



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.*

*Документ ДКВС № 4*

Брюссель–Женева–Киев 2006

## **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 — А. Н. Михалочко

# СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие . . . . .	1
<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 . . . . .	28
<i>Ганс Борн</i>	
Часть 3. Демократический контроль над вооруженными силами: национальное и международное парламентское измерение . . . . .	39
<i>Уим Ф. ван Икелен</i>	
Приложение 1. Полномочия, процедуры и практики парламентского контроля обороны в странах – членах НАТО . . . . .	80
<i>Уим Ф. ван Икелен</i>	
Приложение 2. Военная подготовка стран — претендентов на вступление в НАТО . . . . .	89
<i>Дэвид Прайс</i>	
Приложение 3. Расширение и партнерство НАТО . . . . .	109
<i>Берт Козндер</i>	
Приложение 4. Декларация о расширении НАТО от 28 мая 2002 года . . . . .	129
Приложение 5. Политические рекомендации. Весенняя сессия — София, Болгария, май 2002 г. Сорок восьмая ежегодная сессия — Стамбул, Турция, ноябрь 2002 г. . . . .	133
Приложение 6. Листовка ПА НАТО . . . . .	157
Приложение 7. Листовка ДКВС . . . . .	159
Приложение 8. Содружество Независимых Государств (СНГ): модель закона о парламентском контроле над государственной военной организацией . . . . .	161
Глоссарий . . . . .	169
<i>Ганс Борн, Иден Коул</i>	
Данные об авторах и сотрудниках . . . . .	173
Библиография . . . . .	174



# ПРЕДИСЛОВИЕ

За недолгую историю своего существования Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)<sup>1</sup> выступил организатором и координатором более ста семинаров и совместных программ, поддерживал и поддерживает публикации материалов по этой деятельности.

В сфере парламентского контроля над сектором безопасности и процессом его реформирования ДКВС организовал структурированную группу содействия парламентам, которая активно взаимодействует с парламентскими комиссиями Восточной Европы, среди которых: Комитет по обороне Российской Думы, Комитет по вопросам обороны и иностранных дел Верховной Рады Украины, парламент Грузии и др. Международный проектный отдел ДКВС утвердил состав комиссий в шести парламентах Южной Европы в рамках соглашений по сотрудничеству с ОБСЕ.

Наиболее интеллектуально стимулированными и персонально ориентированными программами являются совместные проекты с Парламентской ассамблеей НАТО. Когда только планировалось создание ДКВС, определялась концепция его деятельности, команда проекта всегда могла рассчитывать на советы генерального секретаря Саймона Ланна. С тех пор ДКВС создал штаб членов Парламентской ассамблеи НАТО в Брюсселе с целью более тесного сотрудничества с ПА НАТО и другими международными организациями, находящимися в Брюсселе. ДКВС поддерживает «Rose–Roth»-процессы, проводит совместные с ПА НАТО учебные семинары и консультации для парламентариев и персонала парламентских комиссий Восточной Европы.

Предлагаемый вашему вниманию сборник информационных статей, который содержит работы известных специалистов в этой области, может служить базой для будущих семинаров ПА НАТО–ДКВС, а также учебным пособием и справочником для тех, кто желает получить ценные рекомендации и найти необходимую информацию относительно стандартов, процедур и успешных практик.

Доктор Филипп Флури,  
заместитель директора ДКВС

---

<sup>1</sup> Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) был основан в 2000 году по инициативе швейцарского Министерства обороны и Министерства иностранных дел с целью концентрации внимания на всевозрастающей проблеме контроля над сектором безопасности. Реализуя свою собственную исследовательскую программу, авторы надеются скоординировать разноаспектные действия в этой области.



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

*Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн<sup>1</sup>*

## 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. Заменяв «реформу обороны» как главный термин в исследовании безопас-

<sup>1</sup> 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»<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>. 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, неререформированный 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.

Неререформированный 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»<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> См. определение «реформа сектора безопасности» в Глоссарии в конце данной книги.

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



*Реформированный сектор безопасности как противоположность  
нереформированному сектору*

	<b>Реформированный сектор безопасности (надлежащее управление)</b>	<b>Нереформированный сектор безопасности (плохое управление)</b>
<b>Подотчетность</b>	Подотчетность демократически избранным лидерам	Бюрократическое отсутствие отчетности, самоуправство в политике из-за отсутствия гласности, злоупотребление политикой
<b>Присущие черты</b>	Профессионализм, приспособленность к требованиям современности, предусмотрительное выполнение задач	Непрофессиональность, неуважение к новобранцам, неспособность лидеров к лояльному выполнению приказов
<b>Нормы</b>	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 предупредить конфликты, а иногда сам служит причиной острых конфликтов, ведущих к увеличению страданий и бедности<sup>5</sup>. 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 насилия<sup>6</sup>.*

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 извне<sup>7</sup>. 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 доверия<sup>8</sup>. Тем более, что реформа в секторе безопасности может поддерживать стабильность, являющуюся основным условием демократизации и экономического развития.

<sup>5</sup> 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](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf), p. 2.

<sup>6</sup> 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>

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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](http://www.dcaf.ch/news/NewYork_161002/Haenggi.pdf)

## **Содействие продолжительному экономическому развитию**

Нереформированный сектор безопасности, ведущий к опасности и нестабильности, не содействует здоровому инвестиционному климату. Иностранцы 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 по поддержанию закона и порядка, защите национальных интересов и гражданских прав. Силовые структуры войск, служб разведки или пограничных служб должны быть готовы (и демонстрировать 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 необходимой<sup>9</sup>.

### **Краеугольный камень демократии – предупреждение автократии**

Бывший премьер-министр Франции Жорж Клемансо 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 в политических обсуждениях, их требованием было: «Никакого налогообложения без представительства в парламенте».

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

<sup>9</sup> 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](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)

## **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 столкнулись 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 информации.

- ✓ 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 и демократии, и национальной безопасности.

## 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](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](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf)
- 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](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](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](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>
- 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 Ланн<sup>1</sup>

## 1. Введение. Развитие демократического контроля над вооруженными силами

В целом, выражение «демократический контроль над вооруженными силами»<sup>2</sup> 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 кругах<sup>3</sup>. 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-

<sup>1</sup> Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи НАТО.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 проблемой<sup>4</sup>.

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 странах<sup>5</sup>. 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»<sup>6</sup>.

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 Альянса<sup>7</sup>. Для претендентов отсутствие специальной модели имело и недостатки,

<sup>4</sup> Женевский центр демократичного 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

## **2. 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.

### 3. 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 мо-

жет привести к очень разному пониманию одной и той же проблемы и показать источник недоразумений между военной и политической сторонами<sup>8</sup>. 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 правительству<sup>9</sup>.

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 прошлом<sup>10</sup>. 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.

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 явля-

<sup>8</sup> Чтобы ярче представить ощущение разницы в восприятии между человеком на поле боя (в данном случае на море) и политиком читайте комментарии адмирала Сенди Вудворда, командующего группой войск на Фолклендах, о том, как он направил свои войска к Фолклендам: «Похоже, ни один из наших планов не продержится более двадцати четырех часов, когда мистер Нотт (министр обороны) без всяких оснований, залапывая руки, волнуется за свою загубленную карьеру. Министерские чиновники играют в свои запутанные вечные игры, одним глазом глядя на последствия (получайте скорее, если есть кредит, будьте всюду, если нет)» (см.: адмирал Сэнди Вудворд, Патрик Робинсон «Сто дней: мемуары командующего группой войск при Фолклендской битве» (London, HarperCollins, 1992)). Достаточно четко и информативно изложены проблемы современного ведения войны, включая трудные отношения между политической и военной сторонами.

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> 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.

ются 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 политических целей и приоритетов. 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.

## **4. 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.

### **4.1. 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.

### **4.2. 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 беспрекословно 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: зависит от власти в быстротечных конфликтах или в случаях фор-

мального 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 Конгресса<sup>11</sup>. 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.

### 4.3. 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.

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 должности<sup>12</sup>.

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

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Во время работы летней школы для парламентариев стран Центральной и Восточной Европы, которая состоялась в Гармике, 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.

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 военнослужащими<sup>13</sup>. 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.

#### **4.4. 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 должно 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, 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.

#### **4.5. 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

---

<sup>13</sup> 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.

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 собираются связать мне руки за спиной и разозлиться, когда я не смогу руками разгребать жар»<sup>14</sup>.*

Вудворд также осознал, что проблема ППС является главной:

*«Я понял, что повсеместное распространение ППС должно быть центральным вопросом. Я был уверен, что в Белом доме будет предоставлено огромное значение политическому влиянию, но иногда оно было меньше, чем кристальная ясность на противоположной стороне, где не было времени ни для дебатов, которые так и не начались, ни для тонких намеков»<sup>15</sup>.*

Аналогично Командующий Британскими вооруженными силами в Средиземноморском конфликте генерал Питер де ля Биллиер столкнулся с дилеммой: когда дело коснулось потенциально угрожающего иракского самолета, его собственные ППС были намного более ограничивающими, чем ППС американских сил, с которыми он имел дело:

*«Политики, которые занимаются охотой на диких уток и плетением интриг, стараются избежать принятия реальных решений, которые здесь необходимы. Их устраивают типы частично-командных решений, таких как организация, форма одежды и прослушивание радио Британских вооруженных сил. В ППС, где будущее связано с войной, а собственная политическая или правительственная позиция может быть проблематичной, они попробуют избежать принятия решения, если это только возможно»<sup>16</sup>.*

Опыт в Боснии на протяжении известного Боснийско-Косовского периода был повторен с примерами несогласования военных командующих наземных групп войск с ППС, переданными им из Нью-Йорка. Собственные натовские операции по поддержанию мира на Балканах наряду с операциями Объединенных Наций, стали значительно эффективнее, но не были беспроблемными, в сравнении с национальными ППС часто более сдержанными, и могли снижать эффективность совместных операций.

