

Політика національної безпеки

Що таке політика національної безпеки (ПНБ)?

Для чого державі необхідна ПНБ?

Законодавча база ПНБ

Структура ПНБ

Принципи формування ПНБ

Головні завдання в межах ПНБ

Основні питання, вирішення яких допоможе сформувати ефективну ПНБ

Шляхи реалізації ПНБ

Резюме: принципи ефективної та демократичної ПНБ

Питання, пов'язані з цією проблематикою

Джерела інформації для подальшої роботи з теми

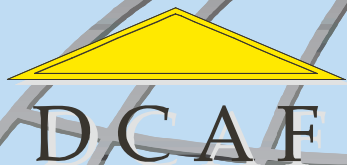
Що таке політика національної безпеки (ПНБ)?

Політика національної безпеки (ПНБ) являє собою розробку, що в загальних рисах дає опис, як держава забезпечує безпеку країни та її громадян, і часто має вигляд комплексного документа. У цьому Віснику ПНБ буде розглядатися саме у такому контексті. Цей документ також можна назвати планом, концепцією або доктриною. ПНБ має велике значення як на сучасному етапі, так і в майбутньому, визначаючи головні інтереси націй та здійснюючи керівництво під час створення основних стратегій, що стосуються сьогоденних і майбутніх загроз, а також можливостей їх усунення. Як правило, ПНБ стоїть вище інших, підпорядкованих стратегій, таких як військова доктрина, внутрішня політика безпеки та ін., які мають справу з питаннями національної безпеки в межах певних структур і на рівні проблем, що виникають. Крім того, ПНБ відмінна від інших стратегій тим спектром галузей, де вона застосовується, намагається визначити як внутрішні, так і зовнішні загрози. І, нарешті, ПНБ прагне об'єднати й координувати участь різних діючих чинників системи національної безпеки, керуючись їх найбільш важливими інтересами, маючи на меті усунення існуючих і майбутніх загроз державі. У деяких країнах, як, наприклад, у Великій Британії, Франції та Китаї, немає єдиного документа, що окреслює ПНБ, вони орієнтуються на оборонну політику або різні офіційні документи, увага яких спрямована переважно на національну оборону. Інші держави не розголошують своїх стратегій або не мають зафіксованої в документах політики щодо безпеки й оборони.

Для чого державі необхідна ПНБ?

Для держави існує п'ять основних причин, які обґрунтовують необхідність наявності уніфікованої та деталізованої ПНБ:

- забезпечення державою комплексного підходу до всіх загроз;



D C A F

Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами

Вісник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКВС) пропонує практикам коротке введення в різноманітні питання в галузі керування й реформування сектору безпеки.

- збільшення ефективності роботи сектору безпеки шляхом оптимізації участі всіх діючих осіб у цій сфері;
- контроль над реалізацією стратегії;
- досягнення консенсусу у внутрішніх справах;
- поліпшення регіонального й міжнародного співробітництва та відносин довіри.

Для того, щоб ПНБ стала загальною комплексною програмою, необхідно, по-перше, проведення ретельного аналізу всіх загроз національній безпеці. Внутрішні й зовнішні загрози довгий час розглядалися окремо одна від одної, але поступово політика в галузі безпеки стала давати вичерпну оцінку як внутрішній, так і зовнішній обстановці. Під час створення таких стратегій повинна враховуватися вимога участі всіх державних структур у її втіленні, а в ідеалі — усіх міжнародних і неурядових організацій.

По-друге, ПНБ може надати допомогу в узгодженні дій дедалі зростаючої кількості різних учасників процесу забезпечення безпеки, урахуваючи структури на національному рівні, уряд, бізнесове співтовариство (наприклад, при захисті життєво важливих інфраструктур), різні організації цивільного суспільства, а також регіональні та міжнародні інститути. Централізований процес формулювання політики безпеки, що поєднує внески різних сторін, може допомогти в досягненні загального розуміння проблеми.

