



Парламентская ассамблея НАТО (NATO Parliamentary Assembly, PA NATO)

Основанная в 1955 г. Парламентская ассамблея НАТО работает как консультативная межпарламентская организация Североатлантического альянса.

Объединяя парламентариев Североатлантического альянса, Парламентская Ассамблея НАТО обеспечивает важное взаимодействие между НАТО и парламентами стран-участниц, помогая им достигать парламентского и общественного консенсуса по вопросам политики, проводимой альянсом.

Вместе с тем Ассамблея доводит до сведения парламентариев основные цели и задачи НАТО в сфере обеспечения безопасности и прозрачности политики альянса. Это, в первую очередь, помогает обеспечивать и усиливать трансатлантическое сотрудничество, которое является фундаментом Атлантического альянса.

С момента окончания холодной войны Парламентская ассамблея НАТО взяла на себя новую функцию, которая заключается в вовлечении в ее работу парламентариев из стран Центральной и Восточной Европы, которые хотели бы сотрудничать с НАТО. Такое взаимодействие имеет политическую и практическую важность и способствует усилению парламентской демократии во всем Евроатлантическом регионе, тем самым придавая большую гибкость и усиливая собственные программы НАТО по сотрудничеству и партнерству.

Штаб-квартира ПА НАТО находится в центре Брюсселя.

www.nato-pa.int



Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF)

ДКВС был основан в 2000 г. правительством Швейцарии. ДКВС является международной организацией, в состав которой входят 53 государства-члена и кантон Женева. Главными подразделениями ДКВС являются: Отдел Европы, Отдел Среднего Востока и Африки, Отдел исследовательских и специальных программ. Штат насчитывает более 100 сотрудников, которые представляют более чем 30 стран.

Главный офис ДКВС размещен в Женеве, Швейцария. У ДКВС также есть постоянно действующие офисы в Бейруте, Брюсселе, Любляне и Рамаллахе.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одним из мировых лидеров в сфере реформирования сектора безопасности и управления им.

ДКВС предоставляет консультативную поддержку и осуществляет практические программы помощи в различных странах, развивает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует позитивный практический опыт в этой сфере и дает политические рекомендации с целью обеспечить эффективное демократическое управление сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства и парламенты различных стран, институты гражданского общества, международные организации, а также такие структуры сектора безопасности, как полиция, органы правосудия, разведка, пограничная служба и вооруженные силы.

www.dcaf.ch

Контроль и управление: актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием

КОНТРОЛЬ И УПРАВЛЕНИЕ:

Актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием



Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн и др.

NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY



ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО





GENEVA CENTRE FOR
THE DEMOCRATIC CONTROL
OF ARMED FORCES
ЖЕНЕВСКИЙ ЦЕНТР
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ
НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО

**КОНТРОЛЬ И УПРАВЛЕНИЕ:
АКТУАЛЬНОСТЬ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ
НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕГО
РЕФОРМИРОВАНИЕМ**

**СБОРНИК СТАТЕЙ ПО ФУНДАМЕНТАЛЬНЫМ АСПЕКТАМ
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ**

Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн и др.

Издание второе, исправленное и дополненное

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС, DCAF, www.dcaf.ch)

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одним из мировых лидеров в сфере реформирования сектора безопасности (РСБ, SSR) и управлении ним.

ДКВС предоставляет консультативную поддержку и осуществляет практические программы помощи в различных странах, развивает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует позитивный практический опыт в этой сфере и дает политические рекомендации с целью обеспечить эффективное демократическое управление сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства и парламенты различных стран, институты гражданского общества, международные организации, а также такие структуры сектора безопасности как полиция, органы правосудия, разведка, пограничная служба и вооруженные силы.

Документы ДКВС

Документы ДКВС содержат примеры, взятые из первоисточников и соответствующих исследований, которые отражают процесс обсуждения гражданско-военных проблем и раскрывают вопросы демократического контроля над обороной и сектором безопасности. Эти исследования были осуществлены по заказу Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Высказанные взгляды и мысли являются авторскими и не обязательно отражают позицию Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Запрещено использование документов ДКВС в других публикациях без разрешения авторов или Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Ответственный за издание в целом и перевод приложений II-VII — А.Н. Михалочко

ISBN 978-92-9222-129-4 (англ.)

ISBN

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2010

© Перевод — коллектив авторов, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

От авторов	1
Предисловие	2
<i>Филипп Флури</i>	
Введение. Контроль и управление: актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием	3
<i>Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн</i>	
Часть 1. Демократический контроль над вооруженными силами в теории и на практике	11
<i>Саймон Ланн</i>	
Часть 2. Изучение лучшего опыта парламентского контроля над сектором безопасности	29
<i>Ганс Борн</i>	
Часть 3. Демократический контроль над вооруженными силами: национальное и международное парламентское измерение	41
<i>Уим Ф. ван Икелен</i>	
Приложение 1. Полномочия, процедуры и практики парламентского контроля обороны в странах – членах НАТО	91
<i>Уим Ф. ван Икелен</i>	
Приложение 2. Развивая партнерство НАТО	100
<i>Раса Юкнявичене</i>	
Приложение 3. Демократия и безопасность в центральной европе: какой должна быть политика НАТО и ЕС	109
<i>Марк Эйнджел</i>	
Приложение 4. Будущая политическая повестка дня НАТО	134
Приложение 5. Политические рекомендации ПА НАТО. Эдинбург, ноябрь 2009 (Резолюции 375-380)	149
Приложение 6. Парламентская ассамблея НАТО (ПА НАТО)	160
Приложение 7. Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами	167

От авторов

Авторы и составители рады воспользоваться возможностью предоставить на суд читателю дополненное и исправленное издание Парламентской ассамблеи НАТО – «Путеводитель» ДКВС по контролю и управлению сектором безопасности. Как и первое издание, которое увидело свет в 2003 году (украиноязычное издание в 2005 г, русскоязычное – в 2006 г.), эта книга имеет целью предоставить базовую информацию относительно парламентского контроля и управления сектором безопасности с акцентом на оборонной сфере, используя документацию, разработанную Парламентской ассамблеей НАТО (ПА НАТО), которая иллюстрируют существующее положение в данной сфере как внутри ПА НАТО, так и во все Евро-атлантическом сообществе.

С самого момента своего основания в 2000 году Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) плодотворно сотрудничает с ПА НАТО, и можно отметить, что и десять лет спустя вопрос создания потенциала парламентского контроля над сектором безопасности остается актуальным. Этому сотрудничеству, осуществляемому в рамках программы «Роуз - Рот», в значительной мере способствует Департамент обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарии, благодаря которому стала возможной эта публикация.

В 2010 году выйдут из печати издания «Путеводителя» ДКВС по контролю и управлению сектором безопасности на украинском и русском языках.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В первом издании этого «Путеводителя», которое вышло в 2003 году, реформирование сектора безопасности описывалось как «относительно новая и плохо определенная концепция». Семь лет спустя реформирование сектора безопасности уже таковым не было и сейчас является фундаментальным элементом национальных и международных программ демократической помощи.

Это стало возможным благодаря интеллектуальным усилиям и практической работе Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). Благодаря энергичным усилиям ДКВС накоплена значительная база передовых теоретических разработок, создана большая библиотека, содержащая исследовательские документы, книги и практические руководства. В это же время было разработано и осуществлено множество программ тренинга для членов и сотрудников парламентов, подготовлены парламентские эксперты с целью помочь «молодым» демократиям развивать практики, механизмы и нормы, необходимые для осуществления контроля над сектором безопасности.

Между Парламентской ассамблеей НАТО и ДКВС существуют устойчивое взаимопонимание и общность интересов, следствием которых является плодотворное сотрудничество. На протяжении последних двух десятилетий в деятельности Парламентской ассамблеи НАТО значительное место занимал вопрос реформирования сектора безопасности, где были достигнуты немалые успехи. Парламентарии-члены ассамблеи обладают значительным практическим опытом работы в структурах демократического управления, а кроме того ПА НАТО имеет тесные рабочие взаимоотношения со многими парламентами, не являющимися ее членами, но которые заинтересованы в изучении этого опыта.

Эта публикация представляет собой яркий пример сотрудничества ПА НАТО и ДКВС, некоторые главы которой написаны совместно экспертами ДКВС Филиппом Флури и Гансом Борном, в настоящее время ведущими членами ассамблеи, и Саймоном Ланном – моим предшественником – который остается одним из наиболее авторитетных специалистов в этой сфере.

В этом весьма полезном и информативном издании подчеркивается необходимость того, что парламенты должны играть значительную роль в обеспечении демократического управления сектором безопасности, и вместе с этим акцентируется тот факт, что разработать универсальную модель такого управления невозможно. Многие демократии имеют общие принципы и ценности, но парламентская практика должна учитывать уникальные национальные традиции и культуру, поэтому, что приемлемо для одной страны, вполне вероятно не подойдет остальным государствам.

В начале своего пути ДКВС осуществляло свои демократические программы помощи преимущественно в Центральной и Восточной Европе. Однако сейчас его деятельность распространилась на страны Средней Азии, Африки, Азии и Южной Америки, где, по моему убеждению, этот «Путеводитель» будет очень полезным для всех, кто нуждается в руководстве в сфере стандартов, практической деятельности и процедурах парламентского контроля над сектором безопасности.

Дейвид Хоббс,
Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи НАТО

КОНТРОЛЬ И УПРАВЛЕНИЕ: АКТУАЛЬНОСТЬ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЕМ

Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн¹

Мифы

Существует широко распространенное убеждение по поводу того, что политика безопасности — это дело исполнительной власти, поскольку именно она наделена необходимыми полномочиями и имеет возможности для того, чтобы действовать быстро. Решения вступать в войну, направлять войска для участия в межнациональных миротворческих операциях, заключать международные соглашения или увеличивать затраты на оборону, постоянно заботиться о важнейших правительственных обязанностях, которые касаются сектора безопасности, — все это относится к решениям исполнительной власти. Существует устоявшееся мнение о том, что парламенты следовало бы отстранить от принятия этих решений. Парламент считается наименее подходящим институтом для решения проблем безопасности, особенно из-за процедур, которые связаны с большими затратами времени, а также из-за отсутствия полного доступа к необходимым экспертизам и информации. Парламенты рассматриваются и как учреждения, не приспособленные для хранения секретной информации. Но это ошибочная мысль. Прошлое учит нас тому, что парламенты демократических государств играют главную роль в вопросах безопасности как в период войны, так и в мирное время. Во времена Римской республики, Голландской республики в XVII столетии, во время Второй мировой войны в Великобритании и совсем недавно, в начале событий в Средиземноморском регионе, парламенты мира обсуждали, оказывали влияние и контролировали политику безопасности и реформу сектора безопасности даже в военное время.

В этом кратком обзоре мы выдвинули основные аргументы относительно того: а) почему парламентариям необходимо внести в их политическую и законодательную повестку дня реформу сектора безопасности; б) почему парламентариям необходимо настойчиво контролировать сектор безопасности и его реформу. Сначала мы обратимся к новой концепции реформы сектора безопасности.

Что такое реформа сектора безопасности?

«Реформа сектора безопасности» — это относительно новое, но недостаточно определенное понятие. Заменяя «реформу обороны» как главный термин в исследовании безопас-

¹ Авторы благодарят Марлин Уршелер и Идена Коула за их неоценимые исследования и предложения.

ности, оно обеспечивает более адекватный подход к проблемам безопасности в новой среде. Сегодня угрозу безопасности представляют не только военные угрозы, требующие оборонительного реагирования, но и невоенные, такие как терроризм, гражданские войны, организованная преступность, нелегальная торговля или распространение огнестрельного оружия или даже оружия массового поражения. Эти новые угрозы требуют слаженной работы всех государственных служб по обеспечению безопасности.

Сектор безопасности включает все «государственные учреждения и органы, которые имеют законные полномочия для применения силы, управления силой или упреждающего использования силы в случае угрозы»². Принято как норма, что этими организациями являются военные (армия, флот, воздушные силы), разведка, пограничные службы и военизированные организации. Реформа сектора безопасности проводится «с целью создания систематической подотчетности и прозрачности, при условии усиленного независимого систематического демократического контроля»³. Именно подотчетность и прозрачность ставит реформу сектора безопасности в зависимость от повестки дня надлежащего управления, которое характеризуется демократией, постоянной заботой о соблюдении прав человека и норм права.

С другой стороны, нереформированный сектор безопасности характеризуется:

- ✓ отсутствием прозрачности и процветанием коррупции, особенно при закупке и продаже оружия;
- ✓ слишком большой организацией, которая требует значительных бюджетных затрат, что является нежелательным для национальной экономики;
- ✓ отсутствием нормы права из-за того, что правовая опора является слабой или же не существует вовсе;
- ✓ отсутствием профессионализма: плохо обученные объединения, дилетантство, подбор и продвижение служащих путем протекционизма, а не за заслуги;
- ✓ наличием внутренней бюрократии, которая избегает риска, сопротивляется переменам, а ее организационная структура не приспособлена к новым угрозам безопасности;
- ✓ политическим злоупотреблением силовыми структурами путем использования службы разведки для внутренних шпионских целей, таких как манипулирование политическими врагами, а также использование военизированных объединений для запугивания и нейтрализации политических врагов;
- ✓ демотивированными и подавленными из-за недостатка профессионализма, недостатка возможностей служебного роста, низкой заработной платы, отсутствия уважения в обществе офицерскими корпусами;
- ✓ тем, что военная служба воспринимается новобранцами как пустая трата времени; существованием случаев использования труда новобранцев для удовлетворения своих личных нужд; существованием такого явления, как «дедовщина» в армии.

Нереформированный сектор безопасности имеет «плохое управление» (как антоним к «надлежащему управлению»), которое рассматривается как «произвольное ведение политики, бюрократическое отсутствие отчетности, бессильная или несправедливая юридическая система, злоупотребления со стороны исполнительной власти, незанятость гражданского общества в общественной жизни, широко распространенная коррупция»⁴.

² Hans Born, Philip Fluri, Anders Johnsson (eds.). *Handbook for Parliamentarians N°5, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, IPU/DCAF (Geneva: Belgrade, 2003), p. 16.

³ Для ознакомления с реформированием сектора безопасности в ЕС см. David Spence and Filipp Fluri, eds. *The European Union and Security Sector Reform* (London: John Harper Publishing, 2008).

⁴ См.: The World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, DC: World Bank, 1994).

*Реформированный сектор безопасности как противоположность
нереформированному сектору*

	Реформированный сектор безопасности (надлежащее управление)	Нереформированный сектор безопасности (плохое управление)
Подотчетность	Подотчетность демократически избранным лидерам	Бюрократическое отсутствие отчетности, самоуправство в политике из-за отсутствия гласности, злоупотребление политикой
Присущие черты	Профессионализм, приспособленность к требованиям современности, предусмотрительное выполнение задач	Непрофессиональность, неуважение к новобранцам, неспособность лидеров к лояльному выполнению приказов
Нормы	Прозрачность, обязательность	Протекционизм, коррупция, боязнь риска

Необходимость реформы в секторе безопасности

Что касается природы и размера реформы в секторе безопасности (и его противовеса — нереформированного сектора безопасности), изменения в нем необходимы, по меньшей мере, по четырем причинам.

Продвижение к стабильности и предотвращение конфликтов

Нереформированный сектор безопасности часто терпит неудачу в том, чтобы предупреждать конфликты, а иногда сам служит причиной острых конфликтов, ведущих к увеличению страданий и бедности⁵. Новые правительственные организации, работая в конфликтных зонах, отмечают, что плохая работа сектора безопасности является ключевым препятствием к достижению мира и стабильности:

Факторы безопасности, не играющие законной и демократически подотчетной роли в обеспечении безопасности для граждан, не только не способны предотвратить возникновение конфликтов, но и сами могут быть источником насилия⁶.

С другой стороны, успешная реформа в секторе безопасности в смысле обеспечения безопасности в эффективной и действенной манере при демократическом контроле может обогатить стабильность как изнутри, так и извне⁷. Изнутри реформа в секторе безопасности может устранить причины, ведущие к нестабильности, например в военно-гражданских отношениях. Извне прозрачный и демократически контролируемый сектор безопасности может быть рассмотрен как мера формирования регионального доверия⁸. Тем более, что ре-

⁵ Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Stairway Communications DFID, 2002). http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf, p. 2.

⁶ См.: Damian Lilly, Robin Luckham, Michael Von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform* (International Alert: London, September 2002) available at <http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf>

⁷ Timothy Edmunds, 'Defining Security Sector Reform', in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference*, Geneva, 23–25 April, 2001 (Oxford: OUP for IISS), p. 3–6.

⁸ См.: Heiner Hänggi, 'Good Governance of the Security Sector: its Relevance for Confidence Building', paper presented at the conference on "Practical Confidence-building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?", New York, October 16, 2002. http://www.dcaf.ch/news/NewYork_161002/Haenggi.pdf

форма в секторе безопасности может поддерживать стабильность, являющуюся основным условием демократизации и экономического развития⁹.

Содействие продолжительному экономическому развитию

Нереформированный сектор безопасности, ведущий к опасности и нестабильности, не содействует здоровому инвестиционному климату. Иностранные и внутренние инвесторы не хотят проявлять себя в финансовых операциях, если страна находится в нестабильной и опасной ситуации. Кроме того, коррумпированный сектор безопасности, ставший бременем для национальной экономики, не может способствовать устойчивому экономическому развитию. Следует иметь в виду то, что реформа в секторе безопасности обходится недешево из-за инвестирования в новое оснащение, обучение и установление конкурентоспособной на национальном рынке труда заработной платы для кадровых военнослужащих. Однако со временем сектор безопасности оплатит содействием стабильному экономическому развитию.

Профессионализм: создание надежного и ответственного корпуса военнослужащих

Поскольку управление сектором безопасности всех родов войск осуществляется демократически избранными политическими лидерами и существует государственная монополия на применение силы, важно, чтобы эта монополия реализовывалась профессионально. Если иметь дело с профессиональным применением силы, то возникает вопрос об отличии сил безопасности от других правительственных организаций. Это «больше, чем просто другая работа». Профессионализм включает преданность делу, способность выполнять приказы и задания своих начальников, принимать превентивные меры безопасности, исходя из ситуации, быстро и динамично изменять «новую среду безопасности». Профессионализм также означает, что офицерский корпус действует предусмотрительно и дисциплинированно. Без профессионализма демократический контроль не будет иметь никакого смысла, так как высший командный состав никогда не сможет гарантировать выполнения приказов, если не будет дисциплины и профессионального качества. Профессионализм означает, что политические лидеры уверены в том, что военнослужащие способны выполнять свою работу.

Демократизация безопасности

Последнее, но не менее важное то, что реформа сектора безопасности усиливается посредством демократизации путем создания правовой основы, которая подчиняет силовые структуры законной политической власти и определяет и ограничивает сферу их компетенции. Установление правовой базы, которая обеспечивает гражданский контроль, может быть рассмотрено как основная линия и отправная точка успешной демократизации в странах с переходной экономикой. В принципе, правовая база опирается на две основные ценности — подотчетность и прозрачность. Отношения между политическим лидерством и безопасностью войск должны регулироваться этими двумя важными идентичными концепциями демократизации безопасности.

Осуществление демократического контроля: необходимость привлечения парламента

Сектор силовых структур может быть охарактеризован как организация «с двумя лицами». С одной стороны, силовые структуры должны выполнять свои функциональные обязанности

⁹ См. также Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2006), www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4.

ти по поддержанию закона и порядка, защите национальных интересов и гражданских прав. Силловые структуры войск, служб разведки или пограничных служб должны быть готовы (и продемонстрировать эту готовность) к выполнению своих обязанностей. А с другой стороны, силовые структуры должны придерживаться нормативных социальных, демократических, юридических стандартов. Все юридические структуры должны работать, опираясь на закон, и отчитываться перед демократически узаконенными политическими лидерами. Другими словами, демократическое управление должно быть и в силовых структурах.

Когда все это касается гражданских органов власти и демократического управления, то парламенты играют решающую роль. Благодаря участию парламента в публичных дебатах гражданский контроль становится демократическим. Это путь к тому, чтобы во всеуслышание заявить о человеческих нуждах и в публичных дебатах высказать заботу о сфере безопасности. Фактически, причастность парламента прокладывает границу между гражданским контролем и демократическим контролем, или между надлежащим управлением и демократическим управлением. Очень важно осуществить такое размежевание. Гражданский контроль — это необходимое, но не достаточное условие демократического контроля. Этому учат нас авторитарные режимы XX столетия. Например, Гитлер и Сталин имели непревзойденный гражданский контроль над своими военными, но этот тип контроля является неприемлемым в демократическом обществе. В этом аспекте парламент играет важную роль в самозащите демократических элементов надзора за сектором безопасности.

Вот те пять причин, по которым парламентская причастность к политике безопасности и реформе сектора безопасности является необходимой¹⁰.

Краеугольный камень демократии – предупреждение автократии

Бывший премьер-министр Франции Жорж Клеманс однажды сказал: «Война — это слишком серьезная вещь, чтобы ее ведение поручать военным». За юмористичностью этого высказывания стоит тезис, что при демократии представители народа являются высшим органом власти, и ни один государственный сектор не может быть исключен из сферы их контроля. Государство без парламентского контроля над сектором безопасности, особенно над военной сферой, следует считать, в лучшем случае, государством с несформированной демократией или демократией в процессе становления.

Известный американский ученый Роберт А. Дал сказал: «Наиболее фундаментальная и долгосрочная проблема в политике — избежать автократического управления». Поскольку сектор безопасности касается одной из главных задач государства, то для того, чтобы уравновесить преимущество исполнительной власти, необходима система контроля и баланса. Парламентский контроль сектора безопасности является основным элементом распределения власти на государственном уровне, так как эффективно устанавливает ограничение исполнительной власти и власти президента.

Защита интересов налогоплательщиков в парламенте

На сегодняшний день бюджет — один из важнейших парламентских механизмов для контроля исполнительной власти. Со времен первых ассамблей в Западной Европе парламенты требовали права голоса на политических обсуждениях, их требованием было: «Никакого налогообложения без представительства в парламенте».

¹⁰ См.: Born, Fluri, Johnsson, *Handbook*, pp. 18–19; см. также: Hans Born, 'Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Working Papers*, No. 102, pp. 2–3 available at http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/102.pdf; and Hans Born, 'Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Working Papers*, No. 9, p. 2–3 available at [http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/09\(E\).pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/09(E).pdf)

Поскольку организации сектора безопасности используют значительную часть государственного бюджета, то представляется важным, что парламент эффективно и квалифицированно проверяет использование государственных ресурсов.

Создание законных парламентов для решения проблем безопасности

На практике именно исполнительная власть разрабатывает законы по проблемам безопасности. Однако, несмотря на это, члены парламента играют важную роль в рассмотрении этих проектов. Они могут, в случае необходимости, внести поправки, чтобы гарантировать, что предложенные положения адекватно отображают новое понимание безопасности. Более того, парламент должен следить, чтобы законы не оставались на бумаге, а полностью воплотились в жизнь.

Контакты с общественностью

Исполнительная власть не обязательно полностью осознает проблемы безопасности, приоритетные для граждан. Парламентарии находятся в постоянном контакте с населением для того, чтобы знать его настроения. Они могут потом поднять в парламенте проблемы, которые беспокоят людей, и проследить, как эти проблемы отражаются на секторе безопасности и общем политическом процессе. Благодаря их представительской функции парламентарии имеют уникальную возможность санкционировать или приостанавливать принятие правительственных решений в секторе безопасности и его реформы. Парламентские дебаты могут быть катализатором в создании или ослаблении общественной поддержки правительственных решений относительно направления войск для участия в миротворческих операциях на многонациональной основе.

Равновесие безопасности и свободы

После периода холодной войны военные сферы столкнулась с новой средой безопасности. Среди прочих факторов угрозу безопасности сегодня создают нестабильные государства, терроризм, неконтролируемое распространение оружия массового уничтожения, политические угрозы и организованная преступность. Особенно много новых антитеррористических законодательных актов и соответствующих мер появилось после 11 сентября 2001 года. Важно, чтобы силовые структуры сделали правильный выбор на демократических началах. Это означает, во-первых, что «генералы не готовятся к вчерашней войне». То есть парламенты должны гарантировать, что условия безопасности отвечают требованиям сегодняшнего дня. Во-вторых, парламенты должны контролировать соответствие новых мероприятий в секторе безопасности требованиям конституции, международному гуманитарному праву и правам человека.

Новые проблемы парламентского контроля над сектором безопасности

Резким контрастом желательному парламентскому контролю над сектором безопасности, как говорилось выше, является фактическое состояние в сфере парламентского контроля во многих странах. Во многих странах, как в развитых демократических, так и в тех, где утверждается демократия, парламенты оказались перед серьезными препятствиями:

- ✓ Помехой усилиям по укреплению прозрачности сектора безопасности могут стать законы о секретности, особенно в нестабильных странах или странах, где только происходит

становление демократии; секретные законы могут ограничивать или мешать парламентскому контролю над сектором безопасности. Это также может происходить из-за отсутствия законодательства о доступе к информации¹¹.

- ✓ Сектор безопасности — это очень сложное поле деятельности, в котором парламентарии должны контролировать такие вопросы, как оснащение вооруженных сил, распространение оружия или проблема боевой готовности военных подразделений. Не все парламентарии владеют достаточными знаниями и опытом, чтобы успешно решать эти проблемы. Они также не имеют возможностей, чтобы повысить уровень знаний или приобрести опыт в течение их ограниченного парламентского срока. Это также зависит от доступа к банку данных как в стране, так и за рубежом.
- ✓ Что касается сотрудничества в секторе безопасности, то это может влиять на открытость и демократическую ориентированность политики в сфере безопасности, если она во время принятия в парламенте сталкивается с определенными трудностями. Тем более, что решающим фактором является способность парламента обеспечить вынесение на обсуждение, проведение дебатов и принятие окончательного решения по международным проблемам.

Возможно, наиболее серьезный вызов заключается в том, чтобы убедить всех причастных представителей исполнительной власти и демократические институты (как военных, так и гражданскую общественность) в том, что парламентский контроль действует в интересах демократии, и национальной безопасности¹².

Литература

Born, H., (2002), *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper N° 102, http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/102.pdf

Born, H., (2002), *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper N° 9, [http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/09\(E\).pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/09(E).pdf)

Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (eds.), (2003), *Handbook for Parliamentarians N°5, Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*, IPU/DCAF, Geneva, Belgrade.

Born, H., Fluri, Ph., Lunn, S., (2003), *Oversight and Guidance: the NATO-PA Vademecum*. Geneva/Brussels.

Born, H., (2002), *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper N° 20, http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf

¹¹ Для ознакомления с ролью парламентов в контроле над разведывательными органами см. Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF/ University of Durham/ Parliament of Norway, 2005).

¹² См. также Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach, eds., *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava: Valeur for UNDP, 2008). Also available in French under the title: *Contrôle Public du Secteur de la Sécurité, Guide Pratique pour les organisations de la société civile*, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=95396&nav1=5>.

- Caparini, M., Fluri, Ph., (2002), 'Introduction: The Relevance of Democratic Control and Reform of the Security Sector', in Born, H., Caparini, M., Fluri, P. (eds), (2002), *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, p. 13–20.
- Chalmers, M., *Structural impediments to Security Sector Reform*, in Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference, Geneva, 23–25 April, 2001, p. 21–26.
- Chuter, D., *Big men, little soldiers: does Africa need Security Sector Reform?*, in Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference, Geneva, 23–25 April, 2001, p. 85–106.
- Department for International Development (2002), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, Stairway Communications, London, http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf
- Edmunds, T., (2002), *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Working Paper N° 86, http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/86.pdf
- Edmunds, T., *Defining Security Sector Reform*, in Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference, Geneva, 23–25 April, 2001, p. 15–19.
- Hänggi, H., (2002), *Good Governance of the Security Sector: its Relevance for Confidence Building*. Paper presented at the conference on "Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?", New York, October 16, 2002, http://www.dcaf.ch/news/NewYork_161002/Hänggi.pdf
- Hendrickson, D., Karkoszka, A., (2002), 'The Security Sector and the Challenges of its Transformation', SIPRI Yearbook 2002.
- Lilly, D., Luckham, R., Von Tangen Page, M., (2002), *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform*, International Alert, London, September 2002, <http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf>
- Netherlands Institute of International Relations "Clingendael" (2002), International Alert, Saferworld, *Towards a better practice framework in security sector reform: Broadening the Debate*, Occasional SSR Paper No. 1, August 2002, <http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/occssr1.pdf>
- David Spence and Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (London: John Harper Publishing, 2008).
- Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010).
- Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, and Todor Tagarev, *Defence Management: An Introduction* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).
- World Bank (1994), *Governance: The World Bank's Experience*. Washington DC.
- Wulf, H.(eds), (2000), *Security Sector Reform*, Brief 15, June 2000, Bonn International Center for Conversion (BICC), <http://www.bicc.de/general/brief15/brief15.pdf>

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ В ТЕОРИИ И НА ПРАКТИКЕ

Саймон Ланн¹

Введение. Развитие демократического контроля над вооруженными силами

В целом, выражение «демократический контроль над вооруженными силами»² понимается как подчиненность вооруженных сил тому демократически избранному правлению, которое отвечает за государственные дела. В наиболее полном смысле — все решения, которые касаются обороны страны: организация, развертывание и применение вооруженных сил, определение оборонных потребностей и приоритетов, а также размещения необходимых ресурсов, — находятся в ведении демократического управления и рассматриваются законодательной властью в порядке обеспечения законодательства и при поддержке народа. Конечная цель заключается в том, чтобы вооруженные силы находились на службе обществу, которое они защищают, чтобы военная сила и мощь были согласованы с политическими целями и экономической базой. Являясь субъектом собственного права, демократический контроль над вооруженными силами должен рассматриваться в качестве важнейшего и, конечно, должен отражать более широкие отношения между вооруженными силами и обществом, которое они защищают.

Во время холодной войны тема демократического контроля над вооруженными силами поднималась в ходе небольших дискуссий и дебатов лишь в академических кругах³. В большинстве стран НАТО основное внимание было сфокусировано на потенциальном использовании вооруженных сил в связи с угрозой советской агрессии. С того времени, как холодная война была прекращена, вопрос демократического контроля над вооруженными силами стал особенно остро. Можно сказать, что эта «кулуарная» проблема прошлого достигла настоящего индустриального размаха, вокруг нее закипела жизнь, а именно: стали действовать рабочие группы, открылись семинары, конференции, публикуются тезисы, осуществ-

¹ Старший научный сотрудник ДКВС, бывший Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи НАТО.

² Термин «вооруженные силы» может вызвать некоторые вопросы. В этой статье будет идти речь о вооруженных силах, подчиняющихся министерствам обороны. Однако во многих странах есть значительное количество вооруженных сил, которые не подчиняются МО, например внутренние силы безопасности или военизированные подразделения. Но понятно и без слов, что все силы обязаны быть демократически подотчетны независимо от подчинения.

³ Наиболее ценными научными трудами по вопросам военно-гражданских отношений в течение последнего периода были: Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: the Role of the Military in Politics* (Boulder, CO: Westview, 1986); Samuel P. Huntington. *The Soldier and the State* (Harvard, H.U.P., 1957); Morris Janowitz. *The Professional Soldier* (Glencoe, Ill: Free Press, 1960) and Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Time*, (New Haven, CT: Yale University Press, 1977).

ляется обучение, учеными и практиками пишутся статьи, возникла суэта, похожая на рынок. В Женеве создан новый центр, который специально занимается этой проблемой⁴.

Существует несколько причин, которые внезапно сделали эту проблему популярной. Первая и главнейшая — преобразования, которые произошли на территории Центральной и Восточной Европы и вследствие которых бывшие коммунистические страны начали развивать демократические институты и устанавливать демократию по образцу западных обществ. Довольно скоро стало очевидным то, что во время переходного периода вооруженные силы превратились в один из остаточных элементов старого режима, который вынужден подвергаться фундаментальным изменениям. Привыкшие к гражданскому однопартийному контролю и привилегированному положению в обеспечении ресурсами, они вынуждены были подчиниться изменениям и стать ответственными за демократические преобразования, происшедшие в этих странах⁵. Данная проблема обострилась, когда НАТО сделало демократический контроль над вооруженными силами четким условием Альянса, которое должно расцениваться как готовность претендентов к вступлению в него.

Известные среди целей натовского «Партнерства ради мира» инициативы — относительно обеспечения открытости в планировании и финансировании обороны и гарантии защиты демократического контроля над вооруженными силами — получают все большее развитие.

Как результат — многие будущие члены и другие партнеры обращаются к Альянсу за помощью или советом, какой путь лучше избрать. Именно здесь возникает парадокс. Пока НАТО делает акцент на демократическом контроле над вооруженными силами, ни одна из существующих моделей Альянса не может быть примером. Исходя из исторических, культурных и конституционных причин, каждый член Альянса избрал такой подход к проблеме, который является для него наиболее приемлемым. Серия натовских брейнсторминговых сессий на базе «Партнерства ради мира» пролила свет на разные составляющие демократического контроля, но равным образом и на множество существующих вариаций и, более того, на трудности в достижении единой дефиниции. Соглашение по поводу «мы знаем это, когда видим это» или, скорее, «мы распознаем, когда это не существует» так и не было достигнуто. Как заметил один из участников Альянса на одной из сессий: «Едва мы приближаемся к тому, чтобы выработать общий критерий, как один из нас вынужден покинуть комнату»⁶.

Такая ситуация отобразила дилемму, вставшую перед Альянсом и возможными членами, а также повлиявшую на другой «критерий» НАТО — проблему оценивания, когда страны-претенденты достигли желаемого и действительно необходимого уровня, чтобы стать членами Альянса⁷. Для претендентов отсутствие специальной модели имело и недостатки,

⁴ Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) был создан по инициативе швейцарского Министерства обороны совместно с Министерством иностранных дел с целью особого сосредоточения на широко распространенном и возрастающем интересе к теме вооруженных сил. На этом поприще, кроме своей собственной программы исследований, возникло желание поднять уровень значимости координации отчаянной деятельности в поиске путей решения соответствующих проблем.

⁵ Положение национальных вооруженных сил одной страны значительно отличается от других в зависимости от исторического опыта. В Польше и Румынии армия была на высоте, в то время как в Венгрии и Чешской Республике все было иначе. Однако, независимо от их национального положения, вооруженные силы как корпоративная группировка были оплотом старого мышления и представляли собой преграду для успешной демократизации.

⁶ Эти формальные сессии были усилены множеством комитетов и семинаров, многие из которых были организованы в странах-претендентах по инициативе Кристофера Данли, специального советника стран Центральной и Восточной Европы, который обратился с этими предложениями к генеральному секретарю НАТО; еще одним примером выдающейся деятельности последних лет по оказанию услуг является Учебный центр Европейской безопасности в Кронингене в Нидерландах.

⁷ Альянс всегда проявлял корректность, подчеркивая, что не существует фиксированного или обязательного списка критериев для приглашения новых членов; о готовности к вступлению может свидетельствовать политическое решение, имеющее под собой существенные основания.

и преимущества. С одной стороны, им дают разнообразные советы, которые не всегда подходят им. С другой — они имели возможность выбрать среди советов те, которые можно приспособить к своим потребностям и обстоятельствам.

Концентрация внимания на демократическом контроле совпадает с периодом грандиозных изменений в войсках членов Альянса, изменений, которые сами по себе имели последствия в отношениях между вооруженными силами и обществом. Вооруженные силы всех стран НАТО пребывали в переходном периоде, так как они переживали реконструкцию, реорганизацию и общий отказ от военной структуры периода холодной войны. Роли и миссии этих войск также изменяются в связи с тем, что они активно занимаются соответствующими операциями в кризисных ситуациях. Это миссии, требующие нового размещения войск. Дальнейшее развитие технологий и информационная революция стали толчком на пути развития вооруженных сил, а вездесущие средства массовой информации доносят информацию о деятельности вооруженных сил до общественного сознания.

Сумма этих факторов репрезентирует новую среду и новый пакет задач, за которые вооруженные силы должны нести ответственность. Эти изменения, в свою очередь, влияют на их роль в обществе и на отношения военных и политических сторон. Более широкий контекст военно-гражданских отношений заключается в том, что демократический контроль над вооруженными силами является неотъемлемой их частью и представляет собой постоянно эволюционирующий, а не фиксированный процесс. Все страны — члены и партнеры Альянса — должны пересмотреть последствия нового пространства безопасности, чтобы решить, какими способами должны действовать военные.

Эти два достижения — демократизация в Центральной и Восточной Европе и укрепление новой среды безопасности — подняли проблему демократического контроля над вооруженными силами на современную высоту. Большинство стран Альянса имеют соответствующие механизмы приспособления к изменениям в новой среде. Для стран Центральной и Восточной Европы жизнь стала более проблематичной. Они вынуждены были справиться с этими изменениями в течение того периода, когда развивались механизмы, процедуры, экспертизы и само отношение к необходимости сотрудничества, чтобы обеспечить эффективный демократический контроль и в то же время (что является наиболее сложным) избавиться от груза прошлого. Это оказалось серьезной проблемой.

Существенные элементы демократического контроля над вооруженными силами

Пока не была предложена единая модель, интенсивная деятельность вокруг проблемы демократического контроля над вооруженными силами испытала влияние «широкого» управления в отношении базовых элементов, которым следовало бы иметь место в той или иной форме, чтобы обеспечить демократический контроль. К ним относятся:

- а) юридические и конституционные механизмы, регулирующие отношения между главой государства, правительством, парламентом и вооруженными силами при распределении власти; командование и подчиненность как в мирное время, так и при переходе к войне; укрепление роли соответствующих институтов, устава и прав вооруженных сил;
- б) смешанный штат гражданских и военных, удовлетворяющий МО (с гражданским министерством обороны), для проведения военных экспертиз, которые включаются в соответствующий политический и экономический контекст;
- в) эффективный парламентский контроль для обеспечения демократической законности и поддержки народа;
- г) максимум прозрачности и открытости (принимая во внимание исследовательские институты и активные средства массовой информации);

д) ослабление влияния вооруженных сил на общество.

Все эти элементы очень легко определяются на бумаге. Но внедрение их в жизнь — совсем другое дело. Успешная имплементация зависит от ответственности исполнительной и законодательной ветвей власти, а также от отношений между ними. Ответственность распределяется поровну между двумя ветвями власти и вооруженными силами, между политическими и военными сторонами. Развитие взаимного доверия и уважения между участниками процесса является сердцевинной эффективного демократического контроля.

Отличительные особенности оборонных структур

Во всех сферах управления определенная напряженность между исполнительной властью и законодателями является неизбежной с точки зрения их соответствующих функций. Это должно быть распределение власти и ответственности, которое, с одной стороны, обеспечивает эффективную деятельность исполнительной власти без потенциально угрожающего накопления силы, а с другой — поддержку народа, заручившись законодательством, но без риска парализовать эти действия. Установление баланса между «действенностью» и «демократией» является решающим для обеспечения эффективного управления и разрешения проблемы, которая возникла в сфере обороны.

Необходимость установления такого баланса между сторонами является более важным и более сложным вопросом в сфере обороны, чем в других сферах деятельности. Оборона — это не только «затратный» департамент. Она имеет свои специфические характеристики и качества, которые усложняют отношения между исполнительной властью и парламентом и увеличивают прирожденный потенциал для неурядиц между двумя ветвями власти. Вот несколько причин, по которым оборона все усложняет.

Первая причина — это то, что оборона касается безопасности нации и охватывает решения, касающиеся ответственности за человеческие жизни и затрат на национальную оборону. Решения такой важности налагают бремя дополнительной ответственности на политическое руководство, так как необходимо выполнить все правильно и дать гарантию того, что эти решения и политика пользуются поддержкой народа.

Вторая причина — это то, что оборона включает обеспечение вооруженных сил. В любом обществе военные занимают специальную и четкую позицию, главным образом как обладатели разных видов вооружения, в том числе и оружия массового уничтожения.

Третья причина — состоит в том, что военные представляют собой хорошо организованные и дисциплинированные объединения, где все связано традициями, обычаями, особыми условиями работы, но прежде всего — необходимостью работать вместе и зависеть друг от друга в период кризиса или конфликта: это зависимость, которая означает жизнь или смерть.

Такая зависимость создает крепкие связи и требует соответствующего уровня сплоченности и взаимопонимания, что не является необходимым для других профессий. Все эти три качества — дисциплина, преданность, служение — делают профессию военных особенной и в определенной степени отделяют их от общества.

Существует утверждение, в соответствии с которым изменчивая природа войны как таковой и социальные тенденции принижают эти уникальные характеристики. Здесь не обсуждается указанная проблема в деталях, но следует отметить, что эти ценности всегда являются сердцевинной армейской службы и оказывают содействие выполнению функции военных в армиях большинства стран Альянса.

Иногда высокоорганизованных и чрезвычайно ответственных военных представляют как довольно ограниченных и негибких. Эта точка зрения контрастирует с очевидно более сложным «темным» миром политиков. Условия уступок и компромиссов, которые призваны сбалансировать и примирить конкурирующие интересы во внутренней и международной

политике, нелегко согласуются с четкостью и прямотой оценок и решений, которые считаются настоящими характеристиками эффективности функционирования военных. Это может привести к очень разному пониманию одной и той же проблемы и показать источник недоразумений между военной и политической сторонами⁸. Как минимум, такое недоразумение является надуманным для того, чтобы брюзжать в офисной неразберихе, выказывая недовольство «нашими властью имущими». Максимально это может привести к военному вмешательству или открытому неповиновению действующему правительству. Такие эпизоды возникают время от времени, так как призвание военных — служить высшему — народу и конституции, а не переходному правительству⁹.

Большинство наших правительств в тот или иной период своей истории имели опыт в дифференциации степеней «турбулентности» военных. Несколько членов Альянса — Турция, Греция, Испания и Португалия — имели именно такие проблемы в прошлом¹⁰. Сегодня ни одна из крепких демократий не имеет серьезных забот по этой проблеме. Но даже если роли военных и гражданских выполняются честно и между ними существует согласие, то не исключена возможность, что в дальнейшем этот вектор их деятельности станет нечетким. Важность демократического контроля очевидна везде: фактически в любом обществе военные представляют сильный корпоративный орган, способный создавать напряжение, влиять на политику и распределение ресурсов. Важность демократического контроля над вооруженными силами заключается в том, чтобы убедиться, что вооруженные силы и потребность в них должны занимать соответствующее место в приоритетах нации, но не нарушая пропорции, не поглощая слишком много национальных ресурсов, не создавая давления на пути развития политики.

⁸ Чтобы ощутить разницу в восприятии между человеком на поле боя (в данном случае в море) и политиком, читайте комментарии адмирала Сенди Вудворда, командующего группы войск на Фолклендах, о том, как он направлялся со своими войсками к Фолклендам: «Казалось, что ни один из наших планов не продержится больше суток, так как мистер Хот (министр обороны), валял дурака, заламывая руки от переживаний за свою никчемную карьеру, а министерские особы играли в свои вечно запутанные игры, одним глазом посматривая, как идут дела (пахнет выгодой — спешу подключиться, нет — ищезни)». Admiral Sandy Woodward with Patrick Robinson, *One Hundred Days: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander* (London, HarperCollins, 1992). Эта книга — информационный список проблем современного ведения войны, включая трудности взаимодействий политической и военной сторон.

Подобные переживания выразил во время комплектации войска генерал Сэр Пьер де ла Бийери, командующий британских вооруженных сил в военных действиях в Персидском заливе: «Уровень министерских колебаний и нерешительности — это отвратительная и глупая трата времени. Вполне вероятно, мы так и будем стоять позади в то время, как американцы будут воевать, пока наши министры будут колбаситься в принятии решении» (*Storm Command, a Personal Account of the Gulf War*, by General Sir Peter de la Billiere (London: Harper Collins, 1992).

⁹ Рассмотрите, например, хорошо известное заявление генерала Дугласа Мак-Артура: «Я нахожу в жизни новую и пока еще неизвестную и угрожающую концепцию относительно членов наших вооруженных сил, которые должны быть благодарны преимущественно лояльности и преданности, тех, кто временно исполнял полномочия исполнительной ветви власти в правительстве больше, чем в стране и ее конституции, которую они поклялись защищать» (Цит. по: Телфорд Тейлор «Присяга и свастика: вермахт в Третьем рейхе» (London: Gollancz, 1953, p. 354).

В том же ключе высказался генерал Лебедь: «Я никогда не служил царям, комиссарам или президентам. Они смертны. Приходят и уходят. Я служу только Российской державе, и российскому народу, которые вечны» (Цит. по: Кристи Фриленд «Генерал ожидает вызов судьбы: генерал Александр Лебедь — человек, который заставляет Кремль волноваться» (*Financial Times*, 6 сентября 1994).

¹⁰ Опыт Испании и Португалии при переходе к демократии и возвращении вооруженных сил в надлежащее место в обществе особенно пригодился новым демократиям. Обратите внимание, например, на материалы семинара «Rose-Roth» «Оборона в демократических обществах. Опыт Португалии», Лиссабон, 20–22 апреля 1995 г. Особая роль вооруженных сил Турции также отмечена в обсуждениях военно-гражданских отношений и влияния исторической и политической культуры на роль военных в обществе.

Поэтому важно гарантировать, чтобы оборонная сфера организовалась и настраивалась путем роста военного профессионализма и эффективности, гарантий политического контроля и поддержки народа. Но есть другие негативные элементы, которые являются источником затруднений для достижения этой цели. У военных есть стойкое убеждение в том, что военные дела лучше оставить военным. Из-за этого становится странным и непонятным то, как делом вооруженных сил могут быть подготовка конфликтов и потенциальная потеря человеческих жизней. Это острая проблема, которая узурпируется противниками мира и непрофессионалами. Этот аспект будет детально рассматриваться ниже. В данном случае уместными являются три точки зрения. Первая: конечно, существует много сфер, где абсолютно законно ведется подбор военных, которые тратят время на обучение, подготовку к войне и размещение вооруженных сил. Второе: эта военная деятельность должна осуществляться под пристальным вниманием политического руководства, которое дает гарантию ответственности и соответствия политическим целям и приоритетам. Третье: имеется в виду, что ситуация, в которой военные принимают вмешательство политиков, налагает ответственность на политическую сторону, которая должна быть проинформирована о выполнении всех действий.

Роль исполнительной власти

Исполнительная власть любой страны включает демократически избранное или назначенное руководство, где есть президент, премьер-министр, и постоянные кадры гражданских служащих и военных офицеров. Они ответственны за то, чтобы оборона заняла надлежащее ей место в приоритетах нации согласно поставленным требованиям по обеспечению необходимой обороны в соответствии с политическими целями и экономическими ресурсами. Другими словами, исполнительная власть ответственна за создание «общей картины» и определение национальной стратегии, исходя из определенных потребностей обороны. Абсолютно нормальным является то, что исполнительная власть отвечает за юридическую сторону решения о вступлении в войну, ведение стратегических операций или осуществление контроля над любым конфликтом. Очевидно, что в этом плане мера ответственности и объем полномочий являются решающими.

Кроме исполнительной власти, министр обороны вместе с Генеральным штабом несут полную ответственность за организацию и управление обороной и ведение дел вооруженных сил. Сюда включается ответственность за развитие и обеспечение рабочих мест военным, за планирование обороны и бюджета, за штат служащих, за их обучение, образование и оснащение.

Министр обороны должен согласовывать необходимость военного обеспечения с мировыми политическими и экономическими реалиями, а также с потребностями разных родов войск. Министр должен устанавливать уровень независимости вооруженных сил и уровень влияния политического руководства.

Военно-политические отношения

Учитывая роль и ответственность исполнительной власти, выделяют три особые сферы, где сталкиваются гражданские и военные интересы: проблема командования; использование гражданских лиц; распределение полномочий и ответственности между военными и политиками.

Командование

Во-первых, возникает вопрос выработки четкости в командовании вооруженными силами во время войны и мира. Понятно без слов, что ответственность за решение вступления в войну должна быть четко и бесспорно определена, и всюду, где это возможно, должна

лежать на парламенте. В президентско-парламентских системах критической точкой является четкое определение роли президента и премьер-министра. Не должно быть сомнения относительно того, что руководитель Генерального штаба должен отчитываться перед гражданской властью. Опять же, об этом легче сказать, чем это сделать. Несмотря на четко очерченные конституционные и юридические основные принципы, очень часто отсутствуют объяснения «сильных мира сего».

Даже американской Конституции, которая очень гордится доступностью своего языка и четкостью распределения власти, не избежать неточностей. В соответствии с конституционными принципами, президент является начальником Генерального штаба, но Конгресс имеет полномочия относительно объявления войны. Эти дефиниции оставляют возможность для диспутов: зависеть от власти в быстротечных конфликтах или в случаях формального объявления войны — все это необходимо для решения вопроса о размещении американских вооруженных сил, поскольку иногда речь идет даже о человеческих жертвах. Часто американские вооруженные силы размещаются президентом без согласия Конгресса¹¹. Несмотря на то что решения Конгресса относительно ведения военных действий и размещения американских вооруженных сил в Боснии или Косово продолжают обсуждаться и сегодня и отдаются эхом в структурах Конгресса, снова повторяется ситуация с использованием вооруженных сил против Ирака. Комментарии относительно этих аргументов отсутствуют, но следует отметить, что даже в хорошо налаженных демократических системах возникает вопрос о том, кто несет ответственность за использование вооруженных сил.

Подобно этому, французская Конституция, которая предоставляет особые полномочия президенту в вопросах безопасности нации и обязывает правительство нести ответственность правительства за ход дел обороны, также оставляет пространство для непостоянного и своеобразного периода так называемого «существования», когда президент и правительство представлены разными партиями. Это было очевидным в течение недавнего периода сотрудничества между президентом Шираком и премьер-министром Жоспеном.

Такие случаи несколько раз имели место в Восточной и Центральной Европе, где президенты делали попытки проявить себя в роли начальников генеральных штабов и развивать особые отношения с вооруженными силами, включая правительство и Министерство обороны. Наиболее показательной в этом отношении была ситуация в Польше, когда президент Валенса предпринял попытку использовать собственную прерогативу в правительстве. Встречу в 1995 г. с президентом Парламентской ассамблеи НАТО Кастеном Воитом президент Валенса начал с того, что его собственная роль как начальника Генштаба польских Вооруженных сил была достаточным условием удовлетворения нужд демократического гражданского контроля. Это предложение было дипломатично, но однозначно отвергнуто. Проблема была решена путем принятия нового Закона об обороне и Конституции, несмотря на то, что президент все еще обладает значительной властью.

Роль гражданских лиц

Вторая сфера потенциального несогласия касается роли гражданских лиц в Министерстве обороны. Общей чертой большинства западных демократий является то, что министр обороны — это гражданское лицо. Это объясняется тем, что фактически гражданское лицо намного лучше способно понимать и воспринимать широкие политические проблемы, нести ответственность за их решение и более удачно обходить острые углы в конкуренции за бюджетные ассигнования.

¹¹ См.: Луиза Фишер «Проверки Конгрессом военных инициатив». *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 5, 1994–1995, а также: Джозеф Р. Бай ден, Джон Би Рич III «Вооруженные силы в конституционном тупике: совместное решение». *The Georgetown Law Journal*, Vol. 77, No 2, December 1988.

Речь идет вовсе не о том, что военные не обладают качествами, необходимыми, чтобы занять пост министра. Однако западный опыт свидетельствует о том, что образование на гражданской основе более благоприятно для выполнения цепи задач, которые отвечают занимаемой должности¹².

Подобные вопросы, касающиеся отношений между гражданскими лицами и военными, имеют место среди проблем вышеупомянутых министерств обороны. Не во всех, но в большинстве западных министерств обороны наряду с военными работают большое количество гражданских лиц, которые выполняют организационную работу и занимаются ведением дел министерства. Привлечение к работе гражданских лиц имеет определенные преимущества, так как они являются лучшими специалистами в вопросах управления, менеджмента и финансов, в чем военные профессионалы часто несостоятельны. Много гражданских также работает в сфере политики, которая втягивает их на территорию военных, где без четкого определения границы деятельности могут возникнуть несогласия между гражданскими и военными.

Использование гражданских выплыло на поверхность как проблема первых лет переходного периода в странах ЕС. Большинство партнеров ЕС, которые отреагировали на быстрые изменения Запада, довольно скоро ввели «цивильность» в своих министерствах обороны. Однако в большинстве своем штат министерств был сформирован из тех лиц, которые раньше были военнослужащими¹³. Это происходило частично из-за недостатка гражданских экспертиз в посткоммунистических странах и из-за общепринятого мнения в превосходство военных в вопросах обороны. Ответственные должности гражданских лиц в униформе охватывали широкий круг вопросов по поводу того, что жизнь военнослужащих выработала своеобразный военный подход, который постоянно влияет на методы работы военных учреждений и тем самым суживает их будущую способность к трудоустройству. Обсуждение этой проблемы находится вне возможностей этой книги. Очевидно, что многое зависит от человека. Многие военнослужащие становятся гражданскими, как, например, в НАТО, без особых трудностей. Однако более широкий ответ заключается в том, что важно максимизировать практические навыки и гражданских, и военных лиц, работающих или отставников, обеспечив их взаимодополняемость и взаимную поддержку.

Граница распределения полномочий между военными и политиками

Все это вызывает третью, центральную проблему — вопрос о разделении компетенции и ответственности между политическими и военными сторонами. Это проблема, которая затрагивает все аспекты демократического контроля. Существуют ли такие сферы, которые должны быть сугубо военными, где военным должны быть разрешено вести свои дела без вмешательства политиков? Здравый смысл подсказывает «да»: такие сферы, как развитие стратегии и тактики, образование и практическое обучение вооруженных сил должны быть оставлены профессионалам. И в конфликтных ситуациях может сложиться так, что ведение вооруженных операций будет подчинено только профессиональным военным. Однако опыт и практика свидетельствуют об отсутствии единого мнения в этом вопросе.

Конечная идея должна состоять в том, что все решения в определенной степени являются подотчетными политической стороне. Но здесь встает вопрос, какой должна быть эта мера,

¹² Во время работы летней школы для парламентариев стран Центральной и Восточной Европы, которая состоялась в Гармише, Запад заявил о том, что пост министра обороны было бы лучше занимать гражданскому лицу. Некоторые парламентарии стран ЦВЕ горячо возражали против этого, ссылаясь на то, что глубоко укоренились нормы предыдущего коммунистического режима в ограждении зоны обороны только для военных.

¹³ Во время официального визита членов ПА НАТО в страны — партнеры в 1994 году министр обороны обратил внимание на гражданское сопровождение его как доказательство гражданского контроля. Но, как будет сказано далее, эти «гражданские» еще вчера носили военную форму.

точнее, политическое измерение, прямое политическое влияние? Сделать ли его более прямым, таким, чтобы политическое решение и политическая власть преобладали над военными? Это нечеткая линия разграничения. Существует несколько сфер, где она легко может быть размыта. Далее приводятся примеры таких сфер, в которых политические и военные интересы вступают в конфликт.

Правила применения силы (ППС)

Правила применения силы считаются основной чертой военных в осуществлении своей миссии, которая определяет масштаб их действий, учитывая политическую ситуацию. Они охватывают широкое поле деятельности — от стратегии до тактики — и часто приводят к несогласиям между военной и политическими сторонами. На уровне большой стратегии конкурирующую напряженность между военными и политическими требованиями лучше всего проиллюстрировал Кубинский ракетный кризис. Американские военные пытались установить границу, на которой советские корабли должны были оставаться вне зоны военных операций и которая создала бы задержку во времени для принятия решений руководителями Советского государства. Политическое требование состояло в том, чтобы предоставить больше времени для принятия решений, но его удовлетворение увеличивало шанс того, что американские вооруженные силы выиграют один день.

Адмирал Сэнди Вудворд, который возглавлял вооруженные силы специального назначения на Фолклендах и не был удовлетворен объяснениями относительно ППС, которые ему были представлены, дает образное описание положения командующего:

«...картина печальная. Похоже, политики выкручивают мне руки чтобы разозлиться, когда я не смогу витаскивать из огня их проклятые железки»¹⁴.

Вудворд также осознал, что проблема ППС является первоочередной:

«Я понял, что главное сейчас – значительное усиление локальных ППС. Я уверен, что на политическом фронте Уайтхолл делает все чудесно, но, когда ты на линии огня, то, во-первых, ситуация редко бывает кристально ясной для того, или иного политического действия, а, во-вторых, на политические игры просто уже нет времени»¹⁵.

Аналогично Командующий Британскими вооруженными силами в Средиземноморском конфликте генерал Питер де ля Бийери воочью столкнулся с дилеммой: в его собственных ППС по противостоянию потенциально угрожающим иракским Воздушным войскам, было намного больше ограничений, чем ППС американских Вооруженных сил, с которыми они были на одной стороне:

«Политики хитрят, избегая принятия реальных решений, которые тут необходимы. Они любят принимать полукомандные решения вроде введения определенной формы одежды или требования слушать радио британских Вооруженных сил. Если же будущее связано с войной и ППС предусматривает выяснение позиций отдельно-го политика, или позиции правительства, они старались избежать принятия решения, изо всех сил»¹⁶.

Опыт Боснии во время известного Боснийско-Косовского кризиса был повторен с примерами несогласованности военкомандующих наземных групп войск с ППС, навязанными им из Нью-Йорка. Операции НАТО по поддержанию мира на Балканах в противоположность, значительно улучшившимся операциям Объединенных Наций, не были беспроблемными в этом аспекте по сравнению с национальными ППС, часто более сдержанными, мешающими эффективности общих операций, чем у объединенных сил.

¹⁴ Опять см.: Woodward and Robinson, *One Hundred Days* («Сто дней»).

¹⁵ Там же.

¹⁶ См.: De la Billiere, *Storm Command*. («Штормовая команда»).

Многонациональные операции

ППС — это часть большой проблемы, вызванной многонациональными операциями, где обеспечение мира или его укрепление нуждается в деликатном рассмотрении баланса военных и политиков, а в дальнейшем делает неясными их роли. В миротворческих операциях, таких как в Боснии и Косово, многие из этих проблем базируются на сопротивлении со стороны стран уступать командующему вооруженными силами больше, чем тактический контроль, и оставлять за собой право конечного вето на решения, которые их не устраивают¹⁷. Но эти операции также представляют новые внутренние вызовы вооруженным силам, особенно требования к военным принять политическую роль. От командующего до солдата требования в необходимости политической чуткости к местным условиям и согласования специфического хода событий являются основными. Также повседневной необходимостью считается наличие инициативного и профессионального персонала¹⁸.

Возрастают осложнения в многонациональных операциях в условиях боевых действий. Натовская кампания против Югославии явила классический пример внутренней игры между политиками и военными в связи с необходимостью в проведении таких операций. Снова командующие НАТО, говоря о ведении боя со связанными за спиной руками, ссылаются на предыдущие задачи в воздушных операциях и отказ политического руководства санкционировать наземные операции, обеспокоенного возможным отсутствием общественной поддержки¹⁹.

Потенциальная напряженность между политической и военной составляющей распространяется на все важные фазы развития, восстановления и построения мира. Участие НАТО на Балканах, а теперь и в Афганистане окончательно продемонстрировало неотемлемую внутреннюю зависимость политической и военной составляющих в достижении долговременных целей безопасности, стабильности и развития. Результатом изучения опыта НАТО стала концепция Всеобъемлющего Политического Влияния. В котором последним «проявившимся» понятием стало Всеобъемлющее Сближение. Успех таких миссий предполагает сотрудничество военной и гражданской сторон для взаимной поддержки и усиления. Координация и кооперация необходимы не только на всех уровнях военно-политического взаимодействия, но также между организациями с различными компетенциями, государственными и негосударственными организациями. Неудовлетворительное состояние отношений между военными и некоторыми негосударственными организациями указывает направление работ.