## 4.6. 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 устраивают<sup>17</sup>. 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 согласова-

<sup>14</sup> См.: Вудворд С. «Сто дней».

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> См.: Де ля Биллиер, П. «Штормовая команда».

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

ния специфического хода событий являются основными. Также повседневной необходимостью считается наличие инициативного и профессионального персонала<sup>18</sup>.

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 поддержки<sup>19</sup>.

Учитывая это, цели таких операций не будут достигнуты, даже если оказывать содействие распределительной линии между военной и политической сферами ответственности и полномочий. 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.

Новые миссии заставляют военных действовать в политическом направлении. Однако их истинная сущность также свидетельствует об увеличении политической чуткости к военным действиям, в то время как «high-tech» («высокие технологии») означает, что вся военная деятельность находится в пределах политической досягаемости. Эти события будут иметь прямые последствия для всех аспектов демократического контроля над вооруженными силами и военно-гражданских отношений.

#### 4.7. 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.

#### 4.8. 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

---

<sup>18</sup> 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 ощутимые 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.

<sup>19</sup> 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).



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 эффективности<sup>20</sup>.

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

## 5. 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 политики<sup>21</sup>.

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 парламентарное влияние находится под давлением, навязанным исполнительной властью; парламента способны изменять или пересматривать законопроекты, 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. Парламента выполняют двойную функцию в том смысле, что они должны и влиять на общественную мысль, и отображать ее. Их задачами являются объяснение и утверждение во-

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 парламентарских бюджетных комитетов, организованный финансовым комитетом Французского сената и Организацией экономического сотрудничества и развития.

енных 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 парламентские 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 вычислить 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 способами<sup>22</sup>. 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 влияние<sup>23</sup>. Однако здесь сразу же возникают два очевидных фактора. Полномочия Конгресса являются продуктом и специфическим соответствием американской Конституции, они нуждаются в особой поддержке инфраструктуры штаба 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

<sup>22</sup> 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.

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

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 докладов<sup>24</sup>. 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 удовлетворяют 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.

## 5.1. 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 Руанде<sup>25</sup>.

## 5.2. 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 разме-

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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/pcaf/virtuallibrary/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.

щения<sup>26</sup>. 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 Афганистане<sup>27</sup>, отражает эти требования. Однако во всех странах Альянса, независимо от формальной власти или консультации, парламентская поддержка — это условие участия в таких контингентах.

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?<sup>28</sup>

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.

### 5.3. 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.

<sup>26</sup> 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 веб-странице или <http://www.dcaf.ch/pcaf/virtuallibrary/publications/CF22.HANS.BORNMARLENE.URSCHELER.pdf>

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Некоторые парламенты сначала предпринимают попытку микроменеджмента своих вооруженных сил, пытаются 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.

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.

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 сказали бы американцы, «очевидно просто»<sup>29</sup>.

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 парламенты смогут развивать свою компетентность и необходимые умения для выполнения ответственных решений, чтобы требовать подотчетности от исполнительной власти.

## 5.4. 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.

<sup>29</sup> 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.

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 парламенты и требования подотчетности исполнительной власти.

Парламентская ассамблея НАТО — это скорее политика влияния<sup>30</sup>, 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 парламенты<sup>31</sup>. Очевидно, есть надежда, что в развитии политики Альянса правительства — члены НАТО принимают во внимание и учитывают коллективный парламентский голос, как отражено 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 штата<sup>32</sup>, 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 се-

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Появление Европейской безопасности и политики обороны (ESDP) открыло дискуссию по вопросам демократической отчетности и миниинституциональной 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.

<sup>32</sup> «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 комплексности 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.

минары 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.

## 5.5. Страны переходного периода

Необходимо отметить, что большинство описанных прежде препятствий в установлении норм демократического контроля над вооруженными силами стоят перед новыми демократиями<sup>33</sup>. Однако переходный период увеличил число проблем. В некоторых сферах проблемы были бйльшими. 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.

## 6. 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.

---

<sup>33</sup> 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 БЕЗОПАСНОСТИ<sup>1</sup>

Ганс Борн<sup>2</sup>

## 1. 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 народом<sup>3</sup>.

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 государства. 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.

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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Старший сотрудник ДКВС.

<sup>3</sup> «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.



## 2. К вопросу о старых и новых демократических режимах

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 кооперацией 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.

## 3. Учимся по лучшему опыту

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

### 3.1. 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 де-

мократического 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.

### **3.2. 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.

### **3.3. 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 «проверять». 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 (имеет отношение к целой политической системе). Понятие «контроль» нами не используется, так как имеет узкую коннотацию слова «проверять».

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 це-

лями. 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.

## 4. 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.

### 4.1. 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.

## **4.2. 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.

## **4.3. 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.

## **4.4. 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 парламенты 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 ти-

лично военным делом, культурой, образованием и законами секретности. Действующие парламенты 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 парламентов. 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 штаб 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 боролось, 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 «политические 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 примеры<sup>4</sup>

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



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

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



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламент обязуется к принятию законов, которые касаются вопросов обороны и безопасности, обеспечивая надзор за правительством в этой сфере, и одобряет бюджет на нужды обороны.</li> <li>• Парламент и Комитет национальной безопасности уже приобрели опыт и компетенцию по вопросам обороны и безопасности.</li> <li>• 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.</li> </ul>	
<b>Румыния</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентский надзор осуществляется через комитеты обороны двух палат парламента.</li> <li>• Подготовка отчетов для законодательства.</li> <li>• Слушание служб гражданской обороны и информирование военных лидеров.</li> <li>• Рекомендует одобренный бюджет пленума.</li> <li>• Разрешение на участие в военных операциях и перемещение иностранных войск.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентский контроль бюджета является ограниченным из-за недостатка финансирования.</li> <li>• Парламентские комитеты обороны нуждаются в реконструкции и укреплении власти, особенно в сфере независимого расследования.</li> <li>• Отсутствие опыта и компетенции в делах обороны.</li> </ul>
<b>Российская Федерация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие оборонного бюджета.</li> <li>• Объявление войны.</li> <li>• Законодательство в сфере военных дел.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законы, принятые парламентом, рассматриваются на Совете Федерации и вступают в силу только после одобрения президентом.</li> <li>• 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.</li> </ul>





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

## Справочные материалы

### Веб-сайты:

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) (демократический контроль над сектором безопасности)

[www.dcaf.ch/pcaf](http://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/conferences/2001/0106Brussels/hborn.pdf>

Cottey, 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, available at <http://www.bsos.umd.edu/ius/IUS/Vlachova.pdf>

# ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ: НАЦИОНАЛЬНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПАРЛАМЕНТСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

*Уим Ф. ван Икелен<sup>1</sup>*

## 1. 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 децентрализации 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

<sup>1</sup> Вице-президент Парламентской ассамблеи НАТО.

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 разведывание 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.

## **2. Национальное измерение парламентского контроля**

### **2.1. 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 пропасть 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 насе-

ления. 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 быстро приняты решения, 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 обязанностей правителей и граждан. Сегодня парламенты охватывают широкий спектр действий, который заметно в европейских странах, 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 за-

седании, 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.

## 2.2. 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 следующей<sup>2</sup>:

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;

<sup>2</sup> 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.

- 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.

### 2.3. 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 пласт 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 союзному 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 парламентам 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 позд-

нее 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 договоров о нераспространении 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 внутрисоюзном 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 военный 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.

## **2.4. 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 Дониер 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 нужны полиция, 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»<sup>3</sup>.*

## 2.5. 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 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 не-

<sup>3</sup> Гарет Эванс «Сотрудничество ради мира: Общая повестка дня в период 1990-х годов и после» (Сидней: Аллен и Унвин, 1993).

обходимости 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.

## **2.6. 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.

## 2.7. 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 обстоятельства<sup>4</sup>.

Аргументы, основанные на коммерческом ощущении, нуждаются во внимании. Отношение к компаниям должны 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.

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

## 2.8. 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 полновластных 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):

- ✓ 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 войскового 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 министерством 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 парламент, 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 парламентов стран НАТО. Это исследование было проведено благодаря анкете, распространенной среди членов парламентов этих стран. Результаты исследования отражены в Приложении 1 данного сборника.

## 2.9. 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 меньший 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 Парламент-

ской 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, финансирования и система оценивания (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.

## **2.10. 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. Нарращивание 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 предварительного конкурсного 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 организа-



цию 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 контракт<sup>5</sup>. 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.

## 2.11. 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 угроза был описан

<sup>5</sup> 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.

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 принимают 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.

## 2.12. Выводы

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

- а) наличие соответствующих конституционных и законодательных структур с четко определенной ответственностью исполнительной и законодательной ветвей власти, системной проверкой и урегулированием;
- 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, поглощения общественных ресурсов военными, которые остаются неизвестными обществу 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;
- н) деполитизация роли армии в обществе и одновременно с этим минимальное политическое влияние на профессиональные обязанности военных.

## 3. Международное парламентское измерение

### 3.1. 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 парламентах<sup>6</sup>. 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 перереорганизована, 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 национальным 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 «навеки 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.

---

<sup>6</sup> 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.

## 3.2. 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 двухъязычной 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 являются рекомендацией 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 правительства. 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), сохране-

ния 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 гг.

### 3.3. 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 обязаным отвечать на устные или письменные вопросы, поступающие через Ассамблею. Хотя Ассамблея осуществляла краткий обзор, главным образом 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 Совета<sup>7</sup>. 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).

### 3.4. 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 ежгодном основании с целью обмена мнениями, без права голосования, по общему докладу о

<sup>7</sup> См.: Дирк Спиренбург, Раймонд Поидевин *«История высшей власти Европейского топливного объединения»* (Лондон: Вайденфельд и Николсон, 1994), с. 61.

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 Эддена, 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.