По-третє, ПНБ є політичним керівництвом для всіх учасників, які працюють у сфері національної безпеки. ПНБ забезпечує орієнтирами для співвіднесення оперативних рішень відповідно до коротко- й довгострокових завдань на цьому терені. Централізований процес дозволяє оптимально використати ресурси, що допомагає позбутися протиріч, розбіжностей, непотрібних складових, що можуть виникнути під час складання й реалізації стратегії.

По-четверте, ПНБ забезпечує повне врахування інтересів політики безпеки шляхом поглиблення процесів обговорення і взаємодії між фахівцями, членами уряду й представниками різних партій. Такий діалог може допомогти сформувати загальний консенсус на базі головних національних цінностей та інтересів, а також з огляду на загрози, що кидають їм виклик.

По-п'яте, ПНБ є інструментом побудови відносин довіри на регіональному й міжнародному рівнях. Послідовна та прозора політика є засобом взаємодії між окремою державою й міжнародним співтовариством у сфері безпеки й таким чином забезпечує взаєморозуміння та співробітництво на міжнародному рівні.

Законодавча база ПНБ

Іноді повноваження ПНБ визначаються спеціальними законами, наприклад, у США існує вимога, щоб президент щорічно подавав на розгляд Конгресу стратегію національної безпеки, хоча на практиці це не завжди відбувається кожного року. У Латвії Сейм повинен щорічно приймати ПНБ, розроблену урядом і схвалену Радою національної безпеки. В інших випадках виконавча влада бере на себе відповідальність за створення ПНБ, наприклад, у Російській Федерації Рада з національної безпеки розробляє відповідну стратегію, що схвалюється урядом. В Австрії у 2001 р. парламент заснував Раду з національної безпеки, яка має повноваження визначати національну політику в цій сфері, але не зобов'язана розробляти інтегровані документи ПНБ (хоч до цього часу це насправді робилося).

Структура ПНБ

Не дивлячись на те, що ПНБ різних країн відмінні між собою, вони мають тенденцію розглядатися як уніфікований документ, що стосується, принаймні, трьох базових тем:

ролі держави в системі міжнародних відносин, внутрішніх і міжнародних викликів і можливостей їх вирішення, відповідальності виконавчої влади за втілення політики.

Перша тема полягає у визначенні бачення державою системи міжнародних відносин та її ролі в цій системі. У цьому випадку необхідно враховувати національні інтереси і цінності, управлінські структури, процеси і процедури прийняття рішень. Кульмінацією цієї теми є визначення місця держави і суспільства у світі на тривалий термін.

Друга тема – це оцінка діючих і потенційних загроз, а також можливостей їх усунення. Теоретично в цьому контексті мають враховуватися як внутрішні, так і зовнішні чинники, але на практиці багато ПНБ фокусують свою увагу тільки на зовнішніх загрозах і заходів щодо їх усунення. Увага також приділяється політичній позиції та пріоритетам партнерів у питаннях міжнародної безпеки, що сприяє появі нових можливостей для співробітництва.

Третя тема розглядає сфери відповідальності кожного з виконавців. Сюди відносяться вид діяльності (наприклад, оборона країни, спецслужби та ін.) і галузі, у межах яких учасники процесу мають певні повноваження. У зв'язку з тим, що в деяких країнах термін «національна безпека» має історичні асоціації, пов'язані з надмірним залученням сил безпеки у вирішенні внутрішніх проблем, таке формулювання залишається суперечливим. Участь діючих осіб в організації системи безпеки деталізується, але, зазвичай, специфічні дані, такі як структура сил безпеки, або вилучаються, або фіксуються в додаткових документах.

Принципи формування ПНБ

Розробка ПНБ проходить стандартний політичний цикл формування базової концепції, складання проекту документа, його узгодження й схвалення.

Майже завжди формування базової концепції ініціюється та здійснюється виконавчою владою. У деяких випадках законодавча влада або постійні комітети з питань безпеки можуть рекомендувати розгляд ПНБ. Процес може бути щорічним або періодично повторюваним, або ж, як у Швейцарії, здійснюватися у разі необхідності.