О таком Всеобъемлющем Сближении конечно легче говорить, чем его достичь. Оно предполагает лучшее понимание и уважение специфических ролей всех важных участников и большую заинтересованность в координации и кооперации. Необходимость достичь про-

¹⁷ Командующие сил Косово и Скопье часто жаловались на нежелание некоторых стран выполнять их решения, особенно в передислокации войск.

¹⁸ Новая форма военного участия ведет к созданию новых форм военно-гражданского сотрудничества (ВГС) офицеров большинства вооруженных сил в Европе. Соединенные Штаты уже выиграли в этой зоне. В противовес мышлению некоторых участников, эта деятельность, или деятельность по возрождению наций, поддерживается военными. Полевые визиты к силам НАТО в Боснии и Косово дали возможность увидеть проявление огромной гордости, которую ощущают солдаты всех наций, оказывая помощь местным общинам в преодолении разрушительных последствий войны. Многие из задач не подлежат выполнению миротворцами, поэтому необходимо практиковать базовые военные умения. Повсюду большинство военных командующих верят, что ошутимые ротации будут оказывать содействие тому, чтобы военная компетентность специалистов не деградировала. Другими словами, выполнение повседневных задач, поставленных на Балканах, не должно быть принципиально прекращено после настоящей военной работы, которая полностью выполнена, и должно рассматриваться как фундаментальная и исключительно необходимая часть спектра вклада военных в решение конфликта.

¹⁹ Для наилучшего описания операций в Косово и проблем видения политических и военных требований к такому типу операций см. работу генерала американской армии в отставке Уэсли К. Кларка «Ведение современной войны» (Oxford: Public Affairs, 2001).

гресс во Всеобъемлющем Сближении найдет свое отображение в новой стратегической концепции НАТО, разрабатываемой до конца 2010 года.

Результатом должно стать размывание границ между военной и политической сферой влияния и компетенции, возростание взаимопонимания. Для военных это означает воспитание большей политической осведомленности – требование уже введенное в воинскую образовательную систему большинства стран. Таким же образом тенденция к большей образованности побуждает к большей политической осведомленности и уменьшает традиционное различие между военной и политической сторонами. Классический военный ответ на вопрос политического характера часто можно было услышать во время холодной войны: «Я всего лишь солдат — все вопросы к моим политическим руководителям». И это всегда ошибочное утверждение будет звучать уже реже. Для политиков эти усовершенствования предполагают лучшее понимание требований военных операций, того, как работают военные, каковы уникальные особенности их культуры.

Закупка военного оснащения

Закупка военного оснащения предлагает другой пример потенциального недоразумения. Часто военные соображения по поводу наиболее подходящего выбора систем вооружения вынуждены подчиняться экономическим, промышленным и политическим соображениям. С проверкой закупок любых основных систем вооружения — та же история; конечный выбор редко осуществляется, исходя только из военных нужд. Результат заключается в том, что военные часто ощущают себя обделенными из-за того, что не получают оптимальных систем вооружения.

Военные и общество

И последнее. Особой проблемой является то, следует ли военному образу жизни отражать стандарты общества, например трудоустраивать женщин или принимать мужчин нетрадиционной сексуальной ориентации. Недавние дебаты в Соединенных Штатах и Великобритании указывают на значительное сопротивление со стороны военных на политическое давление в этом аспекте. Это снова поднимает проблему обособления военных и определения степени, в которой политическая сторона должна настаивать на политизации военных, чтобы это не стало преградой для их эффективности²⁰.

Каждый из вышеупомянутых аспектов был детально изучен; цель этой статьи заключается только в том, чтобы обозначить проблему. Дискуссии определили возможные сферы конфликтовать, в обязанностях военной и политической сторон в налаживании обороны, а также

²⁰ Для детального обсуждения этих проблем см.: Кристофер Дандекер «Необходимость быть разными: Военная уникальность и военно-гражданские отношения в современном мире», *RUSI Journal*, июнь 2001 г., с. 4. Проблема касается прямой причастности военного персонала и гражданских служащих к политике. В большинстве стран Альянса военный персонал неохотно втягивается в политику: в Великобритании они положительно не желают этого. Например, «в Соединенном Королевстве высказывания общественной мысли о делах, которые являются политически неоднозначными или показывают преимущество одной политической партии над другой, считаются нарушением профессиональной этики». Предоставлено А. Крагом, заместителем Генерального секретаря, на семинаре «Демократическая подотчетность вооруженных сил», Прага, апрель 1995 г. Это нетипичный случай для всех стран — в армии Германии существует концепция, согласно которой солдат имеет те же права, что и гражданин. Этот подход вытекает из недавнего прошлого и означает, что никогда больше немецкая армия не пойдет против общества. Также стоят вопросы о правах солдат, входящих в объединения и ассоциации, каким образом следует гарантировать или защищать их благосостояние, или же имеется в виду только сам характер военной профессии, которая делает акцент на дисциплине, преданности, безоговорочном повиновении. Опять же, разные страны придерживаются разных позиций. Чтобы узнать об этом, следует обратиться к докладу «Права членов ассоциаций профессионального состава вооруженных сил». Документ 9518, Комитет юридических дел и прав человека; Ассамблея Совета Европы, 15 июня 2002 г.

показали, что разные интересы и разное восприятие соответствующей деятельности будет продолжаться и что возникшая напряженность потребует постоянного сбалансирования.

Роль парламента

Перед исследованием степени влияния парламента на развитие и обеспечение обороны следует обратить внимание на два основных замечания. Во-первых, в идеальном мире роль парламента заключается не только в том, чтобы поддерживать исполнительную власть, но и в том, чтобы выражать свою собственную индивидуальность и влиять на развитие и имплементацию политики²¹.

Однако на практике многие парламента по своей воле уступили инициативу исполнительной власти. Это особенно проявляется в сфере политики и обороны, где существует широко распространенная мысль о том, что оборона и безопасность являются прерогативой исполнительной власти. Отчасти парламентаское влияние находится под давлением, навязанным исполнительной властью; парламента способны изменять или пересматривать законопроект, но гораздо реже говорить «нет». Во-вторых, многие из характеристик обороны, описанных выше как задерживающие или осложняющие работу исполнительной власти, применяются равным образом и к парламентам, и даже в большей степени. Важность парламента в сфере обороны должна быть самоочевидной. Ни одна политика обороны не может строиться без поддержки общества, которое следует защищать. Как избранные представителями народа парламентарии находятся в центре демократической системы. Они представляют электорат, из которого формируются вооруженные силы и чьи налоги оплачивают их пребывание у власти. Парламенты выполняют двойную функцию в том смысле, что они должны и влиять на общественную мысль, и отображать ее. Их задачами являются объяснение и утверждение военных затрат; объяснение причин размещения военного персонала за границей и того, почему такое размещение иногда может привести к людским потерям.

В этом аспекте следует разработать политику с учетом того, что ситуация, в которой общественная поддержка использования вооруженных сил должна быть непоколебимой, изменяется. В случае отсутствия прямой угрозы, как это было во время холодной войны, вооруженные силы увеличивались в связи с кризисными и конфликтными ситуациями, которые требовали применения войск с целью защиты власти и быстрого реагирования. Здесь есть два соответствующих последствия. Во-первых, эти миссии являются очень требовательными в условиях использования человеческих ресурсов и необходимых транспортных средств и их укрепления: многие страны Альянса страдают от перенапряжения как результата размещений в Боснии и Косово. Во-вторых, характер некоторых операций заставляет своевременно проводить с парламентами консультации, которые проходят чрезвычайно тяжело. Такие тенденции также должны включать общественную поддержку. Многие из этих конфликтов являются «отдаленными» в том смысле, что они не возникают для того, чтобы представлять непосредственную угрозу национальной безопасности, а еще и средства массовой информации уверяют, что страдает общество. Это провоцирует парламентаские дебаты, чтобы «сделать что-нибудь». В то время, когда большая часть общественности призывает к поддержке использования своих вооруженных сил в таких ситуациях, никогда не бывает должного уровня поддержки для таких возникающих событий. Это трудно вы-

²¹ Роль парламента в сфере безопасности не может быть отделенной от роли парламента в целом. Для обсуждения влияния на бюджетные процессы обращайтесь к «Требованиям к отчетности исполнительной власти: Изменения роли парламента в бюджетном процессе», Palais du Luxembourg, Париж, 24–25 января 2001 г. Международный симпозиум руководителей парламентаских бюджетных комитетов, организованный финансовым комитетом Французского сената и Организацией экономического сотрудничества и развития.

числить как для тактиков, так и для политических деятелей. Следовательно, парламентская поддержка необходима как можно раньше.

Важность парламентов в сфере обороны несомненна. Однако необходимо согласование того, какую роль они играют. Ключевой вопрос заключается в том, насколько значительное влияние и контроль парламента следует ввести, чтобы повлиять на развитие бюджета обороны, организацию и управление вооруженными силами; насколько детально и тщательно парламентарии должны изучить оборону?

Конечно, никакой единой модели не существует — парламенты стран Альянса проявляют разные степени влияния и различными способами²². Основное размежевание очерчено между теми, кто осуществляет прямое влияние через формальную силу консультаций и решений, и теми, кто влияет опосредованно через собственную способность удерживать исполнительную власть подотчетной, хотя бы и «после события».

На одном конце спектра находится американский Конгресс, который подчиняется положениям Конституции и распределения власти, играет влиятельную роль в развитии американского оборонного бюджета. Конгресс удерживает Департамент обороны подотчетным, часто даже в мелочах, в сверхжесткой манере, навязанной исключительно теми, кто занимается чрезмерным микро-менеджментом.

В первые годы переходного периода Конгресс часто рассматривался как образец для тех, кто выступает за настоящее законодательное влияние²³. Однако здесь сразу же возникают два очевидных фактора. Полномочия Конгресса являются продуктом и специфическим соответствием американской Конституции, они нуждаются в особой поддержке инфраструктуры штата работников комитетов, экспертов, организаций обеспечения и надежных ресурсов.

на другом конце спектра пребывает английский парламент, чей прямой контроль состоит в голосовании за оборонный бюджет как общую цифру, один раз в год, плюс разнообразные слушания. При этом правительство не должно получать парламентского одобрения для принятия решения о специфических затратах. Парламент имеет незначительное влияние на развитие английского оборонного бюджета, эта проблема остается в руках исполнительной власти. И опять-таки следует отметить, что эти отношения исторически сложились в Британии, и развитие сильной исполнительной власти зависит от высокопрофессионального и относительно ограниченного в своих взаимодействиях гражданского персонала.

Функция британского парламента, его Комитета по вопросам обороны должна рассматриваться в другом контексте. Она играет главную роль в формировании общественного мнения и делает сферу обороны более прозрачной благодаря сосредоточению внимания на слушаниях и обсуждениях докладов²⁴. Таким же образом Национальная аудиторская служба, которая подотчетна Парламенту, удерживает правительство на твердом соблюдении правил, специально наблюдая за тем, насколько эффективно ведутся затраты.

Большинство других парламентов осуществляют влияние значительно более прямое, чем Великобритания, но скорее проигрывают модели Конгресса. Немецкий бундестаг, парламенты Дании и Нидерландов предлагают более удачные модели, поскольку они удовлетво-

²² В 2002 году в совместном кооперативном проекте ДКВС и Парламентская ассамблея НАТО осуществили всестороннюю оценку полномочий парламента в сферах обороны и безопасности в девятнадцати странах — членах НАТО. См. Приложение 1.

²³ Это случилось из-за того, что Конгресс очень спешно давал советы и оказал помощь новым парламентам через Службу исследований Конгресса.

²⁴ Для объективной оценки роли английского парламента см.: доклад Брюса Джорджа, члена парламента (действительного главы избранного комитета по вопросам обороны), на семинаре «Rose-Roth» «Вооруженные силы в демократических обществах», замок Эрманх, 23–26 июня 1996 г.

ряют формальную консультативную власть по таким проблемам, как приобретение оснащения и размещение войск.

Исходя из этих общих размежеваний прямого и косвенного влияния, парламентская деятельность может быть объединена по трем широким сферам: подотчетность, контроль, прозрачность.

Подотчетность

Все парламенты удерживают свои правительства в духе подотчетности путем ежегодного голосования по бюджету, которое считается конечным процессом долгодействующих проверок, как в американской модели, приблизительно ли формальному подтверждению, как в британском варианте. При любой модели «власть кошелька» необходима, чтобы каждое правительство могло объяснить и оправдать затратные требования путем слушаний или созданием специальных комитетов для рассмотрения специфических событий, о чем свидетельствуют недавние примеры. Так, парламент Канады провел расследование поведения канадских солдат в Сомали, парламент Бельгии разобрался в событиях, которые привели к гибели бельгийских миротворцев в Руанде²⁵.

Контроль

Однако решающей проблемой считается уровень, на котором контроль превращается в реальное влияние на решения исполнительной власти. Парламентская власть — это важный инструмент влияния. Во многих странах парламентская власть отвечает за приобретение основных систем ядерного вооружения.

Несколько парламентов Альянса имеют конституционное право обладать информацией о размещении вооруженных сил за границей, незначительное количество имеет право участия в формальной власти. Новые миссии будут повышать требования к тому, чтобы быть осведомленными во времени срочного базирования и проинформированы о сроке размещения²⁶. В дальнейшем будет опротестован баланс между демократической и военной трудоспособностью. Подобно этому применение войск в условиях кратковременной войны, например во время воздушной кампании в Югославии или недавней операции в Афганистане²⁷, отражает эти требования. Однако во всех странах Альянса, независимо от формальной власти или консультации, парламентская поддержка — это условие участия в таких контингентах.

²⁵ Профессор Д. Дж. Уинслоу «Парламентское расследование в Канадской миротворческой миссии в Сомали». Статья представлена на IV семинаре «Укрепление парламентского контроля международного военного сотрудничества ПК ВС / Институты в Евро-Атлантической зоне», Брюссель, 12–14 июля, 2002 г., доступно через публикации секции ДКВС на web-странице или <http://www.dcaf.ch/pcf/virtualibrary/publications/cf17.pdf>. См. также доклад парламента Бельгии об убийстве бельгийских миротворцев в Руанде «Парламентская комиссия: расследование событий в Руанде», бельгийский сенат, 6 декабря 1997 г.

²⁶ Для сравнительного обзора полномочий парламентов в операциях по поддержанию мира см.: Ганс Борн и Марлен Уршелер «Демократическая подотчетность и парламентский контроль многонациональных операций по поддержанию мира: Полномочия и действия парламентов 17 стран». Статья представлена на IV семинаре «Укрепление парламентского контроля международного военного сотрудничества ПК ВС / Институты в Евро-Атлантической зоне», Брюссель, 12–14 июля, 2002 г., доступно через публикации секции ДКВС на web-странице или <http://www.dcaf.ch/pcf/virtualibrary/publications/CF22.HANS.BORNMARLENE.URSCHELER.pdf>

²⁷ Специальные силы из нескольких стран НАТО, включая Данию, Соединенное Королевство и еще несколько стран, приняли участие в возглавляемой США операции против «Аль-Каиды», в которой имели место очевидно специфические действия. Было бы интересным узнать, каким образом консультировались парламенты относительно размещения сил и консультировались ли вообще. Такие операции проливают свет на необходимость своевременных консультаций с целью военной эффективности операций.

Большинство парламентов также несут ответственность по ратифицированным договорам, включая расширение НАТО. Возникает реальный вопрос: насколько должны вмешиваться парламенты в становление политики обороны и ход дел вооруженных сил, например, должны ли они быть проинформированы или осведомлены по оперативным вопросам или по проблемам развития стратегии и доктрины; или по вопросу закупки оружия?²⁸

Снова возникает проблема разделительной линии между военными и политиками. Как говорилось выше, здравый смысл подсказывает, что существует много сфер, где парламенту не следует быть непосредственно втянутым в дискуссию о том, как вести дела военным. С другой стороны, парламент должен владеть полной информацией посредством регулярного или одноразового консультирования, все сферы обороны должны быть открытыми для парламентского контроля и проверки. Исполнительная власть должна быть уступчивой и гибкой, имея собственную ответственность, но должна всегда быть подотчетной парламенту.

Прозрачность

Парламентские слушания и доклады помогают сделать сферу обороны более прозрачной и расширяют общественную осведомленность в сфере обороны. Они играют важную роль в создании настоящего общественного консенсуса в сфере обороны. Парламентская работа в данной сфере должна сформировать важную составляющую пространства безопасности и создать общность сферы обороны, в которой безопасность обсуждается свободно и открыто; работа прекращается для того, чтобы быть собственностью и прерогативой меньшинств.

Дискуссия относительно роли парламентов не может быть полной без упоминания об их роли в широком спектре военно-гражданских отношений. Парламентарии формируют естественную связь между вооруженными силами и обществом. Многие парламентарии имеют особые отношения с военной сферой потому, что они по своему назначению владеют военными средствами или защищают производство, или же сами получили военное образование. Комитеты обороны часто проявляют активность в контроле над благосостоянием солдат и соблюдением их прав.

Что же мешает эффективной парламентской роли в сфере обороны?

Кроме определения модели и уровня участия, парламентская эффективность зависит от хорошо проинформированных и осведомленных парламентариев. Однако же специфический характер обороны делает проблематичным овладение соответствующими умениями.

Как субъект сфера обороны всегда тяготеет к секретности (в том смысле, что распространение какой-либо адекватной информации часто ограничено из-за проблем национальной безопасности) и эксклюзивности. После окончания холодной войны этот фактор стал менее решающим, но требование конфиденциальности все еще ограничивает распространение реальной информации. В частности, исполнительная власть не желает делать доступной соответствующую информацию на основе ее деликатной природы. Членство в международных организациях, таких как НАТО, часто используется как причина, чтобы скрыть информацию согласно правилам организации, которые всегда действуют на уровне наиболее безопасного сознания. Парламенты имеют дело с конфиденциальными вопросами разных направлений. Большинство работают на основе «необходимо знать», хотя «что именно необходимо знать» — решает исполнительная власть. В некоторых случаях проводятся закрытые слушания, чтобы удовлетворить эти требования.

²⁸ Некоторые парламенты сначала предпринимают попытку микроменеджмента своих вооруженных сил, пытаясь даже, например, писать военную доктрину. Часто эта степень вмешательства имеет место скорее в связи с подозрением по отношению к военным, чем с реалистической оценкой того, что реально и выполнимо.

Эксклюзивность в смысле чувствительности военных к гражданским вмешательствам «на свою территорию» уже обсуждена. Эта чувствительность в большинстве случаев провозглашается по отношению к парламентариям из-за их настояния на нехватке экспертиз. В некоторых частных случаях непонятно, почему от точки зрения военных профессионалов «униформное» вмешательство может иметь далеко идущие последствия для жизни персонала. Исполнительная власть в целом часто противостоит парламентскому вмешательству в оборону и политику. Однако нежелание сотрудничать с парламентом является неправильным и нерациональным. Оно неправильное, так как не согласовано с принципами демократии. Оно нерационально, так как парламентская проверка может стать исключительной парламентской поддержкой. Необходимость сотрудничества с парламентами, как ска-зали бы американцы, «очевидно просто»²⁹.

Успешные рабочие отношения между тремя компонентами демократического контроля над вооруженными силами — гражданскими лицами, военными и парламентариями — зависят от разных факторов, которые отображают умение и профессионализм. Однако развитие умений и взаимопонимания требуют времени и усилий. И то, и другое считается необходимой поручкой гражданского и военного профессионализма. Но не для парламентариев, которые первые попадают в атмосферу конкурентного внутреннего давления. Кроме того, в нескольких странах много голосов избирателей досталось экспертам в области обороны и внешней политики. Однако сфера обороны не является особой формой изысканного искусства, понятной только привилегированной или посвященной элите. С соответствующей инфраструктурой парламента смогут развивать свою компетентность и необходимые умения для выполнения ответственных решений, чтобы требовать подотчетности от исполнительной власти.

Поддерживающая инфраструктура

Эффективное вовлечение парламента в сферу обороны лучше всего достигается с помощью соответствующей инфраструктуры, которая должна включать квалифицированный штат, чтобы предоставлять достоверную информативно-совещательную консультацию при подаче документов правительством; отделы по изучению и независимому исследованию для обеспечения непредубежденного и объективного анализа и критических и независимых средств массовой информации. Парламенту необходимо иметь доступ к разносторонним источникам информации и возможность независимых обсуждений, таким образом, его не заставят изменять или автоматически принимать правительственные решения.

Межпарламентские организации формируют важную часть соответствующей инфраструктуры. Как межпарламентская ветвь НАТО, Парламентская ассамблея НАТО длительное время была трансатлантическим форумом парламентского диалога, источником просвещения, информации и опыта для своих членов. Это сыграло огромную роль в содействии законодателям при создании более эффективного влияния на национальную политику обороны через свои национальные парламента и требования подотчетности исполнительной власти.

²⁹ Яркий пример взаимовыгодного подхода к сотрудничеству был продемонстрирован во время недавнего визита ПА НАТО в Словению. Одна из наиболее выразительных ролей контроля осуществляется Комитетом внешних дел парламента Словении по мониторингу и одобрению всех усовершенствований в переговорах с ЕС — до такого уровня, что Комитет планирует переехать в Копенгаген на последующих стадиях переговоров.

На вопрос об их реакции на такой уровень сложности, заместитель министра отметил, что сначала это было реальной помехой из-за действительно технического характера проблем, но теперь это уже расценивается как настоящее преимущество, так как, парламент гарантирует поддержку в ликвидации осложнений.

Парламентская ассамблея НАТО — это скорее политика влияния³⁰, чем орган, выстраивающий политику. Характер процесса принятия межправительственных решений НАТО, которые базируются на согласованиях, означает, что вклад межпарламентских дополнений заключается, прежде всего, в создании большей прозрачности политики Альянса и сотрудничества в достижении странами-участниками НАТО консенсусов в решении общих вопросов. Прямое влияние на политику НАТО осуществляется через национальные парламенты³¹. Очевидно, есть надежда, что в развитии политики Альянса правительства — члены НАТО принимают во внимание и учитывают коллективный парламентский голос, как отобразено в обсуждениях, докладах и резолюциях Альянса.

С 1989 года роль Ассамблеи распространилась через интеграцию в ее работу стран Восточной и Центральной Европы (ВЦЕ). Эта «небогатая» программа ныне включает специальные семинары по проблемам особенностей местных или региональных интересов, учебную программу для парламентского штата³², специальные договоренности о сотрудничестве с Россией и Украиной, парламентский диалог со странами Средиземноморья, новые парламентские инициативы.

Предмет деятельности продемонстрирован обязательством Ассамблеи демократизировать процессы в странах ВЦЕ и укреплять их путем распространения законодательного опыта, равно как положительного, так и отрицательного. Парламенты трех Балтийских государств были среди первых, кто присоединился к Парламентской Ассамблее НАТО с момента получения независимости. Первый «Rose-Roth»-семинар состоялся в Вильнюсе в трудный 1991 год, когда все еще существовала неясность и неопределенность в сроках возвращения российских вооруженных сил в Россию. Позднее состоялись подобные семинары в Риге и Таллинне. С этого времени парламентарии и штат парламентов стали активными участниками деятельности Ассамблеи. Это участие помогло парламентариям НАТО узнать из первых уст о проблемах, с которыми столкнулись новые демократии, и разрешило им убедиться во впечатляющем прогрессе в политической, военной и экономической сферах, достигнутом во всех трех государствах.

³⁰ Парламентская ассамблея НАТО, основанная в 1955 году Брюссельским секретариатом, включает в целом 214 национальных парламентов из 19 стран НАТО. Ассоциация делегаций от 17 наций, 9 — со статусом парламентского наблюдения, Европейский парламент также являются участниками в широком аспекте деятельности и встреч Ассамблеи. Парламентская ассамблея и Ассамблея Западного Европейского Союза также представили делегации на Ассамблею. Для обсуждения роли ПА НАТО см. статью, представленную на 4 семинаре по укреплению парламентского контроля, 12–14 июня: «Роль Парламентской ассамблеи НАТО». Статья подготовлена на семинар по проблеме парламентской важности европейской безопасности политики обороны, Гаага, 14 мая 2001 г.

³¹ Появление Европейской безопасности и политики обороны (ESDP) открыло дискуссию по вопросам демократической отчетности и мининституциональной битвы между Ассамблеей ВЕС и Европейским Парламентом как главными героями. Подобно НАТО, ESDP — это межправительственная организация и, таким образом, прямая отчетность принадлежит национальным парламентам, обеспеченным работой межпарламентских Ассамблей. Однако частичное совпадение ESDP и CFSP и проектами фондовой комиссии в постконфликтных зонах, таких как Балканы, заставили Европейский парламент строго придерживаться правил. Дискуссия продолжается. Недавно созданные отношения сотрудничества между Европейским парламентом и ПА НАТО, также внесли вклад в эту сферу и добавили необходимый уровень прозрачности в устав ESDP.

³² «Rose-Roth»-семинар, названный в честь двух членов Конгресса, которые основали программу и создали необходимые фонды через соответствующие институты США. «Rose-Roth»-семинар, основанный на двух факторах: признания сложности и значимости проблем, которые появляются перед новыми демократиями в становлении эффективных демократических институтов, и признании того, что ПА НАТО имеет возможность помочь. Неоценимые программы «Rose-Roth» состоят из трех компонентов: интеграция восточно-европейских парламентов во все аспекты работы Ассамблеи, организация специальных семинаров и обучение работников для парламентского штата. Семинары (более 53) и обучение работников сфокусировано на предоставлении советов и экспертиз в развитии демократического контроля. Программы пользуются успехом не только в получении практического опыта, но и в демонстрации политических обязательств и солидарности.

Страны переходного периода

Необходимо отметить, что большинство описанных прежде препятствий в установлении норм демократического контроля над вооруженными силами стоят перед новыми демократиями³³. Однако переходный период увеличил число проблем. В некоторых сферах проблемы были большими. Пока все переходные страны решали подобные проблемы как наследие своего коммунистического прошлого, каждая отдельная страна имела свою собственную характерную особенность, которая делала пути к изменениям разными. Страны Балтии, например, должны были начать с наброска развития своих собственных вооруженных сил. Они не имели ни необходимости сокращения и реструктуризации раздутых вооруженных объединений, ни необходимости иметь дело со сверхтяжелыми и часто непокорными офицерскими корпусами. Но все-таки никто не начинал с чистого листа бумаги. Они, подобно другим, должны были иметь дело с бременем коммунистического законодательства, менталитетом и отношениями, трудностями внедрения инициатив и ответственности. Скорее всего, наибольшей проблемой было установить на местах необходимые механизмы, а потом заставить их работать.

Большинство из стран-претендентов стали на путь ликвидации этих препятствий. Они добились соответствующих механизмов, практик и процедур эффективного демократического контроля. Создание доверия и конфиденциальности как основы эффективного демократического контроля над вооруженными силами потребует времени, так как означает изменение отношения и традиций. Конечно, краткосрочные проблемы остаются. Но истиной является то, что отношения между вооруженными силами и обществом постоянно развиваются.

Выводы

В этой статье делается акцент на централизации отношений между исполнительной властью и парламентом, между военной и политической сторонами в целях обеспечения эффективного демократического контроля. В странах Альянса напряжение, присущее этим отношениям, адсорбировано традициями и практикой и стало настоящим элементом динамики демократического правительства. Те же процессы будут происходить тем же способом в странах, которые осуществили или же осуществляют переход к демократии.

Каждая страна должна найти свой путь в осуществлении прогрессивных преобразований. Конечная цель та же: предоставить соответствующее место обороне и военным в наших обществах. Для достижения этой цели необходимо делиться идеями и знаниями, изучать уже имеющийся опыт. Но точно выбранный маршрут должен быть определен силами и ответственными факторами в самих странах.

³³ Для вдумчивого анализа опыта, проблем и прогресса, осуществляемого четырьмя парламентами, см.: Давид Биц «Сравнение основ парламентского контроля: Польша, Венгрия, Россия и Украина». Представлено на семинаре «Демократический контроль над вооруженными силами в Хорватии», Загреб, 26 октября 2001 г.

ИЗУЧЕНИЕ ЛУЧШЕГО ОПЫТА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ¹

Ганс Борн²

Введение

Уинстон Черчилль однажды назвал парламент мастерской демократии, и действительно понятно, что парламент играет главную роль в любом демократическом режиме, хотя эта роль может быть различной в зависимости от политической системы страны. И несмотря на то, что парламенты отличаются друг от друга, они имеют общие черты, выполняя три фундаментальные функции: представлять народ, создавать (или формировать) законы и осуществлять надзор. Воплощая желания людей, парламенты принимают новые законы и осуществляют контроль над деятельностью правительства по внедрению их политики в жизнь. То есть, парламенты — это посредники между правительством и народом³.

Парламенты — это краеугольные камни демократии. Ни одна сфера, ни одно ведомство правительства не может быть освобожденным от парламентского контроля, включая все организации сектора безопасности. В этой работе мы умышленно употребляем термин «сектор безопасности», а не «сектор обороны», так как армия является важным часовым государством. Другие «дежурные» — это полиция, погранвойска, полувоенные единицы, службы безопасности и частные организации безопасности. Парламенты должны всесторонне развивать политику безопасности, а также контролировать все организации безопасности. Парламентский контроль будет полным только в случае контроля пяти основных составляющих, а именно: политики, кадров, финансов, поставки оборудования и системы оружия.

Парламентский контроль сектора безопасности не существует сам по себе. В сущности, главным принципом парламентского контроля является подотчетность правительства и обеспечение равновесия между политикой безопасности и обществом путем согласования целей, политики и процедур военных и политических лидеров. Во многих странах само согласования военных и политических целей, а не опасность военного переворота, остается наибольшей заботой парламентов.

¹ Эта работа была представлена на Парламентском симпозиуме «Парламенты и реформа сектора безопасности в Боснии и Герцеговине», который проходил 7–10 марта 2002 года в Сараево, Босния и Герцеговина и был организован Центром исследований по проблемам безопасности (Сараево, Босния и Герцеговина) и Центром Европейских исследований по проблемам безопасности (Гронинген, Голландия). Мы хотели бы поблагодарить Центр исследований по проблемам безопасности в Сараево за перевод Боснийского варианта этого текста.

² Старший сотрудник ДКВС.

³ «Правительство» имеет различное значение в разных странах. В этой статье это слово относится к руководству на политическом уровне, то есть к Президенту, премьер-министру или министрам, а также к главам департаментов.

В этой работе рассматривается наилучший опыт, который используется парламентами всего мира. Перед тем как представить некоторые аспекты этого опыта, рассмотрим целесообразность демократического контроля и некоторые методологические вопросы, которые оказывают содействие пониманию этого опыта.

Актуальность

Много парламентов, особенно в тех странах, где демократия еще не функционирует нормально или еще только формируется и крепнет, сталкиваются с трудностями в понимании сложности сектора безопасности, получая и оценивая соответствующую военную информацию. Парламенты с еще неокрепшим демократическим режимом также сталкиваются с новыми сложными задачами, когда они имеют дело с парламентским контролем новых военных миссий или политикой безопасности и обороны на международном уровне. Все эти проблемы усложняются еще недостатком парламентского штата и образования в сфере безопасности и обороны.

В Европе вопрос демократического парламентского контроля над вооруженными силами переживает период возрождения. Этот вопрос занимает ведущее место в политической и научной повестке дня некоторых европейских стран по ряду причин. Во-первых, отмена обязательного призыва в армию в некоторых европейских странах (Голландия, Бельгия, Франция, Италия, Испания, Португалия) вызвала критическую полемику по вопросам демократического контроля над вооруженными силами. Многие эксперты опасаются, что демократический контроль наемной армии будет более сложным в сравнении с контролем над армией новобранцев. Во-вторых, на протяжении последних десяти лет все европейские страны были втянуты в процесс сокращения вооруженных сил, и это содействовало расширению задач, связанных с вооруженными силами, принимающими участие в миротворческих миссиях. Эти процессы реструктуризации и сокращение войск привели к уменьшению затрат на военные нужды и поставили военно-политические отношения в неблагоприятное положение. В-третьих, так как военная деятельность играет важную роль на международном уровне, то и демократический парламентский контроль над международной операцией и военными структурами также приобретает большое значение. Это относится и к малым государствам — участникам ЕС и НАТО. В-четвертых, существует требование таких международных организаций, как НАТО и ОБСЕ, относительно посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы по перестройке военно-политических отношений на демократических принципах. Без демократизации военно-политических отношений эти страны не могут стать членами западных международных организаций, более того, в большинстве переходных обществ политико-демократической реформе предшествовала реформа сектора безопасности. Перед реформированием сектора безопасности переходные общества приняли новые конституции, дав власть законодательству, и ввели гражданский министерский контроль над вооруженными силами. Это стало важным шагом, так как сектор безопасности следует реформировать демократичными способами, удовлетворяющими требованиям общества, а не только функциональным требованиям вооруженных сил. Эти четыре фактора свидетельствуют о возрождении демократического контроля в старых и новых демократических режимах в Европе.

Учимся по лучшему опыту

Следующие три составляющие касаются аспектов лучшего опыта: контекстуальность, политическая готовность парламентариев и значение слова «надзор».

Контекстуальность

Контекстуальность относится к теме универсальных демократических стандартов. Наилучшего опыта парламентского контроля, т.е. наилучшего способа осуществления парламентского надзора над сектором безопасности просто не существует. Более того, общепринятый опыт, законные процедуры и парламентские структуры, которые действуют в одном демократическом режиме, могут быть неприемлемыми в другом. Эта разносторонность демократического опыта и систем и является сутью демократии: каждая страна имеет право выбирать свой путь относительно военно-гражданских отношений. И хотя нет единых норм военно-гражданских отношений, все же существует общее соглашение о том, что демократические режимы остаются верными демократическим принципам военно-гражданских отношений. Парламентский контроль сектора безопасности — условие демократии.

Политическая готовность парламентариев

Парламентский контроль во многих странах является ограниченным из-за отсутствия организации парламентского штата и компетенции. Лучший опыт, как было подчеркнуто в подразделе 3, показывает, что парламенты сталкиваются с этими проблемами на пути к эффективному контролю. Сейчас мы хотим обратиться к вопросу политической готовности как важному фактору, стоящему на пути эффективного контроля.

Пока избранные представители не возьмут на себя обязательства заставить правительство быть им подотчетным, ни одна конституционная власть, ни ресурсы, ни наилучший опыт не сделают парламентский контроль эффективным. Если парламентарии не желают использовать свою власть, чтобы тщательно изучить работу правительства, то от конституционной или другой юридической власти будет мало пользы. Парламентарии могут и должны интересоваться изучением сектора безопасности по ряду причин. Наиболее важной причиной является политика партии. В большинстве случаев парламентские политические партии, которые представлены в правительстве, не очень критикуют своих правительственных коллег. В результате наилучший опыт и средства парламентского контроля не будут использованы для контроля над правительством, за исключением непредусмотренных ситуаций, в случаях крайней необходимости. Вторая причина — это уверенность парламентариев в том, что сектор безопасности неинтересен и не является решающим для избирателей. Так как парламентарии прилагают усилия, чтобы быть избранными или переизбранными избирателями, они обращают свое внимание на такие секторы, как занятость населения, благосостояние, проблемы работы и пенсионной системы или просто стоимость хлеба или бензина.

Значение слова «надзор» («контроль»)

Существует много различных слов, чтобы обозначить парламентское участие в секторе безопасности. Первое понятие — это слово «надзор», которое определяет перечень определенных правил для правительства и его институтов, с помощью которых осуществляется контроль над работой правительства. Второе понятие — это «хорошее управление», которое относится к целой системе демократического управления сектором безопасности, где парламенту следует играть важную роль. Третьим, наиболее употребительным понятием является слово «контроль». В английском языке слово «контроль» имеет более широкое значение, чем во многих других языках. В английском языке «контролировать» означает «править», «сообщать» и даже «управлять» и является противоположным слову «проверить». Каждое понятие имеет свои преимущества: хорошее руководство относится к систематическому подходу, «надзор» означает широкий подход, а «контроль» — влиятельный подход, который используется парламентом для управления сектором безопасности. Мы использовали слово «надзор», так как «руководство» имеет очень широкое значение (име-

ет отношение к целой политической системе). Понятие «контроль» нами не используется, так как имеет узкую коннотацию слова «проверить».

Разумеется, что каждое понятие представляет специфическую и отдельную политическую систему или культуру. Помня о парламентском надзоре, сущностью определения которого является понимание связи между парламентом и правительством: в какой мере парламенту следует участвовать в деятельности правительства. Обычно парламентарии не отдают приказы войскам, но парламент и правительство имеют распределенную между ними ответственность, которая касается сектора безопасности. Идея распределения ответственности является такой же весомой и для отношений между политическими и военными лидерами. Эти две группы не следует рассматривать как соперников с антагонистическими целями. Наоборот, политические и военные лидеры нуждаются в помощи друг друга, так как хотят достичь эффективной политики безопасности, которая бы удовлетворила и военных, и требования общества. Вот почему демократический надзор не только означает команды и приказы, но также включает диалог и сотрудничество между политическими лидерами и генералами. Это сотрудничество должно ориентироваться на доверие, открытость, толерантность и учет точки зрения каждой из сторон.

В завершение рассмотрим разницу между демократическим и гражданским надзором. Гражданский надзор является предпосылкой, но не совсем эффективным условием демократического надзора. Вот чему научили нас авторитарные режимы XX столетия: Гитлер и Сталин имели идеальный гражданский контроль над их военными силами, но их пример надзора является нежелательным для демократического общества. В этом аспекте парламент играет важную роль, ведь он гарантирует демократический принцип контроля над сектором безопасности.

Некоторые аспекты передового опыта

Передовой опыт свидетельствует, что главной задачей парламентов являются создание условий для подотчетности правительства. Передовой опыт берет начало в некоторых странах Евро-Атлантического региона и включает опыт как «старых», так и «новых» демократических режимов. Конечно, дело не в том, что «старые» демократические режимы имеют более сильные парламенты в сравнении с «новыми». На самом деле «новые» демократические режимы боятся предыдущих форм авторитаризма и уделяют внимание тому, чтобы их парламенты имели значительное влияние. Опыт, приведенный ниже, содержит каталог возможных шагов, юридических вопросов и организационных структур, которые оказывают содействие эффективному надзору.

Парламентский комитет безопасности и обороны

Парламентские комитеты — это наиболее влиятельные организации парламентской работы. Через работу комитетов парламентарии имеют возможность организовывать свою работу и сосредоточить свое внимание на отдельных моментах. Принимая во внимание всю сложность сектора безопасности, структура комитетов должна быть хорошо развитой, чтобы парламент имел возможность влиять на правительство. Действующие парламенты имеют несколько комитетов, которые занимаются каждым звеном политики правительства, и звено обороны или сектора безопасности не является исключением. Комитеты являются жизненно необходимыми, так как они способны детально рассматривать работу правительства, а также оказывать содействие сотрудничеству между парламентариями, принадлежащими к разным политическим партиям. Действующий комитет имеет следующие характеристики:

- ✓ их функционирование и полномочия базируются на процедурных нормах (правилах);
- ✓ они контролируют свои планы (повестки дня, проблемы, сроки, частоту встреч), а также инициируют изменения в законодательстве;
- ✓ они принимают во внимание второстепенные отчеты;
- ✓ существует постоянный внутренний комитет, который координирует работу сектора безопасности, комитета обороны, комитета внутренних дел, комитета по вопросам бюджета, комитета по экономическим вопросам и комитета внешних дел;
- ✓ глава комитета — член парламента, имеющий опыт работы в парламенте в сфере обороны и политики безопасности;
- ✓ комитет может требовать присутствия министра обороны на заседаниях комитета;
- ✓ комитет имеет власть инициировать слушания по теме, которую считает необходимой;
- ✓ комитет требует от министров, гражданских и военных специалистов быть свидетелями на слушаниях;
- ✓ комитет привлекает к работе неправительственных академиков НПО (неправительственных организаций);
- ✓ комитет имеет собственные залы заседаний, кадры, штат, бюджет и документацию.

Привлечение к работе разных организаций надзора из правительства и общественности

Сам парламент не может гарантировать действующий надзор над подотчетностью правительства и политикой сектора безопасности. Политики не имеют времени, ресурсов, достаточной компетенции, чтобы контролировать такой сложный и большой сектор безопасности. Эффективно действующие парламенты:

- ✓ принимают во внимание отчеты и работу таких государственных ведомств, отвечающих за контроль сектора безопасности, как судебное право, бухгалтерия-аудит (например, проверка счетов, поставок оборудования, криминальных случаев);
- ✓ приглашают гражданских специалистов принимать участие в парламентских слушаниях;
- ✓ привлекают независимые исследовательские институты и университеты проводить исследование специфических сфер сектора безопасности (преступления, вопросы снабжения оборудованием, внутренние расследования);
- ✓ гарантируют доступ ко всем документам НПО;
- ✓ оказывают содействие функционированию НПО, убирая бюрократические барьеры для юридического признания НПО и предоставляя им финансовую поддержку.

Парламенты и бюджетный контроль

Бюджетный контроль является стержнем парламентского контроля. Большинство стран уже развили или развивают систематический подход для оценивания и одобрения бюджетных предложений. Ключом к надлежащему формированию бюджета является прозрачность и подотчетность.

Действующие парламенты:

- ✓ вводят в действие законы и процедуры, которые оказывают содействие проверке парламентом прозрачности действий правительства и его подотчетности;
- ✓ гарантируют, что все бюджетные документы являются доступными для парламента и для общественности;
- ✓ владеют информацией по бюджетным вопросам;
- ✓ закрытые бюджетные вопросы являются доступными для определенной группы парламентариев;

- ✓ требуют от внешних аудиторов отчета парламента о финансовом состоянии каждого сектора безопасности;
- ✓ уполномочены одобрять или не одобрять изменения в бюджете;
- ✓ уполномочены одобрять или не одобрять любые дополнительные бюджетные затраты, предложенные министром.

Парламентский штат и другие ресурсы

Действующий парламентский надзор сектора безопасности требует опыта и ресурсов в рамках парламента. Однако практика парламента не совпадает с практикой правительства и сил безопасности. В большинстве случаев парламента имеют очень маленький исследовательский штат, в то время как правительство может положиться на штат министерства обороны или других министерств, имеющих дело с сектором безопасности. Кроме того, парламентарии избираются на ограниченный срок, в то время как гражданские специалисты и военные кадры работают все время в Министерстве обороны. Главная проблема в том, что парламентарии полагаются на информацию, представленную правительством и военными, в то время как это именно те институты, за которыми осуществляется надзор. Все это создает асимметричные зависимые отношения между парламентом, правительством и военными. Ситуация осложняется еще и тем, что сектор безопасности является недостижимой зоной в связи с типично военным делом, культурой, образованием и законами секретности. Действующие парламента развили стратегии, чтобы покончить с этой неблагоприятной ситуацией:

- ✓ в их работе они могут использовать опыт НПО (см. выше);
- ✓ международные парламентские ассамблеи и международные встречи становятся все более активными в поддержке парламента. Парламентарии проявляют активность на международных ассамблеях, на которых они обмениваются опытом и разными точками зрения с другими парламентариями разных стран;
- ✓ они имеют штаб членов парламента для поддержки и парламентариев, и парламентских комитетов;
- ✓ система гражданской службы для парламентского штата создана на месте (например, пополнение, набор, продвижение по службе), парламентский штат состоит из опытных специалистов;
- ✓ и парламентарии, и парламентский штаб принимают участие в национальных и международных семинарах и учебных турах;
- ✓ они имеют или укрепляют исследовательские центры и библиотеки.

Выводы

Демократия (или демократический надзор) не приходит сама по себе. Чтобы достичь демократии, как известно, надо бороться. Из истории мы знаем, что большинство стран боролись, чтобы стать демократическими странами и снять с престола авторитарных руководителей, будь то диктатор в стране или за рубежом. То же самое происходит и с демократическим контролем. И в странах с новым демократическим режимом, и в странах со старым ни правительство, ни организации сектора безопасности не желают отдавать свою власть и привилегии. Применение наилучшего опыта или отклонение несоответствующего является не только вопросом знаний или компетенции, но также решительности и убеждения.

В этом смысле политическая готовность каждого отдельного парламентария является решающей. Используют ли парламентарии надлежащим образом свою власть надзора? Будут ли они надлежащим образом осуществлять этот надзор, например, в случае, если их «полити-


ческие друзья» занимают должности в правительстве? Готовы ли они приложить усилия, чтобы решить сложные вопросы в случаях опасности? Желают ли они тратить свое время и энергию, чтобы создать систему руководства сектором безопасности? Отвечая на эти вопросы, мы можем о многом узнать о парламентах в странах с новыми и старыми демократическими режимами. Но политической готовности, к сожалению, нельзя научиться.

Подводя итоги, перечислим некоторые основные положения новых и старых демократических режимов. Наиболее важными вопросами являются следующие:

1. Политическая готовность парламентариев — это первоочередное условие реформы и политической парламентской системы и сектора безопасности. Если парламентарии не желают использовать свою власть, чтобы сделать правительство подотчетным, то их конституционная и юридическая власть не имеет смысла.
2. Во многих случаях парламентарии готовы, но не могут контролировать правительство и его институты из-за недостатка человеческих и бюджетных ресурсов. Такие ресурсы, как парламентский штаб, обеспечат способность парламента осуществлять надзор.
3. Политической и парламентской реформе предшествует реформа сектора безопасности, иначе реформирование сектора безопасности становится похожим на вождение машины без руля.
4. Политические и военные лидеры руководствуются распределением ответственности в реформировании сектора, ведь реформа должна удовлетворять и функциональным, и общественным требованиям.

Приложение

Перечень возможностей и проблем парламентского контроля над сектором безопасности: некоторые примеры⁴

Страна	Парламентские полномочия	Парламентские проблемы
Болгария	<ul style="list-style-type: none">• Согласно Конституции, парламент ответствен за принятие оборонного бюджета.• Санкционирование военного развертывания за границей или развертывание иностранной армии на территории страны.• Одобрение объявления войны или чрезвычайного положения президентом или Советом министров.• Парламентский комитет национальной безопасности, комитеты бюджета и иностранных дел уполномочены приглашать министра обороны, Верховного главнокомандующего или их помощников, чтобы предъявить им требования.	<ul style="list-style-type: none">• Часто различные парламентские приоритеты мешают своевременному решению проблем обороны.• Отсутствие компетенции в делах обороны среди парламентариев.• Потребность в четких согласованных распоряжениях.
Чешская Республика	<ul style="list-style-type: none">• Все решения относительно обороны принимаются президентом и должны быть одобрены парламентом.• В исключительных случаях, когда парламент не может быть созван, президент может провести военную операцию без одобрения ее парламентом.• Все, что касается вопросов обороны и безопасности, санкционирует законодательство.• Парламент играет важную роль в принятии военного бюджета и осуществляет контроль над расходами.• Ответствен за развертывание военных действий в случаях кризиса и объявление чрезвычайного положения по требованию правительства.• Одобрят любые правительственные решения об участии чешских войск в миротворческих миссиях.• Может создавать следственные комиссии по сложным вопросам в сфере вооруженных сил.	<ul style="list-style-type: none">• Парламентариям трудно получить конфиденциальную информацию (например, от службы военной разведки)• Партийная политика.• Отсутствие компетенции. 

⁴ См.: Эндрю Котти, Тим Эдмундс и Энтони Фостер «Демократический контроль посткоммунистической армии: *Guarding the Guards*», (Palgrave: London, 2001).

	<ul style="list-style-type: none"> • Принимает участие в создании и проведении политики безопасности страны. • Комитет обороны и защиты руководит вооруженными силами, полицейскими объединениями, тюремными службами и службами быстрого реагирования. 	
Венгрия	<ul style="list-style-type: none"> • Объявляет состояние войны и заключение мира. • Решает вопросы развертывания вооруженных сил и за границей, и внутри страны. • Создает Совет национальной обороны в случае войны или угрозы вторжения иностранной армии. • Если парламент не способен принять необходимое решение, президент имеет право объявить войну, состояние национального кризиса или чрезвычайное положение и может создать Совет национальной обороны. 	<ul style="list-style-type: none"> • Роль парламента в решении дел обороны ограничена широким кругом других важных вопросов, которые требуют внимания парламента. • Отсутствие опыта и основной компетенции в этой сфере. • Ни одна бюджетная программа страны не указывает на то, насколько ограничен парламентский контроль за оборонным бюджетом.
Латвия	<ul style="list-style-type: none"> • Принимает законы по вопросам обороны. • Определяет численность вооруженных сил. • Санкционирует бюджет на нужды обороны. • Назначает командующего национальными вооруженными силами. • Имеет право объявить войну или чрезвычайное положение в стране. • Подтверждает международные соглашения по вопросам обороны. • Одобряет решения об участии вооруженных сил в миротворческих миссиях. • Парламент имеет право надзора за политической национальной безопасностью и обороны. • Парламент имеет 16 действующих комитетов. 	<ul style="list-style-type: none"> • Проблемы эффективной власти. • Отсутствие опыта и знаний у членов комитетов.
Литва	<ul style="list-style-type: none"> • Главные вопросы национальной обороны решаются и координируются Государственным советом обороны, который состоит из президента, премьер-министра, главы парламента, министра обороны и командующего вооруженными силами. • Правительство подотчетно парламенту, который является главным (верховным) органом в этих делах. 	



	<ul style="list-style-type: none"> • Парламент обязуется к принятию законов, которые касаются вопросов обороны и безопасности, обеспечивая надзор за правительством в этой сфере, и одобряет бюджет на нужды обороны. • Парламент и Комитет национальной безопасности уже приобрели опыт и компетенцию по вопросам обороны и безопасности. • Комитет национальной безопасности отвечает за осуществление парламентского контроля над национальным сектором обороны, сектором государственной безопасности, гражданской защиты и защиты границ, а также над специальной службой разведки. Команда советников, административный штат и информационная служба парламента оказывают поддержку комитету. 	
Румыния	<ul style="list-style-type: none"> • Парламентский надзор осуществляется через комитеты обороны двух палат парламента. • Подготовка отчетов для законодательства. • Слушание служб гражданской обороны и информирование военных лидеров. • Рекомендует одобренный бюджет пленуму. • Разрешение на участие в военных операциях и перемещение иностранных войск. 	<ul style="list-style-type: none"> • Парламентский контроль бюджета является ограниченным из-за недостатка финансирования. • Парламентские комитеты обороны нуждаются в реконструкции и укреплении власти, особенно в сфере независимого расследования. • Отсутствие опыта и компетенции в делах обороны.
Российская Федерация	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие оборонного бюджета. • Объявление войны. • Законодательство в сфере военных дел. 	<ul style="list-style-type: none"> • Законы, принятые парламентом, рассматриваются на Совете Федерации и вступают в силу только после одобрения президентом. • Полномочия относительно одобрения бюджета сильно ограничены из-за недостатка детальной информации об оборонном бюджете, сопротивления министра обороны и военных, отсутствия гражданской компетенции и верховенства института президентства в российской политике. В июле 2000 года был создан новый объединенный Комитет по контролю затрат федерального бюджета на оборону, деятельность сектора безопасности и соблюдение законов.



Словакия	<ul style="list-style-type: none"> • Проверка затрат бюджета на нужды обороны. • Действия министра обороны проверяются комитетами обороны Национального собрания, где председательствует член парламента из оппозиции. 	<ul style="list-style-type: none"> • Эффективность парламентского надзора за военной политикой обороны ограничивается низким уровнем компетенции Комитета обороны.
Украина	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие законов. • Одобрение государственного бюджета и контроль над его выполнением. • Определение принципов внешней политики. • Объявление войны по требованию президента. • Одобрение президентских решений относительно использования вооруженных сил. • Предоставление согласия на назначение премьер-министра. • Одобрение программы Кабинета министров. • Подтверждение основной структуры и численности вооруженных сил, служб безопасности и других военных формирований. • Введение военного или чрезвычайного положения и мобилизации вооруженных сил по приказу президента. 	<ul style="list-style-type: none"> • Власть относительно ограничена в сравнении с властью президента. • Недостаточный доступ к детальной информации, ограниченная компетенция по вопросам обороны и безопасности. Сопротивление со стороны президента, правительства и военных означает, что парламентский контроль над вооруженными силами и политикой обороны является довольно ограниченным.

Справочные материалы

Веб-сайты:

www.dcaf.ch (демократический контроль над сектором безопасности)

www.dcaf.ch/pcaf (парламентский контроль над сектором безопасности)

<http://civil-military.dsd.kcl.ac.uk> (военно-гражданские отношения в Центральной и Восточной Европе)

<http://www.let.rug.nl/cess> (демократический и парламентский контроль над вооруженными силами)

Литература:

Born, Hans, 'Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector: an Inventory of Actors', paper presented to the Third PCAF Workshop on "Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector", Brussels (July 5–9, 2001). Available on the DCAF website's Publications – Conference Proceedings section at: http://www.dcaf.ch/pcaf/actors_inventory.pdf

Cotter, Andrew, Edmunds, Tim, Forster, Anthony (eds.), 'Democratic Control of the Post-Communist Military: Guarding the Guards' (Palgrave: London, 2001).

George, Bruce and Alison, Graham, 'Defense Committees in Democratic and Democratizing Legislatures', paper presented to Workshop for Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Berlin, 19–20 August, 1994.

Longley, Lawrence and Davidson, Roger (eds.), 'The New Roles of Parliamentary Committees' (Frank Cass: London 1998).

Vlachova, Marie, 'Parliamentary Control of Armed Forces in the Czech Republic: Lots of Goodwill and Lots of Incompetence', paper presented to the Inter University Seminar (IUS) on Armed Forces and Society, Baltimore (October 18–22, 2001).

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ: НАЦИОНАЛЬНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПАРЛАМЕНТСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Уим Ф. ван Икелен¹

Введение

Демократия принимает множество форм. Общеизвестно, что правительственная законность исходит из свободно высказанных голосов граждан, которые и эти голоса используются в богатой парламентской практике. Даже концептуальное распределение трех главных функций правительства — законодательной, исполнительной и судебной, как определено в работе «Триада политики» Монтескье, — редко было результатом полного размежевания власти. Во многих странах представители исполнительной ветви власти заседают и в парламенте. В США разделение между законодателями и исполнителями более совершенно. Президент имеет полномочия высочайшего ранга, его министры не подчинены конгрессу. Тем не менее он работает так, что сложная система сдержек и противовесов влияет и на законодательство, и на бюджетные ассигнования. Во Франции президент занимается внешней политикой и обороной, входящими в компетенцию его специального ведомства, на которое Кабинет министров разрешает парламенту оказывать незначительное влияние. Общая характеристика западной демократии состоит в ее плюралистическом принципе, согласно которому люди избирают своих представителей и выбирают между разными политическими партиями. В некоторых случаях решения, одобренные на парламентских ассамблеях, становятся предметом референдума как формы прямой демократии.

Демократия — это больше, чем просто демократический институт. Демократическая культура оценивает уровень общей определенности, толерантности и доверия, что делает ее возможной для признания и даже для победы оппозиции в следующих выборах. При демократии личность и меньшинство ощущают себя в безопасности, так как верховенство закона обеспечивает уважение и защиту их фундаментальных прав. Демократия — это система, при которой законодательный процесс и управление являются прозрачными, каждому гражданину предоставляется максимум возможностей, а предмет качественного контроля — это бескомпромиссность, достигнутая в реальных и альтернативных выборах. Без оппозиции может быть утрачена способность к самосовершенствованию. Демократия функционирует лучше всего, когда общество не слишком полярно, когда в нем преобладает здоровый средний класс. Она не может быть ограничена парламентскими выборами каждые три или четыре года, но стремление к общению с гражданами на всех уровнях правительственной деятельности являются ее интересом. Таким образом, некоторая форма де-

¹ Бывший вице-президент Парламентской ассамблеи НАТО. В настоящее время руководитель Центра изучения Европейской безопасности в Гронингене, Голландия, а также член Консультативного совета ДКВС.

централизации функций правительства является естественной для провинций, регионов, муниципалитетов. Для внешней политики и обороны это представляет проблему, в связи с чем национальный интерес в целом превалирует над местными проблемами. Центральное правительство играет доминирующую роль в этих областях, а демократический контроль может быть осуществлен только национальным парламентом. Очевидно, что это создает соответствующую дистанцию между парламентариями и избирателями.

Эта статья состоит из двух частей. Первая касается парламентского контроля и практики вообще и восходит к изменяющейся европейской среде безопасности. Цели современной политики безопасности становятся шире, чем традиционные задачи защиты независимости и территориальной целостности; повышается внимание к многосторонним акциям поддержки кризисного менеджмента, поддержки и обеспечения стабильности, борьбы с терроризмом. Парламент обладает несколькими способами заострить внимание на данных обстоятельствах. Политика безопасности должна быть доступной и интегрированной в последовательную внешнюю политику. Направление войск за рубеж с миссиями, включающими разведку враждующих вооруженных сил в районах этнических и региональных конфликтов, налагает на парламентариев более тяжелое политическое и моральное бремя, чем патриотическая задача обороны родины против агрессии. Однако даже при изменении обстоятельств можно обозначить ряд основных направлений для парламентского контроля над оборонным бюджетом и решениями по оснащению.

Во второй части статьи анализируется деятельность основных международных организаций, связанных со сферой европейской безопасности, в парламентском измерении парламентов. Согласно тезисам этого раздела многостороннее сотрудничество парламентариев в построении консенсуса играет важную роль даже тогда, когда в большинстве случаев контроль как таковой остается за национальным парламентом. Каждая из таких организаций должна играть соответствующую роль, хотя могут быть одобрены и некоторые другие направления. Европарламент имеет реальные полномочия в бюджетном процессе и принятии решений по многим законодательным вопросам, которые Совет министров постановляет определенным большинством. Другие организации принимают решения, добиваясь достижения консенсуса на правительственном уровне, но опираются на голоса большинства при обсуждениях и слушаниях в своем парламентском органе. Две из них — Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) имеют особый вес в установлении норм и стандартов уважения к правам личности и налаживанию отношений между государствами.

Национальное измерение парламентского контроля

Парламентский контроль

Прежде всего, парламентский контроль должен распространяться на все секторы правительственной деятельности, особенно на условия бюджетных затрат. Однако следует отметить, что оборона и безопасность имеют особый характер. Еще во времена Платона встал вопрос относительно контроля охраны. Армия была источником силы верховной власти, и в то же время — потенциальной угрозой. При феодальном строе король сам был «полевым командиром», а его вассалы со своими войсками подчинялись его руководству. Когда армии стали полагаться на наемников, верность последних зависела от способности лидеров финансировать кампанию. Такое положение дел изменилось с появлением армий призывников, куда мог попасть каждый гражданин, но возглавлял их офицерский корпус профессионалов со сформированными традициями и культурой. Армия интегрировалась в общество, но растущие сложности в обучении, оборудовании и снабжении создали про-

пасть между политическими целями и военными потребностями. Военные, в общем, приняли первенство политики, но почувствовали, что их правительства не обеспечивают их средствами, необходимыми для выполнения возложенных на них задач. Политики, наоборот стали более обеспокоенными применением военной силы и в вопросах своего контроля над бюджетом, и в вопросах моральных и юридических оснований. Создание новых технологий разрушительной силы затронуло вопросы безопасности, обороны и защиты гражданского населения. Недавно маятник отклонился от призывных армий в сторону вооруженных сил, которые состоят из добровольцев (учитывая сложность участия новобранцев в миротворческих миссиях). Эта проблема должна решаться путем формирования отрядов добровольцев. Но даже после этого многие вопросы остаются без ответов. Будет ли срок их службы настолько достаточным, чтобы они овладели необходимыми техническими умениями? И, что еще более важно, справедливо ли призывать на военную службу только некоторых из пригодных к службе молодых людей в случае, если призывники нужны армии на короткий срок?