### 3.5. 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 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 предоставлять 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 политику 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 представителей<sup>8</sup>. 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).

### 3.6.1. 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.

<sup>8</sup> Для детального анализа см.: Андре Дюмулен, Эрик Ремакл, Эрик Дерик «L'Union de l'Europe Occidentale, Phénix de la défense européenne» (Париж: Bruylant, 1998), с. 52–54.



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».*

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».

### **3.6.2. 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 взаимодействия (НАСС) на уровне министерств, посольств и комиссий<sup>9</sup>. 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

<sup>9</sup> 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.

### 3.6.3. 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»<sup>10</sup> 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.

### 3.6.4. 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 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,

<sup>10</sup> 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.

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.

### **3.6.5. 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 необходимость 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 ро-

лей, 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 обеспечивает мирные и дружеские международные отношения и поддержит демократические учреждения. Альянс не рассматривает себя противником ни одной из стран<sup>11</sup>.

### 3.6.6. 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 резолюции, 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 разделить следующим образом:

- ✓ оказывать содействие диалогу между парламентами по основным вопросам безопасности;
- ✓ оказывать содействие парламентской осведомленности и пониманию ключевых проблем безопасности и политики Альянса;

<sup>11</sup> См.: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065.htm>

- ✓ 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 Азии.

### 3.7.1. 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, 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.*

### 3.7.2. 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 действительную 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.*

### 3.7.3. 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.

### 3.8.1. 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 развилось 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 Карабахе<sup>12</sup>. Постепенно все независимые государства, которые возникли из бывшего Советского Союза, были приглашены к вступлению в КБСЕ. Следующая Хельсинская встреча в июне 1992 г. утвердила учрежде-

<sup>12</sup> 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.



ние 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. Несколькими месяцами позже, 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 дополнительные 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.

### 3.8.2. 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 отдельного 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.

### **3.8.3. Парламентская ассамблея ОБСЕ**

По окончании холодной войны ОБСЕ 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 боль-

шинством 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 заблокировать коллективные действия в период кризиса. Год спустя Ассамблея предложила процедуру «приблизительного консенсуса», основанного на девяноста процентах 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.

В 2002 г. Председательствующей страной ОБСЕ была Португалия, раньше — Румыния, в 2003 г. — Нидерланды.

### 3.9.1. 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 не хватало прозрачности. Вместо этого ЗЕС должен был бы 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 прези-

дентством (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.

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 Европарламентa 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 Европарламентa.

Маастрихтская декларация от 10 декабря 1991 г. в §3 включила развитие более тесного взаимодействия между Парламентской ассамблеей ЗЕС и Европарламентом. Постепенно в межинституционных 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 парламентах в Евросоюзе: правительства были призваны гарантировать то, что «национальные парламента 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 парламентах. В течение межправительственных переговоров национальные делегации Франции, Соединенного Королевства и Дании рассмотрели конкретные предложения для разъяснения укрепленной роли национальных парламентах в процессе принятия решений ЕС/ЕР. Предложения варьировались:

- 1) теми, кто избрал для вступления прямое участие или контроль полномочий для национальных парламентах 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 парламентов.

Договоры относительно этих предложений привели к добавлению «протокола о роли национальных парламентов в Европейском союзе» (РНП) в Амстердамский Договор. Он адресован и проблемам масштаба, и согласованной односторонней парламентской проверке, и вопросу трансформации межпарламентского сотрудничества в межинституционное строение ЕС. Вслед за предложениями, сделанными на заседании Дублинской конференции сообщества 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 напоминает о возможности составления институционных 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 вхождение законодательства Сообщества в их национальные правовые рамки.

### 3.9.2. 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.
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 международно-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.

### **3.9.3. 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 парламентах 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 парламентах 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. Будущих президентов Евросоюза будут просить организовывать дальнейшие встречи.

Европейская конвенция, состоящая из правительственного представителя членов национальных парламентов и Европарламента, была установлена Европейским советом в Лааекене, 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.

Отношения между Европарламентом и Ассамблеей ЗЕС остаются напряженными. Отношения между Европарламентом и Парламентской ассамблеей НАТО намного лучше с присутствием два раза на год делегации членов Европарламента на пленарном заседании и сессиях комиссий. Как это ни парадоксально, трансатлантический форум, таким образом, выигрывает в значимости даже для дебатов по безопасности среди европейцев. Эта выгода могла бы быть в дальнейшем расширена, если возрастающая роль России в НАТО также будет отражена на парламентском уровне. Однако Парламентская ассамблея НАТО не сможет продвинуться к реальному парламентскому контролю. Большинство, если не все члены, отдают предпочтение поддержке НАТО как межправительственному органу. Практически, американское лидерство является завышенным.

Евросоюз неоднороден. Он вовлечен в процесс интеграции, с методом связи права инициативы в Комиссии и расширяющейся области голосования большинства. Поскольку полномочия переходят от национальных столиц к Брюсселю, то во избежание разницы в контроле становится необходимым Европейское совместное парламентское решение. Поскольку вопросы внешней политики, безопасности и обороны становятся предметом решений большинства, парламентский контроль может только быть осуществлен на европейском уровне.

## 4. 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.

К концу 2002 года НАТО и ЕС примут решение о расширении. Пока эти два процесса двигались отдельным курсом, но оба, кажется, стремятся к «большому оркестру», который определит форму Евро-Атлантической зоны безопасности в течение нескольких десятилетий. При укреплении стабильности в этой сфере расширение, очевидно, создает новые проблемы в отношениях с теми странами, которые не являются или еще не готовы к членству. Здесь необходимо применить максимум усилий от каждого. НАТО следует продолжить метод Плана действий относительно членства, который длится четвертый год, и усилить его, где это возможно. Евросоюз должен запланировать более тесную связь со странами, которые не входят в него, с бывшей Югославией и Албанией, и развивать стратегию для Молдовы, России и Украины, равно как и для Северной Африки. С целью концентрации кругов с

разными формами взаимодействия может появиться Брюссельский центр для осуществления движения вперед.

Очевидно, процесс расширения НАТО и Евросоюза будет иметь влияние на другие организации. В идеале, парламентские Ассамблеи ОБСЕ и Совета Европы при Североамериканском участии должны соединиться. Каждый орган должен последовательно проверять свой собственный вклад и значимость. Все это требует значительных усилий от национальных парламентариев, у которых есть свои собственные обязанности дома. И все же каждый дюйм консенсуса, достигнутого ими, — это прогресс в построении стабильности и безопасности на всем континенте.

## Литература

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

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 НАТО<sup>1</sup>

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 Obrano 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 National 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

<sup>1</sup>Исследование 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. Штаб сотрудников	5. Источники
GRE	Aiarkhs Emipromh eonikhs amylas kai eeoterikon upoeseon	Постоянная комиссия национальной обороны и иностранных дел	50		1	ПП
HUN	Nemzetbiztonsagi Bizottsag	Комиссия по национальной безопасности	15	€ 4000	2	закон и ПП
ICE	-	-	-	-	-	-
ITA	Commissione Difensa della Camera dei Diputati	Комиссия обороны (палата депутатов)	43		4	Конституция, ПП и традиции
LUX	Commission des Affaires Etrangeres et Europeennes et de la Defense	Комиссия внешней и европейской политики	11		2	ПП
NET	Vaste Kamercommissie Voor Defensie	Постоянный комитет обороны	30	Approx. € 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 Defensao 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 председательствующего	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	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	Частіше, 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. Инцидировать законодательство по проблемам 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	Обое	Оба	Ком.	Оба	Ком.	Оба	Парл.	Парл.	Оба	Ком.	Ком.	Парл.	Оба	Парл.
20. Ставить вопросы министру обороны	Оба	Ком.	Оба	Обое	Оба	Ком.	Оба	Ком.	Оба	Оба	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Оба
21. Вызывать для свидетельства министра обороны на заседания комиссии или пленарное заседание	Оба	Ком.	Оба	Обое	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Оба	Ни один	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Оба	Оба	Парл.
22. Вызывать для свидетельства военных и гражданских служащих на заседания комиссии	Оба	Ком.	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ком.	Оба	Ком.
23. Вызывать для свидетельства общественных экспертов (из научно-исследовательских институтов и других научных учреждений по изучению общественного мнения) на заседания комиссии	Оба	Ком.	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком	Ни один	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.
24. Требовать документы от Министерства обороны или военных	Оба	Ком.	Оба	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.
25. Проводить исследования (по парламентскому запросу) по проблемам обороны	Оба	Ком.	Парл.	Оба	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Парл	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.
26. Проводить слушания по проблемам обороны	Оба	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Обое	Обое	Ком.	Ни один	Ком.	Ком.	Ком.	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 комиссии, 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	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.		Парл.	Оба	Парл.	Парл.	Оба	Парл.	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	Ни один	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 принятая 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.		Ни один	Ком.	Ни один	Ком.