Орган, що займається складанням проекту документа, традиційно також визначається виконавчою владою. Це може бути постійний комітет, існуючий орган або група, спеціально створена для цього. У багатьох країнах це – спеціальна рада з безпеки, що дає рекомендації президентові (США, Австрія, Російська Федерація), а в інших країнах це може бути Кабінет міністрів або спеціальний комітет. Цей комітет звичайно консультується з урядовими структурами з безпеки: міністерством оборони, спецслужбами, представниками збройних сил, парламентськими комітетами, а також дедалі більше з міністерствами, що безпосередньо не пов'язані із сектором безпеки, такими як міністерства сільського господарства, транспорту, охорони здоров'я, імміграції, а також фінансові органи. Комітет також може консультуватися з недержавними організаціями: політичними партіями, ЗМІ, громадськістю, науковими й освітніми установами. Іноді ці організації просто пропонують свої зауваження, але комітет обробляє й синтезує їхні різні погляди в єдиний чіткий підхід щодо питань безпеки. Широка участь громадськості в процесі формування ПНБ – це основний фактор забезпечення всебічного аналізу стратегії, що може сприяти поліпшенню процесу реалізації цієї політики. У Швейцарії використовувався двохетапний підхід до формування останньої ПНБ: спочатку проводилися багатосторонні суспільно-політичні консультації, результатом яких стала незалежна доповідь уряду з пропозиціями відносно ПНБ; другий етап полягав у складанні проекту документа урядовим органом з урахуванням пропозицій, що були отримані на першому етапі.

Узгодження досягається шляхом урахування поглядів і завдань різних діючих органів, яких залучені до сфери національної безпеки, що здійснюється шляхом поширення початкових варіантів проекту у вузькому колі фахівців або серед громадськості, або в комбінації цих двох способів.

У ряді випадків потрібне схвалення ПНБ законодавчою або виконавчою галузями влади. Якщо виконавча влада ініціювала процес розгляду, малоймовірно, що буде потрібно прийняття нею стратегії в цілому, але ПНБ може бути відправлена в парламент країни для схвалення. У деяких країнах ПНБ просто візується парламентом, як, наприклад, у Швейцарії, а в інших країнах парламент може мати право істотно змінювати текст документа.

Головні завдання в межах ПНБ

По-перше, ПНБ повинні зберігати рівновагу між відкритістю і секретністю. Деякі країни намагаються позбавитися цієї проблеми, використовуючи малозрозумілу мову (відому також як «стратегічна двозначність»), але це може призвести до зниження дієвості документа. В інших країнах є публічний і секретний варіанти стратегії національної безпеки. Якщо ПНБ є предметом суспільного обговорення, зміст цього документа буде, цілком імовірно, відбивати загальні цілі національної безпеки, а його реалізацію буде розглянуто в додаткових доктринах або інших документах, що містить механізми планування.

По-друге, дехто вбачає конфлікт, що існує між необхідністю зберігати свободу дій і обмеженнями, що накладені на дії політичного керівництва. З цієї причини багато країн віддають перевагу розгляду вузьких питань, ніж вказувати певні країни у своїх ПНБ. Проте, у випадках, коли ПНБ створюється спеціально для того, щоб зробити попередження іншій країні, вони можуть називатися в їх ПНБ.

По-третє, необхідно, щоб будь-який перегляд ПНБ повинен бути збалансованим стосовно використання матеріальних і людських ресурсів. При перегляді ПНБ, у випадках, коли відбуваються важливі зміни в стратегічній обстановці, або якщо сьогочасна політика в питаннях безпеки виявляється неадекватною, або якщо такі перегляди відбувається занадто часто, може виникнути ситуація напруженості відносно ресурсів, і тому збалансована ПНБ вимагатиме відповідальності тих офіційних осіб, які здійснюють її реалізацію.

По-четверте, ПНБ повинна врівноважувати публічні дебати і участь експертів під час її створення. Публічне обговорення потрібно для забезпечення всебічної збалансованості ПНБ, однак у цьому процесі вона може стати заручником певних політичних інтересів, що зведе нанівець суспільну користь ПНБ.