Эта статья отражает мнение, согласно которому необходимо говорить именно о демократическом контроле над вооруженными силами, а не о гражданском. Конечно, политики должны быть гражданскими. После Сталина и Тито только президент Хорватии носил униформу, да и то не всегда. Существует такое мнение, что глава государства не обязательно должен быть демократичным. Это порождает следующий вопрос: какова степень применения демократического контроля? Разведка и военные не часто разрешают разоблачать себя. Во время кризисов быстрое принятие решений, которые касаются наличия и актуальности проведения операций, должны, по крайней мере, оставаться за военным командованием с момента, как только определен срок их назначения и правила вступления в должность. В этом отношении выражение, которое принадлежит Клемансо, — «Война — это слишком серьезное дело, чтобы поручать ее военным», — требует некоторых уточнений. Никто не должен строить враждебные отношения между военными и гражданскими: прерогатива этого вопроса принадлежит политикам. В то же время военные должны подлежать демократическому контролю в таких вопросах, как общая политика безопасности, требования безопасности, решения о применении силы, — это так называемый микроменеджмент, который не является задачей политиков. В основном, генералы должны отвечать за свое поведение с самого начала срока своего назначения и принимать во внимание верховенство демократической политики. Бесспорно, успешная политика безопасности должна строиться на основе принципов взаимной ответственности, признания профессионализма, прозрачности процедур принятия решений, которые отображают как военный, так и политический подходы. Конечно, политики будут преобладать, но военные должны чувствовать уверенность в том, что их точка зрения будет принята во внимание.

Грань между силой власти, с одной стороны, и ответственностью и подотчетностью, с другой, — одна из ключевых проблем современной демократии, акцентированная потоком информации, который идет отовсюду: из правительства, средств массовой информации, неправительственных организаций, групп влияния. Это ставит перед каждым парламентом проблему: как избежать искушения, реагировать на массу заголовков утренних газет. Данная проблема приобретает еще более серьезное значение в сфере безопасности, где человеческие эмоции быстро нарастают, часто из-за недостоверной информации, ведь решение об использовании войск при возможной угрозе — это вопрос жизни и смерти.

При парламентской демократии исполнительная власть, а именно глава государства и кабинет министров, функционирует под контролем парламента. С течением времени парламентские полномочия значительно возросли. Сначала их функцией было разрешать королевскому правителю собирать налоги, что позднее переросло в баланс прав и обязаннос-

тей правителей и граждан. Сегодня парламенты охватывают широкий спектр действий, который заметно в европейские страны, и может быть очерчен следующим образом:

- ✓ Обеспечивать поддержку правительства на базе электоральных партийных платформ или договоренностей, на основе которых сформирована коалиция. Когда новое правительство приходит к власти и строит государственную политику (включающую проблемы обороны), обычно высказывается доверие или недоверие.
- ✓ Законодательная власть представлена правительством или отдельными членами, о чем указано в законе, который сопровождается объяснительным меморандумом. Планы рассматриваются постоянными комиссиями, и предложения подаются письменно. Иногда организовываются слушания. Одобрение достигается после обсуждения на пленарном заседании, где поправки и предложения рассматриваются и утверждаются голосованием. Иногда разрешаются устные объяснения, которые также утверждаются по результатам голосования.
- ✓ Полномочия контроля над исполнительной властью могут разделяться на политический контроль (если правительство пользуется доверием большинства в парламенте) и контроль политики (благодаря устным и письменным запросам или основным средствам интерпретации, чтобы поставить вопрос специфичности действия политики), бюджетную проверку и итоговую отчетность на базе анализа Совета аудиторов об имплементации бюджета. В тех случаях, когда могут возникнуть серьезные нарушения, парламент имеет полномочия относительно соблюдения формального запроса. Парламентские расследования подобны законному суду: он может собирать свидетелей и подвергать их допросу под присягой, рассматривать документы и т.п.

Политический контроль благодаря праву использования соответствующей информации в письменном виде или в виде устных запросов, в обсуждениях, если они используются экстенсивно, подводит парламенты ближе к исполнительной функции в правительстве. В большинстве западных парламентов, где есть тенденция обходить контроль и *post factum* принимать участие в правительственном процессе, принятие решений возможно даже прежде Кабинета министров, который составляет формальные предложения. В некоторых случаях утверждение правительственных решений, даже предварительно обсужденных, является преждевременным парламентским действием.

Парламентская практика в сфере политики безопасности

В сфере иностранных дел и обороны парламентская практика изменяется даже больше, чем в других сферах правительственной деятельности. Все западные парламенты имеют учредительные комитеты по международным делам и обороне, многие также имеют постоянные комитеты по европейским делам и разведывательной службы. Германия, скорее всего, наиболее внимательно изучает бюджет обороны. Во Франции докладчик представляет результаты работы, которые выносятся на общее обсуждение. Законодательный процесс Нидерландов содержит несколько раундов письменных комментариев и вопросов от всех партий, к которым до предварительного устных дебатов обращается правительство.

Проблема состоит в том, чтобы найти метод, с помощью которого конституционная роль юридической власти может быть сыграна полностью и профессионально. Если точный метод не формализован, то парламентский контроль — это угроза становлению политической риторики, которая оставляет очень мало возможностей для бюрократии и военных, чтобы идти собственным путем. Модель создания политики может быть следующей²:

² Эта модель взята из: Равиндер Пал Синх (ред.) «Принятие решения о приобретении оружия. Т. II: Китай, Индия, Израиль, Япония, Южная Корея и Таиланд» (Оксфорд: Oxford University Press for SIPRI, 2000), с. 4–5.

1. Исследование оценки проблем выбора политики:

- а) определение полного диапазона внешних проблем безопасности, которые стоят перед страной; определение необходимости выбора политики для решения этих проблем; создание методов уточнения приоритетов среди очерченных проблем;
- б) соотнесение методов, баз и процессов политики имплементации, мониторинга, просмотра и проверки, регулирования политики;
- в) создание информационной базы и базы данных выбора политики;
- г) создание информационной базы и базы данных альтернативных методов политики имплементации.

2. Исследование альтернативных политик:

- а) предусматривает альтернативные сценарии и оценки методов осуществления альтернативных политик;
- б) экспертные исследования с целью проверить влияние альтернативных политик на каждый из альтернативных сценариев;
- в) анализирует силу и слабость каждого из политических курсов и возможности их предложений по усовершенствованию национальной безопасности и общества в целом.

3. Процесс принятия решений и претворение его в жизнь:

- а) выбирает политику и определяет ответственность, источники и сроки осуществления;
- б) выбирает методы политического мониторинга и обзора с целью доводить до конца изменения или усовершенствования в политике;
- в) определяет решения, которые могут быть необходимыми осуществления политики и достижения целей.

4. Политика оценивания и проверки:

- а) периодические проверки поставленных цели и результатов деятельности, мониторинга эффективности относительно средств и доходов; оценивание имплементации;
- б) обзор политической имплементации, методов, ресурсов и приоритетов, оценка влияния политики на проблемы;
- в) мета-оценивание — проверка самого процесса оценивания, чтобы утвердить поставленные политические цели, методы, предположения и информационная поддержка.

5. Политическая переоценка, корректировка или прекращение

- а) решение относительно продолжения политики; внесение поправок исполнительной властью;
- б) решение относительно политической модификации — основные поправки и корректировки;
- в) решение относительно прекращения проведения политики. Оно означает начало новой политики, которая предполагает возвращение к стадии 2.

Изменения в сфере безопасности

В течение холодной войны Запад представлял коллективную оборону как приоритетное направление внешней политики безопасности. Боязнь коммунизма привела к плану Маршалла, а потом к рождению НАТО. Американское вмешательство в европейскую безопасность было полностью направлено против атак Советского Союза и стран Варшавского договора. Западная политика обороны сконцентрировалась на массивной неожиданной атаке с Востока, когда начало войны определялось не то что в днях — в часах. В этих обстоятельствах план обороны в Германии, состоявший из армейских корпусных подразделений, в которые входило семь стран, способен был к быстрому реагированию. Благодаря управляемой системе готовности была организована передача команды с национального уровня в Главный центр союзных государств Европы (ГЦСГЕ) и его американскому Главному союз-

ному командующему в Европе (ГСКЕ). Как только команда была передана, ведение войны поручалось ему и, вероятно, без особых последующих межнациональных консультаций. Наилучшей иллюстрацией роли постоянства Североатлантического совета в Ивери близ Брюсселя было то, что его штабы не были предназначены для выживания в конфликте и дислокация на время войны не была запланирована. Фактически направление войны определялось бы в Вашингтоне, и общение происходило бы по военным каналам.

Поскольку война все же не началась, внутренняя ситуация была разной. Консультации в Совете были оживленными, иногда даже саркастическими. Процесс подготовки решений Альянса никогда не был легким, особенно после того, как Франция в 1966 г. оставила интегрированные военные структуры, а министры внешних дел и обороны больше не встречались на сессиях. Наиболее сложные дебаты сосредоточились на роли ядерных видов оружия в союзной обороне, чтобы выйти из положения конвенционного верховенства Варшавского договора, благодаря достижению кульминации в развертывании ракет дальнего радиуса действия и «Першинг-2» как ответа на значительное количество советских ракет СС-20, нацеленных на Европу. В эти дни большинство парламентов потратили много времени на стратегические вопросы, а также провели переговоры относительно контроля вооружений, такие как взаимовыгодное свертывание сбалансированных вооруженных сил в Вене и конференцию, а позднее заключили Хельсинские соглашения 1975 г., разработанные Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе. В связи с назначением Горбачева на пост Генерального секретаря ЦК КПСС (после смерти Андропова и Черненко) был достигнут значительный прогресс в «нулевом» варианте ядерных ракет средней дальности (ЯРСД) и заключении договоренностей относительно Конвенционных вооруженных сил в Европе (КВС).

После падения Берлинской стены и развала Организации Варшавского договора, Советского Союза и падения коммунизма как принципа управления ситуация безопасности драматически изменилась. Объединение Германии завершило трагический раздел Европы. Эффективный процесс контактов, сотрудничества и расширения, который продолжается и в XXI столетии. Как результат — восприятие безопасности также изменилось. Наличие членов НАТО, которые обеспокоены коллективной обороной, является, по меньшей мере, приоритетом, ведь Советский Союз распался, а с его распадом исчезла идеология коммунистической экспансии.

События в бывшей Югославии привлекли внимание к «новым угрозам и ответственности», особенно в этническом внутригосударственном конфликте, который привел к этническим чисткам и даже геноциду, а в более широком контексте — к организованной преступности, употреблению наркотиков, нелегальной эмиграции, религиозному фундаментализму. Эти новые угрозы имели меньший военных размах и требовали ответственности сообщества в целом. Со временем политика безопасности на Востоке стала всесторонней и привлекла внимание к предупреждению кризисных ситуаций и миротворческим миссиям. Министры внешних дел и обороны должны были тесно сотрудничать в формировании последовательной политики, которая совпадает с целями политики в конкретных действиях.

Ситуация в странах с новым демократическим строем сложилась по-разному. Их освобождение от советской гегемонии оставило наследие — страх перед российской властью, несмотря на то, что даже не было предположения скорой угрозы: ни военной, ни геополитической, учитывая изменения в России и пребывание между такими независимыми государствами, как Украина и Беларусь. Более серьезно сложилась ситуация на Балканах, где попытки сербов интегрироваться во все области, где проживали сербы, привели к несправедливой войне. Там оборона все еще имела старое понимание защиты независимости и территориальной целостности. Лишь с небольшим преувеличением можно сказать, что старые члены Альянса сконцентрировались в новом НАТО с его коллективной безопасностью и

американским лидерством. Этот вывод не принижает конструктивное сотрудничество многих стран Центральной и Восточной Европы в миротворческих миссиях в Боснии и Косово, а изредка — в Афганистане.

Недавно приобретенная свобода и независимость также имеют влияние на отношение к европейской интеграции. Восточная и Западная Европа были в разных фазах политического развития. В то время как народы Запада постепенно соглашались с переводением их в Европейский союз, они были намного менее расположены делать то же самое и на Востоке. Отказ от ключевых составляющих национального суверенитета будет воспринят там после того, как завершится процесс самоопределения. По этой же причине переговоры с Евросоюзом и НАТО — это параллельный процесс, который в большинстве случаев преобладает над региональным сотрудничеством. К счастью, желание демонстрировать солидарность в миротворческих операциях обогащает возможности общей работы. Военная эффективность и политическая ответственность многонациональных сил проявились в духе общих образований, таких как Балтийский батальон (БАЛТБАТ) и Объединенная коллегия обороны.

Цели современной политики безопасности

В окружающем мире без угроз организация военных институтов концентрируется на мощностях и качестве. Новые критерии — это мобильность, прочность и «единство», что означают способность армейских служб работать вместе в составе контингента, защищая интересы государства. В зависимости от ситуации в данной стране их возможность сделать вклад в многонациональные или региональные вооруженные силы может стать предметом особой заинтересованности.

На европейской сцене главная цель международного сообщества состоит в создании климата стабильности, в котором могут процветать экономическое развитие и сотрудничество. Стабильность — это не простая концепция; намного легче распознать нестабильность. Однако некоторые действительные характеристики могут быть взяты из критериев и НАТО и ЕС и применены в процессе расширения. В любом случае стабильность не статическое качество, а, скорее, процесс развития. Такими элементами можно считать:

1. Норму права и его фактическое применение.
2. Функционирование плюралистической демократии на всех уровнях правительства, государства, провинции, области.
3. Конкурентоспособную рыночную экономику.
4. Добрососедские отношения, которые включают конструктивные усилия по решению всех проблем.
5. Демократический контроль над вооруженными силами, включающий парламентский контроль политики обороны, открытость бюджета и отчетность в их имплементации.

Расширенная сфера политики безопасности оказала глубокое влияние на состав и обучение вооруженных сил, а также прибавила важности комплексности формирования политики. На Балканах солдаты должны были быть мастерами на все руки. В дополнение к своим традиционным военным умениям, особенно при усилении конфликтов и необходимости самозащиты, им приходилось быть посредниками, дипломатами, мэрами, реставраторами инфраструктуры одновременно. Швейцарский автор Гюстав Доникер определяет эту новую роль как «солдат-опекун». Недавнее изучение «серых зон» между военными и гражданскими ролями, например контроль толпы или преследование военных преступников, показало необходимость специальных отрядов. Они есть лишь в некоторых странах (например, французская жандармерия, итальянские карабинеры, нидерландские маречосы). Все же после возобновления мира часто нужды полиции, судей и тюрем являются большими, чем военных, которые могут делать куда больше, чем обеспечивать зону безопасности, где имеется шанс появления гражданского общества.

НАТО и ЕС отреагировали на этот вызов. В НАТО новый акцент ставится на военно-гражданское сотрудничество (ВГС) объединений, которые включают экспертов военно-гражданского ведомства. В ЕС эта параллель насчитывает 50–60 тысяч военных и 5 тысяч полиции. ЕС имеет дополнительные преимущества в способности к обеспечению экономической и финансовой поддержки, благодаря программам кризисного менеджмента, предыдущей поддержке стран-претендентов, их стабильности и ассоциативных договоренностей с другими. Подобным можно считать и Договор о стабильности на Балканах. Очевидно, что требования тесной координации все еще далеки от совершенства — как в межнациональном масштабе, так и на местах, где парламенты и их комитеты должны сыграть свою роль. Политические изменения в обороне поднимают индивидуально или коллективно многие вопросы в парламентских дебатах относительно типа захватнических миссий. На какую юридическую основу они опираются и кто обеспечивает миссии? Является ли опасность вмешательства пропорциональной интересам, поставленным на карту? Применяют ли парламенты проверку перед одобрением участия? Какие ограничения на понесенные потери необходимо утвердить как условия продолжения вмешательства? Насколько уместно привлекать добровольцев (это особенно важно в призывных армиях)? Есть ли преимущество для небоевых задач? Как долго будут длиться договоренности, будут ли они зависеть от участия других стран?

Для каждого отдельного парламентария, который отвечает за проблемы обороны, движение в направлении последовательной политики безопасности сделает работу более интересной. Парламентарии привыкли к незначительному числу голосований во время выступлений ораторов от обороны. Здесь считается нормальным ограниченное законодательство, так как запутанность проблем безопасности требует специальных знаний, а вопрос относительно увеличения бюджета не считается популярным у избирателей. Это может измениться, когда парламент будет тщательно вмешиваться в ответ на вопрос предыдущего параграфа, так как он вовлекает свою страну в возможность играть соответствующую роль в многонациональном контексте. Их размещение в Европе объясняется ответственностью, которая является желательным признаком. Таким образом, безопасность и стабильность должны вырасти в глазах общественной мысли.

В своей книге «Сотрудничество ради мира» предыдущий министр внешних дел Австралии Гарет Эванс написал в 1993 году об ответственности за политику среды общей безопасности в период, который сложился после холодной войны, и определил ее так:

«Широкое приближение к безопасности в многомерном масштабе; больше уверенности, чем страха; всеохватность вместо исключительности; неограниченность членства; преимущество многосторонности над односторонностью; отсутствие привилегированности военных решений над невоенными; признание государств как главных деятелей в системе безопасности, но может также сыграть важную роль принятие негосударственных деятелей; не требовать создания формальных учреждений безопасности, но и не отвечать отказом им; и превыше всего делать акцент на ценности создания «обычного диалога» на многосторонней основе»³.

Демократический контроль политики безопасности

Министры внешней политики и обороны совместно пришли к глобальной точке зрения относительно национальных интересов. Постепенно внешние дела и оборона должны тесно сотрудничать. Политика обороны должна быть интегрированной частью внешней политики, но зависеть от условий, которые тесно связывают министерства юстиции, внутренних

³ Гарет Эванс «Сотрудничество ради мира: Общая повестка дня в период 1990-х годов и после» (Сидней: Аллен и Унвин, 1993). См. дальнейшее развитие темы в моей книге: *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security* (CEPS/DCAF, 2006).

дел, охраны окружающей среды, транспорта и средств связи. Если в кризис втянуты национальная независимость и территориальная целостность или есть угроза возникновения осадного положения, департамент обороны получает специальные полномочия благодаря декларациям государства, которые разрешают обойти большинство парламентских процедур. Обычно парламентская власть несет ответственность за объявление войны, но на сегодняшний день война декларируется редко, даже если это практически происходит на практике. В любом случае, специальные полномочия должны быть ограничены периодом войны или беспорядков и прекращены при нормализации обстановки.

Большинство правительств периодически представляют результаты проверок обороны в чистом виде, чтобы скорректировать политику, по крайней мере, на следующие десять лет. В Соединенных Штатах обязательной является проверка обороны через каждые четыре года. На основе оценивания угрозы эти документы выделяют приоритетные задачи и определяют программу решения их качественно и количественно. Очень важно выяснить, как формируется оценка угрозы и в какой мере это создает скоординированную внешнеполитическую картину обороны. Очевидно, служба разведки делает важный вклад в формирование оценки, но в общую оценку следует включить также политические соображения. В любом случае ответственность президента, министра обороны, начальника штаба обороны, военного командования должна быть четко определена как для разведки и планирования, так и для командных функций. Одинаково важным является то, что решения принимаются на основе технического, стратегического и экономического подходов чаще, чем по личным или политическим соображениям. Кандидаты на вступление в НАТО стали перед необходимостью сокращения личного состава и достижения совместимости в условиях систем интеграции, принятии инфраструктуры и способности к взаимодействию в управлении и контроле, действиях и логистике.

Проверки обороны обнаруживают уровень оборонительных затрат как процент валового национального продукта и определяют планы политики персонала и вооружения. Сегодня они также включают уровни возможного участия в миротворческих операциях. Ежегодно проверка проходит обсуждение в парламенте и одобряется без объяснений или с объяснениями необходимости изменения ее направления, парламент формирует базу, благодаря которой будет представлен и проверен оборонный бюджет на следующий год. Оборона — это всегда вопрос длительной проволочки, долгосрочного планирования в действительности, который разрешает постепенную адаптацию и не допускает быстрых изменений и поворотов. В этом аспекте оборона более чувствительна к сокращению бюджета, чем другие правительственные департаменты, так как структурное сокращение в годовом бюджете даст нежелательный эффект через десятилетие. По этой причине планы накопления на вторую часть десятилетнего периода имеют тенденцию к изменению в будущем, если изменяется финансовая база. Чтобы избежать затягивания планирования обороны, некоторые государства пришли к политическому соглашению относительно стабилизации оборонных затрат на протяжении периода до следующих парламентских выборов. Для стран — претендентов на членство в НАТО цифра 2% от ВВП, в основном, упоминается как обеспечение приемлемого условия, которое является важным в течение следующих лет. Те, кто являются членами НАТО, представляют цифры и другие детали в своих ответах на вопрос анкеты относительно планирования обороны, которая рассчитана на пять лет, но связана только с первым годом. Их стратегический рационализм базируется на Стратегической концепции НАТО (пересмотренной на саммите в Вашингтоне в 1999 г.); создание их вооруженных сил руководствуется предложениями вооруженных сил от Главнокомандующего НАТО, преобразованными Комитетом проверки обороны штаба НАТО и одобренными министерствами.

Парламентская проверка включает оценку имеющихся фондов с точки зрения их достаточности для предложенных проектов и правильности определенных приоритетов для реализации когерентности вооруженных сил. Определение общей суммы денег на оборону — это вопрос Кабинета министров в целом, предложение министра финансов и, соответственно, предмет дебатов относительно всего бюджета; детализированное формирование бюджета обороны — это вопрос постоянной комиссии обороны. Сегодня выделяется объединенное сотрудничество разных служб и комбинированные операции с другими странами.

Сколько нужно средств, чтобы было достаточно?

Террористические атаки 11 сентября 2001 г. будут, несомненно, иметь влияние на планирование обороны. Связь между внутренней и внешней проверкой станет необходимой и потребует тесного сотрудничества между военными, полицией и службами разведки. Действия, направленные на облегчение страданий и защиту жизненно важных объектов, должны быть активизированы и военные должны будут осознать, насколько расширятся их особые служебные возможности. В прошлом они имели дело с терроризмом внутри страны, и только несколько стран владели мощностями для осуществления деятельности за границей, во вражеской среде. Теперь такие операции будут приобретать многонациональный характер. Атаки также продемонстрировали необходимость в мощных вооруженных силах. Не нужно долго объяснять, что планирование обороны должно руководствоваться силой вместо «руководства угрозой», как это было во времена холодной войны. Мощности — да, но мощности нуждаются в постоянных изменениях, которые охватывают специальную проблему долгосрочного планирования обороны. Более того, в безопасной среде очень тяжело просчитывать военные требования. На вопрос «Сколько нужно средств, чтобы было достаточно?» сейчас труднее ответить, чем раньше. Беспилотные самолеты принесли большую пользу в Афганистане, чем кампания в Косово, и, вероятно, стали более важными не только в рекогносцировке, но и в определении мест нанесения ударов. Это лишь один пример. Но он показывает, что мысли относительно вероятности будущего развития связаны с изменениями. Только открытые дебаты, касающиеся будущих тенденций, могут отменить просчеты в планировании вооруженных сил.

Парламентский контроль не может по-настоящему функционировать без адекватных внутренних механизмов инспектирования и ведения дел по жалобам, связанным с налаживанием обороны. Публичные отчеты главного инспектора значительно помогают парламентской комиссии сформировать суждение о ситуации, которая сложилась в войсках, и о моральном состоянии персонала. То же касается отчетов независимых научных центров и СМИ. Полная прозрачность — это лучший путь сформировать общественное понимание военных служб демонстрацией того, что деньги налогоплательщиков израсходованы по назначению, и департамент обороны — это хороший работодатель для своего персонала. Если солдаты, моряки и летчики рискуют своей жизнью, то им следует предоставлять хорошее оснащение и поддержку. В этом отношении демократический контроль над военным сектором выдвигает только часть большой проблемы — построение общественного сознания граждан относительно фундаментального права знать, как государство планирует и реализует политику для их безопасности.

Такая прозрачность и гарантия публичных обсуждений будет создавать недостаточность имеющейся экспертизы во многих парламентах. С текущим потоком информации о всех допустимых проблемах должен справиться со всеми трудностями небольшой штат парламентской комиссии, который владеет адекватной базой данных и интернетом. Если необходимо, должны быть организованы слушания, публичные или за закрытой дверью. Препятствие секретности становится все более неуместным в век информации. Только незначительное количество закрытых вопросов остаются секретными. Но не все правительства это осознают.

Секретность

Брифинги разведки, как правило, ограничены для парламентских лидеров партий и не отражаются на внутреннем политическом спектре. Шокированная несколькими смертоносными атаками и открытием экстремальных противоправных организаций Бельгия в апреле 1999 г. приняла закон, который регулирует надзор за полицией и службами безопасности. Постоянные комиссии Р (разведка) и П (полиция) часто встречаются дополняя существующий парламентский и иерархический надзор введением экстремальных проверок деятельности и методов этих служб, их внутреннего регулирования, документов, которые определяют поведение их членов.

Секретность может быть в значительной мере оправдана по следующим причинам:

- а) необходимость секретности военного содержания и снабжения;
- б) необходимость неразглашения технической информации, которая касается укрепления и ослабления систем вооружения;
- в) необходимость неразглашения оперативной информации, которая касается установки или демонтажа вооружения;
- г) срочность, если есть необходимость быстрой закупки.

Среди определений, данных главой оборонной разведки британского Министерства обороны, есть:

- а) агрессивные действия против государства либо угроза государству;
- б) деятельность ближайших соседей, которые настаивают на незаконности курса государственной независимости или безопасности;
- в) противоборствующие силы внутри общества;
- г) терроризм;
- д) исключительные обстоятельства⁴.

Аргументы, основанные на коммерческом ощущении, нуждаются во внимании. Отношение к компаниям должно быть справедливым, но следует проявлять осторожность в вопросах коммерческой тайны. Известно, что если даже некоммерческая информация разглашается без согласия компании, это может открыть возможности для лоббирования и коррупции. Существует критическое мнение о том, что гражданские члены парламента не совсем правильно понимают безопасность, и технически не компетентны. Это является одним из аргументов в пользу обеспечения лучшей информацией. Избранные представители не обязательно лучше военных в принятии решений, но они имеют мандат, данный народом.

Парламентские комиссии обороны

Парламент в целом слишком громоздкий орган, чтобы осуществлять полные расследования по делам, которые его интересуют, и рассматривать вопросы в деталях. Вот почему парламентские комиссии стали одним из наиболее полномочных инструментов эффективного ведения парламентских дел. Как орган, в который входит определенное количество членов парламента, парламентские комиссии могут, в зависимости от уровня средств информации и исследовательской способности проводить экспертизы, которые их удовлетворяют, — представлять в значительной степени широту и комплексность задач по контролю над сектором безопасности.

Приблизительно все парламента имеют специальные постоянные комиссии по проблемам сектора обороны. Главные сферы, которые они охватывают, как правило, следующие (в зависимости от конституционного обеспечения и регламента в парламенте):

⁴ См.: Сцилла Элворси «Балансируя потребность в секретности с потребностью в подотчетности». RUSI Journal, февраль 1998 года, с. 5; Пал Синх «Приобретение оружия», с. 242.

- ✓ военная доктрина и стратегия;
- ✓ долгосрочное планирование сектора безопасности, включая документы высокого уровня, такие как региональные или национальные концепции безопасности или планирования обороны;
- ✓ миссии, задачи и цели военных;
- ✓ общая организация сектора обороны, включая проблемы реформы обороны;
- ✓ международное сотрудничество и договоры в сферах военной безопасности, международного гуманитарного права;
- ✓ миротворческие миссии: решение принимать участие; принятие на национальной территории международных миротворческих миссий (установление, сохранение и укрепление мира), назначение, правила вступления, типы войск и оснащения (вооружения);
- ✓ вспомогательные операции вооруженных сил в преодолении последствий стихийных бедствий;
- ✓ контроль выполнения бюджета обороны;
- ✓ аспекты трудоустройства и использования промышленности;
- ✓ национальная военная служба и политика воинского призыва и найма (гражданский и военный штат);
- ✓ жандармские и военизированные организации, иногда только в исключительных обстоятельствах;
- ✓ военное правосудие.

Парламентские комиссии являются разными в своих полномочиях собирать и получать данные из исключительных источников. Некоторые парламентские комиссии, такие постоянные комитеты британской палаты общин, не уполномочены собирать доказательства, а другие комиссии, такие как в конгрессе США, имеют почти неограниченную власть в получении доказательств из внешних источников.

Некоторые парламентские комиссии наделены полномочиями нормотворчества (например, комиссии обороны Канады, Бельгии, Германии, Италии, Люксембурга, Норвегии, Польши и Турции). Они принимают и даже составляют новые законы или предлагают поправки к действующему законодательству, в то время как другие комиссии уполномочены лишь проверять действия исполнительной власти и бюджетные назначения, но не наделены законотворческими полномочиями (например, в Венгрии и Великобритании).

В некоторых странах парламентские комиссии обороны и безопасности должны представлять парламенту ежегодный отчет относительно деятельности сектора обороны. Этот отчет может сопровождаться голосованием и иногда даже высказыванием недоверия.

В заключение отметим, что уровень средств и опыта, имеющийся у комиссий, станет решающим в том, смогут ли они эффективно выполнить свое назначение: количество, уровень способности и стабильности обслуживающего штата комиссии, исследовательскую способность и ее характер (специализированную в противоположность общим, отдельную в противоположность части более широкого парламентского исследовательского объединения); оценка базы данных и уместное обеспечение документами (способность владеть ими и копировать их); способность вызывать экспертов, способность к проведению слушаний и внесению запросов.

Ключевые функции, которые могут быть представлены комиссией обороны по проблемам безопасности:

Политика безопасности

- ✓ проверять и докладывать о любых основных инициативах политики, объявленных министром обороны;

- ✓ отчитываться ежегодно о выполнении министерством обороны задач национальной военной стратегии и стратегии безопасности;
- ✓ периодически проверять министра обороны относительно выполнения им политических обязательств;
- ✓ удерживать под контролем соблюдение министерством обороны законодательства о свободе информации и качество обеспечения информацией парламента любыми средствами;
- ✓ проводить запросы и отчеты парламента по любым проблемам, которые вызывают особое беспокойство (как может иметь место в Бельгии, Канаде, Германии, Италии, Норвегии и других странах, хотя это не во власти комитетов таких стран, как Польша и Турция);
- ✓ проверять петиции и жалобы военного персонала и гражданских лиц, касающиеся сектора безопасности.

Законодательство

- ✓ рассматривать и отчитываться по любым законодательным проектам, предложенным правительством и представленным ему парламентом (как комиссии обороны Канады, Бельгии, Германии, Италии, Люксембурга, Норвегии, Польши, Турции и других стран);
- ✓ рассматривать международные и региональные договоры и договоренности, которые попадают в сферу ответственности министерства обороны, и привлечь внимание парламента к тем, которые затрагивают особые вопросы политики, необходимости дебатов или иного: ратификация или согласие, направленность политики и законодательства, бюджетное соответствие;
- ✓ если необходимо, инициировать новое законодательство прошением к министру предложить новый закон или созданием закона самой комиссией (как это делают комиссии обороны и национальной безопасности Бельгии, Канады, Венгрии, Италии, Норвегии, Польши, Турции и других стран).

Затраты

- ✓ проверять и отчитываться по основному проекту госбюджета, который подается на рассмотрение в парламента, и ежегодным затратам министерства обороны;
- ✓ рассматривать каждую сопроводительную смету, представленную министерством обороны, и отчитываться парламенту, требует ли это дальнейшего рассмотрения;
- ✓ периодически отчитываться о влиянии эффективности сохранения текущих средств Министерства обороны;
- ✓ в случае необходимости обращаться в компетентные органы для проведения аудиторских проверок.

Менеджмент и управление

- ✓ рассматривать отчеты и счета каждого подразделения вооруженных сил и периодически отмечать, не возникают ли особые вопросы;
- ✓ рассматривать и, если есть необходимость, применять доказательства и отчеты по каждому основному назначению, сделанные исполнительной властью (возглавляемой военным командованием и гражданским руководством);
- ✓ рассматривать внутренние организации сектора обороны через особые органы, которые относятся к парламенту, и обращать внимание парламента на его возможные функциональные недостатки.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), рабочая группа по парламентскому контролю над вооруженными силами изучила полномочия комиссий обороны нижних палат парламента стран НАТО. Это исследование было проведено благодаря анкете, распространенной среди членов парламента этих стран. Результаты исследования отражены в Приложении 1 данного сборника.

Парламентский контроль бюджета

Большинство парламентских демократий имеют постоянные комиссии, чтобы охватить каждый правительственное подразделение. Их размер и компетенция значительно отличаются. В Германии Основной закон оказывает содействие постоянным комиссиям внешней политики, обороны, дел и прошений Европейского союза. Бундестаг свободен учреждать другие комиссии. Во время работы Комиссия обороны насчитывает тридцать восемь членов, которые отображают соответствующую силу парламентских групп в парламенте и равное количество заместителей. В Соединенном Королевстве объем комиссий намного меньше и насчитывает приблизительно двенадцать членов.

В Германии традиционная задача Комиссии обороны — обсуждать законы и изменения в резолюциях, предоставленных им пленарным заседанием Бундестага. Она также рассматривает вопросы по собственной инициативе, главным образом, чтобы обсуждать отчеты Комитета, присланные Федеральным Министерством обороны. Она имеет право вызывать членов правительства на заседание Комиссии в любое время. Комиссия обороны может заявлять о себе только как о комиссии запросов. Относительно бюджета эта комиссия выполняет опосредованную роль, ежегодно отчитываясь о его проверке Бюджетной комиссии. Все проекты закупок на сумму более 25 миллионов евро должны пройти через Комиссию. Немецкий бундестаг также назначает парламентского уполномоченного по вооруженным силам, который тесно сотрудничает с Комиссией обороны и регулярно посещает все заседания. Его главная задача — защищать основные права служащих персонала и гарантировать соответствие положениям «Внутренней инструкции», концепции руководства, чести и гражданского образования.

В 1994 г. Федеральный Конституционный суд в Карлсруэ постановил, что для всех операций бундесвера, исключая случаи непосредственной опасности, необходимо, прежде всего, согласие бундестага. Метод, которым бы парламент руководствовался в решении этих вопросов, может быть урегулирован только законом. Парламент не имеет права требовать непосредственного осуществления миссия.

В Нидерландах каждый проект закона, включая бюджет, — предмет письменного рассмотрения, в ходе которого соответствующая комиссия ставит вопрос и добивается письменных ответов, прежде чем состоятся устные обсуждения, как правило, во время пленарных заседаний. Политические вопросы обсуждаются в комиссии, а потом выносятся на пленарное заседание.

Вообще, способ детальной проверки бюджета значительно различается в разных странах НАТО. В принципе, должно быть возможным проверять каждую его статью. В широком смысле это касается и санкции на предложенные затраты, и поправок в цифрах. Последнее может приобрести форму увеличения или уменьшения статьи расхода, но, как правило, это выполняется в соотношении с другой статьей, чтобы изменить приоритеты. В зависимости от конституционных возможностей для такой деятельности рекомендуется многолетнее ассигнование проектов обороны, так как они способствуют плавной имплементации. Такое санкционирование должно, однако, сопровождаться надежными отчетными мероприятиями, чтобы убедиться, что проект продвигается и деньги используются по назначению, а не идут на другие нужды.

Как упоминалось ранее, рабочая группа ДКВС составила анкету, в которой поставлены вопросы об определении роли комиссий обороны во всех странах — участницах Парламентской ассамблеи НАТО. Результаты этой анкеты приведены в Приложении 1 данного сборника.

Парламентская проверка бывает наиболее эффективной, когда политический контроль объединяется с отчетностью за прошедшее и настоящее выполнение. В большинстве стран существует планирование, программирование, финансирование и система оценива-

ния (ППФСО), но во многих случаях аспект оценивания остается несовершенным. И это не кажется странным, так как связано с кропотливой работой и тонкими политическими моментами. Правительство Нидерландов в 2001 г. создало систему «политической отчетности» которая увеличивает объем информации о политических устремлениях, обязательности выполнения, доступных ресурсах. Эта система нацелена на определение меры не только вложения и производительности, но и результата. В сфере безопасности новая система объединена с расширенной программой оценивания разных объединений и задач, которые являются предпосылкой определения ее ценовой стоимости.

Парламентский контроль над решениями об оснащении армии

Роль парламентов в принятии решений по закупке оснащения требует особого подхода. Общественный интерес к этому вопросу возрос, так как принятие решений о военных закупках имеет прямое влияние на мощности обороны в течение продолжительного периода. Наращивание и производство требует длительного срока, но решения должны базироваться на оценке будущих угроз и альтернативности выбора. Общие договоренности в создании многонациональных отрядов и военного оснащения обеспечивают стимул к стандартизации или, как минимум, взаимодействию. Промышленные интересы обеспечиваются общим развитием, общим производством и разветвлением программ. Ни одна другая правительственная деятельность и открытая закупка не придает такой важности распределению работы, как общая работа в секторе безопасности. Одна из причин — общая забота о том, как следует действовать, чтобы средства налогоплательщиков возвращались в национальную экономику, но этот аргумент не принимается во внимание, когда поезда, электростанции и самолеты гражданской авиации покупаются за границей. Оборона может быть разной, принимая во внимание то, что закупка свободна от правил конкуренции европейского общего рынка, а потому национальный протекционизм не проверяется. Это принято и за пределами Евросоюза.

Размежевание должно быть проведено между большими странами, которые владеют широкой индустриальной базой, включая оснащение обороны, меньшими странами, которые имеют лишь несколько оборонных производств, и странами, у которых ничего нет. В последнем случае компенсация за оборонные закупки находится в другом секторе. В идеале свободная конкуренция должна также касаться оборонной сферы, но этот специфический рынок отличается от других малым объемом поддержки; фактически здесь один покупатель — правительство, представленное Министерством обороны, это так называемое «монохромное» выравнивание. В США акция «Купи американское» — это подобный случай, и даже промышленность в объединенных странах имеет небольшой выбор, но объединяется с американскими компаниями.

Было сделано несколько попыток оптимизировать европейское сотрудничество в оснащении обороны. В начале 70-х годов XX в. была создана Еврогруппа, частично для достижения этой цели, а частично чтобы показать США, что Европейский союз сделал адекватные вложения в оборону. Эта группа состояла из всех европейских союзников, кроме Люксембурга и Ирландии, и была преобразована сначала в Независимую европейскую программную группу, после присоединения Франции, а в 90-х годах — в Западно-Европейскую группу вооруженных сил как частичное возрождение Западно-Европейского союза (ЗЕС). Кроме того, французская сторона инициировала организацию предварительное конкурсное исследование обороны в рамках Европейского сотрудничества и долгосрочного планирования в сфере обороны (ЕДСО), что происходило в рамках гражданской программы Европейского координационного агентства по исследованиям, а затем была преобразована в Западно-Европейскую организацию вооружения, имеющую полномочия заключать исследовательские контракты, как первый шаг к созданию Европейского агентства по вооружению. Когда и как эта цель будет реализована — неизвестно, так как главные производители в

сфере оборонной промышленности — Франция, Германия, Италия и Великобритания — сформировали Организацию сотрудничества в сфере обороны (ОССО) для расширения договоренности относительно всех совместных проектов вместо договоренностей по каждому проекту, как это имело место в прошлом. Нидерланды сделали заявление о присоединении к этой группе. Помимо этого большая группа из шести стран с аэрокосмической индустрией, включая Испанию и Швецию, подписала Пакт о намерениях (Letter of Intent) и стала известной как группа ПН.

Европейская промышленность не ждала решений правительства и в течение последних лет прилагала усилия по рационализации и консолидации. На протяжении первой фазы акцент был сделан на национальных победителях, а во второй фазе — на межтерриториальных объединениях и договоренностях по распределению капитала. Успешные примеры представляют собой «EADS» и «Thales» как индустриальные группы и «Airbus» с военным транспортным вариантом их проекта A400. Поскольку европейская промышленность конкурентоспособна, то может наступить третья фаза трансатлантического сотрудничества. Фактором вложения может быть степень координации европейского исследования, на которое выделяются средства, а еще лучше — просто консолидация денежных поступлений. Вмешательство парламентских комиссий обороны считается особенно заметным в случаях закупок на нужды обороны за границей. Во Франции и Великобритании, где сосредоточена большая часть производственной сферы, решения по приобретению военного оснащения, как правило, принимаются правительством и вызывают незначительную парламентскую дискуссию. В ходе ее чаще проводятся дебаты по вопросам структуры вооруженных сил, чем по проблемам конкретных закупок. В Бельгии и Нидерландах министр обороны должен придерживаться предписанной процедуры первого включения требований системы вооружения в десятилетнюю программу, обосновывая это, потом анализируются альтернативы, делаются отчеты о переговорах, общем производстве и компенсационных аспектах (проведенных министром экономики) и в итоге вырабатываются решения. Бельгия создала так называемую «специальную» комиссию для военных закупок при палате представителей 9 мая 1996 г. Нидерланды придерживаются конвенции, согласно которой парламент имеет достаточно времени, чтобы рассмотреть контракты приблизительно на 50 миллионов евро, прежде чем подписать контракт⁵. Несмотря на зеленый свет, данный Комиссией обороны, члены ее имеют право вынести вопрос на повестку дня другой палаты для пленарного обсуждения и голосования. В других странах НАТО подобная практика является весьма обычной, варьируется от тщательной проверки в Германии до поверхностного мониторинга закупки оружия в Греции. В последнем случае важные решения принимаются премьер-министром на встрече с его ближайшими персональными советниками. В Турции министр обороны занимает должность ниже Главы обороны и сосредоточивает свою работу на политике закупок. Во многих странах решения Кабинета готовятся министерскими подкомитетами до того, как они получают формальное правительственное подтверждение.

Терроризм

Террористические атаки 11 сентября 2001 г. на Всемирный торговый центр и Пентагон — символы западного образа жизни и американской власти — оказали глубокое влияние на политику безопасности. С самого начала своего существования в 1949 г. НАТО ввел Статью 5 с ее коллективными гарантиями обороны. Изначально терроризм как новая угро-

⁵ Процесс принятия решения относительно закупок в Нидерландах включает 5 фаз, каждая из которых внесена в документ: А. Военное оснащение; В. Подготовительное изучение; С. Детальное изучение; Д. Подготовка контракта; Е. Оценка (для контрактов, которые достигают 250 миллионов евро). Парламент информирует о контрактах, которые достигают 12 миллионов евро, но это не является предметом процесса полной документированности.

за был описан в стратегической концепции НАТО, но большинство увидели больше тем для консультаций в Статье 4, чем в Статье 5 в связи с сопровождением организованных военных акций, которые находятся под командованием интегрированных военных структур. Фактически операции в Афганистане были преимущественно американскими с привлечением небольшого количества стран. Были осуществлены некоторые мероприятия, чтобы сосредоточить введенные американские вооруженные силы вокруг Афганистана. Коалиция против терроризма, срочно созданная госсекретарем Колином Пауэлом, была преимущественно политической по характеру поддержки этих операций, во всяком случае, не мешающей им, и приобрела всемирно распространенный характер. Борьба против терроризма остается на повестке дня всех международных организаций безопасности, она остается, чтобы знать, где применить такую акцию, возглавить ли этот процесс, благодаря возможности и намерениям коалиции. На протяжении Югославского кризиса НАТО поборол свой старый запрет действовать «вне зоны», но так, чтобы регион граничил со страной-членом, и это незамедлительно сказалось на европейской стабильности. Более того, НАТО никогда не вмешивался ни в арабо-израильский конфликт, ни в гуманитарные кризисы в Африке. Теперь борьба против терроризма определяется как коллективная безопасность, и свидетельства, представленные американской стороной, убедили Альянс в существовании тайного соглашения между режимом талибов и террористической организацией Бин Ладена. Многие американцы хотели бы, чтобы НАТО действовал глобально до 11 сентября, но европейское мнение до сих пор вешает ярлык НАТО на все военные операции, даже которые не связаны непосредственно с установлением безопасности Североатлантической зоны, как зафиксировано в Статье 5.

Угроза терроризма сейчас на повестке дня всех организаций. Даже перед 11 сентября 2001 г. ООН начала подписание договоров по защите персонала ООН (от 9.12.1994 г.), против террористических бомбовых атак (от 5.12.1997 г.) и финансирования терроризма (от 9.12.1999 г.). Кодекс поведения ОБСЕ из военно-политических аспектов безопасности в 1994 г. содержит § 6, в котором говорится:

«Государства-участники ни в коем случае не должны поддерживать террористические акты и должны принимать соответствующие меры, чтобы предотвратить и противостоять терроризму во всех его формах. Они должны тесно сотрудничать в борьбе с терроризмом, осуществляя внедрение международных средств и договоров, которые они приемлют в этом аспекте. Особенно необходимо сделать шаги в выполнении требований международных договоренностей по поводу преследования или выдачи террористов».

Министерская сессия ОБСЕ в Бухаресте 3–4 декабря 2001 г. утвердила План действий по борьбе с терроризмом. Форум сотрудничества в вопросах безопасности должен создать Кодекс поведения и внести соответствующий документ о видах легкого вооружения в повестку дня.

Евросоюз провел специальную сессию Совета Европы 21 сентября 2001 г., которая наметила план действий по укреплению полицейского и юридического сотрудничества (европейская санкция на арест, определение терроризма, составление списка террористических организаций, создание антитеррористической команды в Европоле и заключение договора о сотрудничестве между американской властными структурами и Европолом), борьбы с финансированием терроризма, отмыванием денег и улучшении воздушной безопасности. Благодаря продолжительным дебатам предыдущих лет были сделаны выводы, и срочные решения приняты безотлагательно.

Министерская конференция Совета Европы от 8 ноября 2001 г. решила основывать свою деятельность, опираясь на три элемента:

1. Укрепление юридического сотрудничества, включая обзор существующей Конвенции против терроризма.
2. Защита фундаментальных ценностей: борьба против терроризма должна содержать требования демократии, норм права и прав человека. Министры попросили регламентную Комиссию по правам человека руководить этим процессом.
3. Прилагать усилия к укреплению демократии и социальных связей, чтобы противостоять дискриминации и нетерпимости, оказывать содействие общекультурному и межрелигиозному диалогу.

Развязка всей этой деятельности заключается в том, что, в конце концов, Европа демонстрирует полностью ясную картину со взаимодействующими организациями. В такой тревожной обстановке важно помнить, что борьба против терроризма нуждается в большем, чем только в военных мероприятиях, и что при демократии баланс между повышенными мерами безопасности и личной свободой граждан нуждается в постоянном внимании.

Выводы

Проведенный выше анализ можно суммировать в 13 пунктах⁶, которые подтверждают, что военные играют надлежащую роль в демократическом обществе:

- а) наличие соответствующих конституционных и законодательных структур с четко определенной ответственностью исполнительной и законодательной ветвей власти, системой проверок и урегулирования;
- б) координация структур и процессов внешней политики и политики безопасности, ведущая роль отводится созданию внешней политики страны;
- в) четкое политическое первенство в Министерстве обороны, военные полностью подотчетны демократически избранным представителям народа;
- г) серьезный парламентский контроль осуществляется подготовленными членами парламента, которые несут полную ответственность за отчетность военного командования;
- д) наличие профессионального штата экспертов в национальных парламентах для того, чтобы информировать членов парламента о ключевых проблемах безопасности и соответствующей базе данных;
- е) обеспечение кадрового состава экспертов по политике безопасности в общественной сфере, способных генерировать публичные дебаты в этой сфере;
- ж) создание аудиторских структур, с целью предотвращения коррупции, мошенничества, поглощение общественных ресурсов военными, которые остаются неизвестными общественности из-за круговой поруки военных;
- з) открытость в процессе создания оборонного бюджета с целью предотвращения угрозы проведения военных операций, в интересах некоторых групп;
- и) информирование и обучение, проводимые в вооруженных силах, с целью прояснения роли военных в демократическом обществе, включая аспект соблюдения прав человека и общества;
- к) справедливая и эффективная система военного правосудия, устанавливающая стандарты поведения и дисциплину, и гарантирует рассмотрение жалоб;
- л) открытое и компетентное публичное обсуждение, которое предшествует принятию основных решений по национальной безопасности и военным проблемам;
- м) использование вооруженных сил за пределами национальных границ должно полностью подтверждаться избранными представителями народа;

⁶ Этот список является исправленным вариантом списка, приведенного в книге Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*.

- н) деполитизация роли армии в обществе и одновременно с этим минимальное политическое влияние на профессиональные обязанности военных.

Международное парламентское измерение

Международные организации и их парламентское измерение

Дебаты относительно парламентского уровня европейской интеграции так же стары, как и сами европейские учреждения. Со времени создания Совета Европы в 1949 г., начиная с Конференции в Гааге в 1948 г. и Консультативной ассамблеи, проблемы компетенции, членство и отношения с другими парламентскими органами находились на повестке дня. Парламентарии были озабочены недостаточным вниманием министерств к их рекомендациям. Эти аспекты необходимо уточнить. Первый особенно касается Европейского союза, где страны перевели свою компетентность в ЕС и принятие решений проходит благодаря правомочному большинству голосов. В таких случаях наблюдается яркий «демократический дефицит», если контроль Европейского парламента (ЕП) не предоставляет права проверки национальным парламентам. Второй касается единогласных решений в ЕС, где министры могут быть наделены ответственностью в своих национальных парламентах, но ЕС играет свою роль в бюджетных процедурах.

Тема третьего раздела — парламентское измерение межправительственного взаимодействия как необходимого элемента построения единого и многонациональной фундаментальной опоры в дебатах национальных парламентах⁷. Парламентский контроль в своем мировом значении остается за национальными парламентами, но он не может функционировать должным образом без адекватной информации и многонационального сопротивления.

Европа наполнена международными организациями, достигшими вершин компетентности и деятельности. Если кому-то придется начинать с импровизации, то имеющаяся картина не повторится. Однако все организации играют присущие им роли и выполняют те функции, которые не выполняют другие. В сравнении с другими континентами, Европа может быть переорганизована, но Азия и Африка отличаются недостатком региональных организаций, которые бы облегчали диалог, упреждали кризисы, были способны к общим действиям. Игроки на Европейской сцене, описанные ниже, в своих основных функциях и парламентском размахе, отметили потребность во взаимовыгодном укреплении, но не всегда практика отвечает намерениям. Несмотря на консолидацию, иногда происходит взаимное блокирование.

Совет Безопасности ООН несет первоочередную ответственность за мир во всем мире, безопасность и монополию на разрешение использования вооруженных сил. Устав ООН в статье 51 делает исключение относительно неотъемлемого права отдельной или коллективной самозащиты против вооруженных атак до тех пор, пока Совет Безопасности не примет меры, необходимые для сохранения мира и безопасности во всем мире. О мерах, принятых для осуществления этого права, должно быть немедленно сообщено Совету Безопасности.

НАТО и ЕС возникли как организации коллективной безопасности, но позже приобрели черты кризисного менеджмента и миротворческие функции. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) сосредоточивается на межгосударственных принципах и предупреждении конфликтов, мониторинга выборов и предоставлении статуса националь-

⁷ Предыдущая версия этой статьи, которая охватывала только упомянутые парламентские организации, представлена на семинаре в Гааге в мае 2001 г., а потом опубликована в Европейском деловом журнале, издание 14, номер 1, 2002 г.

ным меньшинствам. Ее цель — обеспечение стабильности путем укрепления управления и гражданского сообщества в поликультурном контексте. Совет Европы играет ведущую роль в правовой защите личности через Европейские договоры о правах человека и Суд по правам человека в Страсбурге. ОБСЕ и Совет Европы отличаются в членстве, которое в последнее время не включает США, Канаду, республики Центральной Азии и бывшего Советского Союза.

Европейский союз со своими амбициями «навек с Союзом» владеет уникальным набором средств, в основе которых находятся три опоры: Европейское сообщество с наднациональными характеристиками и методом членства в коммуне (инициатива Европейской комиссии, общие решения, голосование большинством Совета министров и Европейского парламента, постоянное применение Высшего суда в Люксембурге), межправительственная общая внешняя политика и политика безопасности с Верховным представителем, который в то же время является Генеральным секретарем Совета, и третья межправительственная опора — сотрудничество в сфере правосудия и внутренних дел. Объединенное использование этих средств — это особая важность процесса расширения с настоящими тринадцатью кандидатами и стабильностью договоренностей вступления с другими.

Совет Европы

Устав Совета Европы был подписан в Лондоне 5 мая 1949 г. десятью европейскими государствами: Бельгией, Данией, Францией, Ирландией, Люксембургом, Нидерландами, Норвегией, Швецией и Великобританией. Во вступлении высказана цель: «достичь большего единства между членами с целью сохранения и реализации идеалов и принципов, которые являются общим достоянием, и оказывать содействие их экономическому и социальному прогрессу». Еще одним делом, выросшим из масштаба Совета, стала национальная безопасность. Создание двухъярусной структуры из Кабинета министров и Консультативной ассамблеи (позже ставшей Парламентской ассамблеей) представило новую политическую концепцию: обеспечить на начальном периоде участие парламентариев в международных организациях и достижение компромисса между оппозиционными политическими силами.

Ассамблея была движущей силой, предусмотренной «европейцами» в Гааге в 1948 г., Комитет являлся проверкой, включенной антифедералистами. Два органа поставили превыше всего независимость существования. Кабинет министров занимается техническими вопросами, Ассамблея проводит политические дебаты широкого ранга. Главный источник информации — доклады Кабинета министров относительно их деятельности, которые касаются рекомендаций Ассамблеи. Кабинет, однако, не обязан давать объяснение своих решений или причин не принимать рекомендации. Как результат, рабочая группа Ассамблеи в Парламенте по общественным отношениям настойчиво действовала, чтобы заставить членов Ассамблеи поставить вопрос в своих национальных парламентах. Ассамблея настояла на интенсификации диалога с каждым из министерских руководителей на четвертой сессии, чтобы представить доклад и ответы на вопросы.

Ассамблея не имеет полномочия издавать законы, выделять деньги или контролировать правительство. К тому же ее «парламентская дипломатия» опосредованно внесена в кодекс «европейского закона», благодаря начинаниям и способности написать более 170 международных конвенций с начала 1950-х гг. вместе с Европейской конвенцией о правах человека. Она создана Европейским судом по правам человека, куда непосредственно может обратиться любой человек из страны—участницы Конвенции с своей петицией, если он уверен, что его права нарушены на национальном уровне. Таким образом, Совет Европы развился как учреждение «стандартизации», членство считается первым шагом к участию в процессах Европейской интеграции.

В октябре 1993 г. первый саммит глав государств и правительств Совета Европы прошел в Вене и торжественно провозгласил организацию высокопрофессиональной и общеевропейской. Он также определил главные условия для членства:

«Такое вступление предусматривает, что страна-претендент привела свои учреждения и правовую систему к уровню основных принципов демократии, норм права и ответственности за права человека. Представители народа должны быть избраны на началах свободных и справедливых выборов, основанных на общем праве голоса. Гарантирована свобода слова и прессы, защита национальных меньшинств и соблюдение принципов международного права должно оставаться, с нашей точки зрения, решающим критерием для оценки любых заявлений к вступлению. Обязательство подписать Европейскую конвенцию о правах человека, принять в короткий срок механизм Конвенционного надзора над внутренней деятельности госаппарата также является фундаментальным вопросом. Мы решительно заявляем о полном согласии с обязательствами, принятыми всеми государствами-членами в рамках Совета Европы».

В ходе рассмотрения заявлений в членство Ассамблея изобрела концепцию мониторинга обязательств. Специфические обязательства были уточнены с подробными ограничениями. Общее требование было ратифицировано в один год с Конвенцией о правах человека. Масштаб других обязательств варьирует в зависимости от остаточных проблем, которые необходимо решить после принятия в консолидированную демократию (распределение власти, избирательное право, функционирование парламента, местная власть), сохранения нормы права (законодательная реформа, независимость правосудия, организация системы заключения), соблюдение прав человека, защита меньшинств.

Вместо исключения обороны из компетенции Совета Ассамблея приняла поправку к Уставу в начале 1951 г. После защиты сэром Уинстоном Черчиллем Европейской армии годом раньше министры признали права Ассамблеи обсуждать политические аспекты обороны, несмотря на то, что они не владели полномочиями, чтобы направлять рекомендации по этим вопросам. Ассамблея не боялась столкнуться с такими трудностями, как в Албании в 1997 г. и на Северном Кавказе в 2001 и 2002 г.

Европейский союз угля и стали

Европейский союз угля и стали (ЕСУС), созданный 18 апреля 1951 года, в течение 50 лет носил наднациональный характер, но его общая Ассамблея имела лишь ограниченную власть. Его «представители народов государств» преимущественно были выдвинуты от Консультативной ассамблеи Совета Европы, но количество предназначенных мест не было одинаковым. Министр Шуман, инициатор создания ЕСУС, помог увеличению представительства стран Бенилюкса в этой организации. В конце концов, Бельгия и Нидерланды получили по 10 мест, Люксембург — 4, в то время как Германия, Франция и Италия имели по 18 мест. В Совете Европы Бельгия и Нидерланды имели по 6 мест, Люксембург — 3, что вместе меньше, чем одна из больших стран. В ЕСУС они имели больше представительских мест, чем больший участник.

Общая Ассамблея, которая провела свое инаугурационное заседание в сентябре 1952 г., имела реальную власть только высказыванием одобрения или осуждения, что могло происходить во время обсуждений годовых отчетов ее руководства. Для того чтобы отправить в отставку Высший орган Ассамблеи, требовались голоса не менее двух третей ее членов. Председатель Высшего органа Ассамблеи или назначенный им полномочный представитель должен был бы назначить по своему требованию слушание, и, в свою очередь, Высший орган Ассамблеи было обязанным отвечать на устные или письменные вопросы, поступающие через Ассамблею. Хотя Ассамблея осуществляла краткий обзор, главным об-

разом благодаря своим комиссиям, и таким образом имела некоторое влияние на Высший орган, но не имела такового над Советом министров; то, что преимущественно Ассамблея могла делать, было косвенное влияние на Высший орган, когда он получал поддержку Совета⁸. Как правило, это побуждало Высший орган к расширению своей деятельности. Ассамблея также сыграла роль в формировании бюджета, благодаря участию своего президента в Комиссии четырех президентов (верховой власти, Совета, Ассамблеи и Совета).

План Эдена

Со вступлением в состав ЕСУС и подписанием Договора Европейского оборонного союза в 1952 г., Великобритания наладила связи с обеими организациями. «План Эдена» был предложен для реконструкции Совета Европы, чтобы обеспечить ЕСУС, ЕОС и любую будущую организацию такого типа. Консультативная ассамблея поддержала этот подход и предложила соглашение, которое дает возможность не членам ЕСУС принимать участие в работе Союза с правом выступать, но не голосовать. Высший орган ассамблеи был встревожен потерей своих наднациональных функций в межправительственных заседаниях и не был слишком захвачен назначенными наблюдателями. Комиссия юридических экспертов подтвердила то, что Договор ЕСУС должен быть исправлен, прежде чем наблюдатели могут быть наделены правом голоса. Вместо этого соглашение Монне—Лэйтона от января 1953 года предусматривало проведение совместных заседаний членов обоих собраний на ежегодном основании с целью обмена мнениями, без права голосования, по общему докладу о деятельности ЕСУС. Члены Высшего органа должны были присутствовать и отвечать на вопросы. Они должны были быть готовы встать перед комиссией Консультативной ассамблеи. Предложение относительно общих встреч комиссий так и осталось предложением.