Оба: полномочия комиссии (комитета) и парламента

Ком.: полномочия комиссии (комитета)

Ни один: 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	GRE	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	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	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. Силовая 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.	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)

### Часть II. 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	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 комитета, ни полномочия парламента (пленарного заседания)

Парл.: полномочия парламента (пленарного заседания)



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО

# **ВОЕННАЯ ПОДГОТОВКА СТРАН – ПРЕТЕНДЕНТОВ НА ВСТУПЛЕНИЕ В НАТО**

**ПОДКОМИТЕТ ПО ВОПРОСАМ БУДУЩЕЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОННЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ**

*Дэвид Прайс (Канада)  
Докладчик*

Оборона и безопасность  
AV 182  
DSC/FC/02/5 rev. 1  
Оригинал: английский язык  
Международный секретариат  
<http://www.nato-pa.int>, [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int)

Ноябрь 2002

## Содержание

I. Введение .....	91
II. Анализ предыдущего тура расширения .....	92
III. План действий относительно членства (ПДЧ) .....	95
IV. Невоенный критерий .....	97
V. Военная подготовка стран-претендентов .....	99
A. Болгария .....	99
B. Эстония .....	100
C. Латвия .....	101
D. Литва .....	102
E. Румыния .....	104
F. Словакия .....	105
G. Словения .....	106
VI. Вывод .....	107

## Введение

1. Отмечая 50-летие НАТО в апреле 1999 года на Вашингтонском саммите, национальные лидеры объявили, что Альянс будет еще рассматривать вопрос расширения НАТО на саммите, который состоится не позже 2002 года. За месяц до этого Альянс поздравлял трех новых членов — Чешскую Республику, Венгрию и Польшу. Лидеры Альянса признали важность проведения политики открытых дверей для вступления в Альянс еще для девяти бывших коммунистических стран, которые заявили о намерении стать его членами. Саммит будет проходить в Праге в ноябре 2002 года, и к тому времени Альянс утвердит членство «одной или больше» из девяти стран-претендентов. До тех пор, пока расширение не станет главной темой повестки дня на так называемом «трансформационном саммите», любые решения в Праге помогут очертить структуру Альянса на ближайшие годы.

2. Решение о расширении будет следующим шагом в переходном периоде НАТО после холодной войны, который начался более десяти лет тому назад. НАТО формировалось как оборонительный военный альянс, и оборона остается его основной в той неопределенности, которой характеризуется современное международное положение в вопросах безопасности. Но в течение более чем пятидесяти лет НАТО служит также и другой цели: позволяет бывшим противникам в Европе сотрудничать в военной и экономической областях под общей «крышей» безопасности и предоставляет возможность мирной интеграции в регионе. Благодаря НАТО европейские и североамериканские страны совместно спланировали оборонные вопросы, избегая неопределенности в своих намерениях и облегчая сотрудничество. Страны-претенденты признают, что НАТО может обеспечить их безопасность в случае любой угрозы, оказывать содействие и внутренним, и иностранным инвесторам и облегчить экономический рост, что является необходимым условием победы над коммунистическим наследием. Последний цикл расширения — четвертый в истории НАТО — объединил три страны в Евроатлантическое содружество демократий. Следующий шаг делает то же самое еще для нескольких стран, которые докажут свое желание и возможность брать на себя ответственность коллективной организации обороны.

3. Процесс расширения НАТО ведет начало со времени падения Берлинской стены в 1989 году. Новые цели Альянса были заложены на Лондонском саммите в 1990 г., когда НАТО провозгласило новую программу сотрудничества с правительствами Советского Союза и стран Центральной и Восточной Европы, которая приобрела законный статус в форме Совета североатлантического сотрудничества (ССАС) во время саммита в Риме в 1991 году. В 1994 г. на саммите в Брюсселе лидеры Альянса подтвердили свою открытость для новых государств согласно статье 10 Вашингтонского договора. На Брюссельском саммите была принята программа «Партнерство ради мира» (ПРМ), которая включила государства — участники ССАС и другие государства, которые принимают участие в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), и те, у которых есть желание и возможность сделать свой вклад в программу. В сентябре 1995 г. Альянс представляет на рассмотрение выводы исследования по вопросу расширения НАТО, которые очертили факторы процесса расширения, а также заложили основу для дальнейшего расширения НАТО.

4. На историческом саммите в Мадриде в 1997 году Альянс привлек Чешскую Республику, Венгрию и Польшу к переговорам по вопросам вступления в организацию. Протоколы о вступлении были подписаны в декабре 1997 года и были ратифицированы в течение 1998 года всеми 16 парламентами НАТО. В 1999 году на саммите в Вашингтоне три бывших страны Варшавского договора приняли участие в своем первом саммите в качестве полноправных членов расширенного НАТО. Вашингтонский саммит также представил План действий относительно членства (ПДЧ) — программу, с помощью которой Альянс работает с другими 9 странами-претендентами, чтобы помочь им реформировать оборонные структуры с целью эффективного командования, а также подготовиться к вступлению.

5. Чтобы продемонстрировать свое обязательство работать вместе, министры иностранных дел девяти стран-претендентов выдвинули политическую инициативу в Вильнюсе (Литва) в мае 2000 года, которая со временем получила название «Большой прорыв». Другие встречи «Вильнюсской девятки» — с Албанией, Болгарией, Эстонией, Латвией, Литвой, бывшей Югославской Республикой Македония<sup>1</sup>, Румынией, Словакией и Словенией — подтвердили обязательство работать вместе на пути к вступлению в Альянс. Хорватия была официально приглашена в ПДЧ в мае 2002 года, и переименованная «Вильнюсская десятка» встретилась в июле 2002 года в Риге (Латвия). Однако НАТО заявил, что вопрос о вступлении Хорватии не будет решен на саммите в Праге.

6. Правительства Альянса продолжают подтверждать свои обязательства относительно расширения. В октябре 2001 года Парламентская ассамблея НАТО приняла Декларацию по вопросам расширения, которая еще раз подтвердила твердую позицию Ассамблеи относительно расширения НАТО. Не вызывает сомнений тот факт, что правительства Альянса имеют твердое намерение продолжать процесс расширения, и, как заявил Президент США Дж. Буш в июне 2001 года в Варшавском университете, членство в НАТО будет расширено на все европейские демократии.

## Анализ предыдущих циклов расширения

7. После недавнего цикла расширения 3 года назад этот процесс значительно оптимизировался и для новых союзников, и для Альянса. Хотя три страны все еще имеют существенные недостатки в своих вооруженных силах, особенно в планировании, бюджете, реструктуризации персонала, они делают полезный вклад в безопасность Альянса. В то же время опасения, выраженные многими противниками расширения, все еще существуют. Расширение не изолировало Россию; фактически, сотрудничество НАТО с Россией стало более тесным, чем раньше. Особыми являются отношения с Россией и Украиной, поскольку работа программы «Партнерство ради мира» и политика «открытых дверей» гарантировали, что расширение не вызовет проблем в Европе. Опасения, что расширение будет стоить союзникам сотни миллиардов долларов, не подтвердились: затраты составили сумму в пределах ста миллиардов. И новые союзники в своих действиях не были парализованы методом принятия решений НАТО. В итоге расширение НАТО продолжается и, как результат, Альянс процветает.

8. Отчет бюджетной палаты Конгресса США за 2000 год свидетельствует, что новые союзники двигаются путем пропорциональных вкладов в Альянс. Польша и Чешская Республика увеличили свои оборонные бюджеты относительно валового национального продукта (ВНП) к среднему уровню в сравнении с другими европейскими членами НАТО. Все новые союзники принимали участие в миротворческих операциях на Балканах на том же уровне, что и «старые» члены НАТО. Все три государства успешно создали командные структуры по западному образцу и сейчас прилагают усилия к тому, чтобы модернизировать свои вооруженные силы.

9. Новые союзники распределяют усилия, решая некоторые основные вопросы, особенно относительно реструктуризации своих вооруженных сил и преодоления ослабленного наследия военной доктрины Варшавского договора. Пока вооруженные силы трех новых стран — членов НАТО находятся в руках гражданских министров обороны, недостаток гражданских экспертов по вопросам обороны законодательной ветви власти имеет результатом минимальный парламентский контроль. Более того, новым союзникам необходимо создать больший офицерский корпус и корпус младших офицеров и научить их быть лидерами, во избежание модели централизованной власти Варшавского договора. Этим трем

---

<sup>1</sup> Турция признает конституционное название Республики Македонии.



странам необходимо модернизировать оборудование. Но эта проблема решается усовершенствованием оружия и закупкой коммуникационного оснащения.

10. Джеффри Саймон, аналитик Национального университета обороны в Вашингтоне, резюмировал семь основных вопросов военной реформы новых союзников:

- 1) неадекватное силовое планирование;
- 2) бюджетная напряженность;
- 3) реструктуризация военного персонала, включая сокращение офицерского корпуса и создание неофицерского корпуса;
- 4) конституционная и юридическая неадекватность, в частности, относительно отношений между министром обороны, генеральным штабом и парламентами.
- 5) концепции национальной безопасности и военной доктрины, которые не согласуются операциями в сфере безопасности;
- 6) сложность оборонительного планирования, включая неспособность удовлетворять военным целям НАТО;
- 7) снижение общественной поддержки военных, в частности в Чешской Республике.

11. В подготовке к вступлению в НАТО все три страны увеличили бюджетные затраты на оборону, чтобы обеспечить плавный переход к стандартам НАТО. Польша увеличила свой бюджет с \$3,2 млрд. (€3,28 млрд.) в 1996 году до \$3,7 млрд. (€3,79 млрд.) в 2001 году (все суммы, указанные в долларах в этом отчете, относятся к долларам США; на момент написания работы 1 евро = 0,975 долларов). Венгерский оборонный бюджет увеличился до \$963 млн. (€988 млн.) в 2001 году с \$491 млн. (€504 млн.) в 1997 году, а чешский бюджет вырос до \$1,14 млрд. (€1,17 млрд.) в 2001 с \$869 млн. (€891 млн.) в 1997 году. В рамках валового национального продукта Польша израсходовала около 2% ВВП на оборону в 2001 году, Венгрия — 1,6%, а Чешская Республика — 2,2%. Цифры Польши и Чешской Республики являются средними показателями для европейских стран — членов НАТО, в то время как показатели Румынии ниже средних.

12. Кроме того, проводятся мероприятия с целью преодоления нехватки штата и его подготовки, как и меры, направленные на уменьшение численности военных. Прилагаются усилия для того, чтобы построить сильный неофицерский корпус инициативных военных с качествами лидеров и сократить численность высших офицеров. Улучшение обучения и связанные с ними учебные мероприятия, в частности в сфере обучения иностранным языкам, являются важными элементами в дальнейшей интеграции новых армий в НАТО, и такое обучение должно стать приоритетом для новых стран-членов.

