие законодательные рамки в свете Кодекса поведения.

### **Историческая справка**

При анализе темы демократического контроля вооруженных сил в Латвии нельзя не коснуться исторического вопроса, и это сказано не просто для того, чтобы привлечь внимание к историческим несправедливостям. Во-первых, для любого латыша достаточно типично начать любую дискуссию с урока истории, и, во-вторых, для того, чтобы понять настоящее, мы должны попытаться осознать прошлое. Очень важно проследить те пути, при которых исторические события влияли на взгляды и восприятие, и то, как развивались военно-гражданские отношения.

Возвращаясь к истории, скажу, что латыши веками жили при правлении чужеземных владельцев и служили в иностранных армиях. Только в 1918 году, после падения царской России и окончания Первой мировой войны Латвия стала свободной страной. Во время своего первого периода обретения республикой независимости, с 1918 по 1940 г.г., Латвия росла и процветала, играя свою собственную роль в европейской экономике и сообществе. Латвия была активным членом международной системы и обладала уровнем жизни, сопоставимым с тем, какой имели другие небольшие европейские государства. Именно в этот период, впервые за всю истории нации, были созданы вооруженные силы для служения интересам Латвии.

К сожалению, этот период самоопределения длился недолго. Как следствие позорного Пакта Молотова-Риббентропа, подписанного в 1939 году между нацистской Германией и Советским Союзом, Латвия была оккупирована советскими войсками в 1940 году и затем насильно аннексирована Советским Союзом. Латвийские политические и военные лидеры были либо в большом количестве уничтожены, либо депор-

тированы в рабские трудовые лагеря в Сибирь. Недостаточное и несоответствующее вооружение, недостаток военного сотрудничества со своими балтийскими соседями и решение президента Карлиса Ульманиса не противодействовать вторжению советских войск в 1940 году принесли непередаваемые несчастья для почти двадцатитысячных Латвийских вооруженных сил и для всего Латвийского государства. В 1941 году немецкие войска вторглись в Россию, вытеснив советские, и Латвия тогда стала управляться как часть завоеванных восточных территорий “Остланд”. Многие мужчины были вынуждены служить либо фашистскому, либо коммунистическому режимам, которые использовали их, не ставя ни во что человеческую жизнь. Более чем 200 000 латышей, как и другие жители стран, оккупированных фашистами и коммунистами, были вынуждены служить в армиях оккупантов. Многие погибли в сражениях и, что трагично, даже сражались друг против друга по разную сторону баррикад. В конце Второй мировой войны Советский Союз вновь оккупировал Латвию. Последовали массовые депортации, самая крупная из которых произошла в 1949 году, когда приблизительно 43 000 людей были сосланы в сибирские лагеря. В результате советских депортаций, потерь в войне и большого количества беженцев, спасавшихся бегством из страны, Латвия потеряла около одной трети своего населения.

Во время советского режима Советская Армия дала латышам только негативный опыт в отношении военнослужащих. Призываемые на военную службу в возрасте 18 лет, молодые латыши большей частью направлялись подальше от своей родной республики, во время прохождения службы были обязаны говорить на иностранном языке и имели либо небольшой интерес, либо вообще никакого интереса, защищать свое абстрактное и необычайно огромное “отечество”. Ситуация еще более ухудшилась с началом Советско-Афганской войны. Мотивация служить в армии стала еще более низкой, и в течение этого периода все более распространялись антивоенные настроения. После завоевания независимости оставалось наследие этого печального опыта и последующие глубоко укоренившиеся настроения, которые Латвия унаследовала от советского прошлого. Опыт Советской Армии, а также прошлые уроки военной истории повлияли на формирование популярной в современной Латвии точки зрения, что вооруженные силы были либо неэффективны при встрече с огромной внешней угрозой, либо очень дорогостоящими или даже опасными для общества. И только сейчас, по прошествии одиннадцати лет после завоевания независимости, благодаря значительному прогрессу, сделанному по пути к членству в НАТО, благодаря успешно проведенной реформе вооруженных сил в соответ-

ствии с западными стандартами, старое восприятие начинает меняться, а общественная поддержка вооруженных сил постепенно возрастает.

Вернемся к истории. С приходом перестройки в СССР, для народа Латвии оказалось возможным снова обрести независимость. В 1991 году прибалтийские государства Эстония, Латвия и Литва были первыми из бывших советских республик, которые порвали с СССР и завоевали свою независимость. Вновь избранные представители народа приняли предвоенную латвийскую конституцию и учредили парламентскую форму представительной демократии с независимым судебным и демократическим контролем над вооруженными силами. Во вновь независимой Латвии все правительственные ведомства, включая *Саейма* (парламент), начали работать с плохой организацией, отсутствия опытного руководства и наличия рудиментарных структур. С момента завоевания в 1991 году независимости все новые правительственные учреждения были глубоко озабочены проблемой улучшения национальной безопасности. Особая трудность состояла в развитии вооруженных сил, так как отсутствовало вооружение, не было никаких положений, концепции обороны или даже пригодных к использованию военных объектов, а также было совсем немного людей, имеющих должный военный опыт. Было принято твердое политическое решение, что Латвия (как и другие прибалтийские государства) не являлась государством-преемником Советского Союза и таким образом не имела ничего общего с вооружением и военной инфраструктурой оккупационной армии. Таким образом, страна начала построение своего оборонного учреждения с нуля. Сейчас, по прошествии одиннадцати лет, это все еще воспринимается как правильное решение, так как оно предохранило государство от огромных затрат на поддержание устаревшей инфраструктуры и использования ненужного и дорогого вооружения. Это позволило руководству страны рассматривать наиболее пригодные и эффективные пути для использования имевшихся финансовых ресурсов на оборону, а также свободно выбирать тот тип обороны, который наиболее подходил для страны.

Первая военная структура, *Земессардзе* (национальная гвардия), была сформирована в 1991 году для обеспечения существенных военных сил для защиты вновь сформированного Латвийского правительства. Это была организация, которая напоминала Национальную гвардию Соединенных Штатов, членами которой были добровольцы. За год их количество достигло 16 000, и они послужили ядром сегодняшних национальных вооруженных сил. Первый закон о *Земессардзе* был принят 23 августа 1991 года и поставил перед *Земессардзе* следующие главные задачи:

- Задействовать граждан в государственной обороне и обеспечить правопорядок.
- Обеспечить боевую и мобилизационную готовность всех ее частей.
- Завершить правовую и военную подготовленность отрядов местной обороны.
- Способствовать установлению верховенства закона.

Этот закон несколько раз менялся в последующие годы, и к 2002 году были сделаны существенные изменения, а именно, *Земессардзе* полностью интегрировалась в структуру Латвийских национальных вооруженных сил (ЛНВС) как часть сухопутных войск, главным образом, в качестве резервных частей. Набор основных задач остался прежним, но, с точки зрения контроля над военными, была реализована более строгая и выраженная инстанция командования. С военной точки зрения, эффективность ЛНВС также повысилась, так как *Земессардзе* имела более автономный характер до реформ. Однако, сам факт того, что ядро ЛНВС возникло из добровольной организации граждан, тесно связан с консолидацией независимости в 1991 году, способствовавшей выветриванию державшихся в латвийском обществе такое долгое время негативных взглядов о роли и пользе вооруженных сил. В среднесрочной перспективе это также помогло выстроить отношения между вооруженными силами и обществом, но становилось все более и более устаревшим способом создания таких связей в долгосрочной перспективе. Причина состояла в том, что мнения о военной действенности пришли в норму и стали использоваться другие методы формирования общественного отношения – отсюда и реформы 2002 года. В первые годы независимости было принято несколько важных законов и документов, которые определяли и регулировали задачи и обязанности ЛНВС и министерства обороны (МО), такие как Концепция обороны Республики Латвия (23 марта 1992 года) и Закон о государственной обороне или Закон об оборонных силах (4 ноября 1992 года). 13 мая 1993 года министр обороны Латвии издал Положения министерства обороны, которые определяли устав и задачи данного министерства. Детальное внимание было уделено лишь одному из упомянутых выше документов – Концепции обороны, так как в этом документе отражались все основные идеи, которые имелись в двух других законах. Концепция обороны явилась первым концептуальным документом с момента провозглашения независимости, в котором были изложены политические и военные основы государственной обороны. Уже к тому времени ожидалась концепция интеграции в европейские и глобальные структуры безопасности, хотя

вопрос с НАТО еще не был уточнен. Другой жизненно важный аспект ситуации в области обороны того времени заключался в присутствии иностранных войск (из Российской Федерации) на латвийской земле, что рассматривалось серьезным элементом опасного положения. В этом документе была создана первая полная структура системы управления обороной и сформулированы цели, задачи и состав сил обороны и других соответствующих институтов оборонного характера.

В данной первой Концепции обороны существовал один необычайно интересный и важный раздел, посвященный системе невоенной обороны государства. В данном разделе речь шла не только о гражданской защите, но подавляющая часть раздела была посвящена мирному сопротивлению. Мирное сопротивление заключало в себе массовое неповиновение, саботаж и другую деятельность против любого оккупационного режима. Уже было сказано, что в латвийском обществе доминировали сильные антивоенные настроения. И концепция мирного сопротивления служила одним из ярких проявлений таких настроений. Так как Латвия в то время не обладала никаким вооружением, кроме запасов оружия советской милиции, мирное сопротивление и неповиновение воспринимались единственно реалистичным методом защиты независимости Латвии. Парадоксально, но рождение ЛНВС должно рассматриваться в контексте массового неповиновения и мирного сопротивления, которые виделись необходимыми для свержения советского режима. После того, как были созданы *Земессардзе* и ЛНВС, идея мирного сопротивления была удалена из последующих документов Концепции обороны (1995 и 1999 г.г.), хотя она и оставалась укоренившейся в умах людей. Однако, так как установление обороны продолжает развиваться и получает все большую поддержку со стороны общества, концепция невоенного сопротивления, все еще продолжающая жить в обществе в целом, становится в большей степени дополнительной, чем исключительной, в военном измерении обороны.

### **Кодекс поведения и латвийское законодательство**

Нужно упомянуть, что Кодекс поведения по политико-военным аспектам безопасности, принятый в Будапеште 3 декабря 1994 года на 91-ой пленарной встрече Специального комитета Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, рассматривался как символический документ, которого Латвия так долго ждала. В начале 70-х годов, когда начался Хельсинский процесс, Латвия не была субъектом международных отношений, но сам этот процесс медленно начал мирные движения, окончательно закончившиеся распадом Советского Союза и повторным обретением независимости прибалтийскими государствами.

Кодекс поведения по политико-военным аспектам безопасности рассматривался как продолжение процесса консолидации латвийской независимости. Он вновь подтвердил действенность общих ценностей, выраженных в Хельсинском заключительном акте, добавив к Акту несколько новых конкретных характерных особенностей в области безопасности и обороны. Поэтому, принимая во внимание, что Латвия не участвовала в Хельсинском процессе (хотя он и касался тех, кто был за “железным занавесом”), она стремилась разделить ценности демократических обществ и участвовать в новой международной системе. Кодекс поведения (КП) был, несомненно, только одним из выражений этой системы, но он включал такие важные идеи, как “всеобъемлющую концепцию безопасности”, а также убежденность в том, что “безопасность неделима и что безопасность каждого неразрывно связана со всеми остальными”. Он включал идею о том, что “безопасность одного государства не может укрепляться за счет безопасности других государств”; он повторяет принцип суверенного равенства – “права принадлежать или не принадлежать к двусторонним или многосторонним договорам” – и устанавливает решение “не использовать военное превосходство над каким-либо другим государством-участником”. Эти и многие другие принципы были полностью одобрены в Латвии. С практической точки зрения, реализация КП не создавала для Латвии никаких проблем, так как все основные принципы уже присутствовали в ее законодательстве. Хотя КП и был прекрасным выражением отношений ответственности и сотрудничества, однако, не содержал серьезных инструментов для обеспечения прав маленьких действующих субъектов в случае недружелюбных государственных отношений или государственных отношений, не основанных на принципах сотрудничества. Это, по сути, документ, функционирующий, “пока всё хорошо”. Поэтому КП является в большей степени барометром, позволяющим нам измерить погодные условия международных отношений и демонстрирующим, насколько ответственно государства-члены выполняют свои обязанности в отношении КП. КП в большей степени предоставляет основные руководящие направления и общие стандарты, а не механизм для принуждения государств устанавливать функционирующую систему демократического контроля. Для того, чтобы ввести систему обороны и форму демократического контроля вооруженных сил, существующих в Латвии в настоящее время, среди государств ОБСЕ будет использоваться меняемый ежегодно опросный лист КП, так как это наиболее эффективным образом структурирует основополагающие моменты, содержащиеся в Кодексе.

*Терроризм:* Первый пункт опросного листа начинается с вопросов, связанных с мерами, предпринимаемыми в предотвращении терроризма и противодействии ему, в частности, участие в международных со-

глашениях. На первый взгляд, кажется, что такой вопрос не имеет ничего общего с контролем вооруженных сил. Но, подходя к данной проблеме в более широком плане, мы должны понимать, что эффективный контроль над вооруженными силами охватывает все коэрцитивные государственные институты, обладающие средствами принуждения, включая внутренние силы безопасности, военизированные структуры, службы разведки и полицию. Различные пути борьбы с терроризмом говорят о необходимости не ограничиваться дискуссиями по чисто военным учреждениям. Так как другие, не полностью военные инструменты будут использоваться более часто для направления усилий против террористических угроз, демократический контроль и надзор за такими инструментами становятся обязательными. В противном случае, демократические общества и их ценности могут быть подвергнуты риску излишком антитеррористических стратегий, которые, как это ни парадоксально, разработаны для защиты таких обществ и ценностей. Таким образом, проблема нахождения верного баланса между безопасностью и эффективностью, с одной стороны, и гражданскими свободами и привилегиями, которые проявляются в военно-гражданских отношениях, с другой, также становится актуальной в свете террористических угроз.

После трагических событий 11 сентября 2001 года, данная часть КП становится все более важной. В ОБСЕ не прекращается дискуссия о том, что, возможно, нужно разработать отдельный опросный лист, касающийся соответствия государств-участников международным соглашениям и нормам для борьбы с терроризмом. В этом отношении Латвия всегда осуждала терроризм во всех его формах и проявлениях, какими бы ни были намерения и кем бы ни был преступник. Она рассматривает терроризм как серьезное преступление, подлежащее преследованию, наказанию или экстрадиции в соответствии с ее уголовными и иными законами. В действующем уголовном праве (вступившем в силу с 1 апреля 1999 года) содержится специальная Статья 88 о терроризме. До настоящего момента Латвия подписала и ратифицировала шесть международных конвенций и сейчас находится в процессе принятия еще шести других международных конвенций и протоколов, касающихся антитеррористических мер. Однако, несмотря на принятие всех этих правовых мер и оформление антитеррористических стратегий, латвийские власти хорошо осознают опасности, которые могут встать на пути их исполнения институтами, обладающими средствами надзора и законного принуждения. Их эффективный политический контроль, надзор и учет рассматриваются в качестве очень существенных при гарантии того, что демократическая ткань гражданского общества, стремясь достигнуть большей безопасности, не пострадает. Ценный опыт этих усилий



можно почерпнуть из вынесенных уроков по развитию демократического контроля над военными.

В опросном листе КП большее внимание уделяется вопросам конституционно учрежденных полномочий и порядка гарантии эффективного демократического контроля вооруженных сил, военизированных организаций, сил внутренней безопасности, разведки и полиции. Краткий взгляд на безопасность, разведку и полицейский аппарат показывает, что, по крайней мере, с точки зрения правовых рамок, Латвия имеет достаточно разработанный механизм для политического контроля и надзора. В Статье 3 Закона о Национальных вооруженных силах указывается, что Служба безопасности парламента и Президента является компонентом Национальных вооруженных сил. Система национальной безопасности также содержит три отдельных службы разведки: Бюро защиты Конституции, Военную службу контрразведки и Полицию безопасности. Закон о национальной безопасности определяет Бюро защиты Конституции и Полицию безопасности в качестве властей внутренней безопасности, а специальные законы регулируют их деятельность. Военная служба контрразведки является государственной властью, находящейся под надзором министра обороны. Бюро защиты Конституции обеспечивает оперативный контроль других служб безопасности. С политической точки зрения, Совет национальной безопасности осуществляет контроль над всеми этими службами, а Комиссия национальной безопасности осуществляет парламентский контроль над секретными службами.

Правовая основа для деятельности полиции обеспечивается Конституцией, Законом об институтах национальной безопасности, Законом о полиции, Законом об оперативных актах и другими законами и внутренними положениями, а также международными договорами, регуливающими защиту национальной безопасности и экономического суверенитета. В соответствии со Статьей 38 Закона о полиции правительство, министр внутренних дел и местные органы власти контролируют полицию в рамках их собственных сфер компетенции. Также генеральный прокурор и его уполномоченные прокуроры обеспечивают правовую ответственность и интеграцию институтов национальной безопасности, включая силы полиции. Все эти институты также находятся под национальным контролем судебной власти в соответствии с Законом об оперативных актах. Несколько более спорным во внутренней дискуссии был вопрос о военизированных силах, так как он выдвигал на повестку дня вопрос о том, были ли действительно в Латвии такие силы. Единственным возможным кандидатом на такой статус являлась *Земессардзе*, но так как она полностью интегрировалась в ЛНВС под четко определенным и объединенным командованием и системой кон-

троля, было сделано заключение, что в Латвии не существует военизированных сил. Однако, в рамках понятия “военизированный” нужно упомянуть, что Закон о национальных вооруженных силах устанавливает, что Отдел безопасности Банка Латвии в период военного времени или чрезвычайных ситуаций, а Пограничная охрана – в период военного времени, будут предписаны к структуре Латвийских национальных вооруженных сил.

*Демократический контроль ЛНВС:* В Пункте VII Кодекса поведения отражается целый спектр вопросов, касающихся демократического политического контроля военных, эффективного направления действий военных, мер, направленных на защиту от случайного или неавторизованного применения военных средств, процессов национального планирования и принятия решений, процессов определения военного состояния и многих других существенных элементов демократического руководства со стороны военных. Прежде всего, будут детально разработаны роли парламента, Президента и правительства.

В Республике Латвия существует система парламентской демократии, основанной на свободных выборах, проводимых каждые четыре года. Избранный парламент, Саейма, назначает правительство и контролирует его деятельность в соответствии с Конституцией Латвии. Парламент устанавливает задачи для вооруженных сил посредством национального законодательства. В его прерогативы входят также объявление войны и мира. Он определяет размер ЛНВС в мирное время и подтверждает назначение и отставку Командующего ЛНВС. Парламентские бюджетные ассигнования, сопровождаемые парламентским надзором исполнения министерством обороны ежегодного бюджета, являются ключевыми элементами контроля. Парламентский контроль обеспечивает прозрачность для процесса составления бюджета. Тем временем, правительство обладает полномочиями принимать решения в отношении всеобщей организации национальной обороны в рамках, установленных парламентом. МО формулирует и исполняет государственную политику обороны, в то время как министр обороны с политической точки зрения несет ответственность перед парламентом. Правительство назначает и увольняет Командующего *Земессардзе*. Президент, избранный парламентом, является Верховным Главнокомандующим ЛНВС. Он предоставляет офицерам воинские звания по службе. В обязанности президента входит провозглашение объявления войны (в соответствии с решением парламента). В военное время президент назначает Главнокомандующего ЛНВС. Командующий ЛНВС непосредственно подчиняется министру обороны. Заместитель Командующего ЛНВС, в соответствии с продолжающейся реформой ЛНВС, выполняет оперативное командование ЛНВС. Распределение обязанностей разъясняется в

Законе о Национальных вооруженных силах и в Законе о национальной безопасности. Таким образом, полное планирование национальной безопасности, ее управление, командование и контроль в конечном счете определяются рамками процесса политического принятия решений и рамками, установленными Конституцией и законодательством. Конституционные и правовые рамки обеспечивают прозрачность и ясное разделение полномочий между президентом, парламентом и правительством, включая министра обороны.

За последние несколько лет Латвия достигла существенного прогресса в гармонизации и улучшении своего оборонного законодательства. Задачи и обязанности органов власти и институтов, ответственных за систему национальной безопасности, принципы и порядок координации, выполнения и контроля над их деятельностью были разработаны в Законе о национальной безопасности. Данный закон определяет разделение труда между военным и гражданским руководством и является достаточно прозрачным, чтобы сформировать у общественности четкое представление, чем занимается министр обороны. Закон о национальных вооруженных силах устанавливает состав Национальных вооруженных сил, их миссию, задачи, структуру управления, финансирование Национальных вооруженных сил и порядок осуществления контроля над вооруженными силами. В парламенте не так давно было проведено два закона: Закон о мобилизации и Закон об обязательной воинской службе. В последнем законе даются общие положения воинской службы, которые определяют обязанности и права солдата, обеспечение, социальные гарантии, а также аспекты, касающиеся гражданской службы. Закон определяет основные правовые, экономические и социальные положения для обязательной воинской службы. При необходимости, его цель состоит в том, чтобы обеспечить военную силу посредством призыва и привлечь граждан Латвии к обороне государства. Данные законы формируют правовую основу системы обороны, которые характеризуются демократическим контролем над военными.

Дополнительным и, конечно, важным элементом эффективного гражданского контроля вооруженных сил является то, что соответствующий институт гарантирует, что вооруженные силы действуют исключительно в конституционных рамках и преследуют только предписанные им задачи. В Главе II, Статьи 6, определяются следующие задачи ЛНВС:

- Обеспечивать и защищать целостность и суверенитет государственной территории, территориальных вод и воздушного пространства.

- Принимать участие в операциях по поддержанию мира в соответствии с национальными законами и международными договорами.
- Обучать военный персонал и резервистов.
- Оказывать помощь населению в случае возникновения угроз и чрезвычайных ситуаций в соответствии с законодательством.

Другие обязанности также могут назначаться только с разрешения правительства. Министр обороны осуществляет надзор над вооруженными силами в выполнении ими вышеперечисленных задач и миссий. Он/она располагает соответствующими вспомогательными структурами для обеспечения правомерности действий вооруженных сил, такими как Генеральный инспектор и Отдел аудита МО. Кроме того, существует также Военная полиция при Командующем ЛНВС.

Помимо этих достаточно юридических инструментов, МО также располагает определенными более усложненными инструментами, способствующими обеспечению того, что военные ведут свои дела таким образом, который соответствует демократическим нормам и ценностям, а также в соответствии с международными обязательствами Латвии. Парламентом был ратифицирован Международный гуманитарный закон (Женевские конвенции и Дополнительные протоколы). Кроме того, в национальные правовые законы были введены другие международные нормы, конвенции и обязательства, регулирующие вооруженный конфликт. Поэтому в Академии национальной обороны был организован курс по международному законодательству в области обороны, включая международное гуманитарное право, Кодекс поведения по военно-политическим аспектам и другие международные нормы, конвенции и обязательства, регулирующие вооруженные конфликты. Таким образом, образование военнослужащих стало одним из основных средств в деле внедрения демократических ценностей и их соблюдения и гарантии того, что проведение военных операций не выходит за границы того, что является приемлемым для демократического латвийского общества.

Дальнейшее внимание было сосредоточено на росте общественного понимания и поддержке вооруженных сил через открытость и прозрачность. Открытые дискуссии в отношении развития вооруженных сил, прозрачность их бюджета и финансов, строгое соблюдение установленных законов и дискуссии о новых концепциях, планах и законах для вооруженных сил способствовали росту общественной заинтересованности и пониманию. Для достижения прозрачности в функциях, деятельности и расходах ЛНВС в 2000 году была введена практика отчета перед парламентом, касающегося оборонной политики государства и

статуса ЛНВС. Общественность может открыто ознакомиться с годовым отчетом, который называется “Белая книга”. Ежегодно готовится и публикуется регулярное детальное разъяснение бюджетных расходов на оборону. Оно объясняет парламенту и общественности, как использовался оборонный бюджет. В подобном русле в Конституции четко определен принцип доступа общественности к официальным документам. Он предусматривает общественное право доступа к официальным документам, хранящимся у органов власти, включая вооруженные силы. Это право ограничивается только в том случае, если в документах содержатся жизненно важные аспекты национальной безопасности, экономических и политических интересов или информация, полученная в двустороннем порядке через “Купертино” с другими государствами или международными организациями. В самой системе обороны информация, предоставляемая частным лицам и средствам массовой информации, должна быть в соответствии с законами о гласности информации, о государственных секретах, о национальной безопасности, о национальных вооруженных силах, о национальной гвардии и другими правительственными нормами и военными положениями.

Однако, основа для тесных связей между вооруженными силами, *Земессардзе* и латвийским обществом в целом восходит к дням первого периода независимости. Гордость за свои собственные вооруженные силы, пустившие глубокие корни в обществе, скрепила узы, которые существуют поныне, несмотря на то лютое неприятие, которое латыши имели по отношению к армии советской оккупации. Популярность вооруженных сил продолжает расти с каждым годом. “День открытых дверей” стал популярным событием, и сейчас все воинские части применяют его на практике. Родителей новобранцев приглашают наблюдать за церемонией принятия присяги и на встречи с офицерами и сержантами, ответственными за благополучие их сыновей. В прошлом году одним из самых популярных событий стало приглашение представителей прессы, которые целый день провели в войсках. Это было крайне интересно и вызвало положительную оценку общественности. Такая деятельность помогает понимать латвийские национальные вооруженные силы, их повседневную жизнь и их миссию. Это понимание способствует доверию, уверенности и взаимодействию между обществом и его вооруженными силами.

### **Заключение**

В этой статье, позитивной, насколько это могло бы быть, не ставилась задача доказать, что система демократического контроля вооруженных сил в Латвии настолько прекрасна и идеальна, что ее уже нельзя совершенствовать. Эта система все еще находится в процессе строи-

тельства, хотя и функционирует достаточно хорошо. В систему были встроены главные принципы демократического контроля, и сейчас задача состоит в том, чтобы выработать более конкретные положения, детально объясняющие законы, и обеспечить постоянное соответствие этим нормам в повседневной жизни. Инстанции командования и разделение обязанностей между парламентом, президентом, правительством, министром обороны и командующим Латвийскими национальными вооруженными силами достаточно четко определены и закреплены законами. За последние одиннадцать лет система зарекомендовала себя достаточно логичной, и не произошло никакого серьезного инцидента или неправильного понимания.

Однако, молодой возраст латвийской демократии и ее вооруженных сил является как преимуществом, так и помехой. Много было сделано за последнее десятилетие, но до сих пор имеют место факты того, что люди не осознают в полной мере свои права и обязанности. Это проблема существеннее, чем просто административная или организационная; она в основном связана с тем, что законодательство развивалось быстрее, чем способность оценить изменения и новые события. Такие же трудности испытывает и процесс развития системы обороны, нередко требующей разработки новых законов или положений. В этом отношении два последних года были продуктивными и требовали приложения больших усилий. Были окончательно разработаны и приняты некоторые важные законы и положения, такие как Закон о мобилизации, Закон об обязательной воинской службе, Закон об альтернативной службе, Руководство по воинской дисциплине солдат. Были произведены изменения в Законе о национальных вооруженных силах и Законе о национальной безопасности. Несомненно, такие изменения улучшают систему, уточняют и разъясняют разнообразные задачи, но потребуется какое-то время для их полной реализации. Законодательный аппарат, контролирующие механизмы и структуры исполнения способны работать в тесном контакте друг с другом для поиска оптимальных решений по многочисленным проблемам, но также потребуется определенное время, чтобы такие решения были полностью усвоены системой. И последнее, имеющее отношение к сказанному выше: необходимо подчеркнуть, что не существует единой универсальной модели демократического контроля вооруженных сил, которая могла бы применяться для каждого государства. В первые пять лет независимости в Латвии витали идеи использования существующих моделей других государств, но все такие идеи были обречены на провал. Самое важное – это следовать основным принципам, но при этом каждое отдельное государство ответственно не только за выработку точного определения того, каким образом эти принципы будут включены в отечественное законодатель-

ство, но и того, каким образом они будут применяться в повседневной практике.





## **Демократический контроль вооруженных сил Литвы**

*Алгирдас Гришиус и Кестутис Паулаускас<sup>1</sup>*

С распадом Варшавского договора и самого Советского Союза в начале девяностых годов двадцатого столетия, государства Центральной и Восточной Европы, включая прибалтийские государства, оказались перед лицом сложных задач перехода к демократии. Страны Центральной и Восточной Европы (в особенности прибалтийские страны) должны были провести реформы своего политического, экономического и социального порядка путем уничтожения остатков советского наследия, глубоко укоренившегося во многих сферах общественной жизни и в самом менталитете людей. Парадоксально, но прибалтийские государства, являвшиеся республиками бывшего Советского Союза, имели меньше проблем в установлении гражданского контроля над вооруженными силами, чем государства бывшего Варшавского договора, которые были в своем большинстве суверенными государствами. До 1990 года у прибалтийских государств просто не существовало никаких национальных вооруженных сил. Они начали построение своих соответствующих учреждений национальной обороны с нуля, таким образом избежав спорных проблем, которые были связаны с реформированием сектора обороны и с которым столкнулись другие государства Центральной и Восточной Европы. С другой стороны, у прибалтийских государств не было никакого исторического опыта в отношении демократии, и отсутствие такого опыта являлось ухудшающим фактором в процессе демократических преобразований в 1990-х годах. В данной работе будет описан конкретный случай развития демократического контроля вооруженных сил Литвы.

### **Исторический контекст**

Исторические данные военно-гражданских отношений в межвоенный период весьма противоречивы. С одной стороны, Литовские вооруженные силы формировались из добровольцев, которые сражались за повторное восстановление литовской государственности в 1918–1920 годах. Эти добровольцы смогли противостоять нападениям российских захватчиков и некоторых польских военных подразделений, и эта победа принесла славу литовским военным и получила благодар-

---

<sup>1</sup> Д-р Алгирдас Гришиус и г-н Кестутис Паулаускас работают в Институте международных отношений и политологии Вильнюсского университета, Литва.

ность всей нации. Однако после военного переворота 1926 года военно-гражданские отношения ухудшились. Парламент (Сейм) был распущен, и лидер правого крыла националистической партии Атанас Сметона был утвержден в роли президента, в действительности став авторитарным лидером государства до момента советской оккупации в 1940 году. В течение этого периода политические партии были запрещены, а средства массовой информации подвергались цензуре. Военный аппарат получил огромную автономию от гражданских властей и, в то же самое время, являлся одним из оплотов, на которых держался авторитарный режим. Данные события неизбежно затронули военно-гражданские отношения в стране.<sup>2</sup> Однако, разрыв, возникший между военными и обществом после переворота в конце концов сократился и к началу Второй мировой войны практически сошел на нет. В этом отношении средства массовой информации сыграли положительную роль: радио, газеты и журналы обеспечивали общество большим количеством информации о вооруженных силах, условиях их жизни, военном оснащении и так далее. Многие мероприятия общественного характера (особенно, касающиеся спорта и культуры) также способствовали сближению военных с обществом.<sup>3</sup> В 1940 году, после неудачной попытки политических властей организовать вооруженную защиту против советской агрессии, закончилось как существование независимого Литовского государства, так и его вооруженных сил. Некоторые из военных, однако, развернули кампанию по оказанию вооруженного сопротивления по окончании Второй мировой войны. Последовавшая партизанская война в литовских лесах длилась более десятилетия.

При советском режиме деятельность военного аппарата тесно переплеталась с деятельностью коммунистической партии и подчинялась ей. Такие взаимоотношения между военными и государственными властями никоим образом не относились к сфере демократического контроля, так как не было самого гражданского общества, а система характеризовалась отсутствием демократически избранных представителей. В большинстве войск, находившихся на территории Литвы, призывники прибывали из других советских республик, в то время как литовские жители посылались за пределы Литвы. Напряженные отношения между литовским обществом и армией-оккупантом достигли своего апогея во время событий января 1991 года. Эти события рассматривались в ка-

---

<sup>2</sup> Авторы ссылаются на мемуары бывшего Командующего Литовскими вооруженными силами (1935–1940), ген. Стасиса Раштикиса: см. литовское издание S. Raštikis (Раштикис С.) *Kovose dal Lietuvos* (Вильнюс: Lituanus, 1990), 380.

<sup>3</sup> Там же, 385

честве попытки советских войск свергнуть демократически избранное законное правительство Литвы и пресечь движение за независимость.<sup>4</sup>

После восстановления независимости прибалтийские государства, как и страны Центральной и Восточной Европы, должны были приложить максимум усилий, чтобы построить новые демократические институты, новые вооруженные силы, а также установить механизмы гражданского контроля над военными. Создание в Литве учреждения национальной обороны началось в первые же дни после восстановления независимости. Правительство Литвы создало Отдел национальной обороны 25 апреля 1990 года – буквально через полтора месяца после объявления независимости. В 1991 году отдел был преобразован в Министерство национальной обороны (МНО). Образование Литовских вооруженных сил (ЛВС) развивалось одновременно. Первоначально они состояли из добровольцев и бывших офицеров Советской армии. И, хотя на первом этапе остаточное влияние советской военной школы продолжало сохраняться среди некоторой части офицерского корпуса, в конечном итоге оно ушло в небытие, и ЛВС окрепли и увеличились настолько, чтобы стать хорошо подготовленными национальными вооруженными силами западного образца. Двенадцать лет свободы и независимости обеспечили более или менее достаточную эмпирическую основу для критического анализа прогресса, сделанного Литвой по ухабистой дороге на пути к консолидации демократии, и ее окончательной задачи – безопасного и процветающего гражданского общества. Также может быть дана должная оценка достижений и неудач демократического правления в создании и обеспечении функционирования системы национальной безопасности. Национальный анализ и исследования по теме военно-гражданских отношений в целом, и демократического контроля вооруженных сил – в частности, до сегодняшнего момента были достаточно скудными.<sup>5</sup> С одной стороны, период независимости был

<sup>4</sup> 13 января 1991 года советские танки стали давить невооруженных людей, мирно протестующих близ телевизионной башни в Вильнюсе. 13 людей погибло, многие были ранены. Хотя Литва и объявила о своей независимости 11 марта 1990 года, международное признание она получила только после неудачной попытки военного переворота в России в августе 1991 года.

<sup>5</sup> Одна из последних статей по этой теме: Urbelis, V. and T. Urbonas (Урбелис В., Урбонас Т.). “The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania.” (“Проблемы военно-гражданских отношений в вооруженных силах: случай Литвы”). В *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards.* (Демократический контроль над военными в посткоммунистической Европе: охрана охраняющих). Под ред. А. Cottey, Т. Edmunds, А. Forster. (Коттей, А., Эдмундс Т., Фостер А.). Лондон: Palgrave Publishers Ltd., 2002., 108–125. В этой статье дается прекрасный исторический обзор развития ЛВС и гражданского контроля военных в Литве на протяжении последнего десятилетия. Однако, в ней мало говорится о существо-

слишком короток, чтобы сделать какие-либо детально разработанные заключения по этой проблеме. С другой стороны, военно-гражданские отношения, кажется, не были никогда достаточно важной проблемой, стоявшей на политической повестке дня Литвы, для того чтобы привлечь внимание ученых. Авторы этой статьи попытаются внести свой вклад в исследование, касающееся данной темы, схематично очертив развитие демократического контроля ЛВС с момента восстановления Литвой независимости и акцентируя особое внимание на современном положении дел.

Сама концепция демократического контроля вооруженных сил без преувеличения очень сложна и многогранна. Если демократический контроль вооруженных сил должен пониматься просто в терминах политического контроля военных со стороны законных, демократически избранных государственных властей, то все, что нужно сделать, это просто просмотреть Конституцию и другие основные законы конкретной страны, чтобы обнаружить, правильно ли осуществляется демократический контроль.<sup>6</sup> Однако возникает намного больше вопросов, когда приходишь к осознанию того, с чем связано успешное осуществление демократического контроля на практике. Чтобы найти ответы, очень важно проанализировать исторический, социальный, экономический, культурный, а также международный контекст. Дальнейший анализ будет сосредоточен на двух взаимосвязанных измерениях: 1) правовые и институциональные рамки демократического контроля вооруженных сил; и 2) функциональные отношения между системой национальной безопасности, государственной обороной и внешней политикой, а также расширяющейся ролью военных во внутренней политике и в самом обществе.

### **Демократический контроль вооруженных сил: теория против практики**

С теоретической точки зрения, демократический контроль не видится как нечто сложное. Избранные представители и правительство должны принимать основополагающие решения в отношении политики в области обороны и вооруженных сил конкретной страны. По крайней мере,

---

ющих на сегодняшний день проблемах гражданского контроля ЛВС в секторе национальной безопасности.

<sup>6</sup> Авторы заимствуют определение, предложенное А. Cottey, Т. Edmunds, and А. Forster (Коттей А., Эдмундс Т., Фостер А.) в "Introduction: The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe," ("Введение: проблема демократического контроля вооруженных сил в посткоммунистической Европе"), в *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, (Демократический контроль над военными в посткоммунистической Европе), ред. А. Cottey, Т. Edmunds, А. Forster (Коттей А., Эдмундс Т., Фостер А.), 6.

так должно быть в демократии. На практике, к сожалению, не все так просто. Действительные пути и средства, следуя которым гражданские лица должны осуществлять контроль своих военных учреждений, являются проблемой, присущей любому государству, независимо от того, зрелая ли в нем демократия или царит авторитарный режим. Прежде всего, нужно учитывать особый социальный статус вооруженных сил, поскольку вооруженные силы являются принудительным институтом, обладающим средствами законного принуждения, над которыми государство держит монополию. Структура вооруженных сил, их строгая иерархия подчиненности, обязательная воинская повинность и консервативные традиции могут показаться в какой-то степени противопоставленными ценностям демократии, на которых она держится. Однако, принимая во внимание жизненно важную задачу, которую призваны исполнять вооруженные силы – защиту родины, общество обычно готово принять некоторый дефицит демократии по отношению к военным и их исключительному, а в некоторых случаях привилегированному статусу.

В то же самое время, поскольку вооруженные силы обладают средствами принуждения, они могут представлять основную угрозу демократическому политическому порядку, как они это доказывали уже много раз в различных уголках земного шара. Военные перевороты были обычной практикой в межвоенный период и по всей Европе, включая Литву, и по всему миру. В Латинской Америке был установлен небывалый рекорд, суть которого заключалась в том, что в 1979 году девятнадцать правительств стран этого континента – от Аргентины до Мексики – возглавлялись военными офицерами.<sup>7</sup> Военные могут эксплуатировать определенные политические полномочия и проявлять некоторую автономию даже в зрелых демократиях. И, хотя в эпоху после окончания “холодной войны” перевороты и военные правительства достаточно редки (пример Пакистана, возможно, наиболее известен на сегодня), существует множество других путей, следуя которым военное учреждение может подрывать нормы демократического правления (здесь речь не идет об авторитарных режимах, где армия является существенным инструментом в осуществлении контроля над населением). Отсюда возникает фундаментальный вопрос, поднимаемый еще Платоном в его “Республике” и неоднократно цитируемый после: “Кто охраняет охрану?”. Неспособность осуществления демократического контроля “охраны” на практике делает актуальными сложные теоретические во-

<sup>7</sup> См.: L. W. Goodman (Гудман Л.В.), “Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era,” (“Военно-гражданские отношения в эпоху после окончания “холодной войны”). *USIA Electronic Journal* 2: 3 (июль 1997), at <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijde/goodman.htm>.

просы о природе военно-гражданских отношений и их воздействии на ценности современного гражданского общества.<sup>8</sup>

С одной стороны, гражданский контроль вооруженных сил может рассматриваться в качестве предпосылки для осуществления демократического правления. С другой стороны, сам демократический контроль появляется в результате консолидированной демократической системы. Смысл существования демократического контроля состоит в большей степени в том, чтобы подчинить безопасность и вопросы обороны более широким задачам конкретной нации, а не в поиске других окольных путей. Цель вооруженных сил состоит в служении обществу и защите его; вооруженные силы происходят из общества, но не определяют его.<sup>9</sup> Именно поэтому для демократий переходного периода так важно разработать соответствующие процедуры и инструменты демократического контроля вооруженных сил.

Можно определить три требования для осуществления эффективного демократического контроля вооруженных сил:

1. Функционирующие демократические рамки государства, включая верховенство закона, разделение исполнительной, законодательной и судебной властей, соблюдение прав человека и гражданских прав и свобод, а также свободные демократические выборы (все они являются решающими элементами в функционировании демократического контроля).
2. Четкая субординация вооруженных сил правительству и подотчетность парламенту (который в свою очередь подразумевает подотчетность народу).
3. Политический нейтралитет вооруженных сил и воздержание от какого-либо вмешательства в какие-либо внутривнутриполитические дела. Это положение обеспечивается законными наказаниями за нарушение демократического контроля и надежно поддерживается действенными институтами по обеспечению правопорядка.

---

<sup>8</sup> Возможно, наиболее всеобъемлющая общая теория военно-гражданских отношений содержится в классическом труде Самюэля Хантингтона. См.: Samuel P. Huntington, (Самюэл П. Хангтингтон) *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations (Солдат и государство: теория и политика военно-гражданских отношений)*, (Кембридж: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957).

<sup>9</sup> Данное положение включено в литовское законодательство. В статье 18 Закона об основах национальной безопасности четко указывается, что вооруженные силы преданы Республике Литва, ее конституции, служат государству и обществу и подчиняются правительству, избранному демократическим путем литовскими гражданами. Английский перевод Закона см.: <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>.