Договор безуспешного Европейского оборонного союза (ЕОС) продолжал в том же духе, что и план Эдена, политику расширения общей Ассамблеи ЕСУС, чтобы та стала Ассамблеей ЕОС. Это могли бы быть встречи один раз в год для проведения сессии продолжительностью не более месяца, чтобы обсудить годовой отчет Комиссариата ЕОС. Ход проверки, принятый двумя третями голосов членов, мог бы ускорить подписание Комиссариатом. Перед этой Ассамблеей были также поставлены задачи изучения информации и выбора новой Ассамблеи на демократических началах, равно как и возможности изменения в Договоре, который касается других учреждений, особенно в порядке «сохранения соответствующего представительства стран-членов». В конце концов, ЕОС мог бы быть способным создать один из элементов федеральной или конфедеративной структуры, основанной на распределении полномочий и включении «представительства двухпалатной системы». В заключение Ассамблея должна была изучить результаты существования разных органов европейского сотрудничества с целью обеспечения координации в учреждении федеративной или конфедеративной структуры.

Западно-Европейский Союз (ЗЕС)

Брюссельский договор, подписанный 17 марта 1948 г. между Бельгией, Францией, Люксембургом, Нидерландами и Великобританией, был первой демонстрацией активизированного взаимодействия в Западной Европе. В преамбуле участники решили:

«подтвердить свою веру в фундаментальные права человека... защищать и беречь принципы демократии... укреплять экономические, социальные и культурные связи... сотрудничать и концентрировать свои усилия, чтобы создать в Западной Европе

⁸ См.: Дирк Спиренбург, Раймонд Поидевин «История высшей власти Европейского топливного объединения» (Лондон: Вайденфельд и Николсон, 1994), с. 61.

крепкую базу для европейского экономического роста; помогать друг другу согласно Уставу Объединенных Наций в укреплении мира и международной безопасности и противостоянии любой политике агрессии, заключать договоры о сотрудничестве в экономике, социальных и культурных вопросах и коллективной самозащите».

Со временем экономические и социальные вопросы взяли на себя другие учреждения, и оборона оказалась в центре внимания. В Статье V говорится:

«Если любая из высоких договаривающихся сторон станет объектом вооруженных атак в Европе, другие высокие договаривающиеся стороны должны, в соответствии с положениями Статьи 51 Устава Объединенных Наций, предоставить участнику, который подвергся атаке, всю военную и другие виды помощи и поддержку законной власти».

Эта статья обеспечивает уникальную гарантию автоматической военной поддержки, которая не имеет себе равных ни в одном из договоров, включая НАТО. Она содержит процедуру консультаций в Статье 8, ч. 3:

«По просьбе любой из высоких договаривающихся сторон Совет должен быть немедленно созван с целью предоставления консультации относительно такой ситуации, которая может создавать угрозу миру, откуда бы эта угроза ни исходила, или же в случае опасности экономической нестабильности».

После неудачи Европейского оборонного союза план Европейского политического союза также потерпел крах. В 1954 году Брюссельский Договор был обновлен, чтобы включить Германию, Италию и Западный Европейский Союз. Новый параграф преамбулы определил цель: «поддерживать Союз и вносить вклад в прогрессивную интеграцию Европы». Новая Статья 9, созданная Ассамблеей ЗЕС, гласит:

«Совет Западного Европейского Союза должен представлять годовой отчет о своей деятельности Консультативной ассамблее Совета Европы, особенно беспокоясь о контроле вооружения, на Ассамблее, которая состоит из полномочных представителей стран—участниц Брюссельского договора».

Сжатость текста вызвана трудностью переговоров: большинство членов не хотели представлять Ассамблее значительных полномочий. Как результат, назначения казались ограниченными: рассмотрение годовых отчетов с акцентом на контроле вооружения. Ассамблея, однако, вынесла хорошие уроки недостатка предыдущего уточнения и создала свой собственный устав и правила процедур. Это подчеркивало «парламентское» измерение (идущее вне «консультативной» функции Совета Европы), которое вытекает из Брюссельского договора и расширяет компетентность любого вопроса, касающегося настоящего Договора. Кроме того, Собрание могло направлять рекомендации и мнения Совету и могло принимать предложения о неодобрении, представленные на рассмотрение, по меньшей мере, 10 представителями, абсолютным большинством его членов. Такое предложение было представлено несколько раз, но одобрено только 15 июня 1967 г., когда и Годовой отчет был отклонен сорока шестью голосами с тремя воздержавшимися.

Западноевропейская ассамблея развилась в настоящий парламентский орган с его независимым секретариатом в Париже и распределенным бюджетом, двумя пленарными заседаниями в год при участии министров, генеральных секретарей, президентов, деятельностью комиссий в посещении стран-членов, стран—членов НАТО и «горячих» регионов; политическими группами, письменными запросами к Совету; расширенными и информативными докладами по разнообразным проблемам безопасности с результативными рекомендациями. Как результат — Ассамблея ЗЕС может занимать положение между Советом Европы (который нельзя сопоставить с Советом министров) и Европейским парламентом, который имеет законодательную и бюджетную власть. Очевидно, что нет возможности изменить поли-

тику Совета министров благодаря мобилизации парламентского мнения в странах-членах. В этом аспекте она страдает от комбинации членства с Советом Европы, которая сконцентрирована на разных экспертизах своих представителей⁹. Несмотря на такие ограничения, было несколько случаев, благодаря которым Совет повлиял на рекомендации Ассамблеи:

- ✓ министерское решение от 13 ноября 1989 г., которое касалось учреждения института изучения безопасности, отозвало рекомендацию 467 Ассамблеи. Это означало, что Ассамблея должна с одобрения Совета приписать институт к собственной деятельности Ассамблеи;
- ✓ министерское коммюнике от 23 апреля 1990 г. признало, что благодаря своей эффективной деятельности, Парламентская ассамблея ЗЕС играла важную роль в налаживании контактов со странами Центральной и Восточной Европы;
- ✓ 19 мая 1993 г. министры приветствовали увеличение контраста между Ассамблеей ЗЕС и парламентами, которые позже были названы Консультативными партнерами. В соответствии с Кирхберской декларацией от 9 мая 1994 г. Ассамблея была приглашена (с признанием ее автономии) к дальнейшей проверке имеющихся договоренностей относительно участия парламентариев от ассоциированных стран-членов (к тому времени Ирландия, Норвегия и Турция, а после расширения НАТО в 1999 г. — Чешская Республика, Венгрия и Польша).

Процесс расширения продолжился в ноябре 2002 года приглашением на пражском саммите семи стран, несмотря на их очень разный уровень военной готовности. Болгария, Румыния, Словакия и Словения были приняты так же, как и Балтийская троица: Эстония, Латвия и Литва. На бухарестском саммите 2006 года НАТО евроатлантические усилия Украины и Грузии получили положительную оценку и '...было согласовано, что в дальнейшем эти страны станут членами НАТО'. Такая формула — без прописывания точной даты, стала компромиссом между давлением США к прямому приглашению и сопротивлением многих европейских стран, включая Германию, с учетом националистических настроений в Москве. После Грузинской войны эта перспектива отошла на второй план и опять встал вопрос о готовности обеих стран. Бухарест начал процесс налаживания отношений с Албанией и Хорватией, который успешно завершился принятием их в НАТО в апреле 2009 года. Причиной задержки с принятием Македонии было возражение Греции против названия этой страны.

НАТО

На протяжении 1948 г. западно-восточные отношения ухудшились. Коммунисты победили в Чехословакии, и блокада Берлина привела к подписанию Брюссельского договора (преобразованного в Западный Европейский Союз в 1954 г.) с целью найти гарантии безопасности и принять взаимовыгодные обязательства на трансатлантической основе. Дания, Ирландия, Италия, Норвегия, Португалия были приглашены стать участниками этого процесса, кульминацией которого стало подписание Вашингтонского договора 4 апреля 1949 г. с Канадой и Соединенными Штатами Америки. Греция и Турция присоединились в 1952 г., Федеративная Республика Германия — в 1955 г., Испания — в 1982 г., а Чешская Республика, Венгрия и Польша стали членами в 1999 г.

В преамбуле участники Договора подтвердили свою приверженность целям и принципам Устава Объединенных Наций и свою решительность:

«в сохранении свободы, общего наследства и цивилизации своих народов, основанных на принципах демократии, личной свободы и благосостояния в Североатлантической зоне. Они решили объединить свои усилия в коллективной обороне и защите мира и безопасности».

⁹ Для детального анализа см.: Андре Дюмулен, Эрик Ремакп, Эрик Дерик «L'Union de l'Europe Occidentale, Phénix de la défense européenne» (Париж: Bruylant, 1998), с. 52–54.

Подобно своему брюссельскому предшественнику, Вашингтонский договор был кратким и состоял всего лишь из четырнадцати статей. Статья 4 касалась консультирования «каждый раз, когда, по мнению любого из участников, его территориальная неприкосновенность, политическая независимость или безопасность могут оказаться под угрозой». Обязательство внесено в Статью 5 не так, как в Брюссельском договоре, но похоже на него. В 1949 г. американский Сенат не был готов принять обязательства исключительно, чтобы автоматически оказывать военную помощь, и внес элемент осмотрительности. Полностью оно звучит так:

«Участники соглашаются, что вооруженная атака против одного или нескольких из них в Европе или Северной Америке должна быть рассмотрена как атака против всех, и таким образом они соглашаются, что в случае возникновения вооруженной атаки каждый из них, при соблюдении прав личной или коллективной самозащиты, признанной статьей 51 Устава Объединенных Наций, будет оказывать содействие участнику или участникам, подвергшимся атаке, лично и в согласовании с другими участниками, такими действиями, которые представляются необходимыми, включая использование вооруженных сил для восстановления и поддержания безопасности в Североатлантической зоне.

Любая вооруженная атака и все примененные меры в результате должны быть немедленно доведены до сведения Совета Безопасности. Такие меры должны быть завершены, если Совет Безопасности использует необходимые мероприятия, чтобы восстановить и поддержать международный мир и безопасность».

Потерпев поражение в войне в Корее, Альянс решил создать военный штаб «SHAPE», который начал действовать со 2 апреля 1951 года в Рокенкорте под Парижем. На протяжении многих лет главной заботой НАТО было строительство реальной обороны против возможных массивных неожиданных атак Советского Союза и стран — участниц Варшавского договора. В 1967 г. после того, как Франция покинула интегрированную военную систему, Альянс задумался о своем будущем и принял доклад Гармеля, который определил двойные задачи: обороны и противостояния. В то же время была пересмотрена и принята стратегическая концепция твердой ответственности, переработанная в стратегию массированного ответного удара.

Падение Берлинской стены стало началом главной трансформации международной среды безопасности. Стратегическая концепция была пересмотрена в 1991 г., и разговоры об «угрозе» больше не велись, но вместо этого говорилось о «рисках и обязанностях». С точки зрения того, что случилось 11 сентября 2001 года, интересно отметить, что Декларация о мире и сотрудничестве, принятая на заседании саммита НАТО в Риме 8 ноября 1991 г., уже указала на «угрозы более широкого характера, включая распространение оружия массового уничтожения, разрушение источников жизненных ресурсов, акции терроризма и саботажа, которые могут влиять на интересы безопасности Альянса».

Планирование в Восточной Европе

НАТО быстро вступил в процесс сотрудничества и постепенного расширения отношений с новыми демократиями Центральной и Восточной Европы. В июне 1990 г. министры внешних дел протянули им «руку дружбы и сотрудничества» и предложили заключить соглашения о дружбе и взаимодействии со штабами НАТО. На месяц позже Лондонская декларация о трансформировании Североатлантического альянса уверила Советский Союз, что вывод сил из Восточной Европы лучше производить под руководством НАТО, для того чтобы сократить затраты, реструктурировать вооруженные силы и уменьшить их зависимость от ядерного оружия. В июне 1991 г. в Копенгагене министры НАТО сделали заявление относительно партнерства со странами Центральной и Восточной Европы, что было продолжено на ноябрьском саммите в Риме предложением основать Совет североатлантического взаи-

действия (НАСС) на уровне министерств, посольств и комиссий¹⁰. Следующим шагом был саммит в Брюсселе в январе 1994 г., который принял программу «Партнерство ради мира», открытую не только для всех стран — участниц НАСС, но и для других стран ОБСЕ, способных и желающих быть участниками. Был принят Основной документ, в котором НАТО обязался проконсультироваться с любым активным партнером, который почувствовал прямую угрозу своей территориальной целостности, политической независимости и безопасности. Каждый партнер обязан был принять участие в выполнении программы, которую можно классифицировать так:

- ✓ оказывать содействие прозрачности в планировании национальной обороны и бюджетных процессов;
- ✓ гарантировать демократический контроль над вооруженными силами;
- ✓ поддерживать способность и готовность к вступлению в операции, подвластные Организации Объединенных Наций или ОБСЕ;
- ✓ развивать взаимные военные отношения с НАТО с целью общего обучения, тренировки и выполнения в порядке укрепления способности участников «Партнерство ради мира» взять на себя миротворческие миссии, поисковые и спасательные акции, гуманитарные операции и прочие, относительно которых будут достигнуты согласования;
- ✓ наращивать на длительный срок вооруженные силы, способные взаимодействовать с другими членами Североатлантического альянса.

Основной документ также свидетельствует о том, что участники программы «Партнерство ради мира» должны играть важную роль в эволюционном процессе включения новых членов НАТО.

После подписания Рамочного соглашения следующий шаг — его согласование с каждым партнером, указывая на шаги, которые будут предприняты, чтобы достичь политических целей партнерства, сделать доступными для партнеров свои военные и прочие достижения и области их применения, чтобы вместе с НАТО идти намеченным путем. Постепенно в двухлетний срок согласована отдельная Рабочая программа партнерства, которая базируется на принципе самоопределения, которое означает выбор областей сотрудничества с широким спектром возможностей, содержащихся в этой программе. На 2001–2002 эта программа охватила двадцать три области, включая как раздел 6 демократический контроль над вооруженными силами и структуры обороны.

На заседании «SHAPE» в Монси (Бельгия) Координационный отдел партнерства проводит военное планирование рабочей программы партнерства с ответственностью за выполнение в следующих сферах: сохранение мира, гуманитарные операции, поисковые и спасательные акции. В результате подпрограмма планирования и обзора, входящая в программу «Партнерство ради мира» (PARP) была предложена как вариант базисной основы для планирования совместных операций. Это напоминает цикл планирования обороны который осуществляют члены НАТО.

Процесс принятия новых членов начался в январе 1994 г., когда саммит НАТО подтвердил, что Альянс открыт для других европейских государств, которые готовы принять принципы Вашингтонского договора и поддержать безопасность в Североатлантической зоне. Критерии и временная граница для вступления остаются неопределенными. Активное участие в программе «Партнерство ради мира» рассматривается как необходимое, но само по себе недостаточное условие для вступления в НАТО. В конце 1994 г. двадцать три страны присоединились к этой программе, и трижды были проведены учения по программе «Партнерство ради мира». На министерском уровне в декабре 1994 г. Североатлантический совет

¹⁰ В 1997 г. НАСС был переименован в Совет евроатлантического партнерства (ЕАПС) с целью установления связей с программой «Партнерство ради мира».

описал расширение НАТО как «эволюционный процесс, учитывая достояние политики и безопасности по всей Европе», что стало бы дополнением к параллельному процессу расширения Европейского союза. Исследования должны были «определить, насколько увеличится НАТО, принципы управления этим процессом и принятие членов». Министры согласились, что принятие новых членов в НАТО будет решаться в каждом случае отдельно и, таким образом, некоторые страны могут вступить в Альянс раньше других.

Критерии демократического контроля

Дискуссия относительно критериев демократического контроля была комплексной. Расширение должно быть возможным для новых демократий Востока и вносить стабильность, но оно также должно укреплять эффективность Альянса в выполнении ключевых миссий. Оценка состояния гражданско-военных отношений внутри стран-претендентов с самого начала было важным вопросом повестки дня. Среди первых, кто анализировал этот аспект, был Джеффри Саймон. В своей работе «Военно-гражданские отношения в Центральной Европе и расширение НАТО»¹¹ он описал условия, необходимые для эффективного гражданского контроля над вооруженными силами:

1. Необходимо конституционным путем или путем внесения поправок основать четко определенное распределение власти между президентом и правительством (премьер-министром и министром обороны). Закон должен быть четким для власти в мирное время (имеется в виду командование и контроль военных, поддержка высшего офицерского состава, назначение гражданских служащих обороны), и на период кризиса (полномочия в чрезвычайных ситуациях), включая переход к войне.
2. Необходимо, чтобы парламент осуществлял контроль над военными через эффективную проверку бюджета обороны; также должна быть четкой его роль в размещении вооруженных сил в чрезвычайных ситуациях на войне.
3. Правительственный контроль над вооруженными силами (Генеральным штабом и военным командованием) должен осуществляться гражданским министерством обороны, чтобы обеспечить эффективный контроль в мирное время бюджета обороны, разведки, стратегического планирования, структуры и размещения вооруженных сил, приобретения оружия и получения или оказания военной помощи.
4. Военный престиж должен быть восстановлен для того, чтобы повысить эффективность вооруженных сил. Исходя из коммунистического периода, когда военные часто использовались как инструмент внутреннего или внешнего угнетения, общество должно ощутить, что военные находятся под эффективным национальным контролем. Также следует добиваться высокого уровня военных учений и обеспечения оснащением, с целью защиты государства.

Весной 1995 г. Саймон пришел к выводу, что большинство стран еще не будут готовиться к вступлению в Союз. Хотя Центральная Европа осуществила значительный прогресс, начиная с революционных преобразований 1989 г., много работы еще осталось выполнить. Это мнение, похоже, было распространено в Западной Европе, и только министр обороны Германии публично защищал быстрое расширение.

Направления Плана действий относительно членства

В сентябре 1995 г. в результате научных исследований были установлены факторы, принятые во внимание в процессе расширения. Это дало возможность удостовериться, что были этнические стычки, или внешние территориальные вмешательства, включая требования

¹¹ Jeffrey Simon, "Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion", McNair Papers, №39, April 1995 (Institute for National Strategic Studies in the National Defence University, Washington D.C.), p. 157. Саймон подчеркивает гражданский контроль, но термин «демократический контроль» был бы лучше.

объединения по этническим или языковым признакам, а также внутренние процессуальные коллизии; и они должны быть завершены мирными способами в соответствии с принципами ОБСЕ до того, как страна станет членом Союза. Решающим был голос президента Клинтона, который назвал три страны, готовые к вступлению, на выступлении в Детройте в 1996 г. Мадридский саммит 8 июля 1997 г. призвал Чешскую Республику, Венгрию и Польшу начать переговоры по вступлению и подтвердил, что НАТО остается открытым для новых членов. Эти страны вступили в НАТО в марте 1999 г. и стали участниками Вашингтонского саммита 23–24 апреля. К разочарованию других кандидатов, ни о каких новых приглашениях не было речи.

Вместо этого для стран, желающих присоединиться, был принят разработанный План действий относительно членства в НАТО. Он не очень отличался от документов «Партнерства ради мира», но был более точным и способствовал дальнейшему развитию встреч в формате «19 + 1» Совета с отдельными кандидатами, имея целью поддержание «механизма направленного и плодотворного сотрудничества со странами-претендентами». План имел главы по политическим и экономическим вопросам, вопросам обороны и вооруженных сил в целом и их выполнению, ресурсам, безопасности и юридическим моментам. По политическим и экономическим вопросам кандидаты должны были:

- а) завершать международные споры мирными средствами;
- б) демонстрировать фактическое соблюдение нормы права и прав человека;
- в) завершать этнические споры или внешние территориальные споры, включая требования невоссоединенных регионов и внутренние процессуальные споры, мирными средствами в соответствии с принципами ОБСЕ и обеспечивать добрососедские отношения;
- г) основать должный демократический и гражданский контроль над вооруженными силами;
- д) воздерживаться от использования силы в любых делах, несовместимых с намерениями ООН;
- е) вносить свой вклад в развитие мирных и дружеских международных отношений, укрепляя свои свободные институты и поддерживая стабильность и благосостояние;
- ж) продолжать полностью поддерживать и принимать участие в Евро-Атлантическом совете партнерства и программе «Партнерство ради мира»;
- з) демонстрировать фактическое содействие стабильности и благосостоянию путем экономической свободы, социальной справедливости и ответственности за охрану окружающей среды.

С другой стороны, претенденты будут ожидать от вступления:

- а) объединения их усилий в целях коллективной безопасности и сохранении мира и безопасности;
- б) достижение эффективности Альянса путем распределения ответственности, затрат и доходов;
- в) руководствуясь доброй волей, достижение консенсуса во всех вопросах;
- г) обязательства относительно полного участия в консультациях Альянса и в процессе принятия решений по политическим вопросам и вопросам безопасности Альянса;
- д) быть взаимно открытыми Альянсу в соответствии с Вашингтонским договором и декларациями Мадридского и Вашингтонского саммитов.

Вашингтонский саммит

Вашингтонский саммит составил чрезвычайно объемное коммюнике к 50-й годовщине НАТО и новую стратегическую концепцию. Подобно своему предшественнику 1991 г., последний был более политическим, чем военным по характеру, определяя задачи НАТО в новой окружающей среде и ее отношения с другими международными организациями. Это обеспечило незначительное давление в военном планировании и подчеркнуло необходи-

мость прочности и мобильности. Крупномасштабная согласованная агрессия против Альянса признавалась мало реальной, но со временем вероятность такой угрозы может возрасти. Безопасность Альянса оставалась зависимой от широкого спектра военных и невоенных угроз, которые были разновекторными и часто непредсказуемыми (§20). Достижение цели Альянса зависело в значительной степени от равномерного распределения ролей, угроз, ответственности и выгод общей обороны (§42). Последовательный ответ на все возможные непредвиденные обстоятельства стал возможным благодаря ряду практических мер: процедурам для консультации; объединенной военной структуре; коллективному планированию силы; общему финансированию; операционному планированию; многонациональным формированиям, мерам по главному командованию и управлению; объединенной воздушной системе обороны; размещению и развертыванию сил за пределами своей страны, когда это необходимо; мерам для кризисного управления и укрепления; общим стандартам и процедурам для оснащения, обучения и логистики; совместным и объединенным доктринам и учениям, когда это является необходимым; а также инфраструктуре, вооружениям и сотрудничеству по вопросам логистики (§43).

И коммунике, и стратегическая концепция поставили задачи безопасности. В сравнении с 1991 г. здесь произошли два изменения: ключевая задача сохранения стратегического баланса в Европе не была включена, а кризисное управление и партнерство были добавлены. Новая формулировка выглядела следующим образом:

- ✓ **Безопасность:** обеспечивать необходимое обоснование для стабильности среды Евроатлантической безопасности, основанной на усилении демократических институций и принятии таких решений и мирных резолюций, согласно которым ни одна страна не имела бы возможности запугивать или принуждать любую другую угрозой использования силы.
- ✓ **Консультации:** обеспечивать, как определено Статьей 4 Вашингтонского договора, действующую всеобщую базу для объединенных консультаций по любым вопросам, которые влияют на жизненно важные интересы, включая возможное развитие угроз для членов безопасности и для соответствующей координации их усилий в сфере общих согласований.
- ✓ **Сдерживание и оборона:** Предотвращать и защищать от любой угрозы агрессии против любого члена НАТО, как определено в Статьях 5 и 6 Вашингтонского договора.

В порядке усиления безопасности и стабильности Евро-Атлантической зоны:

- ✓ **Кризисный менеджмент:** Быть готовыми совместно, согласно Статье 7 Вашингтонского договора, сделать эффективный вклад в предупреждение конфликта и активно вступить в кризисное управление, включая операции в ответ на кризисные ситуации.
- ✓ **Партнерство:** Поддерживать всестороннее партнерство, взаимодействие, диалог с другими странами Евроатлантического региона с целью увеличения открытости, взаимодоверия, способности к общим акциям с Альянсом.

В достижении этой цели и фундаментальных задач безопасности Альянс будет продолжать нести ответственность за правовые интересы безопасности других стран и добиваться мирных резолюций диспутов, как и следует из Устава Объединенных Наций. Альянс обеспечит мирные и дружеские международные отношения и поддержит демократические учреждения. Альянс не рассматривает себя противником ни одной из стран¹².

Парламентская ассамблея НАТО

В 1955 году была создана Североатлантическая ассамблея. Хотя она и не была основана на Вашингтонском договоре, она развилась в полноправную Ассамблею с комиссиями, генеральным секретарем с компетентным штатом, который подготавливает доклады и резо-

¹² См.: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065.htm>

люции, на которые генеральный секретарь НАТО отвечает с независимым комментарием. Следующие описания взяты из доклада генерального секретаря Саймона Лунна относительно повестки дня деятельности Ассамблеи в 2001 г. Намерения ПА НАТО можно определить следующим образом:

- ✓ оказывать содействие диалогу между парламентами по основным вопросам безопасности;
- ✓ оказывать содействие парламентской осведомленности и пониманию ключевых проблем безопасности и политики Альянса;
- ✓ оказывать содействие НАТО и членам правительств в определении коллективного парламентского мнения;
- ✓ проводить политику большей прозрачности политики НАТО и, в связи с этим, — уровень коллективной подотчетности;
- ✓ укреплять трансатлантические отношения.

Это давние намерения Ассамблеи. С 1989 г. добавлены новые:

- ✓ оказывать содействие развитию парламентской демократии во всем Евро-Атлантическом регионе путем привлечения парламентов стран, которые не являются членами НАТО, к работе Ассамблеи;
- ✓ непосредственно помогать тем парламентам, которые активно добиваются членства их стран в Альянсе;
- ✓ развивать сотрудничество со странами, которые больше заинтересованы в кооперации, чем в членстве, включая кавказский и средиземноморский регионы;
- ✓ оказывать содействие развитию парламентских механизмов и практик, обеспечивающих эффективный демократический контроль над вооруженными силами.

В дополнение, необходимо выделить важный аспект прямых контактов между парламентами Европы и Северной Америки. Кроме того, ПА НАТО сейчас насчитывает семнадцать ассоциированных членов и поддерживает контакты с Кипром, Мальтой и десятью странами Северной Африки и Средней Азии¹³.

Навстречу Европейскому Союзу

Европейское политическое сотрудничество

Европейское политическое сотрудничество (ЕПС) между членами ЕЭС началось в 1970 г. после их саммита в Гааге, который указал путь для вступления Великобритании в Сообщество. Публичные дебаты возросли и закончились крахом на протяжении нефтяного кризиса в 1973 г. Общая политика относительно Средней Азии отметила трудности в формулировании, но в ОБСЕ ЕПС стало основным исполнителем. Одинаково много внимания уделено голосованию в ООН. Лондонский отчет Европейской политики сотрудничества, утвержденный 19 октября 1981 г., содержал §11, формализуя отношения с Европарламентом:

В соответствии с Люксембургскими и Копенгагенскими докладами, которые подчеркнули важность участия Европейского парламента в политическом сотрудничестве, частых контактов между Европейским парламентом и Президентом Сообщества. Это имело форму четырех ежегодных коллоквиумов с участием Комиссией по политическим делам, где были получены ответы на вопросы по политическому сотрудничеству, слушались годовые отчеты по политическому сотрудничеству,

¹³ Публикация, посвященная 50-летию ПА НАТО *NATO Parliamentary Assembly 1955–2005, 50 Years of Parliamentary Diplomacy*.

речи Президента в начале и в конце срока полномочий, которые также включали в себя аспекты политического сотрудничества.

Контакты между Советом министров и Европейским парламентом были расширены, что включило неформальные встречи между министрами и лидерами разных политических групп, представленных в Парламенте. Эти неформальные встречи предоставляют дальнейшие возможности неформального обмена мнениями по вопросам политического сотрудничества.

Принимая во внимание необходимость дальнейшего укрепления связей с прямо избранным Парламентом, «Десятка» рассматривает возможности частичного обращения к резолюциям, принятым Парламентом в обмене мнениями, коммюнике и декларациями «Десятки» и в открытых заявлениях министерств на коллоквиумах с Комиссией по политическим делам Парламента.

Европейское политическое сотрудничество Десятки отмечает, что после встречи Европейского совета Президент Европейского совета сделал заявление в Парламенте. Это заявление будет включать предмет политического сотрудничества, обсужденный на встрече.

Штутгартская декларация

Торжественная Декларация Европейского союза, принятая в Штутгарте 19 июня 1983 г., была следствием инициативы Геншера-Коломбо по увеличению масштабов Европейского политического взаимодействия и охвата проблем безопасности. Из-за определенной оппозиции по военным вопросам, которая была высказана Данией, Грецией, Ирландией, в этой Декларации были только ссылки на «политические и экономические аспекты безопасности», которые отныне будут рассматриваться. Это также послужило дальнейшим шагом к улучшению отношений с Европарламентом, как указано в §2.3:

Парламент

2.3.1. Ассамблея Европейского сообщества играет действенную роль в развитии Евросоюза.

2.3.2. Европарламент обсуждает все дела, которые касаются Евросоюза, включая европейское политическое взаимодействие. В делах, которые относятся к Европейскому сообществу, Европарламент руководствуется положениями и процедурам, зафиксированными в соответствующих договорах Европейского сообщества.

2.3.3. В дополнение к консультативным процедурам, которые представлены в договорах, Совет, его члены и комиссии, сохраняя свои ответственные полномочия, обязуются быть ответственными за:

- ответы на устные и письменные вопросы, поступающие от Парламента;*
- резолюции, которые касаются самых важных дел и таких, которые вызывают всеобщее беспокойство, по которым Парламент потребует их комментарии.*

2.3.4. Председатель Европейского парламента должен обращаться к Европейскому парламенту в начале срока полномочий и представлять свою программу. Он должен отчитываться перед Европейским парламентом в конце своего срока о прогрессивных достижениях. Председатель регулярно информирует Европейский парламент через Комиссию политических дел о вопросах внешней политики, исследованных в контексте Европейского политического сотрудничества.

Один раз в год Председатель Европейского парламента на пленарном заседании докладывает ему о прогрессе в области парламентского сотрудничества.

Обновление ЗЕС

С того времени как Штутгартская декларация перестала быть ответственной за военный аспект европейской безопасности, ЗЕС снова возвратился к этому вопросу в Римской декларации от 27 октября 1984 г. В части II Декларации речь идет об отношениях между Советом и Ассамблеей:

Министры поддержали идею увеличения контактов между Советом и Ассамблеей. Принимая во внимание, что, в соответствии со Статьей IX соглашения, Ассамблея выражает требование обсуждать отчеты, представленные ей Советом министров по вопросам безопасности и обороны стран-членов, и принимая во внимание, что принятая практика позволила Ассамблее расширить темы ее обсуждений, министры выражают желание видеть, что Ассамблея играет все более весомую роль, особенно внося большой вклад в консолидацию общественного мнения в странах-членах с политическими заявлениями Совета, который выражает политическую волю отдельных правительств. Соответственно, министры вносят следующие предложения Ассамблее:

- 1. С целью улучшения контактов между Советом и Ассамблеей министры полагают, что в этом аспекте существуют значительные возможности, среди которых:*
 - Существенное улучшение имеющихся процедур с целью предоставления письменных ответов на рекомендации и вопросы Ассамблеи. С этой точки зрения министры полагают, что ведущая роль должна быть предоставлена Главе совета, который будет обеспечивать это через службы Генерального секретариата.*
 - Развитие неформальных контактов между представителями правительств и представителями Ассамблеи.*
 - Если это является необходимым, проведение соответствующих коллоквиумов с участием Главы совета и Комиссий Ассамблеи.*
 - Улучшение контактов, которые традиционно имеют место после министерских встреч Совета, и в общем, улучшение процедур, по которым Ассамблея информирует Главу, чьи представители могли бы — между сессиями Ассамблеи — удерживать разные комиссии к дате начала работы Совета и даже принимать участие в дискуссиях.*
 - Возможность того, что Ассамблея при необходимости может воспользоваться участием технических учреждений ЗЕС.*
- 2. Указано, что большее взаимодействие между Советом и Ассамблеей — ключевой фактор в увеличении использования ЗЕС. Министры учли важность прикрепления к рекомендациям и работе Ассамблеи.*
- 3. Не желая влиять на решения членов Ассамблеи, министры также делают акцент на ценности развития диалога между Ассамблеей и другими парламентами и парламентскими учреждениями.*
- 4. Министры также отметили, что страны-члены были всегда готовы информировать национальные делегации об отношении их правительств к вопросам, рассматриваемым в отчетах Ассамблеи, и были готовы предложить соответствующую информацию своим докладчикам.*

Иногда вопреки этим ограничениям Совет прислушивался к рекомендациям Ассамблеи.

- ✓ Министерское решение от 13 ноября 1989 года об Институте оборонных исследований ЗЕС отменило Рекомендацию 467 Ассамблеи;
- ✓ Министерское коммюнике от 23 апреля 1990 признало что, для улучшения своей деятельности Парламентская Ассамблея ЗЕС должна играть важную роль в установлении контактов со странами центральной и восточной Европы; и
- ✓ 19 мая 1993 года министры одобрили расширение контактов между Ассамблеею ЗЕС и парламентами, которые впоследствии были названы Консультативными партнерами. Как

и в Кіршбахерской декларации от 9 мая 1994 года, Ассамблея была приглашена (с признанием ее автономии) для выработки текущих планов для парламентов стран – ассоциированных членов (в то время это Исландия, Норвегия и Турция), а также стран, влившихся в НАТО в 1999 году: Чехии, Венгрии и Польши.

Амстердамский договор передал функции ЗЕС Совету Европы, а Петербургские мисии передали Совету Европы и Оборонной Политике (СЕОП). Когда в 2003 году был создан Совет Безопасности Европы, она переняла на себя кооперацию восточноевропейских военных сил. Только модифицированный Брюссельский договор с его статьей об автоматической военной помощью остался пустым остовом как и Ассамблея ЗЕС, преобразованную в Ассамблею по Безопасности и Обороне. Лиссабонский договор, который вступил в силу 1 декабря 2009, содержит статью о взаимопомощи против агрессии, которая хоть и не так ясно, как соответствующие статьи ЗЕС и НАТО, но все же это аргумент для тех, кто хочет также и существования ЗЕС. Единственной проблемой – членство в Ассамблее национальных парламентариев, играющих роль в установлении невозможных в рамках ЕС консенсусных решений. Далее в этом разделе будет прояснено ослабление отрицания роли ЗЕС в области безопасности, а текущие планы выходят далеко за рамки парламентских обсуждений. Лиссабонский договор вводит некоторые новации в области безопасности и обороны. В статью 27 (раньше статье 17) включен новый первый параграф и поправки в следующий.

1. *Общая политика безопасности и обороны становится частью общей международной политики и обороны. Создается Союз с оперативно регулируемым наполнением гражданскими и военными активами. Союз может их использовать в миротворческих операциях вне, операциях по предотвращению конфликтов и укреплению международной безопасности в соответствии с принципами Хартии Объединенных Наций. Выполнение этих задач возлагается с учетом возможностей на государства-члены.*
2. *Общая политика безопасности и обороны должна включать прогрессивную основу общей оборонной политики Союза. Если Совет Европы будет действовать сообща, то обязательно это обеспечит общую безопасность.*

Следующие параграфы этой важной статьи утверждают, что государства-члены могут создать подходящие международные силы в рамках Политики Общей Безопасности и Обороны; что они будут гарантировать усиление своих военных возможностей; что они будут действовать сообща по просьбе высокого уполномоченного или по просьбе государства-члена; что совет может поручить выполнение задания по защите ценностей и интересов Союза группе государств; и что те члены, чьи военные возможности отвечают высшим критериями имеют больше взаимных договоренностей в этой области, из-за высокого значения миссий, необходимо создать постоянно действующие структуры Союза. Кооперация постоянных структур дальше определяется в Параграфе 7 Протокола 4 и включает пункты солидарной ответственности:

Если государство-член становится жертвой военной агрессии на ее территории, то другие государства-члены должны гарантированно оказать помощь по защите всеми возможными способами, в соответствии со статьей 51 Хартии Объединенных Наций. Это не должно мешать особенностям политики безопасности и обороны этой страны-члена¹⁴.

Другой пункт о солидарной активности имеет отношение к помощи, надаваемой государству-члену в случае террористической атаки, природной или техногенной катастрофы. В

¹⁴ Второе предложение добавлено для преодоления сопротивления Ирландии. Чтобы избежать каких-либо двусмысленностей, со своей стороны члены НАТО добавили другой параграф: Взаимные договоренности и сотрудничество в этой области должны отвечать договоренностям НАТО о коллективной безопасности, для стран-членов НАТО.

Статье 188 содержится пункт, согласно которому Совету будет предоставляться помощь Комитетом по политике и безопасности и другими структурами, основанными в контексте общей международной политики и политики безопасности (например, Военный комитет ЕС, Военный штат ЕС).

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

ОБСЕ (раньше — Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе (КБСЕ), переименована в ОБСЕ после 1994 г.) начала политический консультативный процесс, принятый всеми европейскими государствами, США и Канадой. Она базируется на Хельсинском пакте 1975 г., который предвещал трехгодичный срок переговоров и формулирования важнейших принципов поведения в отношениях между государствами. В дополнение, это развило меры по построению взаимного доверия, особенно в политической и военной сферах в середине холодной войны, и внесло свой вклад в соблюдение прав человека и фундаментальных свобод. Вопреки иницизированной Советским Союзом попытки заморозить статус-кво в Европе, включая разделение Германии, заключение Финального Акта стало поддержкой для тех, кто хотел изменений и поворота к демократическим принципам. Коммунистические страны недолго возражали против дискуссий касательно отношений к их собственным гражданам, хотя они заявляли, что таким образом утверждалось вмешательство в их внутренние дела. Важным было признание Москвы, что все люди имеют право свободно определять свой политический статус как внутри страны, так и вне ее границ.

21 ноября 1990 г. саммит КБСЕ принял Парижскую Хартию для новой Европы, с учреждением Совета министров иностранных дел как центрального органа для регулярных политических консультаций, подготовкой Комитета высших должностных лиц (в 1994 г. переименован в Верховный совет), Центра предотвращения конфликтов в Вене и Офиса демократических институтов и прав человека (ОДИПЧ) в Варшаве. В июне 1991 г. состоялась первая встреча Совета в Берлине с достигнутыми договоренностями механизма консультаций и взаимодействия относительно чрезвычайных ситуаций в сфере КБСЕ, где обсуждались вопросы положения в бывшей Югославии и Нагорном Карабахе¹⁵. Постепенно все независимые государства, которые возникли из бывшего Советского Союза, были приглашены к вступлению в КБСЕ. Следующая Хельсинская встреча в июне 1992 г. утвердила учреждение КБСЕ должностью Высшего уполномоченного по национальным меньшинствам (первым был Макс ван дер Штоль из Нидерландов, в настоящее время — Рольф Экеус из Швеции) и структуру для раннего предупреждения и предотвращения конфликтов и кризисного менеджмента, включая задачи поиска фактов и составления отчетов. Несколько месяцев спустя, в декабре 1992 г. в Стокгольме, Совет министров иностранных дел принял Конвенцию по консультированию и арбитражу. В 1994 г. саммит в Будапеште превратил КБСЕ в организацию, известную как ОБСЕ. Был основан Постоянный совет с заседаниями в Вене как регулярный орган политических консультаций и принятия решений. В конце концов, в Стамбуле в 1999 г. были созданы Подготовительная комиссия и Операционный центр с целью планировать и размещать полевые операции ОБСЕ.

ОБСЕ продолжила свою важную работу над контролем вооружений и мероприятиями по построению безопасности и доверия. На открытии саммита ОБСЕ в Париже в ноябре 1990 г. двадцать два члена НАТО и потом члены Варшавского договора подписали Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), который ограничивает обычное вооружение на территории от Атлантического океана до Урала. Два года спустя в Хельсинки был подписан ДОВСЕ-1А, который установил ограничение численности вооруженных сил и до-

¹⁵ КБСЕ был близким в сохранении мира в Нагорном Карабахе. На саммите в Будапеште в 1994 г. страны-члены заявили о своем политическом стремлении обеспечить многонациональные миротворческие силы вслед за договоренностями участников в предупреждении вооруженного конфликта.

полнительные стабилизационные меры. В то же время было решено основать Форум по сотрудничеству в сфере безопасности в Вене, под чьей эгидой были проведены переговоры по безопасности и по контролю вооружений, а также конференция по формированию мер безопасности (КФМБ), которая существует до сих пор. В 1999 г. в Стамбуле был принят и подписан согласованный вариант ДОВСЕ, который на сегодня подписан тридцатью странами. В середине 1994 г. Будапештский саммит принял Кодекс поведения в военно-политических аспектах безопасности.

Кодекс поведения

Кодекс поведения ОБСЕ заслуживает большего внимания, чем обычно ему уделяют, так как он воплощает прогресс, достигнутый с момента подписания Хельсинского пакта. В 1975 г. «борьба мировоззрений» шла между двумя несовместимыми системами, но все-таки имело место небольшое фактическое сотрудничество. В 1994 г. ОБСЕ утвердил цель соблюдения «норм ответственности и поведения взаимодействия в сфере безопасности». Это подтвердило доступную концепцию безопасности, которая касается поддержки мира, ответственности за права человека и фундаментальные свободы. Она также связала экономическое сотрудничество и сотрудничество относительно охраны окружающей среды с мирными межгосударственными отношениями (§2). Стороны, подписавшие документ, признали то, что безопасность является индивидуальной, и что безопасность каждого из них неотделимо связана с безопасностью остальных; они не должны укреплять свою безопасность за счет удорожания безопасности других государств (§3). Они должны стараться консультироваться с государствами, которые ищут поддержки в индивидуальной или коллективной самообороне, и в то же время признали суверенные права каждого государства-участника определить свои собственные интересы безопасности (§10) и или принадлежать, или не принадлежать международным организациям, или придерживаться нейтралитета (§11). Каждое государство должно содержать только такую военную мощь, которая отвечает нуждам ее безопасности (§12), и определить ее на основе национальных демократических процедур (§13). Размещение вооруженных сил на территории другого государства-участника может быть разрешено в соответствии с достигнутыми договоренностями на свободных переговорах и в соответствии с нормами международного права (§14).

Кодексу поведения посвящен целый раздел (VII — §§20–33), который касается демократического контроля над вооруженными силами, военизированными формированиями и силами безопасности, и который является «неотъемлемым элементом стабильности и безопасности». Государства должны четко определить роли и миссии таких сил (§21), обеспечить законодательное одобрение оборонных затрат (§22), гарантировать, что их вооруженные силы политически нейтральны (§23), оберегать от случайных или неподвластных использований военных средств (§24), гарантировать, что призыв будет отвечать правам человека и фундаментальным свободам (§27), обеспечить повсеместное использования международного гуманитарного права ведения военных действий (§29), инструктировать персонал об их индивидуальной ответственности за свои действия (§30), и что ответственность руководителей не освобождает подчиненных от их личной ответственности (§31).

Следующая VIII сессия указала обязательность командовать, обучать и оснащать вооруженные силы способами, согласованными с Гаагской и Женевской конвенциями и Конвенцией об использовании обычного вооружения 1980 года (§34) для того, чтобы гарантировать, что политика обороны и доктрина отвечают международному праву (§35) и чтобы внутренние миссии безопасности получали одобрение согласно конституционным процедурам (§36). Государства-участники не будут использовать свои вооруженные силы в качестве препятствия миру и законному осуществлению личных и гражданских прав как от-

дельного человека, так и представительских групп и не лишат их права на национальное, религиозное, культурное, языковое или этническое самоопределение.

Кодекс поведения вступил в действие 1 января 1995 г. как политический документ. Каждое государство должно внести соответствующие разъяснения в его имплементацию. В разделе, который касается терроризма, было указано, что документ ОБСЕ от 1994 г. уже содержит обязательство ни в коем случае не поддерживать терроризм и применять соответствующие меры по предотвращению терроризма и по борьбе с терроризмом во всех его формах.

ОБСЕ действует, опираясь на полный консенсус, но смягчила требования в применении настоящего соглашения в период Югославского кризиса, чтобы иметь возможность приостанавливать членство страны, когда в ней происходят массированные нарушения прав человека. Такое явление стало известно как «консенсус минус один». Этот потенциально парализующий эффект достижения полного единодушия был ликвидирован, благодаря разумному использованию власти председательствующей страной. В ходе событий она руководит большим количеством полевых операций, в том числе и в бывшей Республике Югославии. Исходя из Дейтонского мирного соглашения, ОБСЕ организовала общие выборы в Боснии и Герцеговине в 1996 г., а муниципальные — годом позже. То же произошло и в Албании после того, как персональный представитель Главы ОБСЕ оказал содействие политическому решению внутреннего кризиса. В 1998 г. ОБСЕ установила верификационную миссию Косово до того, как вооруженные силы были выведены из региона в марте 1999 г.

Парламентская ассамблея ОБСЕ

По окончании холодной войны КБСЕ вошла в парламентское измерение. Бывший Межпарламентский союз (МПС) организовал Межпарламентскую конференцию по сотрудничеству и безопасности в Европе. Саммит НАТО в июне 1990 г. в Лондоне подтвердил создание Ассамблеи, основанной на базе Парламентской ассамблеи Совета Европы. Американский Конгресс высказал протест из-за того, что не был проинформирован администрацией Буша о цели создания Ассамблеи. Как результат — Парижский Устав 1990 г. ограничился защитой Парламентской ассамблеи ОБСЕ, собрав вместе членов парламента всех стран-участниц. В апреле 1991 г. встреча парламентариев в Мадриде приняла последнюю резолюцию, которая ясно сформулировала следующие стадии существования Ассамблеи. Позже было установлено местонахождение ее секретариата в Копенгагене.

На сегодняшний день Парламентская ассамблея ОБСЕ, насчитывающая 317 парламентариев из сорока пяти стран, имеет три Генеральных комиссии, которые отвечают трем «корзинам» Хельсинского пакта: политические дела и безопасность; экономические дела, наука, технологии и охрана окружающей среды; демократия, права человека, гуманитарные вопросы. Ее собственные правила процедур отличаются от межправительственных организаций своим построением и процедурой голосования: каждой стране предоставляется определенное количество мест в соответствии с количеством населения, и резолюции принимаются большинством голосов. Только Постоянная Комиссия глав делегаций, которая выполняет работу между пленарными заседаниями, решает, придерживаясь принципа консенсуса «без одного».

С 1993 г. Председательствующая страна отчитывалась на ежегодной сессии Ассамблеи и отвечала на прямые вопросы из зала. Ассамблея последовательно высказала критику на то, что процессу принятия решений ОБСЕ не хватает прозрачности, открытости и отчетности. Вскоре на своей второй годовой сессии в 1993 г., Ассамблея отстояла забытый принцип единодушия, согласно которому разрешила отдельному государству парализовать организацию и блокировать коллективные действия в период кризиса. Год спустя Ассамблея предложила процедуру «приблизительного консенсуса», основанного на девяноста про-

центах членства и финансовых взносов. В 1999 г. это привело к возможности принятия решения без одобрения участников, которые находятся в конфликте.

Министерская встреча в Бухаресте в декабре 2001 г. продемонстрировала разнообразные подходы ЕС, США и Российской Федерации. В течение многих лет Россия была главным приверженцем преобразования ОБСЕ в Совет Безопасности в Европе. Запад был противником такого выхода опасаясь подчинения своей собственной политики парализующему единодушию. Соединенные Штаты настаивали на наличии человеческого фактора, особенно в странах бывшего Советского Союза и на Балканах, но не были приверженцами - создания аппарата чиновников в штабах в Вене. С началом Хельсинского процесса в 1972 г. ЕС был руководящей силой вне организации, и с годами ему удалось укрепить свою операционную эффективность. В Бухаресте роль участников изменились. США стали менее активными, Россия обиделась, что ОБСЕ главным образом сконцентрировала свою работу на Восточной Европе и страны, которые не были привлечены к процессу расширения ЕС и НАТО, ощутили, что им не хватает организованности. Как результат — дискуссия о дальнейшей реформе потеряла импульс, особенно из-за того, что Москва хотела ограничить роль Председательствующей страны и Генерального секретаря.

Министерская встреча в Бухаресте в декабре 2001 г. продемонстрировала разнообразные подходы ЕС, США и Российской Федерации. В течение многих лет Россия была главным приверженцем преобразования ОБСЕ в Совет Безопасности в Европе. Запад был противником такого выхода опасаясь подчинения своей собственной политики парализующему единодушию. Соединенные Штаты настаивали на наличии человеческого фактора, особенно в странах бывшего Советского Союза и на Балканах, но не были приверженцами создания аппарата чиновников в штабах в Вене. С началом Хельсинского процесса в 1972 г. ЕС был руководящей силой вне организации, и с годами ему удалось укрепить свою оперативную эффективность. В Бухаресте роль участников изменились. США стали менее активными, Россия обиделась, что ОБСЕ главным образом сконцентрировала свою работу на Восточной Европе и страны, которые не были привлечены к процессу расширения ЕС и НАТО, ощутили, что им не хватает организованности. Как результат — дискуссия о дальнейшей реформе потеряла импульс, особенно из-за того, что Москва хотела ограничить роль Председательствующей страны и Генерального секретаря. Несколько видных деятелей в 2005 году сделали доклад о путях повышения эффективности ОБСЕ, но это не имело большого успеха. Одна из рекомендаций имела целью изменить статус или хартию ОБСЕ, чтобы сделать ее полномасштабной региональной организацией.

В июне 2008 года в Берлине на Всемирной политической конференции в Евайне¹⁶, и в последующих разъяснениях президент России Медведев предложил юридически укрепить архитектуру безопасности, что содержало много общеизвестных принципов, но также и новые положения, которые могут быть интерпретированы как такие, что стремятся ослабить НАТО: обеспечение равной безопасности для всех (пункт 3), что содержало намек на запрещение военных альянсов, и пункт 4, в котором отрицалось эксклюзивное право одной страны или организации обеспечивать безопасность в Европе. В пункте 5 не говорилось о «сферах влияния», концепции, которая противоречила западному мышлению, это было заменено на понятие «регионы привилегированных интересов», что едва ли лучше. Интересно отметить, что предложение фокусировалось исключительно на понятии «жесткой безопасности» и фундаментально отличалось от концепции, принятой в ЕС и являющейся базовой для хорошо управляемых демократических государств, имеющих в качестве приоритета

¹⁶ 8 октября 2008 г. Президент основывается на своем более раннем выступлении в Берлине 2 июня: <http://eng.kremlinn.ru>.

права человека. Западная реакция не была позитивной и ограничилась просьбой о более детальных уточнениях.

Предложения России были в дальнейшем детализованы в ходе различных визитов и встреч. Медведев пояснил, что он ратует за соглашение типа «Хельсинки плюс» и предложил провести внеевропейский саммит государств и международных организаций, проводящих оценивание угроз безопасности и вызовов, существующих в Евроатлантическом регионе. Заместитель министра иностранных дел Грушко на специальной встрече Парламентской ассамблеи ОБСЕ заявил, что он «не предлагает уничтожить существующие механизмы, включая те, в которых Россия не участвует»¹⁷. Так или иначе эти предложения широко интерпретировались как формализующие существующее положение и оптимизирующие российское влияние на Организацию договора о коллективной безопасности. Это также стало предметом дискуссии на неформальной встрече министров ОБСЕ в Корфу в июне 2009 г., где был дан старт т.н. «Корфурскому процессу». При подготовке к саммиту министров в Афинах были определены «явные и открытые» угрозы безопасности в Европе, а именно – наличие замороженных конфликтов и нерешенных пограничных споров, отсутствие консенсуса по поводу заключения договора о Конвенциональных силах в Европе и недостаточный прогресс в деле построения мер доверия и безопасности. Кроме этого, на повестке дня были энергетическое обеспечение, миграция, торговля людьми, терроризм и фундаментализм, киберпреступность и нестабильность в соседних регионах. В конце концов, нуждались в укреплении демократия, право закона и уважение фундаментальных принципов прав человека. Официальные лица ОБСЕ акцентировали свои выступления на том, что в первую очередь, необходимо усиление деятельности, а не замена существующих соглашений в рамках ОБСЕ.

29 ноября вскоре после встречи министров в Афинах Россия выдвинула проект Договора о Европейской безопасности¹⁸, но большинство участников еще не были готовы поддержать эту дискуссию. Россия, очевидно, работала в двух параллельных направлениях: Кипрский процесс в рамках ОБСЕ и рассмотрение этого проекта в рамках других организаций. Этот вопрос также стоял на повестке дня на заседаниях Совета НАТО-Россия в декабре 2009 г. В преамбуле этого проекта говорится, что «использование силы против территориальной целостности или политической независимости... является неприемлемым. Статья 1 содержит положение о том, что «Любые меры, предпринятые для достижения безопасности... должны осуществляться с учетом интересов всех сторон». В статье 2 пункте 3 говорится: «Сторона обязуется не предоставлять свою территорию для целей подготовки и осуществления вооруженного вмешательства против любой другой Стороны...» Статья 3 содержит положение о том, «Сторона имеет права затребовать через дипломатические или другие каналы от любой другой стороны информацию о законодательных, административных или организационных мерах, которые, по мнению Стороны, могут повлиять на ее безопасность». Статья 5 «В случае, если Сторона решит, что существует угроза нарушения Договора, она может потребовать консультаций через Депозитарий.» Статья 6: «Любые участники этих консультаций имеют право потребовать созыва пленарной конференции». Статьи 7-8: «В случае вооруженного нападения Депозитарий немедленно созывает Внеочередную конференцию Сторон, и если в ней примут участие не менее 75% всех Сторон, она может принять решение о необходимых коллективных мерах».

2 декабря 2009 г. министрами было принято Решение №1/09 «О дальнейшем развитии Корфурского процесса», в котором усиливался «всесторонний и сбалансированный подход» и

¹⁷ 20 февраля 2009:www.osce.org. See: WEU/ESDA Assembly Doc. A/2053 Recommendation Towards a New Security Architecture for Europe (December 2009).

¹⁸ См.: www.kremlin.ru.

внедрение всех норм, принципов и обязательств ОБСЕ. Неформальная встреча на уровне постоянных представителей была посвящена обсуждению и усилению роли ОБСЕ в раннем предупреждении и предотвращении конфликтов и др., а также роли в контроле за вооружениями и мерах по доверию и безопасности в контексте развития пространства безопасности¹⁹. В этом решении было определено, каким образом Парламентская ассамблея может внести свой вклад в Корфурский процесс. Бюджет на 2008 г. составлял 169 млн. евро. В 2010 году Председательствующей стороной в ОБСЕ является Казахстан.

Европейский союз и Европейский парламент

Договор Евросоюза, заключенный в декабре 1991 г., определил трехгранную структуру: Европейское сообщество + Экономический и монетарный союз; Общая внешняя и политика безопасности (ОВПБ), бывшее Европейское политическое сотрудничество; сотрудничество в области правосудия и внутренних дел. Они перекрыты, как барабанные пустоты в Римском храме, главами государств и правительств Европейского Союза, с ролями решения проблем, но с нечеткими и смутными отношениями с вышеупомянутыми тремя составляющими. Компонент безопасности не включал оборону и военное сотрудничество, ему также недоставало прозрачности. Вместо этого ЗЕС должен был развиваться «как компонент обороны ЕС и как средство укрепления европейской опоры Атлантического альянса». Другие ключевые моменты, заявленные в декларациях как приложения к Маастрихтскому договору:

ОВПБ должна включить все вопросы, которые касаются безопасности Союза, включая возможное построение общей политики обороны, которая в свое время приведет к общей обороне. Союз совпадает с ЗЕС, который считается интегральной частью развития Союза, чтобы оценить и имплементировать решения и действия Союза, который имеет оборонительное значение.

На практике это обеспечение никогда не было воплощено, так как ЕС редко просил ЗЕС что-нибудь сделать, а если такое и случалось, то действия едва ли касались обороны, а имели дело с операциями за пределами ЕС, такими, как усиление эмбарго в Персидском заливе, на Адриатике, Дунае и политическая деятельность в Мостари и Албании.

В 1997 г. в Амстердаме была создана должность Высокого представителя ОВПБ по аналогии с Генеральным секретарем Совета министров. Это означало нелегкие треугольные отношения между Верховным представителем (который не имеет бюджета), шестимесячным президентством (которое должно быть на службе у Генерального секретаря) и Европейским уполномоченным по внешним отношениям (который может использовать бюджет ЕС, но только в невоенных целях, что является предметом одобрения Европейского парламента).

Личные качества Высокого представителя Солана и Уполномоченного Паттена оказывали содействие тому, чтобы удержать треугольник от распада, но налаживание его такое далеко от идеала, который не разрешает Евросоюзу использовать все средства в когерентной манере. Основная проблема заключается в том, что некоторые страны-члены, включая Францию и Великобританию, не желают предоставлять Комиссии и Парламенту никаких объяснений по военным вопросам и желают поддержать межправительственный характер второй опоры трехгранника. Отталкиваясь от концептуальной точки относительно суверенитета, эти страны считают сложным давать Европейскому парламенту полномочия, которые не выполняются их собственными национальными правительствами. В этом отношении так называемый дефицит демократии пролегает как через национальные столицы, так и через Евросоюз.

¹⁹ 2-й день 17-й встречи, MC (17) Journal No. 2, Agenda item 8.

Вышеупомянутый Договор содержит статью J.11 о роли Европейского парламента в ОВПБ:

Президентство должно консультировать Европарламент в главных вопросах и вопросах выбора общей внешней политики и политики безопасности, и должно быть уверено, что точка зрения Европарламента будет обязательно принята к рассмотрению. Европарламент должен регулярно информироваться Президентством и Комиссией по развитию внешней политики Союза и политики безопасности.

Европарламент может ставить вопрос Совету или давать ей рекомендации. Он должен проводить ежегодные дебаты относительно прогресса в осуществлении общей внешней политики и политики безопасности.

Европарламент дал расширенное пояснение этим положениям и инициировал значительное количество докладов и рекомендаций. Высокий представитель ОВПБ часто выступал перед Комиссией по чрезвычайным делам Европарламента.

Маастрихтская декларация от 10 декабря 1991 г. в §3 включила развитие более тесного взаимодействия между Парламентской ассамблеей ЗЕС и Европарламентом. Постепенно в межинституциональных договорах между Советом ЕС и Европарламентом в бюджет Евросоюза перешли большие денежные суммы, чтобы покрыть затраты ОВПБ.

Маастрихтский договор также включил декларацию о роли национальных парламентав в Евросоюзе: правительства были призваны гарантировать то, что «национальные парламентав получают предложения Комиссии относительно законодательства в пользу информации или возможной проверки». Эта декларация установила положение, представленное на собственное усмотрение без любой связи с юридическим влиянием. Однако оно стало источником политических дебатов и конфликтов между правительствами и парламентами, между национальными парламентами и Европарламентом относительно эффективности парламентской отчетности в делах ЕС.

В течение «IGS»-подхода к Амстердамскому договору было сделано несколько предложений под заголовками «демократизация» и «парламентаризм». Первый вариант базировался на предположении, что Европарламент представляет собой главный орган обратной связи граждан ЕС в Европейском управлении, сфокусированный на его функциях интерактивности, создание политики, институционального построения.