13. Когда Польша присоединилась к НАТО, она имела 200 000 военнослужащих. Это число сократилось до 165 000 в январе 2002 года, и планируется сокращение до 150 000 к 2006 году. Венгрия, которая присоединилась к Альянсу с 52 000 военных, уменьшит их число до 37 700 к 2003 году, а Чешская Республика, которая присоединилась к НАТО с 60 000 сильной армией, сформирует профессиональную армию, сократив количество военных до 35 000 человек за шесть лет. На протяжении продолжительного периода уменьшение вооруженных сил освободит ресурсы для модернизации, хотя опыт других европейских стран показывает, что переход к меньшей профессиональной армии в течение короткого срока может привести к увеличению затрат.

14. Что касается модернизации, новые члены еще не могут внести свой вклад в сложные технологические службы, такие как воздушные силы. Все три новых члена высказали интерес относительно наличия у них воздушного флота по стандартам НАТО в течение следующего десятилетия, хотя неизвестно, смогут ли они обеспечить необходимую поддержку и обучение, чтобы сделать новую технологию действенной. НАТО заявил, что новые члены должны приобрести необходимое военное оборудование для осуществления командной деятельности, контроля и коммуникаций, а закупку более сложного оборудования можно отложить на несколько лет.

15. Все три государства активно сотрудничают с членами и не членами НАТО на двустороннем уровне, принимают участие в действиях на Балканах, направляя свой военный контингент в Боснийский стабилизационный отряд и Отряд в Косово. Число военных в этих операциях колеблется. В частности, в июне 2002 года Польша направила 271 военного в Боснийский отряд и 633 — в Косово; Венгрия — 157 в Боснийский отряд и 333 — в Косово; Чешская Республика — 14 в Боснийский отряд и 423 — в Косово. Как видим, число военных из этих стран на Балканах отличается, но если сравнить с направленным количеством военных из других стран – членов НАТО, то можно говорить о равных возможностях.

16. Из трех новых союзников Польша сделала самый большой шаг на пути интеграции вооруженных сил в НАТО. Согласно выводам экспертов бюджетной палаты Конгресса США и учитывая величину страны (население страны около 40 млн. человек, близкое к населению Испании), оборонительный бюджет относительно ВВП, будучи выше среднего в сравнении с европейскими странами — членами НАТО, 15-летний план модернизации и сильную политическую поддержку, можно констатировать, что Польша делает важный вклад в европейскую безопасность. В то время как Польша стоит перед важными проблемами модернизации вооруженных сил, некоторые эксперты сравнивают состояние польских вооруженных сил с состоянием вооруженных сил других членов НАТО. А перемены в личном составе военных дали возможность констатировать: «Через 5 или 6 лет мы увидим, как лейтенанты станут полковниками, и это будут ребята, которых мы обучили. Они станут опорой западных военных».

17. Согласно выводам экспертов бюджетной палаты конгресса США, оценка чешских, польских и венгерских военных проходит в рамках качества их состояния и вклада в НАТО. С положительной стороны характеризуется увеличение бюджета на нужды обороны и увеличение количества профессиональных военных в Венгрии, специализированные единицы и наилучшие коммуникационные системы чехословацких военных показывают способность сделать маленький, но надежный вклад в силы НАТО наряду с другими союзниками такого размера.

18. Среди потенциальных проблем очерчиваются проблемы получения поддержки правительств на затраты обороны, плохое размещение ресурсов, а также потенциальный «отток» молодых талантливых офицеров, которые оставляют армию ради более прибыльных должностей в частном секторе. Опрос показал, что общественная поддержка Чехии как члена НАТО является наиболее низкой среди стран-претендентов. Недавнее исследование RAND предъявило обвинение политической элите Чехии в недостаточный информационной стороне процесса, который приводит к общественному недоверию армии. Фактически, существует большое непонимание между общественностью и решениями политической элиты по вопросам безопасности. Мысли аналитиков разделяются по поводу того, станет ли Чешская Республика уменьшать свои затраты на оборону, из-за чего ее вклад в обороноспособность НАТО является очень скромным.

19. Бюджетная палата конгресса США заявляет, что большинство аналитиков ставят венгерские вооруженные силы на наиболее низкую позицию среди трех стран, которые недавно присоединились к НАТО. Согласно Томасу Жану, аналитику RAND, членство Венгрии показывает всю опасность предыдущего вступления в НАТО, ведь затраты на оборону остаются низкими, а личный состав сокращается. В июле 2002 года заместитель министра обороны Имре Иванчик признал, что «в то время, как бюджетные расходы растут, возможности уменьшаются. Наши союзники в НАТО справедливо подвергли нас критике: мы потерпели крах в выполнении большинства наших обязательств». В августе этого же года заместитель государственного секретаря Министерства обороны Джозеф Бали подчеркнул, что Венгрия в начале своего членства в НАТО взяла на себя непомерные обязательства, которые было невозможно выполнить из-за ограниченного бюджета на оборонные затраты. Некоторые аналитики заявляют, что Венгрия не дает надежды на значительный военный вклад в оборону в ближайшем будущем.

20. Другие утверждают, что, хотя Венгрия выделяет меньшую часть своей национальной прибыли на оборону в сравнении с другими странами — членами НАТО, ее стратегическое

географическое положение позволяет Альянсу проектировать стабильность на наиболее неспокойной территории Европы. Не считаясь с ограниченными возможностями венгерской армии, частично из-за низкого уровня готовности военных единиц, Венгрия смогла сыграть активную роль во время операции в Косово благодаря своим возможностям хозяйки территории, что облегчало развертывание и закрепление других сил НАТО. Исследование состояния обороны, запланированное на март 2003 года, рассмотрит возможные сферы специализации; например, ядерная, биологическая, химическая оборона, военная инженерия или особые разделы.

21. Предыдущий цикл расширения несет уроки для дальнейшего принятия стран-претендентов. К ратификации следующего расширения в 2003 году парламентам, представленным в Парламентской ассамблее НАТО, следует обдумать состояние готовности вооруженных сил стран-претендентов. Государства-претенденты должны просветить общественность по вопросам членства в НАТО с помощью открытых дебатов. Потенциал взноса в НАТО в будущем зависит от совместимости и структур, и технических возможностей. Итак, реформированным командным структурам и учебным программам следует обратить внимание на модернизацию планов и увеличение бюджета на затраты обороны. Парламентам, представленным в Ассамблее, следует рассматривать процесс ратификации как средство содействия глубоким и постоянным изменениям в вооруженных силах стран-претендентов.

## План действий относительно членства (ПДЧ)

22. Чтобы помочь государствам подготовиться к членству в Альянсе, Альянс на Вашингтонском саммите 1999 года разработал серию положений Плана действий относительно членства. ПДЧ разработан таким образом, чтобы помочь советом, практической поддержкой во всех аспектах членства девяти государствам-претендентам в их подготовке к вступлению. Относительно ПДЧ партнеров, главным принципом всей деятельности НАТО является то, что любые решения по вопросам расширения остаются политическими. Список вопросов, закрепленных в ПДЧ, — политических или экономических, обороны и вооруженных сил, ресурсов, безопасности, юридических вопросов — не устанавливают критериев для членства. ПДЧ только определяет, что странам-претендентам нужно совершить на пути к членству; этот опыт базируется на уроках, вынесенных из присоединения Чешской Республики, Венгрии и Польши к Альянсу. Каждое государство-претендент выбирает элементы ПДЧ, которые лучше всего подходят к его национальной программе и обстоятельствам.

23. Существует три основные военные проблемы, с которыми государства-претенденты сталкиваются. Во-первых, они должны быть способными сделать вклад в оборону на своей национальной территории. Во-вторых, они должны быть способны обеспечить свое участие в случае коллективно-оборонительной миссии при военном нападении на другого члена Альянса соответственно Статье 5. В-третьих, они должны принимать участие в миротворческих операциях НАТО.

24. Военная подготовка стран-претендентов отличается в зависимости от структуры, величины существующих оборонительных учреждений. Наследники больших военных учреждений коммунистической эры — Болгария, Румыния, Словакия — сталкиваются с проблемами военной реформы, подобными тем, которые стояли и перед новыми членами в 1999 году. Как и для Чешской Республики, Венгрии и Польши, главными задачами для этих государств будет сокращение численности военных и постепенное улучшение вооружения. Задачами для балтийских государств и Словении будет построение военных учреждений по стандартам НАТО, ближе или дальше от образца. Во всех случаях успешное достижение целей зависит от желания инвестировать ресурсы в оборону, от создания командной структуры западного образца и эффективного планирования.

25. Все страны с унаследованными вооруженными силами сталкиваются с проблемой сокращения военных сил и с проблемой улучшения оснащения в короткий срок. Наследуя пример Польши, Венгрии и Чешской Республики, эти страны должны сократить число старших офицеров за счет подготовки корпуса младших офицеров с качествами лидеров. Однако это создаст проблему истощения ресурсов, и министерствам обороны нужно будет израсходовать огромную сумму на выходные пособия и пенсии офицерам в отставке. Но спустя некоторое время это сокращение освободит средства для модернизации вооруженных сил.

26. Руководствуясь положениями ПДЧ, все государства-претенденты руководствуются Ежегодной национальной программой по подготовке к будущему членству, включая все ее вопросы. Каждый год эти национальные программы приспособляются к текущим изменениям государства-претендента. Каждая страна-претендент представляет отчет о текущих изменениях на регулярных весенних встречах и обсуждениях в Североатлантическом совете (САС), а в течение года — на рабочих встречах с гражданскими и военными экспертами НАТО. Министры иностранных дел и министры обороны представляют свои отчеты НАТО на регулярных весенних встречах каждый год. Члены трех комитетов Парламентской ассамблеи НАТО присутствуют на встречах с представителями НАТО в феврале каждого года, а международный штаб Ассамблеи встречается с представителями НАТО для периодического отчета по вопросам выполнения ПДЧ государствами-претендентами.