Переход к демократическим структурам и процедурам в Литве представлял собой в достаточной степени историю успеха: имея хорошо действующий демократический конституционный порядок, военный аппарат подчинялся гражданским властям и был подотчетен законодателям. Так как у вооруженных сил Литвы достаточно выражен политический нейтралитет, то и не возникает вопроса или сомнения в том, существует ли формальный, демократический контроль вооруженных сил в Литве. Однако, результаты его фактического выполнения – это уже другой вопрос, который требует более детального исследования.

Дальнейший анализ будет сосредоточен на трех институциональных измерениях теории и практики демократического контроля в Литовских вооруженных силах: конституционной и правовой основе демократического контроля, исполнительном контроле ЛВС и парламентском надзоре как исполнительных органов власти, ответственных за оборонную политику, так и вооруженных сил.

### Правовые рамки

Верховенство закона – существенное предварительное условие для осуществления демократического контроля вооруженных сил.<sup>10</sup> Более того, верховенство закона является в равной степени важной предпосылкой для демократического контроля вооруженных сил как в старых демократиях, так и в государствах переходного периода. Конституционные и правовые положения о компетенции и обязанностях различных государственных институтов в отношении аппарата обороны и механизмов надзора и учета являются крайне важными для любого демократического государства.

Очевидно, что до принятия Конституции Литвы 13 октября 1992 года не существовало вообще никакой законодательной основы, регулирующей вопросы национальной безопасности и вопросы военного характера.<sup>11</sup> В Конституции также мало подробностей по этой теме. Однако в главе XIII Конституции приводятся основные положения национальной обороны. В соответствии со статьей 140 данной главы, Государственный совет по обороне, состоящий из президента (председатель Совета), премьер-министра, председателя парламента (Сейма), министра обороны и командующего вооруженными силами, обсуждает и координирует

<sup>10</sup> Для всеобъемлющего изучения правовых аспектов гражданского контроля над военными см.: В. Vankovska, ed., (Ванковска Б., ред.), *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies (Правовые рамки демократического контроля вооруженных сил и сектора безопасности: нормы и реальность/реальности)*, (Белград: Goragraf, 2001).

<sup>11</sup> Версию Конституции Республики Литва на английском языке можно найти по следующему веб-адресу: <http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=21892&Condition2=>.

основные вопросы национальной обороны. В этой же статье четко и однозначно устанавливается прямая подотчетность правительства, министерства национальной обороны и командующего вооруженными силами парламенту для осуществления управления вооруженными силами Литвы. С правовой точки зрения, данное положение может рассматриваться как краеугольный камень демократического контроля в Литве. В соответствии со статьей 140 президент назначается также на должность верховного командующего вооруженных сил Литвы. Данная статья запрещает назначение военнослужащего действительной службы министром национальной обороны. Помимо других важных положений в Конституции Сейму было предоставлено право, а также обязанность применять военное положение, объявлять мобилизацию и принимать решения по использованию вооруженных сил для защиты отечества против внешних угроз и для выполнения международных обязательств (см. статью 142 Конституции).

После установления этих основ разработка более четкого и подробного законодательного базиса шла очень медленно, что вызывало определенные практические и технические трудности при создании системы национальной обороны. Парадоксально, но демократический контроль являлся руководящим принципом в развитии системы национальной обороны Литвы, несмотря на отсутствие какого-либо правового базиса и четкого понимания того, в чем заключается само понятие демократического контроля. Как было упомянуто выше, Литва совместно с двумя другими прибалтийскими государствами начала образование своих соответствующих вооруженных сил с нуля. Даже не стоит упоминания, что этот процесс возглавляли гражданские власти. Например, гражданское руководство Литвы не допустило пагубной практики назначения командующего вооруженными силами в качестве лица, непосредственно отвечающего за управление вооруженными силами и осуществление контроля над ними. И, хотя в 1993 году такой пост появился в структуре аппарата национальной безопасности (частично из-за исторического наследия), он был непосредственно подчинен министру национальной обороны.<sup>12</sup>

Однако только после принятия в 1996 году Закона об основах национальной безопасности практические достижения демократического контроля были введены в то, что сейчас рассматривается наиболее существенным законом о национальной безопасности Литвы. В главе 8 данного Закона разработаны и развиты положения Конституции в от-

---

<sup>12</sup> В странах Запада является обычной практикой, когда глава вооруженных сил выполняет функции начальника обороны. В Литве обязанности начальника обороны поделены между начальником штаба обороны, командующим вооруженными силами и командующим наземными (полевыми) войсками.



ношении демократического контроля. В этой главе закрепляется конституционное условие, что любые решения в области политики обороны и вооруженных сил должны приниматься демократически избранным гражданским правительством, при этом в ней добавлено, что политика в области обороны и расходы на оборону должны носить публичный характер. В ней также указывается, что не только министр национальной обороны не может быть военнослужащим действительной службы, это положение также распространяется и на министра внутренних дел, его заместителей и генерального директора Отдела государственной безопасности (внешняя разведка и служба контрразведки). В законе четко устанавливаются основные принципы и порядок осуществления исполнительного контроля над вооруженными силами со стороны правительства. Сейм собственными полномочиями наделил себя правом на осуществление парламентского контроля, регулирующего деятельность вооруженных сил и других институтов национальной безопасности, включая Отдел государственной безопасности и войска полиции, путем применения законодательства и дисциплинарных актов. Однако закон так и не смог выработать четкого определения парламентского надзора и предоставил лишь ограниченные инструменты отчетности и контроля.

Правовой базис национальной безопасности Литвы в дальнейшем укрепился с принятием в 1998 году Закона об организации Службы национальной безопасности и военных дел. Только с принятием этого закона в законодательстве было четко установлено, что Сейм определяет сумму денежных средств, которые должны быть выделены на развитие вооруженных сил, на приобретение оружия и на другие вспомогательные нужды, хотя на практике это существовало задолго до принятия закона. В этом законе вновь подчеркивалось, что политика в области национальной обороны и выделение денежных средств, утвержденных Сеймом на нужды обороны, должны быть частью публичного отчета. Закон не ввел ничего нового в терминах исполнительного контроля, а только парафразировал положения, установленные в Законе об основах национальной безопасности.

Стратегия военной обороны, которая была одобрена Государственным советом безопасности в октябре 2000 года, ни в коей мере не являлась новаторской в терминах определенных положений, касающихся демократического контроля. Однако, благодаря данному документу был создан демократический гражданский контроль над ЛВС как один из четырех фундаментальных принципов литовской оборонной политики, наряду со средствами устрашения, тотальной и безусловной обороной и евро-атлантической солидарностью в отношении коллективной безопасности. Примечательно, что приоритетным среди этих принципов стал

принцип демократического контроля, выделяемый как краеугольный камень литовской оборонной политики.

С принятием 28 мая 2002 года Стратегии национальной безопасности образование правовой системы национальной безопасности было выделено в самостоятельный элемент. Так как все правовые положения, касающиеся демократического контроля ЛВС, уже функционировали, данный документ лишь повторил, что демократический контроль является одной из основных концепций литовской оборонной политики. Весной 2002 года официальные лица Министерства национальной обороны заявили о завершении выполнения программы “Цель Партнерства” Процесса планирования и анализа в рамках НАТО по адаптации правовой системы. Однако, процесс строительства правовой основы не был таким гладким, как это могло показаться; понадобилось двенадцать лет на принятие стратегии национальной безопасности, которая должна была стать первоначальным основным документом в области национальной безопасности и планирования. Кроме того, образование правовой системы – это в большей степени непрерывный процесс, чем окончательный результат.

Просто существование конституционных и правовых рамок для демократического контроля вооруженных сил может рассматриваться как достаточное условие для соответствия формальным демократическим критериям. Однако на практике оно может совсем не функционировать, если оно не внедрено в демократичном окружении с его эффективными демократическими политическими институтами и с возникающим, но еще не установившимся, сознательным гражданским опытом. Основная проблема, с которой сталкиваются государства переходного периода, включая Литву, состоит не в отсутствии правовых норм, а, прежде всего, и это главное, в их неудовлетворительном или же слабо разработанном способе выполнении. Существует спектр политических, социальных, технических и даже культурных ограничений для правовых рамок как средств введения демократического контроля над сектором национальной безопасности. Они исследуются ниже.

### **Исполнительный контроль**

Центральным принципом демократического контроля вооруженных сил является то, что вооруженные силы должны при любых обстоятельствах оставаться строго подчиненными правительству. Авторы полагают, что следующие принципы должны представлять собой минимальные требования функционирования исполнительного контроля вооруженных сил:

- Четкая инстанция командования с гражданским руководителем во главе.
- Гражданский министр обороны и само министерство, по крайней мере, частично состоящее из гражданских лиц.
- Подчиненность персонала, работающего в сфере обороны, министерству обороны.

Все эти элементы должным образом присутствуют в системе национальной обороны Литвы. Инстанция командования системой национальной обороны Литвы представлена на схеме ниже.

### Структура национальной обороны: инстанции командования



В демократических странах вооруженные силы обычно приносят клятву верности служению главе государства, как воплощению нации.<sup>13</sup> Литва не является исключением; президент Республики Литва является Верховным командующим Литовских вооруженных сил. В случае вооруженного нападения на государство или при возникновении угрозы суверенитету или территориальной целостности государ-

<sup>13</sup> M. Quinlan (Квинлан М.), "The Role and Oversight of Armed Forces Within Democratic Societies," ("Роль надзора вооруженных сил в демократических обществах"), *NATO Review* 41:5 (октябрь 1993).

ства, президент принимает безотлагательное решение о защите от вооруженной агрессии, вводит военное положение, объявляет мобилизацию и представляет эти решения Сейму для одобрения.<sup>14</sup> Кроме этих совместно разделяемых обязанностей президент возглавляет Государственный совет по обороне. После получения одобрения со стороны Сейма он также назначает Командующего вооруженными силами, а после одобрения министром национальной обороны назначает командующего полевыми (сухопутными) войсками и присваивает высшие воинские звания (от звания полковника и выше).

Очевидно, что президент не может и не должен быть лично задействованным по каждому аспекту вооруженных сил. Правительство осуществляет непосредственный контроль над военным аппаратом через министра национальной обороны. Правительство как таковое выполняет сравнительно немного функций исполнительного контроля, но те функции, за которые оно отвечает, являются важными. Кабинет или его уполномоченный институт принимают резолюции по обеспечению вооруженных сил, по поставкам оружия и по развитию материально-технической базы для поддержки внутри системы национальной обороны.<sup>15</sup> Кроме исполнения этих общих функций у правительства нет какой-либо конкретной роли в выполнении демократического контроля. Для этого и существует министр национальной обороны – т.е. должно быть четко определенное лицо, на которого, с одной стороны, государство и парламент, а с другой стороны, вооруженные силы, могут полагаться как на лицо, несущее в правительстве полную ответственность по всем вопросам оборонного характера.<sup>16</sup>

Министр национальной обороны Литвы может на самом деле рассматриваться центральной фигурой в деле всего учреждения национальной обороны, следовательно, его ведомство является центральным институтом. Министр, в конечном счете, отвечает за выполнение оборонной политики, развитие системы национальной обороны и международного сотрудничества в областях, связанных с обороной.<sup>17</sup> Как уже было упомянуто, министр и вице-министр не могут являться военными служащими действительной службы. Однако, укрупнение министерского персонала штатскими сотрудниками представляет сложную

<sup>14</sup> См. Закон об основах национальной безопасности, Глава 13: <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

<sup>15</sup> См. Закон об Организации системы национальной обороны и воинской службы, Глава 7. С версией на английском языке можно ознакомиться по следующему веб-адресу: <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

<sup>16</sup> М. Quinlan (Квинлан М.), там же.

<sup>17</sup> Функции министра четко изложены в Законе об Организации системы национальной безопасности и воинской службы, Глава 10, <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

задачу для гражданского исполнительного контроля вооруженных сил. Отсутствие у гражданского персонала соответствующего опыта в области обороны стало проблемой, характерной для всего последнего десятилетия. В результате, активные члены вооруженных сил занимают ключевые позиции в министерстве, и их советы по главным решениям оборонной политики доминируют в экспертных данных, получаемых министерством.<sup>18</sup> Хотя цель политики управления персоналом состоит в достижении оптимального баланса между гражданским и военным персоналом, существующий в настоящее время баланс из 52% сотрудников, которые являются гражданскими лицами, и 48% военнослужащих, не является удовлетворительным. Более того, практика назначения военнослужащих действительной службы начальниками ключевых политических отделов (например, Отдел НАТО или Отдел оборонной политики и планирования) является практикой, с трудом совмещаемой с принципами демократического контроля. Основная причина такой кадровой политики состоит в нехватке опытного и квалифицированного гражданского персонала, имеющего соответствующее образование. Однако в будущем этому уже не будет извинений, поскольку растет число молодых гражданских специалистов с соответствующим образованием, полученным в литовских и/или западных университетах, и эти специалисты, в конце концов, приобретут необходимый опыт в системе национальной обороны. Политика “придания большего гражданского характера” министерскому персоналу должна продолжаться и в дальнейшем, и это сказано не для того, чтобы показать, что профессиональный военный опыт не нужен министерству, – в определенных вопросах его просто нечем заменить. Однако, для демократического контроля необходимо, чтобы принятие решений по оборонной политике стало прерогативой гражданских официальных лиц.

Другой уровень исполнительного контроля вооруженных сил представляют Командующий вооруженными силами и его персонал по обороне – главный военный орган, руководящий подготовкой и развитием вооруженных сил. С пересмотром силовой структуры в соответствии со стандартами НАТО и требованиями, возникающими в процессе разработки, пост командующего может оказаться под вопросом.<sup>19</sup> Хотя первоначально законы отводили очень важную роль для командующего, большинство из двадцати трех функций для этой позиции, изложенных в Законе об организации вооруженных сил и воинской службы, делегировалось либо Начальнику штаба обороны, либо Командующему

<sup>18</sup> V. Urbelis and T. Urbonas, (Урбелис В., Урбонас Т.), “The Challenges of Civil-Military Relations,” (“Проблемы военно-гражданских отношений”), 117–118.

<sup>19</sup> В большинстве стран-членов НАТО поста Командующего вооруженными силами не существует.

полевыми (наземными) силами и выполнялось ими. Штаб обороны рассматривался как “составная часть МНО”. Хотя принцип субординации штаба обороны гражданским властям (т.е. министру и вице-министру) соблюдался, на практике могут возникнуть определенные вопросы в отношении “целостности”. Действительно, иногда штаб обороны и министерство, кажется, работают в большей степени как два совершенно отдельных друг от друга института, а не целостный механизм. Некоторые из этих проблем возникают из-за недостатка сотрудничества. С теоретической точки зрения, штаб обороны подчиняется командующему, в то время, как он, в свою очередь, держит отчет перед министром. На практике это означает промежуточное звено командования, которое в большей степени усложняет взаимодействие между министром и штабом обороны, а не способствует этому взаимодействию. В худшем случае, данная позиция может стать источником трений. Командующий вооруженными силами является политическим назначенным лицом, выдвигаемым президентом после одобрения Сеймом на пятилетний срок службы, в то время как министр назначается на четырехлетний срок. В действительности, срок пребывания министра в должности зависит от политической ситуации в парламенте, состав которого подвержен изменениям более всего (за двенадцать лет независимости было двенадцать правительств).

В заключение отметим следующее: нужно четко представлять, что существующие недостатки исполнительного контроля никоим образом не представляют угрозы стабильной и положительной ситуации в целом, сложившейся в области военно-гражданских отношений в системе национальной обороны в общем, и демократического контроля вооруженных сил – в частности.

### **Парламентский надзор**

Если в случае исполнительного контроля существуют четко определенные требования, которые обычно являются одинаковыми для большинства демократических государств с небольшим количеством местных нюансов, то имеются серьезные различия в отношении путей, исходя из которых различные законодательные органы осуществляют свой парламентский надзор. Роль парламента может варьироваться: от активного участия в каждом аспекте политики обороны и военных дел или принятия исполнительных решений (таких, как поставки оружия и участие в международных операциях), до простого мониторинга и ознакомления с той работой, которую предпринимает правительство. Какой бы характер ни носило осуществление фактических мер, парламентский контроль вооруженных сил обычно двойственен: парламент обеспечивает общий надзор вооруженных сил, и в то же самое время он должен

обеспечивать контроль над выполнением оборонной политики со стороны исполнительных властей.

Сегодня любые правовые положения для эффективного парламентского контроля сектора безопасности в Литве должным образом отрегулированы. Существует достаточно законов и правовых норм приемлемого качества для установления порядка парламентского контроля. Однако эта область демократического контроля, несмотря на свою решающую роль, сталкивается с некоторыми значительными трудностями и нехваткой действительной практики. Необходимо отметить заранее, что некоторые из этих проблем свойственны многим другим демократическим государствам – как зрелым, так и переходного периода.

Закон об основах национальной безопасности определил главные функции парламента в обеспечении демократического контроля над сектором обороны. Сейм определяет организацию, развитие, потребности в вооружении и задания вооруженных сил. Как это ярко описывает Дж. К. Гиральдо, “власть кошелька дает гражданским лицам ключевой рычаг контроля над военными: предпочтения правительства, вероятнее всего, будут учтены, когда они касаются предоставления денежных средств или отказа в их выделении”.<sup>20</sup> Парламент, в действительности, является конечной инстанцией в распределении бюджетных расходов. Однако, снова, когда речь идет о действительном управлении финансовыми ресурсами, выделяемыми на оборону, то картина становится в какой-то степени размытой. Хотя окончательное утверждение национального бюджета, включая ассигнования на оборону, остается за Сеймом, на практике возможности парламентариев существенно изменить выделяемые суммы расходов являются достаточно ограниченными из-за недостатка знаний и опыта. Очевидно, что гражданские и военные чиновники МНО лучше проинформированы о конкретных потребностях вооруженных сил и лучше подготовлены к обоснованию финансовых притязаний военных. Однако очевидно и то, что определенные министерские притязания на государственные ассигнования, возможно, завышены или не могут рассматриваться как действительно важные. Учитывая ограниченные финансовые ресурсы Литвы и потребность сбалансировать государственный бюджет, эффективное и рациональное размещение денежных средств на цели обороны является обязательным.

Можно заметить, что учреждение национальной обороны становится консолидированным и сильным институтом лоббирования, и это про-

<sup>20</sup> J. K. Giraldo (Гиральдо Дж. К.), “Defence Budgets and Civilian Oversight,” (“Оборонный бюджет и гражданский надзор”), Occasional Paper No. 9, (Специальный документ № 9), Центр военно-гражданских отношений, Морская школа аспирантов, Монтерей, 2001.

цесс, который наводит на некоторые противоречивые мысли. Например, в конце каждого года МНО представляет проект Закона об основной структуре вооруженных сил Республики Литва. То, что за этим следует, может рассматриваться как еще один случай поведения МНО в большей степени в качестве группы лоббирования, а не беспристрастного правительственного учреждения. Проект закона является важным годовым документом, устанавливающим лимиты по количеству персонала в вооруженных силах как для призывников, так и для кадровых военнослужащих. Каждый год в парламенте разгораются жаркие споры вокруг этого закона, где представлены различные точки зрения на то, какая же армия нужна Литве – маленькая профессиональная или большая, состоящая из призывников. Любые попытки парламентариев внести изменения в проект обычно наталкиваются на сильное сопротивление со стороны представителей МНО, которые доказывают, что любые изменения в предлагаемом количестве могут разрушить долгосрочное планирование в области обороны и стать катастрофичными для всего учреждения национальной обороны. К концу дня Сейм обычно принимает закон без каких-либо поправок. Из этого примера можно сделать достаточно противоречивый вывод. С одной стороны, ведомство национальной обороны становится сильной группой лоббирования, стремящейся к поддержанию автономии по определенным вопросам оборонной политики. С другой стороны, должностные лица системы национальной обороны, кажется, исполняют правила политического процесса, установленного демократически избранными властями, и работают в их пределах. Они не посягают на правила, лоббируя законные интересы своих институтов. Это должно рассматриваться как положительная тенденция в продолжающемся формировании политической системы, но потребуются время, чтобы такое поведение стало установившейся практикой для гражданской политической культуры Литвы. Кроме того, чрезвычайно трудно прочертить грань, которая отличает законное лоббирование от незаконного вмешательства, поэтому необходимо соблюдать соответствующую предосторожность, чтобы не перейти эту грань. Процесс разработки и утверждения Стратегии национальной безопасности – самого важного документа по национальной безопасности – может предоставить еще одну симптоматичную иллюстрацию несбалансированных отношений между правительством, МНО и парламентом. У Сейма мало возможностей, чтобы влиять на какой-либо аспект этого процесса. Действительная разработка стратегии осуществляется маленькой группой экспертов из правительственных институтов (МНО, Министерство внутренних дел, министерство иностранных дел и Отдел государственной безопасности), которая мало информирует общественность и практически не взаимодействует с парламентом. Правительство представляет



окончательный вариант Сейму в большей степени для символического утверждения. Возникающий вопрос состоит в балансе между эффективностью и законностью: первое не должно происходить за счет второго. Должно быть найдено некоторое сбалансированное сочетание этих двух понятий.

Авторы этой статьи полагают, что основная причина обсуждаемых выше проблем кроется в отсутствии опыта. Нехватка экспертов и советников для членов парламента – действительно острая проблема. Однако необходимо отметить, что данная проблема присуща многим новым демократическим государствам. Только некоторые гражданские лица в большинстве демократий переходного периода обладают знаниями и пониманием военных дел, чтобы работать гражданскими экспертами по оборонной политике.<sup>21</sup> Более того, гражданский опыт становится насущной потребностью, учитывая современную ситуацию в области безопасности, сформировавшуюся после “холодной войны”. Революция в военных делах, которая происходит повсюду в мире, основывается на усовершенствованных высоких технологиях и ратует за меньшие по объему и более мобильные силы. Также предполагаемой целью является продолжающийся пересмотр ЛВС. Любая реформа (в частности, реформа в секторе обороны) может затронуть чувствительные социальные вопросы, касающиеся зарплат и занятости. Хотя снижение размеров ЛВС не стоит на повестке дня литовской оборонной политики, взят курс на ограничение расходов на персонал не более, чем в размере 50% от оборонного бюджета с перераспределением средств на обеспечение оборонной инфраструктуры.<sup>22</sup> Для того, чтобы реформа проходила гладко, гражданские власти должны понимать потребности военных, и, наоборот, военные офицеры должны осознавать необходимость принятия гражданскими лицами политических решений. Поэтому гражданский опыт является решающим для эффективного функционирования демократического контроля.

Другим проблематичным вопросом демократического контроля являются прозрачность и снабжение. Парламент не играет никакой роли в процессе снабжения чего бы то ни было. Здесь речь не идет о том, что парламент должен вмешиваться каким-либо образом в процесс, ко-

<sup>21</sup> Для дальнейших доказательств см. Goodman (Гудман), “Civil Military Relations in the Post-Cold War Era.” (“Военно-гражданские отношения в эпоху после “холодной войны”).

<sup>22</sup> См. “The guidelines for development of the Lithuanian National Defense System for the years 2002 – 2005 (Defense guidelines),” (“Руководящие принципы развития Литовской системы национальной безопасности на 2002 – 2005 г.г. (Руководящие принципы обороны)”, Министерство национальной обороны Республики Литва, Вильнюс, 2001, 18.

гда правительство закупает радиоаппаратуру или обувь для вооруженных сил. Но в том случае, когда ожидаемое приобретение некоторых основных систем вооружения занимает значительную часть оборонного бюджета, парламент должен, по крайней мере, быть уведомлен, а в идеале, должен принимать решение по снабжению. Это обычная практика во многих западных обществах и в некоторых странах Центральной и Восточной Европы. Хотя такой подход может и затянуть процесс снабжения, с возможным откладыванием решений или даже их отменой, он будет гарантировать прозрачность и отчетность, препятствуя сомнительным контрактам и ограничивая потенциальную коррупцию. Однако и в данном случае у Сейма по этому пункту отсутствует необходимый опыт, и ЛВС могут быть одними из тех, кто пострадает за счет более прозрачного и якобы “лучшего” демократического надзора.<sup>23</sup> Если ситуация с возросшим гражданским опытом в парламенте улучшится, то роль Сейма в процессе снабжения будет иметь обязательный характер.

Другим вопросом, который должен быть адресован в контексте парламентского надзора, является демократический контроль структур безопасности, отличных от ЛВС, прежде всего разведывательных служб. Роль парламента в этой сфере также носит ограниченный характер, частично в силу объективных причин. Деятельность разведывательных служб связана с чувствительными вопросами национальной безопасности и государственными секретами. Поэтому демократический контроль в этих сферах требует иной организации, чем в вооруженных силах или силах полиции. В Главе 20 Закона об основах национальной безопасности устанавливается, что Отдел государственной безопасности – институт, ответственный за проведение внешней разведки и контрразведки – подотчетен Сейму и президенту республики. Бюджет, ресурсы, методы и оснащение отдела рассматриваются в качестве государственных секретов. Поэтому Сейм осуществляет парламентский контроль над деятельностью отдела в соответствии с требованиями защиты государственных секретов. Второй отдел оперативных служб, функционирующий под эгидой МНО, является институтом, который занимается военной разведкой и контрразведкой. До сегодняшнего дня парламент не играет никакой роли в осуществлении надзора за этим отделом, который непосредственно несет ответственность перед министром национальной обороны. Без какого-либо парламентско-

---

<sup>23</sup> Здесь авторы хотели бы привести пример парламента Чешской республики, который недавно отклонил очень важный тендер на поставку шведских истребителей “Грипен”. Решение было отложено из-за политизации вопроса и явного отсутствия экспертов в области обороны в парламенте Чехии. Вновь избранное правительство, вероятно, выберет другого поставщика вместо прежнего.

го надзора при определенных обстоятельствах этот отдел может стать источником неконтролируемой политической власти и может быть использован неподобающим образом. Поэтому должен быть найден соответствующий и приемлемый механизм парламентского надзора за этим институтом, возможно, подобный тому, который описывался выше.

### **Внешняя и оборонная политика: международный контекст**

Институциональные меры по демократическому контролю над военными являются лишь одной стороной дела. Внутренняя, внешняя и оборонная политика государства – это другое важное измерение демократического контроля, на которое иногда свойственно не обращать внимания.<sup>24</sup> В то время, как в военно-гражданских отношениях, касающихся внутренней политики, не возникает каких-либо существенных проблем (разработаны более или менее эффективные механизмы, не позволяющие вооруженным силам вмешиваться во внутренние политические дела), то области внешней политики и, в особенности, оборонной политики являются несколько более спорными вопросами.

Если оборонная политика должна пониматься в широких рамках как всеобщее развитие вооруженных сил, охватывающее оборонный бюджет, силовую структуру, поставки оружия, а также военную оборонную стратегию и планирование, то большинство из этих элементов уже обсуждалось в этой статье ранее. Подводя итоги, нужно заметить, что основной характеристикой литовской оборонной политики является баланс, существующий между сильным гражданским руководством по общим руководящим принципам политики и вооруженными силами, сохраняющими относительную автономию по определенным вопросам исключительно военного характера. Совместно с гражданскими лицами, занимающими верхние позиции в системе национальной обороны, военные офицеры имеют лишь весьма незначительную возможность, или же вообще не имеют таковой, существенно менять генеральное направление оборонной политики. В то же самое время, некоторые вопросы, такие как структура сил, планы обороны или разведывательная деятельность, требуют профессионального военного опыта, и здесь гражданское вмешательство должно ограничиваться простым надзором.

В мае 2001 года парламентские партии Литвы подписали соглашение по приоритетам оборонной политики на период с 2001 по 2004 г.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Например, в статье В. Урбелиса и Т. Урбонаса, цитируемых выше, эта проблема не рассматривается вообще.

<sup>25</sup> См. “Agreement between the parliamentary parties of Lithuania on the defense policy, 2001 – 2004,” (“Соглашение между парламентскими партиями Литвы о политике в области обороны, 2001 – 2004 г.г.”, Министерство национальной безопасности республики Литва, Вильнюс, 2001.

Это национальное соглашение окончательно и бесповоротно поставило точку в длившемся десятилетие споре о том направлении, которому должна следовать литовская оборонная политика. В документе предусматривается, что «система национальной безопасности и обороны Литвы развивается как часть систем общей европейской безопасности и трансатлантической обороны». Партии также пришли к согласию в отношении стабильного финансирования обороны на уровне 2% от ВВП на 2002 – 2004 г.г.

Что касается внешней политики, то роль вооруженных сил здесь более ограничена, но тем не менее, остается достаточно важной. Прежде всего, внешняя политика часто имеет дело с использованием вооруженных сил за пределами страны. Широко распространен стереотип, что военные более склонны, чем их гражданские коллеги, видеть военные угрозы и использовать вооруженные силы при решении международных споров. Поэтому некоторые доказывают, что сильный демократический гражданский контроль столь жизненно необходим для сохранения мира. Так это или нет, данное предположение не причиняет никакого вреда Литве. Любые внешнеполитические решения принимаются только гражданскими властями. В соответствии с Конституцией (Глава 84), президент принимает главные решения по вопросам внешней политики и совместно с правительством выполняет их. Все решения по использованию вооруженных сил принимаются парламентом и в чрезвычайных случаях президентом (и подлежат далее утверждению парламентом). Хотя ЛВС не участвовали ни в каких боевых столкновениях с противником после восстановления независимости, начиная с 1994 года, литовские войска принимают участие в миссиях по поддержанию мира, включая СООНО (Силы ООН по охране), ИФОР (Силы выполнения соглашения), СФОР (Силы по стабилизации) и в последнее время КФОР (Силы в Косово). Оборонное ведомство также непосредственно представлено за рубежом через институт военных атташе.<sup>26</sup> Однако, деятельность последних ограничивается областями двустороннего сотрудничества по вопросам, связанным с обороной.

Собственно анализ воздействия демократического контроля вооруженных сил на внешнюю и оборонную политику Литвы не может быть оторван от международного контекста. Демократический контроль в странах переходного периода сталкивается с двойной проблемой: на первое время его нужно ввести и реализовать в национальной окружающей обстановке, а также его нужно подогнать под новые события в наднациональном формате, которые создаются в сообществе безопасности

<sup>26</sup> К сегодняшнему дню Литва аккредитовала восемь военных атташе в шестнадцати странах-членах НАТО, девять – в странах-партнерах, а также имеет военных представителей в НАТО и ЕС.

стран Запада.<sup>27</sup> Действительно, стимулы, обеспечиваемые посредством сотрудничества с НАТО, сыграли важную роль в установлении правовых рамок демократического контроля над оборонными секторами в Литве и странах Центральной и Восточной Европы. Однако, нужно отметить, что западные образцы не были слепо скопированы и не применялись непосредственно к государствам переходного периода, принимая во внимание изменяющиеся местные черты и особенности систем национальной обороны.

Иногда концепция демократического контроля неверно интерпретировалась широкой общественностью или средствами массовой информации как требование НАТО, иначе государству не нужно было бы соблюдать такую концепцию. Напротив, это очень важная предпосылка для функциональной демократической системы и конституционного порядка, которая является обязательным условием безотносительно к потенциальному членству в НАТО. Однако нельзя пренебрегать международным контекстом и воздействием со стороны внешних источников давления. Среди стран-членов НАТО достигнут консенсус в отношении того, что Альянс не будет налагать применения общих решений и моделей демократического контроля вооруженных сил на другие страны. НАТО пытается сочетать и регулировать принципы суверенитета, демократического контроля и многонациональных военных структур. Процесс планирования и анализа НАТО в рамках программы «Партнерства ради мира» (ПРМ), наряду с Планом действий по членству в НАТО могут рассматриваться в качестве средств, способствующих введению демократических стандартов в оборонных ведомствах стран-партнеров и стран-претендентов. Поэтому преследование цели членства в НАТО как стратегической цели литовской оборонной политики продолжает оказывать значительное воздействие на развитие военно-гражданских отношений в стране.

Другим внешним источником влияния на внешнюю и оборонную политику является процесс интеграции Литвы в ЕС. Литва ожидает вступления в эту организацию в 2004 году. Из-за наднационального характера ЕС, воздействие членства на литовскую внешнюю и оборонную политику может отличаться от воздействия, связанного с членством в НАТО. Литва уже завершила обсуждение главы об Общей внешней и оборонной политике (ОВОП) и взяла на себя в этом отношении определенные обязательства. Однако, учитывая скрытый характер процесса образования ОВОП и отсутствие каких-либо положений о коллективной безопасности, членство в НАТО воспринимается как краеугольный

<sup>27</sup> См. Vankovska, ed. (Ванковска, ред.), *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces (Правовые рамки демократического контроля вооруженных сил)*, 11.

камень литовской национальной обороны в будущем, и поэтому военные стандарты Альянса превалируют в продолжающемся развитии ЛВС.

### Вооруженные силы и общество

Функция внутренней политики и положение военных в обществе формируют один из основных компонентов военно-гражданских отношений.<sup>28</sup> Прежде всего, вооруженные силы должны быть подотчетны обществу, которое их создало для своей защиты.

В Законе об основах национальной безопасности указывается, что “общественность должна знать о политике в области национальной обороны и затратах на оборону”. В русле этих положений МНО предприняло шаги, которые можно назвать стратегией “установления связи с общественностью”. Различные буклеты, брошюры и плакаты предназначены для более глубокого ознакомления общественности с военными делами в общем и с интеграцией в НАТО в частности. Министерство также финансирует издание специализированной литературы: информационные бюллетени – *Krašto apsauga* (“Национальная оборона”), *NATO žinios* (“Новости НАТО”); а также ежегодные и ежеквартальные журналы – *Karys* (“Солдат”), *Kardas* (“Меч”) и *Trimitas* (“Зов трубы”). Отношения между аппаратом национальной обороны и общественными средствами информации нельзя назвать идеальными, но между ними не наблюдается никаких трений. В целом, средства массовой информации поддерживают курс на интеграцию Литвы в евроатлантические институты и поэтому стараются не критиковать строго национальную оборону и политику в области безопасности. Однако существует очевидная нехватка аналитических статей посвященных ЛВС, интеграции в НАТО и подобным темам. Незначительные инциденты в вооруженных силах обычно привлекают большее внимание, чем важные международные военные учения, проходящие на территории Литвы. Эта проблема возникает из-за недостатка у журналистов опыта в военных делах и недостаточно зрелого состояния журналистики в Литве в целом.

Вооруженные силы со своей стороны проводят политику “открытых дверей”, организуя множество социальных мероприятий и участвуя в них в связи с различными официальными (национальные праздники) и неофициальными (например, показ фильмов на военные темы) событиями, и прежде всего при праздновании Дня Армии 23 ноября. Во время таких мероприятий у военных и гражданских лиц есть возможность прямого взаимодействия. Выставки военного транспорта, техники и вооружения, дегустация так называемой “солдатской каши” и подобные

---

<sup>28</sup> См.: Cottey, Edmunds, and Forster (Коттей, Эдмундс, Фостер), “Introduction,” (“Введение”), 6.

мероприятия улучшают взаимопонимание и доверие между обществом и вооруженными силами в большей степени, чем что-либо иное.

Другой, менее видимой, но очень важной областью военно-гражданского сотрудничества являются поисковые и спасательные операции. Время от времени гражданские учреждения просят вооруженные силы об оказании помощи в случаях природных бедствий и катастроф, таких как наводнения, штормы и так далее. Иногда в качестве знака доброй воли или части учений, некоторые воинские подразделения помогают людям в строительстве понтонных мостов и оказании помощи подобного рода.

И последний, но тем не менее очень важный вопрос военно-гражданских отношений состоит в роли так называемого третьего сектора – неправительственных организаций. Хотя участие и влияние неправительственных организаций в беседах по проблемам военно-гражданских отношений до сих пор носило ограниченный характер, их неформальная роль возрастает. Одной из наиболее видной неправительственной организацией является Литовская ассоциация атлантического договора, которая организует дискуссии в формате “круглых столов”, а также конференции по различным аспектам литовской интеграции в НАТО. Институт международных отношений и политологии Вильнюсского университета и Институт стратегических исследований под эгидой Военной академии становятся мозговыми центрами по вопросам стратегии национальной безопасности и обороны. Например, в июне 2002 года Институт международных отношений и политологии совместно с Центром стратегических и международных исследований (расположенном в Вашингтоне), подготовил политический документ о “Стратегии Литвы в области безопасности и внешней политики”.

Все эти усилия способствуют формированию все более благоприятного отношения общества как к ЛВС, так и к НАТО. Динамика опросов показывает, что общественное доверие к военным на протяжении всего последнего десятилетия возрастало. Согласно последним опросам мнения, вооруженные силы Литвы прочно занимают четвертое место среди государственных и общественных институтов, их одобряет 40 – 46% населения (впереди только церковь, средства массовой информации и президент, но ЛВС превосходят здравоохранение, социальное страхование, полицию, суды и правительство).<sup>29</sup> Кроме того, две трети населения поддерживает заявку Литвы на вступление в НАТО.

Одним из индикаторов растущей популярности вооруженных сил и военной профессии самой по себе является растущий конкурс сре-

<sup>29</sup> Согласно опросу от 18 мая 2002 года Вооруженные силы Литвы получили 42,6% общественного доверия (см.: ‘Lietuvos rytas’, 18 мая 2002, No. 113).

ди тех, кто хочет поступить в Военную академию Литвы. Вступительный конкурс в это академическое учреждения один из самых высоких в стране. Можно даже сказать, что профессия военного офицера становится уважаемой, а сами вооруженные силы становятся обязательной частью литовского общества.

Примечательно то, что в ранние годы независимости существовало широко распространенное в обществе разочарование и отрицательное отношение к вооруженным силам. Такое восприятие складывалось из-за некоторых уголовных нарушений, включая коррупцию и финансовые махинации, с которыми были связаны военные чиновники или чиновники, работавшие в оборонном секторе, и те, и другие, в основном, с советским прошлым.<sup>30</sup> Другие инциденты были связаны с высокой степенью политизации Добровольной службы национальной безопасности (ДСНБ), военизированной силой, которая в то время демонстрировала чуть ли не личную лояльность “Союзу Родины” правого толка и ее лидеру Витаутасу Ландсбергису. На пике политического участия этой военизированной силы в 1993 году, когда “Союз Родины” проиграл парламентские выборы экс-коммунистической Литовской демократической трудовой партии, группа вооруженных добровольцев ушла в глухие леса и объявила о том, что они будут сопротивляться новой администрации и ее попыткам “подорвать литовскую независимость”. С момента назначения на должность министра национальной безопасности Линаса Линкевичюса в конце 1993 года, был взят курс на полную и бесповоротную деполитизацию ЛВС (ДСНБ была в конечном итоге реорганизована и волилась в структуру регулярных вооруженных сил).

Сегодня литовским военным запрещено участвовать в политической жизни страны. Прежде всего, это относится к членству в политических партиях. Однако дихотомия “гражданин-солдат” является трудно решаемым вопросом даже для консолидированных демократий. Несомненно то, что некоторые вещи, которые позволены гражданским, запрещены военным. Но с другой стороны, основные права человека не должны нарушаться ни при каких обстоятельствах. Свобода слова и право на самовыражение являются ценностями, формирующими основу демократии. Демократия, как таковая, подразумевает защиту и выполнение основных прав человека для любых лиц, независимо от того, военные они или гражданские. В этом отношении участие военных в социальной и политической жизни является одной из наиболее спорных проблем. Решение зависит от уровня развития политической культуры и

---

<sup>30</sup> Более детально, см.: V. Urbelis and T. Urbonas (Урбелис В., Урбонас Т.), “The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania,” (“Проблемы военно-гражданских отношений и демократического контроля в вооруженных силах: случай Литвы”), 110–11.



политической ответственности определенного гражданского общества. Понадобится какое-то время, чтобы демократические нормы и ценности были включены в повседневную политическую жизнь литовского общества.

### **Заключение**

За прошедшие двенадцать лет демократический контроль вооруженных сил был успешно реализован в Литве, но до сих пор остались некоторые нерешенные вопросы военно-гражданских отношений, которые требуют дальнейшей консолидации демократической политической системы и формирования гражданского общества в стране. Некоторые из этих вопросов связаны со специфическим социо-политическим контекстом в Литве, другие – имеют более общий характер и присущи большинству демократических обществ и государств переходного периода.

Наследие военно-гражданских отношений в межвоенный период (1918 – 1940 г.г.) и военный переворот 1926 года вряд ли оказали какое-либо существенное воздействие на процесс формирования современных вооруженных сил Литвы в 90-х годах двадцатого века. После восстановления независимости, Литве за очень короткий период времени удалось создать современные вооруженные силы, основанные на модели и достоинствах западных демократий. Влияние советского наследия, которое первоначально ощущалось в военном аппарате, окончательно исчезло. Отсутствие исторического опыта демократического правления не стало препятствием, как этого некоторые сначала опасались. Все необходимые правовые механизмы демократического контроля вооруженных сил четко включены в Конституцию и другие законы, регулирующие деятельность ведомства национальной обороны и ЛВС. Однако тщательное исследование типов демократического контроля над вооруженными силами в Литве позволяет авторам данной статьи выявить определенные недостатки (но не серьезные проблемы) демократического контроля, которые все еще существуют в аппарате национальной безопасности Литвы.

Парламент (Сейм) с некоторыми задержками провел все основные документы, организующие и регулирующие деятельность системы национальной обороны и вооруженных сил, включая Закон об основах национальной безопасности, Стратегию национальной безопасности и Стратегию министерства обороны. Однако, по двум последним, учитывая их исключительную важность в установлении руководящих принципов национальной безопасности, не проводилось достаточно обширных слушаний в парламенте до их утверждения. Некоторые недостаточно разработанные правовые положения или же их недостаточно раз-

работанное выполнение поставили ряд преград на пути эффективного демократического контроля системы национальной обороны.