Вторая стратегия демократизации процедур выработки решений Евросоюзом (Европейским советом) была обсуждена в связи с ролью национальных парламентав. В течение межправительственных переговоров национальные делегации Франции, Соединенного Королевства и Дании рассмотрели конкретные предложения для разъяснения укрепленной роли национальных парламентав в процессе принятия решений ЕС/ЕР. Предложения варьировались:

- 1) теми, кто избрал для вступления прямое участие или контроль полномочий для национальных парламентав в нормативных границах ЕС/ЕР;
- 2) вступлением положения в рамках ЕС/ЕР Договора гарантирует национальным парламентам односторонний контроль механизмов бок о бок со своими правительствами;
- 3) формальным подъемом режимов существующей многосторонней проверки, которая собирает вместе членов и Европарламента, и национальных парламентав.

Договоры относительно этих предложений привели к добавлению «протокола о роли национальных парламентав в Европейском союзе» (РНП) в Амстердамский Договор. Он адресован и проблемам масштаба, и согласованной односторонней парламентской проверке, и вопросу трансформации межпарламентского сотрудничества в межинституциональное строение ЕС. Вслед за предложениями, сделанными на заседании Дублинской конференции общества и комиссии европейских дел (КСКЕД) 16 октября 1996 г., протокол (РНП) в первую очередь указал:

«...национальные парламенты должны получить все документы консультационной Комиссии, такие как зеленые и белые документы, или коммуникации. Эти документы должны быть быстро доставлены национальным парламентам».

Протокол, однако, оставил открытым вопрос, каким образом правительства стран-членов, Европейская комиссия или любые другие европейские учреждения обеспечат парламенты этими документами. Вместе с тем Протокол просто поставил условия, что каждое государство-член должно гарантировать, что его парламент получил предложения «подобающим образом». Остается неясным, правительства ли должны рассылать все юридические предложения своим парламентам или Протокол, безусловно, адресует эти задачи другому органу, учреждению, информационной сетке.

Во-вторых, Протокол, безусловно, исключил следующие типы документов из общего положения для передачи законодательных предложений национальным парламентам:

1. Все документы, поддерживаемые ОВПБ, и все документы, которые касаются развития более тесного взаимодействия.
2. Все документы, подготовленные государствами для Европейского совета.
3. Все документы, которые подпадают под процедуру Протокола об интеграции Шенгенского соглашения в структуру Европейского союза. Однако как только Шенгенское соглашение интегрируется в ЕС и ЕП, будут применены соответствующие законодательные и контрольные процедуры и для Европарламента, и для национальных парламентов.

Протокол также включает обязательство согласованных обращений к Комиссии и Совету. Во-первых, Комиссия должна быть уверена, что законодательное предложение является своевременным. Во-вторых, должно пройти шесть недель между выпуском законодательного предложения и его обсуждением или принятием Советом. Такие два предложения последовательно разрешают правительствам информировать свои парламенты о предложении и оставлять парламентам время для обсуждения. Однако, как уже было сказано, Протокол не принуждает правительства действительно использовать время, отведенное учреждениями Сообщества для формирования своих парламентов. Таким образом, это остается истинным к известным парламентам и их правительствам, чтобы вступить в переговоры по содержанию процедур, которые будут применены для имплементации Протокола (ПНП).

Договор в Ницце немного прибавил к компетентности Европарламента. Во втором принципе ЕП будет осведомлен о случаях более тесного взаимодействия членов. Европейская безопасность и политика обороны (ЕБПО) будет отныне частью ОВПБ, но останется исключенной из форм более тесного взаимодействия. По третьему принципу Европарламент будет консультироваться. В Статье 7 Европарламент получил право делать аргументированные предложения о том, что существует явный риск серьезного нарушения государством-членом основных принципов, содержащихся в Статье 6.

В Статье 300 (6) Европарламенту предоставляется право обращаться к решению Суда как к международному соглашению, совместимому с договором. В Декларации 3 Статьи 10 упоминается о возможности составления институциональных соглашений. Повестка дня новой межправительственной конференции (IGC) 2004 г. включает вопрос о роли национальных парламентов в европейской структуре. Сегодня их роль состоит в создании возможностей для подотчетности министров о деятельности в европейских делах, ратифицирования основных поправок к соглашениям, одобрении юридических актов в структуре ЕС и вхождении законодательства Сообщества в их национальные правовые рамки.

Длительный процесс, который начался с учреждения Европейского Совета в Лаекене в 2001 году и закончился вступлением в силу Лиссабонского соглашения 1 декабря 2009 году, имел на своем пути и Европейскую конвенцию, и Европейскую конституцию, и результатом которого стало успешное принятие решения Европейским парламентом о том, что Совет получает право принимать законодательные решения квалифицированным большинством

голосов (например, 71% голосов стало обычной процедурой в ЕС, за исключением вопросов, относящихся к сфере внешней политики, обороны и безопасности, где консенсус остается правилом). Национальные парламенты получают все документы от Европейской комиссии после их публикации и имеют 8 недель для того, чтобы выразить свое мнение относительно того, может ли решение по данному предмету быть принятым на европейском уровне или должно быть передано национальным правительствам. Если треть парламентов (каждая страна имеет два голоса, как это требует двухпалатная система), выскажет обоснованное мнение, что законопроект не отвечает этому принципу, предложение должно быть пересмотрено²⁰.

Каким путем двигаться?

В результате описания различных форм парламентского надзора стали отчетливо видны его многообразные варианты: от простых информационных правил после свершившегося факта (*ex-post facto*) до мандатных процедур. Их существенные характеристики состоят в сопоставлении парламентского органа и министерского и/или исполнительного органа. Отношения между ними варьируют от общих решений и бюджетного контроля к совещательным функциям, таким как резолюции, рекомендации, мнения, отчеты. Если эти совещательные функции не дают желательного результата той стороне, которая обращалась, то она не рассматривает их как парламентский надзор или проверку. В этом случае они будут иметь некоторое значение в обеспечении информацией парламентариев и получении информации от них, что может быть важным для них в их национальных дебатах.

Отчеты Консультативной ассамблеи Совета Европы, несомненно, имеют высокое качество и вносят определенный вклад в достижение общего консенсуса в Европе. Однако их влияние незначительно, так как министерская Комиссия не определяет точную политику, которая сможет обеспечить общую основу для реагирования на отчеты и рекомендации. Еще хуже ситуация в Межпарламентском Союзе, где резолюции не адресуются кому-нибудь специально. В КСКЕД происходят встречи председателей и нескольких членов национальных парламентских Комиссий по европейским делам два раза в год, другие — по необходимости: министры страны обеспечивают информацией по избранным ими темам и отвечают на вопросы, но это незначительная возможность для парламентариев отстаивать общую или даже главную позицию. Не существует согласованного метода выдвижения представителей делегаций, которые бы действительно смогли осуществлять демократические решения.

Количество процедур, включенных Европарламентом, уменьшено Амстердамским договором, и их право общего решения было постепенно расширено. Другие процедуры включают информацию, консультацию, сотрудничество, оценку и бюджетные процедуры. В обсуждении деятельности, опираясь на другие доводы, было бы хорошо напомнить, что сюда включается меньше законодательства, а фокусируется внимание на управлении кризисными ситуациями.

Существующая проблема с парламентским надзором относительно второго принципа ЕС, возможно, является результатом нескольких событий:

1. Несколько правительств не желают предоставлять Европарламенту больше полномочий в делах ОВПБ, чем это предусмотрено в Статье 21 ДЕС (Договора о Европейском союзе) и просить о необходимости расширить те положения, которые касаются возникновения ЕПБО. К счастью, Высший представитель Солана был готов чаще обращаться к комитетам Европарламента, без обязательства поступать таким образом.

²⁰ Протокол 1 и 2 Лиссабонского договора (*Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*).

2. Недавно было предложено создание Сената, который бы представлял государства, не входящие в непосредственно избранный Европарламент. Возражения против этого предложения включали аргументы по поводу того, что Совет министров представляет национальные интересы в процессе общения, что процесс принятия решений «первой опоры» станет более сложным и что удвоенный мандат станет невыносимым рабочим бременем (а без двойного мандата не будет обеспечена желательная связь с национальными парламентами). Новый орган должен обеспечить многонациональные вклады в национальные дебаты быстрее, чем национальные вклады в области, где Европарламент имеет свою собственную задачу и законодательство.
3. ЗЕС не будет полностью передан Евросоюзу, хотя настоящий Договор остается в силе. Его автоматическая военная помощь, обусловленная статьей 5 ЗЕС, продолжает привлекать новых кандидатов, хотя с 1954 г. это не имело результатов в организационной форме коллективной обороны. Эта задача была предоставлена НАТО. В связи с продлением Договора ЗЕС, его Ассамблея должна требовать ежегодного отчета от Совета ЗЕС. Поскольку Совет не будет собираться чаще, чем один раз каждые шесть месяцев, и не будет иметь много дел, то такие отчеты не охватят главные проблемы европейской безопасности и обороны.
4. Обычные действия в сфере ЕПБО будут требовать фондов вне национального финансирования их собственных силовых взносов. Эти фонды могут поступить только из бюджета Евросоюза, который требует согласия Европарламента. Как минимум, межинституциональное соглашение обеспечивает общую сумму для деятельности ОВПБ, которая должна быть расширена, чтобы покрыть некоторые военные затраты. Европарламент уже играет свою роль в финансировании гражданского кризисного менеджмента.
5. И Европарламент, и Ассамблея ЗЕС формулируют свои резолюции и рекомендации на основе расширенных дебатов и в комиссиях, и на пленарных сессиях. Эти документы — настоящий инструмент процесса информативности, прозрачности, создании консенсуса и законодательства. Без этих процессов ОВПБ и ЕПБО не будет хватать международного парламентского измерения, которое стало фоном, на основе которого национальные парламенты проводят проверку своих собственных правительств. Без этого современная поддержка операций ЕС будет неизбежно сокращаться.
6. Ассамблея ЗЕС приняла политику включения всех членов ЕС, их кандидатов и всех европейских членов НАТО. Она работает с двадцатью девятью странами и обеспечивает связь с другими странами, привлеченными к европейской безопасности. К тому же это создало инновационные договоренности с другими странами Средиземноморья и Восточной Европы, включая Россию и Украину. Подобные договоры для приглашения нечленов разрабатываются Ассамблеей НАТО. Обе ассамблеи рассматривают как важные все средства для дальнейшего развития стабильности и демократии по всей Европе и для подготовки кандидатов в членство. Это не будет утрачено в связи с передачей функций от ЗЕС к ЕС.
7. Концептуально нет никакой причины, почему непосредственно избранный Европейский парламент также успешно не мог бы охватить межправительственные аспекты европейской интеграции. Как министры наиболее эффективно проверяются в национальных парламентах относительно их действий в межправительственном сотрудничестве, так и национальные парламенты должны требовать слова в решениях отправки персонала для участия в военных операциях, оставить международные дебаты внутри Европарламента, которые не решают проблемы информирования национальных парламентариев и членов Европарламента в способе представительства граждан Европы.
8. Способы, которыми национальные парламенты ведут дела во внешней политике и политике обороны, очень различны среди государств-членов. Национальные дебаты — не

просто вопрос адекватно обеспечиваемой информации. Они также зависят от готовности парламентариев и правительств участвовать в глубоких обсуждениях по этим проблемам.

9. В дополнение к парламентским дебатам будет необходимо намного больше увеличить общественное понимание новых реалий внешней политики, политики безопасности и обороны, например через открытые форумы, симпозиумы и слушания. Это также поднимает вопрос открытости процедур в Совете: эффективная проверка невозможна без протоколов собрания, включая, как минимум, способ голосования членов по обсужденным вопросам.

Выбор для Парламентского надзора второй опоры ЕС

В мае 2001 г. президентство Нидерландов Западно-Европейского союза организовало семинар, чтобы обсудить возможный выбор для парламентского измерения второй опоры. Во вступительном слове автор внес в список следующее:

1. Полная компетенция для Европейского парламента как во втором, так и в первом основных принципах ЕС с сообщениями, решениями, бюджетной властью и письменными и устными вопросами к Главе и Высшему представителю. Облегченный вариант должен был бы подвести Европейскую политику безопасности и обороны (ЕПБО) формально под Статью 21.
2. Создание смешанной Ассамблеи с пятнадцатью государствами Евросоюза как полноправными членами, но из двадцати восьми представленных стран, включая оба национальных парламента и действительное количество членов Европарламента, разрешает представительство политических групп и комиссий, которые имеют дело с ОВПБ или ЕПБО.
3. Продолжение существующей практики Европарламента (исходя из Статьи 21) с ЕПБО остается внутри Ассамблеи ЗЕС в такой же форме, возможно, с некоторым разделением труда во избежание повторений. Статус пятнадцати государств должен быть одинаковым.
4. Встречи национальных делегаций должны быть объявлены страной, которая председательствует (модель COSAC, но состоящая из членов постоянных комитетов по обороне и внешним сношениям).
5. Никакого многонационального контроля.

Семинар в Гааге обеспечил поддержку второго выбора, но осталось несколько проблем. Парламентарии ЗЕС сделали акцент на своих мандатах, предоставленных обновленным Брюссельским договором, но потерпели неудачу в том, чтобы убедить своих коллег в их конкретной значимости, равно как и ЗЕС был лишен этих функций. Члены Европарламента стали противниками создания нового органа и проявили намерение удовлетвориться COSAC-типом модели глав Комиссий обороны в национальных парламентах. Они, очевидно, испугались институционального соглашения, хотя и представили как временную договоренность межправительственной конференции 2004 г., которая может стать постоянной, таким образом предотвращая развитие полномочий Европейского парламента во втором и третьем основных принципах. Немедленный эффект, однако, был шагом назад в секторе безопасности, где переводение функций ЗЕС к ЕС не соответствовало парламентскому измерению, и связь со странами-кандидатами была утрачена. Процесс «безопасности через участие», развитый в ЗЕС, потерпел неудачу.

Бельгийское председательство не сделало всего возможного для сохранения положительных изменений. Парламентская Конференция была организована в июле, а потом в ноябре 2001 г. проект Декларации рекомендовал следующее:

«для промежутка времени, в течение которого институциональные изменения должны стать результатом межправительственной конференции 2004 года, должны быть созданы европейский коллектив, который можно назвать транснациональным, парламентское измерение и система надзора, которая предоставит возможности европейским парламентам формировать общую точку зрения относительно нужд европейской безопасности и политики обороны в сочетании с Европарламентом, который играет очевидную центральную роль в развитии ЕС».

Соответственно, специальная Ассамблея по безопасности и обороне должны основать в рамках Европейского Союза внутренние Комиссии членов Европарламента по внешним делам, по Правам человека, по Общей безопасности политики обороны и национальных парламентов от стран ЕС. Заседания национальных парламентариев в новой Ассамблее должны, главным образом, также быть приурочены к Ассамблее ЗЕС, которая продолжит работу. Должен быть создан всеевропейский форум, который мог бы быть либо Ассамблеей ЗЕС, либо сформироваться путем объединения стран—нечленов ЕС, заинтересованных непосредственно в новой Ассамблее.

Члены Европейского Парламента сослались на решение от 15 июня 2000 года, предлагающее в контексте ОВПБ и ЕПБО проведение регулярных встреч, объединяющих представителей компетентных комитетов национальных парламентов и Европейского парламента с целью исследования развития этих двух политик, совместно с президентством Совета, Высшим Представителем ОВПБ и Специальным уполномоченным, ответственным за внешние сношения. Было бы желательно, с некоторыми условиями, вовлечь парламенты стран-претендентов и стран—нечленов ЕС, которые являются членами НАТО. Проблемы с этой формулировкой заключались в том, что встречи не могли быть заменой нормальной парламентской деятельности и что участники не были представителями своих ассамблей. В большинстве парламентов главы комиссий не имеют мандатов, чтобы представлять их за границей. С другой стороны, Ассамблея ЗЕС должна определить те остаточные функции, которые все еще могут быть. В любом случае, кажется чрезмерным иметь комиссии и в ЗЕС, и в специальной Ассамблее.

Перед ноябрьской встречей бельгийский докладчик Арман де Деккэр, президент Сената, изменил свое предложение и предложил проводить парламентскую конференцию по ЕПБО два раза в год по приглашению парламента страны, президентствующей в ЕС, и Европейского парламента, состоящую из шести членов на каждую страну, включая председателей комитетов иностранных дел и обороны. Европейский парламент будет иметь одну треть полного членства, а Ассамблея ЗЕС могла послать шесть. Конференция проверит отчеты, определенные вместе с содокладчиками от национальных парламентов и Европарламента, и примет рекомендации и информацию к размышлению. Председательствующий Евросоюза, Высший представитель ОВПБ, а возможно, и Европейский уполномоченный, ответственный за внешние отношения, будут задавать вопросы по представленным отчетам.

7-ого ноября, на второй день конференции, г-н де Деккэр снова внес свои измененные предложения, но безуспешно. Теперь он предусмотрел парламентскую конференцию на трех уровнях:

1. расширенная сессия, которая включает ближайший к ЕС уровень, представителей от стран — кандидатов в Евросоюз, нечленов ЕС от НАТО, ЗЕС и Парламентской ассамблеи НАТО;
2. уровень ЕС, который включает до пяти членов от страны, Европарламент, который насчитывает до одной трети количества национальных парламентариев;
3. Комиссия глав конференции состоит из Главы комиссии иностранных дел и Комиссии обороны для одобрения повестки дня и рабочей программы, как предложенных совместно парламентом председательствующей страны, так и Европарламентом.

Комитеты по иностранным делам, по правам человека, по общей безопасности и политике обороны Европарламента детально разработали формулу, очень похожую на предложение от 7 ноября г-на де Деккэра, и выступал в пользу созыва конференции этого типа уже в первой половине 2002 г. Тем временем испанское президентство ЕС организовало встречи председателей парламентских комитетов стран — членов ЕС в областях обороны, иностранных дел и содействия развития поддержки.

Но некоторые проблемы остались до настоящего времени. Можно назвать безуспешной проблему с «бельгийской формулой» и «испанской практикой». Главы комиссий не имеют мандатов, чтобы выступать от лица своих членов. Равное количество делегатов от каждой страны не вызывает никаких трудностей, когда цель встречи — лишь обеспечение информацией. Когда отчеты обсуждены, и решения проголосованы, ассамблея нуждается в более представительском составе и возможности формировать политические группы. Другими словами, главная функция — достижение консенсуса на международном уровне не может претвориться в жизнь.

Те же соображения придают определенное значение третьему принципу — правосудию и внутренним делам. Как может быть организован парламентский контроль, особенно относительно Европола? Снова проходили семинары в Гааге и Брюсселе в течение 2001 г., которые пришли к выводу, что укрепление полиции и взаимодействие разведки в Евросоюзе вызвано трагическими событиями 11 сентября, равно как и взаимодействие по гарантиям ареста, требованиям выполнения приговора и наказания, системы контроля национальными парламентами или Европарламентом. Ни одна формальная резолюция не была принята на этих встречах, так как представители не смогли еще обязать свои парламенты, но акцент был сделан на своевременности тех мероприятий, которые Конвенция Европола приняла к рассмотрению. Лиссабонский договор передал многие процедуры Европолу, чем усилил его роль.

Европейская конвенция, состоящая из правительственного представителя членов национальных парламентов и Европарламента, была установлена Европейским советом в Лаекене, чтобы обсудить будущее Союза и встретиться в феврале 2002 г. Члены определялись правительствами и парламентами, но с функцией личной ответственности. Понятно, что их отчет должен иметь влияние, если это показывает достигнутый уровень консенсуса. Они должны быть готовы к началу лета 2003 г., как раз перед следующей межправительственной конференцией. Она состоится в 2004 г. Парламентское измерение стоит на повестке дня, так же как и укрепление ОВПБ, но в течение последующих двух лет никакие правительственные решения не ожидаются. Положительный аспект состоит в присутствии тринадцати стран-кандидатов (включая Турцию), избравших представителя в Бюро Конвенции. Фактически, их участие является наиболее ценным, так как предоставляет возможность кандидатам высказать свою точку зрения на будущее Евросоюза и идти путем переговоров к вступлению.

Итогом Конвенции было маленькое чудо, когда 220 делегатов сформировали консенсус, но политический климат все-таки породил евроскептицизм. Референдумы во Франции и Нидерландах были проиграны, но Лиссабонский договор, который заменил конституцию, прошел два референдума в Ирландии. Этот договор содержал более традиционные тексты, он сумел избежать намеков на создание «супергосударства», в частности его символов как флаг и гимн. По существу вопроса там не было серьезных различий, кроме того, каждое государство получало возможность отстаивать свои национальные интересы в Европейской комиссии. Согласно Лиссабонскому договору Общая внешняя политика, политика безопасности оборона остаются межправительственными. Европол все более вовлекается в дискуссии и получает возможность высказывать свое мнение в Парламентской ассамблее и структурах ЗЕС. Однако это напрямую не связано с парламентским контролем.

Высокий представитель и Вице-президент комиссии, действуя согласованно во внешних делах, в состоянии усилить Европейский парламент, эффективно влияя на бюджетные процессы. Остается неясным, как другие члены комиссии в состоянии влиять на внешние аспекты, как впрочем, и система президентской ротации. Однако уже создана Служба внешних отношений, которая совместно с делегатами комиссии и членами Секретариата совета, которые смогут успешно работать на международной арене, но остается немало проблем, ждущих своего решения.

Некоторые вопросы остаются на повестке дня работы парламентов²¹. В рамках ЕС были опубликованы два важнейших документа: доклад президента относительно Европейской политики обороны и безопасности (сейчас трансформированной в Общую политику обороны и безопасности) и доклад Совета относительно главных аспектов и основных выборов Общей внешней политики и политики безопасности. В ЗЕС Совет обязывался ежегодно отчитываться о своей работе, что приняло форму двух полугодовых отчетов, однако практическая ценность была невысокой, потому что Совет ЗЕС последний раз собирался в мае 2002 г. При схеме работы Общей внешней политики и политики безопасности роль президента сведется к нулю, Высокий представитель возглавит Совет по внешним делам (который будет отделен от Совета по общим делам), который будет предоставлять свой отчет. Большая часть работы ляжет на плечи Высокого представителя и Специальных представителей, которые будут предоставлять свои отчеты перед комитетом Европейского парламента, но фактически контроль над оборонной политикой остается за национальными парламентами. Солана был в курсе этой проблемы и назначил персонального представителя, ответственного за связь с Европейским и национальным парламентами.

Европейский парламент намеревается организовывать специальные конференции спикеров национальных парламентов в первой половине 2010 г. с целью усиления связей между ЕП и национальными парламентами. В Брюсселе циркулирует идея о том, чтобы создать постоянно действующую связь между ЕП и национальными парламентами с целью осуществлять до-законодательный диалог, который поможет им в законодательной деятельности, в частности, во внедрении и усилении законов ЕС. Остается открытым вопрос о проведении конференций Главами комитетов по внешним делам и обороне, что не упоминалось в Лиссабонском договоре. Очевидным является и того, что существующие комитеты и комиссии ЕС не очень охотно занимаются делами, связанными с внешней политикой, безопасностью и обороной.

Выводы

В первой главе были сделаны некоторые выводы о роли военных в демократическом обществе. В ней также описана изменяющаяся среда европейской безопасности и потребность во всесторонней политике безопасности, в которой современный солдат должен выполнять много задач. Акцент на поддержке мира нуждается в «солдате-защитнике», чьи международные функции схожи с национальными функциями полиции: он на сцене нестабильности, защищает своим присутствием, но в случае необходимости может применить силу. Так он должен действовать в многонациональных формированиях, которые подчеркивают солидарность международного сообщества, уменьшают риск вмешательства стран-участниц и обеспечивают безопасность благодаря взаимодействию. НАТО и ЕС пережили впечатляющий период расширения, избегая нестабильности в Восточной Европе. Пока эти два процесса двигались отдельным курсом, но членство в НАТО видится более

²¹ См.: Отчет и рекомендации: Michael Hancock and Giacomo Santini, *EU and WEU Council Information on European security and defence policy*, Doc. C/2059 of the WEU/ESDA Assembly (2 December 2009).

скорым, чем принятие в ЕС. Обе структуры прошли через подготовительные успешные стадии. Большая часть Европы уже является единой и формирует безопасность, по крайней мере, на несколько десятилетий. Если процессы будут идти хорошо, все балканские страны присоединятся к обеим организациям. Членство Турции в ЭС является более проблематичным, но могли бы заинтересовать все стороны. Продвижение НАТО на восток замедлится, потому что в этом случае будут превалировать негативные эффекты, в частности, рост национализма в России. Отношения с Россией будут основной темой принятия новой Стратегической концепции НАТО. С одной стороны, это делает необходимым подчеркнуть взаимные интересы, например, энергетическое сотрудничество, проблемы, связанные с Афганистаном, Ираном и Северной Кореей, но, с другой стороны, увеличивается давление на республики бывшего СССР со стороны России, что может ограничить их право выбрать свой собственный путь. В этом контексте было бы важным обсудить в национальных парламентах предложения президента России по вопросам договора о безопасности и по возможности, выстроить конструктивные отношения с Россией, по крайней мере, текущая риторика нуждается в коррекции для того, чтобы быть приемлемой. Другим ключевым вопросом Стратегической концепции будет роль ядерного вооружения. Обама рисует перспективу безъядерного мира (в условиях строгого контроля), которая является долгосрочной и может занять 5-10 лет работы в рамках этой концепции. В любом случае необходимо говорить и о настоящих функциях, например сдерживание использования ядерного вооружения другими ядерными державами.

Также представляется возможным дальнейшее сокращения ядерных вооружений в США и России, рассматривается вопрос о размещении американского тактического ядерного оружия в Европе, что видится новым членам НАТО как некоторый символический шаг, демонстрирующий трансатлантическую солидарность. Подобным образом могут быть пересмотрены планы США относительно защиты против баллистических ракет. В конце концов, необходимо улучшить взаимоотношения ЕС и НАТО. В частности, ЕС могло бы использовать потенциал НАТО в тех случаях, когда вмешательство НАТО в целом невозможно. Структуры «Берлин плюс», однако, были использованы только в Боснии, где ЕС проводил операцию «Алтея». Их дальнейшее применение было заблокировано Кипрскими договоренностями.

В то время как отношения между Европейским парламентом и Ассамблеей ЗЕС остаются напряженными, отношения между Европейским парламентом и Парламентской ассамблеей НАТО гораздо более прочные, делегации европарламентариев дважды в год посещают пленарные заседания и заседания комитетов. Парадоксально, что трансатлантический форум привлекает больше внимание европейцев, чем дебаты по вопросам безопасности. Несмотря на это, ПА НАТО неспособно осуществлять настоящий парламентский контроль. Так или иначе, члены НАТО предпочитают рассматривать альянс как межгосударственный орган с сильным лидерством США.

В ЕС дела обстоят по-другому. Там происходит процесс сближения, который включает в себя «коммунитарный метод», включающий в себя право выдвигать инициативу в Комиссии, широкую возможность совместного голосования в Совете и принятия решений в Европейском парламенте. Некоторые властные полномочия национальных правительств делегируются Брюсселю, что помогает соблюдать порядок в рассмотрении вопросов. Национальный министр не может быть ответственным перед своим парламентом, если он не получил большинство голосов в ЕС. Такие аспекты как безопасность, оборона, иностранные дела упоминаются во множестве документов, и парламентский контроль должен осуществляться на европейском уровне, но это еще случится нескоро. Фактически после принятия Лиссабонского договора неохотно дискутируются положения конституции. Если это и в дальнейшем будет нежелательным, они смогут включаться в будущие соглашения.

В то время как на территории государств-членов наблюдается стабильность, расширение НАТО и ЕС порождает новые проблемы в отношениях с государствами, которые не являются или пока не являются членами этих структур. Это происходит всегда, но не всегда одинаково. Новые формы партнерства должны развиваться, и инициативы, которые будут выдвигаться перед Брюсселем, должны обеспечивать движение вперед.

Очевидно, что процессы расширения НАТО и ЕС вовлекают их в участие в других организациях, и это в целом делает Европу «суперорганизованной», порождает множество группировок, ассоциаций и партнерства. В идеале парламентские ассамблеи ОБСЕ и Совета Европы должны слиться обязательно с учетом участия США и Канады. Каждый орган должен себя постоянно проверять на эффективность и актуальность. Со вступлением в силу Лиссабонского договора порядок вещей изменится, но еще рано говорить в какой степени. Принципы солидарной ответственности, при этом амбициозность, наверняка приведут к тому, что ЗЕС станет ненужным. В то же время роль Европейской ассамблеи национальных парламентариев в построении консенсуса в вопросах безопасности не могут быть заменены встречами глав национальных комитетов.

Изменяющаяся природа безопасности, имеющая внутренние и внешние аспекты возбуждает общественный интерес и требует серьезного участия национальных парламентариев, которые выполняют свои обычные обязанности у себя на родине. Итак, каждый дюйм на пути достижения консенсуса является прогрессом в построении стабильности и безопасности на нашем континенте.

Литература

George, Bruce MP and Morgan, David J., *Parliamentary Committees and National Security* (London, 1999).

Stephen Blockmans, ed., *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects* (The Hague: T.M.C.Asser Press, 2008).

Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007).

Simon, Jeffrey, *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations* (Washington DC: National Defense University Press, 1996).

Nelson, Daniel N. and Ustina, Markus, *Brassey's Central and East European Security Yearbook* (Washington DC: Brassey's Inc., 2002).

Desch, Michael C., *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore MD, Johns Hopkins University Press, 1999).

Finer, S.E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Oxford: Pall Mall Press, 1962).

Kurian, George T., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Vol. 1 and 2* (London: Fitzroy Dearborn, 1998).

Olson, David M., *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View* (Armonk NY: M.E. Sharpe, 1994).

Report of the Hansard Commission on Parliamentary Scrutiny, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable* (London: Vacher Dod Pub., 2001).

Norton, Philipp, *Parliaments and Governments in Western Europe* (London: Frank Cass Publishers, 1988).

- Longley, Lawrence D. and Davidson, Roger H., *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass Publishers, 1998).
- Olson, David M. and Norton, Philipp, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (London: Frank Cass Publishers, 1996).
- De Nooy, Gert, *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996).
- Singh, Ravinder Pal, *Arms Procurement Decision Making*, Vol. I and II (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Von Beyme, Klaus, *Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999* (London: Macmillan, 2000).
- Daniker, Gustav, 'The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces', *UNIDIR Research Paper*, No. 36 (New York and Geneva: UN Institute for Disarmament Research, 1995).
- Evans, Gareth, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney: Allen and Unwin, 1993).

Полномочия, процедуры и практики парламентского контроля обороны в странах – членах НАТО¹

Уим Ф. ван Икелен

Часть А. Структура и организация комиссий (комитетов) обороны и безопасности

	1а. Оригинальное название	1б. Название по-русски	2. Количество членов	3. Годовой бюджет	4. Штат сотрудников	5. Источники
BEL	Commissie Voor de Landsverdediging/Commission de la Defence Nationale	Комиссия по национальной обороне	17		1	Процедурные правила (ПП) и традиции
CAN	Attending Committee on National Defence and Veteran Affairs	Наблюдательная комиссия по обороне и делам ветеранов	16		3	ПП и традиции
CZR	Vybor Pro Obranu A Bezpecnost	Комиссия по обороне и безопасности	19		4	ПП
DEN	Forsvarsudvalget and Det Udenrigspolitiske Naevn	Комиссия по обороне и внешней политике	17	€ 33.333	3	Конституция, закон, ПП и традиции
FRA	Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées	Комитет национальной обороны и вооруженных сил	72	€ 130.000	11	Конституция, закон, ПП и традиции
GER	Verteidigungsausschuss	Комиссия по обороне	38		8	Конституция, ПП и традиции

¹Исследование проведено совместно ДКВС и ПА НАТО: проф. Ганс Борн (руководитель проекта), м-р Маттиас Тюлер (помощник), ПА НАТО: проф. Уим Ф. ван Икелен, г-жа Светлана Светова.

	1a. Оригинальное название	1b. Название по-русски	2. Количество членов	3. Годовой бюджет	4. Штат сотрудников	5. Источники
GRE	Αιαρχης Επιτροπης ειδικης αμυνας και ειροτερικον υποθεσεων	Постоянная комиссия национальной обороны и иностранных дел	50		1	ПП
HUN	Nemzetbiztonsági Bizottság	Комиссия по национальной безопасности	15	€ 4000	2	закон и ПП
ICE	-	-	-	-	-	-
ITA	Commissione Difesa della Camera dei Diputati	Комиссия обороны (палата депутатов)	43		4	Конституция, ПП и традиции
LUX	Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense	Комиссия внешней и европейской политики	11		2	ПП
NET	Vaste Kamercommissie Voor Defensie	Постоянный комитет обороны	30	Аппрок. € 25,000	5	ПП
NOR	Stortingsets Forsvarskomite	Постоянный комитет обороны	10		1	Конституция, ПП
POL	Komisja Obrony Narodowej	Комиссия национальной обороны	18		3	Конституция, закон, ПП и традиции
POR	Comissao de Defesa Nacional	Комиссия национальной обороны	26		3	ПП
SPA	Comision de Defensa	Комиссия обороны	40		4	Конституция, ПП и традиции
TUR	Milli Savunma Komisyonu	Комиссия национальной обороны	25	€ 130m	3	Конституция, ПП и традиции
UK	Defence Committee	Комиссия обороны	11		7	ПП и традиции

Часть В. Процедуры комиссий (комитетов)

	6. Публичные заседания	7. Закрытые заседания	8. Периодичность заседаний	9. Выборы председателствующего	10. Количество членов комиссии	11. Переизбранные члены	12. Глава оппозиции?	13. Критерии экспертизы	14. Предварительное обсуждение	15. Второстепенные отчеты
BEL	Да	Да	1 раз в неделю	Члены комиссии и политические партии	19	13	Нет	Да	Да	Да
CAN	Да	Да	2 раза в неделю	Члены комиссии	4	5	Нет	Нет		Да
CZR	Да	Да	2 раза в месяц	Парламент и члены комиссии	10	10	Да	Да	Да	Да
DEN	Нет	Нет	1-2 раза в месяц	Члены комиссии и политические партии	18	9	Нет	Нет	Нет	Да
FRA	Нет	Да	1 раз в неделю	Члены комиссии и политические партии	24	32	Нет	Да	Да	Да
GER	Нет	Да	1 раз в неделю	Политические партии	22		Нет		Да	Нет
GRE	Нет	Да	По обстоятельствам	Члены комиссии	25	30	Нет	Да	Да	Да
HUN	Нет	Да	3 раза в месяц	Парламент	10	0	Да	Нет	Да	Да
ITA	Нет	Да	Более 2 раз в неделю	Члены комиссии	3	6	Нет	Нет	Да	Да
LUX	Нет	Да	Раз або двічі на місяць	Члены комиссии	8	10	Нет	Нет	Да	Да
NET	Да	Да	1 раз в неделю	Члены комиссии	12	15	Нет	Да	Да	Да
NOR	Нет	Да	1 раз в неделю	Парламент и члены комиссии	13	3	Да	Нет	Да	Да
POL	Да	Да	3 раза в месяц	Члены комиссии	9	5	Так		Да	Да
POR	Нет	Ні	1 раз в неделю	Члены комиссии и политические партии	22	9	Нет	Да	Да	Да
SPA	Да	Да	1-2 раза в месяц	Члены комиссии	12	12	Нет	Да	Да	Да
TUR	Да	Да	1-2 раза в месяц	Члены комиссии	1	N	Нет	Нет	Нет	Да
UK	Да	Да	Частише, ніж раз на тиждень	Члены комиссии	28	2	Нет	Нет	Нет	Да

Часть С. Полномочия комиссий (комитетов) обороны

Обладают ли парламентские комиссии (комитеты) по обороне или парламент (в полном составе) такими полномочиями?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK
16. Комиссия имеет полномочия контроля (контроль военных, исполнительной власти, бюджета, расследования)	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	-	Да
17. Комиссия имеет законодательную функцию	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Нет
18. Инициировать законодательную функцию обороны	Оба	Ком.	Оба	Парл.	Оба	Парл.	Ни один	Ком.	Ни один	Парл.	Парл.	Оба	Ком.	Ни один	Парл.	Оба	Ни один
19. Принимать или пересматривать предложенные законы в сфере обороны	Оба	Оба	Оба	Обоё	Оба	Ком.	Оба	Ком.	Оба	Парл.	Парл.	Оба	Ком.	Ком.	Парл.	Оба	Парл.
20. Ставить вопросы министру обороны	Оба	Ком.	Оба	Обоё	Оба	Ком.	Оба	Ком.	Оба	Оба	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Оба
21. Вызывать для свидетельства министра обороны на заседании комиссии или пленарное заседание	Оба	Ком.	Оба	Обоё	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Оба	Ни один	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Оба	Оба	Парл.
22. Вызывать для свидетельства военных и гражданских служащих на заседании комиссии	Оба	Ком.	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Оба	Оба	Ком.
23. Вызывать для свидетельства общественных экспертов (из научно-исследовательских институтов и других научных учреждений по изучению общественного мнения) на заседании комиссии	Оба	Ком.	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Оба	Ком.
24. Требовать документы от Министерства обороны или военных	Оба	Ком.	Оба	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Оба	Ком.
25. Проводить исследования (по парламентскому запросу) по проблемам обороны	Оба	Ком.	Парл.	Оба	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.
26. Проводить слушания по проблемам обороны	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Обоё	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.
27. Изменяет ли парламент в полном составе проекты законов, подчиненные парламентской комиссии по обороне	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да

Оба: полномочия комиссии (комитета) и парламента

Ком.: полномочия комиссии (комитета)

Ни один: ни полномочия парламента (пленарного заседания)

Парл.: полномочия парламента (пленарного заседания)

Примечание: На 16, 17 и 27 номера может быть ответ «Да» или «Нет». Вопросы с 18 по 26 показывают, что это полномочия комиссии (комитета) обороны (Ком.), или парламента (Парл.), или обоих (Оба), или никого из них (Ни один).

Часть D. Бюджетный контроль вопросов обороны

Обладают ли парламентская комиссия (комитет) обороны или парламент (в полном составе) такими полномочиями и процедурами?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK
28. Доступ ко всем бюджетным документам по обороне	Оба	Ком.	Оба	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Оба	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Парл.	Ни один
29. Право вносить поправки и размещать оборонные фонды бюджета	Оба	Ком.	Оба	Парл.	Оба			Ком.	Оба	Парл.	Парл.	Обое	Парл.	Ком.		Парл.	Ни один
30. Программная проверка оборонного бюджета	Оба		Ни один	Парл.	Оба	Ком.			Ком.	Парл.	Ком.	Ком.	Ком.		Ком.	Парл.	Ни один
31. Проектная проверка оборонного бюджета	Ни один	Ни один	Ни один	Парл.	Оба	Ком.			Ни один	Парл.	Ком.	Ком.	Ком.		Ком.	Парл.	Ни один
32. Текущая проверка оборонного бюджета	Ни один		Ни один	Парл.	Ком.	Ком.			Ком.	Парл.	Ком.	Ком.	Ком.		Ком.	Парл.	Ни один
33. Право утверждать или отклонять любые подчиненные обороне бюджетные предложения	Оба	Ком.	Парл.	Парл.	Оба	Ком.			Оба	Парл.	Парл.	Оба		Парл.	Оба	Парл.	Парл.

Оба: полномочия комиссии (комитета) и парламента

Ком.: полномочия комиссии (комитета)

Ни один: ни полномочия комиссии, ни полномочия парламента (пленарного заседания)

Парл.: полномочия парламента (пленарного заседания)

Часть Е. Полномочия, касающиеся миротворческих миссий

Утверждают ли комиссия (комитет) или парламент такие аспекты миротворческих миссий?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK
34. Решение о том, принимать ли участие в миротворческих миссиях до того, как войска отправляются за границу	Ни один	Ни один	Обое	Оба	Ни один		Ни один		Оба	Ни один	Оба	Парл.	Ком.	Ни один	Ни один	Парл.	Ни один
35. Мандат на участие	Ни один	Ни один	Обое	Оба	Ни один	Оба				Ни один	Оба	Парл.	Ни один	Ни один		Ни один	Парл.
36. Бюджет		Ни один	Оба	Парл.	Ни один	Оба			Оба	Ни один	Оба	Парл.	Ни один	Ни один	Парл.	Ни один	Парл.
37. Существует ли угроза военному персоналу	Ни один	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Оба				Ни один	Оба	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
38. Правила принятия обязательств	Ни один	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Ком.				Ни один	Оба	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
39. Командование/контроль	Ни один	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Ком.				Ни один	Оба	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
40. Продолжительность миротворческой миссии	Ни один	Ни один	Оба	Оба	Ни один	Оба				Ни один	Оба	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
41. Члены комиссии имеют право посещать войска миссий за границей	Ком.	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ни один	Ком.

Оба: полномочия комиссии (комитета) и парламента

Ком.: полномочия комиссии (комитета)

Ни один: ни полномочия комиссии, ни полномочия парламента (пленарного заседания)

Парл.: полномочия парламента (пленарного заседания)

Часть F. Полномочия, касающиеся затрат на нужды обороны

Обладает ли данными полномочиями комиссия (комитет) обороны или парламент (пленарное заседание)?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK
42. Министр обороны обязан уведомить комиссию/парламент о решении относительно закупок в евро или долларах	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ком. € 25 млн		Ни один	Ни один	€ 50.000	Ком. € 0.8 млн	Ком.		Ни один	Ни один	Ком.
43. Комиссия/парламент определяет объемы всех контрактов (евро/дол.)	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ком. € 25 млн		Ни один	Ни один	€ 50.000	Ком.	€ 28 млн		Ни один	Ни один	Ни один
44. Комиссия/парламент вмешивается в определение необходимости оснащения	Ни один	Ком.	Оба	Ни один	Оба	Ком.		Ни один	Ни один	Ком.	Ни один	Ни один		Ни один	Ни один	Ни один
45. Комиссия/парламент вмешивается в выбор курирующих предприятий и товаров	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Ни один			Ни один	Ни один	Ком.	Ком.	Ни один		Ни один	Ни один	Ни один
46. Комиссия/парламент вмешивается в оценку предложений относительно компенсаций и затрат	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Ни один			Ни один	Ни один	Ком.	Ни один	Ни один		Ни один	Ни один	Ни один

Оба: полномочия комиссии (комитета) и парламента

Ком.: полномочия комиссии (комитета)

Ни один: ни полномочия комиссии, ни полномочия парламента (пленарного заседания)

Парл.: полномочия парламента (пленарного заседания)

Часть G. Полномочия относительно политики безопасности, планирования и документации

Обладает ли данными полномочиями комиссия (комитет) обороны или парламент (в полном составе)?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK
47. Политика безопасности	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Оба	Ком.		Парл.		Жоден	Ком.	Парл.	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
48. Концепция обороны	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Оба	Ком.		Парл.		Жоден	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ни один	Ни один	Ни один
49. Концепция кризисного менеджмента	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Ни один	Ком.		Ком.		Жоден	Ком.	Ком.	Ни один	Ни один	Ни один	Парл.	Ни один
50. Силловая структура/планирование	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Ни один	Ком.				Жоден	Ком.	Ком.	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
51. Военная стратегия	Ни один	Ни один	Оба	Ни один	Ни один	Ком.				Жоден	Ком.	Ком.	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один

Оба: полномочия комиссии (комитета) и парламента

Ком.: полномочия комиссии (комитета)

Ни один: ни полномочия комиссии, ни полномочия парламента (пленарного заседания)

Парл.: полномочия парламента (пленарного заседания)

Часть Н. Полномочия относительно военного персонала

Обладает ли данными полномочиями комиссия (комитет) обороны или парламент (в полном составе)?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK
52. Комиссия/парламент утверждает план обеспечения обороны персоналом	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Оба					Ни один		Ни один		Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
53. Комиссия/парламент утверждает максимальное количество рабочего персонала в МО и армии	Оба	Ни один	Ни один	Ни один	Оба	Ком.				Ни один		Парл.		Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
54. Комиссия/парламент в целом утверждает назначение военных чиновников высокого ранга	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один				Ни один	Ни один		Ни один		Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
55. Комиссия/парламент в целом консультируется с министром обороны о назначении на должность военных чиновников высокого ранга	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один												Ни один

Оба: полномочия комиссии (комитета) и парламента

Ком.: полномочия комиссии (комитета)

Ни один: ни полномочия комиссии, ни полномочия парламента (пленарного заседания)

Парл.: полномочия парламента (пленарного заседания)



РАЗВИВАЯ ПАРТНЕРСТВО НАТО

ПОДКОМИТЕТ ПО ПАРТНЕРСТВУ НАТО ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ НАТО

*Раса Юкнявичене, министр обороны Литвы,
Докладчик*

Программа партнерства НАТО, основанная после окончания холодной войны, является одной из наиболее успешных в истории альянса. Эти формальные взаимоотношения, инициированные альянсом, стали как составной частью, так и движущей силой трансформации альянса. Программа партнерства НАТО отражает изменения, которые пережил альянс, – от первоначальной функции блока территориальной обороны стран-членов до гибкой организации, способной проецировать безопасность и стабильность вне ее границ. Наш комитет представляет отчет о своей работе относительно программы партнерства НАТО и продолжает осуществлять мониторинг развития в этой сфере. Доклад содержит описание текущего состояния партнерства НАТО и дает свои рекомендации относительно его дальнейшего развития.

Происхождение партнерства

Альянс осуществляет структурированное сотрудничество со странами-партнерами с момента окончания холодной войны. С 1991 года было создано 5 различных концепций партнерства, основанных на диалоге, сотрудничестве, реформировании и обучении. Кроме Совета Россия-НАТО и успешного партнерства НАТО-Украина, программы партнерства НАТО включают в себя Средиземноморский диалог (СД) и Стамбульскую инициативу сотрудничества (СИС). Но наиболее успешным практическим примером партнерства является программа Партнерство ради мира (ПРМ) и ее политическая составляющая Евроатлантический совет по партнерству, в которой в настоящий момент участвуют 23 страны-партнера. Взаимодействие НАТО со странами-партнерами охватывает значительную территорию и широкий круг вопросов, сближая государства, имеющие схожие интересы, но вместе с этим помогая решать их специфические проблемы.

Концепция партнерства, которая получила свое развитие после 1991 г., служила НАТО в качестве политического инструмента для достижения стабильности в стремительно меняющемся пространстве безопасности. Более того, концепция партнерства и увеличивающееся число соответствующих инструментов предотвратили напряженность, которая возникала между странами-членами НАТО и соседними государствами. Партнерство, которое началось с момента своего создания, отражает способность НАТО адаптироваться в новом пространстве безопасности, и на сегодня оно является очень весомым вкладом альянса в безопасность и стабильность как в Евроатлантическом регионе, так и за его пределами. В Стратегической концепции НАТО 1999 г. отмечается, что партнерство является одним из основных задач альянса. Важно отметить, что это партнерство не является улицей с односторонним движением, когда участвующие страны просто получают определенную выгоду от помощи альянса, страны-партнеры направляют свои воинские подразделения для поддержки миссий НАТО на Балканах и в Афганистане, эффективно участвуя во многих боевых операциях.

В 1991 году после завершения холодной войны НАТО создало Совет по североатлантическому сотрудничеству (ССАС), что было необходимой мерой в ответ на роспуск Варшавского договора и появление большого числа государств после распада СССР. Первоначальными целями НАТО были не только продвижение сотрудничества в сфере безопасности, но также помощь новообразованным государствам в деле построения демократического общества и модернизации их вооруженных сил. Партнерство НАТО продвигало и ускоряло процессы трансформации в странах Центральной и Восточной Европы не только в военных аспектах, но и в политической, экономической и научной сферах.

В программу ПРМ, основанную в 1994 г., где участвовало много партнеров, включен широкий круг вопросов оборонного сотрудничества, в частности, интероперабельность и оборонное реформирование. Со временем программа ПРМ значительно расширила круг партнеров, что уже не вмещалось в ограниченные рамки ССАС, в связи с чем НАТО основало Евроатлантический совет по партнерству (ЕАСП), который добавил политический аспект к практическому сотрудничеству в рамках ПРП, в результате чего членами НАТО стали 26 стран и 23 странами-партнерами. В настоящее время ЕАСП обеспечивает политические рамки для планирования и осуществления ПРП-деятельности НАТО, а также для политического контроля над ней. 13 из 18 стран, которые не являются членами НАТО, принимают участие в операциях альянса в качестве членов ЕАСП.

Текущее состояние партнерства НАТО

Программа ПРП обеспечивает рамки для непосредственного двустороннего сотрудничества между странами-партнерами и НАТО. Это помогает партнерам строить свои собственные отношения с альянсом, выбирая свои приоритеты в сотрудничестве, а также уровень участия. Новый двухсторонний механизм, представленный в 2002 году на Пражском саммите в форме Плана действий по индивидуальному партнерству (ПДИП) и стимулирующий дальнейшее углубление взаимоотношений, усилил поддержку НАТО стран-партнеров. Все программы в рамках ПРП базируются на общих ценностях, ставя цель углубление внутренних демократических реформ, включая такое сложное задание, как осуществление эффективного демократического контроля над спецслужбами и военными институтами. Однако страны-партнеры сами решают, какой уровень участия является для них приемлемым. Некоторые из них в полной мере вовлечены в деятельность НАТО, остальные не очень охотно участвуют в программах, например ПДИП, которая выдвигает более серьезные требования к внутренним реформам.

Формально отношения НАТО-Россия были учреждены в 1991 году, когда Россия присоединилась к ССАС. В 1994 г. Россия присоединилась к ПРМ и в 1996 г. выразила желание присоединиться к новообразованным Силам стабилизации, которые проводили операцию в Боснии-Герцеговине. основополагающий акт НАТО-Россия, подписанный в 1997 г., сформировал базис для более близких отношений НАТО-Россия и дальнейшего развития институализированной программы двухсторонних консультаций и сотрудничества под руководством Постоянного объединенного совета (ПОС). Однако деятельность ПОС не была очень активной отчасти из-за неполного доверия, которое осталось после холодной войны. Кроме того, воздушная кампания НАТО в Косово в 1999 году негативно повлияло на отношения между Россией и НАТО. Однако в 2002 г., после участия России в Силах стабилизации в Косово, а также после террористической атаки 9 сентября 2001 г. и, в конце концов, признания общих интересов, угроз и необходимости в координации совместных действий, альянс и Россия учредили Совет НАТО-Россия (СНР). Этот Совет продолжил углубление отношений между альянсом и Москвой в сфере борьбы с терроризмом, особенно после трагических событий 2004 г. в Беслане.

На практике также оказалось успешным сотрудничество НАТО и России в военной сфере. Россия приняла участие в операции «Активные усилия», антитеррористической операции НАТО в Средиземном море согласно статье V и в других действиях, включая совместное учение войск НАТО и России по тактической противоракетной обороне, которые успешно прошли в Германии в 2008 г., четвертое за время работы СНР.

Важным аспектом деятельности, согласованной министрами иностранных дел в рамках СНР, является Проект подготовки персонала из Афганистана и Центральной Азии для противодействия распространению наркотиков, который позволил более чем 450 офицерам из этих регионов повысить свою квалификацию. Подготовку осуществляли, кроме экспертов НАТО, специалисты из России и Финляндии, которые стали донорами Проекта в 2007 г. На саммите СНР в 2008 г. в Брюсселе Россия предложила использовать свою территорию для невоенных грузов для поддержки миссий НАТО в Афганистане. К сожалению, после войны в Грузии в 2008 году Россия приостановила свои действия в этом направлении, поставив дальнейшее военное сотрудничество под вопрос.

Даже в плане форума для честного и открытого обмена мнениями СНР не оправдывает ожиданий. Более того, последующие действия России в Грузии в августе 2008 г., которые были негативно оценены министрами иностранных дел альянса, существенно сократили сотрудничество НАТО и России, и необходимо еще оценить, насколько они скажутся на их дальнейших связях. В то время как Россия полностью приняла соглашения от 12 августа и 8 сентября, достигнутые под патронатом ЕС, альянс принял решение прекратить встречи с Россией на уровне министров в рамках СНР. Москва также подвергла ревизии свои отношения с НАТО и сообщила о приостановлении военного сотрудничества с альянсом. Отношения также осложнились после того, как Россия признала независимость отколовшихся от Грузии Абхазии и Южной Осетии, и движение навстречу альянсу полностью прекратилось. В дальнейшем наметилось существенное разногласие во многих вопросах, таких как независимость Косово, приостановление Москвой своего участия в Договоре о конвенциональных силах в Европе, размещение в Чехии и Польше американской системы противоракетной обороны, поощрение членству Грузии и Украины в НАТО еще более ограничило контакты НАТО и России.

Как следствие августовской грузино-российской войны 15 сентября 2008 г. была основана Комиссия НАТО-Грузия. Комиссия осуществляет мониторинг и поддержку отношений между Грузией и альянсом, как это предусмотрено планом вступления страны в альянс, принятом на Бухарестском саммите 2008 г., в частности она координирует совместные усилия, направленные на поддержку восстановления Грузии после недавнего конфликта. Тбилиси

уже присоединился к программе ПРМ в 1994 г., подписал ПДИП с НАТО в 2004 г. и начал т.н. «Интенсивный диалог» в сентябре 2006 г.

Взаимоотношения НАТО и Украины начались в 1991 г., когда Украина присоединилась к ССАС. С того времени эти связи продолжали расширяться и углубляться, как это было отобразено во многих подписанных документах: членство в ПРП, учреждение Хартии Украина-НАТО в 1997 г., создание Комиссии НАТО-Украина в 2002 г., принятие Украиной Плана действий НАТО-Украина, программа Интенсивного диалога, начатая в 2005 г. Эти проекты имели своей целью поддержать усилия Украины на пути реформ и дальнейшей полной интеграции в Евроатлантические структуры безопасности. Украина также доказала, что способна внести весомый вклад в Евроатлантическую безопасность в рамках операций, проводимых НАТО.

Украина участвует в Интенсивном диалоге с НАТО, и ее правительство выразило готовность к членству в НАТО. Однако оборонные расходы Украины довольно низки, поэтому данная страна может выступать только в качестве партнера, принимая участие во всех операциях НАТО. Существующие проблемы, в частности вялое реформирование, недостаточная общественная поддержка членства страны в НАТО и ограниченная информированность населения об альянсе препятствуют развитию более глубоких связей. Более того, Украине необходим больший прогресс относительно гражданского контроля над вооруженными силами, особенно внутренних войск. Киев нуждается в создании поддержки членства в НАТО, что требует значительного продвижения в информировании и просвещении в вопросах евроатлантической интеграции. Однако продолжающееся разделение политических элит страны делает невозможным серьезные изменения в ближайшее время, особенно с учетом недавнего правительственного кризиса.

События в Грузии по-новому освещают роль Молдовы, географически расположенной между членом НАТО Румынией и стремящейся в НАТО Украиной. Молдова присоединилась в ПРМ в 1994 году, второй после Украины из стран СНГ и подписала соглашение по ПДИП в 2006 г. И хотя в конституции страны провозглашен нейтралитет, нынешнее правительство подает признаки интереса в более близком сотрудничестве с НАТО. Республика Молдова совместно с другими членами НАТО принимает участие во многих миротворческих операциях, в том числе в Ираке. Однако в стране существует «замороженный конфликт» - Приднестровье, отколовшееся от Молдовы после развала СССР, и треть его жителей имеет российский паспорт. В то время как Кишинев предлагает Приднестровью широкую автономию, признание Москвой независимости Южной Осетии и Абхазии поощряет приднестровских сепаратистов.

Признавая тот факт, что евроатлантическая безопасность тесно связана с безопасностью и стабильностью в средиземноморье, Североатлантический совет инициировал в 1994 г. программу «Средиземноморский диалог» (СД). К сотрудничеству в сфере безопасности в рамках СД привлекаются Алжир, Иордания, Марокко, Тунис, Мавритания и Израиль. Серьезный прогресс в рамках этого партнерства был достигнут после саммитов в Стамбуле и Риге, политические консультации с партнерами стали частыми и содержательными, расширилось и практическое сотрудничество. Например, некоторые страны СД внесли свой вклад в операцию «Активные усилия», Израиль и Египет подписали соглашения по индивидуальному сотрудничеству с НАТО.

После террористических атак 2001 г. и учитывая необходимость повысить стабильность на более широкой территории Среднего Востока, главы государств и правительств альянса на саммите в Стамбуле в 2004 году основали Стамбульскую инициативу по сотрудничеству (СИС). Спустя некоторое время 3 страны – Бахрейн, Катар, Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты присоединились к СИС. Базируясь на принципе включенности, СИС открыт для всех заинтересованных государств Среднего Востока, помогая осуществлению

общих целей, в частности, борьбы с терроризмом и распространением оружия массового поражения.

Кроме вышеуказанных формализованных взаимоотношений альянс сотрудничает со многими другими государствами вне рамок соглашений или инициатив. Например, Австралия, Япония, Южная Корея и Новая Зеландия имеют стратегические концепции и ключевые ценности, которые разделяет и альянс. Они обеспечивают значительный вклад в операции НАТО и другим путем усиливают его активность. Расширяя географию своих операций, например в Афганистане и Дарфуре, НАТО нуждается в поддержке демократических стран западной части Тихого океана.

Партнеры НАТО различаются по своей политике, географии и военному потенциалу. Некоторые страны, кроме военной кооперации, заинтересованы в более тесном политическом сотрудничестве и выражают свою заинтересованность в присоединении к альянсу. Другие также стремятся к военному и в различной степени к политическому сотрудничеству, но при этом не хотят стать членами альянса. Главной мотивацией такого сотрудничества является стремление получить со стороны членов НАТО опыт, консультации и помощь, которые повысят военный потенциал страны. Например, для стран-партнеров НАТО в Центральной Азии не является необходимым разделять западные идеалы и ценности, но при этом данные государства стремятся развить свою военную инфраструктуру для того, чтобы бороться с терроризмом, религиозным экстремизмом и незаконным оборотом наркотиков. Также они стремятся обеспечить безопасность своих местами прозрачных границ. Так как эти страны не стремятся к членству в альянсе, НАТО не может серьезно повлиять на процессы их политического и военного реформирования, как, например, это происходит на Западных Балканах и Кавказе. Для Центральной Азии сотрудничество с НАТО обеспечивает необходимый уровень поддержки, что выражается в предоставлении военной и материальной помощи. Кроме того, сотрудничество с НАТО дает ощущение международного доверия и законности, что может оказаться очень полезным в деле привлечения прямых иностранных инвестиций.

У НАТО интерес к Центральной Азии возрастает главным образом благодаря роли альянса в Афганистане, но, кроме этого, и из-за его геостратегического расположения и возрастающей актуальности новых источников энергетических ресурсов. Недавняя интервенция России в Грузию еще более подчеркивает важность данного региона. В настоящее время растет влияние Китая на страны Центральной Азии, а взаимоотношения с Россией остаются для них главным приоритетом. С точки зрения перспективы формализованные отношения с НАТО позволяют им проводить «мультивекторную политику», что дает им некоторое влияние во взаимоотношениях с Россией. НАТО следует продолжать, а по возможности углублять такое сотрудничество, но при этом следует признать, что это ни в коей мере не должно вредить России. Кроме того, следует заметить, что в некоторых странах-партнерах плохо защищены права человека, из-за чего возникает риск вовлечения НАТО в репрессивные тенденции этих режимов. Таким образом, альянсу в таких случаях следует действовать очень осторожно и сильнее акцентировать на общих ценностях.

Политика открытых дверей НАТО

Политика открытых дверей НАТО представляет собой расширение и развитие существующих программ партнерства. 10 бывших стран-партнеров по ЕАСП стали членами НАТО после 1991 г. Процесс расширения НАТО вносит существенный вклад в безопасность Центральной и Восточной Европы, членство в альянсе поощряет страны-кандидаты сотрудничать с соседними государствами, а также осуществлять реформы в военной, политической, экономической и социальной сферах.