27. Более того, ПДЧ дает советы государствам-претендентам и информирует их по вопросам будущего членства. Информация обеспечивается в формате «19+1» на уровне САС, а также привлекаются специалисты из НАТО и других органов, если в этом есть необходимость. «Встречи-объяснения», которые организуются членами НАТО для стран-претендентов, помогают скоординировать двустороннюю и многостороннюю помощь по вопросам обороны. САС не заменяет программу Партнерство ради мира (ПРМ) или процесс планирования и анализа, но ускоряет участие в операциях ПРМ как необходимое условие развития близких политических и военных связей и налаживание контактов с силами НАТО и будущими членами. Хотя ПДЧ не устанавливает контрольный список обязательств для членства, успехи, определенные с помощью пяти разделов, помогают решить, готова ли страна-претендент вступить в переговоры для вступления. ПДЧ также служит механизмом, который направляет государство-претендента на путь продолжительной реформы через приглашение, ратификацию и процесс вступления.

28. НАТО допускает, что государства-претенденты достигнут определенного политического и экономического прогресса. Прогресс в решении любого международного, этнического или территориального вопроса должен быть достигнут мирным путем; следуя букве закона и уважая права людей; утверждая демократический контроль над вооруженными силами; содействуя стабильности благодаря экономической свободе. Военные вопросы и вопросы обороны, согласно ПДЧ, должны фокусироваться на способности государства-претендента сделать свой взнос в коллективную оборону и возможности НАТО. Эффективные информационно-безопасные процедуры являются важным компонентом этого, включая надежные коммуникационные связи, способность получать и сохранять информационный материал НАТО, а также систему доступа к этой информации официальных лиц. Более того, государства-претенденты должны иметь значительное число квалифицированного военного персонала со знанием английского языка, который может служить в НАТО и работать с Альянсом и его союзниками в других союзных странах.

29. Страны-претенденты должны владеть необходимыми ресурсами, чтобы удовлетворять требованиям НАТО в вопросах коллективных оборонных обязательств. Что касается предостережений и процедур, государства-претенденты обязаны принимать политические решения на месте, чтобы гарантировать безопасность полученной информации. И последнее: в рамках юридических вопросов государства-претенденты должны гарантировать, что их внутренние законы совместимы с правилами и законами НАТО, и быть ознакомленными с соответствующими юридическими договорами и соглашениями, которые оказывают соде-

йствие сотрудничеству с НАТО. Это включает и развертывание войск за пределами страны, а также создание условий для развертывания иностранных войск на их территории.

30. Последний цикл ПДЧ начался в августе 2001 года, когда государства-претенденты представили свои национальные программы. Официальные лица НАТО оценили отчеты в январе–марте 2002 года, их выводы были сообщены государствам-претендентам в формате «19+1» в марте–апреле 2002 года. Отчеты, которые были написаны официальными лицами НАТО в апреле 2002 года и одобренные САС в мае 2002 года, представляют аналитический анализ прогресса стран-претендентов. Поскольку детали отчетов являются классифицированными, то выводы о работе каждого государства-претендента содержатся в Разделе 5.

31. Кроме того, перед саммитом в Праге члены НАТО будут иметь возможность рассмотреть отчет САС каждого государства-претендента, из которого будет видно, что каждый член САС делает, чтобы усовершенствовать свои вооруженные силы для сотрудничества с НАТО. Этот отчет также включает информацию об успехах в бюджете на оборонительные затраты и в содействии выполнению партнерских целей НАТО. Отчеты ПДЧ за 2002 год будут рассмотрены 12 октября 2002 года.

## Невоенный критерий

32. В структуре Парламентской ассамблеи НАТО Политический комитет сам решал вопросы невоенных аспектов расширения. В частности, подкомитет по вопросам Центральной и Восточной Европы рассматривал процесс расширения через доклады Берта Коендерса (Нидерланды). Если читатели заинтересовались деталями этого критерия, они могут обратиться к его докладу «Расширение НАТО и партнерство», а также к отчету мистера Берта, который он готовит для ежегодной сессии. Этот отчет фокусирует свое внимание на военном аспекте расширения.

33. Изучение расширения, которое НАТО провело с 1995 года, представило дополнительный набор критериев, с которыми сталкиваются государства-претенденты. Критерии подчеркивают необходимость создания для стран-претендентов демократической политической системы в стране, внедрение демократического гражданского контроля над вооруженными силами, соблюдение принципов организации безопасности и сотрудничества в Европе, а также содействие военному взносу в Альянс. Придерживаясь демократических основ, новые члены должны демонстрировать свои обязательства идти путем свободной рыночной экономики и экономических реформ, не забывая об общественной поддержке членства в НАТО. Это изучение представляет основные принципы, которым любое государство-претендент должно следовать, чтобы быть признанным потенциальным кандидатом. Эти принципы были детально разработаны в процессе ПДЧ.

34. По оценке ПДЧ, семь стран — Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения — получают, в основном, удовлетворительные оценки по невоенному критерию ПДЧ. Некоторые проблемы касаются Эстонии, Литвы и Словении. Преступления и коррупция в Болгарии, Латвии, Румынии, Словакии вызывают беспокойство, но эти страны рекомендованы благодаря успехам на своих территориях, особенно одобрены болгарские судебные реформы, которые прошли в октябре 2001 г. Румыния имеет юридические и административные структуры на местах после проведенной антикоррупционной кампании, но политическая реформа здесь необходима. В Латвии и Словакии реформы продолжаются, но нужно решить еще многие проблемы.

35. В Словакии победа правоцентристской коалиции на парламентских выборах в сентябре заставила поволноваться из-за того, что бывший премьер-министр Словакии Владимир Месьяр может вернуться к власти, но словацкий электорат голосовал за партии, которые поддерживают членство в НАТО. Ожидают, что Словацкий демократическо-христианский союз во главе с премьер-министром Микуласом Джуриной возглавит четырехпартийную коали-

цию и проложит путь Словакии к интеграции в НАТО и ЕС. Движение Словацкой демократической партии во главе с господином Месьяром, чье правительство в середине 1990-х годов было враждебно настроено к НАТО и демократическим ценностям, получило наибольшее количество голосов на выборах (19,5%), но не было способно образовать правящую коалицию, так как другие партии вышли из альянса с Месьяром. Это было самое худшее, что могло произойти с ним и аналитики прогнозируют конец его политической карьеры.

36. Албания и бывшая Югославская Республика Македония прилагают усилия, чтобы соответствовать политическим стандартам и НАТО, и ЕС. Отчет 2002 года об улучшении условий на Балканах определил принципиальные проблемы Албании — слабое и неэффективное судебное право, избирательные процессы, которые «не отвечают международным стандартам», политическая нестабильность, плохое руководство, коррупция и организованная преступность. В том же отчете подчеркнуто, что конфликт 2001 года в бывший Югославской Республике Македония имел отрицательное влияние на демократические институты государства на фоне проблем слабого судопроизводства, несоответствия общественного управления и всесторонней коррупции.

37. Пострадав от наиболее репрессивного коммунистического правительства в мире, Албания в 90-е годы вошла в число беднейших стран Европы. Декада разногласий между Социалистической и Демократической партиями воспрепятствовала развитию рыночной экономики и демократических учреждений. В 1997 году крах пирамиды инвестиционной схемы вылился в экономический кризис, правительство вынуждено было уйти в отставку, так как страна была на пути к анархии, а ограбленная армия оставила Албанию без дееспособных вооруженных сил. Слабые государственные институты были неспособны восстановить стабильность в стране и противостоять криминализации общества. Политическая культура оставалась воинствующей, а временами и жестокой. Несмотря на борьбу с коррупцией, организованной преступностью и торговлей людьми, непреодолимый размах нелегальной деятельности заставлял страну изменить структуру государства.

38. Победа Социалистической партии на парламентских выборах 2001 года как оппозиции Демократической партии была объявлена несправедливой и бойкотировалась парламентом на протяжении 6 месяцев, что и привело к кризисной ситуации в стране. Бойкот был прекращен в январе 2002 года благодаря могущественному давлению ЕС. Глубокий раскол Социалистической партии усложнил политическую ситуацию. Возвращение Демократической партии в парламент не сняло политическое напряжение; наблюдались конфликты и в самой Социалистической партии, и между двумя партиями по проблеме выбора кандидата в президенты. И снова, благодаря ЕС, соперники пришли к решению проблемы, выбрав общего кандидата в президенты Альфреда Моисиу, который был избран в июне 2002 года. Аналитики указывают на «нормализацию» политического процесса в течение последних нескольких месяцев, надеясь, что жесткое соревнование проложит путь «политике сотрудничества». Военный генерал в отставке Моисиу заявил, что его первой задачей будет ускорение интеграции страны в ЕС и НАТО.

39. Согласно докладу Коундерса, членство Македонии будет зависеть от «мирного и постепенного решения конфликта», который потряс страну в 2001 году и поднял вопрос о способности националистического правительства гарантировать демократию, индивидуальную свободу и букву закона, т.е. официальные обязательства страны. Мирное соглашение августа 2001 года воплощается в жизнь: найден политический компромисс между этническими албанскими и македонскими общинами, процесс, который стал возможен благодаря победе Социально-демократического союза на парламентских выборах в сентябре 2002 года. Эти выборы были свободными и справедливыми, несмотря на предыдущее обострение конфликта между этническими албанцами и македонцами. 700 миротворцев из НАТО должны были оставаться до 26 октября 2002 г., принимая участие в операции «Рыжий лис» и защищая гражданских наблюдателей ОБСЕ, которые осуществляли надзор за выполнением мирного соглашения. Европейский союз предложил взять миссию надзора на себя, ког-

да закончится срок миссии НАТО, но ко времени написания этой работы соглашение еще не было достигнуто.