Основные принципы исполнительного контроля над ведомством национальной безопасности соответствуют требованиям демократического контроля: только гражданское лицо может быть назначено министром национальной обороны, который является основным лицом, отвечающим за руководство выполнением политики в области обороны: само министерство частично укомплектовано гражданским персоналом, а военный персонал подчиняется министру. Однако должна вестись дальнейшая работа по гражданской составляющей министерства, а также должна быть достигнута более тесная координация действий с оборонным персоналом и министерством обороны.

Парламент также сталкивается с некоторыми объективными трудностями в осуществлении надзора над деятельностью как институтов, выполняющих политику в области национальной безопасности и обороны, так и ЛВС. Прежде всего, данные трудности объясняются отсутствием в национальном парламенте соответствующего гражданского опыта по военным вопросам. Недостаток гражданского опыта в свою очередь приводит к другим проблемам, начиная от отсутствия прозрачности в поставках вооружений и последующей возможности коррупции до относительной автономии ведомства национальной обороны в таких вопросах, как структура вооруженных сил. Демократический надзор и контроль над деятельностью других военных структур, в особенности разведывательных служб, не получил должного внимания среди ключевых лиц, принимающих решение, и членов парламента, а поэтому в будущем может представлять некоторые трудности для демократического политического процесса страны.

Роль средств массовой информации, несмотря на их погоню за сенсационными новостями и на отсутствие профессионального опыта и знаний в военных делах, является благоприятной по отношению к литовским военным. Неправительственные организации также играют все возрастающую роль в военно-гражданских отношениях. Достаточно важно и то, что общественные мероприятия, организуемые ЛВС, вносят свой вклад в сравнительно высокий уровень общественной поддержки (более 40%). Однако необходимо иметь в виду, что такая поддержка никогда не проходила испытание реальным кризисом или реальным сражением за оборону родины. Само по себе нежелательное, рассмотрение сценария, схожего с событиями 1940 года, всегда вызывает сомнения в обществе в отношении способности и боеготовности ЛВС защищать Литву (другой вопрос, обоснованы эти сомнения или нет). По крайней мере, события, которые имели место в 1993 году, когда маленькая группа добровольцев из Добровольной службы национальной безопасности

скрылась в лесах и пыталась бросить вызов власти демократически избранного правительства, сегодня непонятны. Несмотря на остающиеся недостатки в демократическом контроле над вооруженными силами Литвы, ситуация в области военно-гражданских отношений в целом и роли вооруженных сил в литовском обществе более положительна, чем когда-либо ранее в современной истории Литвы.

### Библиография

- Born, H.** (Борн Х.) "Learning From Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector." ("Изучение лучшего из практики парламентского надзора сектора безопасности"). Working Paper Series (Серия рабочих документов), № 20, Женева, Центр демократического контроля вооруженных сил, апрель 2002 г.
- Cottey, A., T. Edmunds, A. Forster.** (Коттей А., Эдмундс Т., Фостер А.) "Introduction: The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe." ("Введение: Проблема демократического контроля вооруженных сил в посткоммунистической Европе". В *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards. (Демократический контроль над военными в посткоммунистической Европе: охрана охраняющих)*. Под ред. А. Cottey, Т. Edmunds, А. Forster. (Коттей, А., Т. Эдмундс, А. Фостер). Лондон: Palgrave Publishers Ltd., 2002.
- Donnelly, Ch.** (Доннели Ч.). "Defence Transformation in the New Democracies: A Framework for Tackling the Problem." (Трансформация обороны в новых демократиях: рамки для охвата проблемы"). *NATO Review* 45:1 (январь 1997).
- Giraldo, J. K.** (Гиральдо Дж. К.) "Defence Budgets and Civilian Oversight." ("Оборонный бюджет и гражданский надзор"). Occasional Paper no. 9. (Специальный документ № 9), Центр военно-гражданских отношений, Морская школа аспирантов, Монтерей, 2001.
- Goodman, L.W.** (Гудман Л. В.) "Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era." ("Военно-гражданские отношения в эпоху после окончания "холодной войны"), *USIA Electronic Journal* 2:3 (июль, 1997). <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijde/goodman.htm>.
- Hadžić, M., ed.** (Хаджич М., ред.) *Civilian Control of the Army and Police.* (Гражданский контроль армии и полиции). Белград: Media Center, 2000.
- Huntington, S. P.** (Хантингтон С. П.) *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations.* (Солдат и государство: теория и политика военно-гражданских отношений) Кембридж: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957.
- Joо, R.** (Джоо Р.) "The Democratic Control of Armed Forces." (Демократический контроль вооруженных сил"). Chaillot Paper no. 23, WEU Institute for Security Studies, февраль 1996.

- Quinlan, M.** (Квинлан М.) "The Role and Oversight of Armed Forces Within Democratic Societies." ("Роль надзора вооруженных сил в демократических обществах"). *NATO Review* 41:5 (октябрь 1993).
- Raštikis, S.** (Раштикис С.) *Kovose dal Lietuvos*. Вильнюс: Lituanus, 1990.
- Rose, Ch.** (Роуз Ч.) "Democratic Control of the Armed Forces. A parliamentary role in partnership for peace." ("Демократический контроль вооруженных сил. Роль парламента в партнерстве ради мира"). *NATO Review* 42:5 (октябрь 1994).
- Vankovska, B., ed.** (Ванковска Б., ред.). *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies*, ("Правовые рамки демократического контроля вооруженных сил и сектора безопасности: нормы и реальность/реальности"), Белград: Goragraf, 2001.
- Vitas, R. A.** (Витас Р. А.) "Civil-Military Relations in Lithuania." ("Военно-гражданские отношения в Литве"). В *Civil-Military Relations in the Soviet and Yugoslav Successor States*. (Военно-гражданские отношения в государствах-преемниках Советского Союза и Югославии). Под ред. С. Р. Даноркулус (С. П. Данопоулус) и D. Zirker (Д. Зиркер). Boulder: Westview Press, 1996.
- Urbelis, V.** (Урбелис В.) "Democratization and Integration: Democratic Control of Armed Forces in the Baltic States." ("Демократизация и интеграция: демократический контроль вооруженных сил в прибалтийских государствах"). В *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies*. ("Правовые рамки демократического контроля вооруженных сил и сектора безопасности: нормы и реальность/реальности"). Под ред. В. Vankovska (Б.Ванковска). Белград: Goragraf, 2001.
- Urbelis, V. and T. Urbonas** (Урбелис В., Урбонас Т.). "The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania." ("Проблемы военно-гражданских отношений в вооруженных силах: случай Литвы"). В *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*. (Демократический контроль над военными в посткоммунистической Европе: охрана охраняющих). Под ред. А. Cottey, Т. Edmunds, А. Forster. (Котгей, А., Эдмундс Т., Фостер А.). Лондон: Palgrave Publishers Ltd., 2002.

## Определение позиции гражданского общества в области обороны и безопасности: программа для исследований

Марина Капарини и Филипп Флури<sup>1</sup>

### Релевантность гражданского общества по отношению к сектору обороны и безопасности

Термин “гражданское общество” стал достаточно популярным в политическом анализе. Большое количество литературы и исследований посвящено вопросам, связанным с этой концепцией, а ключевая роль этой концепции в деле консолидации и поддержки демократии в настоящее время широко признается учеными и политиками. Последовательные волны демократизации в Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе позволили экспертам рассматривать гражданское общество в качестве решающего действующего субъекта в ограничении авторитарного правления, в укреплении полномочий людей и в проведении политической подотчетности. Эта концепция рассматривается также как решающий фактор улучшения качества и внутренней содержательности правления.

Однако термин “гражданское общество” часто все еще используется достаточно широко и неточно как более современная замена более общего слова “общество”. Это особенно актуально в сферах, связанных с обороной и безопасностью, где до настоящего момента существует очень мало исследований, посвященных теме релевантности гражданского общества и вообще сферы неправительственных отношений к этому специфическому сектору государственной политики. Целью данной статьи является описание концепции гражданского общества и дискуссия о том, что же, по нашему мнению, способствует умелому управлению в области обороны и безопасности. Затем мы представим описание исследовательской программы, которую мы начали разрабатывать в контексте Рабочей группы по военно-гражданским отношениям Консорциума “Партнерство ради мира” с целью углубления нашего понимания относительно роли гражданского общества.

---

<sup>1</sup> Марина Капарини является координатором Рабочей подгруппы по гражданскому обществу, Филипп Флури является сопредседателем Рабочей группы по военно-гражданским отношениям Консорциума “Партнерство ради мира” военных академий и институтов, изучающих вопросы безопасности.

Гражданское общество относят к добровольным ассоциациям-группировкам, существующим в обществе, а также к общественному выражению интересов, приоритетов, обид и ценностей, вокруг которых такие ассоциации базируются. Иными словами, люди добровольно формируют группы для продвижения своих ценностей и интересов, а также для участия в общественной жизни за пределами семьи и рыночной площади. Гражданское общество, как сфера, отлично и автономно от государства, но это не означает, что они изолированы друг от друга. Напротив, этот термин подразумевает существование общественности, которая способна сотрудничать с государственной политикой и действует для четкого озвучивания требований и продвижения интересов в контексте гражданских групп. Гражданская деятельность мобилизуется вокруг ценностей и норм, которые в составном обществе, вероятно, очень разнообразны. Оно поддерживается совместным использованием информации и коммуникациями. В демократии гражданские общественные организации (ГОО) служат каналами для выражения разнообразных, а порой противоречивых социальных интересов. Более того, гражданское участие не всегда и необязательно является “гражданским”, так как оно может включать в себя демонстрации, бойкоты, забастовки, мирные протесты или даже протесты с применением насилия, а также более плодотворные элементы самоусовершенствования, волонтаризма и созидательной работы в сообществах, того, о чем обычно думается, когда говорят о гражданском обществе.

С нашей точки зрения, концепция гражданского общества стала значительной в академическом плане и в политических кругах, так как она отражает сдвиги в ожиданиях в отношении демократии и правления. Люди, живущие в консолидированных демократиях, сегодня склонны иметь более высокие ожидания в отношении правительственной подотчетности, легитимности и содержательности, чем предыдущие поколения. Все чаще в зрелых демократиях тайное голосование признается в качестве необходимого, но прямого инструмента демократии. Хотя воля народа и выражается прямо, а правительства переизбираются в среднем через каждые несколько лет, это не означает, что правительства выражают взгляды народа все время и по каждому вопросу. Рост в поддержку и в подтверждение гражданского общества как политической концепции основывается на том представлении, что люди в демократиях должны иметь возможность выражать свои взгляды и предпочтения в период между выборами, и что эта готовность действовать в качестве групп в социальной и (иногда) политической жизни государства является фундаментальным компонентом демократии. Поэтому ввод действующих субъектов гражданского общества в царство го-

сударственной политики рассматривается как отличительный признак плюралистической либеральной демократии.

Одной из наиболее фундаментальных функций государства является обеспечение безопасности своих граждан. В сектор безопасности включаются те государственные институты и структуры, чья первичная функция состоит в защите общества и свободы его граждан. Термин “сектор безопасности” расширяет спектр безопасности с его традиционным акцентом на военной и национальной безопасности, включая сюда “общественную безопасность”, или, иными словами, защиту отдельной личности от угроз преступности, беспорядков и насилия. Так как реформа сектора безопасности сосредоточена на использовании общественных ресурсов для обеспечения безопасности граждан, то существует и необходимый акцент на государственных (часто исполнительных) институтах и государственной политике. Эти институты включают в себя военные силы, полицию и службы обеспечения правопорядка, военизированные силы, пограничную охрану, разведывательные агентства, судебную систему и карательные институты, а также правительственные отделы и министерства, которые существуют для формулирования политики и управления этими институтами. Большинство из этих институтов, являющихся частью сектора безопасности, уполномочены применять силу или при необходимости угрожать применить силу для выполнения своих функций. Тем не менее, законное использование силы против граждан государства строго регулируется в любой демократии.

Однако, из всех секторов государственной политики сектор безопасности более всего сопротивлялся допуску общественности в свою сферу. Это частично функция фундаментальной и подавляющей важности национальной безопасности для непрерывного существования государства, а также прерогатива исполнительной власти правительства брать на себя защиту национальной безопасности. Право государств ограничивать определенные фундаментальные права человека по правовым причинам национальной безопасности или правопорядка признается, в конце концов, в международном законодательстве. Более того, требования секретности налагают определенные ограничения на типы и количество информации, которая может выдаваться общественности со стороны институтов сектора безопасности. Тем не менее, государства также использовали национальную безопасность как оправдывающее обстоятельство для сокрытия информации и избежания подотчетности. Официальная секретность, оправдываемая причинами национальной безопасности, также использовалась, чтобы избежать политических затруднений, а также покрыть коррупцию или грубые ошибки неумелого руководства государственными делами. Концепция “обеспечения

большей безопасности” применялась для описания процесса, когда политики использовали ярлык национальной безопасности по отношению к другим спорным вопросам, чтобы поднять их выше уровня политических дебатов и избежать нежелательного рассмотрения. Традиционная секретность и исключительность сферы безопасности склонялась к ограничению прозрачности, отчетности и гражданского надзора этого важнейшего сектора.

Гражданское общество может и должно играть важную, хотя зачастую и непрямую, роль в процессе регулирования, надзора и контроля в отношении структур государственной безопасности. Гражданский опыт в сфере обороны и безопасности широко признается как существенный элемент в демократическом контроле вооруженных сил и структур безопасности через гражданские возможности мониторинга, исследований и развития политики. Неправительственные организации и другие элементы гражданского общества являются тем горнилом, в котором выплавляется и формируется основной гражданский опыт в сфере обороны и безопасности. Гражданские общественные организации, которые в особенности имеют отношение к сфере обороны и безопасности, включают в себя университетские отделы, группы по правам человека и гражданским свободам, группы по поддержанию мира и другие группы по интересам, действующие субъекты средств массовой информации и группы лоббирования. Полномочие гражданского общества является решающим в создании гражданского опыта и возможностей независимо оценивать, оспаривать или принимать правительственные решения, анализ сферы обороны и безопасности и требования, на которых основывается политика. На практическом уровне, когда мы рассматриваем какую-либо сферу столь же специализированно, как сферу безопасности и обороны, вовлечение действующих субъектов гражданского общества часто принимает форму публичных консультаций со стороны действующего правительства по основным вопросам общественного интереса (таким, как при всестороннем рассмотрении внешней и оборонной политики).

Так как основной темой нашей Рабочей группы являются военно-гражданские отношения и сектор безопасности – особая область политики правительства, – мы заинтересованы в ГОО, которые пытаются влиять на политический процесс или общественные дебаты по вопросам, связанным с безопасностью, или придать им форму. То есть мы смотрим на средства осуществления взаимного воздействия между правительственными лицами, принимающими решения в области безопасности, и действующими субъектами гражданского общества. В делах, касающихся обороны и безопасности, большинство ГОО играют двойственную роль. Они обычно состоят из членов интеллектуальной эли-



ты, которая находится между правительством и широкой общественностью. С одной стороны, члены таких ГОО должны помогать правительству в поиске правильных ответов на общественные вопросы политики и принимать на себя роль конструктивного критика правительственных действий. С другой стороны, ГОО по обороне и безопасности должны помогать в распространении знаний и создании общественного мнения, которое поощряет формирование мудрого политического курса.

Но это только одна часть в уравнении отношений между государством и гражданским обществом. Также важно понять роль государства в содействии гражданскому обществу и в облегчении работы общественности в вопросах обороны и безопасности. Какова природа взаимоотношений между ГОО и государством? Является ли это партнерством, основанным на сотрудничестве, или государственные действующие субъекты и действующие субъекты гражданского общества воспринимают себя в качестве оппонентов или антагонистов? Возможно, некоторые действующие субъекты гражданского общества стремятся действовать наподобие сторожевых псов над государством и таким образом функционировать как сила для подотчетности (заставляя официальных лиц объяснять общественности, что они делают, и возлагая на них ответственность за то, что они уже сделали), и, возможно, даже идти вразрез с некоторыми из государственных курсов и решений. Более конкретно, в чем состоит роль государства в постсоциалистических контекстах? Степень государственной поддержки ГОО, которая рассматривается необходимой и легитимной, стремится быть культурно определенной; например, ожидания США расходятся в этом отношении с ожиданиями других западных демократий.

### **Организация рабочей подгруппы по гражданскому обществу**

Для исследования данных вопросов на более систематической и сравнительной основе, на встрече Рабочей группы по военно-гражданским отношениям, которая проходила 12–14 декабря 2001 года в Женеве, мы предложили организовать Рабочую подгруппу (РПГ) по гражданскому обществу. Консорциум “Партнерство ради мира” военных академий и институтов, изучающих вопросы безопасности, со своими регулярными встречами, разнообразным членством и акцентом на вопросах обороны и безопасности, рассматривался идеальным форумом, в котором можно организовать такую группу. Целью РПГ по гражданскому обществу является исследование той роли, которую играют (или обладают таким потенциалом) гражданские общественные организации в военно-гражданских отношениях и в демократическом контроле и надзоре сектора безопасности как в консолидируемых, так и в зрелых демократиях. Рабочая подгруппа сосредотачивает особое внимание на

понимании того, как гражданское общество взаимодействует с государством по вопросам обороны и безопасности в различных контекстах, и на формулировании модели того, как гражданское общество относится к государству через сектора безопасности различных компонентов. Также интересно найти пути, которые способствовали бы более активной работе и участию гражданского населения в процессах принятия решений по политическим и административным вопросам той части общественной сферы, которая касается политики в области безопасности и обороны.

Рабочая подгруппа сконцентрирует свое внимание на воздействии действующих субъектов гражданского общества, которое они оказывают на вопросы обороны и безопасности в странах переходного периода. Тремя ключевыми действующими субъектами гражданского общества, которые будут рассматриваться, будут неправительственные организации, образовательные институты и исследовательские центры, а также средства массовой информации.

В первый год усилия группы будут сконцентрированы на исследованиях и презентации результатов исследований по гражданскому обществу и военно-гражданским отношениям в каждом государстве-члене, а также в более общем виде в странах переходного периода. Рабочая подгруппа, в конце концов, ограничится тремя направлениями, которые определены как область интересов Рабочей группы по военно-гражданским отношениям: исследованиями, распространением взглядов и экспертным формированием.

Задачи первоначальной исследовательской фазы будут, во-первых, сконцентрированы на оценке текущего этапа развития гражданского общества в каждой из стран-участниц, в той части, которая имеет непосредственное отношение к обороне и безопасности. Во-вторых, она будет стремиться оценить, насколько эффективна помощь международных демократий в содействии созданию, построению возможностей и влиянию групп гражданского общества, занимающихся вопросами обороны и безопасности. В-третьих, рабочая подгруппа определит стратегии для расширения членства неправительственных организаций и других организаций гражданского общества для их участия в рассуждениях политического характера и защите интересов в тех вопросах, которые охватывают формулирование политики в области обороны и безопасности в странах, осуществляющих переход к демократии.

Рабочая подгруппа также стремится понять роль государства в развитии гражданского общества и содействии вовлечению общественности в дела обороны и безопасности. Государство, таким образом, рассматривается как партнер, осуществляющий совместную деятельность с гражданским обществом, а не как его оппонент. В частности, какова

роль государства в постсоциалистических контекстах? Какая требуется степень поддержки государством организаций гражданского общества, и каковы ожидания общества в отношении содействующей роли государства?

Цель рабочей подгруппы состоит в исследовании роли, которую организации гражданского общества играют в военно-гражданских отношениях и в обеспечении должного управления сектором безопасности. Эта цель будет достигаться путем оценки, во-первых, того, имеют ли ГОО влияние на политический процесс и на политические решения в сфере безопасности. Во-вторых, будет дана оценка того, способствуют ли гражданские общественные организации и действующие субъекты более активному вовлечению и/или участию со стороны граждан в той части общественной сферы, которая касается политики в области безопасности и обороны. Способствуют ли ГОО тому, чтобы голос народа был услышан? Какова структура и роль гражданского общества в постсоциалистических демократиях? В какой степени это справедливо, что гражданское общество (особенно защита интересов и вовлечение со стороны граждан в сферу обороны и безопасности) помогает исправить недостатки в подотчетности и представительности правительства? Альтернативно, в какой степени на эту сферу воздействуют специальные группы по интересам (оборонная промышленность, интеллектуально-политическая элита и т.д.)?

### **Исследовательский проект по отображению гражданского общества в действиях, связанных с безопасностью и обороной**

Первоначальная деятельность РПГ по гражданскому обществу состоит в исследовательском и публикационном проекте, в котором предпринимается попытка очертить контуры гражданских общественных организаций, которые пытаются влиять на политику сектора безопасности и публичные дебаты по действиям в области обороны и безопасности. Цель такого проекта – описать, оценить и сравнить ряд гражданских общественных организаций, которые имеют отношение к сектору безопасности, в разнообразных зрелых демократиях и в возникающих демократиях, особенно в Центральной и Восточной Европе. Основная цель – сравнить и оценить развитие гражданского общества в его отношениях с правительственными лицами, принимающими решения, и с общественностью, в более общем плане, в той области, которая сейчас называется “сектором безопасности”. Будет также проанализирована степень влияния данных действующих субъектов гражданского общества на правительственные решения о политическом курсе в области безопасности, и степень их вклада в информирование общественности по данным проблемам.

Мы решили расширить спектр наших интересов от военно-гражданских отношений до сектора безопасности по двум причинам. Во-первых, все возрастающая сложная и взаимосвязанная природа безопасности требует более всестороннего подхода с более четко оформленной концептуализацией безопасности. Во-вторых, мы полагаем, что сравнение влияния действующих субъектов гражданского общества по разнообразным компонентам сектора безопасности может помочь углубить наше понимание самой концепции.

РПГ по гражданскому обществу приглашает авторов сделать анализ индивидуальных конкретных случаев, которые очертили бы влияние гражданского общества в секторе обороны и безопасности выбранного ими государства. Каждый анализ конкретного случая должен представлять собой оригинальную статью (не публиковавшуюся ранее) приблизительно на 20–25 двусторонних страниц, рукопись которой должна быть получена редакторами по адресу Центра демократического контроля вооруженных сил. Публикация будет осуществлена на английском языке, поэтому от авторов требуется представить свои работы на английском языке. Статьи будут распределяться среди других участников проекта и обсуждаться на следующем заседании Рабочей группы по военно-гражданским отношениям. Намеченная дата опубликования – начало 2003 года.

С целью обеспечения сравнительных аспектов оценок, каждая глава должна в своей основе придерживаться предложенной структуры и контуров, представленных в заголовках ниже. Вопросы и пункты, перечисленные под каждым основным компонентом, отражают характерные черты и вопросы, которые в последнее время имели место в литературе в отношении гражданского общества, и их задача состоит в том, чтобы вызвать дальнейшие размышления и исследования в отношении роли гражданского общества в секторе обороны и безопасности.

#### **Формат и вопросы, которые должны быть затронуты в главах о конкретных странах**

*I. Опишите основные типы гражданских общественных организаций, которые проявляют активность в области безопасности и обороны начиная с 1989 года.* Авторы должны также попытаться объяснить, почему появился именно такой доминирующий тип ГОО или объяснить модель эволюции в типах ГОО, действующих в этой области.

Обсуждаемые гражданские общественные организации могут включать в себя типы организаций, перечисленных ниже. Сторонники демократии американского типа склонны приравнивать гражданское общество к специализированному набору неправительственных организаций политического толка, которые выполняют консультационную работу и

ведут гражданское обучение в таких областях, как мониторинг выборов, прозрачность правительства и политические и гражданские права. В данном проекте мы поставим целью расширить рамки, включив сюда все те ГОО, которые оказывают какое-либо влияние на политику или публичные дебаты по вопросам, связанным с обороной и безопасностью. Обратите внимание, что это не исчерпывающий список и что гражданское общество может охватывать исключительно широкий спектр групп. Однако на практике, опыт зрелых демократий состоит в том, что спектр релевантных ГОО значительно уже, когда речь идет о вопросах обороны и безопасности, чем в тех секторах, которые оказывают непосредственное воздействие на граждан, таких как здравоохранение или образование. Выделим следующий список релевантных ГОО:

а. Вопросы обороны и безопасности:

- Мозговые центры
- Исследовательские институты по государственной политике (сторонники и противники)
- ГОО – филиалы университетов (научные отделы, правовые школы, аспирантуры, школы государственного администрирования или исследовательские институты)
- Неправительственные организации
  - Организации, специализирующиеся на одной тематике. Члены таких организаций работают над какой-либо областью – например, за или против членства в НАТО, против призыва на военную службу, против ядерных вооружений. Что касается общественной безопасности, то примерами могут служить группы, которые свое внимание акцентируют на таких вопросах, как насилие внутри страны или наркоторговля. Пример: Совет по канадской безопасности в 21 веке – группа, состоящая из заинтересованных индивидуумов (экспертов по обороне, глав институтов, исследователей, военных в отставке), оказывающая давление на правительство в целях всеобъемлющего пересмотра политики в области обороны и безопасности.
  - Зонтичная группа неправительственных организаций (потребность в объединении силы и объединенном голосе, когда существует фрагментированная группа маленьких неправительственных организаций, работающих по определенному вопросу, с минимальным воздействием).

## ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

- Группы защиты интересов и оказания давления, сфокусированные на определенных вопросах (права человека, окружающая среда, проблемы мира, коррупция, свобода прессы, подотчетность правительства, наблюдение за средствами массовой информации)
- Церкви
- Трудовые союзы
- Культурные организации
- Этнические ассоциации
- Группы на уровне района или микрорайона
- Профессиональные группы (например, федерации журналистов, научные общества, ассоциации адвокатов, ассоциации полицейских руководителей)
- Кроме того, мы включаем сюда прямые действия граждан – например, тех лиц, которые предпринимают какие-либо акции (различные виды предпринимательской политики; лиц, которые обращаются с жалобами в такие структуры, как управление парламентского комиссара; людей, которые обращаются к парламентариям в устной форме либо пишут им).

Вопросы наведения порядка и внутренней безопасности:

- Группы наблюдения за микрорайоном
- Полицейские консультативные советы граждан на местном, районном уровне
- Группы и сети по правам человека
- Отделы криминологии и социологии
- Исследовательские институты в области полицейского, юридического и уголовного правосудия
- Бизнес-ассоциации
- Ассоциации адвокатов
- Местные ветви международных неправительственных организаций, таких как Amnesty International (“Международная амнистия”), Helsinki Watch (“Хельсинский дозор”), Transparency International (“Международная прозрачность”)

*II. Оцените модели отношений ГОО со следующими действующими субъектами.*

- Каким образом организации гражданского общества привлекают внимание и повышают интерес к своей деятельности у следующих действующих субъектов?
- Государства, особенно в рассматриваемом секторе (безопасность и оборона или общественная безопасность)
- Других ГОО, занятых в этом поле деятельности
- Внешних действующих субъектов (зарубежных доноров, правительств, международных неправительственных организаций)
- Средств массовой информации
- Отечественной общественности

*III. С точки зрения попытки оказания влияния на политику и оборону, опишите этап/этапы цикла выработки политического курса в области безопасности и обороны, на котором местные гражданские общественные организации стремятся осуществлять влияние. Насколько эффективны их попытки влиять на политику?*

Примеры этапов или стадий процесса политики в области безопасности могут включать:

- Консультирование политических кандидатов верхних эшелонов до проведения выборов
- Предложение программ и политического курса во время формирования новой администрации правительства
- Консультации правительств по политическим вопросам или по гражданским общественным группам по интересам
- Выступления перед законодательными комитетами
- Участие в правительственных мероприятиях с общественным консультированием по вопросам безопасности
- Участие в интервью и встречах с чиновниками среднего и высшего звена и членами Совета министров
- Освещение исследований и политические выступления перед политиками

*IV. Перечислите виды деятельности, направленные на оказание влияния на общественное мнение и общественную дискуссию, в которую вовлечены ГОО, и дайте им оценку. Насколько эффективна деятельность общественной программы помощи в целом? Распространяют ли они информацию в области или по вопросам, которые раньше были монополией государства? Эффективны ли ГОО, занимающиеся вопросами обороны и безопасности, в деле развития знаний общественности по конкретным вопросам? Способствуют ли они созданию климата адекватной общественной информированности в принятии решений как со стороны общественности, так и со стороны правительства? Облегчают ли они организацию сети среди людей с подобными интересами?*

Такая деятельность может включать:

- Проведение исследований, издание, а также распространение информации и публикаций среди политиков, лидеров, формирующих общественное мнение, членов общественности
- Написание экспертных или редакционных статей в целях воздействия на дискуссии и принятия решений в области государственной политики
- Установление веб-страниц в Интернете
- Поддержку баз данных по законодательству или политике, доступных для заинтересованных лиц
- Содействие в более глубоком ознакомлении общественности в вопросах, связанных с безопасностью, путем публичных выступлений и лекций или через проведение общественных форумов
- Проведение семинаров и конференций
- Интервью средствам массовой информации
- Консультирование членов ведомств по безопасности (полиция, вооруженные силы, пограничная охрана) и специализированных групп (средства массовой информации, студенты)
- Консультирование более широкой общественности, заинтересованной в вопросах политики, через пропагандистскую деятельность

*V. Опишите и дайте Вашу оценку позиции политических лидеров, министерств/управлений и правительственных чиновников в отношении к ГОО и “заинтересованной общественности” в отношении вопросов обороны и безопасности. Что характеризует позицию этих правительственных действующих субъектов в отношении к ГОО?*



- Игнорирование
- Выборочное участие (публичное консультирование по определенным вопросам, наем по контракту)
- Консультации с экспертами из ГОО и привлечение их к работе в министерствах
- Поддержка ГОО через контракты на исследование, консультирование и т.д.
- Создание ГОО с правительственным финансированием (Являются ли такие ГОО политически независимыми от правительства? Например, обязаны ли они отчитываться перед правительством?)
- Кооптирование ГОО путем создания зависимых отношений или давления с целью соглашения с правительственными взглядами
- Стратегическое участие с целью разоружения критиков и внушения потенциальным критикам
- Использование публичных слушаний и консультаций с целью консультирования заинтересованных граждан
- Использование консультаций в целях запуска “пробного шара” (новые курсы или изменение существующих)
- Использование публичных консультаций для создания имиджа содержательности (но поощряется ли реальное рассмотрение прошлых политик, и остается ли принятие решений в области безопасности сконцентрированным в руках нескольких членов узкого круга?)
- Насколько восприимчиво правительство, когда ГОО выступают в роли критика правительственного курса? Наказывают ли государственные действующие лица членов ГОО, которые критикуют правительственную политику?

*VI. В достаточной ли мере местные ГОО отражают интересы и поддержку своих составляющих, а именно, граждан и социальных групп? То есть, являются ли они в достаточной степени “контекстуально привязанными”?* В различных неправительственных организациях Центральной и Восточной Европы, например, неудача в создании внутренней сети, которая бы защищала и отстаивала интересы, является главным недостатком в западной помощи. У некоторых групп не

было стимула, чтобы участвовать в работе по основным направлениям политики. Независимые от государства, но зависимые от международного сообщества, они испытывали отсутствие подотчетности и интереса в формировании обычной клиентуры. Более того, зависимость от международного сообщества означает, что их деятельность оформлялась тем, что само международное сообщество определяло в качестве положительных моментов поддержки. Это ограничивало эффективность групп и влияние на внутреннем уровне, а также приводило все к меньшей значимости таких групп, которые не искали внутренней поддержки и не зависели от нее. Зарубежное финансирование могло также приводить и к созданию новых групп вместо работы с уже существующими группами, обрекая их на жесткую конкуренцию среди групп со сходными целями. Часто наблюдается отсутствие контакта и сотрудничества среди конкурирующих групп и индивидуальных лиц, имеющих сходные цели.

*VII. Из каких источников ГОО, связанные с областью обороны и безопасности, собираются получать финансирование и каковы их шансы на финансовую устойчивость с точки зрения долгосрочной перспективы? Опираются ли ГОО в основном на зарубежное финансирование? Если да, сталкиваются ли они с проблемами финансового подкрепления? Поэтому, способны ли данные ГОО выжить, если зарубежные доноры перестанут предоставлять им субсидии и/или техническую помощь, или они изменят свои цели и приоритеты? Из каких других источников может тогда происходить финансирование? Достигли ли ГОО успеха в поиске местных источников финансирования? Предоставляет ли им финансирование само государство? Если да, то каково тогда воздействие на свободу выражения и/или критику для ГОО, принимающего эти деньги? В некоторых случаях государственное финансирование может серьезно скомпрометировать доверие и эффективность некоторых ГОО. Это, вероятнее всего, будет относиться к тем ГОО, которые смотрят за нарушением прав человека со стороны государства и его представителей (полиции, военных и т.д.)*

*VIII. Оцените эффективность иностранной донорской помощи в содействии гражданским общественным организациям и в их развитии.*

- Создали ли иностранные доноры ГОО по своему подобию? Следуют ли ГОО в своей работе своим собственным программам или программам тех, кто является их спонсором?
- Покровительствуют ли доноры одному и тому же кругу известных, ориентированных на Запад, лиц и институтов? В какой степени они пытаются расширить свою досягаемость за пределами

столицы для работы с сельскими действующими субъектами или другими региональными действующими субъектами?

- Какой тип зарубежной помощи предоставляется ГОО, работающим в сфере обороны и безопасности?
  - a. Техническая помощь: обучение, консультации и информация по организационному развитию и управлению, методы поддержки, сбор денег, внесение предложений по субсидированию, анализ проблем и отношения со средствами массовой информации
  - b. Прямое финансирование: поставки оборудования (в особенности компьютеры, факсы, копировальные машины)
- Осуществляется ли помощь при определенных условиях – например, существует ли угроза для принимающей помощи ГОО, которая занимает определенную политическую позицию, отличающуюся по своей природе от ожидаемой?

*IX. Опишите и оцените роль средств массовой информации в содействии участию гражданских общественных организаций в государственной политике и публичных дебатах по вопросам обороны и безопасности.* Хотя средства массовой информации и не рассматриваются в качестве строго гражданских общественных организаций, скорее, это часть бизнеса, они тем не менее играют решающую роль в передаче общественных предпочтений и мнений политическим деятелям. Средства массовой информации являются также ключевым средством, с помощью которого гражданские общественные организации стремятся привлечь внимание политиков и широкой общественности к своим программам и позициям. В более глубоком плане средства массовой информации стоят на страже интересов демократии. И это требует большего, чем просто публикация фактов: у журналистов имеется возможность публиковать информацию, которая подвигнет людей к размышлениям о том, что правильно, а что – нет, будет способствовать развитию критических обсуждений и морального диалога в своих обществах.

*X. Где представители гражданского общества приобретают (приобрели) знания и опыт, и что в конечном итоге нужно сделать для улучшения качества вклада гражданского общества в управление?*

Вопрос здесь состоит в том, в какой степени действующие субъекты гражданского общества могут внести реальный вклад в правление, и каким образом качество их понимания может быть улучшено. Обратите также внимание на то, что основные правовые знания являются чрезвычайно важными в некоторых государствах, где авторитарные

## ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

правительства пытаются ограничить и/или контролировать работу гражданских общественных деятелей.

*XI. В чем помогают глубже разобратся описания и оценки развития гражданского общества?*

- Какие проблемы остаются и требуют своего разрешения?
- Обсудите причины успехов и неудач в развитии гражданского общества в своей стране.
- Каким образом состояние развития гражданского общества в секторе обороны и безопасности приспосабливается к более широким общественным и политическим изменениям, которые происходят в настоящий момент?

Данный проект организован г-жой Мариной Капарини, Женевский центр демократического контроля вооруженных сил. По поводу дальнейшей информации с г-жой Капарини можно связаться по тел.: +41 22 741 7721, факс: +41 22 741 7705, email: m.caparini@dcaf.ch

## Военнослужащие и их гражданское окружение: размышления о теории военно-гражданских отношений

Герхард Кюммель<sup>1</sup>

Изучение того, что было определено термином “военно-гражданские отношения” за последнее десятилетие получило возобновленный импульс и, на мой взгляд, не будет ошибкой предположить, что в последующие годы интерес к этой области будет только расти. Такая ситуация может оправдать “разговор ни о чем” до момента возрождения изучения военно-гражданских отношений. Причина для такого возрождения видится в том, что в последние годы военно-гражданские отношения по всему миру вступили в бурную эру, бросающую вызов – хотя со значительными вариациями – установленным в прошлом моделям военно-гражданских отношений. В частности, “такое возрождение того, что некоторые ученые уже считали решенным вопросом, может быть приписано возникновению в эпоху после холодной войны демократий в Восточной и Центральной Европе; (главным образом) американским поискам распространить демократические нормы по всему миру; непрекращающимся проблемам применения гражданского контроля над военными во многих государствах, особенно в тех, где внутренний конфликт кажется свойственным данной местности; и недавнему краткосрочному эпизоду собственного сомнения американцев в эффективности гражданского контроля в Соединенных Штатах”.<sup>2</sup> Дон Снайдер и Миранда Карлтон-Карью добавляют к этим элементам некоторые другие, такие как изменения в международной системе, вызванные окончанием конфликта между Западом и Востоком, последовавшее быстрое сокращение в размерах вооруженных сил и возросшее использование вооруженных сил в операциях невоенного плана.<sup>3</sup> Эти факторы будут предметом

---

<sup>1</sup> Герхард Кюммель является старшим научным сотрудником Института Бундесвера по общественным исследованиям, Штраусберг, Германия; председателем Германской рабочей группы по вооруженным силам и общественным исследованиям; исполнительным секретарем исследовательского комитета 01: Вооруженные силы и разрешение конфликтов в Международной социологической ассоциации.

<sup>2</sup> Douglas L. Bland (Дуглас Л. Бланд), “A Unified Theory of Civil-Military Relations,” (“Унифицированная теория военно-гражданских отношений”, *Armed Forces & Society* (Вооруженные силы и общество), 26:1 (1999): 7.

<sup>3</sup> Don M. Snider (Дон М. Снайдер) и Miranda A. Carlton-Carew (Миранда А. Карлтон-Карью), “The Current State of U.S. Civil-Military Relations: An Introduction,” (Современное состояние военно-гражданских отношений в США: введение”, в *U.S. Civil-Military Relations in Crisis or Transition?*, (Военно-

анализа данной статьи, но прежде стоит отметить, что разговор о возрождении изучения военно-гражданских отношений оставляет читателя с некоторыми очевидными вопросами, на которые нужно дать ответ: Что действительно подразумевалось под термином “военно-гражданские отношения”? К чему относится термин “установленные модели”? В каком направлении движутся военно-гражданские отношения? И последний, но тем не менее очень важный, находящийся в основе всех этих других проблем вопрос о том, имеется ли какая-либо разъясняющая модель или даже теория военно-гражданских отношений, способная охватить все эти вопросы? Последующие далее рассуждения и будут попыткой ответить на эти вопросы.

### Военно-гражданские отношения: подход в определении

Употребленное выше слова “возрождение” позволяет сделать вывод, что изучение военно-гражданских отношений никаким образом не придерживается темы недавнего прошлого. Действительно, военно-гражданские отношения и связанные с ними вопросы вызывают интерес у широкого круга исследователей, представляющих различные научные дисциплины, и, естественно, имеющих достаточно разные подходы. Например, одна тема классической социологии стала дискуссией о том, что было определено как “несовместимость” развитых индустриальных обществ с их использованием вооруженных сил. Эти дебаты восходят к Аугусте Комте, Герберту Спенсеру и другим, а совсем недавно (в 1980-х годах) были развиты далее Вольфгангом Фогтом, который разработал концепции идеального образца *гражданской логики* и *военной логики*, каждая из которых радикально отличается друг от друга и, следовательно, все более исключает одна другую.<sup>4</sup> Затем в своей рабо-

---

гражданские отношения в США в кризисе или в переходе?), ред. Snider and Carlton-Carew (Снайдер и Карлтон-Карью), (Вашингтон: Центр стратегических и международных исследований, 1995), 8–14, цитируется по Sam C. Sarkesian (Сэм Саркесян) и Robert E. Connor, Jr. (Роберт Е. Коннор, мл.), *The U.S. Military Profession into the Twenty-First Century. War, Peace and Politics (Профессия военнослужащего США в двадцать первом веке. Война, мир и политика)*, (Лондон: Frank Cass, 1999), 81.