Основні питання, вирішення яких допоможе сформувати ефективну ПНБ

- Коли слід ініціювати перегляд ПНБ?
- Які сторони варто залучити до процесу перегляду?
- Чи існує незалежний орган, що сприяє і консолідує внесок різних робочих груп у створення ПНБ?
- Як визначається національна безпека? Які існують проблеми для системи національної безпеки на нинішньому етапі й можуть найімовірніше з'явитися в майбутньому?
- Які вже існуючі інструменти можуть використовуватися для забезпечення національної безпеки і які нові можуть знадобитися?
- Яким чином ПНБ ураховує баланс між відкритістю і необхідністю зберігати

конфіденційність у життєво важливих для національної безпеки питаннях?

- Чи було засновано контролюючий орган для проведення перегляду? Чи є цей орган внутрішньо системним?
- Які заходи варто прийняти для вивчення ПНБ і ознайомлення населення з її змістом?

Шляхи реалізації ПНБ

ПНБ рідко пропонують вирішення конкретних проблем безпеки, тому що ці документи недостатньо деталізовані, щоб передбачити усі можливі випадки. Проте, після прийняття стратегії окремі виконавці будуть відповідати за реалізацію ПНБ, у рамках якої буде вироблятися детальна оцінка потенційних можливостей і вивчення стратегії кожним виконавцем.

Можливі наступні рекомендації щодо здійснення структурних змін:

Адаптація існуючих інструментів реалізації політики. Вона може позначитися на різних кадрових рівнях, географічному розподілі ресурсів, політиці матеріального забезпечення та інших сферах. Усі підпорядковані стратегії, такі як національна оборона і військова доктрина, повинні бути модифіковані, щоб відповідати ПНБ.

Створення нових інструментів реалізації політики. Сюди входить створення комітетів з контролю, міжвідомчих робочих груп та інших органів.

На національному рівні допомога в реалізації ПНБ може бути зроблена шляхом організації постійних робочих груп для проведення моніторингу за виконанням політики в галузі національної безпеки, хоча це іноді може розглядатися як перешкода ефективному рішення питань безпеки. Ці групи оцінюють ПНБ з погляду дійсних можливостей і аналізу загроз. У деяких країнах це завдання ставиться інституційному органу —

Раді національної безпеки; в інших країнах передбачаються регулярні засідання спеціальної міжвідомчої групи. Необхідно, щоб склад і діяльність контролюючих органів відповідали таким само принципам залученості, відкритості, дискусійності та консенсусу, якими оперують й комітети з нагляду за виконанням ПНБ. Деякі контролюючі органи при необхідності можуть пропонувати виконавчій владі моніторинг ПНБ.

Резюме: принципи ефективної та демократичної ПНБ

Комітет або орган, що несе відповідальність за складання проекту ПНБ, повинен дотримуватись таких принципів:

Залученість і реагування. Формулювання стратегії із залученням політичних сил і громадськості — найкращий спосіб приділити належну увагу інтересам державних структур у питаннях безпеки й привести ці інтереси у відповідність з наявними ресурсами й можливостями. Участь недержавних структур теж повинна враховуватися в процесі створення ПНБ.

Обговорення і консенсус. Обговорення і пошук спільної думки необхідні для здійснення ПНБ, що спирається на загальну підтримку і має ефективний механізм реалізації.

Урахування всіх можливих загроз. Варто розглядати весь спектр існуючих загроз, у тому числі й тих, які зазначені у звіті Комісії експертів ООН про загрози, ризику і можливості їх усунення, а саме економічні та соціальні загрози (включаючи пандемії, стихійні та техногенні катастрофи), міждержавні та внутрішні конфлікти, терористичні загрози, загрози застосування зброї масового знищення і міжнародну злочинність.

Чесна оцінка методів роботи. ПНБ повинна враховувати обов'язки різних державних структур відносно усунення загроз, а також діючу політику щодо альянсів, викорис-

тання військової сили, поширення зброї масового знищення, а також роль демократії та економічного розвитку у вирішенні національних проблем безпеки.