40. Докладчик убежден, что семь стран-претендентов достигли значительных успехов в невоенном критерии НАТО, и их членство в Альянсе следует рассмотреть на Пражском саммите. Последнюю часть своего доклада он посвятит характеристике состояния войск с целью оценки способности стран-претендентов сделать взнос в безопасность Альянса. Что касается Албании и бывшей Югославской Республики Македония, несмотря на все приложенные усилия к стабилизации демократических институтов, еще остается большой круг проблем, которые нуждаются в решении. В частности, он поражен важными шагами македонского правительства и парламента в предоставлении прав этническому албанскому меньшинству и будет настаивать на том, чтобы НАТО и его партнеры продолжили работать с новым правительством в Скопье для того, чтобы развивать и укреплять демократию. И возможно, эта страна присоединится к Альянсу в следующем раунде. Однако, принимая во внимание миротворцев, которые выполняют свою миссию в этой стране, становится ясно, что страна еще не готова к членству в Альянсе.

## Военная подготовка стран-претендентов

### Болгария

41. В 2001 году Болгария провела обзор своих военных структур в тесном сотрудничестве с Альянсом, и в результате был принят предварительный план на 2004 год. План на 2004 год подразумевает улучшение функциональной и организационной структуры болгарских вооруженных сил. Согласно ему, вооруженные силы будут меньшими, более функциональными и способными сотрудничать с НАТО, а создание полностью профессиональной армии планируется на 2010 год. План согласован с финансовыми ресурсами страны, но будет необходимо дополнительное финансирование личного состава. Ожидают, что пересмотренный план создаст интегрированную военную структуру по образцу НАТО, но этот план является «слишком амбициозным» и будет требовать значительных усилий для его воплощения в жизнь.

42. На сегодняшний день операционные возможности являются очень низкими, но приоритетом в будущем станет улучшение состояния развертывания войск, которые могут быть использованы в случае кризиса НАТО и операций согласно статье 5. Планируется увеличить количество профессиональных мобильных структур на 50% в ближайшие три года, которые разрешат Болгарии увеличить возможности участия в миротворческих операциях. На сегодняшний день Болгария подготовила и научила 1650 военных для участия в миротворческих операциях НАТО. Эти профессиональные единицы включают механизированный пехотный батальон, инженерный батальон, батальон защиты от ядерного, биологического и химического оружия, подразделение рекогносцировки ядерного, биологического и химического оружия, подразделение материально-технического обеспечения тыла, подразделение специальных операций, а также подразделение воздушной инженерии. В дополнение могут быть использованы в процессе развертывания десять вертолетов, три самолета, шесть морских судов. Болгария имеет 309 единиц в SFOR, KFOR (Силы разделения и стабилизации), а также в ISAF (Международные силы помощи безопасности) и является миротворческой силой в столице Афганистана Кабуле.

43. Ограниченный бюджет на затраты обороны (\$337 млн. /€346 млн./ в 2001 г.) является препятствием реформированию и значительному участию в миротворческих миссиях. Однако оборонительный бюджет увеличился в 2002 г., затраты Болгарии на оборону (\$445 млн./€456 млн.) являются наибольшими среди стран-претендентов и составляют 3,1% ВВП. Фонды, направленные на модернизацию, являются скромными из-за необходимости выплат выходных пособий и переобучения уволенных в запас, но и они возросли с 4,7% оборонного бюджета 2001 г. до 18% в 2002 г., а к 2007 г. планируется увеличение до 28%.

Сокращение штата запланировано с 77 000 в 2001 г. до 45 000 в 2004 г. Болгарские вооруженные силы шаг за шагом превращаются в специализированные силы, создавая структуры, готовые к бою в случае спецопераций. Болгария стоит на финальном этапе развития плана модернизации 2002–2015 гг., что определяет долгосрочную стратегию для будущей модернизации оборудования и перевооружения. Это включает наличие военного самолета МиГ-29 и учреждение воздушно-операционного центра.

44. Во время посещения Болгарии подкомитетом в декабре 2001 г. официальные лица делали акцент на удобном географическом положении, описывая возможности, которые можно предложить НАТО как вклад в безопасность. Особо отметим, что Болгария предложила свою авиабазу в Бургасе на Черном море американскому авиазаводчику, который осуществил заправку другого боевого самолета, летевшего к Афганистану над Каспийским морем. Болгарские официальные лица нашли это бесспорным аргументом, чтобы доказать свою готовность действовать в качестве союзника в своей первой общей с НАТО операции коллективной защиты, а также принимать участие в операциях, направленных против терроризма, включая кампанию против Ирака.

45. Болгария граничит с бывшей Югославской Республикой Македонией и Сербией; эта страна находится возле Косово, Боснии и Герцеговины, что делает ее главным партнером в установлении стабильности в регионе. Увеличивая свой вклад в ИФОР и СРОР с 11 сентября 2001 года, Болгария освободила союзные военные части для операций в Афганистане.

46. Болгария обеспечила поддержку транзита войск ИФОР и в марте 2001 г. подписала соглашение с НАТО, которое регулирует условия транзита войск НАТО. Чтобы увидеть возможности Болгарии как страны-хозяина, подкомитет посетил авиабазу Граф Игнатиево возле Пловдива. Ее 3000-метровая взлетная полоса была по-новому вымощена летом 2001 г., так как на базе проводились учения в сентябре 2001 г., по результатам которых определялась способность войск Болгарии принимать военные и транспортные самолеты НАТО. База способна дозаправить любой самолет НАТО, а во время учений принять три военные эскадрильи. На будущее страна планирует показать свои возможности в навигации, а также обучать свой персонал во время операционных процедур НАТО.

47. Парламент рассчитывает удерживать оборонный бюджет на 2,85% от ВВП в 2003 и 2004 гг., что будет обеспечено постоянным ростом ВВП на 5% ежегодно. Планируется тратить \$650 млн. (€667 млн.) на оборону в 2007 г. Согласно планам затраты на персонал должны составить 30% бюджета. Также запланировано сократить 1200 танков, многие из которых устарели и являются дорогами для содержания и эксплуатации.

## **Эстония**

48. Программа национальной военной стратегии Эстонии на 2001 г. определила задачи для вооруженных сил и пути улучшения военных возможностей. Чтобы успешно воплотить в жизнь эту стратегию, в 2001 г. был проведен общий обзор военных структур. Эстонские вооруженные силы занимают позиции на земле, воде и в воздухе и имеют общий операционный командный контроль. Армия насчитывает 4 450 профессионалов, и каждый год около 3 000 новобранцев и 2 000 резервистов проходят 8–11-месячное обучение в течение призывного периода. Запланированное количество военных на период войны составляет 26 500 человек.

49. Аналитики считают планы Эстонии реальными и осуществимыми. За время, пока Эстония ограничила возможности национальной обороны и развертывание своих войск, стало возможно воплощение этих планов в жизнь. Согласно обзору, армия будет состоять из одной сухопутной бригады и структуры территориальной защиты. В прошлом году армия ввела эту небольшую сухопутную бригаду и боевые структуры ее подкрепления. В бригаду будет включен Эстонский батальон быстрого реагирования (ЭСТБАТ), который будет принимать участие в миссиях НАТО, и в дополнение второй батальон немедленного реагирова-



ния для внутренних миссий. Формирование бригады завершится в 2006 г. и будет включать четыре резервных батальона и резервные единицы подкрепления.

50. Эстонский морской флот состоит из 110 профессиональных моряков, 220 новобранцев и 55 гражданских. Они действуют на трех патрульных суднах, двух суднах-минерах, на трех противоминных суднах, одном командирском судне и суднах подкрепления. Два судна, которые предназначены для национальной Балтийской морской эскадры (БАЛТМЭ), отвечают требованиям обучения и подготовки НАТО, а также для операций в пределах осуществления программы «Партнерство ради мира». БАЛТМЭ имеет в своем распоряжении по одному кораблю из каждого государства (Эстония, Латвия, Литва), а также судно подкрепления и судно для штата. Все это — для многонациональных учений в пределах программы Партнерство ради мира. Существует эскадра, которая занимается поисками мин (все еще существует большое количество мин в водах после двух мировых войн) и имеет дело с охраной окружающей среды. Эстония владеет небольшим воздушным флотом, который контролирует национальное воздушное пространство и служит его защите. Воздушные силы насчитывают 120 профессиональных военных, 50 новобранцев и 30 гражданских лиц; в их распоряжении пять малых вертолетов и три малых транспортных самолета.

51. Другой составляющей Эстонских вооруженных сил является Лига обороны — резервная территориальная единица обороны, которая занимается обучением резервистов и обеспечивает территориальную защиту на случай войны. Лига включает около 16 000 членов, среди которых есть и женщины и молодежь. Военная служба является обязательной для граждан мужского пола, она длится 8 месяцев для новобранцев, 11 месяцев для сержантов и офицеров запаса. Служба в резервных частях также является обязательной.

Эстония активно сотрудничает с соседними Латвией и Литвой, создавая многонациональные возможности обороны. Кроме БАЛТМЭ, Эстония имеет Балтийский батальон (БАЛТБАТ) — миротворческое формирование, которое дополняется сухопутной дивизией каждой из стран. БАЛТБАТ ответственен за программу подготовки младших офицеров в Тарту, координацию воздушных операций через БАЛТНЕТ (интегрированная воздушно-контролирующая система, которая появилась по инициативе Регионального воздушного пространства НАТО). БАЛТНЕТ контролирует воздушное пространство страны и передает информацию в подобные центры соседних стран.