<sup>4</sup> По более обширным дебатам см. Günther Wachtler (Гюнтер Вахтлер), ред., *Militär, Krieg, Gesellschaft. Texte zur Militärsoziologie* (Франкфурт: Campus, 1983). По радикальной точке зрения Фогта см. Wolfgang R. Vogt, (Вольфганг Р. Фогт), ред., *Sicherheitspolitik und Streitkräfte in der Legitimationskrise. Analysen zum Prozess der Delegitimierung des Militärischen im Kernwaffenzeitalter* (Баден-Баден: Nomos, 1983); Vogt (Фогт), ред., *Militär als Gegenkultur. Streitkräfte im Wandel der Gesellschaft I*. (Opladen: Leske & Budrich, 1986); и Vogt (Фогт), ред., *Militär als Lebenswelt. Streitkräfte im Wandel II* (Leverkusen: Leske & Budrich, 1988). Вторя Вилфриду фон Бредоу, я не следую точке зрения Фогта, а, скорее, предполагаю, что в эмпирической социальной и политической реальности эти различные

те “*Экономика и общество*” Макс Вебер провел анализ вооруженных сил как *занимаемого ими* места, или профессии, а также как бюрократической организации. Альфред Вагтс, который до Второй мировой войны опубликовал свою классическую работу “*История милитаризма*”, предоставил захватывающее исследование милитаризма.<sup>5</sup> Намного позже Станислав Андрески, в редко цитируемой работе “*Военная организация и общество*” изучил виды воздействия вооруженных сил на социальную структуру и социальное расслоение, а также их соответствие сохранению положения социальных элит.<sup>6</sup>

Однако наиболее сильное влияние на направление дискуссии по военно-гражданским отношениям оказал ученый-политолог Самюэл Хантингтон, который в 1957 году написал свой плодотворный труд “*Солдат и государство*”.<sup>7</sup> Сосредотачивая свое внимание на офицерском корпусе, он выявил потенциальный конфликт между общественным желанием контролировать вооруженные силы и потребностями военной безопасности. С его точки зрения, эта напряженность могла бы управляться тем, что он назвал “объективным гражданским контролем”. Ключом к нему являлся военный профессионализм и сопутствующие ему понятия военной автономии, политического нейтралитета и сознательной субординации. Все же, в то время, когда Хантингтон писал свою работу, он интерпретировал общественные параметры, мягко выражаясь, как проблематичные, из-за того, что именно он воспринимал как широкое распространение американского либерализма, его взгляд

---

логики существуют не в чистом виде, а в смешанных формах; см. von Bredow (фон Бредоу), *Die Zukunft der Bundeswehr. Gesellschaft und Streitkräfte im Wandel*. (Opladen: Leske & Budrich, 1995), 22.

<sup>5</sup> Alfred Vagts (Альфред Вагтс), *A History of Militarism. The Romance and Realities of a Profession*. (История милитаризма. Романтичность и реальности профессии) (Нью-Йорк: W.W. Norton, 1937)).

<sup>6</sup> Stanislav Andreski (Станислав Андрески), *Military Organisation and Society (Военная организация и общество)*, 2-ое издание. (Лондон: Routledge & Kegan Paul, 1968).

<sup>7</sup> Samuel P. Huntington (Самюэл Хантингтон), *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations (Солдат и государство. Теория и политика военно-гражданских отношений)*. (Кембридж: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957). Питер Фивер говорит, что книга Хантингтона “имела огромное и наиболее длительное влияние. Ему нравится такая долговечность, частично из-за того, что эта книга является богато текстурированным и вдумчивым исследованием и, частично, из-за того, что американские вооруженные силы, которые одобряют многие (...) общих заключений, сделали ее основной в обучении по военно-гражданским отношениям”. Feaver (Фивер), “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control,” (“Военно-гражданская проблематика: Хантингтон, Джановитц и вопрос гражданского контроля”), *Armed Forces & Society (Вооруженные силы и общество)*, 23:2 (1996): 158.

на американские вооруженные силы не был оптимистичен, а прогноз для американской национальной безопасности просто мрачен: «Напряженность между требованиями военной безопасности и ценностями американского либерализма может исчезнуть только с ослаблением угрозы безопасности или ослаблением либерализма».<sup>8</sup> Оставляя в стороне его критику американского общества, следует отметить, что исследование Хантингтона способствовало перемещению фокуса в исследованиях по военно-гражданским отношениям к вопросам, касающимся взаимоотношений между военными и государством, т.е. правительством, тем самым подчеркивая преобладающую релевантность военного профессионализма как инструмента гражданского, правительственного контроля над военными.

Однако, как отмечали другие исследователи, например, Самюэл Файнер, Моррис Джановитц и Бенгт Абрахамссон<sup>9</sup>, уравнение военного профессионализма и добровольной субординации, характерное для размышлений Хантингтона, не обязательно имеет место, поскольку многие вооруженные силы, которые расцениваются как профессиональные не только по их собственным стандартам, но и по внешним оценкам, были задействованы в различных попытках низвержения гражданской власти, включая государственные перевороты. Это одна из главных причин, почему второе главное действующее лицо в дебатах по военно-гражданским отношениям, Моррис Джановитц, «понимал гражданский контроль в большей степени в терминах общественного контроля, а не государственного или институционального контроля. Государственные институты играют вторичную роль как продолжение государства, но общественный контроль, измеряемый частично как интеграция с обществом, был в нормативном и эмпирическом фокусе Джановитца».<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Huntington (Хантингтон), *Soldier and the State (Солдат и государство)*, 456.

<sup>9</sup> Samuel E. Finer (Самюэл Е. Файнер), *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics (Человек на коне: роль вооруженных сил в политике)*, (Лондон: Pall Mall Press, 1962); Morris Janowitz (Моррис Джановитц), *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait (Профессиональный солдат. Социальный и политический портрет)*. (Нью-Йорк: The Free Press, 1971 [1960]); Bengt Abrahamsson (Бенгт Абрахамссон), *Military Professionalization and Political Power (Военная профессионализация и политическая власть)*. (Беверли Хиллс: Sage, 1972).

<sup>10</sup> Samuel E. Finer (Самюэл Е. Файнер), *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics (Человек верхом: роль вооруженных сил в политике)*, (Лондон: Pall Mall Press, 1962); Morris Janowitz (Моррис Джановитц), *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait (Профессиональный солдат. Социальный и политический портрет)*. (Нью-Йорк: The Free Press, 1971 [1960]); Bengt Abrahamsson (Бенгт Абрахамссон), *Military Professionalization and Political Power (Военная профессионализация и политическая власть)*. (Беверли Хиллс: Sage, 1972).



Тем не менее, Джановитц также часто обращался к идее профессионализации вооруженных сил, но был готов принять некоторую степень неизбежной политизации вооруженных сил, потому что, по его мнению, учитывая международный контекст ядерной эпохи, военные все в большей степени должны работать по концепции полицейских сил.<sup>11</sup> Даже еще важнее заметить, что его понятие “профессиональной этики”, как он называл это, динамично и, таким образом, подлежит временным изменениям, а также имеет более широкие рамки, чем концепция о профессионализме Хантингтона. Согласно Джановитцу, офицер подпадает под действие гражданского контроля не только по причине “возложенных на самого себя профессиональных стандартов”, но также из-за “многозначительной интеграции с гражданскими ценностями”.<sup>12</sup>

Позже это предположение было подтверждено Чарльзом Москосом. Работая над хорошо известной моделью “I/O-model” военного профессионализма и ее подчеркнутого различия между институтом и родом занятий, он доказывал, что можно видеть смещение от модели военного профессионализма, основанной на понятии вооруженных сил как института, который “узаконен в терминах ценностей и норм, т.е. целью, превосходящей индивидуальный личный интерес в пользу предполагаемого высшего блага” к той, которая основана на видении военных как занятии, которое “узаконено в терминах рынка, т.е. доминированием денежных вознаграждений за эквивалентные умения”.<sup>13</sup>

Этот краткий обзор идей, оказывавших ранее и все еще оказывающих сильное воздействие на дебаты по военно-гражданским отношениям, выявляет ряд тем, которые можно отнести к этой же категории. Однако это только вершина айсберга; в этой области существует намного больше тем. Это важно, потому что термин военно-гражданских отношений широко понимается как всеохватывающие отношения между вооруженными силами и военнослужащими, с одной стороны, и невоенным, гражданским миром, с другой. Чтобы структурировать эти различные темы, военно-гражданские отношения можно распределить по

<sup>11</sup> См. Janowitz (Джановитц), *Professional Soldier (Профессиональный солдат)*, гл. 20.

<sup>12</sup> Janowitz (Джановитц), *The Professional Soldier (Профессиональный солдат)*, 420. Это указывает на существенные различия между Джановитцем и Хантингтоном в их отношении к военной автономии. Более того, нужно специально отметить, что и Хантингтон, и Джановитц применяют концепции военного профессионализма и профессиональной этики только к офицерам; см. Gwyn Harries-Jenkins (Гвин Харриес-Дженкинс), “The Concept of Military Professionalism,” (“Концепция военного профессионализма”), *Defense Analysis* 6:2 (1990), 122.

<sup>13</sup> Charles C. Moskos (Чарльз Си Москос), “From Institution to Occupation. Trends in Military Organization,” (“От учреждения до занятий. Направления в военной организации”), *Armed Forces & Society* 4:1 (1977): 42, 43.

нескольким измерениям, в которых гражданские лица сталкиваются с военными и наоборот.

Прежде чем представить эти разнообразные измерения, необходимо разъяснить то, что данный подход подразумевает, что вооруженные силы существенно отличаются от остальной части общества и что та воспринимает их как различимую организацию. Действительно, многие ученые указывают на “необходимость для вооруженных сил оставаться в стороне от общества с различной организационной структурой и культурой или характером, чтобы выполнять свою работу”.<sup>14</sup> Бернард Бёне в своей увлекательной статье обращается к этому как к вопросу военной уникальности, т.е. существенному “вопросу о том, настолько армия уникальна в действительности – и насколько уникальной она должна быть”.<sup>15</sup> Ответ, который он дает, не является прямым: “Если хотите, это [его статья] показывает, что предмет военной отличительности должен быть очень сложным вопросом. Ответ варьируется в зависимости от того, производилось ли сравнение в терминах социальной структуры, найма, квалификационных требований, культуры, уровня жизни, степени социальной и политической интеграции в родное общество, правового статуса и любых других характеристик”. Тем не менее, его ответ в своей основе положительный, потому что несколькими строками далее он заключает: “Однако, имеется несколько постоянных, универсальных черт, связанных со священным характером войны для любого общества, как только оно вступает на такой курс – повиновение, лояльность, неограниченные обязательства по службе, более сильная степень принудительно установленных полномочий – а также ее насильственная природа (нарушение гражданских табу)”.<sup>16</sup> Другие авторы соглашаются с этим. Мартин Эдмондс, например, замечает, что “вооруженные службы” (как Эдмондс предпочитает называть вооруженные силы) выполняют узкоспециализированную функцию, результат которой состоит в том, чтобы полностью отделить себя, и в большой степени гео-

<sup>14</sup> Christopher Dandeker (Кристофер Дандекер), “The Military in Democratic Societies: New Times and New Patterns of Civil-Military Relations,” (Вооруженные силы в демократических обществах: новые времена и новые модели военно-гражданских отношений) в *Military and Society in 21<sup>st</sup> Century Europe. A Comparative Analysis* (Вооруженные силы и общество. Сравнительный анализ), под ред. Jürgen Kuhlmann (Юрген Кульманн) и Jean Callaghan (Жан Каллаган) (Гамбург: Lit, 2000), 29.

<sup>15</sup> Bernard Woëne (Бернард Бёне), “How ‘Unique’ Should the Military Be? A Review of Representative Literature and Outline of a Synthetic Formulation,” (“Насколько “уникальными” должны быть вооруженные силы? Обзор представительной литературы и контуры синтетического формулирования”), *European Journal of Sociology* (Европейский социологический журнал) 31 (1990): 3.

<sup>16</sup> Woëne (Бёне), “How ‘Unique,’” (Насколько “уникальной”...), 58.

графически, от гражданского общества”.<sup>17</sup> Кристофер Дандекер пишет: “Вооруженные силы уникальны по природе и степени требований, которые они накладывают на свой персонал. Они обязаны учиться убивать и жертвовать собой, участвовать в военном сообществе, где работаешь, живешь и общаешься с другим гражданским персоналом, но при необходимости по первому же требованию быть готовым выполнять свои обязанности все 24 часа в сутки, возможно, вдали от семьи”.<sup>18</sup>

В глазах многих наблюдателей, адекватные теоретические рамки для охвата этой уникальности вооруженных сил предлагаются теорией систем и даны в работе Мартина Эдмондса “*Вооруженные силы и общество*”. В таком русле вооруженные силы могут рассматриваться как система, которая отличается от своего окружения и которая функционирует в своих взаимодействующих и взаимозависимых компонентных частях по своей собственной системе логики. Таким образом, система (или вернее, подсистема) вооруженных сил может анализироваться в терминах их отношений с их окружением или с другими (под)системами, которые работают и функционируют с этим окружением.

Говоря это, я по аналитическим причинам предлагаю различать шесть взаимозависимых и взаимопроникающих измерений в попытке охватить целый спектр военно-гражданских отношений: экономику, финансы, технологии, культуру, общество и политику.<sup>19</sup> Далее, целесообразно учитывать, что эти разнообразные измерения военно-гражданских отношений, вероятно, могут выглядеть совершенно разными в зависимости от того отрезка времени, в который они наблюдаются. Другими словами, временной фактор должен быть включен в анализ. Здесь я предлагаю провести различия между военно-

<sup>17</sup> Martin Edmonds (Мартин Эдмондс), *Armed Services and Society (Вооруженные силы и общество)*, IUS Special Editions on Armed Forces and Society no. 2 (Специальное издание IUS по вооруженным силам и обществу, №2), (Boulder: Westview Press, 1990), 43. В то же время он указывает на ключевые соединения между военными и обществом, которые остаются.

<sup>18</sup> Christopher Dandeker (Кристофер Дандекер), *Flexible Forces for the Twenty-First Century (Гибкие силы для двадцать первого века)*, Facing Uncertainty (Встречаясь с неопределенностью), Report no. 1 (Доклад №1), (Карлштад: Отдел руководства, Шведский колледж национальной обороны, 1999), 85.

<sup>19</sup> Эта мысль сформировалась под воздействием идей следующих исследователей: Edmonds (Эдмондс), *Armed Services and Society (Вооруженные силы и общество)*, 113; и Bernard Woëne (Бернард Бёне), Wilfried von Bredow (Вильфрид фон Бредоу), и Christopher Dandeker (Кристофер Дандекер), “The Military in Common-Risk Societies. Elements of Comparison Among Nine Countries of West, Central, and East Europe,” (“Вооруженные силы в обществах общего риска: элементы сравнения среди девяти стран Западной, Центральной и Восточной Европы”, в Kuhlmann (Кульманн) и Callaghan (Каллаган), ред., особенно 319 – 325. В обеих работах проводится различие между экономическим, политическим, общественным и культурным измерениями.

гражданскими отношениями в: (1) мирное время, (2) кризисных ситуациях, (3) традиционных военных операциях (оборона, устрашение, нападение), и в (4) нетрадиционных военных операциях (миротворческие операции, гуманитарная интервенция и т.д.). Более того, так как гражданская сторона имеет и национальный, и международный облик, эти шесть измерений должны рассматриваться в национальной/внутренней перспективе, а также в международном контексте. Согласно схеме, следующей из данной таблицы, исследовательские вопросы могут быть сгруппированы вместе. Таблица, приводимая ниже, дает некоторые примеры исследовательских тем, которые попадают в различные категории и иллюстрируют, что изучение военно-гражданских отношений является междисциплинарной областью исследований:

Если мы примем такой более широкий взгляд, то изучение военно-гражданских отношений станет шире, чем это часто предполагается, так как существует распространенный взгляд о том, что изучение военно-гражданских отношений ограничивается чисто социальной ареной, и в особенности, политикой. В значительной степени, это впечатление подкрепляется тем фактом, что масса исследований по военно-гражданским отношениям посвящена этим двум измерениям. Требуется подчеркнуть, что в исследовании военно-гражданских отношений существует намного больше аспектов, чем просто общество и политика, хотя большинство исследований проводится именно в этих двух областях и для этого, конечно, есть веские причины.

### **Военно-гражданская проблематика**

Причины для такого особого фокуса исследований по военно-гражданским отношениям на социальных и политических вопросах в основном коренятся в том, что Питер Фивер определил “военно-гражданской проблематикой”. Эта проблема ни в коем случае не нова, она даже не из современной эпохи, и уже обращала на себя интеллектуальное и политическое внимание большого количества политических мыслителей и философов. Среди них, например, Платон, который подробно остановился на ней в своей третьей книге “*Республики*”. Эта проблема покоится на двух центральных и потенциально конфликтующих принципах: “первый, военные должны быть достаточно сильны, чтобы доминировать в войнах общества”, и второй, “как только военные должны защищать государство от врагов, они должны сами вести собственные дела, чтобы не уничтожить общество, которое они намереваются защищать”. Следовательно, предполагается, что вооруженные силы подчиняются политическим властям государства. “Хотя они и должны быть достаточно большими, чтобы защитить от угроз, их раз-

Таблица: Измерения военно-гражданских отношений и примеры для исследовательских тем.

<b>Измерение</b>	<b>Национальный контекст</b>	<b>Международный контекст</b>
Экономика	Экономическая соотнесенность вооруженных сил как потребителя товаров с экономической важностью для определенных регионов, вносящих вклад в экономическую стабильность. Вооруженные силы и военная промышленность.	Экономическая соотнесенность вооруженных сил как потребителя товаров в миротворческих миссиях, вносящих вклад в восстановление экономики.
<b>Финансы</b>	Военные расходы и общий бюджет государства.	Вооруженные силы как получатель международной военной помощи или международных кредитов.
<b>Технологии</b>	Военные, как способствующий фактор технологического прогресса страны.	Экспорт военных технологий и вооружения.
<b>Культура</b>	Значение военных в политической культуре страны (“вес истории”). Изображение вооруженных сил в национальной культуре (литература, музыка, фильмы, театр и т.д.).	Воздействие присутствия иностранных вооруженных сил на политическую культуру страны. Изображение иностранных вооруженных сил в национальной культуре (литература, музыка, фильмы, театр и т.д.).
<b>Общество</b>	Восприятие вооруженных сил обществом страны. Отличительность вооруженных сил от общества страны, мешающая им интегрироваться в это общество.	Вооруженные силы и столкновения с обществом в местах выполнения определенных миссий за рубежом. Восприятие миротворческих сил в обществе страны, где проводится миротворческая миссия.
<b>Политика</b>	Политический контроль вооруженных сил. Роль военных в политике.	Политический контроль международных военных миссий. Военно-политическое взаимодействие в альянсах.

мер и использование ресурсов общества должны быть ограничены”.<sup>20</sup> И как следствие, проблема в том, чтобы найти соответствующий баланс между функциональными и социо-политическими императивами военных.<sup>21</sup>

Эта военно-гражданская проблематика восходит к процессам функциональной дифференциации и специализации внутри общества, которые происходят со временем. Направление к разделению труда в развитии обществ предполагает, что общество или, скорее, правительство, которое данное общество выбрало и с которым должно жить, делегирует задачу обеспечения безопасности соответствующего общества некоторым из своих членов. Это появившийся сегмент и стал называться вооруженными силами. Однако вооруженные силы как подгруппа более широкого общества и как инструмент определенного правительства, наделяются существенными ресурсами власти, такими ресурсами власти, которые обычно превосходят те, которыми наделяется само правительство. Именно этот факт и позволяет считать решенным вопрос, почему вооруженным службам нужно следовать тому, о чем им говорят гражданские лица. В этом заключается то, что Фивер называет военно-гражданским вызовом, касающимся согласования дилеммы: “военные достаточно сильны, чтобы делать что-либо, о чем их просят гражданские; и военная субординация достаточна для того, чтобы делать только то, что гражданские уполномочивают их делать. Это особая проблема политического ведомства: как вы гарантируете, что ваш представитель исполняет вашу волю, особенно, когда ваш представитель имеет оружие и может использовать большую принудительную власть, чем вы?”<sup>22</sup> Бернард Бёне ставит проблемы таким образом: “Как общество может эффективно (безопасно и, используя его терминологию, гармонично) управлять своими отношениями с теми, кто отвечает за его безопасность?”<sup>23</sup> Это, к тому же, основной вопрос гражданского контроля военных, так как он включается в более широкий ландшафт исследований по военно-гражданским отношениям.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Feaver (Фивер), “The Civil-Military Problematique,” (Военно-гражданская проблематика”), 151, 152, 153.

<sup>21</sup> См. Воёне (Бёне), “How ‘Unique’ Should the Military Be?” (Насколько “уникальными” должны быть вооруженные силы?)

<sup>22</sup> Feaver (Фивер), “Civil-Military Problematique,” (Военно-гражданская проблематика”), 149.

<sup>23</sup> Воёне (Бёне), “How ‘Unique,’” (“Насколько “уникальными” . . .”), 27.

<sup>24</sup> Важно отметить, что термин “гражданский контроль” является общим в том смысле, что он не проводит различий между обществами в соответствии со степенью их демократизации. Следовательно, для демократических/встающих на путь демократии обществ, предлагается более нормативное понятие *демократического контроля*; см. Wilfried von Bredow (Вильфред фон Бредоу) и Gerhard

Гражданский контроль вооруженных сил является фундаментальным и существенным вопросом для тех обществ, которые имеют вооруженные силы, независимо от того, является ли правительство демократическим, монархическим, теократическим, авторитарным или тоталитарным.<sup>25</sup> Причина этого в том, что военные изначально противоречивы по своему характеру. Это мы можем видеть из долгой истории вооруженных сил. Имеются многочисленные случаи, когда вооруженные службы не следовали приказам, отдаваемым им гражданскими лицами в правительстве. Также, иногда военнослужащие действовали недемократическими или даже антидемократическими путями – например, служа инструментом для свержения демократических политических систем. Это можно увидеть, посмотрев на некоторые латиноамериканские, африканские, азиатские и даже западные страны, в частности, на число неудавшихся или успешных государственных переворотов в этих регионах. Однако это только одна сторона медали. Другая ее сторона демонстрирует случаи, когда военные служили *conditio sine qua non* (непременным условием) в попытках защитить демократию от нападающих на нее. В этом русле нужно также упомянуть, что в некоторых случаях, вооруженные силы были сторонником в деле перехода к демократии.<sup>26</sup>

Так как вооруженные силы, безусловно, являются, если можно так выразиться, обоюдоострым мечом, неудивительно, что отношения между вооруженными силами и обществом, а также вопрос гражданского контроля военных являются предметом существенной общественно-научной, а также социальной и политической озабоченности. Это в особенности справедливо в отношении демократических обществ, целый

---

Кьммель (Герхард Кьммель), “New Roles for the Armed Forces and the Concept of Democratic Control,” (Новые роли вооруженных сил и концепция демократического контроля), в *Civil-Military Relations in an Age of Turbulence: Armed Forces and the Problem of Democratic Control*, ed. by Gerhard Кьммель and Wilfried von Bredow, (Военно-гражданские отношения в эпоху турбулентности: вооруженные силы и проблемы демократического контроля, под ред. Герхарда Кьммеля и Вильфреда фон Бредоу), SOWI-Forum International no. 21 (Страсбург: SOWI, 2000), 126.

<sup>25</sup> После завоевания Восточным Тимором своей независимости, в настоящее время (июль 2002 г.) в мире насчитывается 193 государства. Более 10 процентов из них (22 государства) не имеют вооруженных сил. Вот страны, в которых нет вооруженных сил: Андорра, Коста Рика, Доминиканская Республика, Гренада, Гаити, Кирибати, Лихтенштейн, Мальдивы, Маврикий, Монако, Науру, Панама, Сент-Люция, Сент-Винсент и Гренадины, Сан Марино, Соломоновы острова, Самоа, Сент-Китс и Невис, Тувалу, Вануату и последнее, но не последнее по важности, Ватикан.

<sup>26</sup> Показательным примером могут быть западные державы, особенно Соединенные Штаты, которые принесли Германии демократию после Второй мировой войны, в этом стремлении вооруженные силы сыграли решающую роль.

ряд которых появился с окончанием “холодной войны”; такой вывод можно легко сделать после прочтения ежегодной публикации “*Свобода в мире*” организации *Freedom House* (Дом свободы). В последние годы вопрос гражданского контроля активно обсуждался, особенно в отношении стран Восточной Европы и государств-преемников Советского Союза.<sup>27</sup> В демократиях выработан основной взгляд на то, что существование вооруженных сил требует институтов, механизмов и инструментов для политического и демократическо-социального контроля военных, которые рассматриваются как препятствие изоляции военных от общества и помогают предотвратить процесс превращения вооруженных сил в *imperium in imperio* (*государство в государстве*), ставя, таким образом, под потенциальную угрозу политическое правление данного законного государства. Это подразумевает две стороны – “аппаратуру” и “программное обеспечение”, как убедительно доказывает Дуглас Бланд.<sup>28</sup> В его подходе “аппаратура” военно-гражданских отношений (или, скорее, гражданского контроля военных) охватывает такие аспекты, как создание соответствующих законов, учреждение министерств обороны, в которых доминирует гражданский персонал, институционализацию парламентских комитетов надзора и назначение гражданских министров обороны. “Программное обеспечение” гражданского контроля вооруженных сил относится к внедрению рамок демократических идей, ценностей, принципов и норм в военную культуру, политическую культуру и в оборонные учреждения новых демократий. Согласно этому взгляду, измерение “аппаратуры” обычно вполне адекватно реализуется в появляющихся демократиях, тогда как сторона “программного обеспечения” является более сложной для реализации на практике, так

<sup>27</sup> См. между прочим James Gow (Джеймс Гоу), *Legitimacy and the Military: The Yugoslav Crisis* (*Легитимность и вооруженные силы: Югославский кризис*), (Лондон: Pinter Publishers, 1992); Anton A. Bebler, ed., (Антон А. Бемлер, ред.), *Civil-Military Relations in Post-Communist States* (*Военно-гражданские отношения в посткоммунистических государствах*), (Лондон: Praeger, 1997); Constantine Danopoulos (Константин Данопоулос) и Daniel Zirker (Даниэл Зиркер), ред., *Military and Society in the Former Soviet Bloc* (*Вооруженные силы и общество в бывшем Советском блоке*) (Boulder: Westview Press, 1998); Kuhlmann (Кульманн) и Callaghan (Калаган), ред., *Military and Society in 21<sup>st</sup> Century Europe* (*Вооруженные силы и общество в Европе 21-ого века*); и Andrew Cottey (Эндрю Коттей), Timothy Edmunds (Тимоти Эдмундс) и Anthony Forster (Энтони Форстер), ред., *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards* (*Демократический контроль вооруженных сил в посткоммунистической Европе: охрана охраняющих*), (Нью-Йорк: Palgrave, 2002).

<sup>28</sup> Douglas L. Bland (Дуглас Л. Бланд), “Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations,” (“Модели в либеральных демократических военно-гражданских отношениях”), *Armed Forces & Society* (*Вооруженные силы и общество*) 27:4 (2001): 525.



как имеет дело с мышлением людей, работающих в этой области, и требует изменения такого мышления.<sup>29</sup> Данное внедрение может быть успешно реализовано только в том случае, если изменение мышления и ориентация на новое демократическое будущее будут не риторически провозглашенными, а реально функционирующими – это процесс, который, вероятно, потребует времени.

Это упоминание о необходимости постепенного введения демократических норм в военную культуру показывает важность расширения нашего взгляда. До сих пор, вопрос гражданского контроля вооруженных сил широко рассматривался в гражданской перспективе. Однако так как существует и военная сторона в вопросе демократического контроля, также необходимо посмотреть на то, как изменить точку зрения военных. Вполне очевидно, что вооруженные силы крайне заинтересованы в том, чтобы не подвергаться несоответствующему вмешательству с гражданской стороны. У них также есть интерес, который, в частности, затрагивает существование или создание положений, нацеленных на предотвращение необоснованного политического применения вооруженных сил для партийных политических целей или по причинам политического выживания определенного государства. По словам Майкла Ховарда, это проблема “контроля правительства, владеющего такими силами” [вооруженными силами].<sup>30</sup> В этом русле, политический контроль вооруженных сил со стороны Советского правительства представлял собой то, что может быть названо чрезмерным вариантом политического контроля, и является доказательством факта, что военные, как институт государства, не во всех случаях могут отвергнуть или, по крайней мере, ограничить, несоответствующее политическое вмешательство.<sup>31</sup> Что еще можно сказать о легитимном гражданском контроле, это то, что он, безусловно, требует соглашения и согласия со стороны вооруженных сил быть способными к взаимодействию и эффективными. Соответственно, “добровольная и осознанная приверженность принципам гражданского контроля” со стороны военных является существенным, или даже неперенным условием в обеспечении гражданского контроля.<sup>32</sup> Этот факт сам по себе создает некоторую трудность,

<sup>29</sup> По дискуссии вестминстерской/ американской традиции см. Bland (Бланд), “Patterns,” (“Модели...”), особенно 529 – 536.

<sup>30</sup> Michael Howard (Майкл Ховард), *Soldiers and Governments: Nine Studies in Civil-Military Relations (Военнослужащие и правительства: девять исследований в военно-гражданских отношениях)* (Лондон: Eyre & Spottiswoode, 1957), 12.

<sup>31</sup> См., например, Timothy J. Colton (Тимоти Дж. Колтон) и Thane Gustafson (Тейн Густавсон), *Soldiers and the Soviet State. Civil-Military Relations from Brezhnev to Gorbachev (Военнослужащие и Советское государство. Военно-гражданские отношения от Брежнева до Горбачева)*, (Принстон: Princeton University Press, 1989).

<sup>32</sup> Peter D. Feaver (Питер Д. Фивер), *Guarding the Guardians: Civilian Control of*

учитывая, что “у гражданских властей – законность, а у вооруженных сил – оружие”, как пишет Дуглас Бланд. Он добавляет: “Даже если идея гражданского контроля будет внедрена в офицерский корпус, никто не сможет отделаться от мысли, что эта идея присутствует здесь потому, что офицеры приняли ее, а не потому, что гражданские власти ввели ее”, оставляя при этом какое-то неловкое впечатление, что, в конечном итоге, гражданская сторона близка к тому, чтобы просить милостей у вооруженных сил.<sup>33</sup>

### **Гражданский контроль как режим совместно разделяемой ответственности**

До сих пор в этой статье, я, на первом этапе, разрабатывал общую модель военно-гражданских отношений, которая различает шесть измерений военно-гражданских отношений, учитывает как национальный, так и международный контексты, и отражает, что они делают в то время, пока наблюдаются. На втором этапе, я сосредоточился на тех аспектах и измерениях военно-гражданских отношений, которые привлекли внимание большого количества исследователей: военно-гражданская проблематика, т.е. вопросы гражданского контроля вооруженных сил.<sup>34</sup> На третьем этапе я представлю более современные подходы к развитию последовательной и всеобъемлющей теории военно-гражданских отношений или, скорее, гражданского контроля вооруженных сил. Таким образом, в этой статье проводится различие между общей моделью военно-гражданских отношений и более специфической теорией гражданского контроля.

Питер Фивер определил четыре отправные точки, которым такая теория должна соответствовать. Первое, она должна начинаться с аналитического различия между гражданской и военной сферами; второе, теория должна определить факторы, которые формируют опыт контроля над военными со стороны гражданских лиц; третье, теория должна быть шире концепции профессионализма, и, четвертое, он рекомендует,

---

*Nuclear Weapons in the United States (Охрана охраняющих: гражданский контроль ядерных вооружений в Соединенных Штатах)*, (Итака: Cornell University Press, 1992), 253.

<sup>33</sup> Bland (Бланд), “Patterns,” (“Модели...”), 529.

<sup>34</sup> Дэвид Сигал отмечает, что “центральным вопросом в теориях военно-гражданских отношений является гражданский контроль вооруженных сил”. Segal (Сигал), “Civil-Military Relations in Democratic Societies,” (“Военно-гражданские отношения в демократических обществах”), в *Armed Forces at the Dawn of the Third Millennium (Вооруженные силы на заре третьего тысячелетия)*, SOWI Forum International no. 16, (Международный форум SOWI №16), под ред. Jürgen Kuhlmann (Юрген Кульманн) и David R. Segal (Дэвид Р. Сигал), (Мюнхен: SOWI, 1994), 40.

чтобы такая теория развивалась дедуктивно.<sup>35</sup> Дуглас Бланд добавляет к этим четырем исходным точкам некоторые дальнейшие критерии: первое, теория должна охватывать все релевантные “проблемы” внутри одной модели; второе, она должна быть применима не только к демократиям, но также переносима на любое государство или политическую модель; третье, она должна быть способной объяснять изменения, происходящие со временем; четвертое, она должна обеспечивать существенную предсказуемость по границам, времени и событиям; и, пятое, она должна иметь возможность быть скорректированной.<sup>36</sup> Бланд предпринял серьезные попытки, чтобы соответствовать этим критериям. Его подход режимной теории, адаптированный из дисциплины международных отношений, и его наброски теории совместно разделяемой ответственности доказательно представляют собой наиболее новаторские и последние наработки в этой области.

Его теория о совместно разделяемой ответственности делает два ключевых предположения: первое, гражданский контроль “означает, что только законный источник для направления и действий военных может исходить от гражданских лиц за пределами военного/оборонного учреждения”,<sup>37</sup> и, второе, что “это динамичный процесс, восприимчивый к меняющимся идеям, ценностям, обстоятельствам, проблемам и персоналиям, а также к стрессам кризиса и войны”.<sup>38</sup> Совместно разделяемая ответственность основывается на понятии, “что гражданский контроль военных управляется и поддерживается через совместное разделение ответственности за контроль между гражданскими лидерами и военными офицерами. В частности, гражданские власти ответственны и подотчетны по одним аспектам контроля, а военные лидеры ответственны и подотчетны – по другим”.<sup>39</sup> Они формируют то, что он определяет термином “режим”, для чего он использует классическое определение этого понятия, данное Стивеном Краснером, как “принципов, норм, правил и порядка принятия решений, вокруг которых сводятся в одну точку ожидания действующего субъекта”.<sup>40</sup> Это подразумевает,

<sup>35</sup> Feaver (Фивер), “Civil-Military Problematique,” (“Военно-гражданская проблематика”), 167–170.

<sup>36</sup> Bland (Бланд), “Unified Theory,” (“Унифицированная теория”), 9.

<sup>37</sup> Это предположение в чем-то проблематично. Представьте себе ситуацию в демократии, когда цель правящего гражданского правительства состоит в том, чтобы поменять демократическую политическую систему на авторитарную. Если мы будем следовать предположению Бланда, то вооруженные силы должны оставаться нейтральными, но будет ли это желательно в нормативных терминах, если, совместно с другими действующими субъектами, вооруженные силы попытались бы помешать тому, чтобы это произошло?

<sup>38</sup> Bland (Бланд), “Unified Theory,” (“Унифицированная теория”), 10.

<sup>39</sup> Там же, 9.

<sup>40</sup> Краснер, цитируется по Bland (Бланд), “Unified Theory,” (“Унифицированная те-

что “лидеры в обеих организациях должны понимать, как эти принципы, нормы и правила влияют на обычное функционирование их взаимоотношений, их место в процессе – в итоге, как режим может вести и направлять их индивидуальное и коллективное поведение в военно-гражданских отношениях”.<sup>41</sup>

Соответственно, Бланд говорит о национальных режимах гражданского контроля, которые развивались и изменялись с течением времени из-за специфической истории стран, геополитической/стратегической ситуации и политической культуры. Это подразумевает, что гражданский контроль “концептуализировался не только как щит против государственного переворота, но и как опыт в управлении режимом, который узаконивает действия и препятствует действиям всех игроков в заинтересованном обществе”.<sup>42</sup> В результате, такой подход к оценке изучения изменения режима и динамики режима позволяет провести результативный анализ гражданского контроля по времени, по разнообразным политическим системам и по разнообразным общественным и культурным контекстам. “Размышления о военно-гражданских отношениях как анархии, контролируемой режимом, который связывает основные причинные переменные с поведением, предоставляет возможность отнесения действий к действующим субъектам, что выходит за рамки специфических государств, времен и ситуаций. Исследование того, как такие режимы формируются и поддерживаются, может вернуть историю в дискуссии. . . Также целесообразно определить основы военно-гражданских отношений, где действующие правила (законы) и процедуры принятия решений основаны на других фундаментальных национальных принципах и нормах”.<sup>43</sup>

Специфическая конфигурация внутри любого такого режима военно-гражданских отношений в определенный отрезок времени объясняет результаты в “четырёх матрицах по решениям в управлении обороной – стратегические решения о целях и средствах обороны; организационные решения о систематизации оборонных ресурсов и внутренних обязанностей; социальные решения о вооруженных силах и обществе и оперативные решения об использовании сил”.<sup>44</sup> Так как принятие решений – чисто политическая сфера, это означает восприятие понятия

---

ория”), 10. В подобном ключе, James Gow (Джеймс Гоу), в *Legitimacy and the Military* (Легитимность и вооруженные силы) использовал понятие “социального контракта” между военнослужащими и социо-политическим сообществом (27–32).

<sup>41</sup> Bland (Бланд), “Patterns,” (“Модели”), 536.

<sup>42</sup> Bland (Бланд), “Unified Theory,” (“Унифицированная теория”), 20.

<sup>43</sup> Там же, 16.

<sup>44</sup> Там же, 11.

вооруженных сил как политического действующего субъекта или, по словам Морриса Джановитца, как “эффективной группы давления”, тем самым, подвергая сомнению широко распространенное понятие политического нейтралитета военных в его гипертрофированном варианте. В частности, что касается решений о применении силы, вооруженные силы ожидают, что с ними будут консультироваться и прислушиваться к ним; если этого не будет, то может произойти отчуждение вооруженных сил от их гражданских властей.<sup>45</sup> Это отсылает нас к понятию Питера Фивера о “делегированном контроле”, который у него сочетается с тем, что он называет “чрезмерно настойчивым контролем”, а также принимает ссылку на Ребекку Шифф о построении консенсуса.<sup>46</sup>

В таком случае, в результате, режим военно-гражданских отношений или, скорее, гражданский контроль военного режима, будет эффективен, если под рукой будет иметься основной ресурс для всех вовлеченных сторон и если этот ресурс будет доступен в достаточном количестве. Этот ресурс – доверие, и доверие усиливается, когда дополнительные механизмы внутреннего контроля выполняются всеми участвующими сторонами.<sup>47</sup> Разговор о доверии все еще подразумевает, что неопределенность не может быть полностью убрана.<sup>48</sup> Таким образом, могло бы быть целесообразным расширить формулу Дугласа Бланда о гражданском контроле вооруженных сил, потому что это, по большей части, предполагает, что вооруженные силы и гражданские власти являются только двумя составными частями. В этом случае концепция Бланда требует, чтобы общество само вернуло себя к выравниванию. Действительно, Бланд в своей формуле склоняется к пренебрежению общества, не замечая общество, или части его, как субъекта, действующего по праву в режимах военно-гражданских отношений, он просто обращается с обществом как с какого-то рода второстепенной переменной, не имеющей собственного веса. Таким образом, его режимная теория гражданского контроля подчеркивает полити-

<sup>45</sup> Janowitz (Джановитц), *The Professional Soldier (Профессиональный солдат)*, lvi; см. также Richard Betts (Ричард Беттс), *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises (Военнослужащие, государственные чиновники и кризисы “холодной войны”)*, (Нью-Йорк: Columbia University Press, 1991).

<sup>46</sup> Feaver (Фивер), *Guarding the Guardians (Охрана охраняющих)*, 7–9; Rebecca Schiff (Ребекка Шифф), “Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance,” (*Пересматриваемые военно-гражданские отношения: теория согласия*), *Armed Forces & Society (Вооруженные силы и общество)*, 22:1 (1995): 7–24.

<sup>47</sup> Это может ответить, по крайней мере, частично, на вопрос Самюэла Файнера о том, как гарантировать, что вооруженные силы будут воздерживаться от основного политического вмешательства; см. Finer (Файнер), *The Man on Horseback (Человек верхом)*, 5.

<sup>48</sup> См. Niklas Luhmann (Никлас Луманн), *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. 3. durchgesehene Auflage (Штуттгарт: Ferdinand Enke, 1989)*.

ческую/правительственную/административную сторону гражданского контроля и имеет тенденцию не замечать общественную сторону гражданского контроля, который особенно уместен в случае демократии. Следуя демократической теории, в демократиях, в частности, общество узаконивает свое правительство и власти, а таким образом, и свои вооруженные силы. Поэтому, “легитимность военных по отношению к обществу зависима от общественного принятия роли (ролей) военных и способности военных эффективно выполнять требования этой роли (этих ролей)”.<sup>49</sup> Такая легитимность вооруженных сил внутри общества должна рассматриваться как основной и существенный актив того, чтобы любая военная миссия была эффективной и успешной.<sup>50</sup>

Логический путь вперед, кажется, должен включить общественный контроль в рамки режимного подхода Бланда. Резонируя с теорией соответствия Ребекки Шифф, отмечу, что разрешение проблемы гражданского контроля военных является, таким образом, основной задачей для любого конкретного правительства, а также для общества в целом и для самих военных. Эти трехсторонние режимы гражданского контроля вооруженных сил сталкиваются с очень сложной задачей нахождения баланса между интересами всех вовлеченных сторон.

### **Перспектива: вызовы 21-ого века**

В этом заключительном разделе я попытаюсь дать схематичный обзор тех вызовов, которые стоят перед военно-гражданскими отношениями в общем, и перед вооруженными силами – в частности. Эти вызовы относятся к изменениям как внутренней, так и международной среды вооруженных сил, что приводит к росту давления на военных в их адаптации к этим изменениям, которые в свою очередь, ставят военно-гражданские отношения и вопросы гражданского контроля вооруженных сил на повестку дня.

#### *Международная среда*

Международный климат основной части двадцатого столетия был сформирован “холодной войной” как главной структурной составляющей конфликта международной политики. В его корнях лежали идеологические разногласия – антагонистические различия между соответствующими моделями общества, которые переводились в измере-

---

<sup>49</sup> Edmunds, et al., (Эдмундс и др.) *The Military and Society in Central and Eastern Europe (Военнослужащие и общество в Центральной и Восточной Европе)*, 8.

<sup>50</sup> Поэтому Бернард Бёне пишет: “Социо-политическая уникальность [вооруженных сил] накладывается на функциональную уникальность. Эти два измерения аналитически различаются, но не являются независимыми”. Бёне (Béne), “How ‘Unique,’” (Насколько “уникальной”...), 57.