Очевидно, принятие новых стран призвано не только улучшить безопасность в этих странах, но и всего альянса в целом. Двери НАТО остаются открытыми, и на Бухарестском саммите было признано, что со временем Украина и Грузия станут членами альянса. Однако, с точки зрения докладчика, было ошибкой, что эти страны в апреле 2008 года не получили приглашение участвовать в Плане действий относительно членства (ПДЧ).

Участие в ПДЧ может стимулировать обе страны. Грузия и Украина в последние годы пережили периоды политической нестабильности, и некоторые скептики выражают озабоченность по поводу раздробленности их политических институтов. Однако грузинское правительство готово уделять больше внимания замороженным конфликтам в Абхазии и Южной Осетии, что может способствовать присоединению Грузии к НАТО. Грузия и НАТО с 2006 г. участвуют в программе Интенсивного диалога, и более 70% населения страны на референдуме, который состоялся в начале 2008 г., поддержало вступление Грузии в альянс. Недавно Мировой банк дал высокую оценку экономическим реформам и антикоррупционным усилиям, проводимым в стране. Однако Россия все еще выступает против близких взаимоотношений между Грузией и альянсом, и министр иностранных дел России Лавров заявил, что Москва будет всячески препятствовать членству Грузии в НАТО. Это намерение подтверждается тем фактом, что Россия решила расширять свои связи с обоими сепаратистскими регионами, что, по мнению Генерального секретаря НАТО, подрывает суверенитет Грузии.

Стремления Украины и Грузии быть ближе к альянсу должны поощряться альянсом. ПДЧ является логическим продолжением Интенсивного диалога, в котором они уже принимают участие. Однако надо понимать, что их участие в ПДЧ не приведет к быстрому членству, которое будет зависеть от длительных и позитивных усилий соответствовать критериям вступления в альянс, а также от консенсуса членов альянса в этом вопросе. И хотя Украина и Грузия уже совершили значительный прогресс в плане соответствия стандартам НАТО, на этом пути необходимо еще сделать много работы. Например, Грузия нуждается в дополнительном реформировании, особенно в отношении политизированной юридической системы. Последние события в Грузии служат своеобразным индикатором доверия НАТО к стране и могут не лучшим образом повлиять на отношение альянса, особенно если Тбилиси не станет считать исключительно выгоды от своего партнерства с НАТО. Министры иностранных дел альянса должны поощрить участие Украины и Грузии в ПДЧ на своей следующей встрече.

На саммите в Бухаресте в апреле 2008 г. главы государств и правительств НАТО предложили Албании и Хорватии начать переговоры относительно вступления в альянс. Докладчик выражает сожаление о том, что Бывшая югославская республика Македония¹ не получила такого приглашения из-за отсутствия консенсуса среди членов альянса. Бывшая югославская республика Македония более шести лет активно принимает участие в процессе ПДЧ, там были предприняты значительные шаги в реформировании ее политической системы, экономики и армии. В этой стране после балканской войны 1991 г. был достигнут прогресс в построении интегрированного многонационального общества. Однако докладчик выражает надежду, что приглашение к вступлению в альянс будет сделано Бывшей югославской республике Македония сразу после достижения взаимоприемлемого решения. После волнений, которые последовали за декларацией независимости Косово, приглашение к вступлению в альянс Бывшей югославской республики Македония способствовало бы безопасности и стабильности в Юго-Восточной Европе.

¹ Турция признает Македонию по ее конституционному названию.

Развивая партнерство

На саммите в Бухаресте главы держав и правительств НАТО решили продолжать углубление текущего партнерства. Партнерство и членство в альянсе неразрывно связаны, и докладчик приветствует такое решение. Относительно продолжения Политики открытых дверей НАТО докладчик отмечает, что, кроме Украины и Грузии, страны Западных Балкан, включая Сербию, являются перспективными членами НАТО. В Бухаресте Черногория, Босния и Сербия были приглашены начать программу Интенсивного диалога с НАТО, и альянс выразил свою готовность углублять сотрудничество с Сербией. Это допускает присоединение Боснии, Герцеговины, Черногории и Сербии к ПДЧ и открывает путь к их членству в альянсе. НАТО следует предоставить всем странам Центральной и Восточной Европы шанс присоединиться к Евроатлантическим институтам.

Некоторые критики считают, что программа партнерства НАТО является несогласованной и поэтому требует фундаментальных реформ. Другие убеждают в том, что НАТО не хватает «всеобщего видения или стратегии» в вопросах СД и СИС и что альянс не использует «стратегическую открытость» в этом регионе. Также звучат предложения о том, что НАТО следует установить всеобщие рамки, которые должны объединять принцип партнерства с важностью формального и неформального вклада стран-партнеров в операции, проводимые альянсом.

Однако внутри самого альянса не существует единого мнения относительно создания таких рамок для стран-партнеров. Указывается на то, что множество новых стратегических вызовов НАТО находятся вне евроатлантической территории, и требует присутствия альянса в потенциально нестабильных регионах мира. Является предметом споров положение о том, что НАТО, как организация, должно строить новые стратегические отношения в новых важных регионах. Также существует мнение, что НАТО необходимо сфокусировать свои усилия на основных видах своей деятельности, потому что участие в перспективных программах партнерства может потребовать от альянса выполнения военных обязательств вне сферы его ответственности. Но что более важно, участие в программах партнерства требует от альянса постоянных усилий навстречу странам-партнерам, которые часто стремятся к индивидуальным или даже исключительным взаимоотношениям с НАТО. С точки зрения оперативной ценности их военных, финансовый и другие вклады важны для деятельности НАТО в Афганистане и в других регионах, поэтому, очевидно, следует предоставить им право голоса в процессе принятия решений в операциях, где они принимают участие, и альянсу следует делиться информацией и проводить консультации с партнерами.

Существует еще одна сфера, где необходимо достичь прогресса, – это отношения с Россией. Нельзя достигнуть стабильности в евроатлантическом регионе без сотрудничества с ней, отношения Москвы с мировым сообществом изрядно пострадали после ее интервенции в Грузии. Роль России сейчас менее понятна: в некоторых аспектах она остается партнером, а в других – соперником, а в некоторых даже противником. Ее страны-соседи, включая другие государства СНГ, стали с некоторым подозрением относиться к намерениям Москвы. Нельзя исключить также тот факт, что значительная часть их населения – русские или даже граждане России, особенно в Украине, Казахстане, Беларуси.

Восстановление отношений между Россией и НАТО потребует значительных усилий с обеих сторон. В ближайшее время Москва обязана выполнить положения, закрепленные в соглашениях от 12 августа и 8 сентября. Отношение Москвы к альянсу, как и ко всему международному сообществу, в значительной мере повлияет на ее будущую политику, в частности на ее стремления придерживаться международных стандартов и договоров. Возобновление доверия между альянсом и Россией не будет легким, в том числе из-за того, что во

многих сферах они не смогут вести переговоры тет-а-тет. Москва выражает желание остановить дальнейшее продвижение НАТО на восток и ограничить близкое сотрудничество альянса с государствами СНГ, которые Россия считает зоной своего влияния. Однако нам не следует забывать, что члены НАТО и Россия имеют серьезные достижения во взаимном сотрудничестве, и, несмотря на все различия, существует много общих стратегических приоритетов и вызовов.

Существующее партнерство с Центральной Азией является еще одной сферой, требующее энергичных усилий по их углублению, ибо их стратегическая важность значительно выросла с момента террористических атак 9 сентября. Альянсу необходимо активизировать свою деятельность и расширять присутствие в Центральной Азии и на Кавказе. ЕАСП будет оставаться важным форумом для дискуссий со странами-партнерами, в том числе и с государствами этого региона. НАТО следует постепенно расширять рамки сотрудничества, внедряя новые инициативы, например, дальнейшую интеграцию оборонных институтов. Программа партнерства НАТО должна в большей мере акцентировать на региональном измерении безопасности, особенно в Центральной Азии и Южном Кавказе. С точки зрения ПДЧ это остается в самой сердцевине данной программы, и альянсу следует поддерживать участие всех заинтересованных стран-партнеров Евроатлантического региона в программах, целью которых являются реформы в военной и других сферах, включая ПДИП.

Новое пространство безопасности требует от НАТО дальнейших усилий по сотрудничеству с партнерами по СД и СИС. В рамках СИС четыре участвующие страны Персидского залива – Бахрейн, Кувейт, Катар и ОАЭ – сами выразили свою заинтересованность в деятельности НАТО, направленной на подготовку и обучение. Более того, альянс планирует развивать существующие связи со странами этого региона на добровольной основе. Следующим шагом должно стать инициирование индивидуального сотрудничества со странами СИС, что в состоянии сформировать лучшую структуру для текущего сотрудничества. В Бухаресте альянс одобрил предложения для структурированных рамок сотрудничества с целью развития длительных отношений с Ираком, что будет способствовать развитию потенциала страны, способного противостоять вызовам и угрозам. Главной слабостью СД и СИС является тот факт, что их страны-участники не принимают программы, направленные на повышение безопасности, в частности относительно израильско-палестинского конфликта. В этих странах существует ошибочное мнение о том, что НАТО является инструментом зарубежной политики США, и в них существуют ограниченные возможности сотрудничества с альянсом. Поэтому НАТО следует укреплять свои усилия в общественной дипломатии в этих странах, разъясняя принципы деятельности альянса. Докладчик выражает желание подчеркнуть вклад ПА НАТО, особенно Средиземноморской и Средневосточной группы и ее подкомитета в их усилиях в странах Персидского залива. Альянсу необходимо развивать сотрудничество в этой сфере с Ассамблеей.

НАТО необходимо повышать координацию с другими национальными и международными организациями, особенно с ООН и ЕС. Уже достигнут консенсус в том, что сотрудничество НАТО и ЕС следует укреплять, поскольку существующий прогресс в этой сфере незначителен. Очень жаль, что в плане партнерства НАТО и ЕС пока еще не разработали план совместных действий. Подход ЕС к странам Центральной Азии серьезно отличается от натовского. От обеих организаций исходят амбициозные, но противоречивые сигналы. Это тем более непонятно, так как 19 из 27 стран ЕС являются членами НАТО. ЕС и альянс обязаны улучшить взаимное сотрудничество и координацию, чтобы достичь стратегического партнерства, избегая дублирования усилий и достигая высокой эффективности. Докладчик призывает парламенты европейских членов НАТО использовать все средства для того, чтобы это стало возможным.

Выводы

Война в Грузии серьезно повлияла на политику партнерства НАТО и не только в сфере отношений с Москвой. Следует серьезнее относиться к т.н. «замороженным конфликтам», которые могут легко вспыхнуть. Даже если отсутствует непосредственная роль альянса в разрешении этих конфликтов, партнерство НАТО в состоянии на политико-дипломатическом уровне разработать меры по построению доверия. Роль партнерства также следует усилить в новой редакции Стратегической концепции НАТО.

Партнерство НАТО будет развиваться и в дальнейшем и способно внести свой вклад в безопасность и стабильность как в Евроатлантическом регионе, так и вне его. Более того, НАТО получит немалую дополнительную выгоду, если страны Индивидуального партнерства будут участвовать в миссиях, проводимых альянсом. 17 стран-партнеров уже делают это, а многие другие обеспечивают другие формы поддержки. Программы партнерства НАТО требуют своего развития, будущее партнерства будет в решающей степени зависеть от нынешних и будущих стран-партнеров, и члены альянса должны реагировать на эти требования. Со своей стороны, они должны предпринять определенные действия, например устранить существующие помехи, улучшить образование и подготовку, которые будут соответствовать нынешнему и будущему партнерству. Как было указано выше, ключевой источник все еще остается неиспользованным – сотрудничество между НАТО и ЕС. Реинтеграция Франции в военное командование НАТО и планируемое обновление Стратегической концепции НАТО и Европейской стратегии безопасности обеспечивают возможность разработать общие политические рамки сотрудничества НАТО и ЕС, которую нельзя упустить.

15 ноября 2008 г.



ДЕМОКРАТИЯ И БЕЗОПАСНОСТЬ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЕ: КАКОЙ ДОЛЖНА БЫТЬ ПОЛИТИКА НАТО И ЕС

ПОДКОМИТЕТ ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ УПРАВЛЕНИЮ ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ НАТО

Марк Эйнджел (Люксембург)
Докладчик

ВСТУПЛЕНИЕ

Центральная Азия, к которой традиционно относятся Казахстан, Республика Киргизия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, в последнее время стала предметом растущего интереса со стороны Запада с точки зрения важнейшего геополитического положения региона в контексте вызовов глобальной безопасности, а именно энергетической безопасности, глобальной борьбы с терроризмом и религиозным экстремизмом, операций в Афганистане, усилий по предотвращению распространения ядерного оружия и предотвращения всех видов незаконной торговли. Более того, учитывая последнее расширение Европейского Союза и НАТО, Центральная Азия становится приоритетной ареной для усилий, имеющих цель обеспечить стабильность европейских границ.

В это же время ЕС и НАТО столкнулись с главным вызовом в их отношениях с Центральной Азией. Решающим критерием для будущего членства различных государств – Балканского полуострова или Южного Кавказа – в этих организациях являются результаты государственных реформ, но в случае стран Центральной Азии «морковка присоединения» не работает. Эти государства выражают интерес в преимуществах и экспертных оценках, которые ЕС и НАТО могут предложить им в экономической сфере или безопасности, но гораздо более трудным заданием для этих организаций является продвижение глубинных политичес-

ких изменений, которые могли бы привести к строительству в этих странах действительно свободных и демократических институтов.

Дилемма смогут или не смогут ЕС и НАТО отстаивать свои интересы безопасности в Центральной Азии, с одной стороны, и продвижение демократии с другой являются центральной темой этого доклада. В этом докладе впервые дается сравнительный анализ моделей государственного управления, выбранных в странах этого региона и описываются результаты политического переходного периода в Центральной Азии. Это будет дано в контексте политики ЕС и НАТО, проводимых в данном регионе и важности продвижения демократического управления. В последнем разделе дается перечень некоторых принципов, которые могут стать базисом для содержательной и скоординированной трансатлантической политики в Центральной Азии.

Парламентская ассамблея НАТО (ПА НАТО) посвятила Центральной Азии ряд своих более ранних публикаций. Докладчик хочет особенно отметить доклады Виталино Канас, главного докладчика Комитета по гражданскому измерению безопасности в 2005 г. «НАТО и Казахстан» (165 CDS 05 E) и Рафаэля Эстреллу, докладчика Комитета по партнерству НАТО «НАТО и безопасность в Центральной Азии» (175 PCNP 06 E), превосходный семинар Роуз-Рот под названием «Безопасность в каспийском регионе», организованный в Азербайджане в марте 2008 г., и визит Хосе Лелло, президента ПА НАТО, в Казахстан в июне 2008 г.

ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ОЦЕНКИ И ВЫЗОВЫ

ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ОБЩИЕ ЧЕРТЫ И ВЫЗОВЫ

Главной чертой, присущей Центральной Азии в начале 1990-х гг., была озабоченность властей о национальной и государственной идентичности новых стран, возникших после распада СССР. Фактически республики Центральной Азии появились недавно. Как это было превосходно объяснено в книге Оливера Роя «Новая Центральная Азия», парижского специалиста-исследователя из *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, самоидентификация населения этих стран исходит из турецкого и персидского влияния, относящего к 14 веку и напрямую не связанного с их принадлежностью к неким этническим или лингвистическим группам. Более того, вплоть до наших дней там существовала инфраэтническая идентичность, основанная на клановом принципе (или племенном, региональном, религиозном, семейном, социоэкономическом), это являлось отличительной чертой различных групп населения, живущих на территории Средней Азии. В результате российского покорения Центральной Азии и национальной политики СССР, чувство национальной идентичности все более и более прогрессировало среди местного населения. Опасаясь панисламистского движения в Центральной Азии, которое могло подрвать московское правление, советские власти создали новые административные образования, которые к концу 1930-х годов стали пятью республиками, и именно их сейчас мы знаем. Эта стратегия постепенно повернулась против ее создателей, начала развиваться общая идентичность, частично основанная на антирусской и антиславянской солидарности.

Пять республик провозгласили свою независимость в период между августом и декабрем 1991 г. Независимость была достигнута мирным путем, за исключением Таджикистана, который пострадал от жестокой гражданской войны. Более того, переходный период контролировался местными элитами, уже сложившимися к моменту независимости, и были быстро проведены выборы, подтвердившие их властные полномочия. Местные коммунистичес-

кие партии превратились в президентские. Основным приоритетом властей сразу после провозглашения независимости стала консолидация национальной и государственной идентичности, что послужило созданию относительно схожих автократических режимов в этих пяти республиках. В течение первых лет независимости были приняты новые конституции, подтвердившие очевидное разделение власти. Реальностью стала концентрация основных властных полномочий в руках сильного президента. Регулярные выборы, проводившиеся с того времени, имели целью подтвердить демократическую легитимность властей, но политический плюрализм при этом очень ограничен. В последние годы наблюдалась консолидация власти вокруг единственной доминирующей партии даже в странах, где все-таки существует некоторый плюрализм (Казахстан, Республика Киргизия). Другой общей чертой этих режимов является значительная роль в политической жизни региональных кланов, иногда даже более важная, чем роль политических партий,

а также монополизация экономических ресурсов доминирующими элитами, всеобщая коррупция и ущемленные гражданские свободы. Тем не менее, эти режимы имеют существенные отличия, что будет показано в следующих разделах.

Получив независимость, страны Центральной Азии столкнулись со многими вызовами, связанных, в частности, с объединением национальной идентичности с национальной безопасностью и экономическим развитием. Ниже будет дан краткий обзор этих вызовов, которые в большей или меньшей степени актуальны для всех государств региона.

Два важных фактора определяют возникновение национальной идентичности в новых независимых государствах Центральной Азии: место этнических меньшинств и роль религии. История религии, подкрепленная успешными волнами миграции, а также границы, возникшие в советский период, привели к появлению крайне неоднородного населения. Наиболее однородное население наблюдается в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. Казахстан, с другой стороны, населяют более 100 этнических групп. Более того, некоторые этнические группы составляют большинство в одной стране и меньшинство – в другой.

Этнические группы в Центральной Азии

Казахстан (источник: министерство иностранных дел):

Казахи – 51,8%, русские – 31,4%, украинцы – 4,4%, татары – 1,7%, немцы – 1,7%. Всего более 100 различных этнических групп.

Республика Киргизия (источник: перепись населения):

Киргизы – 64,9%, узбеки – 13,8%, русские – 12,5%, дунганы – 1,1%, украинцы – 1%, уйгуры – 1%, другие 5,7%.

Узбекистан (источник: официальная перепись 1996 г.)

Узбеки – 80%, русские – 5,5%, таджики – 5%, казахи – 3%, каракалпакцы – 2,5%, татары – 1,5%,

Другие – 2,5%.

Таджикистан (источник: перепись 2000 г.)

Таджики – 79,9%, узбеки – 15,3%, русские – 1,1%, киргизы – 1,1%, другие – 2,6%.

Туркменистан (источник – перепись 2003 г.)

Туркмены – 85%, узбеки – 5%, русские – 4%, другие – 6%.

Примечание: официальную статистику следует использовать с осторожностью, потому что этническая принадлежность иногда служит источником противоречий и может быть использована в политических целях.

Хотя новые конституции в общем базируются на концепции гражданства, главным фактором укрепления нового национального государства является усиление позиций доми-

нирующей этнической группой. Более того, мусульманское меньшинство часто ассимилировалось с доминирующей этнической группой, в то время как другие (например, славяне) ощущали себя проигравшими. Тем не менее некоторые государства установили институциональные механизмы представленности национальных меньшинств, например, Народную ассамблею в Казахстане. Этническая напряженность и насилие неизвестны в регионе, но иногда обостряются из-за различий в социо-экономических условиях различных этнических групп, при этом важно отметить, что такая эскалация никогда не приводила к территориальным претензиям. Однако, остается неопределенность относительно делимитации границ, например спор между Казахстаном, Туркменистаном и другими береговыми странами относительно делимитации шельфа Каспийского моря до сих пор ждет своего разрешения.

Правительства стран этого региона также должны были значительное место уделить религиозным вопросам. Основной религией в Центральной Азии является суннитский ислам. В последние годы советской эры регион пережил религиозный подъем, который усилился с момента провозглашения независимости. Ислам представлен там во многих различных формах – официальные религиозные власти, местные муллы, иностранные религиозные группы, радикальный ислам – из-за чего его роль и влияние разнообразны и не всегда поддается точному определению. Ислам прочно занял свое место в политической элите, которая видит в религии дополнительный консолидирующий фактор. В то же время ислам стал значительной социальной силой, обеспечивая поддержку населения, которое пострадало в переходном периоде и от коррупционных режимов. В этих закрытых политических режимах, где официальная оппозиция строго контролируется, ислам стал единственной организованной социальной силой, которая альтернативна существующей власти. Тем не менее только в Таджикистане наблюдался рост влияния открытой исламистской партии. А в Туркменистане и Казахстане, наоборот, была принята светская конституция.

Более того, те государства региона, которые уже столкнулись с опасностью радикального исламизма, сочетающего в себе местные корни и иностранное влияние и географическим центром которого является Ферганская долина, где граничат Республика Киргизия, Таджикистан и Узбекистан – в качестве ответа вынуждены были прибегнуть к репрессивной политике, которая очень широко трактовала угрозы, и крайний случай которой наблюдался в Узбекистане. Вопрос о религиозном экстремизме стал вопросом национальной безопасности, а также вопросом охраны границ. Это иногда провоцировало напряженность между соседними странами. Так, после нападений со стороны Исламистского движения Узбекистана правительство страны приняло односторонние меры для защиты своей территории, включая минирование участков границы с Таджикистаном. Узбекское правительство обвинило киргизские власти в том, что они позволили незаконным формированиям Хизб-ут-таһрир проникнуть на территорию Узбекистана после событий в Андижане в мае 2005 г., когда войска открыли огонь по толпе, протестующей против ареста группы бизнесменов, обвиненных в религиозном экстремизме, в результате чего погибли сотни гражданских лиц.

Управление границами и их защита являются главным вызовом, с которым столкнулись государства региона, и последствия конфликта в соседнем Афганистане сделали это задание еще более трудным. Таджикистан, который имеет более 1200 км общей границы с Афганистаном, особенно уязвим в плане незаконных пересечений границы людьми и нелегальными товарами. Это также является главным торговым путем перевозки продуктов опиума из Афганистана в Европу и Россию. И хотя производство опиатов в этих пяти странах относительно низкое, увеличивающиеся темпы наркотрафика в регионе приводят к увеличению потребления наркотиков местным населением.

ОСНОВНЫЕ РАДИКАЛЬНЫЕ ИСЛАМИСТСКИЕ ДВИЖЕНИЯ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Исламистское движение Узбекистана (ИДУ) стало считаться серьезной угрозой с конца 1990-х годов, особенно в Узбекистане. Пользуясь внешней поддержкой и тыловыми базами в Афганистане и Пакистане, оно совершило ряд насильственных действий в Ташкенте в 1999 г. Сегодня сложно оценить действительную силу ИДУ. Эксперты в основном сходятся во мнении, что ИДУ сейчас сильно ослаблено и неспособно к проведению крупномасштабных операций. Однако некоторые обозреватели акцентируют на том, что оно может возродиться, если ситуация на афганско-пакистанской границе ухудшится.

Хизб-ут-Тахрир (ХТ) является радикальным исламистским движением, пропагандирующим ненасильственные действия. Оно запрещено в некоторых государствах региона и, вероятно, является там наиболее влиятельным исламистским движением. Узбекское правительство полагает, что ХТ принимало участие в восстании в Андижане и намеревалось свергнуть существующий режим, установив исламский халифат, но такая позиция подвергается сомнению со стороны некоторых западных экспертов.

Исламистское движение Восточного Туркестана (ИДВТ) находится в списке террористических движений, составленном ООН, его деятельность в основном сосредоточена на пограничных с Китаем территориях и связана с уйгурским сепаратизмом.

Управление природными ресурсами, особенно водой и ископаемым топливом, является другим вызовом, с которым столкнулись государства региона. Республика Киргизия и Таджикистан имеют значительные запасы воды, сосредоточенные в ледниках центральноазиатского плато. Вода также используется в качестве источника энергии в обеих странах, которые имеют малые запасы ископаемого топлива. После распада СССР периодически возникала напряженность в управлении водными ресурсами в этом регионе, и не следует недооценивать потенциальный риск возникновения конфликта, особенно с учетом различных потребностей в водных ресурсах: вода необходима летом для урожая в государствах, расположенных в низовьях – Узбекистане и Казахстане, а зимой для выработки электроэнергии в странах, лежащих в верховьях, – в Республике Киргизия и Таджикистане. Водные ресурсы в этом регионе управляются плохо, ПРООН подсчитала, что Таджикистан производит не более 5% электроэнергии от своего потенциала.

Узбекистан, Казахстан и Туркменистан обладают значительными запасами ископаемого топлива. Однако прибыль от их разработки в основном присваивается доминирующей элитой и не реинвестируется в экономику. Только Казахстан частично является исключением из этого правила. Эта страна стремится соответствовать международным стандартам прозрачности в горнодобывающей отрасли. Была принята долгосрочная стратегия экономической диверсификации и создан национальный фонд, куда поступает часть полученной прибыли от энергетической индустрии для финансирования проектов развития.

Однако во многих частях этого региона продолжают удерживаться бедность и низкое развитие. В 2007 г. национальный доход на душу населения в этих странах варьировал от \$453 в Таджикистане до \$6252 в Казахстане¹. В 2003 г. Мировой банк подсчитал, что 64% населения Таджикистана живет в бедности. Ситуация в Республике Киргизия едва ли лучше. Страны, богатые на энергетические ресурсы, имеют также лучшие условия для производства агропродукции, таким образом остаются актуальными много проблем и неравенство.

¹ Источник: *The Military Balance* (London: International Institute for Strategic Studies, 2008).

Ситуация с положением женщин в Центральной Азии представляет собой смешанную картину. Немалая доля неравенства все еще останется, даже несмотря на то, что коммунистические режимы на протяжении длительного времени базировались на строгом равенстве полов в общественных вопросах. С момента провозглашения независимости положение женщин ухудшилось в экономических, социальных и политических аспектах и в плане безопасности². Прежде всего, в переходный период наблюдался рост безработицы и сокращение значительного числа важных социальных служб. Более того, возвращение более консервативных традиций, особенно в сельских районах, стало отличительной чертой постсоветского периода. Влияние этого явления выразилось в изменении и достаточно часто в ограничении участия женщин в экономической деятельности, хотя женская занятость в Центральной Азии остается достаточно высокой. Наиболее характерным стало сокращение женской занятости в официальной экономике, в то же время много женщин начало работать в неформальной экономике. Женщины также страдают от бедности, а сокращение пенсий негативно сказалось на женщинах старшего возраста.

Наблюдения говорят о незначительном участии женщин в политических процессах. Женщины занимают от 15 до 17% мест в национальных парламентах, за исключением парламента Республики Киргизия, где они имеют около четверти голосов, хотя в 2005 г. их не было вообще. Новый киргизский избирательный закон, принятый в 2007 г., предусматривает 30%-ю квоту для женщин. Узбекистан также предоставил им 30%-ю квоту в 2004 г., но на практике это не выполняется. Интересно отметить, что были созданы организации гражданского общества, призванные защищать права женщин, и сейчас более половины правозащитных структур Центральной Азии занимается гендерными проблемами. И хотя уже все государства создали официальные организации, призванные защищать права женщин, законом гарантируются равные права и отсутствие дискриминации, на практике неравенство все еще существует.

Зафиксированные случаи говорят о возрастающем насилии против женщин. Домашнее насилие, насильственное замужество, полигамия не прекращаются, особенно в сельских районах. Широко распространена проституция, много женщин становятся жертвами торговли людьми, преимущественно для целей сексуальной эксплуатации.

Детская нищета остается серьезной проблемой во многих странах. Существуют данные, что в Республике Киргизия более половины детей живет в бедности. Детская нищета широко распространена в Таджикистане, где около 35% населения являются дети младше 15 лет. Число школьников в регионе относительно высокое, но статистика ПРООН показывает серьезные различия в количестве девочек-школьниц между Казахстаном и Республикой Киргизия с одной стороны, и Таджикистаном и Узбекистаном – с другой. Если эта тенденция действительно имеет место, это свидетельствует, о том, что становится очевидным гендерное социальноэкономическое неравенство. Кроме того, образовательная система в беднейших странах сталкивается со значительной нехваткой ресурсов.

Следует отметить, что официальная статистика относительно числа учащихся не всегда отражает тот факт, что детский труд является серьезной проблемой преимущественно в Таджикистане и Узбекистане. Международные организации защиты детей оказывают давление на правительства этого региона с целью признать существование этой проблемы и принять все меры к ее решению. Все они присоединились к различным международным конвенциям по противодействию детскому труду и проводят соответствующую практическую деятельность в этом направлении, по крайней мере, не словами. Однако им не хватает ресурсов и иногда политической воли действительно бороться с этим явлением. В больши-

² См.: Asian Development Bank, *Gender Assessment Synthesis Report: Azerbaijan, Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, Tajikistan* (August 2006).

нстве случаев именно семейная нищета вынуждает детей работать. ЮНИСЕФ, например, считает, что в Таджикистане работает около 200 000 детей младше 15 лет. Много детей работает на хлопковых полях, культуре, которая является основным источником дохода в некоторых странах региона. И наибольшую обеспокоенность вызывает ситуация в Узбекистане, где эта практика почти институализирована.

Организации по защите детей также акцентируют на существовании торговли детьми в некоторых регионах, а также в последнее время на вовлечение детей в деятельность экстремистских религиозных движений. И хотя правительства этих регионов разработали программы по защите детей, ресурсы для их осуществления очень ограничены.

Несмотря на немало общих характерных черт и вызовов, с которыми страны Центральной Азии столкнулись в переходный период, они значительно отличаются в развитии политических реформ. Следующие разделы будут посвящены обзору ситуации, существующей в каждой из них.

КАЗАХСТАН

Не вызывает сомнений, что в Казахстане создана стабильная политическая система, которая по сравнению с некоторыми соседними государствами более открытая и конкурентная. Решение Министерского совета ОБСЕ предоставить Казахстану право президентства в организации в 2010 г. является признанием заслуг и достижений власти Казахстана. Однако дискуссии, которые велись вокруг этого решения, и обязательства, которые взял на себя Казахстан, подчеркивают, что стране необходимо дальнейшее продвижение по пути реформирования многих сфер общественной жизни: институциональные рамки, местная автономия, средства массовой информации, права человека, участие гражданского общества в демократическом процессе, борьба с коррупцией и т.д.

Республика Казахстан провозгласила свою независимость в декабре 1991 г., приняв модель унитарной республики с сильной президентской властью. Нынешний президент Нурсултан Назарбаев занял этот пост в 1989 г. Он стал первым президентом, избранным Верховным Советом Казахстана в 1991 г., и с тех пор его полномочия подтверждены серией выборов и референдумов. На последних президентских выборах в декабре 2005 г. Назарбаев был переизбран 91% голосов. Международные наблюдатели из Офиса демократических институтов и прав человека ОБСЕ (ОДИПЧ) отметили, что, несмотря на заметные достижения в проведении предвыборной кампании, эти выборы не соответствовали многим требованиям и стандартам в организации демократических выборов.

По словам президента страны, Казахстан избрал модель демократизации, основанной на «прогрессивном подходе», который действует по принципу: «сначала экономика, затем политика». Согласно этому подходу, который обеспечивает реальные долгосрочные гарантии существующему режиму, демократия требует определенного уровня экономического развития. Таким образом, провозглашался приоритет экономики, а политические реформы могли проводиться только постепенно. Этот принцип делает легитимным доминирование президентской власти, что характеризует политическую систему Казахстана.

Глава государства: Нурсултан Назарбаев

Глава правительства: Карим Масимов

Столица: Астана

Площадь: 2, 72 млн км²

Население: 15,4 млн чел.

Плотность населения: 6 чел./ км²

Рост ВВП (2007): 8,5%

Уровень безработицы (2007): 7%

Валюта: тенге (EU 0,005313)

Источник: *Bilan du Monde* (Европейский банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд)

В марте 2006 г. президент Назарбаев инициировал процесс пересмотра конституции, который, после кратких обсуждений, завершился в мае 2007 г. принятием парламентом серии поправок. Эти поправки усилили некоторые полномочия по контролю парламента над правительством, а также роль политических партий, но ни в коей мере не повлияли на доминирующую роль президента в стране. В то же время срок президентства был сокращен с семи до пяти лет, ограничен двумя каденциями, но нынешнему президенту было позволено находиться у власти неограниченный период.

ОБСЕ критиковало новую редакцию конституции, особенно относительно изменения состава парламента. В новой редакции число депутатов в нижней палате – Меджлисе – было увеличено с 77 до 107. Но если в предыдущей редакции все депутаты избирались прямым всеобщим голосованием, в новой девять депутатов назначались консультативным органом – Ассамблеей народов Казахстана – члены ее назначаются президентом страны, который ее же и возглавляет. Численность сенаторов увеличилась с 39 до 47, 32 из них были назначены местными органами власти путем непрямого голосования. Оставшиеся 15 (по сравнению с предыдущими 7) назначены президентом. ОБСЕ полагает, что более демократичным было бы назначение членов Меджлиса, как и обеих палат парламента в целом, путем всеобщего голосования, даже с учетом того, что существует убеждение, что сейчас национальные меньшинства Казахстана достаточно представлены в законодательных органах. Хотя, по мнению ОБСЕ, в результате всеобщего голосования были бы получены подобные результаты.

ОБСЕ также критикует новый избирательный закон, некоторые положения которого противоречат Копенгагенским критериям или порождают чрезмерные ограничения: политические партии не имеют права пересмотра списка назначенных кандидатов, запрещены независимые кандидаты, 7%-й барьер, который политические партии должны преодолеть, чтобы быть представленными в парламенте, и т. д.

С момента внедрения этих реформ президентская партия усилилась путем поглощения ряда других меньших партий. В новой редакции конституции было отменено положение о доминировании института президентства над политическими партиями, Назарбаев был избран главой новой консолидированной партии «Нур отан».

Первые парламентские выборы, которые проводились в условиях действия новой редакции конституции, состоялись 18 августа 2007 г. Международные наблюдатели ОБСЕ/ОДИПЧ отметили в своем предварительном отчете, что «выборы показали прогресс в проведении предвыборной кампании и непосредственно в голосовании, однако немало требований ОБСЕ и стандартов Совета Европы не выполнены, особенно относительно новых юридических рамок и подсчета голосов».

В предвыборной кампании приняли участие 7 политических партий, но только президентская партия «Нур отан», которая получила 88% голосов, преодолела 7%-й барьер, сохранив все свои места. Второй финишировала партия, получившая менее 4,5% голосов. Оппозиционная партия «Ак йол», получившая единственное место парламенте, была третьей с 3% голосов.

Реформы, которые стартовали в марте 2006 г., не позволили создать сбалансированную институциональную систему, фактически их результатом стала консолидация президентской власти, всеобщий контроль со стороны президентской партии и уничтожение парламентской оппозиции. Фактически парламентская власть разделена между коалицией правительственных партий, несколькими независимыми депутатами, угодными правительству, и единственным оппозиционным депутатом, реально там доминирует большая президентская партия. Реально оппозиция отсутствует и среди сенаторов, избранных непрямым голосованием 4 октября 2008 г. для того, чтобы заполнить вакантные 16 мест сената.

В контексте обязательств относительно президентства Казахстана в ОБСЕ в 2010 г. властями было объявлено, что избирательный закон будет пересмотрен, в частности, к концу

2008 г. изменятся правила регистрации политических партий. Рабочие группы начали процесс изучения этого вопроса. Соответствующий законопроект уже зарегистрирован в нижней палате парламента, в котором, в частности, говорится, что в любой момент времени в парламенте должно быть представлено не менее двух политических партий. Интересно заметить, что Казахстан взял на себя обязательства не проверять мандаты ОДИПЧ, при этом он поддержал инициативу России провести проверку прав и полномочий этой организации. Казахстан имеет хорошо развитые средства массовой информации, как общественные, так и частные. Однако имеется немало проблем. Организации по защите свободы медиа-информации отмечают близкую связь между медиа и бизнесом, а также имеются юридические и неюридические препятствия активности медиа, например, полностью дискриминационный закон о средствах массовой информации и отсутствие защиты общественных лидеров. Казахские власти объявили, что закон о средствах массовой информации будет реформирован в 2008 г., что является одним из требований, которое должен выполнить Казахстан к своему президентству в ОБСЕ в 2010 г. Рабочая группа разработала предложения относительно поправок в существующее законодательство, и соответствующий проект уже зарегистрирован в нижней палате парламента.

В Казахстане существует большое число активно действующих негосударственных организаций (НГО). Однако, несмотря на то, что государство учредило различные официальные механизмы консультаций с гражданским обществом, организации по защите прав человека отмечают, что по-прежнему существуют различные препятствия деятельности НГО.

Будущее президентство Казахстана в ОБСЕ станет важным индикатором политической воли властей реформировать свои институты. Однако следует отметить, что Мадридские критерии еще не выполнены, а также необходимо провести реформы и в других сферах общественной жизни.

РЕСПУБЛИКА КИРГИЗИЯ

По сравнению с соседними государствами Республика Киргизия имеет развитую культуру демократической политики, действующую парламентскую и непарламентскую оппозицию, средства массовой информации и гражданское общество представляют реальные оппозиционные силы. Однако в этой стране, в отличие от соседних, имеют место далеко не мирные отношения между различными группами населения и смена власти часто проходит через кризисные ситуации, отмеченные как отдельными нападениями, так и массовыми демонстрациями. С недавнего времени власть сконцентрировалась в руках президента и его сторонников, что поставило под вопрос многие достижения переходного периода.

В первые годы после провозглашения независимости президент Аскар Акаев осуществил ряд либеральных реформ, которые позволили возникнуть и относительно активной оппозиции, и независимым медиа. Однако затем он провел через свою администрацию серию пе-

Глава государства: Курманбек Бакиев*
Глава правительства: Игорь Чудинов*
Столица: Бишкек
Площадь: 199 тыс. км²
Население: 5,1 млн чел.
Плотность населения: 26 чел./ км²
Рост ВВП (2007): 8,3%
Уровень безработицы (2007 по данным министерства занятости): 17,7%
Валюта: сом (EU 0,017636)

Источник: *Bilan du Monde* (ЕБРР, МВФ)

* С мая 2010 г. должность президента Республики Киргизия переходного периода и председателя временного правительства исполняет Роза Отунбаева

решений конституции, и в несколько стадий были фактически аннулированы достигнутые либеральные свободы. Обвинения в фальсификациях на парламентских выборах в феврале-марте 2005 г. привели к падению непопулярного режима, и последующие события несколько опрометчиво получили название Революции тюльпанов. Досрочные президентские выборы в июле 2005 г. привели к власти Курманбека Бакиева, бывшего премьер-министра и уроженца юга страны, которые сменил Акаева, и Феликса Кулова, популярного лидера оппозиции и уроженца севера, ставшего премьером. При этом сохранились противоречия между исполнительной властью и парламентом, в котором, после сомнительных выборов 2005 г., доминировали сторонники бывшего президента Акаева, а их коалиция с другими оппозиционными группами привела к еще большей напряженности. Недовольство усилилось в результате ряда непопулярных мер исполнительной власти (от перераспределения активов предприятий, приватизированных в предыдущее правление, до аграрной реформы), инцидентов (бунты против условий содержания в тюрьмах, убийства политических деятелей), обвинений в коррупции и связях режима с организованной преступностью. Но прежде всего недовольство было вызвано нежеланием президента провести реформы конституции, что он обещал, когда избирался на этот пост, и что привело к выступлениям оппозиции. Эта ситуация способствовала появлению политической и законодательной неопределенности, которая усилилась в результате появления двух различных текстов конституции в ноябре и декабре 2006 г., а также последующими демонстрациями, организованными оппозицией, и тремя подряд правительственными отставками. После того как два текста новой конституции были отвергнуты конституционным судом, президент предложил третий, который был одобрен на референдуме 21 октября 2007 г.

Совет Европейской комиссии за демократию через закон (Венецианская комиссия) крайне не одобрил этот текст. В своем мнении, которое комиссия письменно изложила по просьбе спикера парламента Киргизии, говорится, что «в то время как текст содержит некоторые прогрессивные положения о правах человека и независимости юридической системы, излишняя концентрация власти в руках президента и недостаточная система сдержек и противовесов приведут к серьезному росту напряженности». Эксперты комиссии продолжили: «Формально конституция устанавливает полупрезидентскую форму правления, но реальная власть президента почти не ограничена. Положение Жогорку Кенеша (парламента) недостаточно сильно для того, чтобы выполнять функцию противовеса президентской власти».

После референдума президент Бакиев принял решение распустить парламент и провести досрочные парламентские выборы 16 декабря 2007 г. Новый избирательный закон установил пропорциональную систему представителей внутри единого национального избирательного округа, в котором избиралось 90 депутатов в однопалатный парламент. Однако в новой системе содержится множество запретов и ограничений, особенно относительно двух различных избирательных барьеров в получении мест: один – 5% избирателей, зарегистрированных на национальном уровне, и другой – 0,5% избирателей, зарегистрированных на национальном уровне в каждом из 9 регионов (областей). Второй избирательный порог представляется смехотворно высоким, особенно в районах с малым населением. Оппозиция инициировала рассмотрение этого вопроса в конституционном суде, который не согласился с тем, как эти 0,5% будут подсчитываться, однако это не помешало центральной избирательной комиссии объявить официальные результаты выборов.

В предварительном отчете ОБСЕ/ОДИПЧ говорится, что выборы «не отвечали множеству критериев ОБСЕ. Это имело место несмотря на то, что были удовлетворены некоторые требования, которые подчеркивали существующий плюрализм (...) Выборы в целом стали упущенной возможностью».

Выборы принесли победу президентскому блоку «Ак джол», который был вынужден быстро заключить коалиционное соглашение с некоторыми другими партиями и получил в резуль-

тате 48% голосов и 71 место в парламенте из 90. Двумя другими партиями, которые сохранили свои места в парламенте, стали Коммунистическая партия Республики Киргизия (5,12% голосов, 8 мест) и Социал-демократическая партия (5 голосов, 11 мест). Позднее стало ясно, что единственная реальная оппозиционная партия «Ата-мекен», прошла один избирательный барьер из двух, получив 8,3% голосов, но провалилась на региональном уровне. Партии бывшего премьер-министра Кулова «Ар-Намис» (Достоинство) также не удалось собрать достаточное количество голосов.

Постизбирательный период дал новый рост обвинений в фальсификации выборов со стороны оппозиции. В начале 2008 г. оппозиция сформировала параллельный парламент и кабинет министров. Однако оппозиция сейчас серьезно ослаблена и разделена, и представляется проблематичным, чтобы она снова набрала силу. Множество нарушений было зафиксировано и на выборах в местные органы власти 5 октября 2008 г.

Итоги Революции тюльпанов стали разочарованием. Новое правительство показало свою слабость и нерешительность, ему не хватало политической воли проводить необходимые реформы. Новая конституция, подтвердившая полномочия президента, парламент который полностью находится в руках президентской партии, позволили Бакиеву еще больше усилить свою власть. Если судить по результатам первых нескольких месяцев, новое коалиционное правительство Бакаева также не горит желанием проводить нужные реформы, особенно в экономической сфере. В то же время экономическая ситуация в стране ухудшается, в частности, зимой имел место серьезный энергетический кризис, который привел к росту цен на продукты питания. Были отложены приватизационные проекты, которые являлись одним из приоритетов нового правительства. Был отмечен отход в вопросах защиты фундаментальных прав и свобод, в частности, поправки к законам о средствах массовой информации и свободе собраний подверглись широкой критике со стороны компетентных международных органов. В этом контексте представляется весьма вероятным, что власть Республики Киргизия столкнется с новой волной протестов населения, как это имело место в те времена, когда Бакиев стал президентом.

УЗБЕКИСТАН

Хотя конституция Узбекистана, принятая 8 декабря 1992 г., провозглашает разделение ветвей власти и уважение индивидуальных свобод, на практике вся власть сконцентрирована в руках исполнительной власти. Президент наделен полномочиями издавать указы, распускать парламент, ограничивать свободу слова и собраний, исходя из соображений национальной безопасности. Кроме того, политическая оппозиция крайне ограничена конституционным правом исполнительной власти не допускать высказывания, «направленные против существующей конституционной системы». Это положение позволяет президенту иногда изображать оппозицию как угрозу «конституционному порядку» и служит важным инструментом жестко контролировать средства массовой информации.

Хотя исполнительная власть доминирует не только в политической системе Узбекистана, но даже и в рутинных аспектах повседневной жизни, некоторые реформы, проведенные в последнее время, могут стать институциональным базисом для перемен. Важным прогрес-

Глава государства: Ислам Каримов
Глава правительства: Шавкат Мирзиёев
Столица: Ташкент
Площадь: 448 000 тыс. км²
Население: 26 млн чел.
Плотность населения: 60 чел./ км²
Рост ВВП (2007): 9.5 %
Уровень безработицы (официальный): 0,4%
Валюта: сом (EU 0,0004942)
Источник: *Bilan du Monde* (ЕБРР, МВФ)

сом стало принятие поправки к конституции страны, которая позволяет проводить выборы глав местных администраций, или хокимов. Другие важные изменения коснулись и двухпалатного парламента.

Верховная ассамблея Узбекистана или Олий меджлис, состоит из верхней палаты, сената, в состав которого входят 84 сенатора, избранные непрямым голосованием в местных советах, и 16 сенаторов, назначенных президентом, а также нижней, Законодательной палаты, 120 членов которой избираются в одномандатных округах. Однако Ассамблея собирается лишь на несколько дней в году и не имеет реальной власти формировать законы. Правоохранительная система также находится под жестким контролем исполнительной власти, которая обладает исключительным правом назначать, снимать и привлекать к ответственности местных и региональных судей. Не удивительно, что залы суда часто используются исполнительной властью для преследования тех, на кого укажет режим. Уголовный кодекс Узбекистана позволяет задерживать без юридического обоснования любого, кто считается даже «свидетелем» преступления. Также распространено т.н. административное задержание за административные нарушения на срок до 15 дней. Это приводит к всевозможным нарушениям. Задержанные не имеют права на защиту, против них часто применяются пытки, которые, согласно докладу специального представителя ООН, в Узбекистане представлены повсеместно. Однако уже проведены важные реформы, такие как отмена смертной казни и передача права выписывать ордер на арест от прокуратуры судам.

Президент Ислам Каримов является главой государства с мая 1990 г., когда он был избран Верховным советом. Он остался у власти благодаря ряду референдумов и выборов. И хотя президентский срок истек в январе 2007 года, власти, используя неоднозначности закона, отложили дату президентских выборов до декабря 2007 г. Различные международные организации поставили под вопрос право Каримова идти на новый срок президентства, мотивируя это тем, что согласно конституции их может быть только два. Однако на выборах среди четырех кандидатов Каримов был в очередной раз переизбран, получив 88,1% голосов избирателей, причем явка превышала 90%. В заключении ОБСЕ/ОДИПЧ говорилось, что выборы проводились «в жестко контролируемой политической атмосфере, где не оставалось места для реальной оппозиции, « и в общем, они не смогли удовлетворить многим критериям ОБСЕ относительно демократических выборов».

Третьи парламентские выборы с момента провозглашения Узбекистаном независимости в 1991 г. состоялись 26 декабря 2004 г. Миссия ОБСЕ/ОДИПЧ пришла к выводам, что они – как и предыдущие – в значительной степени не отвечали ни критериям ОБСЕ, ни другим международным стандартам даже несмотря на незначительные улучшения избирательного закона. Только пять партий с разрешения президента смогли принять участие в выборах. Всем остальным партиям или инициативным группам кандидатов, которые высказывали критическое отношение к режиму, было отказано в регистрации.

В Узбекистане действует много различных средств массовой информации, но в реальности даже не стоит вопрос о плюрализме свободных и независимых медиа. В результате тщательного рассмотрения ОБСЕ пришло к выводу, что «самоцензура является общей практикой, оставшейся с советских времен, существует длинный список «деликатных» вопросов, общественное обсуждение которых неофициально запрещено». После восстания в Андижане преследование независимых журналистов и НГО стало более интенсивным. С 2005 г. крайне скудный список прав человека в Узбекистане стал еще короче. Источник в Узбекистане сообщил, что после событий в Андижане, по крайней мере 251 чел. были приговорены к различным срокам тюремного заключения – от 14 до 20 лет. Сотни беженцев покинули страну, среди них были журналисты, правозащитники, члены политической оппозиции и родственники обвиненных. В поправке к уголовному кодексу предусмотрена криминальная ответственность для частных лиц, предоставляющих информацию или поддерживающих

работу международных организаций, что, по сути, является дальнейшим наступлением власти на гражданское общество. Узбекистан является наиболее коррумпированной страной в Центральной Азии и 175-м среди 180 государств по уровню коррупции согласно обзору, опубликованному в 2007 г. *Transparency International*.

Свобода вероисповедания также серьезно ущемлена. Правительство внедрило жесткие нормы и правила регистрации всех религиозных групп и контролирует даже частную религиозную активность, например паломничество (хадж). Подвергаются преследованию и находятся под угрозой ареста не только нетрадиционные религиозные группы, но и правоверные мусульмане, которым при необходимости могут приклеиваться ярлыки экстремистов и террористов. Правительственные структуры противодействуют таким радикальным исламистским группам, как «Низ ут-Тахрир» и Исламистское движение Узбекистана.

ТАДЖИКИСТАН

Таджикистан провозгласил свою независимость в августе 1990 г. и с тех пор постепенно стал одним из беднейших государств на постсоветском пространстве. В период между 1992 и 1997 гг. страна пострадала от гражданской войны между сторонниками бывшего советского правительства и оппозицией, которая консолидировалась под флагом Объединенной таджикской оппозиции (ОТО), в состав которой вошли как религиозные фундаменталисты, так и демократы. Конфликт, который привел к более чем 60 тысячам убитых и 1,2 млн беженцев и перемещенных лиц, официально завершился в 1997 г. подписанием в Москве мирного соглашения между Эмомали Рахмоном³ и ОТО.

Эмомали Рахмон руководит страной с декабря 1992 г. После либеральных реформ, последовавших после московского мирного соглашения, президент решил укрепить свою власть, тем более, что его политические противники были неспособны к активным действиям, и узаконил свое авторитарное правление и статус, в частности, используя страх населения перед политическим кризисом. Ослабленная и разделенная оппозиция не смогла представить никакой вызывающей доверие политической альтернативы существующему правлению.

В конституции 1994 г. закреплено разделение ветвей власти, при этом практически вся власть сосредоточилась в руках президента, который одновременно является и главой государства и председателем Маджлиси Оли – Верховной ассамблеи – с широкими полномочиями назначать и снимать чиновников всех уровней власти. На референдуме 1999 г. срок президентских полномочий был продлен с пяти до семи лет. Это также было закреплено созданием двухпалатного парламента и религиозных политических партий. Нижняя палата парламента – Ассамблея представителей – состоит из 63 членов, избранных всеобщим голосованием на пятилетний срок, и верхняя палата – Национальная ассамблея, в состав которой входит 34 члена, 25 из которых избраны региональными советами и 8 назначены президентом. На референдуме 2003 г. был одобрен более чем 93% населения пакет из 56 поправок к конституции, который, в частности, содержал положение о том, что президент име-

Глава государства: Эмомали Рахмон
Глава правительства: Акил Акилов
Столица: Душанбе
Площадь: 143 000 тыс. км²
Население: 6,7 млн чел.
Плотность населения: 44 чел./ км²
Рост ВВП (2007): 7,8 %
Уровень безработицы (2007, официальный): 2,1%
Валюта: сомони (EU 0,18609)

Источник: *Bilan du Monde* (ЕБРР, МВФ)

³ В 2007 г. президент принял решения принять русскоязычную версию своей фамилии (Рахмонов).

ет право на два дополнительных семилетних срока, что позволяет нынешнему главе государства оставаться у власти до 2020 г. Умело используя широко распространенный страх перед возобновлением гражданских волнений, Рахмон пояснил, что это изменение необходимо для обеспечения Таджикистану постконфликтной стабильности и условий для государственного строительства.

Всеобщий контроль за распределением общественных постов и привилегий, а также сеть региональных филиалов являются важнейшим базисом президентской власти в Таджикистане. В то же время члены оппозиции были полностью отрезаны от главных правительственных должностей, хотя в соглашении о разделении власти – части московского мирного соглашения 1997 г. – оппозиции гарантировалось 30% государственных постов.

Хотя конституция страны гарантирует независимость правоохранительной системы, законодательная база находится под сильным влиянием как исполнительной власти, так и организованной преступности. Широко практикуются произвольные аресты и полицейские пытки с целью получить признания. Коррупция широко проникла как в правоохранительные структуры, так и во все уровни власти.

Согласно обзору, опубликованному в 2007 г. *Transparency International*, Таджикистан находится на 175-м месте среди 180 государств по уровню коррупции.

Широкомасштабные нарушения были зарегистрированы на парламентских выборах, состоявшихся в феврале 2005 г., на которых правящая Народная демократическая партия (НДП) получила 74,9% голосов, а оппозиционные Коммунистическая партия и Партия исламского возрождения (ПВИ) получили соответственно 13,6 и 8,9% голосов. Пять независимых кандидатов были выбраны в Ассамблею представителей. ОБСЕ отметило, что некоторые улучшения избирательного законодательства не были полностью воплощены на практике и выборы показали большой дефицит демократических норм.

Избирательную кампанию президентских выборов, которые состоялись 6 ноября 2006 г., отличал крайне высокий националистический дух, благодаря чему оппозиция была отодвинута еще дальше от власти. Много ее деятелей были обвинены в различных преступлениях, и некоторые из них получили тюремный срок. Оппозиция была также ослаблена из-за разных разделений: Демократическая партия, например, в период с августа 2006 г. по январь 2007 г. распалась на три отдельные партии. Рахмон сместил десятки высокопоставленных чиновников и получил полный контроль над местными органами власти. В конце концов, только прорежимные партии приняли участие в выборах, а оппозиция решила их бойкотировать и не выдвинула ни одного кандидата. Не удивительно, что Рахмон получил 79,3% голосов избирателей при явке, которая, согласно официальным источникам, превысила 90%. В своем послевыборном отчете ОБСЕ/ОДИПЧ подчеркнуло «отсутствие выбора и реального плюрализма» и отметило множество других серьезных нарушений. Парламентские выборы, проведенные в пяти избирательных округах в марте и мае 2007 г., подтвердили доминирующее положение президентской партии – НДП получила от 90 до 95% голосов. Начиная с 2005 г. власти Таджикистана урезали некоторые основные свободы и одновременно с этим проводили жесткую кампанию против религиозного экстремизма, был подготовлен новый закон о свободе вероисповедания и религиозных организациях, который сделал законодательство в этой сфере еще более жестким.

Таджикские власти также продолжили наступление на свободу слова. Гражданская война, во время которой было убито много журналистов, нанесла сокрушительный удар по средствам массовой информации страны. В последние годы много независимых газет были вынуждены прекратить свой выход. Прогрессом явилось появление трех независимых телестанций в городах Исфара, Панджакент и Истаравшан. Тем не менее притеснение независимых медиа, аресты журналистов и самоцензура остаются широко распространенной практикой в медиа-пространстве Таджикистана. Более того, новые законы, принятые в 2007 г.

относительно НГО и свободы собраний, сделали существующие положения еще более жесткими и подверглись серьезной критике со стороны компетентных интернациональных органов.

Как и в Республике Киргизия, совокупный эффект нескольких явлений – консолидация политической власти и концентрация капитала в руках элиты, ухудшение экономической ситуации и последствия нестабильности в соседнем Афганистане особенно относительно наркотрафика – в течение многих лет могут угрожать существующему режиму.

ТУРКМЕНИСТАН

В принятой 18 мая 1992 г. конституции Туркменистана закреплено разделение ветвей власти. Однако на практике реальные полномочия сосредоточены исключительно в руках исполнительной власти. Однопалатный парламент, состоявший из 50 членов, постепенно был вытеснен четвертой ветвью власти – Народным советом или Халк Маслахаты, который был создан из-за желания возродить национальную традицию Туркменистана решать проблемы

на племенных собраниях. Конституционная поправка 2007 г. повысила статус Народного совета до высшего представительского органа страны, в полномочиях которого было принимать конституционные законы. В состав Народного совета входило 2507 членов, среди которых президент, члены парламента и совета министров, глава верховного суда, генеральный прокурор, чиновники местных органов власти, главы официально зарегистрированных партий, а также представители Совета старейшин, профсоюзов, молодежных и женских организаций. На практике Народный совет служил для законодательного утверждения политики президента, который возглавлял его. Совет проработал несколько лет, но так и не смог сформировать базис для реальной законодательной деятельности. Президент до сих пор остается автором почти всех главных и множества второстепенных решений. Все судьи назначаются на пятилетний срок. Почти не реформированная с советских времен правоохранительная система, хотя формально и является независимой, но действует как важный инструмент репрессий режима.

Первый со времени провозглашения независимости президент Сапармурад Ниязов руководил страной 21 год и умер 21 декабря 2006 г. На протяжении всего этого срока вся общественная жизнь Туркменистана находилась под его монопольной властью. Ниязов был избран президентом Туркменской советской социалистической республики в 1990 г., подтвержден в статусе президента независимого Туркменистана в 1992 г. и позднее на референдумах. Он возглавлял единственную зарегистрированную в стране партию – Демократическую партию Туркменистана (ДПТ), реформированную в первые годы независимости коммунистическую партию. В 1993 г. Ниязов провозгласил себя Туркменбаши – отцом всей туркменской нации, а в 1999 г. – пожизненным президентом. Персонализация правления Ниязова породила культ его личности. Его политическая власть была всеобщей, легитимизировались его любые социальные и политические приказы, он стал фигурой-символом всей туркменской нации.

Центральную роль в национальных процессах строительства и создания культа личности Ниязова была призвана сыграть *Рухнама* – моральный кодекс поведения, написанный под

Глава государства и правительства: Гурбангулы Бердымухаммедов
Столица: Ашгабат
Площадь: 489 000 тыс. км²
Население: 6,5 млн чел.
Плотность населения: 13 чел./ км²
Рост ВВП (2007): 11,5 %
Уровень безработицы: неизвестно
Валюта: манат (EU 0,0001233)

Источник: *Bilan du Monde* (ЕБРР, МВФ)

руководством Ниязова. *Рухнама* представляет собой мифологизированный взгляд на туркменскую историю, прославление древнего прошлого туркменской нации, а также морально-этическое руководство, которому должен следовать каждый туркмен. Знание *Рухнамы* является обязательным условием для всех категорий населения – от учеников до государственных служащих. Не существовало такой сферы общественной или частной жизни, которая не попала бы под воздействие правления Ниязова. Более того, консолидация национальной идентичности сопровождалась различными запретами в сфере религиозных свобод и форсировала туркменификацию этнических меньшинств.

Туркменистан Ниязова был одной из худших стран в аспектах нарушений прав человека. ОБСЕ, Европейский парламент, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Генеральная ассамблея ООН приняли множество резолюций по поводу нарушений прав человека в стране, особенно преследования политических деятелей. Не удивительно, что не приходится говорить о реальной политической оппозиции в Туркменистане, которая раздроблена, слаба и действует преимущественно за рубежом.