Відкритість. Відкритий процес створення ПНБ допоможе уникнути домінування інтересів окремих міністерств або органів безпеки.

Постійний моніторинг і оцінка загроз. Відповідність між існуючою ПНБ і змінами, що відбуваються у внутрішній і міжнародній обстановці, повинна безперервно відслідковуватися постійною групою. Контролюючі органи повинні відповідати таким само принципам, що й комітети зі спостереження.

Міжнародна думка. Через те, що держави не існують в ізоляції, жодна країна не може формувати свою власну «виключно національну» політику в галузі безпеки. Членство держави в міжнародних організаціях або групах, пов'язаних з питаннями безпеки й економіки, має свій вплив на формування її ПНБ.

Повага до міжнародних законів. ПНБ повинна брати до уваги положення тих міжнародних юридичних документів, яких дотримується ця держава, а також загальних обов'язкових законів міжнародного права.

Питання, пов'язані з цією проблематикою

- Політика в галузі оборони
- Міжнародні зобов'язання в галузі безпеки
- Національні інтереси
- Структура керування збройними силами
- Міністерства, що не пов'язані з обороною, і сектор безпеки
- Парламентський нагляд
- Постійні групи, що займаються питаннями сектору безпеки
- Надзвичайні стани

Джерела інформації для подальшої роботи з теми

ПНБ у мережі Інтернет:

Австрія: Доктрина безпеки й оборони (2002).

www.am.gov.lv/en/nato/basic/4534/

Канада: Забезпечення безпеки відкритого суспільства: політика національної безпеки Канади (2004).

www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/Nat-Securnat/natsecurnat_e.pdf

Латвія: Концепція національної безпеки (2002).

www.am.gov.lv/en/nato/basic/4534/

Швейцарія: Безпека за допомогою співробітництва: Звіт Федеральної Ради перед Федеральною Асамблеєю з питань політики Швейцарії в галузі безпеки (1999).

www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/en/home.html

Сполучені Штати Америки: Стратегія національної безпеки Сполучених Штатів Америки (2002).

www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

Інші країни, що мають ПНБ: Естонія, Литва, Польща, Росія, Сьєрра-Леоне і Туреччина. Євросоюз і НАТО також розробили стратегії або концепції безпеки.

Інші ресурси:

Цивільний контроль або цивільне командування? Матеріали конференції ДКВС.

www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/121.pdf

Керуючи національною політикою безпеки: Президент і процес. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

Національна стратегія безпеки: документування стратегічного бачення. Інститут стратегічних досліджень (SSI). Монографія. US Army War College.

www.carlisle.army.mil/ssi/pdf/PUB332.pdf

«Більш безпечний світ: Наша поділена відповідальність»: Доповідь Генерального секретаря НАТО щодо загроз, викликів та змін. www.un.org/secureworld/report2.pdf

Вісник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКВС) підготовлений Робочою групою з реформування сектору безпеки Центру разом з науковими співробітниками Центру й зовнішніми експертами. Дослідження для Вісника було проведено науковими співробітниками Центру Джонасом Хагманом і Джеймсом Стокером. Джеймс Стокер працював також як помічник редакційної колегії. Редактор Вісника – старший науковий співробітник Центру з питань реформування сектору безпеки Девід Лоу.

Інші випуски Вісника можна знайти на сайті: www.dcaf.ch/publications/backgrounders

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) співпрацює з урядами і цивільним суспільством для посилення і зміцнення демократичного і цивільного контролю над діяльністю організацій сектору безпеки, таких як поліція, спецслужби, прикордонні служби, напіввійськові формування й збройні сили.

Центр проводить дослідження для визначення головних проблем у демократичному керуванні сектором безпеки і для збору методів практичної роботи для вирішення цих проблем. ДКЗС надає консультаційні послуги й практичну допомогу всім зацікавленим сторонам, здебільшого урядам, парламентам, військовому керівництву і міжнародним організаціям.

Відвідайте наш сайт: www.dcaf.ch