ния власти-политики и безопасности-политики.<sup>51</sup> Наращивание ядерных сил сделало для многих этот конфликт особенно острым, так как мир столкнулся с потенциальным ядерным истреблением. Основной функцией вооруженных сил стало устрашение и сдерживание. 1989 год стал годом окончания “холодной войны” и действительно разрушил те международные отношения, которые складывались со времен Второй мировой войны. Крушение Советского Союза и последовавший распад Советской империи коренным образом изменили мировую политическую конфигурацию. Достаточно четко очерченная и прямая структура международной политики в результате “холодной войны” освободила дорогу несколько хаотичному мировому порядку с различными регионами и зонами, различающимися степенью своей безопасности.<sup>52</sup>

В этом отношении можно доказать, что для большинства людей наша планета не стала более спокойным местом. В отличие от надежд на ее светлое, гармоничное, процветающее будущее без войн, возможно под управлением наиболее мощной Организации Объединенных Наций (ООН), и в отличие от демократического и экономически рыночного триумфального шествия, провозглашенного в хорошо известном предположении “конца истории” Фрэнсиса Фукуямы, планета вместо этого стала свидетелем постоянства военных конфликтов, односторонних решений и непрекращающегося применения военной силы, а также продолжающихся расходов значительных финансовых ресурсов на производство и закупку оружия.<sup>53</sup> Хотя во многих странах вооруженные силы были сокращены и хотя расходы на вооружение несколько уменьшились среди других статей расходов, в конечном итоге, надежды на мирные дивиденды рухнули.

В сегодняшнем мировом порядке не существует единого структурального конфликта, который оформлял бы почти все другие конфликты в международной системе, как это делала “холодная война” до 1989 года. Вместо этого, мы имеем много конфликтов, некоторые из которых иногда перекрещиваются и подкрепляют друг друга. В значительной степени эти конфликты не напоминают конфликты прошлого, когда государства боролись друг против друга. Напротив, конфликты в формирующемся мировом порядке все более вытекают из внутренних размолвок внутри государства между различными группами общества

<sup>51</sup> Ernst-Otto Czempiel (Эрнст-Отто Цемпшель), *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts* (Мюнхен: Beck, 1991).

<sup>52</sup> См. Joseph S. Nye (Джозеф С. Ни), “What New World Order?” (“Что такое новый мировой порядок?”), *Foreign Affairs* 71:2 (1992): 83–96.

<sup>53</sup> Francis Fukuyama (Фрэнсис Фукуяма), *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?* (“Конец истории. Где мы находимся?”), (Мюнхен: Kindler, 1992).

и от развала государственных структур.<sup>54</sup> Столкнувшись с так называемыми гуманитарными катастрофами, произошедшими в результате таких конфликтов в 1990-х годах, и последующей демонстрацией космополитической озабоченности в отношении прав человека в мире, роль военных была расширена и включила в себя миротворчество, операции по поддержанию мира, гуманитарное вмешательство и военные миссии, отличные от войны. Таким образом, есть смысл сделать различия между традиционными и нетрадиционными ролями вооруженных сил.<sup>55</sup> События 11 сентября – ужасный синоним вызова террористов мировому порядку – также заслуживают упоминания в этом отношении, так как они подразумевают дальнейшую диверсификацию военных ролей в реагировании на существенное изменение облика войны и ведения военных действий.<sup>56</sup>

Выделение всего этого происходит в результате процессов глобализации, которые набирают обороты с момента окончания “холодной войны”.<sup>57</sup> Глобализация, на самом деле, является главной движущей силой в международных отношениях. Это асимметричный процесс с затратами и выгодами, распределяемыми в неравной степени не только среди государств и обществ, но также и внутри них. В результате, существует оппозиция глобализации, как это, например, выражено во фрагментации разнообразных (политических, экономических, куль-

<sup>54</sup> См. Joel S. Migdal (Джозел С. Мигдал), *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World (Сильные общества и слабые государства. Государственно-общественные отношения и государственные возможности в третьем мире)*, (Принстон: Princeton University Press, 1988); William I. Zartman, ed., (Вильям Ай Зартман, ред.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority (Пухнувшие государства. Распад и восстановление легитимной власти)*, (Boulder: Lynne Rienner, 1995); и Robert I. Rotberg (Роберт Ай Ротберг), “The New Nature of Nation-State Failure,” (“Новая природа провала государств-наций”), *The Washington Quarterly* 25:3 (2002): 85–96.

<sup>55</sup> См. von Bredow (фон Бредоу) и Kimmel (Кюммель), “New Roles for the Armed Forces”, (“Новые роли для вооруженных сил”),

<sup>56</sup> См. Martin van Creveld (Мартин ван Гревелд), *The Transformation of War (Трансформация войны)*, (Нью-Йорк: Free Press, 1991); Martin Shaw (Мартин Шоу), *Post-Military Society. Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century (Пост-военное общество. Милитаризм, демилитаризация и война в конце двадцатого века)*, (Филадельфия: Temple University Press, 1991); Kalevi J. Holsti (Калеви Дж. Холсти), *The State, War, and the State of War (Государство, война и состояние войны)*, (Кембридж: Cambridge University Press, 1996); и George и Meredith Friedman (Джордж и Мередит Фридман), *The Future of War. Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century (Будущее войны. Власть, технологии и американское мировое превосходство в двадцать первом веке)*, (Нью-Йорк: St. Martin's Press, 1998).

<sup>57</sup> См., например, Malcom Waters (Малком Уотерс), *Globalization (Глобализация)*, 2-е изд. (Лондон: Routledge, 1996).



турных, религиозных, этно-национальных) ответвлений. Глобализация также является многомерным феноменом, который может наблюдаться в экономике, финансовой системе, экологии, коммуникациях, демографии, а также в вопросах безопасности и военных делах. Для всех этих категорий основная характеристика – уничтожение или размывание границ, т.е. переход за территориальные границы. Глобализация означает увеличение связующих звеньев по ту сторону границ и взаимодействия между государствами и между членами их обществ, ведущего к тому, что Роберт Кеоан и Джозеф Ни младший (1977) называли “сложной взаимозависимостью”.<sup>58</sup> Хотя глобализация и концентрация взаимозависимости варьируются по миру из-за различных взаимозависимых издержек и выгод и из-за различной степени чувствительности и уязвимости взаимозависимости, глобальная арена все более становится фокусом и рамками общественных действий для всех обществ. Это подразумевает, что безопасность определенной страны может испытывать влияние и угрозы из-за событий, происходящих в далеких от этой страны местах. Это означает, в свою очередь, что политика каждой страны в области безопасности должна учитывать глобальные аспекты безопасности. Безопасность, в большинстве случаев, не может быть создана, когда акцент делается только на ближнем зарубежье.

#### *Национальная среда*

Вооруженные силы – это вооруженные силы определенной политической системы определенного общества в определенный отрезок времени. Для Запада – в широком понимании, члены Организации экономического сотрудничества и развития плюс некоторые новые индустриализированные государства – развитие в этом отношении с государствами-нациями и их обществами может быть отнесено к категориям общественного изменения и ценностного изменения. Эти изменения оказывают сильное влияние на жизнь людей, жизнь военнослужащих и на условия функционирования общественных институтов. Эти изменения могут возникать под разными названиями. Рональд Инглехарт в своем плодотворном исследовании по “*Тихой революции*” показывает, что в современных обществах ощутимо смещение от материалистического к постматериалистическому отношению и ценностным ориентациям. В отличие от традиционного акцента на материальной безопасности и благосостоянии, появившиеся отношение и ценности делают акцент на участии, эстетике и самореализации. Жить хорошей жизнью в здоро-

<sup>58</sup> Robert O. Keohane (Роберт О. Кеоан) и Joseph S. Nye (Джозеф С. Ни), *Power and Interdependence. World Politics in Transition (Власть и независимость. Мировая политика в переходный период)*, (Бостон: Little, Brown & Co., 1977).

вой (экологически безопасной) окружающей среде воспринимается как желаемое для существенной и растущей части общества.<sup>59</sup>

Это согласуется с самыми последними исследованиями, такими как анализ Ульриха Бека. Согласно Беку, процесс индивидуализации находится все еще в самом начале и получит большее значение и общественное воздействие в следующих десятилетиях. Индивидуум вынужден поставить себя в центр, формируя концептуальное представление жизни и имея дело с жизненными условиями, характеризующимися риском на фундаментальном уровне. В этом обществе, как подчеркивает Бек, риски, причиняемые причудами и превратностями судьбы, должны ложиться на плечи индивидуумов, которые потеряли сеть социальной безопасности, обеспечивавшейся либо семьей, либо другими членами общества.<sup>60</sup> Соотнесенным феноменом в этом движении к постматериализму является появление того, что Герхард Шульце называет “сенсационным обществом” (*Erlebnisgesellschaft*), в котором среди молодого поколения существует направление к гедонизму и поиску развлечений.<sup>61</sup> Другие воспринимают смещение к постмодернистскому обществу, которое сопровождается ростом релятивистских ориентаций.<sup>62</sup>

Имеются также и другие направления внутреннего окружения. Из-за падающей рождаемости и одновременным увеличением жизненных ожиданий в некоторых продвинутых обществах грядет демографическая революция. Старение общества сопровождается разрушением традиционных форм семейной жизни и партнерства и превалированием семей с одним ребенком. Движения женщин привели не только к растущему проценту женщин с высшим образованием, но также, хотя и не в той же степени, к росту числа женщин, работающих в области экономики и политики. Все больше женщин можно видеть среди работающего населения, что, таким образом, бросает вызов традиционным ролям полов.

<sup>59</sup> Ronald Inglehart (Рональд Инглехарт), *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (*Тихая революция. Меняющиеся ценности и политические стили среди западной общественности*), (Принстон: Princeton University Press, 1977).

<sup>60</sup> Ulrich Beck (Ульрих Бек), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Франкфурт: Suhrkamp, 1986).

<sup>61</sup> Gerhard Schulze (Герхард Шульце), *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursociologie der Gegenwart*, 2<sup>nd</sup> ed. (Франкфурт: Campus, 1992).

<sup>62</sup> Bernard Woëne (Бернард Бёне), “Post-Cold War Trends in the Civil Control of Armed Forces in the West,” (“Направления в эпоху после “холодной войны” в гражданском контроле вооруженных сил на Западе”), в *Civil-Military Relations in an Age of Turbulence* (*Военно-гражданские отношения в эпоху турбулентности*), ред. Кьммель (Кюммель) и Bredow (Бредоу), 11–31.

*Адаптирующиеся вооруженные силы*

Поскольку в демократических обществах существует общественное давление по поводу прозрачности и общественного участия во всех спорных областях, и поскольку демократия и либерализация/демократизация стали основными элементами в международном нормативном порядке, к которому даже недемократические государства должны обращаться, существует давление по поводу демократизации политики в области безопасности и самих вооруженных сил.<sup>63</sup> Например, это прослеживается в дебатах о вовлечении военнослужащих в профсоюзы. Вооруженные силы испытывают все большее давление по постепенному вводу демократических норм, таких как децентрализованное принятие решений, более активное индивидуальное участие, возросший поток информации и прозрачность структуры. Это создает новые сложные задачи для руководства в вооруженных силах, так как подразумевает смещение в сторону “разрушения иерархического представления структуры” и управления проектами.<sup>64</sup>

Кроме того, для вооруженных сил, живущих в “политическом обществе”, предпринимающем коммуникационную революцию, существует необходимость постоянно помнить, что военные операции и действия, а также события, происходящие внутри вооруженных сил, могут быстро стать темой, которая привлечет широкое общественное внимание и пристальное расследование со стороны средств массовой информации.<sup>65</sup> В эру, в которой “мы являемся свидетелями возросшей способности общественного мнения использовать свое политическое влияние по путям, которые превосходят границы государств”, общественное мнение и средства массовой информации имеют как национальное/внутреннее, так и международное лицо.<sup>66</sup> В таком контексте могут возрасти проблемы, связанные с политическим управлением использованием коэргитивных сил.

Демократизация также подразумевает, что вооруженные силы будут сталкиваться с общественными движениями, имеющими дело с вопросами по правам человека, мира, экологии, пола, эмансипации и так далее. Что наиболее важно, эти движения ставят на военную повестку дня вопросы, которые не так легко осваиваются вооруженными сила-

<sup>63</sup> См. Günther Baechler (Гюнтер Бехлер), “10 Thesen zur Demokratisierung der Sicherheitspolitik,” *Sicherheit und Frieden* 7:1 (1989): 27–31.

<sup>64</sup> Dandeker (Дандекер), “Flexible Forces,” (“Гибкие силы”), 87.

<sup>65</sup> См. Michael Th. Greven (Михаэль Т. Гревен), *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezsion als Probleme des Regierens und der Demokratie* (Opladen: Leske & Budrich, 1999).

<sup>66</sup> Dandeker (Дандекер), “The Military in Democratic Societies,” (“Вооруженные силы в демократических обществах”), 31.

ми, но которые при этом имеют чрезвычайно спорный характер. Это относится к вопросам общественного равенства, как это было отражено в дебатах по включению женщин и гомосексуалистов в вооруженные силы.<sup>67</sup> Если глобальная миграция возрастет, что вероятнее всего, а не уменьшится со временем, то разовьются мультикультурные общества, что поставит многие вопросы о том, смогут ли, и, если да, то каким образом, разнообразные этнические и религиозные группировки быть включенными в вооруженные силы.

Воздействие смещения ценностей, требуемого в этом отношении, может оказаться существенным из-за предполагаемого растущего расхождения между вооруженными силами и гражданскими ценностями и системой ценностей. И если вооруженные силы выдвигают на первый план власть, повиновение, обязанности, общность, товарищество, дисциплину и патриотизм, то гражданские ценности включают в себя индивидуальность, самореализацию, автономию, космополитизм, и потребление.<sup>68</sup> В конце концов, это может привести к уходу большого количества людей из вооруженных сил. В странах, где существует обязательный призыв на военную службу, результатом этого и демонстрацией этому может стать возросшее количество призывников, которые предпочтут гражданскую службу военной. Общее направление, по видимости, будет в том, что общества станут “безразличными” к своим вооруженным силам.<sup>69</sup> Хотя общий престиж вооруженных сил высок, не в последнюю очередь благодаря их прекрасному имиджу в качестве миротворцев, личные склонности индивидуумов вступить в ряды вооруженных сил, по-видимому, будут ослабевать.

В большинстве частей света окончание “холодной войны” привело к снижению размеров вооруженных сил, и ожидания в отношении мирных дивидендов, а в некоторых областях и маргинализации военных были весьма и весьма велики. Хотя это не произошло в том виде, как

---

<sup>67</sup> См. Joseph Soeters (Джозеф Созтерс) и Jan van der Meulen (Ян ван дер Меулен), ред., *Managing Diversity in the Armed Forces. Experiences from Nine Countries* (Управление разнообразием в вооруженных силах. Случаи девяти стран.), (Тилбург: Tilburg University Press, 1999).

<sup>68</sup> См. Elmar Wiesendahl (Элмар Визендаль), “Wertewandel und motivationale Kriegsunfähigkeit von Streitkräften,” *Sicherheit und Frieden* 8:1 (1990): 25–29; и Ekkehard Lippert (Эккехард Липперт), “Die Bundeswehr im Wertespagat,” в Bredow (Бредоу), *Die Zukunft der Bundeswehr*, 125–128.

<sup>69</sup> Charles C. Moskos (Чарльз Си Москос), “Towards a Postmodern Military: The United States as a Paradigm,” (“На пути к постмодернистским вооруженным силам: Соединенные штаты как парадигма”), в *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War* (Постмодернистские вооруженные силы. Вооруженные силы после “холодной войны”), под ред. Charles Moskos (Чарльз Москос), John Allen Williams (Джон Аллен Уилльямс) и David R. Segal (Дэвид Р. Сигал), (Нью-Йорк: Oxford University Press, 2000), 15.

на то некоторые надеялись, тем не менее, военные расходы и количество персонала сократились. И это, с точки зрения потери мотивации, оставило негативный отпечаток у военных, служащих в вооруженных силах. Такие сокращения также подразумевали закрытие баз, что означает, что вооруженные силы стали менее заметны в общественной жизни; об их присутствии в повседневной жизни стали говорить меньше, чем до этого. Дополнительным результатом было то, что в обществе очень немногие люди обладают полученным из первых рук, личным знанием вооруженных сил.<sup>70</sup>

Военные вынуждены адаптироваться также и к другим изменениям, наступившим с окончанием “холодной войны”. Как уже упоминалось выше, глобализация вступает в конфронтацию с действующими субъектами по международным отношениям с потенциальными угрозами безопасности, глобальными по своему масштабу, и также с тем, что можно назвать гуманитарным импульсом, или “фактором того, что нужно что-то делать”.<sup>71</sup> В результате, произошло расширение предпринятых иностранных миссий и увеличение их количества. Работая над этими вопросами и последовавшими проблемами, действующие субъекты активизировали свои попытки в установлении многонационального военного сотрудничества. В сущности говоря, мы являемся свидетелями мультинационализации вооруженных сил, которая проходит в рамках Организации Объединенных Наций и ее миротворческих операций или в контексте специфических альянсов и специальных коалиций, приводя, таким образом, к вопросу о том, как обеспечить контроль многонациональных военных операций.<sup>72</sup>

Внутри данной военной мультинационализации/глобализации, вопросы организационной возможности взаимодействия, культурной возможности взаимодействия, взаимопонимания и эффективного военного

<sup>70</sup> Dandeker (Дандекер), “Flexible Forces,” (“Гибкие силы”), 91.

<sup>71</sup> Christopher Dandeker (Кристофер Дандекер), “New Times for the Military: Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of the Advanced Societies,” (“Новые времена для вооруженных сил: некоторые социологические замечания по меняющейся роли и структуре вооруженных сил в развитых обществах”), в *The Sociology of the Military (Социология вооруженных сил)*, ред. Giuseppe Saforio (Джузеппе Кафорियो), (Челтенхэм: Edward Elgar, 1998), 579.

<sup>72</sup> См. Gerhard Kimmel (Герхард Кюммель) и Paul Klein (Пауль Кляйн), “The Internationalization of Military Life. Necessity, Problems and Prospects of Multinational Armed Forces,” (“Интернационализация военной жизни. Необходимость, проблемы и перспективы многонациональных вооруженных сил”), в *Military Sociology. The Richness of a Discipline, (Военная социология. Богатство дисциплины)*, ред. Gerhard Kimmel (Герхард Кюммель) и Andreas D. Präfert (Андреас Д. Прюферт), (Баден-Баден: Nomos, 2000): 311–328; Bredow (Бредоу) и Kimmel (Кюммель), “New Roles for the Armed Forces,” (“Новые роли вооруженных сил”), 128.

сотрудничества являются центральными. Кристофер Дандекер пишет о “комплексном наборе мероприятий среди различных военных и гражданских ведомств, включая неправительственные организации, средства массовой информации и региональные политические организации”, которые являются необходимыми, чтобы позволить военным силам во всем мире работать совместно по новому наполнению многонациональной миссии.<sup>73</sup>

Можно сказать, что в многонациональных миротворческих операциях возникает новое осознание миссии военнослужащего. Военнослужащий теперь уже не просто боец, техник или бюрократ, он все более становится дипломатом, полицейским и дружинником в глобальном масштабе. Нетрадиционные военные роли не вытесняют традиционные роли вооруженных сил, а расширяют их, таким образом, увеличивая количество военных операций, которые могут, в свою очередь, привести к миссии, утомительной для военнослужащих (и их семей).<sup>74</sup> Вооруженные силы, таким образом, далеки от потери политической релевантности. Скорее, они приобретают новое *политическое* значение, выполняя новые и нетрадиционные роли. Действительно, “граница между тем, что является военным, а что – политическим, становится размытой”, подразумевая, что существуют “более частые возможности для военно-политических конфликтов”.<sup>75</sup>

Чтобы соответствовать этим разнообразным требованиям миссии и функциональным императивам, вооруженные силы, как общее правило, становятся меньше, беднее, более модульными, более гибкими и более технологически ориентированными, и все более действуют в “матричном формате” и в формате службы только на добровольной основе.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Dandeker (Дандекер), “Flexible Forces,” (“Гибкие силы”), 81.

<sup>74</sup> См. Bredow (Бредоу) и Kimmel (Кюммель), “New Roles for the Armed Forces” (“Новые роли вооруженных сил”).

<sup>75</sup> Dandeker (Дандекер), “The Military in Democratic Societies,” (“Вооруженные силы в демократических обществах”), 42ff; Woëne (Вёне), “Post Cold-War Trends,” (“Направления после “холодной войны”), 24.

<sup>76</sup> Woëne (Вёне), Bredow (Бредоу) и Dandeker (Дандекер), “The Military in Common-Risk Societies,” (“Вооруженные силы в государствах общего риска”), 319. Рассматриваемая с международной перспективы, обязательная воинская служба, кажется, свертывается. Это создаст новые сложные задачи перед политикой набора новобранцев. Что касается технологически стимулируемой революции в военных делах, цель которой “исключение неопределенности в военных действиях путем технологических средств” (Woëne (Вёне) 2000: 21), то одним из ключевых слов здесь является информационная война (Woëne (Вёне), “Post Cold-War Trends,” (“Направления после “холодной войны”), 21). См. между прочим, Dorothy E. Denning (Дороти Е. Деннинг), *Information Warfare and Security (Информационная война и безопасность)*, (Бостон: Addison-Wesley, 1999). С этим связано и неприятие развитыми демократическими обществами предполагаемых людских потерь, что привело к возросшему нежеланию использовать войска наземного боя, см., на-

Взятые вместе, эти события подчеркивают предположение Чарльза Москоса и Джеймса Бёрка, которые воспринимают переход от современной массовой армии к еще более современным меньшим профессиональным вооруженным силам.<sup>77</sup> Москос, Вильямс и Сигал также пишут о постмодернистских вооруженных силах, которые “подвергаются ослаблению связей в государством-нацией. Основной формат перемещается в сторону добровольческих сил, более многоцелевых в миссии, все более двуполых по составу и характеру, и с большей проницаемостью с гражданским обществом”.<sup>78</sup> Несмотря на более сильную проницаемость, однако, есть некоторые опасения, что “напряженность между гражданскими ценностями демократического общества и уникальной структурой и культурой военных” может в будущем возрасти.<sup>79</sup>

Внутри “постмодернистских” вооруженных сил, основанных на формате только добровольного состава, мы “сможем наблюдать увеличение в пропорции тех, кто предан про-милитаристским убеждениям, кто, возможно, чужд обществу, а это вызовет появление крайне правых идеологий и политизации”.<sup>80</sup> Среди другого, это подразумевает “четкую возможность, что радикальный профессионализм и военная культура, которая все менее основана на сотрудничестве, вернутся”.<sup>81</sup> Как средство защиты, пропагандируется укрепление прагматического профессионализма.<sup>82</sup> В традиции Джановитца о политике людских ресурсов и

---

пример, James Burk (Джеймс Бёрк), “Support for Peacekeeping in Lebanon and Somalia: Assessing the Casualties Hypothesis,” (“Поддержка миротворчества в Ливане и Сомали: оценка гипотезы о людских потерях”), *Political Science Quarterly* (Ежеквартальный журнал по политологии) 114:1 (1999): 53 – 78; и Philip Everts (Филип Эвертс) и Pierangelo Isernia (Пьеранджело Исерния), ред., *Public Opinion and the International Use of Force* (Общественное мнение и интернациональное использование силы), (Лондон: Routledge, 2001). Как показали события вслед за 11 сентября, это может измениться, по крайней мере, частично.

<sup>77</sup> Charles C. Moskos (Чарльз Си Москос) и James Burk (Джеймс Берк), “The Postmodern Military,” (“Постмодернистские вооруженные силы”), в *The Sociology of the Military* (Социология вооруженных сил), ред. Saforio (Кафорно), 592.

<sup>78</sup> Charles C. Moskos (Чарльз Си Москос), John Allen Williams (Джон Аллен Уильямс), и David R. Segal (Дэвид Р. Сигал), “Armed Forces After the Cold War,” (“Вооруженные силы после “холодной войны”), в *The Postmodern Military*, (Постмодернистские вооруженные силы), ред. Moskos (Москос), Williams (Уильямс) и Segal (Сигал), 1.

<sup>79</sup> Dandeker (Дандекер), “Flexible Forces,” (“Гибкие силы”), 93.

<sup>80</sup> Voëne (Бёне), “Post-Cold War Trends,” (“Направления после “холодной войны”), 21.

<sup>81</sup> Там же, 22.

<sup>82</sup> Для Артура Ларсона *радикальный профессионализм* означает, что военнослужащие рассматривают себя при исполнении обязанностей двадцать четыре часа в сутки, в то время как *прагматический профессионализм* пытается сбалансировать функционально уникальные и неуникальные элементы вооруженных сил и постоянно работать по нахождению баланса в отношениях с обществом. См. Larson (Ларсон), “Military Professionalism and Civil Control: A Comparative

управления ими “ожидаемый результат мог бы благоприятствовать ролевым моделям, которые укрепляют двойную составляющую как солдат и как граждан, от ущерба, наносимого корпоративной составляющей”.<sup>83</sup> В подобном ключе, существует понятие “постдеференциального военного характера”, в котором необходимо построить то, что “соответствует оперативным потребностям военных, а также отвечает требованиям современного бизнеса и современных общественных ценностей”.<sup>84</sup>

Как можно заключить из данного обзора, области военно-гражданских отношений и гражданский контроль вооруженных сил подвержены воздействию многих факторов. Некоторые из образованных в прошлом моделей гражданского контроля будут продолжать существовать и в будущем, другие – должны быть модифицированы, третьи – возможно, тщательно пересмотрены. Меняемся мы, нас ждут новые изменения; остается только наблюдать, как будут управлять такими изменениями. Это интересное время, во всяком случае, для практиков и студентов области военно-гражданских отношений и гражданского контроля вооруженных сил.

---

Analysis of Two Interpretations,” (“Военный профессионализм и гражданский контроль: сравнительный анализ двух интерпретаций”), *Journal of Political and Military Sociology (Журнал политической и военной социологии)*, 2:1 (1974): 57–72.

<sup>83</sup> Воёне (Бёне), “Post-Cold War Trends,” (“Направления после “холодной войны”), 25.

<sup>84</sup> Dandeker (Дандекер), “The Military in Democratic Societies,” (“Вооруженные силы в демократических обществах”), 35; Dandeker (Дандекер), “Flexible Forces,” (“Гибкие силы”), 93.



## Демократический контроль вооруженных сил в теории и на практике

Симон Лунн<sup>1</sup>

### Возрастание роли демократического контроля вооруженных сил

Выражение “демократический контроль” вооруженных сил (далее обозначаемое как ДКВС) обычно понимается как подчинение вооруженных сил силам, избранным демократическим путем для управления делами данной страны.<sup>2</sup> В самом широком смысле это означает, что все решения относительно обороны страны – организация, развертывание и применение вооруженных сил, определение военных приоритетов и потребностей, а также выделение необходимых ресурсов – осуществляются демократическим руководством и тщательно проверяются законодательным органом в целях обеспечения всеобщей поддержки и законности, при этом конечной целью является обеспечение того, чтобы вооруженные силы служили обществу, которое они защищают и чтобы военный политический курс и потенциал не противоречили политическим целям и экономическим ресурсам. Несмотря на то, что ДКВС по праву является отдельной темой, его нужно рассматривать как важную часть и, несомненно, отражение более обширных отношений между вооруженными силами и обществом, которое они защищают.

Во время “холодной войны” термин ДКВС не вызывал широкого обсуждения или дебатов за пределами академических кругов.<sup>3</sup> В боль-

---

<sup>1</sup> Симон Лунн является Генеральным секретарем Парламентской ассамблеи НАТО.

<sup>2</sup> Определение “вооруженных сил” может быть проблематичным. Данная статья имеет в виду силы под руководством министерства обороны. Однако во многих странах существуют разнообразные силы, имеющие оружие и не подчиняющиеся власти МО – например, полиция, силы внутренней безопасности или военизированные организации. Само собой разумеется, что все силы должны быть демократически подотчетны безотносительно к субординации.

<sup>3</sup> Наиболее примечательными академическими трудами по вопросу военно-гражданских отношений в этот период были: Samuel E. Finer (Самюэл Е. Файнер), *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Человек на коне: роль военных в политике) (Лондон: Pall Mall Press, 1962); Samuel P Huntington (Самюэл П. Хантингтон), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Солдат и государство: теория и политика военно-гражданских отношений) (Кембридж: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957); Morris Janowitz (Моррис Джановитц), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (Профессиональный военный: социальный и политический портрет) (Нью-Йорк: Free Press, 1971 [1960]); и Amos Perlmutter (Амос Пер-

шинстве стран НАТО в основном считалось само собой разумеющимся, когда внимание было сосредоточено на возможности применения вооруженных сил для противодействия угрозе советской агрессии. С окончанием холодной войны вопрос ДКВС привлекает к себе значительное внимание. Вокруг него возникло целое “надомное производство”; создается и проводится множество заседаний рабочих групп, семинаров и конференций; рынок завален похожими друг на друга диссертациями, исследованиями, статьями ученых и практиков. В Женеве был создан новый исследовательский центр, посвященный специально этому вопросу.<sup>4</sup>

Для возникновения такого всплеска интереса к ДКВС существует целый ряд причин. Первой и самой главной был переходный период, начавшийся по всей Центральной и Восточной Европе, когда бывшие коммунистические страны приступили к созданию демократических институтов и норм, характерных для обществ Запада. В течение этого переходного периода скоро стало ясно, что вооруженные силы были одним из остаточных явлений старого режима и что они подлежат коренному изменению. Привыкшие к контролю единственной гражданской партии и привилегированному положению в смысле средств и статуса, они должны были соотноситься и нести ответственность перед устанавливаемыми демократическими порядками.<sup>5</sup> Этот вопрос приобрел еще большую остроту, когда НАТО объявило, что ДКВС является одним из условий, выполнение которого Альянс будет учитывать при оценке готовности своих будущих членов. Одной из важнейших задач инициативы НАТО “Партнерство ради мира” была помощь в обеспечении прозрачности оборонного планирования и составления бюджета, а также помощь в обеспечении демократического контроля вооруженных сил.

---

лмуттер), *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers* (Военные и политика в современную эпоху: о профессионалах, преторианцах и революционерах (Нью Хэвен: Yale University Press, 1977).

<sup>4</sup> Женевский центр по демократическому контролю вооруженных сил (ДКВС) был создан по инициативе его директора, Тедди Винклера, с целью уделения особого внимания вопросу, представляющему все возрастающее значение и интерес. Ожидается, что помимо осуществления собственной исследовательской программы, Женевский центр придаст некоторую, столь необходимую согласованность разнообразной деятельности, ведущейся в данной области.

<sup>5</sup> Положение вооруженных сил в государстве сильно отличалось в разных странах, в зависимости от исторического опыта. В Польше и Румынии статус военных был высок, в то время как в Венгрии и Чешской Республике это было не так. Однако, вне зависимости от своего национального статуса как корпоративной группы, некоторые национальные военные представляли собой оплот старого образа мышления и были препятствием на пути успешной демократизации.

В результате этого многие желающие стать членами Альянса и другие партнеры обращались к нему за консультацией и поддержкой в отношении того, какие шаги им следует предпринять. И здесь они натолкнулись на главный парадокс. Хотя НАТО придавало особое значение ДКВС, в рамках Альянса не существовало какой-либо единой модели в качестве примера. Вследствие исторических, культурных и конституционных причин каждый член Альянса выбрал свой подход к проблеме, для которой невозможно выработать безразмерную формулу, подходящую всем. Цикл заседаний НАТО в рамках “Партнерства ради мира”, посвященный поиску творческих идей, в значительной степени прояснил различные составляющие ДКВС, однако эти усилия пролили свет в равной степени на многочисленные существующие вариации, и, следовательно, сложность достижения единого определения стала даже более явственной. Согласие по поводу того, что “мы знаем это, когда мы видим это, или, скорее, мы признаем, когда это не существует”, наметилось, когда эти заседания пришли к консенсусу. Как заметил один из участников Альянса на таком заседании, “как только мы приблизимся к согласию по критериям, кто-то из нас должен будет уйти”.<sup>6</sup>

Это является отражением дилеммы, стоящей в равной степени перед Альянсом и претендентами на членство в нем, и действительно затрагивает другие “критерии” НАТО – проблему оценки, когда страны достигли уровня, который считается необходимым для членства в Альянсе.<sup>7</sup> Для стран, стремящихся к членству в НАТО, отсутствие специфической модели имело как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, им предоставлялись разнообразные советы, хотя и не всегда последовательные, в отношении надлежащих мер, которые им нужно предпринять. С другой стороны, они могли выбирать между этими советами и адаптировать их к своим собственным нуждам и обстоятельствам. Эта сосредоточенность на ДКВС совпала с периодом массовых изменений вооруженных сил членов Альянса, которые сами по себе имели последствия для отношений вооруженных сил и обществ, где они существуют. Вооруженные силы всех стран НАТО находятся в процессе реструктуризации, реорганизации и общего сокращения военных струк-

<sup>6</sup> Эти официальные заседания подкреплялись изобилием рабочих групп и семинаров по данной теме, многие из которых были организованы в странах-претендентах на членство в НАТО по инициативе Кристофера Донелли, специального советника Генерального секретаря НАТО по Центральной и Восточной Европе; другим важным участником предоставления помощи в более раннее время был Центр по изучению вопросов безопасности в Европе в Гронингене, Нидерландах.

<sup>7</sup> Альянс постоянно подчеркивал, что не существовало неизменного или жесткого списка критериев для вступления новых членов; готовность к членству является политической оценкой на основе всех относящихся к делу обстоятельств.

тур и количественного уровня войск периода холодной войны. Многие перешли или переходят от обязательного призыва на военную службу к армии добровольцев на контрактной основе. Роль и задачи этих сил также находятся в процессе изменения, так как они во все большей степени участвуют в Операциях по реагированию на кризисы, и эти задачи предъявляют новые требования к военным. Кроме того, развитие новых информационных технологий оказывает влияние на то, как действуют вооруженные силы, а также на то, как при помощи средств массовой информации, которые кажутся такими вездесущими и всеобъемлющими, воспринимаются их действия широкой общественностью.

В совокупности эти факторы составляют новую окружающую обстановку и новый круг проблем, на которые должны реагировать вооруженные силы; эти корректировки, в свою очередь, оказывают влияние на военных в обществе и на отношения между военными и политическими институтами. Более широкий контекст военно-гражданских отношений, частью которых является ДКВС, не является неподвижным, но представляет собой постоянно развивающийся процесс. Все страны, как члены НАТО, так и партнеры, должны пересмотреть последствия новой обстановки в сфере безопасности для выработки путей, исходя из которых будут действовать вооруженные силы.

Эти два обстоятельства – демократизация в Центральной и Восточной Европе и влияние новой обстановки в сфере безопасности – обеспечили для ДКВС то важное значение, которое он имеет сегодня. Большинство стран Альянса обладают надлежащими механизмами, чтобы на месте амортизировать изменения и адаптироваться к ним в новой обстановке. Для стран Центральной и Восточной Европы жизнь была более проблематичной. Они должны были справляться с этими изменениями, разрабатывая механизмы, методы, специальные знания и определяя позиции сотрудничества, необходимые для обеспечения эффективного ДКВС; вместе с тем, и это сложнее всего, они должны также бороться и преодолевать наследие прошлого. Это оказалось грандиозной задачей.

### **Важнейшие условия для ДКВС**

Хотя нет в наличии единой модели, интенсивная дискуссия вокруг ДКВС вызвала появление руководящих принципов относительно основных элементов, которые должны присутствовать в той или иной форме для обеспечения демократического контроля, а именно:

1. Правовой и конституционный механизмы, которые вносят ясность в отношения между главой государства, правительством, парламентом и вооруженными силами в смысле разделения полномо-

чий, контроля и субординации как в мирное время, так и в период перехода к войне; кроме того, эти механизмы устанавливают роль релевантных учреждений, а также статус и права вооруженных сил.

2. Надлежащее сочетание военного и гражданского персонала в рамках МО (включая гражданского министра обороны), с тем чтобы военное знание дела имело надлежащий политический и экономический контекст.
3. Эффективный парламентский контроль для обеспечения демократической законности и поддержки населения.
4. Максимальная прозрачность и открытость, включая независимые исследовательские институты и действующие, заинтересованные в получении фактов средства массовой информации.
5. Вооруженные силы, уверенные в своей роли в обществе.

Эти элементы просто определить на бумаге. Однако совсем другое дело заставить их работать на практике. Успешное претворение в жизнь основано на соответствующих функциях исполнительной и законодательной власти и на отношениях между ними. Оно основано в равной степени на отношениях этих ветвей власти с вооруженными силами и на разделении ответственности и полномочий между политической и военной сторонами. Создание и развитие ответственности, доверия и взаимного уважения, от которых зависят эти отношения, определяет основу эффективного ДКВС.

### **В чем причина отличия обороны**

Во всех сферах государственного управления неизбежна определенная степень напряженности между законодателями и исполнителями в том, что касается их функций. Должно быть разделение прав и ответственности, что, с одной стороны, обеспечивает эффективность действий исполнительной власти без потенциально опасного аккумуляции власти, и, с другой стороны, обеспечивает всеобщую поддержку в результате законодательного участия, однако без риска парализовать действия. Установление этого равновесия между “эффективностью” и “демократией” имеет решающее значение для обеспечения эффективного управления и особенно важно в области обороны.

Необходимость установления такого баланса является как более важной, так и более сложной задачей в сфере обороны, нежели в других сферах деятельности. Оборона – это не просто еще одно затратное

ведомство. Она несет в себе определенные характеристики и качества, которые усложняют отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти и увеличивают присущий им потенциал трения. Существует ряд причин, почему оборона усложняет эти отношения. Первая заключается в том, что оборона касается безопасности страны и включает решения по распоряжению людскими жизнями и расходам на оборону страны. Решения такой важности возлагают на политическое руководство дополнительное бремя ответственности за то, чтобы все было правильно и чтобы решения и политические курсы пользовались всеобщей поддержкой.

Второй причиной является то, что оборона включает материально-техническое обеспечение вооруженных сил. В любом обществе военные занимают особое характерное положение, главным образом как основной обладатель оружия. Кроме того, военные также представляют высокоорганизованную и дисциплинированную группу, объединенную традициями, обычаями и рабочими навыками, но, прежде всего, необходимостью работать вместе и зависимостью друг от друга во время кризиса и конфликта – такая взаимозависимость может буквально означать жизнь или смерть. Такая зависимость создает крепкие связи и преданность и требует определенной степени сплоченности и групповой тождественности, на которую могут претендовать очень немногие другие профессии. Именно эти качества – дисциплина, самоотверженность и преданность – делают профессию военного особой и, в некотором отношении, выделяют ее в обществе.

Существуют мнения, согласно которым меняющийся характер войны и тенденции в обществе смягчают эти различия. Здесь не место для подробного обсуждения этого вопроса, можно только сказать, что эти качества продолжают составлять сердцевину службы в армии и характеризуют личностные взаимодействия, что обеспечивает работу военных в большинстве стран Альянса. К тому же, высокоорганизованный и структурированный характер военной жизни, вероятно, прививает военным склонность к довольно прямолинейному и не усложненному взгляду на мир, взгляду, который резко отличается и часто не вяжется с более запутанным и, при сравнении, по-видимому, “темным” миром политики. Концепции уступки и компромисса, являющиеся важными для уравнивания и урегулирования конкурирующих интересов во внутренней и международной политике, плохо сочетаются с ясностью и прямой оценкой и решения, которые являются существенной особенностью эффективно действующих вооруженных сил. Это может привести к широкому расхождению в восприятии одной и той же проблемы и стать источником разногласий между военными и политическими дея-

телями.<sup>8</sup> Как минимум такие трения выливаются в ропот в офицерской столовой по поводу “наших знатоков политики”. В крайнем случае, это может привести к военному вмешательству в компетенцию действующего правительства и к открытому неповиновению ему. Когда случались такие эпизоды, военные часто заявляли о верности высшему званию – стране, конституции, народу, а не временному действующему правительству.<sup>9</sup> Большинство наших правительств в определенное

<sup>8</sup> Чтобы представить кратко эту разницу восприятия человека, находящегося в полевых условиях, (или в данном случае в море) и политиков, см. заметки адмирала Сэнди Вудворда, командующего боевой группой Фолклендов, когда он вел свои силы на Фолкленды: “Кажется ни один из наших планов не продержался более суток, в то время как г-н Нотт (министр обороны) болтает чепуху, заламывая руки и переживая о своей загубленной карьере. И люди из министерства играют в свои запутанные и бесконечные игры с дальним прицелом (“Бери, пока дают, беги- когда бьют”). Адмирал Sandy Woodward (Сэнди Вудворд) и Patrick Robinson (Патрик Робинсон), *One Hundred Days; The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander (Сто дней. Воспоминания командующего боевой группой Фолклендов)* (Аннаполис: Naval Institute Press, 1992). Этот текст является вполне удобочитаемым и информативным сообщением по проблемам современных приемов ведения войны, включая сложности взаимодействия политических и военных соображений.

Подобное разочарование было выражено генералом сэром Питером де ла Бийером (General Sir Peter de la Billiere), командующим Британскими вооруженными силами в войне в Персидском заливе в период наращивания сил: “Уровень министерской нерешительности и оглядки ужасен и приводит к ужасно бесполезной трате времени. Есть полная вероятность того, что мы отстанем, в то время как американцы начнут войну, а наши министры всё будут трястись над своими решениями.” General Sir Peter de la Billiere (генерал сэр Питер де ла Бийер), *Storm Command, a Personal Account of the Gulf War (Командование “Бурей”, личный отзыв о войне в Персидском Заливе)* (Лондон: Harper Collins, 1992).