Ниязов не оставил преемника. В переходный период возникли две фигуры – заместитель премьер-министра Гурбангулы Бердымухаммедов и начальник президентской гвардии Акмурад Реджепов. Расширенный и перетасованный Народный совет срочно принял ряд конституционных поправок, которые уничтожили законодательные барьеры на пути Бердымухаммедова к президентству и возможность оппозиции влиять на результаты выборов. Для обеспечения полного успеха этого плана было арестовано около 100 государственных чиновников.

Шесть участников президентской кампании февраля 2007 г. – все члены ДПТ – едва ли чем-то отличались друг от друга. Обещая реформы, все кандидаты клялись сохранить наследие Ниязова и его политический курс. Не удивительно, что Бердымухаммедов выиграл президентские выборы, получив 90% голосов избирателей.

Приступив к исполнению своих обязанностей, новый президент инициировал позитивные реформы во многих сферах (образование, пенсии). Он основал межправительственную комиссию, целью деятельности которой стало повысить соответствие страны международным требованиям относительно прав человека, и Комиссию по деятельности правоохранительных органов. Он провел встречи с представителями международных организаций по защите прав человека, диалог с Европейским Союзом, а также согласился с предложением США отправить в Туркменистан миссию по вопросам прав человека и демократии. Новое правительство утвердило новое более толерантное отношение к национальным меньшинствам страны. Получили президентское прощение и были освобождены из тюрем более 12 тыс. заключенных, в том числе осужденных по политическим мотивам. Ситуация слегка улучшилась относительно права свободного передвижения. В эру Ниязова существовали черные списки людей, которым не позволялся выезд за рубеж. Однако и сегодня остается немало ограничений и запретов, связанных с некоторыми видами деятельности, в частности, политической оппозиции, религиозных меньшинств и журналистов.

Весной 2008 г. президент Бердымухаммедов инициировал пересмотр конституции, в котором делался шаг навстречу рыночной экономики и принципам либеральной демократии. Новая редакция конституции, которая была одобрена Народным советом 26 сентября 2008 г., включала несколько новых важных поправок. В частности, Народный совет был заменен на парламент, состоящий из 125 членов, в конституции было закреплено право любого гражданина основать политическую партию. В то же время было сохранено множество президентских полномочий, в частности назначать региональных руководителей. Желание Бердымухаммедова реформировать институты страны является позитивным знаком и должно приветствоваться. Однако пока еще рано оценивать масштабы и реальное влияние этих реформ, и парламентские выборы декабря 2008 г. должны были стать следующим

важным шагом на этом пути и яснее показать намерение властей относительно политического развития страны.

В этой стране, режим которой считается одним из наиболее репрессивных в мире, необходимо осуществить еще много реформ. Количество НГО все еще незначительно, и их деятельность находится под контролем. Население имеет очень ограниченный доступ к информации. Средства массовой информации Туркменистана относительно неразвиты, все вещательные, печатные и электронные медиа остаются государственными и жестко контролируются. Правительства также контролируют работу иностранных пресс-агентств и аккредитованных в стране журналистов. Бердымухаммедов сделал расширение доступа к интернету одним из приоритетов своей деятельности. Однако сегодня лишь крайне незначительная часть населения пользуется этой разновидностью медиа, который все еще имеет много запретов и ограничений.

ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ И БЕЗОПАСНОСТЬ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

НАТО, БЕЗОПАСНОСТЬ И ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ⁴

В преамбуле следует заметить, что главной целью НАТО не является продвижение демократии. Однако вместе с развитием партнерства НАТО, которое должно отвечать требованиям и потребностям заинтересованных стран, демократические принципы занимают все больше места. Особый акцент ставится на демократическом контроле над сектором обороны и безопасности. Уровень требований варьируется в зависимости от открытости партнерству, особенно если страна хочет вступить в альянс. При этом НАТО считает необходимым – с большим или меньшим успехом – поощрять других партнеров, включая центральноеазиатских, осуществлять демократические реформы⁵.

Государства Центральной Азии относительно недавно интегрировались в структуры партнерства НАТО. Четыре из них присоединились к программе Партнерство ради мира (ПРМ) в 1994 г., Таджикистан сделал это позднее, в 2002 г. Однако НАТО с самого начала своей операции в Афганистане признавало важнейшую роль стран Центральной Азии в обеспечении стабильности в регионе. Позднее вопрос об энергетической безопасности снова поставил регион в центр интересов альянса. В финальном коммюнике Стамбульского саммита 2004 г. была подчеркнута необходимость «уделить особое внимание расширению партнерства в стратегически важных регионах Кавказа и Центральной Азии». Это обязательство было подтверждено Главами стран и правительствами НАТО на саммите в Бухаресте в апреле 2008 г., которые призвали к упрочению связей с этим регионом и продолжать диалог по Афганистану.

Со своей стороны государства Центральной Азии выражают прямой интерес в стабильности в Афганистане. Они также рассматривают присутствие НАТО в регионе в качестве возможности получить выгоду в виде экспертных оценок в вопросах модернизации вооруженных сил и обновления потенциала, что обеспечило бы достойный ответ на вызовы региональной без-

⁴ Для детального изучения политики НАТО в Центральной Азии см. доклад Рафаэля Естреллы "NATO and Central Asian Security" [175 PCNP 06].

⁵ Для изучения роли НАТО в демократических реформах см. прекрасное исследование Джоса Бунстра "NATO's Role in Democratic Reform," Working Paper No. 38 (Madrid: FRIDE, May 2007).

опасности. Развитие отношений с НАТО может стать противовесом или, по крайней мере, полезной альтернативой их отношениям с Россией. Тем не менее, понятно, что ни одно государство Центральной Азии не ставит перед собой цель стать членом альянса.

Новый взаимный интерес отражается в усилении сотрудничества в различных сферах. Государства региона в различной степени принимают участие в инициативах, связанных с операциями в Афганистане (предоставление воздушных коридоров для транзитных полетов, разрешение на использование военных баз, помощь в реконструкции), а также в борьбе с терроризмом (в контексте Плана партнерских действий НАТО по противодействию терроризму), уничтожении излишков вооружений (в рамках Тростового фонда НАТО), планировании гражданской обороны и научном сотрудничестве. Кроме того, НАТО назначил Специального представителя по Кавказу и Средней Азии и офицера связи по этой территории, которые совместными усилиями делают диалог НАТО с правительствами стран региона весомым и преемственным.

Однако сотрудничество со странами Центральной Азии остается ограниченным и сосредоточено в узком диапазоне ключевых аспектов, а если не существует даже виртуально, как например с Узбекистаном, то причиной этого является ситуация в стране, связанная с соблюдением демократических норм и прав человека. Это также до последнего времени было актуальным и для отношений с Туркменистаном, но под президентством Бердымухаммедова отношения начали понемногу развиваться. Остается фактом, что инициативы в более ответственных или деликатных сферах, например в интероперабельности с НАТО или оборонном реформировании, предложенном в контексте Процесса планирования и пересмотра НАТО (ППП), осуществляются только с Казахстаном и с 2007 г. с Республикой Киргизия (Узбекистан также принимал участие в ППП с 2002 по 2005 г.). В конечном итоге только Казахстан вступил в полное партнерство с НАТО в 2006 г согласно Плану действий по индивидуальному партнерству (ПДИП), который включил в себя полную программу политических консультаций, реформ и совместных инициатив. Казахстан также стал первым государством Центральной Азии, который принял Форум по безопасности Евроатлантического совета партнерства. Это значимое событие должно было состояться летом 2009 г. в Алматы и быть организованным совместно с Роуз-Рот-семинаром ПА НАТО.

Этот краткий обзор прежде всего иллюстрирует, что НАТО предпочитает строить гибкие отношения со странами Центральной Азии, используя индивидуальный подход, учитывающий специфические интересы каждого партнера. Однако это не значит, что НАТО полностью игнорирует региональное измерение безопасности в Центральной Азии, были запущены ряд региональных проектов, например в научной сфере (виртуальный «Шелковый путь», целью которого является улучшить доступ к интернету в регионе), в борьбе с наркотрафиком (подготовка персонала стартовала в рамках Совета НАТО-Россия) или в предотвращении природных катастроф и ликвидации их последствий.

К сожалению, эти инициативы по сотрудничеству со странами Центральной Азии в специфических сферах ограничивают влияние, которое НАТО могло бы оказать в реформировании, включая реорганизацию оборонных институтов и демократический контроль над вооруженными силами. Это в значительной степени отличается от партнерства НАТО со странами Балкан или даже Южного Кавказа. В этом смысле декларации, регулярно провозглашаемые НАТО относительно того, что ПРМ базируется на общих ценностях, не слишком много значат в практических аспектах. Основным инструментом, имеющимся у НАТО и служащим для оказания давления на страны региона, фактически является негативный стимул, например, строгий минимум сотрудничества с наиболее репрессивными режимами, как в случае Узбекистана и до недавнего времени Туркменистана. При этом НАТО еще никогда не принимало официальных решений полностью разорвать связи с любым из этих режимов.

В свете этих обстоятельств взаимоотношения НАТО с государствами Центральной Азии могут показаться в чем-то односторонними, где у альянса существует настоящий интерес в более близком и быстром сотрудничестве, однако эти страны имеют и другие альтернативы в партнерстве. Но это правда лишь отчасти. Нельзя недооценивать интерес стран региона в полномасштабном сотрудничестве с НАТО в сфере безопасности, при этом было бы ошибкой переоценивать то влияние альянса, который он мог бы оказать в аспектах демократизации в этих странах. Представляется важным найти баланс между предложениями НАТО о помощи и условиями, при которых она может быть принята. Фактически НАТО является синонимом сотрудничества в военной сфере и сфере безопасности, и в состоянии повысить потенциал других организаций, которые более тесно связаны с продвижением демократии. Эта специфическая черта альянса делает возможным участие государств региона в двухстороннем и региональном диалогах, с надеждой, что это, в конце концов, приведет к более глубоким партнерским взаимоотношениям подобным ПДИП.

ПА НАТО также является важным игроком в этом процессе. До настоящего времени Ассамблея развила связи с парламентами региона, впрочем, очень сдержанные. Только Казахстан имеет статус наблюдателя Ассамблеи и регулярно принимает участие в ее деятельности. Более того, казахский парламент, кажется, готов к более близким отношениям с Ассамблеей, как это было продемонстрировано во время визита президента Ассамблеи в 2008 г. и организации семинара Роуз-Рот в 2009 г. Ассамблея обязана адекватно ответить на такое возобновление интереса, используя, в частности, для этой цели возможные связи с другими парламентами региона.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: В ПОИСКАХ СБАЛАНСИРОВАННОЙ СТРАТЕГИИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Сотрудничество между Европейским союзом и государствами Центральной Азии развивается со середины 1990-х гг. и сегодня охватывает разнообразные инструменты и аспекты политики. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (ДПС) подписаны с пятью государствами региона и формируют основные рамки взаимоотношений (однако соглашения с Таджикистаном и Туркменистаном еще не ратифицированы). Эти соглашения определяют принципы, институциональные механизмы и сферы сотрудничества с государствами, которые выражают желание установить связи с ЕС, но пока не готовы стать членами или присоединиться к Европейской политике добрососедства (ЕПД). Кроме этого, в рамках Программы технической помощи странам СНГ (ТАСИС, *TASIS*) происходит финансирование множества программ, связанных с региональным сотрудничеством, политикой и борьбой с бедностью. Также ЕС финансирует некоторые проекты в Центральной Азии, имеющие отношение к развитию и продвижению демократии. Все эти инструменты инкорпорированы в единый вектор продвижения демократии и фундаментальных свобод.

Итоговые результаты этого сотрудничества оставляют смешанное впечатление. Были развиты инициативы в различных сферах, но они остаются фрагментарными, им не хватает общего долгосрочного видения. ЕС исключил страны Центральной Азии из программ ЕПД, и ему представляется проблематичным опередить стратегические цели связей с регионом. Достижение ЕС в сфере продвижения демократии и фундаментальных свобод еще менее впечатляющие⁶. Политический диалог не плодотворен, ему остро не хватает обязательств и продолжительных усилий со стороны части ЕС, а также достаточного интереса со стороны большинства режимов региона. Особенно ЕС не хватает весомого присутствия в Цент-

⁶ Для оценки Европейской политики в отношении продвижения демократии в Центральной Азии перед принятием Новой европейской стратегии см. превосходную статью Александра Варкотча "The European Union and Democracy Promotion in Bad Neighbourhoods: The Case of Central Asia," *European Foreign Affairs Review* 11 (Winter 2006): 509–25.

ральной Азии, однако эта ситуация постепенно меняется благодаря созданию в 2005 г. поста Специального представителя ЕС в Центральной Азии. Различные фонды профинансировали инициативы по поддержке демократии и надлежащего управления, однако в масштабах гораздо меньших, чем в странах других регионов (особенно Балкан и Южного Кавказа). Кроме того, больше внимания уделялось правильному администрированию и управлению, чем демократизации и продвижению фундаментальных свобод как таковых. В политике ЕС относительно стран этого региона было единственное исключение – это санкции против Узбекистана, последовавшие после событий в Андижане 2005 г. (эмбарго на поставку вооружений, отказ в визах некоторым высокопоставленным чиновникам и замораживание контактов на высшем уровне). Но даже эти санкции были приостановлены под давлением некоторых правительств, которые акцентировали на их контрпродуктивном эффекте. 13 октября 2008 г. Совет ЕС принял решение расширить эмбарго на поставку оружия, но не продолжил действие ограничений на поездки, которые были применены к некоторым членам узбекского правительства потому, что «...на протяжении последнего года Узбекистан достиг прогресса относительно норм права и защиты прав человека.» Это решение подверглось жесткой критике со стороны правозащитных организаций, которые отметили, что ЕС взяли во внимание только незначительные уступки, но репрессивная суть узбекского режима не изменилась.

Осознание растущей стратегической важности Центральной Азии для ЕС, особенно в энергетической сфере, а также политические события в Республике Киргизия (Революция тюльпанов) и в Узбекистане (массовые убийства в Андижане в 2005 г.) подтолкнули ЕС к коренному пересмотру своей деятельности в регионе. Результатом этого процесса стало принятие Советом ЕС в июне 2007 г. «Стратегии нового партнерства», где были определены стратегические интересы ЕС в этом регионе и параметры долгосрочных обязательств. Она была дополнена Документом о региональной стратегии помощи на период с 2007 по 2013 г., принятом Европейской комиссией. Эта стратегия основывается на трех взаимозависимых опорах, которые представляют три стратегические цели деятельности ЕС: продвижение безопасности и стабильности, развитие норм права, усиление экономического и энергетического сотрудничества. Эти цели, в свою очередь, подразделяются на семь основных приоритетных направлений: права человека, нормы права, надлежащее управление и демократизация, молодежь и образование, продвижение экономического развития, торговли и инвестиций, укрепление энергетических и транспортных связей, защита окружающей среды и водных ресурсов, борьба против общих угроз и вызовов, межкультурный диалог. Бюджет, выделенный для Центральной Азии, был удвоен. 70% помощи приходится на двухсторонние проекты, оставшиеся 30% на региональные (энергетика, транспорт, окружающая среда и образование).

Интересно отметить, что в вышеуказанном документе признается существование связей между взаимоотношениями ЕС и Центральной Азии, с одной стороны, и тем, что они осуществляются в рамках ЕПД и через взаимодействие с Россией с другой. В документах также акцентируется на том, что государства Центральной Азии «стали, в сущности, соседями соседей ЕС». Впоследствии это поможет извлекать определенную прибыль, если ЕПД достигнет этих стран.

Эти новые документы свидетельствуют о ясной политической воле части ЕС принять более существенный и сбалансированный подход к Центральной Азии. 24 июня 2008 г. Совет и Комиссия представили предварительный доклад, в котором оценивается внедрение этой новой стратегии, там акцентируется на том, что качество сотрудничества заметно повысилось, были достигнуты цели развития тесного политического диалога как на высшем, так и на последующем, техническом уровнях. Для того чтобы скоординировать деятельность ЕС с ее членами, были подготовлены документы о двусторонних приоритетах. Однако задолго

до этого было необходимым, чтобы стартовали две важные региональные инициативы – одна связанная с образованием, другая – с нормами права. Прогресс в шести приоритетных сферах был неровным. Однако одним из несомненных успехов стало начало структурированного диалога по правам человека в государствах региона. В то же время в документах признается тот факт, что необходимо еще сделать очень многое, установить новые приоритеты в различных сферах деятельности.

Аналитики, впрочем, были гораздо более критичными относительно Европейской стратегии⁷. Некоторые акцентируют на том, что это не реальные изменения, а только другие формулировки, не конкретная стратегия, а рамки сотрудничества и список приоритетов. Особенно они указывают на недостаточный анализ геополитической обстановки в регионе и роли других влиятельных региональных игроков. Относительно деятельности, связанной с правами человека, их не устраивает тот факт, что эта сфера рассматривается изолированно, и ЕС реально не определил критерии для оценки прогресса и не придает большой важности диалогу с гражданским обществом. Решения ЕС дать своему Специальному представителю по Центральной Азии Пьеру Морелю еще и статус Специального представителя по грузинскому кризису несколько удивляет. В это же время ЕС акцентирует на том, что был окончательно установлен глубокий диалог с Центральной Азией, но политические оценки Пьера Мореля в этом аспекте неоднозначны.

Во время как стратегия Совета имеет три основные равнозначные цели – безопасность, нормы права и экономика – она не дает четкого определения, каким образом эти элементы могут быть оценены во взаимоотношениях с каждой страной в отдельности. Стратегия Совета и документы Комиссии фактически содержат несколько отличающиеся критерии. Первый характеризует насколько развитие стабильных политических и экономических рамок взаимоотношений зависит от установления норм права и демократических институций, второй подчеркивает, что уменьшение бедности является важнейшим условием политико-экономического переходного периода для укрепления демократии и норм права. Вопрос о приоритетах, очевидно, будет снова и снова появляться на повестке дня по мере осуществления новой стратегии. Для ЕС будет важным продемонстрировать способность координировать направления своей деятельности по достижению целей, определенных новой стратегией, что не наблюдается в некоторых других сферах. ЕС также следует доказать, что он способен действовать, не учитывая сиюминутные геополитические интересы (особенно в сфере энергетики), а установить долгосрочный диалог, к чему призывает новая стратегия. Момент условности также не обозначен ясно в ней, где просто говорится, что «интенсивность сотрудничества будет зависеть от выполнения требований к переходному периоду и реформам в каждой из стран».

В стратегии действия ЕС стоят в контексте демократии и фундаментальных свобод, но концентрируются на менее деликатных сферах сотрудничества таких, как нормы права и реформирование сектора юстиции, в которых ЕС может предоставить свои экспертные оценки. И в действительности первые региональные инициативы сфокусированы именно на этих аспектах. При этом следует признать тот факт, что ЕС имеет ограниченные возможности оказывать давление или давать позитивные стимулы в этой области, и настаивать на полной и немедленной демократизации, без сомнения, контрпродуктивно. Остается только ожидать, что ЕС изберет путь непрямого влияния на эволюцию политической системы в этих государствах.

Другим вызовом будет позволить индивидуальный подход, при котором будет учитываться то, что ожидания от каждого государства и прогресс, который они совершат, могут оказать-

⁷ См., например, полное исследование, опубликованное *Centre for European Policy Studies (CEPS)* directed by Neil J. Melvin, "Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy at the Heart of Eurasia," 2008.

ся не точно такими, как это зафиксировано в стратегии. Казахские власти, например, ясно высказали свой интерес в более глубоких связях с ЕС, особенно в контексте участия страны в ЕПД. В качестве ответа на новую стратегию ЕС они приняли национальную программу «Путь в Европу».

Интересно также увидеть, как связи между центральноазиатской стратегией и Европейской политикой добрососедства, с одной стороны, и отношения с Россией – с другой, получат свое практическое развитие в будущем.

ДРУГИЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИГРОКИ

Государства Центральной Азии приняли мультивекторную зарубежную политику, которая основывается на сотрудничестве со всеми основными игроками, присутствующими в регионе. В этом контексте связи с НАТО и ЕС представляют собой противовес близкому сотрудничеству с другими влиятельными силами, в частности с Россией и Китаем.

Россия является естественным партнером государств Центральной Азии, имеющая с ними географические и исторические связи. Хотя в прошлом Москва демонстрировала нестабильный интерес в этом регионе, сейчас она активно действует во многих сферах. Все страны Центральной Азии являются членами Содружества независимых государств и Организации договора о коллективной безопасности за исключением Туркменистана. Более того, Россия подписала договоры о военном сотрудничестве с некоторыми государствами региона, согласно которым она построит несколько военных баз. Россия также имеет устойчивые экономические интересы в регионе и является главным торговым партнером, инвестируя также в энергетическую сферу. Кроме того, присутствие русскоговорящего национального меньшинства, особенно в Казахстане, дает Москве дополнительный рычаг влияния в регионе.

Россия напрямую не препятствует нынешнему сближению между правительствами стран НАТО и теми государствами Центральной Азии, которые участвуют в совместных операциях в Афганистане, она даже одобряет сотрудничество с альянсом в ряде региональных проектов, таких как подготовка пограничников и борьба с наркотрафиком. Одновременно с этим Москва сама развивает сотрудничество с правительствами региона, особенно в антитеррористической деятельности.

Москва одобряет растущее влияние Китая в Центральной Азии и рассматривает пути получения выгоды от их общих интересов в регионе. Создание Шанхайской организации сотрудничества (Россия, Китай, страны Центральной Азии за исключением Туркменистана) в 2001 г. является четким индикатором этого сближения. Однако следует отметить, что все еще существуют серьезные различия во мнениях Москвы и Пекина относительно целей этой организации.

Влияние Китая в Центральной Азии возрастает как в экономической сфере (торговля, энергетика, китайские трудовые мигранты), так и в сфере безопасности. В частности, китайские власти хотят не допустить на малейшей потенциальной угрозы стабильности в Синьцзян-Уйгурском автономном районе, который граничит с Центральной Азией, и где Пекин столкнулся с выступлениями сепаратистов. Китай также обеспокоен процветанием незаконной торговли наркотиками и оружием, опасается формирования «исламского коридора» через Центральную Азию, что может усилить движения повстанцев, незаконный оборот вооружения и взрывчатки, и тем самым дестабилизировать государства региона.

Кроме России и Китая, Иран, Индия и Пакистан также имеют важные интересы и устойчивое присутствие в регионе. Однако это слияние интересов не означает, что они будут просто наблюдать за появлением опасной «Большой игры» в Центральной Азии. Пока будет существовать определенная степень конкуренции между главными региональными игроками в Центральной Азии, особенно в энергетической сфере, там пока не будет возникать

значительное напряжение. Вероятно, что последствия грузинской войны повлияют на отношения между ними, в частности, правительства стран Центральной Азии на последнем саммите Шанхайской организации сотрудничества в августе 2008 г. в Душанбе лишь частично поддержали российскую операцию в Грузии.

К СКООДИНИРОВАННОЙ, ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОЙ И ЭФФЕКТИВНОЙ ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ?

Вышеупомянутые изменения четко демонстрируют, что ЕС и НАТО разделяют многие интересы и вызовы в своих отношениях с государствами Центральной Азии. Докладчик убежден, что скоординированный подход этих двух организаций (их государств-членов) повысил бы их влияние, что можно было бы использовать в отношениях с их центральноазиатскими партнерами.

ЕС и НАТО интересуют стабильная, процветающая и демократическая Центральная Азия. Им также в значительной мере необходимо сотрудничество с этими государствами в сферах безопасности (региональной и глобальной) и энергетике. НАТО и ЕС столкнулись с общими вызовами во взаимоотношениях с этими государствами. Им также следует определить перспективу, к которой надо стремиться в сотрудничестве со странами, которые не намереваются присоединиться ни к одной из этих организаций, но выражают интерес в ограниченном сотрудничестве в ряде особых аспектов. НАТО и ЕС столкнулись также с трудностями в достижении баланса между, с одной стороны, стратегическими и экономическими интересами государств-членов, и, с другой стороны, долгосрочными целями продвижения фундаментальных политических реформ в государствах региона. Более того, НАТО и ЕС следует согласовать региональные и двухсторонние подходы, которые должны учитывать разнообразные интересы очень отличающихся государств. И очередным, но не последним вызовом, с которыми они столкнулись, является растущая конкуренция между другими игроками, особенно Россией и Китаем, сотрудничество с которыми может иногда казаться более привлекательным и менее обусловленным.

Несмотря на общие интересы и вызовы, в настоящее время нет реальной координации усилий НАТО и ЕС в Центральной Азии. В то время как Европейская стратегия рассматривает НАТО как одного из потенциальных межправительственных партнеров региона, документ, опубликованный в июне 2008 г., не содержит отсылок к альянсу. В свете вышеописанных вызовов представляется важным избежать амбициозных и противоречивых сигналов. Действуя совместно, НАТО и ЕС в состоянии создать позитивный союз и усилить эффект их предыдущей деятельности. Вместе они могут сконструировать более детализированные и деликатные подходы с использованием все большего числа различных инструментов. Отсутствие формального форума для политических дискуссий между двумя организациями не может помешать разнообразным неформальным контактам и обмену идеями с целью сблизить политику этих двух организаций в отношении Центральной Азии, что требует, в частности, и координации европейской и американской политики в этом регионе.

На чем должна быть основана эта скоординированная политика? В общих словах, представляется важным для этих двух организаций спланировать совместную деятельность на длительный срок и четко обозначить свои стратегические интересы в регионе. Необходим индивидуальный подход, который будет учитывать специфические черты и интересы каждого государства, который, по всей видимости, и станет наиболее эффективным инструментом. Представляется утопическим и контрпродуктивным пытаться развить диалог одной и той же глубины и в одинаковых аспектах с государствами, амбиции и пути которых так

отличаются друг от друга. Более предпочтительным является предоставление преимуществ странам, которые выражают подлинный интерес в реформировании и поощряют их в достижении тех стандартов, которые они сами себе установили. Это означает, например, более активное сотрудничество с Казахстаном на основе обязательств, которые он на себя взял, с учетом его президентства в ОБСЕ и интереса в более тесном партнерстве с НАТО (участие в программе ПДИП) и ЕС (интерес в участии в ЕПД).

В контексте продвижения демократии и прав человека в регионе для ЕС и НАТО является особенно важным иметь четкие и прозрачные цели для того, чтобы избежать непонимания и подозрений. Часто деятельностью запада в странах региона представляется агрессивной политикой, целью которой является свержение существующей власти. ЕС и НАТО следует избегать безоговорочных требований и подчеркивать последовательный, гибкий подход, развивая при этом, по возможности, диалог как с действующей властью, так и с независимыми группами и гражданским обществом. Также представляется полезным пересмотреть систему условий и санкций и принять скоординированную, последовательную политику.

Установление более непосредственных связей между демократическим правлением и безопасностью также было бы полезным для обеих организаций в их отношениях с государствами региона. Развитие демократических институтов и норм права должно позиционироваться как условие, позволяющее защититься от внутренней и внешней нестабильности, дать более эффективный ответ на угрозы и вызовы.

В долгосрочной перспективе для политики партнерства обеих организаций было бы важным четко обозначить связь между безопасностью и демократией. Принятие НАТО Хартии атлантической безопасности на саммите в Страсбурге в апреле 2009 г., а также подготовка новой стратегической концепции могли бы лучше определить место демократических реформ в программах партнерства альянса, в частности применительно к центральноазиатскому региону. Эти документы должны быть скоординированы с Европейской стратегией безопасности ЕС. Следует отметить, что в этой стратегии, датируемой 2002 г., Центральная Азия вообще не упоминается.

НАТО и ЕС также следует прояснить, что именно они готовы предложить другим игрокам региона, что они готовы предпринять для помощи государствам Центральной Азии с целью эффективного ответа на общие вызовы безопасности, а также в какой мере они могут способствовать последовательной модернизации, базирующейся на демократических принципах. Конфликт в Грузии оживил интерес государств региона в сотрудничестве. Однако конкретизация того, что ЕС и НАТО могут предложить, должна происходить одновременно с поисками взаимовыгодного компромисса с Россией по Центральной Азии, это поможет не только избежать впечатления пустой игры, но и запустить позитивные, выгодные для всех процессы.

Другой важной сферой сотрудничества между ЕС, НАТО и государствами Центральной Азии является их общий интерес в обеспечении стабильного, процветающего Афганистана и его соседей. Хотя Афганистан в настоящее время не может быть включен в рамки партнерства, которые действуют для стран Центральной Азии, ЕС и НАТО продемонстрировали, что они могут сыграть полезную роль в организации региональных проектов сотрудничества на основе таких общих интересов, как охрана границ, борьба с наркотрафиком и даже планирование гражданской обороны.

Однако некоторые государства Центральной Азии опасаются напрямую поддерживать международные операции в Афганистане. Пять правительств утвердили заметно отличающиеся подходы в отношении этой страны, что демонстрирует их несхожие интересы и неравные возможности. Казахстан, например, более заинтересован в поддержке экономической реконструкции, в то же время приоритетами Таджикистана являются безопасность и пограничный контроль. При этом все страны региона имеют один общий интерес – борьба с

наркотрафиком из Афганистана. Кроме обычных производных на основе мака, наблюдается пугающая тенденция роста продуктов героина, что, в свою очередь, связано с увеличением трафика прекурсоров. Поэтому сотрудничество со странами Центральной Азии в этой сфере должно быть особенно активным. Однако разрушение этой высокоприбыльной индустрии требует от всех стран выполнения ясных и конкретных обязательств. Первый форум ЕС-Центральная Азия по вопросам безопасности, который состоялся в Париже 18 сентября 2008 г., является полезной инициативой, которая позволила всем участникам определить конкретные аспекты диалога и потенциального сотрудничества, включая Афганистан. Международная конференция по управлению границами, которая состоялась в Душанбе 21 – 22 октября 2008 г., как и вся борьба с наркотрафиком, которая ведется в Центральной Азии, являются знаковыми событиями, подчеркивающими важность адекватных ответов на вызовы безопасности, с которыми сталкиваются страны региона, а также координации региональных усилий и международных инициатив.

Во время посещения подкомитетом НАТО Турции в марте 2008 г., было убедительно сказано, что страна решила играть роль моста между Европой, с одной стороны, и Кавказом и Центральной Азии – с другой. Турция имеет устойчивые связи с государствами региона, которые с момента окончания холодной войны получили возможность расширения и реорганизации. Хотя мечта о построении великого альянса тюркских народов не материализовалась, Турция развила близкие культурные, экономические и политические отношения с Центральной Азией. При этом страна служит в качестве редкого примера в регионе, когда государство, изначально мусульманское, стало стабильным, светским и процветающим. Поэтому и НАТО, активным членом которого является Турция, и ЕС, к которому страна намерена со временем присоединиться, заинтересованы в позитивной роли Анкары в этом регионе.

15 ноября 2008 г.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО

БУДУЩАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ НАТО

ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО

*Рейнелл Андрейчук
Генеральный докладчик*

ВВЕДЕНИЕ

Этот доклад является обновленной версией прошлогоднего доклада «Афганистан и текущая трансформация НАТО» (172 PC 07 E) и предлагает краткий анализ политической повестки дня НАТО. На саммите в Бухаресте Главы государств и правительств НАТО дали четкий недвусмысленный сигнал относительно кратко- и среднесрочной политической повестки дня НАТО. И хотя будущий успех альянса зависит от осуществления курса, выбранного в Бухаресте, в этом докладе рассматривается мнение о том, что ухудшение взаимоотношений НАТО-Россия, последовавшее после недавней вооруженной интервенции в Грузии, повлияет на политику и деятельность НАТО на многих уровнях. Этот доклад также содержит анализ последних изменений, которые имели место в Афганистане и их актуальность для НАТО.

ТЕКУЩАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ НАТО

Бухарестский саммит в начале 2008 г. Определил политическую повестку дня НАТО на кратко- и среднесрочную перспективу. В Бухаресте НАТО оценило свои последние достижения и вызовы и подтвердило свою основную цель и наиболее важные задачи по обеспечению безопасности, а именно коллективной обороны населения государств-членов, их территории и вооруженных сил. На саммите было признано, что был достигнут прогресс в процессе трансформации, который необходим для того, чтобы НАТО могло лучше отвечать на новые вызовы безопасности. Лидеры НАТО также акцентировали на том, что этот процесс должен продолжаться для того, чтобы создать более мобильный потенциал и уста-

новить новые взаимоотношения с партнерами для обеспечения безопасности как на их территориях, так и вне их.

В сущности, Бухарестский саммит сконцентрировался на четырех главных темах, а именно: 1) консолидация Евроатлантического региона, 2) конфликт в Афганистане в более широком контексте, 3) углубление партнерства, 4) ответ на новые угрозы (например, кибератаки, угроза энергетической безопасности, распространение оружия массового поражения (ОМП) и средств его доставки).

КОНСОЛИДАЦИЯ ЕВРОАТЛАНТИЧЕСКОГО РЕГИОНА

Консолидация Евроатлантического региона остается для альянса приоритетом. Подтвердив свою основную цель – коллективную оборону населения государств-членов, их территории и вооруженных сил – саммит в Бухаресте акцентировал на обязательстве НАТО сохранить Европу «целостной и свободной» и подтвердил, что все европейские государства имеют возможность присоединиться к Евроатлантическим структурам. Лидеры НАТО пригласили Албанию и Хорватию присоединиться к альянсу и высказали убеждение что Украина и Грузия скоро станут его членами. Не был достигнут консенсус относительно вопроса о вступлении в альянс Бывшей югославской республики Македония главным образом из-за продолжающегося несогласия относительно названия страны. Докладчик выражает сожаление, что это осложнение все еще не улажено и надеется на то, что скорейшее разрешение этой проблемы позволит Бывшей югославской республики Македония¹ стать членом альянса в тех же временных рамках, что и Албания и Хорватия. Скопье обязано продолжать процессы реформирования, и последние парламентские выборы в начале июня 2008 г. дали правительству мандат на продолжение и углубление усилий в этом направлении.

Альянс дал Украине и Грузии ясную перспективу членства и также акцентировал на том, что ни одна третья сторона не может наложить вето на членство в НАТО и что все еще отсутствует консенсус относительно участия Грузии и Украины в Плане действий относительно членства (ПДЧ). Некоторые члены альянса указывают на то, что обеим странам необходим дальнейший прогресс на пути реформирования, и выразили озабоченность по поводу замороженного конфликта в Грузии и недостаточной общественной поддержки вступления в Украину.

Украина все еще сталкивается со сложной внутренней обстановкой. Из-за отсутствия парламентской коалиции президент Виктор Ющенко распустил Верховную раду и объявил досрочные парламентские выборы на 2008 г., которые стали уже третьими с момента т.н. Оранжевой революции. Хотя многие обещания Оранжевой революции остались невыполненными, парламентские выборы доказали, что Украина остается демократической страной. Более того, Украина является единственной страной-партнером, которая принимает участие во всех операциях альянса, достигла большого прогресса на пути реформирования вооруженных сил и оборонных институтов, особенно спецслужб. С точки зрения докладчика, участие в ПДЧ дало бы украинцам уверенность в успешности процесса реформирования, преодолении нынешних внутренних сложностей и в дальнейших реформах. Кроме этого, своевременное участие в ПДЧ дает остальной Европе сигнал о том, что европейская безопасность остается на повестке дня альянса, и что страны НАТО не прекращают помогать своим партнерам и союзникам. Непредоставление ПДЧ может стать сигналом, что НАТО в трудное для Украины время, имеет другие приоритеты и подрывает интеграционные стремления ее граждан. Позитивным сигналом стало бы получение Украиной при-

¹ Турция признает Республику Македония по ее конституционному названию.

глашения принять участие в ПДЧ на следующей встрече министров иностранных дел стран НАТО в декабре 2008 г.

Обязательства, которые налагает на себя будущее членство, могли бы убедить Украину и Грузию послать четкий сигнал России и строить консенсус на долгосрочную перспективу расширения. Однако некоторые критики считают, что эффект от этого может оказаться диаметрально противоположным. Вооруженная интервенция Москвы в Южную Осетию в начале августа 2008 г. и последующий ответ Москвы на попытку Тбилиси вернуть назад сепаратистскую провинцию силой в виде оккупации стратегических пунктов Грузии стали грубым нарушением норм международного права со стороны России. Более того, своим признанием независимости сепаратистских грузинских территорий Абхазии и Южной Осетии Москва дестабилизировала весь Южный Кавказ. Североатлантический совет (САС) подверг критике российскую вооруженную акцию в Южной Осетии и Грузии, назвав ее «непропорциональной» и осудил решение Российской Федерации признать независимость грузинских регионов Абхазии и Южной Осетии, что противоречит фундаментальным принципам ОБСЕ и Резолюций Совета безопасности ООН (РСБООН). Российская вооруженная интервенция также подверглась резкой критике со стороны международного сообщества, и в результате НАТО приняло решение временно прекратить встречи на уровне Совета НАТО-Россия (СНР) до тех пор, пока российские войска не покинут Грузию. Более того, на специальной встрече САС 20 августа 2008 г. министры иностранных дел НАТО модернизировали отношения НАТО-Грузия, создав Комиссию НАТО-Грузия и пообещав оказать гуманитарную и ограниченную военную помощь.

Юго-Восточная Европа требует дальнейшего внимания со стороны альянса. И хотя общая ситуация за последние несколько лет значительно улучшилась, Западные Балканы все еще переживают экономический кризис, высокую безработицу и прочие проблемы. Многие правительства региона имеют законодательные проблемы, и демократические институции функционируют плохо. Такие угрозы, как организованная преступность и незаконные вооруженные формирования, затрудняют движение к демократическим обществам всего региона. Роль НАТО в укреплении безопасности и стабильности в Юго-Восточной Европе продолжает оставаться очень весомой даже несмотря на то, что ЕС постепенно берет на себя больше ответственности за этот регион. Силы защиты Косово (СЗК, *KFOR*) остаются в Косово на основе РСБ ООН №1244. НАТО и СЗК будут продолжать свое сотрудничество не только с властями Косово, но с международными организациями, оказывающими помощь, особенно с ЕС и ООН с общей целью способствовать построению стабильного, демократического, многонационального и миролюбивого Косово. НАТО также укрепляет связи с Черногорией и Боснией и акцентирует на том, что готово углублять связи с Сербией.

Общая ситуация на Западных Балканах представляет собой пеструю картину, оставляющую место как для оптимизма, так и для пессимизма: интеграция региона в НАТО и ЕС идет полным ходом, хотя и несколько неровно и на фоне «утомления от расширения», которое испытывают государства-члены. Страны региона часто считают, что реформы им навязываются извне, а не осуществляются в их интересах. Региональное сотрудничество развивается во многих сферах, включая новый Региональный совет по сотрудничеству – со штаб-квартирой в Сараево – который со временем заменит Пакт стабильности. Прису-

тствие НАТО и ЕС на Западных Балканах значительно поднимает их авторитет, причем не только в регионе, но и за его пределами².

КОНФЛИКТ В АФГАНИСТАНЕ В БОЛЕЕ ШИРОКОМ КОНТЕКСТЕ

Афганистан

Операция НАТО в Афганистане, проводимая в рамках мандата ООН с участием Международных сил содействия безопасности (МССБ), на сегодня является для альянса наиболее крупной и смелой операцией. МССБ, в состав которых входят около 48 500 военнослужащих альянса и 2200 из стран-партнеров, с самого первого дня своего присутствия делают все возможное, чтобы принести мир и стабильность в Афганистан, обеспечить его развитие. НАТО-МССБ продолжают подготовку и оснащение Афганской национальной армии (АНА), более 70 000 афганских солдат уже прошло этот тренинг, и планируется со временем увеличить их число до 134 000³. По требованию ООН и афганского правительства НАТО приняло на себя командование МССБ.

Афганистан остается ключевым вопросом для альянса. Даже спустя 7 лет после падения Талибана и 5 лет после того, как НАТО приняло на себя командование МССБ, будущее этой страны все еще в тумане. Ситуация в плане безопасности на севере и западе Афганистана стабильна, там происходит реконструкция, улучшается координация между международными организациями и гражданскими игроками, продолжается развитие АНА. Однако эти завоевания находятся под многими угрозами: вооруженная агрессия со стороны Талибана, рост производства опиума, нарушения норм права и ослабление влияния правительства Афганистана в регионах страны. Эти угрозы могут отбросить страну назад в хаос и нестабильность.

Кроме действий в рамках миссий МССБ, многие страны-члены принимают участие в операции «Несокрушимая свобода» (ОНС), где было задействовано около 14 000 – 15 000 военнослужащих. Меньшая часть этих сил участвовала в операциях против Талибана и Аль-каиды, а большая часть осуществляла подготовку и оснащение афганской армии и полиции. Хотя сами афганцы не видят разницы между силами МССБ и ОНС, парламентариям из стран НАТО надо их все-таки различать. Силы ОНС относительно небольшие, но их миссия необходима, и следует внимательнее анализировать достигнутые ее цели. Многие операции МССБ не могли бы осуществиться без поддержки сил ОНС.

Афганистан был серьезной темой дискуссий на прошлогоднем саммите в Бухаресте. Члены НАТО, а также страны-партнеры пообещали выделить дополнительные войсковые формирования для сил МССБ, включая французский батальон, который будет дислоцирован на востоке Афганистана. Саммит также согласился с Генеральным военно-политическим Стратегическим планом по Афганистану и опубликовал декларацию относительно стратегического видения МССБ. Декларация установила четкую перспективу, основанную на четырех принципах: совместные и конкретные долгосрочные обязательства относительно страны, поддержка афганских властей и их полномочий, исчерпывающий подход со стороны международного сообщества, содержащий военный и гражданский компоненты, углубление сотрудничества с соседними странами, особенно с Пакистаном, и их большее

² Этот раздел дает только наиболее общий взгляд на ситуацию на Балканах. Генеральный доклад Комитета по гражданскому измерению безопасности «Косово и будущее балканской безопасности» (155 CDS 08 E bis), представленный Виталино Канасом, дает более детализированную информацию по этому вопросу.

³ «Афганская армия увеличится вдвое и достигнет 134 000: ООН» *Agence France-Presse*, 10 сентября 2008 г.

участие в делах Афганистана. В декабре 2008 г. на встрече министров обороны альянса в Будапеште страны-члены НАТО определили главную насущную задачу – борьба с торговлей опиумом, которая финансирует незаконные вооруженные формирования.

Обстановка в аспекте безопасности в Афганистане летом 2008 г. продолжала ухудшаться. Согласно данным ООН количество вооруженных инцидентов в августе возросло до 983, что является наибольшим показателем со времени падения Талибана и на 44% больше, чем в августе 2007 г.⁴

Самым серьезным вызовом для НАТО в Афганистане является выполнение обязательств – в значительной мере относительно формирования вооруженного контингента, а также в снабжении, оснащении и финансировании – со стороны стран-членов альянса. Некоторые страны на встрече в Бухаресте согласились увеличить количество своих войск, особенно после ультимативного заявления Канады отозвать свои подразделения, однако только для участия в миротворческих миссиях⁵. Нежелание остальных стран-членов альянса увеличить свое вооруженное присутствие ставит под угрозу их же вооруженные формирования, которые в настоящее время находятся на театре военных действий, и увеличивает вероятность жертв среди военнослужащих из-за их недостаточной численности. Командование в Афганистане утверждает, что существует потребность в дополнительных трех бригадах – около 14 000 чел. – с учетом воинских формирований, которые придут из США⁶. Но увеличение числа американских военнослужащих не освобождает другие страны НАТО от выполнения их обязательств. Кроме того, увеличение численности АНА до 134 000 требует около 17 млрд. дол. дополнительных расходов. С учетом того, что дальнейшее участие стран-членов альянса будет зависеть от их внутренней обстановки, все они выразили готовность остаться в Афганистане, но при этом должны честно взять на себя свою долю расходов и рисков.

Ограничения относительно действий вооруженных формирований, принятые на национальном уровне, снижают эффективность МССБ. Хотя и страны-члены пообещали уменьшить количество таких ограничений, на практике мало что изменилось. Нежелание некоторых членов НАТО принять участие в действиях на юге Афганистана иллюстрирует существующее в альянсе противоречие: с одной стороны все согласны, что необходимо помочь Афганистану стать стабильным и безопасным, живущим в мире с соседними странами, но консенсус относительно того, как оптимально этого достичь, отсутствует либо существует только локально. Однако на саммите в Бухаресте не удалось достичь консенсуса по поводу решения проблемы справедливого разделения рисков и бремени расходов между членами альянса. Этот вопрос должен быть разрешен в ближайшее время, потому что это ограничивает оперативный потенциал НАТО и подрывает единство целей. Если получение соответствующего сигнала будет отложено на длительный срок, это в значительной степени повредит самому НАТО.

В Афганистане, впрочем, и в любой другой стране, «местное самоуправление» является ключевым фактором успеха. Одной из целей «генерального военно-политического плана» является предоставить правительству Афганистана (ПА) более весомую роль. На Международной конференции по поддержке Афганистана в Париже в июне 2008 г. страны, оказывающие помощь этому государству, приняли решение предоставить ПА полную власть в процессах реконструкции страны. Однако ПА необходимы поступательные усилия в ре-

⁴ «Ситуация в аспектах безопасности в Афганистане значительно ухудшилась», – из доклада Генерального секретаря ООН, *Agence France-Presse*, 10 сентября 2008 г.

⁵ Недавно премьер-министр Канады объявил, что канадские вооруженные силы покинут Афганистан до 2011 г.

⁶ «США требует от альянса драться в Афганистане, но может взять и деньгами», – *Reuters*, 6 октября 2008 г.

формировании страны. Особенно ПА должно усилить свою деятельность в блокировании производства наркотиков и связанных с этим проблем коррупции и слабого управления. Множество донорских организаций выражает все увеличивающееся недовольство по поводу выполнения ПА требований реформ, что подрывает финансовую поддержку со стороны иностранных держав. Например, в докладе Международного валютного фонда (МВФ), опубликованном в начале 2008 г., говорится о том, что стране только предстоит справиться с множеством вызовов, включая своевременное принятие парламентом национального бюджета. В Афганистане налогов собирается меньше, чем в среднем по Африке, и иностранная помощь покрывает около 90% общественных расходов. ПА необходимо срочно заняться этой проблемой. Особенно с учетом того, что афганская экономика практически полностью зависит от иностранной помощи и доходов от торговли опиатами. Вялое реформирование также является одной из основных причин слабого развития частного сектора, что также тормозит экономический рост.

В то время как афганские власти берут на себя все больше ответственности за стабилизацию и реконструкцию страны, внутренняя общественная поддержка ПА ослабевает главным образом из-за всеобщей коррупции и неспособности Кабула обеспечить базовые общественные услуги. Поэтому для Афганистана является критически важным расширить и развить институты, которые будут блокировать коррупцию и неадекватное управление, а также повысить потенциал афганских властей. Кроме того, должно быть ускорено построение афганских вооруженных сил и полиции, улучшена координация военных и гражданских мероприятий.

Усилия, направленные на стабилизацию в Афганистане, теряют свою эффективность из-за того, что откладывается консолидация национальных институтов и экономики. Однако на саммите в Бухаресте от лидеров НАТО, ООН, ЕС, Всемирного банка и стран-доноров был принят «генеральный военно-политический план», и остается ожидать, что соответствующее соглашение значительно улучшит ситуацию. Ухудшение ситуации в плане безопасности и большое число афганских граждан, которые погибли в вооруженных акциях МССБ, во многом являются результатом того, что ООН дистанцируется от действий НАТО в Афганистане.

Международная помощь, оказанная Афганистану, неэффективна. Согласно подсчетам, с 2001 г. ее было предоставлено на 10 млрд дол. меньше, чем планировалось – вместо 25 только 15 млрд. дол. было израсходовано на восстановление пострадавшей от войн страны⁷. Более того, немалая часть этой помощи вообще не дошла до Афганистана. Согласно данным Агентством по координации помощи Афганистану (АКПА, ACBAR) около 40% международной помощи пришлось на оплату услуг иностранных консультантов, частных охранных фирм и других международных организаций. АКПА полагает, что слишком часто помощь «напрасна, неэффективна или нескоординирована».

Из-за того, что центральные власти в Афганистане традиционно слабы, улучшить общую ситуацию можно лишь, сосредоточив свою деятельность на локальном и региональном уровнях. Однако Рахул Чандран, ассоциативный директор нью-йоркского университетского центра по международному сотрудничеству во время своего посещения в июне 2008 г. подкомитета по трансатлантическим связям высказал мнение, что координация на местном и провинциальном уровнях «полностью провалена». Он полагал, что провинциальные команды по реконструкции (ПКР) испытывают нехватку как гражданских служащих, так и во-

⁷ См.: http://www.oxfam.org/en/files/ACBAR_aid_effectiveness_paper_0803.pdf/download. АКПА, (ACBAR, Агентство по координации помощи Афганистану), координационный орган, который представляет около 100 негосударственных организаций (НГО), действующих на национальном и международном уровнях с целью гуманитарного развития и реконструкции в Афганистане.

енных в работе офисов ООН в провинциях. И хотя вся страна страдает из-за неразвитой системы государственных услуг, титульная нация не высказывает желание готовить гражданских служащих. Поэтому если мы хотим достичь успеха в восстановлении Афганистана, международному сообществу необходимо в значительной степени пересмотреть свою стратегию безопасности и развития.

В своем выступлении в начале октября 2008 г. Специальный представитель Генерального секретаря ООН по Афганистану Каи Эйде отметил, что «мы все знаем, что не можем победить в Афганистане военным путем, а только используя политические методы. Это означает политическое сотрудничество». Он подчеркнул, что миссия НАТО в Афганистане является только одним из элементов усилий, которые со временем будут лишь увеличиваться. Эйде также предупредил, что слишком мрачные оценки не помогут разрешить эту сложную ситуацию. В конце концов, только сами афганцы смогут обеспечить мир. МССБ могут только способствовать центральным властям и международной помощи, а безопасность в стране нуждается в дальнейших усилиях во всех сферах общественной жизни в Афганистане. Президент Карзай неоднократно публично предлагал Талибану сесть за стол переговоров, которые он категорически отвергает, пока страна оккупирована иностранными войсками. И пока обе стороны не готовы начать переговоры, со временем растет убеждение в том, что в стране не наступит мир, пока Талибан участвует в политическом процессе.

Только сами афганцы должны решить, когда в стране наступит мир. Как высказался в июне 2008 г. командующий МССБ генерал МакКиернан, «победа нужна не только для НАТО или для будущего альянса, но, прежде всего, для афганского правительства, Афганистана и афганского народа».

Пакистан

Проблемы, с которыми столкнулось НАТО в Афганистане, выходят за границы этого государства. Судьба Афганистана тесно переплетена с Пакистаном, ситуация в котором оказывает сильное влияние на страну. Коммюнике, принятое в Бухаресте, акцентирует на том, что необходимо расширять контакты и сотрудничество с Пакистаном. Исламабад играет едва ли не решающую роль в стабилизации в Афганистане, а также в борьбе против террористических группировок, таких как Аль-каида. Незаконные вооруженные формирования, проникающие через границу в Пакистан, негативно влияют на безопасность страны и наоборот. Одной из причин этого явления является то, что Исламабад очень незначительно контролирует территории племен на границе с Афганистаном. Поэтому усилия Пакистана, направленные на борьбу с исламистскими радикалами, очень неэффективны, и ситуация в аспектах безопасности значительно ухудшилась, что продемонстрировал взрыв в отеле Мариотт в конце сентября 2008 г.

Страна переживает сложный переходный период, и внутренняя ситуация все еще остается взрывоопасной. Политическая элита Пакистана в конце концов признала, что ситуация в западных провинциях угрожает Исламабаду в такой же степени, как и война с Индией («Западная война»). Это было изменение стратегического мышления, и если ранее говорилось о «Западной войне», которую ведет Пакистан, теперь это стало «Пакистанской войной». Президент Задари объявил, что страна избавилась от талибов. Однако остается неясным, или пакистанская армия успешно воевала против Талибана и Аль-каиды в регионе Фатах, или она просто оказывала поддержку местным племенам в борьбе против захватчиков, когда у нее не хватало собственных возможностей.

Важность реформирования аппарата безопасности Пакистана очевидна, президент Задари заявил, что он сместил нескольких высокопоставленных служащих межведомственной секретной службы, которые были замечены в симпатиях к Талибану. Однако это всего лишь первый шаг из многих, которые еще предстоит сделать. Для того чтобы дать адекват-

ный ответ угрозам в пределах своих границ, Пакистан должен выделить соответствующие военные и экономические ресурсы. Более того, Пакистан, который имеет активное гражданское общество, нуждается в перестройке демократических институтов.

Союзники по альянсу имеют общий интерес в том, чтобы не допустить, чтобы Пакистан стал базой для террористов. Страна заинтересована в регулярных и глубоких контактах с НАТО, но наш ответ на такие стремления запаздывает. НАТО в состоянии помочь реформированию сектора безопасности, а члены альянса совместно с ЕС могут обеспечить финансовую и другую поддержку. НАТО и ЕС должны сотрудничать в реформировании аппарата безопасности с целью сделать его более подотчетным. Например, ЕС мог бы помочь в реформе полиции и других гражданских институтов безопасности, что было бы более актуально в борьбе с мятежниками и в проведении контртеррористических операций, а не заниматься военной подготовкой, которая необходима для борьбы с внешними врагами. Для того чтобы успешно бороться с внутренними угрозами и криминалом, полиция и полицейские спецслужбы нуждаются в ресурсах. Помогая полиции и полицейским спецслужбам в подготовке и техническом обеспечении, НАТО поможет стабилизировать Пакистан, который, в свою очередь, мог бы помочь альянсу в Афганистане. Более того, оказывая помощь в подготовке и оснащении, НАТО как организация, и члены альянса по отдельности могли бы создать политический диалог с Исламабадом на постоянной основе.

РАСТУЩАЯ ВАЖНОСТЬ ПАРТНЕРСТВА

Афганистан является основным примером того, как может реализовываться потенциал НАТО и осуществляться его миссии, но также говорит о существующих ограничениях. Со многими нынешними вызовами безопасности НАТО не смогло бы успешно справиться самостоятельно. Адекватный ответ на изменчивые угрозы безопасности требует более широкого партнерства с международным сообществом, как часть действительно всеобъемлющего подхода, который базируется на принципах взаимной открытости, сотрудничества и решимости всех сторон. Саммит подтвердил, что внешняя политика альянса будет базироваться на партнерстве, диалоге и сотрудничестве, что является важнейшей частью целей и задач НАТО. В этом контексте лидеры НАТО акцентировали на огромной ценности Евроатлантического совета по партнерству (ЕАСП) и существующих партнерских договоренностей, включая Средиземноморский диалог (СД), Стамбульскую инициативу сотрудничества (СИС) и глобальное сотрудничество со странами всего мира.

Для углубления существующего партнерства НАТО объявило, что будет продолжать усилия, направленные на достижение большей интероперабельности между вооруженными силами альянса и стран-партнеров. Более широкий обмен информацией и проведение консультаций со странами, которые участвуют в операциях под командованием НАТО, был определен как второй аспект деятельности, где был достигнут наибольший успех. Должны быть расширены и существующие программы НАТО, предлагающие странам-партнерам экспертные оценки и помощь в связанных с безопасностью сферах.

СВЯЗИ НАТО С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Со времени окончания холодной войны предотвращение и сдерживание этнических и политических конфликтов, как между государствами, так и внутри их, стало главной задачей НАТО. Более того, угрозы со стороны международных террористических групп и риски, которые исходят от ущербных государств, например, от Афганистана времен правления Талибана, вызывают наибольшую обеспокоенность со стороны альянса. Трансформация, ко-

торую переживает НАТО, не способствует быстрому ответу на кризисные ситуации, долгосрочной стабилизации и выполнению задач по реконструкции. И хотя альянс уже успешно удовлетворяет многим требованиям, процессы трансформации не могут продолжаться настолько долго. Поэтому расширение сотрудничества с международными организациями, такими как ООН и ЕС, крайне важно для противодействия вызовам безопасности, как сегодня, так и завтра. Растущая значимость «локального сотрудничества» является еще одной важной причиной того, что международное сотрудничество должно развиваться и в дальнейшем.

ОТНОШЕНИЯ НАТО-ЕС

ЕС среди других международных организаций является для НАТО важнейшим партнером. Докладчик высоко ценит план альянса по углублению стратегического партнерства с ЕС. Для обеих организаций это сотрудничество позволяет охватывать широкий круг вопросов, связанных с безопасностью, обороной и кризисным управлением, включая борьбу с терроризмом, развитие взаимосвязанного и взаимоусиливающего военного потенциала, планирование гражданской обороны. Сотрудничество НАТО-ЕС базируется на плане «Берлин плюс». Это соглашение дает ЕС доступ к военному потенциалу и активам НАТО, которые необходимо ему для проведения своих операций. Это позволяет НАТО поддерживать эти операции, не участвуя в них, а ЕС – координировать свои действия с альянсом, не допуская дублирования усилий. «Берлин плюс» позволяет делиться закрытой информацией между этими организациями, что базируется на особых соглашениях по безопасности НАТО и теми членами ЕС, которые не состоят в альянсе.

Отношения НАТО-ЕС развиваются, и сейчас регулярно проводятся встречи между официальными лицами НАТО и ЕС, включая рутинные контакты на уровне штатов. Это позволяет обмениваться информацией о деятельности в сфере защиты гражданского населения от химического, биологического, радиологического и ядерного оружия. НАТО и ЕС также проводят консультации по вопросам, имеющим взаимный интерес, например, ситуация в Молдове и Афганистане. Кроме того, повестка дня отношений НАТО-ЕС включает в себя согласованный план развития потенциала.

Однако соглашение «Берлин плюс» ограничивает рамки военного сотрудничества НАТО-ЕС в отношении стран ЕС, которые участвуют в программе НАТО «Партнерство ради мира». Соглашение «Берлин плюс» не создает механизм, который бы объединял военный и гражданский потенциалы в особых операциях. Более того, не обеспечены рамки принятия решений, будут ли ЕС и НАТО действовать совместно в ответ на возникшие особые угрозы или кризис. Фактически это соглашение вступит в силу после того, как решение будет принято, и только в случае совместной операции НАТО и ЕС.

Отношения НАТО-ЕС необходимо всячески улучшать. С этой целью пятеро бывших западных военных лидеров недавно предложили создать «Ведущий директорат», в котором бы на высшем политическом уровне были бы представлены США, ЕС и НАТО и который бы осуществлял двухуровневую координацию действий в ответ на любую угрозу мировой безопасности, что стало бы первым шагом на пути к новому широкому трансатлантическому сотрудничеству⁸. Однако Докладчик выражает сомнения в том, поможет ли создание новой структуры продвинуть сотрудничество между двумя организациями. Более того, она считает важным, что пересмотр Стратегии безопасности ЕС и разрабатываемая Стратегическая концепция НАТО должны быть скоординированы, что сделает их взаимодополняемыми, улучшит сотрудничество. Однако уже в совместной деятельности НАТО и ЕС имеются

⁸ «К всеобщей стратегии в неопределенном мире: обновление трансатлантического партнерства» (Noaber Foundation, 2007).

серьезные достижения, например в Афганистане, где Европейская комиссия в период с 2002 по 2008 г. выделила более 1 млрд евро, которые поступили от ведущих держав ЕС. Европейская комиссия также предоставляет помощь в проведении реформ правоохранительной системы, преимущественно посредством миссии Европола и специального фонда по улучшению судебной системы Афганистана. Однако деятельность Европола в Афганистане финансируется недостаточно для того, чтобы способствовать реформированию министерства внутренних дел страны. Это пока единственная сфера, где ЕС в состоянии взять на себя ведущую роль, главным образом из-за того, что в США отсутствует национальная полиция, и страны ЕС лучше подготовлены для того, чтобы оказать помощь в развитии афганской полиции. Для лучшей координации своей деятельности в Афганистане НАТО и ЕС следует также начать диалог по Пакистану, приграничные территории которого стали тренировочной базой террористов.