<sup>9</sup> См., например, хорошо известное утверждение генерала Дугласа МакКартура (General Douglas MacArthur): “Я обнаружил существование новой и доселе неизвестной и опасной идеи, что члены наших вооруженных сил должны, прежде всего, быть верны и лояльны по отношению к тем, кто временно осуществляет полномочия исполнительной ветви правительства, а уже затем – стране и ее конституции, которую они присягали защищать” Цитируется в Telford Taylor (Телфорд Тейлор), *Sword and Swastika (Меч и свастика)*, (Нью-Йорк: Simon and Schuster, 1952), 354.

Из России, в том же ключе: “Я никогда не служил царям или комиссарам или президентам. Они смертные люди, они приходят и уходят. Я служу только российскому государству и русскому народу, которые вечны.” Генерал Лебедь, ссылка в *Financial Times*, 6 сентября, 1994.

Во время одной из первых летних школ для парламентариев Центральной и Восточной Европы, организованной в середине 1990-х годов ПА НАТО вместе с Центром им. Джорджа Маршалла в Гармише, возникла значительная дискуссия по вопросу, существуют ли обстоятельства, при которых вооруженные силы имеют право на внутреннее вмешательство: например, для “спасения” демократии, когда армия в Алжире помешала кандидатам избранных исламских фундаменталистов прийти к власти, или когда есть конкурирующие демократические институты, как

время своей истории в различной степени имело опыт проблем с “непокорными” военными. Некоторые члены Альянса – Турция, Греция, Испания и Португалия, например, имели такие проблемы в относительно недавнем прошлом.<sup>10</sup>

Сегодня ни одна из сложившихся демократий не имеет серьезной озабоченности на этот счет. Соответствующие роли военных и гражданских являются хорошо установленными и понятными – хотя, как будет показано далее, существуют некоторые сферы, где разделительная линия становится все более размытой. Важность демократического контроля заключается в другом, главным образом в том, что в любом обществе военные представляют сильную корпоративную организацию, способную оказывать существенное влияние на политику и распределение средств. Смысл ДКВС – в обеспечении того, чтобы вооруженные силы и их требования занимали должное место в приоритетах страны, чтобы они не поглощали больше национальных средств, чем необходимо, не оказывали ненадлежащего влияния на развитие политики.

Исходя из этого важно обеспечить, чтобы функционирование обороны было организовано и управлялось таким образом, чтобы максимизировать военный профессионализм и эффективность, а также гарантировать политический контроль и поддержку населения. Существует дополнительное измерение, которое осложняет выполнение этой задачи. Это склонность военных полагать, что военные дела лучше всего оставить для военных людей. Это можно понять, поскольку дело вооруженных сил – это готовиться к конфликту и к возможной потере жизни. Это делает вторжения посторонних людей и непрофессионалов чувствительным вопросом. Этот аспект будет рассмотрен далее более подробно. Здесь достаточно выделить три момента. Во-первых, конечно, существует много сфер, которые по праву остаются прерогативой военных профессионалов, которые тратят свое время на изучение и совершенствование военного дела и управления вооруженных сил.

---

это было в случае, когда президент Ельцин использовал российскую армию против парламента. Хотя было достигнуто согласие, что никогда не было оправдания для интервенции по отношению к демократически избранным властям, очевидно, возникают “серые зоны”, когда демократическая законность самого правительства под вопросом. Эта проблема вызвала также вопросы относительно того, кому приносят присягу вооруженные силы.

<sup>10</sup> Опыт Испании и Португалии в осуществлении перехода к демократии и возвращении вооруженных сил на подобающее им место в обществе, был особенно полезным примером для новых демократий. См., например, Семинар Роуза-Рота на тему “Defense in Democratic Societies. The Portuguese experience,” (“Оборона в демократических обществах. Португальский опыт”), Лиссабон, 20–22 апреля 1995. Особая роль турецких вооруженных сил также часто отмечается в обсуждениях военно-гражданских отношений и влияния истории и политической культуры на место вооруженных сил в обществе.



Во-вторых, на определенном этапе эта военная деятельность должна пройти тщательную проверку политического руководства для обеспечения того, что она согласуется с политическими целями и приоритетами и отражает их. В-третьих, ситуация, когда военные признают первенство политики, подразумевает ответственность политической стороны за обеспечение принятия обоснованного решения.

### **Роль исполнительной власти**

Исполнительная власть любой страны включает демократически избранное или назначенное руководство, президента или премьер-министра, или обоих, плюс постоянный кадровый состав гражданских служащих и офицеров. Она отвечает за отведение обороне надлежащего ей места в приоритетах страны, вынесение решений между конкурирующими требованиями, обеспечение того, чтобы требования обороны были согласованы с политическими целями и экономическими ресурсами. Другими словами, исполнительная власть отвечает за обзор “полной картины” и определение национальной стратегии, в рамках которой должна находиться оборона. Исполнительная власть обычно отвечает за решение о начале войны (законодательное одобрение) и за стратегическое командование и контроль над любым конфликтом. Ясность, как в отношении ответственности, так и полномочий, очевидно, очень важна.

В рамках исполнительной власти министр (или министерство) обороны совместно с генеральным штабом отвечают за практическую организацию и управление личным составом и за функционирование вооруженных сил. Это включает ответственность за развертывание и использование вооруженных сил, разработку стратегии и доктрины, асигнования и планирование обороны, кадровую политику, образование, обучение и снаряжение войск. Министерство обороны должно приводить в соответствие военные требования с политическими и экономическими условиями реального мира и, таким образом, действовать в качестве третейского судьи между различными службами. Министерство должно также установить степень автономии вооруженных сил и степень вмешательства политического контроля.

### *Военно-политическая способность к взаимодействию*

В отношении роли и обязанностей исполнительной власти существует три обширных области, где политическое и военное взаимодействие представляется особенно интересным: вопрос командования, использования гражданских и разделительная черта между военной и политической компетентностью и ответственностью.

*Командование:* Первой важной сферой является вопрос ясности в организации командования вооруженных сил в мирное и военное время. Само собой разумеется, что ответственность за решение участия в войне должна быть определена ясно и недвусмысленно и что там, где это возможно, это право должно быть передано одному отдельному лицу, хотя и подчиненному согласию законодательного органа. В президентско-парламентских системах крайне важно, чтобы была внесена ясность в вопрос о роли президента по отношению к премьер-министру. Подобным же образом, не должно быть сомнений ни в отношении того, кому подотчетен начальник штаба, ни в отношении границы компетенции. Это, опять же, проще сказать, чем сделать. Как бы ни были строго составлены основные законы и юридические схемы, они часто оставляют возможность для интерпретаций, особенно при использовании их сильными личностями.

Даже американская Конституция, часто восхваляемая за простоту языка и четкое разделение полномочий, не осталась невредимой. Согласно Конституции, президент является главнокомандующим вооруженных сил, однако конгресс имеет право объявления войны. Эти определения открывают возможность дискуссий по поводу полномочий в тех конфликтах, которые за немногим не приводят к официальному объявлению войны, однако требуют развертывания американских вооруженных сил и иногда приводят к потере жизней американцев. Силы США часто использовались президентом без четко выраженного разрешения конгресса.<sup>11</sup> Несмотря на Резолюцию по военным полномочиям, споры продолжаются и сегодня, и они отражаются в строгой критике со стороны конгресса в отношении развертывания сил США в Боснии и Косово, а теперь и в отношении возможного использования вооруженных сил против Ирака. Это замечание относится не к существу споров, оно только свидетельствует о том, что даже в устойчивых демократических системах возникают расхождения по вопросу о том, кто несет ответственность за применение вооруженных сил.

Подобным образом, французская Конституция, которая возлагает на президента особые полномочия по безопасности страны, а на правительство – ответственность за организацию обороны, также оставляет место для неопределенности, особенно в так называемый период “существования”, когда президент и правительство представляют раз-

---

<sup>11</sup> См. Louis Fisher (Луис Фишер), “Congressional checks on Military Initiatives,” (“Проверки Конгрессом военных инициатив”) *Political Science Quarterly* 109:5 (1994–95); и Joseph R. Biden, Jr. (Джозеф Р. Байден, мл.) и John B. Ritch III, (Джон Ритч III), “The War Powers at a Constitutional Impasse: a Joint Decision Solution,” (“Военные полномочия в конституционном тупике: выход в совместном решении), *Georgetown Law Journal* 77:2 (Декабрь 1988).

личные партии. Это было наглядно представлено в недавний период “сосуществования” президента Ширака и премьер-министра Жоспена.

Было несколько случаев в Восточной и Центральной Европе, когда президенты пытались интерпретировать свои роли в качестве главнокомандующих и создавать особые отношения с вооруженными силами в обход правительства и министра обороны. Наиболее примечательной была ситуация в Польше, когда бывший тогда президент Валенса пытался объявить свои прерогативы выше правительственных. Во время встречи в 1995 году с бывшим президентом ПА НАТО Карстеном Фойгтом, президент Валенса утверждал, что его роль, как главнокомандующего польских вооруженных сил, была достаточным условием удовлетворения требований демократического гражданского контроля. Это заявление было дипломатично, но твердо опровергнуто. Проблема была решена путем принятия нового Закона о польской обороне и Конституции, однако президент до сих пор сохраняет значительные полномочия.

*Роль гражданских лиц:* вторая сфера потенциальных разногласий относится к роли гражданских в министерстве обороны. Стандартной характерной чертой большинства западных демократий является тот факт, что министр обороны приходит со штатской работы. Для этого существует ряд причин, среди них особенно важно, что гражданскому лицу, как считается, лучше удастся учитывать разнообразные политические вопросы и влияния, а также подготавливать и защищать почву для министерства обороны (МО) в борьбе за ресурсы. Это не означает, что военные люди не могут обладать теми же качествами, необходимыми для должности министра обороны. Однако большинство случаев говорит о том, что гражданское происхождение больше подходит для выполнения полного набора задач, которые ставятся перед этой должностью.<sup>12</sup>

Подобные вопросы компетентности относительно взаимозаменяемости гражданских и военных возникают в связи с ролью бывших служащих в министерствах обороны. Большинство западных министерств, хотя и не все, нанимают большое количество гражданских лиц для работы наряду с военными офицерами в организации и функционировании министерства. Использование труда гражданских имеет определенные преимущества, поскольку они обладают навыками в администрирова-

---

<sup>12</sup> Кроме того, во время первой летней школы для парламентариев Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), проводимой в Гармише, западное предположение, что гражданское лицо лучше подходит для поста министра обороны, было в категоричной форме оспорено некоторыми парламентариями ЦВЕ, показывая, как глубоко укоренились нормы прошлых коммунистических режимов, выделяя сферу обороны только для военных.

нии, управлении и финансах, которых зачастую не имеют военные профессионалы. Однако очень многие гражданские лица также работают в таких политических сферах, где они оказываются на военной территории и где без четкого проведения границ могут возникать разногласия.

Проблема использования гражданских лиц часто возникала в странах Центральной и Восточной Европы на ранней стадии демократического переходного периода. Большинство стран-партнеров Центральной и Восточной Европы в ответ на настоятельные советы Запада довольно быстро произвели назначения “гражданских” в своих министерствах обороны. Однако большинство этого персонала составляли бывшие военные офицеры.<sup>13</sup> Отчасти причиной этому была нехватка гражданских знаний и опыта в посткоммунистических странах, но также остаточные явления веры в первенство военных в вопросах обороны. Соотношение роли гражданских лиц и одетого в форму персонала выдвигает более широкий вопрос о том, порождает ли военная служба исключительно военный подход, который постоянно влияет на методы работы военного офицера и, следовательно, сужает его перспективы занятости в будущем. Обсуждение этой проблемы выходит за рамки данной работы. Очевидно, что многое зависит от отдельной личности. Многие военные переходят на гражданские политические должности (в НАТО, например) без видимого затруднения. Однако общим заключением является то, что важно максимизировать отдельные навыки штатского работника и военнослужащего, профессионала или отставного лица, чтобы они дополняли и подкрепляли друг друга.

*Военно-политическая разделительная линия:* Здесь ставится третий и центральный вопрос – определение разделения компетенции и ответственности между политическими и военными деятелями. Этот вопрос проникает во все аспекты ДКВС. Являются ли эти сферы чисто военными, где военным позволено вести свои дела беспрепятственно без политического вмешательства? Здравый смысл говорит, что ответом будет “да”, такие сферы существуют, как, например, разработка доктрины и тактики, а также образование и обучение вооруженных сил, и они должны быть отданы военным профессионалам. Подобным образом, в ситуации конфликта было бы очевидным, что ведение операций должно быть под руководством профессионального военного взгляда. Однако практика и опыт говорят об ином и показывают, что немногие военные сферы независимы от некоторого политического вмешательства и надзора в той или иной форме.

---

<sup>13</sup> Во время официального визита ПА НАТО в 1994 в одну из стран-партнеров, министр обороны указал на сопровождающих его гражданских лиц как доказательство гражданского контроля. Позднее выяснилось, что эти “гражданские” носили форму до недавнего времени.

Окончательным вердиктом должно быть то, что вся военная деятельность на некотором этапе подотчетна политической стороне. Однако это порождает вопрос, на каком этапе политические деятели должны оказывать прямое влияние? Или, выражаясь более непосредственно, когда политическое решение и власть имеют приоритет над военными? Эту границу провести непросто, и здесь есть ряд участков, где она легко становится размытой. Далее приводятся примеры, где политические и военные интересы часто сталкиваются.

*Порядок ведения боевых действий (ПВБД):* ПВБД – это директивы для военных по выполнению задачи, где определены границы деятельности при полном учете политического контекста. Они охватывают полный спектр действий, от стратегических до оперативных, и, зачастую, вызывают разногласия между военной и политической сторонами. На уровне итоговой стратегии напряженность конкуренции между военными и политическими требованиями лучше всего можно проиллюстрировать на примере кубинского ракетного кризиса. Американские военные стремились установить границу, за которой советские корабли находились бы вне пределов досягаемости истребителей МИГ с Кубы, однако это сократило бы время для принятия решения советским руководством. Политическая необходимость предоставления Советскому Союзу большего количества времени – что увеличило риск для сил США – одержала победу. Адмирал Сэнди Вудворд, ведущий свою оперативную группу на Фолкленды и испытывающий неуверенность по поводу интерпретации ПВБД, который он получил, дает красочное описание расстроенного состояния командующего: “Картина мрачная. Политики, вероятно, намереваются связать меня по рукам и ногам, а потом будут сердиться, когда я для них ничего не смогу сделать в той каше, которую они заварили.”<sup>14</sup>

Аналогичным образом, командующий Британскими вооруженными силами в войне в Персидском заливе, генерал сэра Питера де ла Бийера, натолкнувшись на дилемму, когда его собственный ПВБД, который должен был иметь дело с потенциальной угрозой иракской авиации, был гораздо более ограниченным, чем у американских сил, вместе с которыми он дислоцировался, отреагировал так: “Политики выворачиваются, сочиняют и пытаются избежать действительных решений, для кото-

<sup>14</sup> Woodward (Вудворд), *One Hundred Days (Сто дней)*. Вудворд дает следующий комментарий по вопросу ROE's: “Я понял, что значительное местное усиление ПВБД должно было стать главным. Я был уверен, они блестяще могли проводить политические согласования в Уайтхолле (английском правительстве), однако иногда они выражались гораздо менее кристально ясно на передовой, где не было времени на дебаты по поводу тонкостей, которые подразумевались, но не высказывались.”

рых они там находятся. Они предпочитают решения, типичные для командира подразделения, организационные решения по форме одежды или по организации собственного радиовещания Британских вооруженных сил. Вопросы ПВБД, где может рассматриваться будущее ведение войны, а также их позиция и позиция правительства, они избегают, насколько это вообще возможно.”<sup>15</sup>

Опыт, приобретенный в Боснии в период действия СООНО (Сил ООН по охране), изобиловал примерами недовольства военных командующих по причине ПВБД, данного им Нью-Йорком. Собственные миротворческие операции НАТО на Балканах, являясь существенным совершенствованием операций ООН, не были, однако, безупречными в этом отношении, причем национальный ПВБД зачастую был более сдерживающим, чем у общих сил, являясь, таким образом, препятствием для общей оперативной эффективности.

*Многонациональные операции:* ПВБД является частью более обширной проблемы, поставленной многонациональными операциями, которые проводятся в целях поддержания или принудительного установления мира, для чего требуется тщательное взвешивание военных и политических соображений и где предполагается дальнейшее размывание границ их ролей. В операциях по поддержанию мира, таких как в Боснии и Косово, многие из этих проблем в основе своей происходят из нежелания стран передавать нечто большее, чем тактический контроль, командующему вооруженными силами и сохранять право окончательного вето на решения, которые им не нравятся.<sup>16</sup> Тем не менее, эти операции также представляют собой совершенно новые проблемы для вооруженных сил, особенно в части необходимости для военных осваивать более политическую роль. От командующего вооруженными силами до солдата на контрольно-пропускном пункте, – для всех основным является требование острой политической чувствительности к местным условиям и последствиям специфических методов действий. Потребность в личной инициативе и умении разбираться ощущается всюду.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> De la Billiere, (Де ла Бийер) *Storm Command (Командование “Бурей”)*.

<sup>16</sup> Командующие КФОР и СФОР часто выражали недовольство по поводу нежелания некоторых государств претворять в жизнь их решения, особенно по размещению сил.

<sup>17</sup> Эта новая форма военного участия созданию специалистов – офицеров Военно-гражданского сотрудничества (СІМІС) в большинстве европейских вооруженных сил. США были уже впереди всех в этом отношении. В противоположность представлению в некоторых кругах, эта деятельность и другие действия, направленные на построение общества или государства, поддерживаются военными. Выезды в войска сил НАТО в Боснии-Герцеговине и Косово выявили значительное чувство гордости, испытываемое солдатами всех наций при оказании помощи мест-

Трудности, возникающие в многонациональных операциях, возрастают еще больше, когда включается вооруженная борьба. Кампания НАТО против Югославии дает классический пример взаимосвязи политических и военных обстоятельств, принимаемых во внимание при проведении таких операций. И снова командующие НАТО вели переговоры о вооруженной борьбе со связанными руками, особенно в отношении первоначального определения целей в воздушных операциях и отказа политического руководства поддержать наземный вариант вследствие обеспокоенности по поводу общественной поддержки.<sup>18</sup>

Как мы видели, результатом этих многонациональных операций стало еще большее размывание разделительной линии между военной и политической сферами ответственности и полномочий. Кроме того, тенденция к повышению уровня образования военных стимулирует более высокий уровень политической осознанности и уменьшает традиционное разделение между военной и политической сторонами. Классический военный ответ на вопросы о политической сущности, который можно было часто услышать во время холодной войны, – “Я всего лишь простой солдат, это вопрос к моим политическим руководителям” (и это заявление всегда вводило в заблуждение) – можно будет услышать гораздо реже.

Эти новые задачи заставляют военных действовать в более политическом смысле. Однако сама их сущность предполагает более значительную политическую чувствительность к военным действиям, тогда как новые технологии коммуникаций означают, что вся военная деятельность находится в пределах политической досягаемости. Эти обстоятельства будут иметь прямые последствия для ДКВС и для всех аспектов военно-гражданских отношений.

*Материально-техническое снабжение:* Закупки военного оборудования представляют еще один пример потенциальных разногласий. Часто военные соображения по поводу наиболее подходящего выбора си-

---

ным общинам в преодолении травм и ущерба, нанесенных войной. Многие из этих задач, выполняемых миротворцами, требуют владения основными военными навыками. Кроме того, большинство командующих полагает, что циклы ротации в разумных пределах помогут избежать деградации специальных военных умений. Другими словами, работы, которые в настоящее время проводятся на Балканах, не должны пренебрежительно отвергаться как “мытьё посуды” после окончания настоящей военной работы, но рассматриваться как основная и неотъемлемая часть в спектре военных вкладов в управление конфликтами..

<sup>18</sup> По поводу замечательного описания операции в Косово и проблем урегулирования политических и военных требований в таких операциях, см. General Wesley K. Clark (генерал Уэсли К. Кларк), *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat (Ведение современной войны: Босния, Косово и будущее боя)* (Нью-Йорк: Public Affairs, 2001).

стем подчиняются экономическим, производственным и политическим соображениям. Изучение приобретения почти любых основных систем вооружения свидетельствует о том же: окончательный выбор редко делается на основании чисто военных требований. В результате военные часто обижаются, что они не получают оптимального оборудования.

*Военные и общество:* Наконец, существует совершенно отдельная проблема: должна ли военная жизнь отражать нормы общества, например, в вопросе приема на работу женщин и приемлемости гомосексуализма. Недавние дебаты в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве выявили значительное сопротивление части военных политическому давлению подобного рода. Это снова ставит вопрос о специфике профессии военных и степени, до которой политическая сторона должна настаивать на том, что военные считают неблагоприятным для своей эффективности.<sup>19</sup>

Каждая из вышеназванных областей заслуживает подробного изучения; по мере необходимости, в этой работе мы смогли лишь поверхностно затронуть их.

---

<sup>19</sup> По поводу содержательной дискуссии по этим вопросам, см. Christopher Dandeker (Кристофер Дандекер), "On the need to be different: Military Uniqueness and Civil-Military Relations in Modern Society," ("О необходимости быть другими: уникальность вооруженных сил и военно-гражданские отношения в современном обществе"), *Rusi Journal*, (июнь 2001), 4.

С этим связан вопрос относительно прямого участия военного персонала и государственных гражданских служащих в политике. В большинстве стран Альянса не поощряется участие военного персонала в политике; в Великобритании это категорически не одобряется. Например, "в Соединенном Королевстве считается нарушением профессиональной этики публично выражать мнения по поводу вопросов, которые являются политически спорными, или демонстрировать предпочтение какой-либо политической партии." Сообщение А. Крэгга (A. Cragg), помощника Генерального секретаря НАТО (на стажировке от МО) на семинаре по теме "Democratic Accountability of Armed Forces," ("Демократическая подотчетность вооруженных сил"), Прага, апрель 1995.

Это не так во всех других странах. В германской армии с ее концепцией "*Innere Führung*" ("Внутреннее руководство") – солдат имеет те же права, что и гражданин – существует совсем другой подход, ведущий свое происхождение из недавнего прошлого и установки, что никогда более германская армия не будет действовать обособленно от общества.

Существует также вопрос прав военнослужащих на принадлежность к союзам или обществам, которые гарантируют или защищают их благосостояние, или насколько это совместимо с самой сущностью военной профессии, где особенно важны дисциплина, надежность и безусловное повиновение. Кроме того, разные страны имеют разные точки зрения. По обзору этих разных позиций см. доклад на тему "Right to association for members of the professional staff of the armed forces," ("Право на объединение для профессиональных кадров вооруженных сил") Документ 9518, Committee on Legal Affairs and Human Rights, (Комитет по правовым вопросам и правам человека), Ассамблея Совета Европы, 15 июля 2002.



Цель данного рассмотрения состояла в том, чтобы указать на потенциальные сферы разногласий, имеющиеся в соотношении ролей военной и политической сторон в управлении обороной, а также показать, что различные интересы и точки зрения соответствующих деятелей и в дальнейшем будут давать повод для напряженности, что потребует постоянного рассмотрения и урегулирования.

### **Роль парламента**

Прежде чем приступить к исследованию роли парламента в вопросе влияния на развитие и обеспечение обороны, следует сделать два общих замечания. Во-первых, в идеальном мире роль парламента состояла бы не только в поддержке исполнительной власти, но и в установлении своей собственной правосубъектности и во влиянии на развитие и осуществление политики.<sup>20</sup> Однако на практике многие парламента уступили свое право инициативы исполнительной власти. Это особенно касается политики безопасности и обороны, где широко распространено согласие с тем, что оборона и безопасность справедливо являются прерогативой исполнительной власти. Часто парламентское влияние характеризуется ограничениями, которые парламента может накладывать на исполнительную власть, то есть заключается в его способности изменять или отклонять предложения, или, скорее, в его способности говорить “нет”. Во-вторых, многие особенности обороны, описанные ранее, такие как наложение запретов и осложнение работы исполнительной власти, относятся равным образом к работе парламента, только в еще большей степени.

Важность парламента для обороны должна быть совершенно очевидной. Никакая политика обороны не сможет существовать без поддержки общественности, для защиты которой она создана. Как избранные представители народа, парламентарии являются сердцевинной демократической системы. Они представляют население, из которого формируются вооруженные силы и на чьи налоги оплачивается их содержание. Парламенты осуществляют двойную функцию в том смысле, что они должны как влиять на общественное мнение, так и отражать его. Это именно их задача – объяснить и обосновать военные расходы,

<sup>20</sup> Роль парламента в обороне и безопасности нельзя отделять от роли парламента в целом. По дискуссии о снижении парламентского влияния на процесс финансирования см. труды “Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process,” (“Обязательная подотчетность исполнительной власти: изменение роли парламента в процессе финансирования”), Люксембургский дворец, Париж, 24–25 января 2001. Эта конференция представляла собой международный симпозиум для председателей парламентских бюджетных комиссий, организованный Комитетом финансов французского сената и Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию.

кроме того, объяснить своим избирателям, почему военный персонал размещается за рубежом и почему такие дислокации могут привести к людским потерям.

В этом отношении стоит отметить, что контекст, в котором нужно бороться за общественную поддержку использования военной силы, постоянно меняется. При отсутствии прямой угрозы, существовавшей во времена “холодной войны”, вооруженные силы во все большей степени задействованы в кризисах и конфликтах, где требуется сила для защиты власти и быстрого развертывания. Это влечет за собой два прямых последствия. Во-первых, эти задачи много требуют в смысле личного состава и средств, необходимых для его транспортировки и содержания; многие страны Альянса страдают от чрезмерной нагрузки в результате дислокаций в Боснии и Косово. Во-вторых, характер некоторых операций делает, с точки зрения времени, консультацию с парламентами чрезвычайно сложной. Такие тенденции имеют также определенное влияние на общественную поддержку. Многие из этих конфликтов являются “удаленными” в том смысле, что они не представляют, как кажется, непосредственной угрозы для национальной безопасности, однако средства массовой информации обеспечивают передачу связанных с этим страданий непосредственно в дома населения. Это приводит к широко обсуждавшемуся фактору “сделайте что-нибудь”. Хотя по большей части общественность, как кажется, поддерживает применение вооруженных сил в таких ситуациях, никогда не бывает полной ясности, до какой степени эта поддержка будет оказана в случае потерь. Это сложный расчет и для государственных деятелей, принимающих решения, и для политиков. Следовательно, необходимо заручиться парламентской поддержкой как можно раньше.

Если важность парламентов для обороны бесспорна, то гораздо меньше согласия по вопросу о том, какую роль они должны играть. Ключевым вопросом является то, на какую степень влияния и контроля должен посягать парламент, чтобы влиять на развитие оборонного бюджета и на организацию и функционирование вооруженных сил. С какой степенью подробности и настойчивости парламентарии должны проверять оборону?

Конечно, единой модели не существует. Парламенты Альянса оказывают влияние в различной степени и различными способами.<sup>21</sup> Основное разделение следует провести между теми, кто оказывают прямое влияние через официальные права совещания и решения, и теми, чье

---

<sup>21</sup> В совместном проекте сотрудничества ДКВС и ПА НАТО выполняют всестороннюю оценку полномочий парламента по обороне и безопасности в девятнадцати странах НАТО. Публикация ожидается осенью 2002 года.

влияние оказывается косвенно через имеющиеся у них возможности обязать исполнительную власть к подотчетности, хотя и постфактум.

На одном конце спектра находится Конгресс США, который на основании Конституции США и разделения ветвей власти играет значительную роль в развитии оборонного бюджета США. Конгресс обязывает Министерство обороны к неукоснительной отчетности, часто с мучительными подробностями и в таком виде, который описывается некоторыми, особенно теми, кто находится на стороне получателей, как излишнее микроуправление.

В первые годы демократического переходного периода, конгресс США часто рассматривался как модель для тех, кто стремился к реальному законодательному вкладу в процесс планирования обороны.<sup>22</sup> Однако два фактора очень скоро стали бесспорными: полномочия Конгресса непросто скопировать, поскольку они, очевидно, являются продуктом и спецификой Конституции США, которая действует на протяжении более 200 лет, и для них требуется существенная поддерживающая инфраструктура в виде персонала комитета, экспертов, а также поддерживающих организаций, и, следовательно, все это потребляет значительные ресурсы.

На другом конце спектра находится британский парламент, чей прямой надзор состоит в вынесении на голосование оборонного бюджета в виде общей цифры один раз в год, плюс различные дебаты. Правительство не должно получать парламентского согласия на решения по отдельным расходам. Парламент не оказывает большого влияния на разработку бюджета Великобритании на оборону, который неизменно находится в руках исполнительной власти. К тому же, такие отношения являются функцией британской истории и формирования сильной исполнительной власти, зависимой от высокопрофессиональной и относительно замкнутой государственной службы.

Назначение британского парламента и его Специального комитета по обороне нужно рассматривать в другом контексте. Он играет значительную роль в информировании общественного мнения и создании более прозрачной обороны путем сфокусированных слушаний и отчетов.<sup>23</sup> Более того, Государственное ревизионное управление, которое

<sup>22</sup> Причиной этого послужило также то, что Конгресс США действовал быстро в предоставлении консультации и помощи новым парламентам, особенно через Службу исследований конгресса.

<sup>23</sup> По откровенной оценке роли Британского парламента см. Bruce George MP (Брюс Джордж, член парламента) (в настоящее время председатель специального комитета по обороне) на семинаре Роуза-Рота по теме "Armed Forces in Democratic Societies" ("Вооруженные силы в демократических обществах"), Херстмонсо Касл, 23 - 26 июля 1996.

представляет отчет в парламент, держит парламент в состоянии постоянной “повышенной готовности” путем тщательных оценок различных программ, особенно следя за тем, чтобы затраты использовались эффективно.

Большинство других парламентов оказывают значительно более прямое влияние на оборону, чем англичане, однако не дотягивают до модели Конгресса. Немецкий бундестаг, наряду с голландским и датским парламентами, предлагает более подходящие модели, поскольку они пользуются официальными совещательными правами по таким вопросам, как закупки оборудования и развертывание сил.

В пределах общего разделения прямого и косвенного влияния, парламентская деятельность, следовательно, может быть сгруппирована по трем большим разделам: отчетность, надзор и прозрачность.

*Отчетность:* Все парламенты обязывают свои правительства к отчетности путем ежегодного вынесения на голосование необходимого финансирования, является ли это результатом длительного процесса изучения, как в модели США, или это официальное одобрение, как в британском случае. Какова бы ни была модель, “право кошелька” требует от каждого правительства объяснения и обоснования запрашиваемых им затрат. Отчетность достигается также путем слушаний или учреждения специальных комитетов для исследования специфических вопросов. Примерами последнего могут служить расследования канадским парламентом поведения канадских солдат в Сомали, а также расследование бельгийским парламентом событий, которые привели к гибели бельгийских миротворцев в Руанде.<sup>24</sup>

*Надзор:* Решающим вопросом является та степень, при которой надзор превращается в реальное влияние на решения исполнительной власти. Парламентское одобрение является важным инструментом влияния. Во многих странах парламентское одобрение требуется для закупки основных систем вооружения, что, в сущности, приравнивается участию в решении.

Некоторые парламенты Альянса имеют конституционное требование быть информированными о развертывании сил за рубежом, и немногие имеют право участия через официальное разрешение. Рас-

<sup>24</sup> См. See D. J. Winslow (Д.Д.Винслоу), “The Parliamentary inquiry into the Canadian Peace Mission in Somalia,” (“Парламентское расследование канадской миротворческой миссии в Сомали”), документ представлен на четвертом семинаре Парламентской комиссии по вооруженным силам, Брюссель, июль 12 – 14, 2002; см. также отчет бельгийского парламента о гибели бельгийских миротворцев ООН в Руанде, “Parliamentary commission of inquiry regarding the events in Rwanda,” (“Парламентская комиссия расследования относительно событий в Руанде”), Бельгийский Сенат, 6 декабря, 1997.

пространение новых задач усилит требование парламентов в получении информации на более современной основе и учета их мнения по условиям развертывания.<sup>25</sup> Это подвергнет испытанию баланс между демократией и военной эффективностью, так же, как использование силы в условиях, приближающихся к военным, – например, во время военно-воздушной операции против Югославии, или во время недавней операции в Афганистане.<sup>26</sup> Однако во всех странах Альянса, невзирая на официальное совещательное право, парламентская поддержка является предпосылкой для участия в таких случаях. Многие парламенты несут также ответственность за ратификацию договоров, включая (очевидно) расширение НАТО.

Действительным вопросом является то, насколько далеко должны заходить парламенты в своем вмешательстве в создание политического курса обороны и функционирование вооруженных сил. Например, следует ли их информировать или проводить совещания с ними по оперативным вопросам? По разработке стратегии и доктрины? По решениям о закупках?<sup>27</sup> К тому же, возникает вопрос относительно разделительной линии между военными и политическими делами. Как было отмечено ранее, здравый смысл говорит о том, что существует много сфер, где парламент не должен напрямую участвовать в указаниях военным, как им делать свое дело. С другой стороны, парламент должен быть полностью информирован путем регулярных и своевременных консультаций, и все сферы должны быть открыты для парламентского контроля и рассмотрения. Исполнительная власть должна обладать гибкостью, чтобы ответственно осуществлять полномочия, но всегда помнить, что парламент бодрствует.

<sup>25</sup> По сравнительному обзору полномочий парламентов в операциях по поддержанию мира, см. Hans Born (Ганс Борн) и Marlene Ursheler (Марлен Уршелер), "Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of Multinational Peace Support Operations," (Демократическая отчетность и парламентский обзор многонациональных операций по поддержанию мира), представлено на четвертом семинаре PCAF Strengthening Parliamentary Oversight ("Укрепление парламентского надзора"), июль 12 – 14, 2002.

<sup>26</sup> Специальные силы из нескольких стран НАТО, включая Данию, Норвегию, Германию, Канаду и Великобританию (названы только некоторые) принимали участие в руководимой США операции против Аль-Каиды, и это были, очевидно, операции, связанные с риском. Было бы интересно знать, как проводились, если проводились вообще, консультации для парламентов по развертыванию их сил. Такие операции подчеркивают дилемму урегулирования между потребностью своевременной консультации и военной эффективности операции.

<sup>27</sup> Некоторые из новых парламентариев первоначально пытались подчинить свои вооруженные силы микро-управлению, и даже пытались писать военную доктрину. Часто такая степень вмешательства объяснялась подозрительностью, с которой смотрели на военных, вместо реалистической оценки того, что было выполнимым и подходящим.

*Прозрачность:* Парламентские дебаты и отчеты помогают сделать оборону более прозрачной и увеличивают общественную осведомленность об обороне. Они играют важную роль в создании общественного консенсуса, существенного для обороны. Парламентская работа в области обороны должна формировать важную часть общей обстановки безопасности и создать общество обороны, в котором безопасность свободно и открыто обсуждается и перестает быть собственностью и прерогативой немногих лиц.

Обсуждение роли парламентов будет неполным без упоминания их роли в более широком контексте гражданско-военных отношений. Парламентарии формируют связь между вооруженными силами и более широким обществом. Многие парламентарии имеют особые связи, поскольку в их избирательных округах находятся военные объекты или оборонные предприятия, или поскольку они сами имеют военное происхождение. Кроме того, комитеты по вопросам обороны часто ведут деятельность по благотворительности и обеспечению прав солдат.

Каковы же тогда препятствия на пути к эффективному парламентскому участию? Каковы бы ни были модель и степень участия, парламентская эффективность зависит от того, насколько парламентарии являются хорошо информированными и знающими работниками. И, однако, снова особенные черты обороны делают получение требуемой квалификации проблематичным.

Оборона как тема всегда была связана с секретностью и исключительностью – секретностью в том смысле, что предоставление достоверной информации часто ограничивается по причинам национальной безопасности. С окончанием “холодной войны” этот фактор стал менее сдерживающим, однако конфиденциальность все еще склонна ограничивать поток важной информации, предоставляя ее лишь немногим компетентным лицам. Зачастую исполнительная власть неохотно предоставляет желаемую информацию по причине ее чувствительной природы. Членство в международной организации, такой как НАТО, часто используется в качестве предлога для утаивания сведений вследствие правил этой организации, что неизбежно всегда “срабатывает” на уровне тех, кто наиболее осознает необходимость безопасности. Парламенты работают с конфиденциальностью иначе. Большинство работает на основе “нужно знать”, хотя часто именно исполнительная власть устанавливает необходимость. Некоторые проводят закрытые слушания для удовлетворения этой потребности.

Уже обсуждалась исключительность в смысле чувствительности военных к вторжению гражданских на их территорию. Эта обидчивость часто более выражена по отношению к парламентариям по причине их ощутимого недостатка компетентности. В некоторых случаях это

можно понять, поскольку, с точки зрения военных профессионалов, “несведущее” вмешательство может иметь далеко идущие последствия для жизни военнослужащих. Подобным же образом ветвь исполнительной власти в целом часто сопротивляется парламентскому участию в обороне и безопасности. Однако нежелание исполнительной власти сотрудничать как неверно, так и в конечном итоге приводит к обратным результатам. Это неверно, так как противоречит духу демократии. Это приводит к обратным результатам, поскольку, какой бы раздражающей ни была парламентская проверка, поддержка парламента необходима. Сотрудничество с парламентом является, как сказали бы американцы, “по brainer” (само собой разумеющимся).<sup>28</sup>

Успешные рабочие отношения между тремя компонентами ДКВС—гражданскими лицами, военными и парламентариями – зависят от различных сторон, уважающих компетентность и профессионализм друг друга. Однако развитие этой компетентности и понимания требует времени и усилий. И то, и другое предоставляется гражданским и военным профессионалам. Не так обстоит дело для парламентариев, которые должны сначала разобраться с рядом конкурирующих внутренних неотложных обстоятельств. Более того, не во многих странах можно набрать большое число избирательных голосов, будучи специалистом по обороне или внешней политике. Однако оборона не является некоторой формой черной магии, понятной только для привилегированной и посвятившей себя этому делу элите. Имея надлежащую инфраструктуру поддержки, парламентарии могут развивать компетенцию и специальные знания, которые необходимы для вынесения ответственного решения, обязывая исполнительную власть к отчетности.

*Поддерживающая инфраструктура:* Эффективное парламентское участие в обороне лучше всего достигается с помощью поддерживающей инфраструктуры, которая должна включать следующее: квалифицированный персонал, который может дать достоверную и квалифицированную консультацию по заявлениям правительства; исследовательские отделы и независимые исследовательские институты для предоставления углубленного и объективного анализа; а также критически

<sup>28</sup> Наглядный пример преимуществ согласованного общего подхода был предоставлен во время недавнего визита ПА НАТО в Словению. Наиболее впечатляющим образом роль надзора осуществлялась Комитетом по иностранным делам Парламента Словении путем контроля и одобрения всех обстоятельств в переговорах с ЕС – до такой степени, что Комитет планирует приехать в Копенгаген на последней стадии переговоров. Когда спросили заместителя генерального секретаря, какова его реакция на такую степень участия, он признал, что сначала это очень мешало уже вследствие технического характера проблем, однако теперь это рассматривается как преимущество, поскольку такое участие обеспечило поддержку парламента.

настроенные и заинтересованные в достоверных фактах средства массовой информации. Парламент должен иметь доступ к многочисленным источникам информации и к независимому обсуждению, с тем чтобы не быть вынужденным полагаться на заявления правительства или автоматически соглашаться с ними.

Межпарламентские организации составляют важную часть этой поддерживающей инфраструктуры. Будучи межпарламентским ответвлением НАТО, Парламентская ассамблея НАТО с давних пор является трансатлантическим форумом для парламентского диалога и источником образования, информации и знаний для своих членов. Она играет значительную роль, помогая законодателям более эффективно влиять на национальную политику обороны через свои национальные парламенты и путем наложения обязательства к отчетности на свою исполнительную власть.

Парламентская ассамблея НАТО является органом, в большей степени влияющим на политику, чем осуществляющим ее.<sup>29</sup> Характер процесса межправительственного принятия решения в НАТО, основанного на консенсусе, означает, что вклад его межпарламентского аналога заключается прежде всего в создании большей прозрачности политических курсов Альянса и содействии развитию консенсуса в рамках альянса. Прямое влияние на политику НАТО осуществляется через национальные парламенты.<sup>30</sup> Очевидно, можно надеяться, что государства-

<sup>29</sup> Парламентская Ассамблея НАТО, основанная в 1955 году, с секретариатом, расположенным в Брюсселе, объединяет 214 национальных парламентариев из девятнадцати стран НАТО. Объединенные делегации из семнадцати государств, девять – со статусом парламентских наблюдателей, и Европейский парламент также участвуют в широком спектре мероприятий и заседаний Ассамблеи. Парламентская Ассамблея ОБСЕ и Ассамблея Западноευропейского союза также посылают делегации в Ассамблею.

По дискуссии о роли ПА НАТО см. документ автора, представленный на Четвертом семинаре Парламентской комиссии по вооруженным силам на тему усиления парламентского надзора, июль 12–14, 2002: “The Role of the NATO Parliamentary Assembly”, (“Роль Парламентской Ассамблеи НАТО”).

<sup>30</sup> Появление European Security and Defence Policy (ESDP) (Курса европейской обороны и безопасности) (ESDP) вызвало дискуссию по вопросу демократической отчетности и привело к мини-институциональной борьбе, где основными действующими лицами были Ассамблея Западноευропейского Союза и Европейский Парламент. Как и НАТО, ESDP имеет межправительственный характер, и поэтому прямая отчетность относится к национальным парламентам, дополненная работой межпарламентских ассамблей. Однако частичное наложение ESDP с CFSP (Общим курсом в сфере внешней политики и безопасности) и с основанными комиссией проектами в постконфликтных зонах, таких как Балканы, “приоткрыли двери” для Европейского Парламента. Обсуждение продолжается. Недавно созданные отношения сотрудничества между Европейским парламентом и ПА НАТО также вносят вклад в эту сферу и добавляют определенную степень так необходимой



члены НАТО при разработке политических курсов Альянса обращают внимание на коллективное парламентское мнение, выражаемое в обсуждениях, отчетах и решениях Ассамблеи.

С 1989 года значение Ассамблеи повысилось вследствие интеграции в ее работу стран Восточной и Центральной Европы. Эта “мобильная социальная” программа включает сегодня специальные семинары по вопросам, имеющим особый тематический или региональный интерес: обучающая программа для сотрудников парламента,<sup>31</sup> специальные соглашения по сотрудничеству с Россией и Украиной, парламентский диалог по Средиземноморью, а также новые парламентские инициативы. Целью этой деятельности является продемонстрировать участие Ассамблеи в демократическом процессе, происходящем в странах Восточной и Центральной Европы, и в конечной интеграции стран-партнеров в Западное общество. На практическом уровне они также послужили укреплению демократического процесса путем обмена законодательным опытом Альянса, как сильными, так и слабыми его сторонами.

Парламенты трех прибалтийских государств были в числе первых, кто присоединился к Парламентской Ассамблее НАТО с того момента, как они вновь приобрели независимость. Первый семинар Роуза-Рота был проведен в Вильнюсе в декабре 1991, и это было еще мрачное и смутное время, когда российские вооруженные силы не проявляли никакой склонности к возвращению домой. Далее последовали аналогичные семинары в Риге и Таллинне. Впоследствии парламентарии прибалтийских государств и персонал парламентов стали активными участниками во всех видах деятельности Ассамблеи. Это участие позволило парламентариям НАТО узнать из первых рук о проблемах, стоящих перед новыми демократиями, это также позволило им стать свидетелями впечатляющего прогресса в политическом, военном и экономическом смысле, который имел место во всех трех странах.

---

прозрачности в статусе ESDP.

<sup>31</sup> Инициатива Роуза-Рота была названа по имени двух членов Конгресса США, которые инициировали программу и обеспечили необходимое финансирование через US AID (Агентство США по международному сотрудничеству). Инициатива Роуза-Рота была основана на двух факторах: признании сложности и значительности проблем, стоящих перед новыми демократиями в развитии эффективных демократических институтов и решимости НАТО помочь. Программа помощи Роуза-Рота имеет три составных части: интеграцию парламентов Восточной Европы во все аспекты работы Ассамблеи, организацию специальных семинаров и обучение персонала для парламентских кадров. Семинары (53 до настоящего времени) и обучение персонала сосредоточены на предоставлении консультаций и экспертизы по развитию ДКВС. В целом, программа была успешной не только в предоставлении практического опыта, но и в плане демонстрации политических взглядов и солидарности.

### Страны переходного периода

Не говоря уже о том, что с большинством вышеописанных препятствий в установлении норм ДКВС новые демократические общества уже столкнулись, переходный период увеличил важность стоящих задач.<sup>32</sup> В некоторых сферах проблемы были еще острее. Хотя все страны переходного периода столкнулись с аналогичными проблемами в результате своего коммунистического прошлого, у каждой из них были собственные специфические особенности, что делало темп изменений разным. Прибалтийские государства, например, должны были начинать с нуля в развитии своих собственных вооруженных сил. Для них не существовали, как для других, огромные проблемы необходимости как сокращения и реструктуризации непомерно раздутых военных учреждений, так и необходимости иметь дело с неустойчивым и часто непокорным офицерским корпусом. И все же никто из них не начинал с чистого листа. Они, так же как и другие, должны были преодолевать самое обременительное коммунистическое наследие из всех – склад ума и отношение – а также трудности внедрения чувства инициативы и ответственности. Вероятно, самой большой проблемой была установка необходимых механизмов и их запуск.

Большинство стран-претендентов, как кажется, хорошо продвигаются по пути преодоления этих проблем. Они разработали надлежащие механизмы, методы и порядок для осуществления эффективного ДКВС. Создание ответственности и доверия, а это является основой эффективного ДКВС, займет определенное время, поскольку это означает изменение позиций и привычек. Конечно, проблемы и недостатки остаются, но они имеют место и в странах-членах НАТО, поскольку отношения между вооруженными силами и обществом постоянно развиваются.

В этой статье придается особое значение центральному положению отношений между исполнительной властью и парламентом, а также между военной и политической сторонами в обеспечении эффективного ДКВС. В странах Альянса разногласия, присущие этим отношениям, сглаживаются благодаря привычкам и практике и стали важным компонентом динамики демократического правительства. Кроме того, тот же самый процесс должен быть отработан в странах, которые осуществили и осуществляют переход к демократии. Каждая страна должна

---

<sup>32</sup> По вопросу глубокого анализа опыта, проблем и успехов, достигнутых четырьмя парламентами, см. David Betz (Дэвид Бертц), "Comparing Frameworks of Parliamentary Oversight: Poland, Hungary, Russia, Ukraine," ("Сравнение основ парламентского надзора: Польша, Венгрия, Россия, Украина"), документ представлен на семинаре "Democratic Control of Armed Forces in Croatia," ("Демократический контроль вооруженных сил в Хорватии"), Загреб, 26 октября 2001.

преодолеть этот процесс своим способом. Конечная цель одна: определение надлежащего места для обороны и военных в наших обществах. При достижении этой цели можно обмениваться идеями и знаниями, усваивать различные уроки. Однако выбранный точный курс будет определяться хорошо освоенными силами и факторами влияния.



## **Частные военные компании – их положительная роль в современной международной системе**

*Ян Д. Джефферис*<sup>1</sup>

Окончание “холодной войны” и последующий переход в эру после “холодной войны” оказались на практике в полном смысле слова каталитическим периодом, который стимулировал изменения, пересмотр и смещение акцентов, рождение и смерть. Однако самая темная сила в делах людей и государства остается по существу неизменной, такой же могущественной, темной и кровавой, как и в любое другое время новой истории. Я имею в виду войну, вооруженный конфликт внутри государств и между государствами – гражданскую войну и войну с пересечением государственных границ. Война во всех своих проявлениях, включая проблемы до и после конфликта, является все еще значительной и устойчивой чертой международной системы. И вооруженный конфликт не является единственной проблемой безопасности, болезненно отзывающейся на международном обществе. Мы сталкиваемся с разрушительными проблемами, связанными с обширным и разнообразным набором вопросов – гуманитарных, экологических и безопасности человека.

В данной статье основное внимание сосредоточено на очень специфическом – и относительно новом – игроке в сфере международных отношений, и особенно, но не исключительно, в области вооруженного конфликта. Это частная военная компания (ЧВК). Вопрос, который здесь будет рассмотрен, – это может ли ЧВК играть положительную роль в современной международной системе? Могут ли ЧВК вносить вклад и существенно менять дело в ситуациях, где напряженность существует внутри государства или между государствами, в условиях, прогрессирующих в направлении конфликта; в ситуациях, где хрупкий мир, разбитый вдребезги, привел к “горячему” вооруженному конфликту; в постконфликтных фазах, включая разные аспекты операций по поддержанию мира; в других более тонких сценариях безопасности человека, которые не менее важны для высокого качества международной и внутренней жизни? Основная часть этого документа будет посвящена вопросам, связанным с конфликтом и релевантности ЧВК по отношению к ним. И в заключении я выдвигаю положение, что ЧВК пред-

---

<sup>1</sup> Ян Джефферис являлся студентом 16 Международных курсов обучения (окончил в июне 2002) Женевского центра политики в области безопасности, Швейцария.

ставляют потенциал для внесения разнообразия, являясь успешными участниками в гораздо более обширном спектре “мягких” проблем безопасности.

Почему нам следует заинтересоваться ЧВК? Мне кажется, что даже если внешние, неместные участники вооруженного конфликта отнюдь не новы, ландшафт после “холодной войны” стал другим. В нем содержатся факторы, которые, развиваясь, привели к созданию пространства для действий ЧВК, а также спрос, который, как я утверждаю, в настоящее время ЧВК может удовлетворить (иногда, будучи единственными в своем роде). Полагаю, что без участия ЧВК мы, возможно, оказались бы перед лицом гораздо меньшей степени контроля над вооруженным конфликтом, усиливающейся тенденции вооруженных конфликтов к затягиванию и неразрешенности, причинению еще больших страданий и ущерба, а также неэффективной и неподходящей пост-конфликтной деятельности, которая может привести позднее к возобновлению борьбы, поскольку старые разногласия вновь заявят о себе. Я считаю, что ЧВК может быть значительной позитивной силой в поддержку мира и стабильности.

Я уделю некоторое время изучению истории вопроса, тщательно выделяя и определяя действующих субъектов, с которыми буду (или не буду) иметь дело.

Это важно. Вступлением для основной части моей работы послужит проведение важной черты между тем, чем ЧВК являются, а чем нет, и я хотел бы доказать, что ЧВК не являются учреждениями “наемными”. Это чрезвычайно важное отличие. Я покажу, что их структура, отношения, которые их связывают с узаконенными правительственными органами, и способы, которыми они ведут свою деятельность, могут помочь сделать их ответственными, быстро реагирующими, профессиональными и, прежде всего, законными и легальными действующими лицами. Я выдвину основные опасения и оговорки, которые имеются у некоторых наблюдателей и комментаторов по отношению к ЧВК и покажу, что они, хотя и достойны обсуждения, но в значительной степени неоправданны. Затем я намечу в общих чертах различные ситуации и сферы действий, где ЧВК, безусловно, могут способствовать международной стабильности, и в конце обобщу некоторые выводы.

### **Участники и неучастники**

Эта статья не о наемниках и не о частных компаниях безопасности (ЧКБ). Ясное понимание того, что такое наемник, как и почему он действует, выходит за рамки проблемы определения. В современном языке понятию “наемник” внутренне присущ уничижительный оттенок. Этот термин употребляется свободно, но слишком широко для пропаганди-

рования проблемы операций ЧВК. Это затемняет любую позитивную роль, которую может сыграть ЧВК, сужает и сковывает любые целенаправленные и объективные дебаты по вопросу еще до их начала. Это совершенно не помогает делу.

Оксфордский словарь английского языка определяет наемника как “военного, нанятого на службу в иностранной армии”. В военной истории имеются в большом количестве примеры такой наемной деятельности. В действительности реальность приемов ведения войны до современного периода требовала существования обученных и умелых воинов, чтобы компенсировать неэффективность феодальных методов формирования армий, которые основывались на том, чтобы заставить крестьян и ремесленников идти в армию. Эти обученные и квалифицированные воины являлись часто наемниками, которые могли применять усовершенствованную тактику, используя эффективное и, в своем историческом контексте, сложное оружие. Наемные солдаты воевали по контракту, или “condatto,” в котором подробно определялось, с кем они воевали, каким оружием, срок участия и условия службы. Контракт составлялся и регулировался нанимающим государством или правителем. Эта практика, не вызывающая ни у кого сомнений и считающаяся совершенно законной, существовала до конца восемнадцатого века в качестве основного средства, которым велись войны.

В эпоху после Второй мировой войны возрождается использование и развертывание иностранных военных по контракту, или наемников, и вместе с этим возрождением появилось очень кстати ясное определение в статье 47 Протокола 1 Женевской конвенции.<sup>2</sup> Исторически сложилось так, что наемные солдаты процветали во времена нестабильности или последующих изменений в существующем порядке. Так было в случае наемников в Бельгийском Конго и, в особенности, в Анголе, в отколовшейся провинции Биафра в Нигерии, а затем в Заире, Чечне, Колумбии, Конго (Браззавиль), Эритрее, Кашмире, Либерии, Сьерра-Леоне, Эфиопии, Коморских островах, Сейшельских островах, Бенине, Армении-Азербайджане, Грузии, Таджикистане, Молдове, и недавно в Афганистане и в бывшей Югославии.<sup>3</sup> Некоторые из этих примеров послужили тому, что у нас сформировалось прочное и совершенно нега-

<sup>2</sup> 1977, цитируется в David Shearer (Дэвид Ширер), “Private Armies and Military Intervention,” (“Частные войска и военное вмешательство”), Adelphi Paper 316 (Институт изучения вопросов безопасности, Оксфорд, 1998), 16.

<sup>3</sup> “Report on the Question of the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights of Peoples to Self-determination,” (“Сообщение по вопросу использования наемников как орудия нарушения прав человека на самоопределение”), United Nations High Commissioner for Refugees (Верховный комиссар по делам беженцев при ООН), 1997.

тивное мнение о наемниках, которое с тех пор питало расхожую истину, которая цитируется умышленно, но без разбора в отношении ЧВК сегодня теми, кто хочет подорвать доверие к ним и вывести их из бизнеса. С этих пор наемник представляется как “нештатный военный, без определенного места жительства или преданности чему-либо, безжалостный, берущиеся за краткосрочные контракты за большие суммы денег”, и такие имена, как Хоар, Денар, Шрамм, Мюллер, Фальк, Тавернье и “Каллан” вызывают в воображении позорные, зверские образы.<sup>4</sup>

Тем не менее, нужно отметить из чувства справедливости, что чисто наемная деятельность продолжается сегодня в ситуациях, которые проходят незамеченными и без официальных сообщений в широком масштабе. Существование подразделений срочнослужащих Французского иностранного легиона (с 1831 года), Швейцарской гвардии в Ватикане, частей гуркхов как в Индийской, так и Британской армиях (с 1816 и 1947 года соответственно), войск в Британской армии, которые набирались в странах Содружества, и офицеров и рядовых, посланных от Британской армии по контракту или по “заемной службе”, работающих в основном на Ближнем Востоке, – все они являются воплощением современного наемника.

Однако вопрос определения – это не просто семантический вопрос. Существует некоторый недостаток ясности и определенная степень путаницы по идентификации ЧВК. Я не собираюсь злоупотреблять этим вопросом, однако время, потраченное на его прояснение, будет потрачено не зря. Итак, прежде чем я сосредоточусь на анатомировании сердца ЧВК, позвольте мне коротко остановиться на существовании ЧКБ, которые ошибочно путают с ЧВК, с целью исключения их деятельности из этого документа.

На первый взгляд, частная компания безопасности и частная военная компания имеют некоторые черты сходства. Они неизменно комплектуют свои ряды из одного резерва рабочей силы, а именно бывших военных специалистов, которые обладают специальным опытом и навыками, в случае ЧКБ навыками физической защиты. Они обе являются корпоративными организациями за пределами общественного сектора, которые стремятся, как и другие предприятия бизнеса, получить прибыль от контрактов, завоеванных на рынке. Они обычно действуют в развивающихся и странах третьего мира, в которых редко имеются знания и опыт в данной области. Но здесь сходство заканчивается. В отличие от ЧВК, ЧКБ не являются явными политическими действующими субъектами; они являются экономическими игроками, хотя гра-

<sup>4</sup> Peter Tickler (Петер Тиклер), *The Modern Mercenary, Dog of War, or Soldier of Honour?* (Современный наемник, волк войны или солдат чести), (Веллингборо: Patrick Stephens, 1987).



ница между двумя понятиями, конечно, может быть очень тонкой. ЧВК работают преимущественно для государственного управления; ЧКБ почти исключительно заключают контракты с частным сектором. ЧКБ часто стремятся предоставлять бизнес по контракту вместе с оценкой степени риска, где дается консультация по аспектам безопасности потенциального инвестирования, и они предоставляют ряд услуг по безопасности, связанных с физической защитой предприятий бизнеса, если те являются производствами добывающей, перерабатывающей отрасли или промышленными предприятиями. Это может включать физическую охрану периметров и инфраструктуру, или предоставление обзоров ситуации по безопасности и управления по безопасности. Объектами деятельности ЧКБ по традиции является сфера разработки месторождений полезных ископаемых и добычи нефти, а в географическом смысле, их основное внимание сосредоточено на Африке (территория Сахары и ниже). Некоторые из известных названий в обширном и географически разнообразном объединении включают “Дефенс Системс Лтд.”, “Стерлинг”, “Лайфгард Секьюрители”, “Груп 4”, “Раппорт”, “Грейс Секьюрители”, “Секьюрикор”, “Контроллд Рискс”, “Кролл”, “Койн”, “Си-Ар-Джи” и “Саладин”.

ЧВК – новое лицо на международной сцене, и первый официально известный ЧВК был зарегистрирован в 1967 году, когда Дэвидом Стерлингом, соучредителем Полка специальной авиадесантной службы Великобритании во время Второй мировой войны<sup>5</sup>, была основана, изначально как обучающая, организация “Вотчгард”. Цитируя Тима Спайсера, бывшего директора “Сэндлайн Интернешнл” (а в настоящее время директора фирмы “Стратиджик Консалтинг Интернешнл”, расположенной в Лондоне), ЧВК “предлагают практическую военную помощь в приемлемой форме для законных правительств.”<sup>6</sup> Ключевыми элементами этой фразы являются последние три слова. ЧВК работают по контрактам, составленным совместно с законно учрежденными правительствами, – в отличие от наемников, они не “делают дела” просто с кем попало на рынке. Кроме того, уже становится очевидной тенденция, что ЧВК, возможно, в будущем будет все больше работать совместно и для международных организаций, для ООН, ее представительств или других законных гуманитарных организаций. За ЧВК не придется платить самую высокую предложенную цену, и, кроме того,

<sup>5</sup> Anthony Rogers (Антони Роджерс), *Someone Else's War – Mercenaries from 1960 to the Present (Чужая война – наемники с 1960 года до настоящего времени)* (Лондон: Harper Collins, 1998), 228.

<sup>6</sup> Tim Spicer (Тим Спайсер), *An Unorthodox Soldier: Peace and War and the Sandline Affair (Нетипичный солдат: война, мир и дело “Сэндлайн”)*, (Эдинбург: Mainstream Publishing, 1999), 41.

они вполне могут действовать с молчаливой поддержки своих собственных национальных правительств, как я покажу далее. В этом качестве они могут действовать как представители государственной политики, хотя и скрытым или косвенным образом.

ЧВК, главным образом американского или британского происхождения, являются долговременными структурами. Они функционируют и построены в соответствии с установками любых других коммерческих компаний. Они имеют четкую иерархию, включая руководящих сотрудников и правление, фирменный стиль и акционеров, которые имеют право требовать определенную степень прозрачности бизнеса. Они могут прибегать к поддержке юристов и бухгалтеров, у них есть постоянные офисы, они выпускают рекламные издания, и они работают в соответствии с их внутренним торговым правом; но, что еще более важно, как утверждает Тим Спайсер, «они действуют в соответствии с законами и обычаями страны пребывания, а также соблюдения принципов Женевской конвенции и международного права по вооруженным конфликтам.»<sup>7</sup> Их целью является зарабатывание денег в течение длительного периода, что само по себе обеспечивает законность и корректность как важных факторов, определяющих их поведение. Чтобы дать некоторое представление о финансовых масштабах, представляемых ЧВК, приведем оценку, по которой в 1995 году годовой доход «Экзекьютив Ауткамс» (ЕО) составил \$50 миллионов, в то время как на другом конце спектра валовой доход ЧВК «Би-Ди-Эм», расположенной в США, составил \$890 миллионов.<sup>8</sup>

ЧВК может заключать контракт на предоставление целого спектра услуг: от выделения персонала для материально-технического обеспечения до (что намного реже) вооруженных действий. Удобно расположившись между этими двумя крайностями, возьмем за пример структурную организацию «Сэндлайн Интернешнл», которая предоставляет услуги поддержки (юридические, коммерческие, связи с общественностью и лоббирование), командование и контроль (командование, контроль, коммуникации и разведка), гуманитарная помощь (конвоирование, операции по оказанию помощи, защита беженцев, разминирование), поддержка законности и порядка (борьба против терроризма, пиратства, наркотиков, переговоры и освобождение заложников), разрешение пост-конфликтных проблем (разоружение и объединение воюющих группировок, мониторинг выборов, поддержка беженцев), консультации по обучению или практические комплексные услуги, а также

---

<sup>7</sup> Там же

<sup>8</sup> Там же, 45; Simon Sheppard, (Симон Шеппард) «The Rise of the Corporate Military» («Рост корпоративных военных») *New Left Review* (март/апрель 1998).

поставки вооружения.<sup>9</sup> Список услуг, предоставляемых фирмой “Эм-Пи-Ар-Ай”, включает, помимо перечисленных у “Сэндлайн”, проектирование и менеджмент вооруженных сил, моделирование и военные игры, поддержка быстрого реагирования, а также программы поддержки перехода к демократии.<sup>10</sup> Участники договора нанимают на работу ЧВК, для предоставления того, в чем они ощущают потребность, как в виде одной задачи, так и многогранного пакета услуг.

Состав исполнителей среди ЧВК растет, однако приведем некоторых из наиболее значительных: “Милитари Профешнл Рисорсис Инк.” (Эм-Пи-Ар-Ай), “Виннелл”, “Сэндлайн”, “Силвер Шэдоу”, “Левдан”, “Компани Франсэз д’ Ассистанс Спесьялизе”, “Интернешнл Дефенс энд Секьюрити Лтд.”, “Гуркха Секьюрити Гардс”, “Браун энд Рут”, “Пасифик Архитектс энд Инджиниерс”, а также “Стратеджик Аппликейшнс Интернешнл”. Их отрасль промышленности является одной из значительных как в смысле занятого персонала, так и по масштабу приносимых доходов. Как и любая отрасль промышленности, она основана на конкуренции, однако не это регулирует и оформляет отношения между ЧВК. Существует также определенная степень взаимосвязи между компаниями. Фирма “Сэндлайн”, прервав свои коммерческие сделки с правительством Папуа – Новой Гвинеи, передала некоторые профессиональные участки своего предложенного оперативного плана фирме ЕО.<sup>11</sup> ЧВК объединяют не только сходные корпоративные цели, но и профессиональный характер – в большинстве своем в них ведет дела и набран персонал из бывших военных. На Западе, этот характер основан на общем духе, культуре и опыте НАТО. Существуют связи и отношения, которые, как и в любой армии, порождают скорее сотрудничество, чем конкуренцию ради конкуренции. Это означает, что в некоторых областях, которые я буду рассматривать сосредоточием деятельности в будущем, ЧВК будут интегрироваться более эффективно, а также более эффективно сотрудничать, если и когда они служат международным нанимателям (например, под знаменем ООН).

### **Доводы против ЧВК: их отрицательная роль**

#### *Предпосылки*

Хулители роли и полезности ЧВК обычно стоят на либеральных принципах и смотрят на мир, который кажется им мрачным, темным и выходящим из колеи. Для них ЧВК – это современные наемники с тонким коммерциализованным корпоративным лоском, который служит в

<sup>9</sup> См. [www.sandline.com](http://www.sandline.com).

<sup>10</sup> См. [www.mpri.com](http://www.mpri.com).

<sup>11</sup> Spicer (Спайсер), *Unorthodox Soldier* (Неупичный солдат).

качестве пропаганды, направленной на оправдание себя и искажение циничной сущности своих действий – использования войны и страданий для извлечения выгоды, как это делали наемники на протяжении истории. Они ссылаются на тип компаний ЕО, которые состояли главным образом из непримиримых демобилизованных из режима апартеида Южной Африки, которые набирали вооруженные силы в ответ на контракты на базе специальной цели. Это совершенно противоречит доводу, что ЧВК является должным образом учрежденной организацией, имеющей такую же структуру, работников и корпоративный характер, как и настоящие торговые предприятия, зеркальным отражением которых они стремятся быть. Такие хулители будут всегда придерживаться мнения, что ЧВК представляют все плохое, за что помнят наемников, участвовавших в недавней постколониальной борьбе в Африке.

### *Отчетность*

Критика, чаще всего направленная на ЧВК, касается требования отчетности. Критики опровергают заявления частных компаний, что работа по обязательному договору обеспечивает отчетность. ЧВК подчеркивают, что они работают только для признанных, законных правительств, однако мало что удерживает их от поддержки повстанческих движений. Другая сторона медали – это то, что многие правительства, стоящие сегодня у власти в развивающихся странах, когда-то рассматривались как повстанческие группы. Рабское подчинение принципу предоставления своих услуг по контракту только признанному режиму могло бы помешать волне реформ и прогресса и стало бы опорой для слабых правительств, имеющих незначительную поддержку населения и, возможно, крайне сомнительную репутацию в отношении прав человека. Современные режимы в Уганде, Руанде и Эфиопии являются сегодня признанными на международном уровне, однако не так давно их клеймили как повстанческие. Если бы критика ЧВК одержала верх, эти правительства не смогли бы опереться на поддержку ЧВК, и в результате, менее привлекательные режимы, которые они сменили, возможно, остались бы у власти дольше, чем необходимо.

### *Нарушения прав человека*

Критика отчетности простирается за границы отношений с заключающими контракты правительствами в сферы международного права по нарушению прав человека, что является широко распространенным сомнением по поводу образа действий ЧВК. Специальный докладчик ООН по наемникам, Энрик Беналес Баллестерос, высказался очень резко в январе 1999 года о своем понимании взаимосвязи между ЧВК и нарушениями прав человека. Однако нарушения прав человека явля-

ются особенностью всех конфликтов, независимо от участия в них в качестве воюющих сторон солдат срочной службы развитых стран или нерегулярных армий стран третьего мира. Были заявления, что британские войска расстреливали пленных аргентинских солдат во время войны на Фолклендах, и есть также документально подтвержденные случаи таких нарушений со стороны миротворческих войск в Сомали. Эти действия исчерпывающим образом рассмотрены в Женевских конвенциях и конвенциях ООН по правам человека. Однако распространяются ли эти рамки на членов ЧВК, действующих за рубежом, и являются ли они необходимым сдерживающим фактором регулирования их действий, и в случаях, если такие нарушения происходят, дают ли возможность наказания нарушителей? “Сэндлайн” и другие утверждают, что члены ЧВК становятся временными членами вооруженных сил нанимающего государства, а следовательно, субъектом, подотчетным внутренним законам данного государства.<sup>12</sup> Члены “Сэндлайн”, действующие в Папуа-Новой Гвинее, получили статус особых полицейских, подчиненных силам полиции на островах.<sup>13</sup> Слабость этого сценария объясняется слабостью проверки. По характеру своей задачи, ЧВК будет в основном действовать в удаленных местах, вне поля зрения общественности и, в частности, средств массовой информации. Однако это не вина ЧВК. В их коммерческих интересах – тщательное соблюдение вопросов прав человека и выбор обученного и квалифицированного персонала для выполнения контракта (чьи знания и опыт в данных вопросах, вероятно, превосходят знания и опыт местных военных), иначе же они столкнутся с интенсивной враждебной антирекламой, которая нанесет суровый ущерб их репутации и снизит их приемлемость как подрядчиков. Лучшим способом для таких компаний, чтобы нейтрализовать критику, которая продолжает оставаться скептической по отношению к отчетности ЧВК, это сделать себя открытыми и прозрачными, насколько это возможно.

#### *Слабый характер обязательств*

Критика направлена на ЧВК, поскольку считается, что они обеспечивают только краткосрочную стабильность на поле своих действий. Они нанимаются на определенный период, и когда он заканчивается, они уходят; там, где есть сомнения в том, что принимающее правительство сможет выполнить свои финансовые обязательства по контракту, они

<sup>12</sup> Damian Lilly (Дамиан Лилли), “The Privatisation of Security and Peacebuilding: A Framework for Action,” (“Приватизация безопасности и миротворчества: основа для действия”), *International Alert* (2000), 12.

<sup>13</sup> Sheppard (Шепард), “Rise of the Corporate Military” (“Рост корпоративных военных”).

могут уйти раньше. Практическим последствием является то, что их уход может создать вакуум, который может быть заполнен возобновившимся конфликтом на фоне нерешенных основных вопросов. Едва прошло шесть месяцев после ухода ЕО из Сьерра-Леоне, причем кульминация их контракта приходилась на январь 1997 года (он был прекращен раньше на три месяца) – операция, получившая доверие и одобрение в широком масштабе, и не только внутри страны, приведшая к прекращению военных действий и возврату к гражданскому правительству, – военный переворот Коромы вновь установил старые модели коррупции и нестабильности. Его режим AFRC делил власть с той самой группой RUF (Революционного объединенного фронта), которую ЕО военным путем заставил сесть за стол переговоров. ЕО не смог создать условий для истинного политического прогресса, и Сьерра-Леоне сорвалась обратно в кровавый хаос. ЧВК не обращаются, не говоря уже об улучшении, к тем социальным, экономическим и политическим факторам, которые в первую очередь вызывают конфликт, однако они для этого и не предназначены, и не наняты. Кроме того, можно утверждать, что у ЧВК нет стимула для выработки быстрого решения, поскольку тогда они станут лишними. И они могут быть силой, действующей в обратном направлении, чтобы увеличить поступления от правительства как участника договора.

#### *Безответственность*

ЧВК обвиняются в нарушении эмбарго и санкций на оружие, в действиях в обход контроля на экспорт оружия, а также продаже и контрабанде оружия в зонах конфликта в красочном стиле “Оружие Африке”. Когда они уходят из страны, они, возможно, оставляют излишки оборудования, которые потом могут быть использованы для продолжения насилия. Наследие Программы “Эм-Пи-Ар-Ай” по обучению и оснащению в Боснии-Герцеговине, возможно, все же, окажется дестабилизирующим фактором в регионе после перестройки боснийской армии и приобретения ею наступательной способности, поддающейся количественному определению, а также увеличения количества оружия, способного принести большое количество потерь.

#### *Дестабилизация*

ЧВК могут действовать как дестабилизирующие факторы, идя вразрез с параметрами политики своих национальных правительств или выходя за пределы этих параметров. Фирму “Сэндлайн” обвиняли в этом в Сьерра-Леоне и упоминали как порочащую имидж “этичной внешней политики” лейбористского правительства Великобритании. Однако тесные отношения между некоторыми ЧВК, особенно американскими

объединениями, и их правительствами, дают основание полагать, что они могут осуществлять свою деятельность в полном соответствии с государственной политикой и ее целями.

### *Конфликты интересов*

Последняя основная сфера, вызывающая беспокойство критиков, сосредоточена на некоторых компаниях, которые имеют связи с компаниями по разработке и бурению месторождений полезных ископаемых. Эти компании иногда обвиняют в нелегальной добыче полезных ископаемых, особенно алмазов и нефти; тесные корпоративные связи между ними и ЧВК обеспечивают физическую защиту, необходимую для этих действий. Можно утверждать, что вмешательство ЕО как в Анголе, так и в Сьерра-Леоне было предпринято не столько ради целей укрепления стабильности и победы над врагами государства, сколько ради обратного захвата и обеспечения владения месторождениями нефти и полезных ископаемых для правящей элиты.<sup>14</sup> Причиненная обида была еще более тяжелой, поскольку в таких странах, как Ангола и Сьерра-Леоне, именно эти товары лежат в основе конфликта.

### **Доводы в пользу ЧВК: выполняемая положительная роль**

#### *Предпосылки*

Реальность современной международной ситуации привела к появлению двух дополнительных факторов: это крушение биполярной модели и сопутствующее нежелание отправлять войска в операции, проводимые за границей. С окончанием “холодной войны” факт существования двух супердержав с двумя географическими сферами влияния и двух конкурирующих идеологических императивов вмешательства в восстания в бывших государствах-клиентах не имел больше значения. Вследствие неудачных интервенций в Руанде, Либерии и Сомали, западные государства настроены все более неохотно на то, чтобы разворачивать национальные вооруженные силы в ситуациях, которые имеют небольшое значение для их стратегических интересов, или в которых риски участия неприемлемо высоки. Несомненно, до нападений Аль-Каеды на США в сентябре 2001 года (и, возможно, это не последние ее происки), западные государства страдали паранойей по поводу потерь среди вооруженных сил, дислоцированных за границей. В США оставила неизгладимый след гибель 241 моряков, убитых в Бейруте, жертв исламского террориста-смертника (у французов была подобная

<sup>14</sup> Doug Brooks (Дуг Брукс), “Creating the Renaissance Peace: The Utilisation of PMCs in Africa,” (“Создание мира возрождения: использование ЧВК в Африке”), Africa Institute, 1 июня 2000.

ситуация), а также гибель “рейнджеров” армии США на улицах Могадишу и красочное изображение в средствах массовой информации, как их тела были публично изуродованы. Уверенности бельгийцев был также нанесен тяжелый удар, когда в Руанде было убито около дюжины миротворцев, вслед за чем по телевидению передавали мрачные похороны.

*Заполнение вакуума безопасности*

Последствием этих двух факторов стало создание частичного вакуума безопасности. Реакцией на любое уменьшение давления в теле является стремление массы уравновесить давление. Этой массой были ЧВК. Я приведу три ярких примера, в которых нежелание государств вмешиваться от имени законных правительств в условиях угрозы восстаний заставило эти государства прибегнуть к контракту с ЧВК как к последнему средству.

В двух случаях законное правительство МПЛА – Народного движения за освобождение Анголы – во главе с душ Сантушем обращалось к расположенной в Южной Африке фирме ЕО (компания прекратила свою деятельность в 1998 году) за помощью в борьбе против чрезвычайно авторитетных и жестоких сил УНИТА, возглавляемых покойным д-ром Жонасом Савимби. Гражданская война в Анголе, по существу разжигаемая и подпитываемая взамен соперничества “холодной войны”, отличалась своей длительностью и жестокостью, при этом главный удар приняло на себя гражданское население, в то время как правительственные и повстанческие войска перемещались из конца в конец страны. Когда не удалось достигнуть прекращения огня после заявленной правительством победы на выборах 1993 года, УНИТА быстро захватила более 80% страны, включая месторождения нефти на берегу Сойя, которые разрабатывались некоторыми западными нефтяными компаниями. Несмотря на это, международное сообщество отвернулось в сторону и ничего не сделало для поддержки правительства МПЛА. Была нанята компания ЕО, которая быстро отвоевала нефтяные месторождения. Позднее, в том же году они заключили второй контракт, стоимостью \$40 миллионов, по обучению войск в количестве пяти тысяч человек и тридцати пилотов, которые должны были стать передовыми частями операций правительства.<sup>15</sup> ЕО направила пятьсот своих собственных служащих в Анголу для выполнения функции обучения, консультации и иногда для участия в боях.<sup>16</sup> До 1996 года участие ЕО

<sup>15</sup> UK House of Commons (Палата общин Великобритании), *Private Military Companies: Options for Regulation (Частные военные компании: опции регулирования)*, (Лондон: The Stationary Office, 2002), 11.

<sup>16</sup> Shearer (Ширер), “Private Armies,” (“Частные армии”), 46.



явно повернуло ход событий в обратную сторону, особенно это стало заметно с обратным захватом алмазных месторождений Лунда Норте, и УНИТА была вынуждена сесть за стол переговоров. Из этого прорыва в ритме войны зародилось Лусакское мирное соглашение, и гражданская война, хотя и не окончательно завершившаяся по сегодняшний день, все больше поворачивалась против теряющей свое значение и вытесняемой партии УНИТА. Маловероятно, чтобы это случилось на общем фоне международного бездействия и апатии без существования и прямого введения ЧВК.

Второй пример освещает контракт ЕО с правительством Сьерра-Леоне. До мая 1995 года, мятежники RUF успешно продвинулись в пределах 30 км от столицы и уже контролировали шахты, дающие более 60% экспортного дохода страны. К тому же, стратегический пояс алмазных россыпей (аллювиальных алмазов) в Коно и вокруг него уже попал в руки RUF. Как и вооруженные силы других развивающихся государств, армия Сьерра-Леоне, значительно увеличенная для борьбы с RUF, постепенно становилась плохо обученной, плохо дисциплинированной и, поскольку им часто не платили, все более криминальной, представляя часть проблемы вместо того, чтобы быть частью решения. Была нанята компания ЕО для выполнения четырех основных задач: защитить столицу Фритаун; отвоевать захваченные шахты и алмазные месторождения; освободить участки, оккупированные RUF, и уничтожить главное управление RUF.<sup>17</sup> С середины 1995 года до января 1996 года компания ЕО обеспечила сначала обучение сил Сьерра-Леоне, затем руководство, активное участие в операциях, в ходе которых была успешно обеспечена безопасность Фритауна, вновь завоеваны жизненно важные месторождения алмазов и рутила, и нанесла такой сильный урон бойцам RUF, что руководство повстанцев стало стремиться к переговорам с правительством.<sup>18</sup> Последующие выборы привели к установлению нового гражданского режима под руководством президента Каббы, существующего по сей день.

Фодай Санко, в то время лидер RUF, категорично утверждал, что именно вмешательство ЕО на стороне правительства помешало повстанцам захватить Фритаун и выиграть гражданскую войну.<sup>19</sup> Исключительно эффективность операций ЕО вынудила RUF к переговорам и согласию на выборы, которые обеспечили прочное законное гражданское правление в этой погруженной во мрак стране.

<sup>17</sup> Ibid., 49.

<sup>18</sup> Rogers (Роджерс), *Someone Else's War* ("Чужая война"), 229.

<sup>19</sup> Jim Hooper (Джим Хупер), "Peace in Sierra Leone: A Temporary Outcome," (Мир в Сьерра-Леоне: временный итог), *Janes Intelligence Review* 9:2 (1997).

Когда правительство Папуа-Новой Гвинеи обратилось к “Сэндлайн” и впоследствии наняло эту организацию в 1996 году, на отдаленном острове Бугенвиль, который является частью группы Северных Соломоновых островов, с 1989 года бушевала сепаратистская война. Мятеж на том этапе унес свыше 10 тысяч жизней и фактически сократил национальный ВВП Папуа-Новой Гвинеи на 45% в результате вынужденного закрытия медных рудников на острове.<sup>20</sup> Папуа-Новая Гвинея имела тесные экономические и культурные связи с Австралией; обе страны являются членом мирового сообщества, и последняя считала первую расположенной в зоне ее геополитической сферы интересов, однако Австралия не сделала ничего в поддержку законного правительства страны. Наоборот, она фактически блокировала продажу вертолетов, которые в понимании министерства обороны Папуа-Новой Гвинеи стали бы фактором повышения эффективности вооруженных сил в их антиповстанческой кампании.<sup>21</sup> Компания “Сэндлайн” обеспечила доставку вертолетов, пилотов и наземной команды, а также боеприпасов и оружия для правительства и, как часть более широкой операции, проводимой компанией, проанализировала, как можно выиграть войну, или как можно привести повстанцев BRA к мирным переговорам. Затем она начала комплекс обучения для армии Папуа-Новая Гвинея и сил особого назначения. На заключительном исследовании участие “Сэндлайн” свелось к нулю. Оппозиция австралийского правительства к участию компании, а также государственный переворот, подготовленный армией Папуа-Новая Гвинея, сорвали операцию. Если бы все шло так, как задумывалось “Сэндлайн” и правительством, то участие ЧВК имело бы хорошие шансы успешного установления передышки, если не решения конфликта. В результате внимание мирового сообщества было привлечено на острова, и правительство Новой Зеландии успешно справилось с миссией посредника в заключении мира.

Там, куда внешние правительства, возможно, опасаются ступить, ЧВК могут действовать эффективно и быстро реагировать. Еще до своей кончины, ЕО гордилась тем, что может дислоцировать персонал в любом уголке земного шара в течение 72 часов.<sup>22</sup> Она не должна продвигаться по узким конституционным проходам, которые, возможно служат в большей степени инертности, а не гибкой быстрой реакции, и которые могут даже без сожаления сделать действие невозможным. Вопрос потерь не имеет такого значения для ЧВК, как для семей военнослужащих регулярных войск или мобилизованных, дислоцированных в соответствии с внешней политикой правительства, которые

<sup>20</sup> Spicer (Спайсер), *Unorthodox Soldier (Немуничный солдат)*, 154.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 155.

<sup>22</sup> Shearer (Ширер), “Private Armies,” (“Частные армии”), 55.

могут решить излить свое горе, когда в следующий раз будут стоять перед избирательными урнами. ЧВК может собрать воедино необходимую силовую структуру, используя персонал, имеющий должный уровень опыта, и у них также есть гибкость и финансовые ресурсы, чтобы определить масштаб оснащения своих сил лучшим и наиболее подходящим оборудованием. Эта роскошь не всегда доступна национальным армиям, которым “дивиденд мира” в период после “холодной войны” принес сокращения войск, проблемы сохранения и, в результате, дефекты дееспособности, а также полнейшую перегрузку сил, поскольку обязательства продолжают перевешивать ресурсы. И пример участия ЕО в Сьерра-Леоне показывает, что для ЧВК может быть экономически выгодно приходить на помощь правительствам, находящимся в опасности. Счет за услуги компании был немаленьким. Правительство Сьерра-Леоне заплатило ЕО \$35 миллионов, однако это представляет только 30% от общих затрат на правительственные операции против RUF, и это нужно сопоставить с запланированной сметой в \$47 миллионов за бесплодную миссию наблюдателей ООН, которая должна была заменить ЕО. Сметная годовая стоимость эксплуатации Миссии ООН в Сьерра-Леоне (UNAMSIL) оценивалась в \$520 миллионов Фрэнсисом Окело, специальным представителем ООН в Сьерра-Леоне.<sup>23</sup> Эти цифры дают наглядную картину. Операции ООН стоят международному сообществу в 25 раз больше, чем ответная реакция с применением ЧВК. Любой расчет по соотносительной эффективности и вкладу этих двух сил в безопасность Сьерра-Леоне может быть только теоретическим. Однако опыт UNAMSIL далеко не идеален.