ОТНОШЕНИЯ НАТО-ООН

После окончания холодной войны НАТО и ЕС постепенно развивали свое сотрудничество, особенно во время войн в Югославии. Тесное взаимодействие между этими двумя организациями имело место в Косово и Афганистане, а также в преодолении последствий землетрясения 2005 г. в Пакистане. НАТО стало ключевым партнером ООН в миротворческих операциях, и сейчас войска НАТО составляют 14% из 80 000 военнослужащих, обеспечивают и вспомогательный персонал, которые принимают участие в миротворческих операциях, проводимых под эгидой ООН. НАТО вносит свой вклад в борьбу с терроризмом согласно Резолюции № 1373 Совета безопасности ООН и другим соответствующим резолюциям, а также оказывает помощь в предотвращении распространения ОМП, выполняя Резолюцию № 1540.

Учитывая возрастающую важность всеобщего подхода в аспектах безопасности, взаимодействие со структурами ООН и гуманитарными организациями становится все более необходимым для альянса. Опыт Афганистана и Балкан показывает, что международное сообщество нуждается в улучшении существующей координации усилий, что поможет успешно отвечать на вызовы безопасности как сегодня, так и завтра. Эффективное внедрение всеобщего подхода требует сотрудничества и участия со стороны всех главных игроков, включая НГО и соответствующие местные органы. Для всех ведущих международных структур является крайне важным быть способным применять весь спектр доступных гражданских и военных инструментов согласованно, учитывая их потенциал и полномочия.

Отношения между альянсом и ООН развиваются, что стало еще более заметным после того, как эти две организации подписали совместную Декларацию в сентябре 2008 г., которая позволяет обеспечить более формализованное и структурированное взаимодействие. Эта Декларация позволяет создать более гибкое, последовательное, всеобъемлющее сотрудничество между этими организациями, которое до последнего времени носило эпизодический характер, в частности, во время операций, проводимых ООН. Формализованные взаимоотношения улучшат совместную работу в сфере реформирования сектора безопасности, которое включает в себя осуществление политических и оборонных реформ, что ранее было сферой деятельности ООН, а позднее – НАТО. Кроме этого, опыт и знания НАТО в других областях, например, в уничтожении стрелкового вооружения, разминировании, ротации сил, могли бы стать доступными и ООН. ООН также могла бы получить немало пользы, получив доступ к тренинговым возможностям НАТО. Однако при этом структурированное и формализованное сотрудничество НАТО-ООН может ограничиваться из-за того, что некоторые члены альянса полагают, что отношения с ООН, ОБСЕ и другими организациями отвлекают ее от традиционной ориентации на оборонные и военные операции.

Дальнейшее улучшение отношений между альянсом и другими международными игроками и всеобъемлющий подход НАТО являются важным шагом в верном направлении. Более того, это значительно увеличивает число дополнительных возможностей. В этом контексте можно привести следующие аргументы:

- ✓ Проведение регулярных встреч с участием ЕС и ООН с целью обсуждения текущих операций, проведение предоперационных конференций по планированию, осуществление модернизированной скоординированной публичной информационной политики.
- ✓ Регулярное включение представителей ООН и ЕС в деятельность НАТО по подготовке в актуальных для этих организаций сферах.
- ✓ Учреждение постоянного международного офиса, в состав которого входят представители НАТО, ООН, ЕС, ОБСЕ.
- ✓ Формирование целевой «контактной группы» представителей международных организаций для участия в операциях, например, Объединенный орган по координации и мониторингу (ООКМ), который был учрежден для реализации соглашения по Афганистану.
- ✓ Создание постоянно действующих групп из представителей международных организаций и других НГО, подобных Межучрежденческому постоянному комитету (МУПК), который объединяет ключевые структуры, как входящие в состав ООН, так и независимые агентства, которые участвуют в оказании гуманитарной помощи.

НОВЫЕ УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ

Лидеры НАТО приняли решение, что трансформация альянса будет продолжаться, и ее целью является достижение большей готовности противостоять меняющимся угрозам безопасности. Главными вызовами безопасности на сегодня, кроме распространения ОМП и ракетных технологий, являются угрозы кибербезопасности, источникам энергии и транспортным коммуникациям. На прошлом саммите НАТО была признана необходимость более близкого трансатлантического сотрудничества с целью противостоять этим опасностям. В Бухаресте лидеры НАТО подчеркнули, что альянсу еще предстоит сделать немало шагов, чтобы усилить роль альянса в этих сферах, особенно это относится к вопросам энергетической безопасности и противостояния киберпреступности. Ими также был поддержан план по размещению и развитию Системы противоракетной обороны США, который был подписан правительствами США, Чехии и Польши. Это соглашение прекратило дебаты среди членов альянса относительно того, как этот план может повлиять на отношения с Россией.

На саммите в Бухаресте была принята политика по киберобороне, что стало признанием растущей важности информационных технологий для безопасности, что наглядно было продемонстрировано хакерскими атаками 2007 г. вебсайта правительства Эстонии. В этой политике подчеркивается необходимость защиты ключевых информационных систем, которая должна осуществляться в соответствии с общими обязательствами государств-членов НАТО, путем обмена лучшим практическим опытом и обеспечения потенциала, который может помочь членам альянса противостоять кибератакам.

Альянсу надо учитывать свою возрастающую роль в обеспечении безопасности энергетических источников. В Бухаресте лидеры НАТО одобрили доклад «Роль НАТО в энергетической безопасности», в котором содержатся варианты и рекомендации относительно будущей деятельности альянса, в частности, обмен информацией и разведывательными данными, проецирование стабильности, продвижение международного и регионального сотрудничества, поддержка кризисного менеджмента и защита критической энергетической инфраструктуры, в то же время энергетическая безопасность и киберзащита остаются индивидуальной прерогативой каждого государства-члена альянса, где роль НАТО будет ограниченной.

Однако киберзащита и энергетическая безопасность, а также возможная роль НАТО в гражданской защите и обороне территорий должны стать объектом дискуссий в контексте будущего альянса. Это стало актуальным из-за глобальной угрозы терроризма, последствий изменения климата в мире, а также необходимости защиты гражданского населения от катастроф и других опасностей.

НЕОБХОДИМОСТЬ УЛУЧШАТЬ ОБЩЕСТВЕННУЮ ДИПЛОМАТИЮ

Хотя силы НАТО имеют бесспорное преимущество в огневой силе перед незаконными вооруженными формированиями в Афганистане, альянсу все еще не удается победить Талибан. Мятежники применяют эффективную стратегию асимметричных ответов, и методы, которые используются ими в информационных кампаниях, влияют на мнения как на национальном, так и на международном уровнях. В то же время общественная дипломатия МССБ неэффективна, и альянс обязан немедленно заняться этой проблемой. В асимметричных конфликтах, подобных афганскому, восприятие является решающим аргументом в «борьбе за сердца и умы» населения. Мятежники не могут выиграть вооруженным путем, но они в состоянии достаточно долго избегать поражения, из-за чего афганцы теряют доверие как к международному сообществу, так и к МССБ.

Операции НАТО в Афганистане, Косово и в других странах требуют стабильной и последовательной поддержки как на национальном уровне, так и со стороны союзников. Решение НАТО осуществить интервенцию в Афганистан сопровождалось крайне оптимистическими ожиданиями относительно восстановления страны. Растущее число жертв, трудности в обеспечении безопасности в ряде регионов страны, особенно на юге и западе, а также множество других проблем, например производство опиума, вызвали негативное освещение событий средствами массовой информации. Это вызвано, в частности, тем, что много правительств и парламентов стран альянса недостаточно подготовили общество к восприятию боевых операций, публичная поддержка операций НАТО остается недостаточной.

В Бухаресте лидеры НАТО признали важность «адекватного, своевременного, точного и ответственного информирования местной и международной общественности в вопросах политики НАТО и его участия в международных операциях». В коммюнике четко сказано, что доверие является ключевым элементом эффективной общественной дипломатии, и представляется важным, чтобы НАТО выделяло для этого достаточно ресурсов. Кроме этого, влияние общественной дипломатии может быть усилено благодаря участию представителей других международных организаций безопасности в процессах подготовки. Также наблюдателями было выдвинуто предложение создать общую централизованную базу данных с целью избежать дублирования усилий в сферах, в которых действуют одновременно НАТО и другие международные организации, таких как деятельность по изъятию стрелкового вооружения и управление безопасностью на границах.

Также является необходимым и приветствуется развитие сотрудничества между НАТО и Парламентской ассамблеей НАТО. Парламентские дебаты по поводу операций альянса проводятся достаточно прозрачно, и это является центральным элементом в информировании общественности относительно вызовов, которые возникают в результате интервенции или наоборот невмешательства, и ПА НАТО играет важную международную роль в этом вопросе. Широкий круг деятельности Парламентской ассамблеи может существенно усилить действия НАТО в сфере общественной дипломатии. Докладчик убежден, что потенциал взаимодействия НАТО и ПА НАТО даже больше ожидаемого, поэтому необходимо и в дальнейшем укреплять их сотрудничество.

ВОЕННЫЙ КОНФЛИКТ В ГРУЗИИ И ЕГО ВОЗМОЖНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКУЮ ПОВЕСТКУ ДНЯ НАТО

Конфликт в Грузии будет иметь важные последствия в политической деятельности НАТО. Первыми из них стали изменения в отношениях НАТО и России. Ответ на российскую интервенцию со стороны НАТО в целом, как и каждого из членов альянса в отдельности, был взвешенным, но твердым. В качестве немедленной меры НАТО приняло решение прекратить встречи на уровне Совета НАТО-Россия (СНР) до тех пор, пока российские войска не покинут Грузию. Важным вопросом является то, как будут развиваться отношения НАТО с Россией, и альянсу еще предстоит обсудить, какой тип взаимоотношений не просто желателен, а осуществим на практике. С точки зрения Докладчика, близкое сотрудничество между Россией и НАТО как желательно, так и необходимо, но НАТО нельзя поступаться своими принципами или принимать решения за счет своих партнеров. В прошлом Россия действовала как партнер, в частности недавно в разгар экономического кризиса выделило кредит Исландии в размере 4 млрд евро. Однако в ответ на реакцию НАТО на российскую интервенцию Россия объявила, что приостанавливает военное сотрудничество с альянсом.

Партнерство. Грузинский конфликт мгновенно повлиял на программы партнерства НАТО, и министры иностранных дел НАТО приняли решения создать Комиссию НАТО-Грузия. Пока неясно, повлияет ли и каким образом война в Грузии на другое партнерство НАТО. Некоторые страны-партнеры НАТО, например, Швеция и Финляндия, выразили интерес в более близких отношениях с альянсом. Россия может выбрать более напористую политику в отношениях со странами-партнерами НАТО, особенно с членами СНГ, стремясь ослабить их связи с альянсом. Так или иначе, членам альянса предстоит выработать соответствующий политический ответ, который должен быть не реакцией на политику России, а отражать ценности и стратегические интересы НАТО.

Замороженные конфликты. Признание Россией независимости грузинских регионов Южной Осетии и Абхазии усиливает сепаратистские тенденции на территориях других неразрешенных конфликтов, особенно в Приднестровье и Нагорном Карабахе. В прошлом Москва поддерживала сепаратистов в Приднестровье, чем оказывала давление на Молдову и стремилась вовлечь ее в сферу российского влияния.

Расширение. Другим вопросам, оказывающим влияние на текущую ситуацию во взаимоотношениях НАТО и России, является действующая «политика открытых дверей» альянса, особенно относительно Грузии и Украины. В Бухаресте лидеры НАТО декларировали, что обе страны в один прекрасный день присоединятся к альянсу. Однако пока не ясно, уменьшила ли грузинская война шансы Грузии, а также и Украины, стать членами НАТО или наоборот, ускорила этот процесс. Расширение НАТО не направлено против России, и ПДЧ не предназначен для того, чтобы раздражать Москву, но мы обязаны понять, что восприятие этих процессов в последнее время различно. Интервенция в Грузии пользовалась широкой общественной поддержкой среди российского населения и сделала националистические тенденции в стране более явными. Расширение альянса имеет целью усилить безопасность государств-членов НАТО и стабилизировать ситуацию в евроатлантическом регионе.

Статья 5 является основной в аспекте «политики открытых дверей». Российская интервенция в Грузию напоминает о том, что в статье 5 Вашингтонского договора говорится о защите НАТО территории стран-членов от вооруженной агрессии, что остается основным принципом альянса. Сделает ли дальнейшее расширение альянса сильнее или приведет к новым вызовам и рискам? А если защита от вооруженного вторжения более не является риском второго плана, какие ресурсы и приоритеты следует установить НАТО для опера-

ций, проводимых на других территориях? Акцент НАТО на таких операциях остается в силе, однако членам НАТО следует обсудить и согласовать необходимый баланс между операциями за пределами территорий и защитой от внешнего нападения. Это особенно актуально для стран, которые имеют ограниченные вооруженные силы, например, государства Балтии, и которые географически более подвержены угрозам безопасности. В этом контексте альянсу следует перераспределить обязательства и оборонные расходы.

Энергетическая безопасность. Альянс может помочь членам НАТО в вопросах энергетической безопасности, предоставляя широкий набор необходимых инструментов и политическую солидарность, включая механизмы оценки угроз и обмен разведывательной информацией. Россия неоднократно использовала нефть и газ для стратегических политических целей. Согласно докладу Шведского агентства оборонных исследований, с 1991 г. со стороны России имело место более 55 намеренных задержек в поставках газа, представляющих угрозу, и принудительных корректировок цен, и только 11 из них не были связаны с политикой. ЕС выражает желание сотрудничать с Россией, но также ищет пути диверсификации поставок. Производители нефти и газа каспийского региона и европейские потребители выражают желание проложить трубопроводы в обход России. Однако российская вооруженная интервенция в Грузии сделала перспективу транспортировки нефти через трубопровод Баку-Тбилиси-Джейхан и другими обходными путями менее привлекательной.

Новые угрозы. Существующее напряжение в отношениях между НАТО и Россией из-за грузинской войны также поднимает вопрос, насколько эффективно члены альянса могут отвечать на новые угрозы, такие как распространение ОМП, противоракетная оборона России, терроризм и кибератаки, и чтобы успешно противостоять им, необходимо тесное сотрудничество с возможно большим числом партнеров.

РЕАЛИСТИЧЕСКИЙ ПОДХОД

В кратко- и среднесрочной политической повестке дня будут доминировать операции в Афганистане и российская вооруженная интервенция в Грузии. Относительно Афганистана следует отметить, что ситуация в аспектах безопасности постоянно ухудшается несмотря на любые предпринятые меры, и нельзя с уверенностью сказать, когда это прекратится. Для того чтобы достичь успеха в этой стране, нам необходимо более эффективное афганское правительство, лучшая координация международной помощи и региональная стабильность, особенно в афгано-пакистанских отношениях. Дополнительные воинские подразделения, особенно США, должны компенсировать нехватку в боевых частях, но неясно, насколько это будет эффективным. Члены НАТО должны перераспределить между собой расходы и риски с целью исправить ситуацию. Некоторые члены альянса делают больше, чем обязуются, в то время как другим необходимо сделать существенно больший вклад, и это противоречие должно быть разрешено. Пока всеобъемлющий подход НАТО к вопросам безопасности осуществляется эффективно. Подписание совместной Декларации между НАТО и ООН вселяет оптимизм, но над более близким сотрудничеством НАТО и ЕС необходимо еще работать, как и над эффективной координацией усилий с НГО. В настоящее время основной проблемой является неэффективность и отсутствие подотчетности афганского правительства. Альянс и международное сообщество должны срочно заняться этой проблемой и не стесняться при необходимости использовать дипломатические и финансовые рычаги с целью продвижения политических реформ в Афганистане.

Ухудшение отношений НАТО и России, которое последовало за вооруженной агрессией Москвы в Грузии в августе 2008 г., являются важным компонентом политической повестки

дня альянса. В результате этой акции Россия воспринимается не как ключевой союзник, а как нечто непонятное. Война в Грузии вновь напомнила о важности 5-й статьи Вашингтонского договора. Некоторые члены альянса акцентируют на основной задаче НАТО – территориальной обороне государств-членов и считают необходимым выделение больших средств на планирование и маневры. НАТО нуждается в более открытых и реалистических дебатах по поводу связей с Россией. Их улучшение будет зависеть от того, насколько обе стороны считают это сотрудничество необходимым и желательным. С точки зрения Докладчика альянс должен максимально тесно работать с Россией. Однако это сделать затруднительно из-за того, что не полностью выполнены соглашения, подписанные под президентством Франции в ЕС 12 августа и 8 сентября 2008 г.

НАТО необходимо определить свои приоритеты в меняющемся пространстве безопасности. И хотя альянс уже разработал пакет соответствующих документов, без учета вышеописанных аспектов он не сможет успешно сдерживать новые угрозы безопасности. НАТО как организации необходимо решить три основных вопроса. Первое – повысить коллективную военно-организационную эффективность. Второе – развивать связи с другими международными игроками для того, чтобы военная деятельность НАТО во имя безопасности и стабильности осуществлялась в более широких международных рамках. Третье – НАТО необходимо определить новые сферы деятельности и начать работу в них с целью эффективного сдерживания будущих угроз. Необходим пересмотр Стратегической концепции 1999 г. С точки зрения Докладчика, радикальные изменения в политике не требуются, необходимо обновить Стратегическую концепцию 1999 г. и согласовать ее с Всеобщим политическим руководством, принятым в 2006 г. на саммите в Риге. Нам необходим сжатый и емкий документ, где зафиксированы и объяснены населению и партнерам будущие роли и миссии НАТО. Будущая Стратегическая концепция также должна отражать тот факт, что НАТО переживает военную трансформацию в комплексе с глубокими политическими преобразованиями, которые в целом необходимы для улучшения политической координации между членами альянса, а также с партнерами и международными организациями.

15 ноября 2008 г.



ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПА НАТО

ЭДИНБУРГ, НОЯБРЬ 2009 (РЕЗОЛЮЦИИ 375 – 380)

РЕЗОЛЮЦИЯ 375 ОТНОСИТЕЛЬНО ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕГО И СКООРДИНИРОВАННОГО ОТВЕТА НА ПИРАТСТВО У БЕРЕГОВ СОМАЛИ

*Представлено Комитетом по гражданскому измерению безопасности
и одобрено Пленарной ассамблеей во вторник,
17 ноября 2009 г. в Эдинбурге, Великобритания.*

Ассамблея

1. *Выражает озабоченность* по поводу большого числа атак пиратов по всему земному шару, но особенно у берегов Сомали и в этом регионе;
2. *Признает*, что пиратство представляет серьезную угрозу свободе мореплавания, международному судоходству и другой коммерческой активности в международных водах, обеспечению гуманитарной помощи, безопасности граждан стран-членов альянса, а также создает зону нестабильности и опасности в регионе;
3. *Выражает уверенность*, что предотвращение пиратства и борьба с ним являются, в первую очередь, ответственностью береговых держав, и что главной целью международной помощи является поддержка этих стран в выполнении указанных задач;
4. *Приветствует* национальные и международные силы, действующие у берегов Сомали в соответствии с полномочиями, наделенными Переходным федеральным правительством Сомали и Советом безопасности Организации объединенных наций;
5. *Высоко оценивает* отличный уровень тактической координации между действующими подразделениями ВМС, особенно между CTF 151, EU NAVFOR и силами НАТО;

6. *Одобрят* усилия морских перевозчиков, направленные на повышение уровня самообороны судов против атак пиратов и согласование лучшего практического опыта судоходства с международными морскими правилами;
7. *Выражает убеждение*, что борьба против пиратства у берегов Сомали требует всеобъемлющего подхода, объединяющего дипломатию, размещение военно-морских сил, осуществление помощи, а также всех участвующих субъектов;
8. *Подчеркивает* необходимость уделить внимание причинам возникновения пиратства, а также факторам, способствующим его процветанию у берегов Сомали;
9. *Акцентирует* на важности помощи государственным институтам Сомали с целью консолидации норм права, построению функционирующего и подотчетного сектора безопасности, а также эффективной независимой судебной системы;
10. *Подчеркивает* важность развития регионального сотрудничества с целью противостоять пиратству и приветствует принятие Джибутийского кодекса поведения;
11. *Подчеркивает* необходимость создания НАТО общих юридических рамок, позволяющих передавать подозреваемых в пиратстве государствам, которые выразят желание осуществлять правосудие и наказание.
12. *Требует* от правительств и парламентов членов альянса, а также соответствующих структур НАТО:
 - a) в полной мере поддерживать все усилия Переходного федерального правительства Сомали и ООН, направленные на достижение политической стабильности и устойчивого экономического развития в Сомали;
 - b) пересмотреть национальные законодательства в отношении пиратства с учетом полного внедрения в национальное законодательство положений Конвенции ООН по морскому праву и других соответствующих документов международного права, включая осуществление универсальной юрисдикции в отношении подозреваемых в пиратстве;
 - c) рассмотреть результаты трансферных соглашений со странами региона в поддержку антипиратских операций НАТО;
 - d) произвести оценку затрат и преимуществ учреждения международного трибунала над подозреваемыми в пиратстве;
 - e) дальнейшее развитие юридических механизмов, направленных на расширение возможностей преследования в судебном порядке и допросов подозреваемых в пиратстве в более широком регионе;
 - f) отслеживать и прекращать движение средств и оружия, которые идут на поддержку пиратов;
 - g) использовать все доступные средства для того, чтобы быть уверенными, что деньги, которые получают пираты, не идут на поддержку терроризма, а если это имеет место – предпринять все необходимые шаги для предотвращения этого явления;
 - h) провести работу с морскими перевозчиками, направленную на повышение уровня самообороны судов против атак пиратов и на согласование лучшего практического опыта судоходства с международными морскими правилами;
 - i) повысить текущий уровень присутствия военно-морских сил в регионе;
 - k) обеспечить дополнительные средства воздушного наблюдения, особенно размещение систем НАТО АВАКС, а также большее участие беспилотных летательных аппаратов и использование материальной базы Европейского космического агентства и других спутниковых операторов;

- л) интенсифицировать усилия в общественной дипломатии с целью объяснить необходимость размещения международных военно-морских сил у побережья Сомали;
- м) продолжать усилия с целью лучшей координации действий национальных и международных военно-морских сил, включения в координационные механизмы всех участвующих военно-морских сил, например, Единая группа наблюдения и борьбы с конфликтами, а также относительно Международного рекомендованного транзитного коридора;
- н) искать пути привлечения стран-партнеров НАТО, а также контактных стран в борьбе с пиратами в рамках более систематического и структурированного сотрудничества;
- о) избегать дублирования усилий и искать пути наиболее четкой координации двух- и многосторонних инициатив с целью построения регионального морского правоохранительного потенциала;
- р) тщательно анализировать действия альянса у побережья Сомали, фокусируясь на оценивании его достижений и реальных изменений, а не на удовлетворении амбиций, проводить хорошо информированные дискуссии относительно морской стратегии и Стратегической концепции альянса;
- г) рассмотреть, в рамках общих дискуссий относительно долгосрочной роли НАТО в обеспечении безопасности на море, возможности и перспективы практического сотрудничества с Европейским союзом, а также с другими многонациональными структурами, особенно с Объединенными военно-морскими силами.

РЕЗОЛЮЦИЯ 376 ОТНОСИТЕЛЬНО ТВЕРДЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ НАТО В АФГАНИСТАНЕ

*Представлено Комитетом по обороне и безопасности
и одобрено Пленарной ассамблеей во вторник,
17 ноября 2009 г. в Эдинбурге, Великобритания.*

Ассамблея

1. *Подтверждает* критическую важность миссии НАТО в Афганистане и то, что ее успех является решающим для наших наций, а также для будущего благосостояния народа Афганистана;
2. *Акцентирует* на стратегической важности предотвращения повторного превращения Афганистана в рай для международных террористов, в наркострану и дестабилизирующий фактор всего стратегически важного региона;
3. *Подчеркивает*, что Всеобъемлющий стратегический политико-военный план, пересмотренный на саммите в Страсбурге/Келе Глав стран и правительств НАТО, содержит четкую направленность действий и дорожную карту с целью достижения успеха в Афганистане;
4. *Высоко оценивает* тот факт, что наши вооруженные формирования действуют в самых неблагоприятных условиях отдавая все почести тем, кто отдал свои жизни или был ранен во время этой миссии;
5. *Высоко оценивает* возрастающую роль вооруженных сил Афганистана в операциях по обеспечению безопасности страны и понесенные ими большие жертвы;

6. *Приветствует* возобновление конструктивного диалога и сотрудничества между афганскими и пакистанскими государственными служащими всех уровней, включая Анкарский процесс;
7. *Отмечает* возрастающую озабоченность по поводу ухудшения ситуации в аспектах безопасности в Афганистане;
8. *Принимает во внимание* решительные оценки, сделанные командующим Международных сил в Афганистане генералом Стенли МакКристалом, и нестабильный политический процесс, который в настоящее время идет в Кабуле;
9. *Полностью поддерживает* успешные усилия войск НАТО, направленные на уменьшение жертв среди гражданского населения, и глубоко скорбит по поводу случайных смертей афганских граждан, которые имели место в результате некоторых операций НАТО;
10. *Твердо осуждает* террористическую тактику мятежников, которые намеренно убивают мирных жителей и регулярно используют их в качестве живого щита для своей преступной деятельности;
11. *Подчеркивает*, что роль НАТО в Афганистане жестко ограничена созданием защищенного и безопасного пространства, что включает в себя борьбу против террористов и нелегального производства и распространения наркотиков, что требует усилий в экономической и политической сферах со стороны других международных структур с целью обеспечения приемлемого, всеобъемлющего и устойчивого развития;
12. *Признает*, что социальное и экономическое развитие афганского народа является ключевым условием для создания безопасного и стабильного Афганистана;
13. *Подчеркивает* важность роли Вспомогательной миссии ООН в Афганистане в координации действий многонациональных сил;
14. *Подчеркивает* необходимость деятельности легитимной, компетентной, умелой и эффективной власти, а также создание нового правительства, способного обеспечить национальное единство;
15. *Призывает* афганское правительство приложить больше усилий, направленных на обеспечение справедливых и свободных выборов, а в дальнейшем – на улучшение руководства и борьбу с коррупцией;
16. *Признает* важность наличия сильных, демократически контролируемых и хорошо оснащенных афганских сил безопасности для создания защищенной и безопасной страны;
17. *Признает* возрастающую важность роли НАТО в подготовке и оснащении афганских войск, которые должны на долгое время обеспечить безопасность Афганистана;
18. *Приветствует* отправку дополнительных воинских контингентов некоторых стран-членов НАТО, но при этом призывает весь альянс справедливо разделить траты и риски наших коллективных решений;
19. *Требует* от правительств и парламентов членов Североатлантического альянса:
 - a) подтвердить свои нынешние и прошлые обязательства помогать правительству Афганистана обеспечить безопасное и стабильное пространство для своих граждан, предотвратить эскалацию угроз территории страны, а также ее гражданам и всем другим народам, и в дальнейшем увеличивать экономическую поддержку социально и экономического развития;
 - b) поддерживать и развивать подход, предложенный Командующим международных сил в Афганистане, который ставит безопасность афганских граждан главной целью коллективных усилий;

- с) поддерживать в качестве абсолютного приоритета человеческие ресурсы, оснащение и финансирование, необходимые для ускоренного развития афганских национальных сил безопасности и для обеспечения эффективной деятельности законных властей Афганистана на всей территории страны.

РЕЗОЛЮЦИЯ 377 ОТНОСИТЕЛЬНО ВЫХОДА ИЗ ГЛОБАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

*Представлено Комитетом по экономике и безопасности
и одобрено Пленарной ассамблеей во вторник,
17 ноября 2009 г. в Эдинбурге, Великобритания*

Ассамблея

1. *Признает*, что нынешний глобальный экономический кризис, вероятно, является самым большим экономическим и политическим вызовом, с которым столкнулось западное общество со времен Второй мировой войны;
2. *Допускает*, что этот кризис отражает серьезные недостатки в регулировании западного финансового рынка, в частности, недостаточную международную координацию в создании правил деятельности, плохо регулируемые финансовые рынки, неадекватные процессы оценивания и нездоровую политику вознаграждения, имеющее место в ведущих финансовых институтах, которые часто работают лишь во имя взаимного обогащения, но не для эффективного выделения ресурсов;
3. *Отмечает*, что кризис также отражает произошедшие во всем мире серьезные исторические изменения, которые включают в себя растущий плюрализм международных систем, и что существует необходимость прилагать глобальные усилия с привлечением возможно большего числа игроков;
4. *Признает*, что кризис негативно повлиял на фискальные основы многих государств-членов НАТО, причем не только в Центральной и Восточной Европе, а также на национальные оборонные структуры, которые в близко - и среднесрочной перспективе столкнутся с серьезными ограничениями в финансировании;
5. *Признает*, что монетарная и фискальная политика некоторых стран-членов создала избыточную ликвидность, которой финансировались дутые активы в США и в других странах;
6. *Приветствует* экстренную реакцию западных правительств, направленную на предотвращение депрессии, включая усилия по исправлению банковского баланса и обеспечению ликвидности мировой экономики, и поддерживающую фискальные и монетарные меры;
7. *Признает* наличие слабых мест международного экономического порядка, например, структурную зависимость от американского потребителя, что является глобальным двигателем роста, быстрый рост фискального дефицита, наличие неликвидных активов на банковских балансах и недостаточное регулирование;
8. *Признает*, что кризис ударил по развивающемуся миру уменьшением активов для кредитования, торговых возможностей и помощи, и что его последствием стал значительный рост цен на энергию и продовольствие, что особенно сильно повлияло на бедные страны;

9. *Приветствует* созыв «Большой двадцатки», которая заметно лучше, чем «Большая семерка» справляется с координацией самых больших экономик мира;
10. *Выражает согласие* с тем, что надлежащее функционирование рынков требует адекватного правительственного регулирования и надзора;
11. *Выступает* против любых протекционистских мер, которые могут усложнить восстановление;
12. *Сожалеет* об огромном ущербе, который кризис причинил рабочим, лишившимся своих рабочих мест, столкнувшимся с огромными трудностями в поисках новой работы, потому что рынки труда восстанавливаются последними в условиях финансового кризиса;
13. *Выражает* озабоченность в том, что рецессия негативно повлияла на глобальную безопасность, и что наибольшему риску подвергаются бедные страны, где миллионы живут в нищете;
14. *Отмечает*, что уже есть первые признаки экономического выздоровления, которые сейчас должны всячески поддерживаться и развиваться;
15. *Требует* от правительств и парламентов членов Североатлантического альянса:
 - a) обеспечивать достаточную ликвидность экономической системы, что необходимо в сложный момент перехода от кризиса к росту;
 - b) развивать стратегии выхода путем осуществления программ стимулирования, которые создадут прочную базу восстановления экономики, и принять программы среднесрочных мер по оздоровлению бюджета;
 - c) поддерживать сбережения в период роста с целью уменьшить риск возникновения циклов бумов и спадов и создавать резервы для будущих экономических спадов;
 - d) создавать стратегии оптимальной занятости рабочих, а если это не увенчалось успехом, их подготовки для другой деятельности и поддержки выше черты бедности, осуществляя это таким путем, который не будет подрывать их перспективы занятости;
 - e) удвоить усилия по международной экономической координации, привлекать развивающиеся страны к этому процессу и обеспечить, чтобы стратегии восстановления были устойчивыми на всем пространстве;
 - f) противостоять протекционизму, потому что свободная торговля является испытанным и надежным средством обеспечения роста и процветания;
 - g) преодолевать препятствия, которые блокируют успешные договоренности Торгового раунда в Дохе;
 - h) координировать банковские реформы, гарантируя, что регулирующие меры по поддержке структур, оказавшихся в тяжелом положении, не привели к быстрому скатыванию на дно и уязвимости экономики перед будущими кризисами;
 - i) гарантировать, чтобы финансы, выделяемые на безопасность в условиях рецессии, не подвергались серьезному урезанию, и что более глубокое сотрудничество в сфере поставок будет способствовать накоплению сбережений, не жертвуя при этом потенциалом;
 - k) сохранить международные бюджеты помощи, используемые в условиях кризиса особенно для поддержки государств, которые наиболее пострадали от него;
 - l) признать, что ситуация, возникшая в результате продовольственного кризиса, не изменилась в лучшую сторону, и политика должна быть направлена на обеспечение продовольствием сотни миллионов людей, живущих за чертой бедности;

16. *Призывает* Секретариат НАТО предоставить Комитету по экономике и безопасности ПА НАТО ежегодный отчет, который будет содержать:

- а) расходы на оборону каждого государства-члена на ближайшее и отдаленное будущее;
- б) финансовые и человеческие ресурсы, которые каждое государство-член могут выделить на операции НАТО.

РЕЗОЛЮЦИЯ 378 ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИВЛЕЧЕНИЯ ПАКИСТАНА

*Представлено Политическим комитетом
и одобрено Пленарной ассамблеей во вторник,
17 ноября 2009 г. в Эдинбурге, Великобритания*

Ассамблея

1. *Осознает*, что афгано-пакистанская граница служит главным маршрутом для беженцев и поставок незаконным вооруженным формированием Талибана и Аль-каиды, действующим в обеих странах;
2. *Признает* важность влияния Пакистана и его власти на стабилизацию в Афганистане и во всем ближайшем регионе;
3. *Выражает* озабоченность в связи с тем, что ситуация в аспектах безопасности в Пакистане неустойчива и ухудшается из-за присутствия большого числа внутренних перемещенных лиц;
4. *Отмечает*, что Пакистан страдает из-за высокой инфляции, значительного неравенства в доходах и хронической нехватке средств для государственной инфраструктуры и образования, особенно на пограничных территориях;
5. *Признает*, что консолидирующая демократизация в условиях возрастающей активности незаконных вооруженных формирований будет долгим и болезненным процессом;
6. *Поддерживает* усилия Исламабада, направленные на ликвидацию находящихся на территории страны баз экстремистов, которые действуют в соседних Афганистане и Индии;
7. *Отмечает*, что пакистанское правительство и вооруженные силы изменили свою политику по вовлечению пакистанского Талибана;
8. *Выражает убеждение*, что развитие Пакистаном скоординированного и реального сотрудничества и связей, особенно с Афганистаном, Индией, Ираном, является важнейшим фактором региональной глобальной безопасности и стабильности;
9. *Одобряет* всеобъемлющий военный, политический и экономический подход США и стран НАТО по отношению к Афганистану и Пакистану крайне необходим для борьбы с экстремистами;
10. *Признает* значительное увеличение помощи Пакистану, особенно со стороны США;
11. *Требуется* от правительства и парламента Пакистана:
 - а) усилить борьбу против местных и международных незаконных вооруженных формирований и внедрить более эффективный национальный и международный подход к их уничтожению в пределах границ;

- b) добиться стабильности и безопасности на всей территории Пакистана путем утверждения норм права и улучшением подотчетности и прозрачности деятельности правительственных институтов;
12. *Требует* от правительств и парламентов членов Североатлантического альянса:
- a) поддержать Пакистан в борьбе с экстремистами путем развития и расширения деятельности по подготовке и образованию офицерского корпуса страны;
 - b) оказать Пакистану обещанную поддержку и, по возможности, усилить ее;
 - c) поощрять и поддерживать долгосрочные усилия Пакистана в борьбе с бедностью, безработицей и неразвитостью путем оказания экономической помощи;
 - d) подтвердить свои намерения и долгосрочные обязательства, необходимые для того, чтобы Пакистан мог гарантировать собственную безопасность;
 - f) поощрять Пакистан и Индию к открытому диалогу по Кашмиру, что позволило бы Исламабаду передислоцировать свои войска с границы с Индией к границе с Афганистаном.

РЕЗОЛЮЦИЯ 379 ОТНОСИТЕЛЬНО ПОДТВЕРЖДЕНИЯ ПОЛИТИКИ ОТКРЫТЫХ ДВЕРЕЙ

*Представлено Политическим комитетом
и одобрено Пленарной ассамблеей во вторник,
17 ноября 2009 г. в Эдинбурге, Великобритания*

Ассамблея,

1. *Подтверждает*, что альянс открыт для любой демократической европейской страны, которая выражает желание и имеет возможность следовать принципам Вашингтонского договора и готова внести свой вклад в мир и стабильность Евroatлантического региона;
2. *Подчеркивает*, что политика открытых дверей НАТО была успешной в вопросах распространения безопасности и стабильности как в евроатлантическом регионе, так и вне его;
3. *Акцентирует* на праве любого суверенного государства придерживаться своего собственного курса зарубежной политики, и никакая третья сторона не имеет право налагать вето на этот процесс;
4. *Выражает* благодарность странам-кандидатам на вступление в альянс за их вклад в операции, проводимые НАТО;
5. *Напоминает*, что приглашение Бывшей югославской республике Македония* присоединиться к НАТО будет выдвинуто сразу после того, как будет принято взаимоприемлемое решение относительно ее названия;
6. *Признает* значительный прогресс, который был достигнут в реформировании политики экономики и сектора безопасности четырьмя странами-кандидатами – Боснией и Герцеговиной, Грузией, Черногорией и Украиной;
7. *Подчеркивает*, что принятие в альянс является событием, которое обязывает страны-кандидаты продолжать процессы реформирования;

* Турция признает Республику Македония по ее конституционному названию.

8. *Требует* от правительств и парламентов Боснии и Герцеговины, Грузии, Черногории и Украины:
 - а) продолжать усилия по реформированию, направленные на укрепление демократических институтов, гражданского общества, норм права и рыночной экономики;
 - б) обеспечить эффективное разделение исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти;
 - с) обеспечить защиту прав человека и основных свобод;
 - д) демонстрировать необратимость процессов реформирования;
9. *Требует* от правительства и парламента Бывшей югославской республики Македония продолжать использовать инструменты ПДЧ для проведения необходимых реформ одновременно с выработкой взаимоприемлемого решения по поводу названия страны с целью полноправного членства в НАТО;
10. *Требует* от правительств и парламентов членов Североатлантического альянса подтвердить приверженность политике открытых дверей и помогать странам-кандидатам на их пути к членству в альянсе.

РЕЗОЛЮЦИЯ 380 ОТНОСИТЕЛЬНО УСИЛЕНИЯ РЕЖИМА НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ И СВЯЗАННЫХ С НИМ ТЕХНОЛОГИЙ

*Представлено Комитетом по науке и технологиям
и одобрено Пленарной ассамблеей во вторник,
17 ноября 2009 г. в Эдинбурге, Великобритания*

Ассамблея

1. *Выражает убеждение*, что ядерная безопасность является одним из основных компонентов глобальной безопасности;
2. *Поддерживает* основную роль Договора о нераспространении ядерного вооружения (ДНЯВ) в осуществлении глобального режима нераспространения;
3. *Акцентирует* на своей поддержке других международных инструментов обуздания ядерного распространения, включая Международное агентство по ядерной энергии (МАГАТЭ), Инициативу по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения (ИБОР-ОМУ), Резолюцию Совета безопасности ООН №1540, Глобальную инициативу по борьбе с ядерным терроризмом и Программы сотрудничества Нанна-Лугара по уменьшению ядерной угрозы;
4. *Выражает сожаление*, что существующие режимы нераспространения содержат недостатки, включая неоднозначности по поводу прав на приобретение технологий двойного использования, а также отсутствие жестких механизмов, применяемых в случаях несоблюдения;
5. *Выражает твердую решимость*, что на Обзорной конференции ДНЯВ, которая состоится в 2010 г) все стороны согласятся с конкретными мерами, направленными на усиление режима, и что ошибки предыдущей конференции 2005 г) не будут повторены;

6. *Выражает убеждение*, что прогресс в сферах поэтапного ядерного разоружения, ядерного нераспространения и мирного использования ядерной энергии должен идти параллельно;
7. *Горячо одобряет* долгосрочную перспективу безъядерного мира, представленную администрацией США;
8. *Приветствует* усилия, предпринятые правительствами США, России, Великобритании и Франции по сокращению своих ядерных арсеналов;
9. *Выражает тревогу* по поводу продолжающегося полного пренебрежения, которое демонстрируют Исламская республика Иран и Корейская народно-демократическая республика в ответ на призывы международного сообщества заморозить основные элементы своих ядерных программ и полностью сотрудничать с МАГАТЭ;
10. *Выражает удовлетворение* относительно того, что ДНЯВ содержит мирные ядерные программы, и что интерес к использованию ядерной энергии, который выражают многие страны, в состоянии усилить их ядерную безопасность и внести свой вклад в достижение глобальных экологических целей;
11. *Подтверждает*, тем не менее, что использование ядерной энергии должно происходить только придерживаясь жестких стандартов безопасности и соответствующих инструментов надзора, включая всеобщее применение Дополнительного протокола, который гарантирует полный доступ инспекций МАГАТЭ и создание многонациональных центров обогащения ядерного топлива;
12. *Требуем* от правительств и парламентов членов Североатлантического альянса:
 - а) удвоить свои усилия с целью гарантировать, что Обзорная конференция ДНЯВ 2010 г) была успешной в деле усиления глобального режима нераспространения путем:
 - согласования под эгидой МАГАТЭ целевых, независимых санкций и процедур, которые могут быть применены против государств, присоединившихся к ДНЯВ, допустивших нарушения;
 - ратифицировать Дополнительный протокол МАГАТЭ – обязательное условие для любых передач ядерных технологий, материалов и экспертиз;
 - четко разъяснить, что использование ядерной энергии автоматически не предполагает доступ к технологиям двойного использования, таких как обогащение урана и разделение плутония;
 - повторить, что страна не сможет отозвать свое членство ДНЯВ без лишения всех выгод, которые можно получить будучи участником договора;
 - настаивать на том, мониторинг МАГАТЭ должен осуществляться и после прекращения членства страны в ДНЯВ на протяжении времени, необходимого для того, чтобы убедиться, что не было злоупотреблений;
 - ускорить развитие многонационального производства ядерного топлива, утилизацию и хранение отработанного ядерного топлива под эгидой МАГАТЭ;
 - гарантировать адекватное финансирование МАГАТЭ в интересах глобального использования ядерной энергии;
 - способствовать дальнейшему прогрессу в сфере ядерного разоружения, включая Договор о всеобщем запрете ядерных испытаний, переговоров по поводу Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДЗПРМ) и планировании дальнейшего сокращения арсеналов ядерного вооружения;
 - предлагать стимулы, имеющие цель убедить Индию, Израиль и Пакистан присоединиться к ДНЯВ;

- b) продолжать прямой диалог с иранским руководством, работая над решением, которое не позволило бы Ирану легитимизировать свою урановую программу, но учитывая широкие экономические интересы страны, увеличить дипломатические и экономические усилия, включая потенциальное использование жестких санкций против правительства Ирана, если на текущих переговорах не удастся прийти к приемлемому решению, не позволяющему Ирану развивать свой потенциал ядерного оружия;
- c) обеспечить выполнение Резолюции Совета безопасности ООН №1874, в которой призывается установить санкции против КНДР;
- d) подтвердить обязательства адекватного финансирования Программ сотрудничества Нанна-Лугара по уменьшению ядерной угрозы и Партнерства «Большой восьмерки» против распространения оружия и материалов массового поражения;
- e) повысить значимость вопроса нераспространения ядерного оружия на повестке дня Североатлантического совета и новой Стратегической концепции НАТО.



ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО (ПА НАТО)

ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО

Роль ассамблеи

Основанная в 1955 г. Парламентская ассамблея НАТО (ПА НАТО) работает как консультативная межпарламентская организация Североатлантического альянса.

Объединяя парламентариев Североатлантического альянса, Парламентская Ассамблея НАТО обеспечивает важное взаимодействие между НАТО и парламентами стран-участниц, помогая им достигать парламентского и общественного консенсуса по вопросам политики, проводимой альянсом.

Вместе с тем Ассамблея доводит до сведения парламентариев основные цели и задачи НАТО в сфере обеспечения безопасности и прозрачности политики альянса. Это, в первую очередь, помогает обеспечивать и усиливать трансатлантическое сотрудничество, которое является фундаментом Атлантического альянса.

С момента окончания холодной войны Парламентская ассамблея НАТО взяла на себя новую функцию, которая заключается в вовлечении в ее работу парламентариев из стран Центральной и Восточной Европы, которые хотели бы сотрудничать с НАТО. Такое взаимодействие имеет политическую и практическую важность и способствует усилению парламентской демократии во всем Евroatлантическом регионе, тем самым придавая большую гибкость и усиливая собственные программы НАТО по сотрудничеству и партнерству.

Штаб-квартира ПА НАТО находится в центре Брюсселя, в которой постоянно работают около 30 сотрудников Международного секретариата.

Как работает ассамблея

Парламентская Ассамблея НАТО состоит из 257 делегатов, представляющих 28 стран-членов альянса. Кроме них в ее состав входят делегаты из 14 стран-ассоциированных членов, Европарламента, четверо от региональных партнеров и средиземноморских стран-ассоци-

ированных членов, а также парламентские наблюдатели от 7 стран и 3 межпарламентских организаций.

Руководящим органом ПА НАТО является постоянный комитет, который состоит из глав каждой делегации-члена, президента, вице-президентов, казначея и Генерального секретаря.

Международный секретариат управляется Генеральным секретарем и отвечает за управление и деятельность всех комитетов, подкомитетов и других групп Ассамблеи.

В работе Ассамблеи участвуют 5 комитетов: комитет по гражданскому измерению безопасности, комитет по обороне и безопасности, комитет по вопросам безопасности и экономики, политический комитет и комитет по науке и технике. Они ответственны за рассмотрение всех актуальных вопросов в своих сферах деятельности. Также в работе Ассамблеи участвуют: Специальная группа по Средиземноморью и Среднему Востоку, которая призвана укреплять межпарламентский диалог и взаимопонимание со странами Среднего Востока и Северной Африки, а также межпарламентские комитеты НАТО-Украина и НАТО-Грузия, парламентский комитет НАТО-Россия, где лидеры делегаций-членов встречаются с лидерами Федеральной ассамблеи России в формате «29».

Доклады по результатам работы комитетов и подкомитетов представляются в форме проектов, которые обсуждаются на весенней сессии Ассамблеи. После обсуждения, внесения поправок и дополнений эти доклады подаются на утверждение ежегодной осенней сессией ассамблеи. Также на ежегодной сессии ассамблеи комитеты представляют свои политические рекомендации, которые утверждаются путем голосования на пленарном заседании ассамблеи и направляются в Североатлантический совет. Кроме ежегодных сессий комитеты и подкомитеты встречаются несколько раз в год на территории стран-членов или ассоциативных членов, где они проводят встречи с ведущими представителями правительств и парламентов, а также учеными и экспертами.

Финансирование

ПА НАТО непосредственно финансируется парламентами и правительствами стран-членов и ассоциативных членов, и административно и финансово независима от НАТО.

Программа Роуз-Рот

Основой работы Ассамблеи является программа Роуз-Рот по взаимодействию и партнерству между странами Центральной и Восточной Европы, которая со временем распространилась на весь евроатлантический регион. Целью данной программы является оказание помощи странам-партнерам, преимущественно Балкан и Южного Кавказа в осуществлении сложных политических и экономических реформ в переходный период.

Эта программа состоит из проведения серии семинаров по вопросам региональной и национальной безопасности и подготовительных программ для парламентариев. Ее цель — повышение осведомленности парламентариев, налаживание контактов и обмен опытом между парламентариями, проведение экспертиз. Особое внимание уделяется продвижению принципа демократического контроля над вооруженными силами и развитию механизмов организации эффективного парламентского наблюдения над деятельностью военного ведомства.

Парламентская программа для новичков

Парламентские программы для новичков разработаны для новых членов парламента стран НАТО и Евроатлантического совета по партнерству, а также для тех, кто начал

заниматься вопросами безопасности и внешней политики. Целью этой программы является глубокое ознакомление с функционированием и политикой НАТО и Верховного командования объединенных сил в Европе, а также с развитием взаимоотношений альянса со многими партнерами. Программа стартовала в 2000 г. и с тех пор ежегодно проводится в Брюсселе.

Парламентский трансатлантический форум

В связи с возрастающим интересом к трансатлантическим взаимоотношениям и политикой, проводимой Евроатлантическим союзом, Постоянный комитет ассамблеи в 2001 году принял решение организовать «Парламентский трансатлантический форум». Его цель — выявить природу разногласий в политике евро-атлантических стран и, по возможности, найти пути их устранения. В рамках форума проводятся встречи с руководителями администрации США и научными экспертами.

Заседания Форума проводятся ежегодно в Вашингтоне в сотрудничестве с Национальным институтом обороны и Атлантическим советом США.

Специальная группа по Средиземноморью и Среднему Востоку¹

В процессе деятельности ассамблеи в 1995 г. была образована Средиземноморская специальная группа, целью которой было налаживание политического диалога с законодателями стран Среднего Востока и Северной Африки. Программа постепенно расширилась, ассамблеей на разных уровнях были установлены связи с парламентами девяти стран юга и востока Средиземноморья: Алжиром, Кипром, Египтом, Израилем, Иорданией, Мальтой, Марокко, Тунисом, Мавританией, а также Законодательным советом Палестины. Были установлены первые контакты с некоторыми странами Персидского залива.

Ежегодная активность группы включает в себя посещения одной страны-регионального партнера и средиземноморских стран-ассоциированных членов, два семинара, один из которых проводится в Неаполе совместно с итальянским парламентом. Целью этих визитов и семинаров является повышение информированности парламентариев о проблемах региона, продвижение политического диалога между парламентариями и распространение новейшего практического опыта и экспертных оценок среди законодателей стран Среднего Востока и Магриба.

Сессии

Ежегодно проводятся две сессии – весенняя и осенняя, причем в разных странах.

2010

Весенняя сессия	28 мая — 1 июня,	Рига, Латвия
Ежегодная сессия	12—16 ноября,	Варшава, Польша

2011

Весенняя сессия	27— 31 мая,	Варна, Болгария
Ежегодная сессия	7—11 ноября,	Бухарест, Румыния

¹ Ранее называвшаяся Средиземноморской специальной группой.

ЧЛЕНСТВО В АССАМБЛЕЕ

Делегации-члены

<i>Страны-члены</i>	<i>Кол-во делегатов</i>
США	36
Франция	18
Германия	18
Италия	18
Великобритания	18
Канада	12
Польша	12
Испания	12
Турция	12
Румыния	10
Бельгия	7
Чехия	7
Греция	7
Венгрия	7
Нидерланды	7
Португалия	7
Болгария	6
Дания	5
Норвегия	5
Словакия	5
Хорватия	5
Литва	4
Албания	4
Эстония	3
Исландия	3
Латвия	3
Люксембург	3
Словения	3
28	257

Ассоциативные делегации

Россия	10
Украина	8
Австрия	5
Азербайджан	5
Сербия	5
Швеция	5
Швейцария	5
Финляндия	4
Грузия	4
Армения	3
Босния и Герцеговина	3
Молдова	3
Черногория	3
Бывшая югославская республика Македония ²	3
14	66

Делегация Европейского парламента

	10
--	----

Делегации региональных партнеров и средиземноморских ассоциативных членов

Алжир	3
Марокко	3
Израиль	3
Иордания	3
4	12

² Турция признает Республику Македония по ее конституционному названию.

Делегации парламентских наблюдателей

Австралия	2
Египет	2
Япония	2
Казахстан	2
Законодательный совет Палестины	2
Тунис	2
Южная Корея	2
7	14

Делегации межпарламентской ассамблеи

ПА ОБСЕ	2
ПАСЕН	2
Европейская/Западноевропейская ассамблея по безопасности и обороне (ЕАБО/ЗЕА)	2
3	6

Комитеты, подкомитеты и рабочие группы

Комитет по гражданскому измерению безопасности

Подкомитет по демократическому управлению

Комитет по обороне и безопасности

Подкомитет по будущему потенциалу безопасности и обороны

Подкомитет по сотрудничеству в трансатлантической обороне и безопасности

Комитет по безопасности и экономике

Подкомитет по экономическому сотрудничеству и объединению между Западом и Востоком

Подкомитет по трансатлантическим экономическим связям

Политический комитет

Подкомитет по партнерству НАТО

Подкомитет по трансатлантическим связям

Комитет по науке и технике

Подкомитет по энергетической и экологической безопасности

Специальная группа по Средиземноморью и Среднему Востоку

Парламентский комитет НАТО-Россия

Межпарламентский комитет Украина-НАТО

Межпарламентский комитет Грузия-НАТО

Члены бюро ассамблеи

Президент

Джон Таннер (США)

Вице-президенты

Ассен Агов (Болгария)

Жан-Мишель Бучерон (Франция)

Джейн Корди (Канада)

Свен Миксер (Эстония)

Хендрик Жан Ормель (Нидерланды)

Казначей

Пьер Клод Нолин (Канада)

Генеральный секретарь

Девид Хоббс (Великобритания)



NATO Parliamentary Assembly

3 Place du Petit Sablon | B -1000 Brussels

Tel. : + 32 (0) 2 513 2865 | Fax: + 32 (0) 2 514 1847

E-mail: press@nato-pa.int

Web site: www.nato-pa.int



Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС, *the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*)

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одним из ведущих мировых институтов в сфере реформирования сектора безопасности (РСБ) и управления сектором безопасности (УСБ).

ДКВС осуществляет консультативную поддержку в различных странах, а также — практические программы помощи и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует лучший практический опыт, выработывает политические рекомендации с целью обеспечения эффективного демократического управления сектором безопасности.

Преимущества ДКВС:

- ✓ нейтральность и беспристрастность;
- ✓ сочетание сильного оперативного потенциала с политически ориентированными исследованиями;
- ✓ гибкость и межправительственная поддержка;
- ✓ экспертиза по полному спектру вопросов, связанных с РСБ и УСБ.

Организация

ДКВС был основан в 2000 г. правительством Швейцарии. ДКВС является международной организацией, в состав которой входят 53 государства-члена и кантон Женева. Главными подразделениями ДКВС являются: Отдел Европы, Отдел Среднего Востока и Африки, Отдел исследовательских и специальных программ. Штат насчитывает более 100 сотрудников, которые представляют более чем 30 стран.

Главный офис ДКВС расположен в Женеве, Швейцария. ДКВС также имеет постоянно действующие офисы в Бейруте, Брюсселе, Любляне и Рамаллахе.

Больше информации содержится на сайте ДКВС www.dcaf.ch.

Тематические программы

1. Программа по управлению безопасностью

помогает международному сообществу в развитии норм, концепций и политики РСБ и УСБ.

2. Программа правительственных консультаций

предоставляет консультационную поддержку в вопросах реформирования сектора безопасности.

3. Программа помощи парламенту

способствует развитию законодательных рамок, консультирует парламенты и проводит подготовку парламентариев и сотрудников с целью усиления демократического контроля над сектором безопасности.

4. Программа оборонного реформирования

разрабатывает программы и продукты с целью поддержки реформирования оборонной сферы в странах переходного периода.

5. Программа безопасности границ

предоставляет помощь в организации структур, обеспечивающих пограничную охрану.

6. Программа реформирования спецслужб

предоставляет помощь в реформировании спецслужб с целью внедрения механизмов подотчетности.

7. Программа реформирования полиции

предоставляет помощь странам переходного периода в реформировании полиции.

8. Программы гражданского общества

осуществляют помощь структурам гражданского общества и средствам массовой информации в построении механизмов контроля над сектором безопасности.

9. Программы по гендерной и детской безопасности

интегрирования гендерного измерения в повестку дня РСБ и УСБ.

Региональные программы

1. Программы по Юго-Восточной Европе

всеобъемлющие программы РСБ в странах Западных Балкан, которые фокусируются на сотрудничестве в сфере региональной безопасности, безопасности границ и реформировании полиции, а также на парламентском контроле и подотчетности спецслужб.

2. Программа по новым независимым странам

реформирование обороны, спецслужб и полиции, разработка программ и механизмов контроля для парламентариев, институтов омбудсменов, структур гражданского общества и сектора безопасности на Кавказе, в Центральной Азии, Украине и Молдове.

3. Программа по странам Среднего Востока и Северной Африки

распространение стандартов РСБ и УСБ и помощь в развитии механизмов надзора на уровне исполнительной и законодательной ветвей власти, а также гражданского общества в арабском регионе, особенно в Палестине и Ливане.

4. Программа по странам Африки

внедрение стандартов РСБ и УСБ и помощь в развитии механизмов надзора на уровне законодательной ветви власти, а также гражданского общества в Западной и Южной Африке

ДКВС также осуществляет проекты, связанные с РСБ в Азии (Афганистан, Непал, страны тихоокеанского побережья Азии, Юго-Восточная Азия, в частности Индонезия), а также в Латинской Америке.

Международная команда консультантов по вопросам сектора безопасности (МККВСБ)

Международная команда консультантов по вопросам сектора безопасности ДКВС предоставляет помощь мировому сообществу в разработке, внедрении, оценивании и развитии программ РСБ, МККВСБ осуществляет подготовку и поддержку в создании соответствующих механизмов согласно с общепризнанной мировой практикой.

Больше информации относительно МККВСБ содержится на сайте ДКВС www.dcaf.ch.

Государства-члены ДКВС

Албания	Эстония	Македония	Швеция
Аргентина	Финляндия	Мальта	Швейцария
Армения	Франция	Молдова	Турция
Австрия	Женева (кантон)	Черногория	Украина
Азербайджан	Грузия	Нидерланды	Великобритания
Беларусь	Германия	Нигерия	США
Бельгия	Греция	Норвегия	
Босния и Герцеговина	Венгрия	Польша	
Болгария	Индонезия	Португалия	
Буркина Фасо	Ирландия	Румыния	
Канада	Италия	Россия	
Кот-д'Ивуар	Латвия	Сербия	
Хорватия	Ливан	Словакия	
Кипр	Лихтенштейн	Словения	
Чехия	Литва	Южная Африка	
Дания	Люксембург	Испания	

DCAF Geneva

Rue de Chantepoulet 11

P.O. Box 1360

1211 Geneva 1

Switzerland

Tel: +41 (22) 741 77 00

Fax: +41 (22) 741 77 05

DCAF Brussels

Place du Congres 1
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 (2) 229 39 66
Fax: +32 (2) 229 00 35

DCAF Ljubljana

Dunajska cesta 104
1000 Ljubljana
Slovenia
Tel: +386 (1) 5609 300
Fax: +386 (1) 5609 303

DCAF Ramallah

Al-Maaref Street 34
Ramallah / Al-Bireh
West Bank
Palestine
Tel: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295

www.dcaf.ch
info@dcaf.ch

Все права защищены. Любая часть этой публикации не может быть воспроизведена, размещена в поисковых системах или передана в любой форме и любыми средствами, электронными, механическими, фотокопировальными, записывающими и другими устройствами без разрешения Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Наукове видання

КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ:
АКТУАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ
НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ ТА ЙОГО РЕФОРМУВАННЯМ

ЗБІРНИК СТАТЕЙ З ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ АСПЕКТІВ
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

Ганс Борн, Філіпп Флурі, Саймон Ланн та ін.

Видання друге, доповнене і виправлене

(Російською мовою)

Відповідальний за випуск О.Михалочко

Здано до складання 01.03 2011. Підписано до друку 12.04.2011.
Формат 70x100/16. Папір офсетний. Гарнітура Arial Narrow.
Друк офсетний.