#### *Инструменты государства*

ЧВК могут – и, как я утверждаю, делают это, – поддерживать и осуществлять официальную государственную политику и стратегию в зарубежных странах. Сама сущность этого предположения означает, что ЧВК должны действовать в условиях, которые требуют, самое меньшее, осторожности, и, самое большее, ограничений секретности. Исходное положение, что правительства используют коммерческие организации на политической арене, по праву может быть принято как желание сбить с толку. Это не просто излишнее повторение. Предоставление неопровержимых доказательств в самых чувствительных случаях произойдет только тогда, когда создание “завесы секретности” не удастся ее проектировщикам, и она будет отодвинута в сторону. За исключением этого, должно быть достаточно косвенного доказательства; хотя этого может быть и недостаточно, чтобы повлиять на суд, действующий по нормам общего права, этого все же может быть достаточно, чтобы

<sup>23</sup> Сообщение агентства Рейтер. 5 декабря 1999.

доказать академический интерес или удовлетворить интерес аналитика разведки.

Две задачи политики США в бывшей Югославии состояли в следующем: во-первых, сделать для хорватских военных возможным развитие от вооруженных сил в стиле Варшавского договора к силам, соответствующим участию в ПРМ через Перспективное управление и Программу перехода к демократии;<sup>24</sup> и, во-вторых, повысить дееспособность боснийских военных и снабдить их аппаратурой стандарта США для отражения нападения сил боснийских сербов – Программа обучения и оснащения.<sup>25</sup>

В случае Хорватии, в 1994 году силы США еще не были развернуты в театре военных действий. В случае Боснии, участие США в СВС (Силах выполнения соглашения), а затем в СФОР, требовало беспристрастной позиции. Контракты по продвижению хорватских военных по направлению к ПРМ и по обучению и оснащению боснийской армии перешли в частный сектор, к ЧВК – американской фирме “Эм-Пи-Ар-Ай”. Компания “Эм-Пи-Ар-Ай” расположена в Виргинии, имеет офисы в Александрии, недалеко от Пентагона. Правление и исполнительный комитет состоят из бывших высокопоставленных кадров обороны США. Основной корпоративный бизнес компании неразрывно связан с внутренней деятельностью Министерства обороны в США: образование и управление Корпуса обучения офицерского состава и резервистов, параметры оценки оборудования и т.д.

Во время действий в Хорватии, существовала интенсивно разрабатываемая и до сих пор неразрешенная теория, что “Эм-Пи-Ар-Ай” участвовала в планировании, если не выполнении очень успешного и очень жестокого изгнания сербских сил из Крайны, известного как операция “Буря”. Сложность плана и тактическая скорость и эффективность, с которой она проводилась, указывают на внешнее участие, а именно со стороны “Эм-Пи-Ар-Ай”.<sup>26</sup> Поражение сербских сил в этом бою побудило тогдашнего посла США в Хорватии прокомментировать это так: “Руководство боснийских сербов, вероятно, теперь осознает новую реальность, и, вероятно, это действительно станет возможностью достичь урегулирования путем переговоров на справедливой основе.”<sup>27</sup>

<sup>24</sup> UK House of Commons (Палата общин Великобритании), *Private Military Companies: Options for Regulation* (Частные военные компании: опции для регулирования) (Лондон: The Stationary Office, 2002), 13.

<sup>25</sup> Military Stabilization in the Balkans Office (Военная стабилизация в балканском офисе), Fact Sheet Number 006-97, 24 июня 1997.

<sup>26</sup> UK House of Commons (Палата общин Великобритании) *Private Military Companies* (Частные военные компании), 13.

<sup>27</sup> Shearer (Ширер), “Private Armies,” (“Частные армии”), 58.

В программе обучения и оснащения в Боснии участвовало до двухсот человек бывших военных США в качестве обучающего персонала, а также было поставлено пятнадцать вертолетов УН-1Н, 45 основных боевых танков М60А3, 840 единиц легкого противотанкового оружия АТ-4, 116 гаубиц, 46,100 винтовок М16, 1,000 пулеметов М60, коммуникации и электронное оборудование из США; 50 танков АМХ 30, 80 М113А2 БТР, 31 МЛ90 БРМ, 36 буксируемых гаубиц 105mm из Объединенных Арабских Эмиратов; а также 24 122mm буксируемых гаубицы из Египта среди прочего сложного оборонного вооружения.<sup>28</sup> Участие “Эм-Пи-Ар-Ай” в бывшей Югославии однозначно послужило эффективным и ценным вкладом человеческого интеллекта, а также “экономически эффективной практической альтернативой для администрации США, чувствительной к потерям среди своих сил . . . как механизм политики США на Балканах за меньшую стоимость” и, что ценно, “при меньшем политическом риске”, нежели в случае применения регулярных сил США.

Когда фирма “Сэндлайн Интрэнешнл” заключила в 1997 контракт с правительством Сьерра-Леоне, компания неустанно поддерживала диалог с Британским министерством иностранных дел и по делам содружества (ИДС) как на территории Сьерра Леоне, в лице Питера Пенфолда, Верховного комиссара (британские дипломаты в статусе посла в бывших британских колониях называются верховными комиссарами), так и непосредственно в Лондоне с ответственным чиновником ИДС по делам Сьерра-Леоне.<sup>29</sup> Когда правительство Сьерра-Леоне заключило контракт с “Сэндлайн” на поставку оружия и боеприпасов стоимостью \$35 миллионов, это было известно в Лондоне. “Сэндлайн” рассматривал свою готовность к выполнению контракта как не противоречащую эмбарго ООН на оружие, поскольку конечным потребителем было законное правительство, а не лицо за пределами правопорядка, а также в молчаливом согласии с британской внешней политикой, поскольку ни на каком этапе ИДС или Министерство торговли и промышленности (МТП) не вмешались, чтобы заблокировать сделку. Таким образом, в действительности, ситуация представляла собой обращение осажденного законного правительства в отсутствие международной поддержки к ЧВК за военной помощью, которая, как казалось при молчаливом согласии с происходящим, была одобрена Британским правительством, – ЧВК осуществляла, хотя и косвенно, официальную государственную политику.

<sup>28</sup> Military Stabilization in the Balkans Office (Военная стабилизация в балканском офисе), Fact Sheet Number 005 – 97, 19 июня 1997.

<sup>29</sup> Spicer (Спайсер), *An Unorthodox Soldier (Нетипичный солдат)*, 195 – 207.

Как часть более широкой оборонной стратегии США по охране нефтяных интересов на Ближнем Востоке, компании типа “Эс-Эй-Ай-Си”, “Би-Ди-Эм” и ее дочерняя компания “Виннелл” осуществляли обучение подразделений Саудовских вооруженных сил. Контракт последней из названных фирм был заключен на двадцать пять лет на обучение Саудовской национальной гвардии и стоил \$819 миллионов.<sup>30</sup> Используя частный сектор для выполнения своих политических задач, правительство США смогло остаться на расстоянии одного шага от потенциальной критики в случае Саудовской Аравии за поддержку жесткого деспотического режима. Это имеет дополнительное, однако потенциально решающее преимущество: минимизация или даже исключение открытого присутствия западных правительств, и особенно США, в странах, подобных Саудовской Аравии, где продолжает тлеть огонь исламистского фундаментализма и антизападных настроений, а также получение возможности сократить эскалацию идеологически инспирированного насилия в будущем. Британское правительство, со своей стороны, дало молчаливое согласие в 1993 году компании “Кей-Эм-Эс” (британской ЧВК) на обучение сил Шри-Ланки в их борьбе против ТОТИ (“Тигров освобождения Тамил Илама”); прямое участие Великобритании в этой дикой гражданской войне, как подразумевалось, не было в интересах Британского правительства.<sup>31</sup>

#### *Роли в пост-конфликтный период*

Я хотел бы остаться в сфере военных вопросов, но перейти к менее спорным, однако все более актуальным темам. Этот вопрос касается операций по поддержанию мира (ОПМ). Я начну с двух предпосылок: во-первых, опыт периода после холодной войны в отношении ОПМ является в основном неудачным; и, во-вторых, ЧВК доказали, что как тип они надежны и эффективны – у них есть структура, инфраструктура и ресурсы (финансовые, личный состав и боевая техника), чтобы участвовать в ситуациях конфликта. Я хотел бы ограничить свое исследование традиционными ОПМ, я имею в виду, под руководством ООН.

Почему ОПМ ООН не имеют успеха? Каждая существенно отличается от другой, однако есть ряд общих черт, которые можно определить. ООН медленно организует и разворачивает силы в ситуациях, где требуется динамичная и быстрая реакция. ОПМ ООН страдают от плохой структуры сил. Государства, которые могли бы внести позитивный и эффективный вклад, в основном неохотно это делают (в США доктрина Вайнбергера, а также принцип Директивы 25 решения президента

<sup>30</sup> Sheppard (Шепард), “Rise of the Corporate Military.” (“Рост корпоративных военных”).

<sup>31</sup> Rogers (Роджерс), *Someone Else's War (Чужая война)*, 229.

США от 1994 года).<sup>32</sup> Эти государства не будут рисковать, принося жертвы солдат на алтарь избирательных санкций в местах ограниченного национального интереса, а те государства, которые настроены более позитивно, часто приносят с собой громоздкий багаж. Их войска могут быть плохо обучены, иметь низкую квалификацию, плохое руководство, слабую мотивацию, плохое оборудование и дисциплину. Кроме того, они могут быстро стать частью проблемы и мало способствовать ее решению.

Со своей стороны, ЧВК имеют ряд явных преимуществ. Пока ООН создаст в каком-то виде силы быстрого развертывания или, как минимум, некоторое количество центров быстрого развертывания, чтобы заполнить этот начальный вакуум, ОПМ ООН будут продолжать развертывание, борясь с сильным встречным течением. ЧВК являются уже существующими организациями, они обладают быстрой реакцией. Структура их сил уже определена, процессы материально-технического обеспечения и управления организованы. У них есть руководящий состав, готовый к развертыванию. Это их основное дело. У них есть персонал, который имеет мотивацию к службе, обладает опытом, обучен, материально оснащен и дисциплинирован. Вопреки общераспространенному опасению, коммерчески мотивированные силы будут последовательно показывать себя как более профессиональные, более соответствующие международным нормам поведения, и будут мотивированы прежде всего желанием достичь успеха. Как торговое предприятие, они могут существовать только при условии наличия положительного имени и репутации.

Возможно, для ЧВК неудобно на практике проводить ОМП в масштабе одного случая, как, например, это необходимо для урегулирования ситуации, существующей в данный момент в Демократической Республике Конго, но я хотел бы сказать, что они могут достигнуть успеха в четырех направлениях. Во-первых, в ситуациях, где физический масштаб более ограничен, как, например, в Либерии или Сьерра-Леоне. Во-вторых, в качестве составной части более обширных сил ООН, которые передают ЧВК специфические функциональные обязанности, такие как патрулирование (охрана) рекогносцировки, операции с участием вертолетов (в соответствии с контрактом РАЕ по применению вертолетов в поддержку ЕСОМОГ в Либерии в 1996),<sup>33</sup> или географические компетенции по участку со специфическими, и, возможно, более сложными военными проблемами. В-третьих, на другом конце спектра возможностей, им может быть поручено выполнение более рутинных задач, та-

<sup>32</sup> Shearer (Ширер), "Private Armies," ("Частные армии"), 33.

<sup>33</sup> Там же, 35.

ких как проверка (очистка) тыловых участков, стационарных задач по безопасности, репатриации военнопленных, выполнение всех задач для высвобождения ограниченных боеспособных ресурсов. И, наконец, они могут найти применение особенно в ситуациях, где важна скорость начального развертывания. Есть основания полагать, что ООН при отсутствии собственной постоянной армии, может создать собственные силы, призванные и руководимые на коммерческой основе; в мире ЧВК это было бы полностью совместимо с существующими нормами. Заключаящее договор суверенное национальное правительство было бы заменено как плательщик и клиент суверенитетом всех стран мира. Сможет ли эта схема работать? Думаю, что да, и я полагаю, что, по крайней мере, серьезное и объективное исследование этой идеи должно стать приоритетным.

#### *Раннее предупреждение*

Государства расходуют огромные комбинированные годовые бюджеты на дипломатические и разведывательные миссии за рубежом. Со своей стороны, ООН не представлена на территории каждого региона и государства, где существует вероятность конфликта. У ООН нет аппарата сбора данных, и в большинстве своих миссий за рубежом она опирается в отношении информации и данных по безопасности на горстку офисов, которые неизменно испытывают недостаток в работниках и перегружены работой (обычно это офицеры контрразведки Программы ООН по развитию). Отдельные государства могут делать аргументированные оценки, однако не будут их распространять или действовать, если это не служит их интересам. Проблема раннего предупреждения – всестороннего, широкого и незаинтересованного определения угрозы – является важной, если международная система серьезно относится к управлению конфликтом. Здесь ЧВК также может сыграть положительную роль и помочь уравновесить вакуум, но не по частям, как в настоящее время торговые агенты проводят оценку рисков и анализ, а в рамках более обширной и скоординированной общей схемы. Точная структура и инстанция командования управления, контроля и коммуникации требуют искусства построения так же, как круг полномочий и финансовые вопросы, однако умение и опыт, которые могут предложить ЧВК, были бы идеальны в сфере определения, квалификации и представления ранних показателей и предупреждения назревающего конфликта. Международная система может использовать их (или игнорировать) по своему усмотрению. Имея быстро реагирующую и всестороннюю систему, дислоцированную в ключевых регионах и государствах, международное сообщество, под руководством ООН или без него, по крайней мере, не сможет пользоваться оправданием, что



его застигли врасплох, и ему будет предоставлено достаточно времени между принятием решения и началом действия, чтобы подготовить соответствующую ответную стратегию, где, как считается, необходимы действия.

С этим вопросом может быть связано развертывание ЧВК в программе “Открытое небо” в странах третьего мира, где напряженность питается бесконтрольной гонкой вооружений и отсутствием ресурсов и приверженности со стороны региональных правительств в проведении мер по укреплению доверия. Искусно созданный режим, функционирующий на индийском субконтиненте, например, мог бы многое сделать для смягчения страха и подозрительности, которые на протяжении нескольких последних лет держат Индию и Пакистан на грани губительной войны с применением всех сил и ресурсов. Международная организация, такая как ООН, могла бы создать такой режим, им управлять и его финансировать; ЧВК могла бы участвовать в выполнении этой миссии, как часть ее вооруженных сил. Такой подход объединял бы дееспособность и эффективность с прозрачностью и нейтралитетом. В качестве средства этот ресурс можно расширить, и он достаточно мобилен, чтобы его можно было перенести на другие театры военных действий или ситуации.

#### *Гуманитарная помощь*

Раннее предупреждение и оповещение является ролью для ЧВК в период до взрыва вооруженного конфликта; кроме того, я изучал сценарии, когда ЧВК может выполнять позитивную функцию там, где конфликт существует. Они могут также играть свою роль в гуманитарных и постконфликтных сценариях. Гуманитарная “промышленность” уже приватизировала большую часть материально-технического обеспечения, составляющего необходимую часть этих операций. Со своей стороны, правительство США поручило доставку своей помощи бывшему Советскому Союзу фирме “Эм-Пи-Ар-Ай”.<sup>34</sup> Почему бы не продолжить эту тенденцию и не включить роли, связанные с безопасностью?

В 1998 году потери гражданского персонала ООН в ходе выполнения своих обязанностей, превысили потери солдат – “голубых беретов”, участников миротворческих операций ООН.<sup>35</sup> Это является симптомом как роста насилия, совершаемого против работников по оказанию помощи, так и свидетельством опасности, которой они себя подвергают в

<sup>34</sup> См. [www.mpri.com](http://www.mpri.com).

<sup>35</sup> “The Privatisation of Security: Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda,” (“Приватизация безопасности: структура предупреждения конфликта и программа политики миротворчества”) Proceedings of the Wilton Park Conference 1999 (Труды конференции Вильтон Парк 1999), *International Alert*, 13.

ходе оказания помощи. Возможно, неуместно использовать вооруженных миротворцев от ООН или от других организаций для предоставления защиты этому гражданскому персоналу; действительно, возможно полное отсутствие международных миротворческих сил на этом участке. И все же важнейшей функцией, которую могут выполнять “войска”, это гарантия доступа в места, где жители нуждаются в помощи.<sup>36</sup> ЧВК могут идеально подходить для обеспечения такого доступа и защиты. Кроме того, они предлагают сочетание военной доблести, опыта и технических возможностей, которые международные миротворческие силы, вероятно, не смогут собрать, и они могут обеспечить безопасность более сдержанным, неброским, но при этом сфокусированным образом. Это не может быть уместной тактикой на всех полях действий, где нужно оказать помощь, и основных принципов этой политики еще не существуют, однако ЧВК предлагает возможность более гибкого реагирования на арене, где международное сообщество может сделать много полезного.

#### *Война с наркотиками*

Немногие будут оспаривать опасное пагубное влияние на западное общество нелегальных жестких наркотиков класса А (кокаин, героин, крэк-кокаин, ЛСД). Их потребление имеет последствия для уровней внутренней преступности, экономической производительности, здоровья людей, и лежит тяжким грузом на нашей коллективной душе. Существуют три области, в которых можно вести борьбу против наркотиков. Первая – это их источник, где они культивируются и производятся; вторая – простирается вдоль маршрутов их распространения; третья – в тех местах, где наркотики достигают потребителей на наших улицах.

Третья область во многом подпадает под юрисдикцию внутренней полиции и специалистов по борьбе с наркотиками. Перехват наркотиков при перевозке сложен по причинам суверенности, государственных территориальных вод, морского права и практических проблем пересечения маршрутов наркотиков суверенных государств и границ, часто удаленных и труднодоступных для полиции – ситуация, обременяемая избытком суверенности и дефицитом дееспособности. Это усиливается огромными суммами денег, задействованных в наркотическом бизнесе, что делает коррупцию очень серьезным ограничительным фактором в противодействии как их производству, так и распределению.

ЧВК могут играть и играют положительную роль в этой войне против наркотиков. В настоящее время они осуществляют это в Латинской

---

<sup>36</sup> Mark Cutts (Марк Каттс), Lecture to International Training Course at Geneva Centre for Security Policy (Лекция, прочитанная на Международных курсах обучения в Женевском центре политики в области безопасности), 27 ноября 2002.

Америке, на передовой линии, в месте происхождения. В фокусе этой деятельности находится в первую очередь Колумбия, откуда происходит большая часть кокаина на улицах США, а также Боливия и Перу. Главной целью плана “Колумбия” правительства США является остановить этот поток наркотиков, которые представляют неотъемлемое измерение гражданской войны в Колумбии.<sup>37</sup> Финансирование плана было рассчитано на \$1,3 миллиардов, однако предел прямого участия военных инструкторов США составил пятьсот. Большая часть выполняемых работ по плану передается ЧВК. Максимальное число невоенного персонала было установлено как триста человек, однако это было сорвано Андеанской инициативой по борьбе с наркотиками.<sup>38</sup> Бывшее ограничение эффективно преодолевает опасения в Конгрессе, что США окажутся втянутыми в трясину, аналогичную вьетнамской, сокращает риски политических последствий и отчетности, если будут потери, а также уменьшает неприятности для общественного кошелька, поскольку работа ЧВК неизменно стоит меньше, чем правительственных сил. Последнее понижение цифр происходит от мнения, что эффективная реакция в войне против наркотиков будет сосредоточена больше на “противодействии наркотикам” нежели на “противодействии мятежу.”<sup>39</sup>

Результатом этого стал контракт на \$600 миллионов с “ДинКорп” (ЧВК, с местоположением в Вирджинии), под надзором отдела по делам наркотиков государственного департамента; их задачей является помощь в искоренении производства наркотиков. Они применяют специальные самолеты, опрыскивающие кустарники коки и растений мака при помощи глюфосата, и используют вертолеты и разведывательные самолеты OV-10 для защиты опрыскивателей.<sup>40</sup> У них от 50 до 170 сотрудников в регионе, поддерживающих 69 самолетов. “Эйрскан” и Корпорация авиационного развития (ADC) проводят воздушную разведку для точного определения зон культивирования, а также самолетов, используемых контрабандистами для дальнейшего движения нар-

<sup>37</sup> Juan Forero (Хуан Фореро), “Role of U.S. Companies in Colombia Is Questioned,” (“Роль компаний США в Колумбии находится под вопросом”). *The New York Times*, 18 мая 2001.

<sup>38</sup> Julian Borger and Martin Hodgson, (Джулиан Боргер и Мартин Ходгсон), “US Proxy War on Drugs,” (“Война по доверенности США против наркотиков”). *The Guardian*, 2 июня 2001.

<sup>39</sup> Peter Beaumont (Питер Бомонт), “Bush to Raise Private Army in Drugs War,” (“Буш призывает частную армию на войну с наркотиками”) *The Observer*, 22 July 2001.

<sup>40</sup> Jeremy Bigwood (Джеремии Бигвуд), “Dyncorp in Colombia: Outsourcing the Drug War,” (“Dyncorp в Колумбии: поручение внешним фирмам войны с наркотиками”), *Corp Watch*, 23 мая 2001; Ignacio Gomez (Игнасио Гомес), “US Mercenaries in Colombia,” (“Наемники США в Колумбии”), *Colombia Report INOTA*, 16 июля 2000.

котиков.<sup>41</sup> Со своей стороны, “Эм-Пи-Ар-Ай” увеличивает силы США в обучении специализированных колумбийских сил по борьбе с наркотиками.<sup>42</sup>

Операция в Колумбии и соседних странах стала возможной благодаря тому, что национальные правительства санкционируют и поддерживают ее. Это очень важно. Кроме того, компании, действующие там, имеют материальные возможности для этого. В свое время эти условия могут быть применены в других регионах мира, которым свойственно производство наркотиков или где транзитные пути проходят на запад к Европе и Северной Америке. Где и когда это происходит, ЧВК может играть положительную роль.

### *Будущее?*

Я хочу закончить размышлением о том, как могли бы развиваться и проявляться ЧВК, а также, в какие сферы деятельности может распространиться их присутствие. Это обусловленная эволюция представляла бы явное расхождение с традиционными военными и имеющими к ним отношение моделями, намеченными выше, однако основывалась бы на ведущих преимуществах, которые воплощают ЧВК: это их централизованная и ясно определенная структура командования; их дисциплина и соблюдение норм, как правовых, так и моральных; их стремление к квалифицированным и эффективным реакциям и решениям задач, для выполнения которых их нанимают, на основе руководящего принципа прибыльности; а также их последовательное использование испытанного и проверенного персонала, имеющего надлежащие навыки и опыт. Эти сферы деятельности являются и могут быть в компетенции того, что мы понимаем под неправительственными организациями. Здесь мы снова сталкиваемся с вопросом определения. Но почему ЧВК не могут развиваться наподобие Януса, извлекая выгоду из своих сильных сторон, которые дают им возможность действовать в областях, которые традиционно рассматриваются как охотничьи угодья обычных неправительственных организаций? Не могут ли ЧВК продолжать выдавать своим служащим зеленую и коричневую рабочую одежду для выполнения их традиционной военной роли, но одевать их в зеленые и даже белые халаты для работы с множеством вопросов “мягкой” безопасности, экологии и здоровья? Как новые члены сообщества неправительственных организаций, ЧВК могли бы дополнять деятельность признанных организаций, и в действительности они могли бы быть более эффективными. Области, в которых они могли бы тогда работать, представ-

---

<sup>41</sup> Borger and Hodgson (Боргер и Ходгсон), “US Proxy War on Drugs,” (“Война по доверенности США против наркотиков”).

<sup>42</sup> См. [www.mpri.com](http://www.mpri.com).

ляли бы неограниченный спектр: от деятельности, больше связанной с конфликтами, как, например, разминирование и служба репатриации детей, пострадавших от войны, до судебного преследования военных преступлений (увеличивая скудные ресурсы, предоставленные расследованиям преступлений во время войн в бывшей Югославии и Руанде), и до совершенно новых сфер, где их профиль мог бы быть актуальным. Сюда можно было бы включить обучение по распространению информированности о СПИДе в Африке, где ЧВК могли бы работать или под руководством ВОЗ, или национальных правительств; ведение программ вакцинации в развивающихся странах по аналогичным направлениям; и далее к экологическим и экономическим проблемам, некоторые из них будут иметь отношение к делам безопасности, как, например, управление водными, рыбными и лесными ресурсами. По сравнению с другими задачами, традиционно выполняемыми ЧВК, управление этими ресурсами может представлять источник будущего спора и, в конечном итоге, конфликта. Надгосударственный аппарат подходил бы лучше всего для направления деятельности этого менеджмента ресурсами ЧВК, с тем чтобы не дать этим коммерческим организациям стать только уполномоченными лицами заключающих контракт государств, которые, возможно, захотят предъявить права на собственность этими ресурсами в период конфликта. Этот список является ограниченным, как и любой формально установленный мысленный образ; исходным условием является то, что любая задача, требующая квалификации, которую имеет ЧВК, может быть решена частной военной компанией.

### **Заключение**

Бесспорно, что ЧВК являются активными игроками на сегодняшней политической сцене. Они обязаны своим существованием изменениям в мире, которые мы унаследовали после десятилетий “холодной войны”. ЧВК пришли на поприще, которое государства всё более и более не желали занимать. Эти участки сформировали для ЧВК роль последнего средства в попытках развивающихся государств решить конфликт у себя дома. Эти государства не имели средств или знаний, чтобы помочь себе, и внешний мир не желал тратить людские ресурсы там, где более не присутствовали его интересы. Со своей стороны, ЧВК были созданы так, чтобы иметь возможность быстро реагировать при помощи эффективных сил и тактики для заполнения этих вакуумов. Они не наемники и не безответственные оппортунисты. Они служат в соответствии с кодексами поведения: своего собственного, как требуется по законам бизнеса и прибыли, и кодексов не менее строгих – законов государств и законов войны. Место на рынке, где они действуют, является уникальным и очень специализированным, и сейчас я не мо-

гу с точностью утверждать, что ЧВК никогда не совершают ничего дурного, не страдают от недостатка трезвого суждения и остаются безупречными во всем, что они делают. Однако какой участник конфликта остается безупречным? Является ли каждый солдат внутренних войск в форме своей страны безупречным, постоянно действуя в соответствии с высшими профессиональными и моральными нормами? Конечно, нет; список конфликтов изобилует преступлениями и жестокостями. ЧВК просто, вероятнее всего, будут действовать не по злему умыслу и, скорее всего, будут думать о сохранении позитивного профессионального имиджа. Этот имидж влияет на прибыли, и ЧВК, в конце концов, являются такими же предприятиями, как и все другие.

Я считаю, можно не сомневаться, что ЧВК останутся в нашем политическом мире, и что спрос на частные военные услуги на самом деле будет расти: “Это является политикой Британского правительства ... привлекать внешние фирмы для определенных задач, которые ранее выполнялись бы вооруженными силами.”<sup>43</sup> Я опираюсь в этом положении на гибкость, которую сами ЧВК демонстрируют. Традиционная деятельность по разрешению конфликта не прекратится, но ЧВК развиваются в таком направлении, чтобы играть роль в более обширных областях, где остается место для активных действий. Эти новые ситуации в “мягкой” безопасности и других сферах, тех, которые еще надо определить, прекрасно подходят по знаниям и организационному профилю ЧВК. ЧВК держат свое будущее в своих руках. Я считаю, что их репутация в более традиционных сферах является успехом и несомненным достижением. Если это сохранится в тех новых областях приложения усилий, положительное развитие будет продолжено.

Существенная недооценка преобразований и обоснованности продолжающегося существования ЧВК стала причиной недавнего публичного кардинального изменения позиции Британского правительства. Недавние заявления британского министра иностранных дел и публикация “Зеленого (консультативного) документа” представляют существенное изменение в позиции. Документ обращен к ключевой сфере, которая в настоящее время является недостаточной, а именно, к регулированию и контролю в отношении ЧВК. Такие режимы являются общепринятыми в других сферах коммерческой жизни, и их усовершенствование только пойдет на пользу ЧВК. Если непрофессиональные организации будут ими выделены, обособлены и, в конце концов, исключены, то это только будет содействовать законности и приемлемости ЧВК как позитивного фактора в международной системе. Только это сможет, нако-

---

<sup>43</sup> UK House of Commons (Палата общин Великобритании), *Private Military Companies (Частные военные компании)*, 4.

нец, положить конец резким, необоснованным и уничижительным сравнениям с действиями наемников, выдвигаемым критиками частных военных компаний.

Необходимо эффективное урегулирование на национальном и международном уровне. Британский “Зеленый документ” выдвигает на первый план такую необходимость, чтобы “определить директивы для промышленности [чтобы дать компаниям] указание, что от них требуется и не требуется со стороны правительства” и чтобы “помочь основать достойную и, следовательно, более работоспособную промышленность.”<sup>44</sup> Регулирующий подход, основанный только на лицензировании, вероятно, является недостаточно широким или точным для обеспечения самого важного качества – полной прозрачности. Необходимо законодательство, которое строится на позитивных принципах Южноафриканских положений от 1998 года в Законе о содействии иностранным вооруженным силам, а также на системе контроля над экспортом вооружений США. Первый регулирует существование компании в первую очередь, а затем каждую операцию, которую она занимается выполнять.<sup>45</sup> Это дает правительству в Южной Африке полный обзор по каждой размещенной внутри страны ЧВК и по каждому виду работ, которые они берут на себя. Система США по экспорту вооружений выдает лицензии после проведения тщательного исследования деятельности ЧВК и строго запрещает ЧВК участвовать непосредственно в сражениях или осуществлять обучение клиента, которое может привести к летальному исходу. Если бы эти структуры были установлены на международном уровне как часть системы под руководством ООН, было бы достигнуто регулирование желаемого и гарантировано избежание нежелательного. Это эффективно решило бы вопрос в отношении исполнителей. Также необходимо эффективное определение традиционных видов деятельности, имеющих непосредственное отношение к конфликту, в которых участвуют ЧВК. Это требует принятия и расширения Статьи 47 Части 1 Женевской конвенции за счет включения определения цели деятельности ЧВК (как намечено в Британском отчете Диплока, а также в Конвенции Организации африканского единства (1977 г.) по устранению наемников в Африке). В связи с этим, список запрещенных действий, в которых не могут участвовать ЧВК, должен быть систематизирован, и должен быть определен список видов деятельности, на которые ЧВК должны получить лицензию до того, как предоставить

<sup>44</sup> Там же

<sup>45</sup> Chaloka Beyani and Damian Lilly (Чалока Бейани и Дамиан Лилли), “Regulating Private Military Companies – Options for the UK Government,” (“Регулирование частных военных компаний – опции для правительства Великобритании”), *International Alert* (2001).

их клиенту. Для международной системы регулирования потребуется оформленная и финансируемая организация для управления основательной и всесторонней системой финансирования, имеющая определенные полномочия для санкционирования и взысканий для компаний, нарушающих нормы. После достижения порядка в этих двойственных направлениях, ЧВК сможет продолжить свой путь вперед целенаправленно и уверенно, действуя на благо современного мира.

## ССЫЛКИ И СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Basu, Kajal.** (Басу, Кайал). “Mercenaries Home in on bin Laden.” (“Наемники обосновались у бен Ладена”), *www.Tehelka.com*, 17 октября 2001.
- Beaumont, Peter.** (Бомонт, Питер). “Bush to Raise Private Army in Drugs War.” (“Буш призывает частную армию на войну с наркотиками”), *The Observer*, 22 июля 2001.
- Beyani, Chaloka and Lilly, Damian.** (Бейани, Шалока и Лилли, Дамиан). “Regulating Private Military Companies – Options for the UK Government.” (“Регулирование частных военных компаний – опции для правительства Великобритании”), *International Alert* (2001).
- Borger, Julian and Hodgson, Martin.** (Боргер, Джулиан и Ходгсон, Мартин). “US Proxy War on Drugs.” (“Война с наркотиками по доверенности США”) *The Guardian*, 2 июня 2001.
- Bigwood, Jeremy.** (Бигвуд Джереми). “DynCorp in Colombia: Outsourcing the Drug War.” (“ДинКорп” в Колумбии: поручение внешним фирмам войны с наркотиками”), *CorpWatch*, 23 мая 2001.
- Brooks, Doug.** (Брукс, Дуг). “The Business End of Military Intelligence: Private Military Companies.” (“Практическая сторона военной разведки: частные военные компании”), *www.huachuca-usaic.mil*, 20 июля 1999.
- Brooks, Doug.** (Брукс, Дуг). “Creating the Renaissance Peace: The Utilisation of PMCs in Africa.” (“Создание мира возрождения: использование ЧВК в Африке”), *Africa Institute*, 1 июня 2000.
- Brooks, Doug.** (Брукс, Дуг). “Why Mercenaries Matter in Africa.” (“Почему наемники имеют значение в Африке”), *Africa Analysis*, 23 марта 2001.
- Burns, Jimmy and Parker, Andrew.** (Бернс, Джимми и Паркер, Эндрю). “Ex-SAS Soldiers Hope for New Lease of Life.” (“Надежда бывших солдат Специальной авиадесантной службы на новую аренду жизни”), *Financial Times*, 14 февраля 2002.
- Cutts, Mark.** (Каттс, Марк). Lecture to International Training Course at Geneva Centre for Security Policy. (Лекция, прочитанная на Международных курсах обучения в Женевском центре политики в области безопасности), 27 ноября 2002.



- Forero, Juan.** (Фореро, Хуан). “Role of US Companies in Colombia Is Questioned.” (“Роль компаний США в Колумбии под вопросом”), *The New York Times*, 18 мая 2001.
- Gomez, Ignacio.** (Гомес Игнасио). “US Mercenaries in Colombia.” (“Наемники США в Колумбии”), *Colombia Report INOTA*, 16 июля 2000.
- Grant, Col. Bruce.** (Грант, Кол. Брюс). “US Military Expertise for Sale: Private Military Consultants as a Tool of Foreign Policy.” (“Знания и опыт военных США на продажу: частные военные консультанты как орудие внешней политики”), Institute for National Strategic Studies (Институт государственных стратегических исследований), июнь 1998.
- Hooper, Jim.** (Хупер, Джим). “Peace in Sierra Leone: A Temporary Outcome.” (“Мир в Сьерра-Леоне: временный итог”), *Janes Intelligence Review* 9:2 (1997).
- Howe, Herb.** (Хоув, Херб). “Global Order and Security Privatization.” (“Глобальный порядок и приватизация безопасности”), Institute for National Strategic Studies, (Институт государственных стратегических исследований), май 1998.
- Isenberg, David.** (Айзенберг, Дэвид). “The New Mercenaries.” (“Новые наемники”), *Christian Science Monitor*, 31 октября 1998.
- Keegan, John.** (Киган, Джон). “Private Armies are a Far Cry From the Sixties Dogs of War.” (“Частные армии – это большая разница с псами войны шестидесятых”), *The Daily Telegraph*, 13 мая 1998.
- Kiley, Sam.** (Кили, Сэм). “Send in the Mercenaries, Mr Cook.” (“Пошлите наемников, г-н Кук”), *The Times* (Лондон), 22 января 1999.
- Lewis, Paul.** (Льюис, Пол). “It’s Not Just Governments that Make War and Peace Now.” (“Не только правительства решают сегодня вопрос войны”), *The New York Times*, 28 ноября 1998.
- Lilly, Damian.** (Лилли, Дамиан). “From Mercenaries to Private Security Companies: Options for Future Policy Research.” (“От наемников до частных компаний безопасности: опции для будущего исследования политики”), *International Alert* (1998).
- Lilly, Damian.** (Лилли, Дамиан). “The Privatisation of Security and Peacebuilding: a Framework for Action.” (“Приватизация безопасности и миротворчество: основа для действия”), *International Alert* (2000).
- Lynch, Colum.** (Линч, Колум). “Private Firms Aid UN on Sanctions.” (“Частные фирмы помогают ООН в санкциях”), *The Washington Post*, 21 апреля 2001.
- “Mad Mike Comes in from the Cold.” (“Сумасшедший Майк пришел с холода”), *The Economist*, 16 февраля 2002.

- Malan, Mark.** (Малан, Марк). "The Privatisation of Security and Peacekeeping in Africa." ("Приватизация безопасности и миротворчество в Африке"), Institute for Strategic Studies (Институт стратегических исследований), 1997.
- Military Stabilization in the Balkans Office. ("Военная стабилизация в Балканском офисе"), Fact Sheet Number 005–97 (19 июня 1997).
- Military Stabilization in the Balkans Office. ("Военная стабилизация в Балканском офисе"), Fact Sheet Number 006-97 (24 июня 1997).
- Misser and Versi.** (Миссер и Верси). "The Mercenary as Corporate Executive." ("Наемник как корпоративный руководящий сотрудник"), *African Business* (декабрь 1997).
- Mockler, Anthony.** (Моклер, Антони). *The New Mercenaries, The History of the Mercenary from the Congo to the Seychelles.* (Новые наемники, история наемников от Конго до Сейшельских островов), Лондон: Sidgwick and Jackson, 1985.
- Myers, Kevin.** (Майерс, Кевин). "Mercenaries are Much Misunderstood Men." ("Наемники – это во многом непонятые люди"), *Sunday Telegraph*, 17 февраля 2002.
- O'Brien, Kevin.** (О'Брайен, Кевин). "Leash the Dogs of War." ("Держите на привязи собак войны"), *Financial Times*, 20 февраля 2002.
- Parker, Andrew; Guerra, Francesco; Mallet, Victor; and Hoyos, Carola.** (Паркер, Эндрю, Гуэрра, Франческо, Маллет, Виктор; и Хойос, Карола). "Ex-soldiers Find There is Money to be Made Out of Wars." ("Бывшие солдаты обнаруживают, что из войны можно делать деньги"), *Financial Times*, 17 апреля 2001.
- Newman, Cathy.** (Ньюман, Кати). "UN to Hire Mercenaries for Policing Peace." ("ООН берет на работу наемников для охраны мира"), *Financial Times*, 12 февраля 2002.
- Norton-Taylor, Richard.** (Нортон-Тейлор, Ричард). "Let Mercenaries Be Licensed, says Foreign Office." ("Пусть наемники получают лицензию," – говорит министерство иностранных дел"), *The Guardian*, 13 февраля 2002.
- "PMCs." ("Частные военные компании"), Отчет Конференции, *RUSI* (24 октября 2001).
- Rawnsley, Andrew.** (Раунсли, Эндрю). *Servants of the People* (Слуги народа), Лондон: Hamish Hamilton, 2000.
- Rogers, Anthony.** (Роджерс, Энтони). *Someone Else's War – Mercenaries from 1960 to the Present* ("Чужая война – наемники с 1960 г. до настоящего времени"), Лондон: HarperCollins, 1998.
- Shawcross, William.** (Шоукросс, Вильям). "A Bloody Continent, Racked by War and Disastrous Leadership." ("Кровавый континент, измученный войной и губительным руководством"), *Sunday Times*, 14 мая 2000.

- Schulhofer-Wohl, Jonah.** (Шульхофер-Воль, Джонах). "Should We Privatise Peacekeeping." ("Следует ли нам приватизировать миротворчество"), *The Washington Post*, 12 мая 2000.
- Shearer, David.** (Ширер, Дэвид). "Private Armies and Military Intervention." ("Частные армии и военная интервенция"), *Adelphi Paper 316*, Institute for Security Studies (Институт исследований по безопасности), Оксфорд (1998).
- Sheppard, Simon.** (Шеппард, Симон). "The Rise of the Corporate Military." ("Рост корпоративных военных"), *New Left Review* (март/апрель 1998).
- Singer, Peter.** (Сингер, Питер). "Corporate Warriors." ("Корпоративные войны"), *International Security* (январь 2002).
- Spearin, Christopher.** (Спирин, Кристофер). "A Private Security Panacea." ("Панацея частной безопасности"), *Canadian Centre for Foreign Policy Development* (Канадский центр развития внешней политики), 5 мая 2000.
- Spicer, Tim.** (Спайсер, Тим). "*An Unorthodox Soldier: Peace and War and the Sandline Affair*" ("*Нетипичный солдат: мир, война и дело "Сэндлайн"*"), Эдинбург: Mainstream Publishing, 2000.
- Tickler, Peter.** (Тиклер, Питер). "*The Modern Mercenary, Dog of War, or Soldier of Honour?*" ("*Современный наемник, пес войны или солдат чести?*"), Веллингборо: Patrick Stephens, 1987.
- UK House of Commons.** (Палата Общин Великобритании). "*Private Military Companies: Options for Regulation*" ("*Частные военные компании: опции регулирования*"), Лондон: The Stationary Office, 2002.
- UNHCR.** (Агентство ООН по беженцам). "Report on the Question of the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights of Peoples to Self-determination." ("Отчет по вопросу использования наемников как орудия нарушения права человека на самоопределение"). 1997.
- Vest, Jason.** (Вест, Джейсон). "State Outsources Secret War." ("Государство передает войну внешним фирмам"), *The Nation*, 4 марта 2002.
- Waugh, Paul and Morris, Nigel.** (Вог, Пол и Моррис, Найджел). "Mercenaries as Peacekeepers' Plan Under Fire." ("Наемники – план миротворцев под огнем"), *Independent*, 14 февраля 2002.
- Wilton Park Conference.** (Конференция Вильтон Парк). "The Privatisation of Security: Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda." ("Приватизация безопасности: структура предупреждения конфликта и план политики миротворчества"), *International Alert* (1999).
- Zagorin, Adam.** (Загорин, Адам). "Soldiers for Sale." ("Солдаты на продажу"), *Time Magazine*, 26 мая 1997.