53. С целью создания успешных и эффективных военных структур, оборонительный бюджет страны будет направлен на строительство военной инфраструктуры и приобретение оборудования. Приоритет Эстонии в усилении ее возможностей как страны-хозяйина находит свое отражение в реконструкции взлетной полосы Амары. Внимание будет обращено на воздушные и морские контрольные системы, противовоздушное вооружение, противотанковые системы, навигационное противоминное оборудование и оснащение для резервной мобилизации. Иностранные партнеры уже помогли Эстонии доставить современное коммуникационное оборудование, легкое вооружение и противотанковое оборудование для ее сухопутных частей. Затраты на оборону в 2002 году достигли \$100 млн. (€103 млн.), что составляет 2% от ВВП, в сравнении с 2001 г. — \$88 млн. (€90 млн.), что составляло 1,76% ВВП.

## Латвия

54. Возродив свои военные структуры после получения суверенитета в 1991 г., Латвия делает все возможное, чтобы укрепить свои оборонные возможности, сотрудничать с силами НАТО и вносить вклад в союзную коллективную оборону и в урегулирование кризисных ситуаций. Концепция Латвийской безопасности и обороны 1999 г. делает членство в НАТО главной целью политики безопасности. Планы на будущее предусматривают создание вооруженных сил из 5 000 профессионалов, а также Латвийского батальона быстрого реагирования (ЛАТБАТ) до 2003 г., который будет способен развернуться и поддерживать сухопутную дивизию в миссиях за границей. Батальон получил значительную помощь от Швеции в форме подаренного оборудования. Кроме того, как уже было указано выше, важным является

традиционное сотрудничество с Эстонией и Литвой. Планы обороны Латвии были признаны реалистическими, но воплощение их в жизнь нуждается в продолжительной локализации людских и финансовых ресурсов.

55. Латвийские вооруженные силы состоят из 4 000 человек личного состава, включая 2 500 профессионалов и 1 500 новобранцев. Наземные войска имеют одну мобильную бригаду с одним сухопутным батальоном, один командирский батальон, одно подразделение для миротворческих миссий, артиллерийскую единицу и одну специализированную команду. Численность резервных оборонительных частей составляет 20 000 лиц и будет увеличена до 32 000 к 2008 году за счет новобранцев, которые пройдут обучение и будут переведены в запас. Существует также Национальная гвардия, которая насчитывает 1 405 профессионалов, 77 новобранцев, 82 гражданских лица и около 14 000 добровольных резервистов.

56. Малый флот состоит из 526 профессионалов, 291 новобранца, 132 гражданских лиц. Он включает 17 кораблей, среди которых миноискатели, ликвидаторы мин, быстрые патрульные судна, корабли авиатранспорта и наведения и вспомогательные суда. Что касается воздушного флота, то приоритет отдается развитию возможностей воздушного контроля своей территории и выполнению БАЛТНЕТ — проекта совместно с Литвой и Эстонией. Воздушный флот насчитывает 15 самолетов, 3 вертолета, представлен 232 солдатами-профессионалами и 65 гражданскими лицами.

57. Основой резервных войск будут физические лица, которые успешно прошли 12-месячную обязательную военную службу в Национальных вооруженных силах, в Полку охраны и Министерстве внутренних дел. Долгосрочной перспективой является подготовка опытных военных в количестве 50 000 человек, которые будут хорошо оснащены и способны на мобилизацию по первому требованию в случае гражданской катастрофы или войны. Мобилизационная система будет спроектирована таким образом, чтобы обеспечить необходимое количество резервистов. Планы мобилизации будут готовы к 2003 году.

58. Как одна из составных частей сотрудничества с Эстонией и Литвой, Латвия служит базой для Балтийского батальона. Целью Латвии является взнос в Европейский стратегический климат безопасности, создавая зону стабильности на Балканском регионе и обеспечивая специализированные военные возможности. Бюджет страны уже приспособлен к деятельности миротворческих единиц, существует артиллерийская команда подкрепления, команда военных медиков и военной полиции. Существуют планы относительно создания единиц защиты против ядерного, биологического и химического оружия, отряда минеров и специальных единиц. На протяжении 2001—2002 гг. Латвия продолжала принимать участие в операциях НАТО на Балканах, и этот вклад был положительно оценен Альянсом. В январе 2002 г. Парламент принял решение о развертывании команды воздушного контроля (как части контингента Дании) в операции «Продолжительная свобода».

59. Оборонный бюджет удвоился в процентном отношении к ВВП с 0,84% в 1999 г. до 1,75% в 2002 г. (\$150 млн./€154 млн.). В мае 2002 г. парламент подтвердил, что с 2003 по 2008 г. 2% ВВП будет направлено на затраты обороны и интеграцию в НАТО. Статьи бюджета на инвестиции и модернизацию выросли с 11% в 1999 г. до 23% в 2002 г. Хотя оборонные ресурсы значительно возросли, но Латвийские вооруженные силы зависят от пожертвований в сфере оборудования и помощи в обучении.

## **Литва**

60. Литовские вооруженные силы были реорганизованы в ноябре 1992 г., и Литва делает все возможное, чтобы создать силы, способные защищать страну в период серьезных кризисов, проводить миротворческие миссии, поддерживать готовность и выполнять международные обязательства. Приоритетным является создание эффективных, надежных и мобильных наземных сил на базе бригады быстрого реагирования, а также территориальных сил, способных развернуться в двух военных регионах для защиты Литвы. Литовские войска должны проводить операции вне литовской территории с батальонами НАТО, а также

принимать участие в общих операциях с НАТО, используя бригаду быстрого реагирования на территории Литвы, если есть угроза ее территориям.

61. Парламент одобрил политику обороны 2001–2004 гг., документ, который излагает планы укрепления вооруженных сил с целью подготовки к защите своей территории, коллективной обороны и участия в операциях НАТО, ЕС, ООН. Согласно политике обороны, Литва подготовит механизированный сухопутный батальон до конца 2002 г., который будет готов развернуться в миссиях НАТО. До конца 2006 г. бригада быстрого реагирования станет действующей для миссий на литовской территории, включая операции по Статье 5. Этот план был оценен как реалистичный и достижимый, хотя надо обратить внимание на меньшие силовые структуры, способные к развертыванию. Чтобы сделать свой взнос в Альянс, Литва должна воплощать свой план в жизнь.

62. К августу 2001 г. Литовские вооруженные силы насчитывали 7 425 профессиональных солдат, 4 643 новобранцев, а также 20 000 резервистов, которые проходят регулярную подготовку. Наземные войска являются основной оборонительной силой и имеют структуру бригад. Сейчас Литва имеет одну бригаду с тремя батальонами и два военных региона с 4 сухопутными батальонами. Другие наземные войска включают батальон специального назначения «Джагер», инженерный батальон и батальон командующего состава.

63. Литовские Воздушные силы ответственны за контроль и оборону воздушного пространства и насчитывают 1 000 человек личного состава на двух воздушных базах. Они подразделяются на командные, контрольные и воздушно-оборонительные единицы. Как уже было указано, воздушно-контрольные единицы интегрированы по национальной инициативе БАЛТНЕТ. В распоряжении воздушных сил есть три транспортных самолета, шесть вспомогательных самолетов, четыре тренировочных самолета и восемь транспортных вертолетов.

64. Третьим компонентом регулярных войск является флот, который имеет 650 человек личного состава и является ответственным за оборону берега и надзор над морской акваторией. Его дополняют отряд воздушной обороны и отряд охраны. Флот состоит из эскадры боевых кораблей: двух фрегатов, двух миноискателей, патрульного корабля и корабля подкрепления. Как уже было упомянуто, Литва делает свой вклад в БАЛТМЭ.

65. Силы национальной обороны волонтеров, которые насчитывают 11 000 человек (1 800 постоянных), являются неотъемлемой частью наземных войск территориальной обороны, которые помогают гражданской власти в случаях естественных или других катастроф, а также в защите стратегических объектов. Эти силы состоят из 10 батальонов резервных частей.

66. Исходя из количества населения Литвы (3,6 млн.), страна проводит набор новобранцев с целью увеличения количества резервистов. Обязательная военная служба длится 12 месяцев в регулярных вооруженных силах с последующей службой в активном резерве. Одним из приоритетов является увеличение мобилизационного резерва. Кроме того, Литва придает большое значение военным учениям по западному типу с необходимым владением офицерами английским языком.

67. По словам бригадного генерала Йонаса Кронкайтиса, уволенного в запас офицера армии США и Главного командующего Литовскими Вооруженными Силами, Литва концентрирует свое внимание на развитии военных возможностей, которые помогут защитить свою территорию от любого агрессора и будут действовать вместе с силами НАТО в случае необходимости помощи Альянсу. Литва внедрила два нововведения: одну взлетно-посадочную полосу и один морской порт, с помощью которых союзные войска доставляются на литовскую территорию в случае необходимости. Кроме того, могут быть использованы три гражданских аэропорта. С точки зрения расширения военных возможностей планы приобретения оснащения включают закупку трехмерного радара среднего радиуса действия, системы противовоздушной обороны малого радиуса действия, противотанкового вооружения, тактического коммуникационного оборудования, транспортных средств, материально-технического обеспечения, оборудования для поиска мин и приборы ночного видения.

68. Сейчас 32 литовских военных служат в миссиях НАТО на Балканах. Литовские воздушные силы обеспечили участие транспортного самолета и его команды в KFOR/SFOR миссиях. Парламент проголосовал за отправку 12 литовских военных медиков для участия в операции «Продолжительная свобода» в Афганистане, а также обсуждает участие специальных отрядов в этой миссии.

69. Литву признали как страну, которая следует целям ПДЧ, но ей нужно найти финансовые ресурсы. Чтобы гарантировать материальную поддержку успешному развитию военных возможностей, Литовский парламент подписал соглашение о затратах на оборонные нужды в пределах 2% ВВП с 2002 до 2005 гг. Это разрешит бюджету вырасти на \$292 млн. (€300 млн.) за 2002 г. Литовский парламент пообещал выделять 2% ВВП на оборонные затраты, в крайнем случае, до 2008 года, что создаст надежную основу для реформирования.

## **Румыния**

70. Официальные лица Румынии в 2002 г. одобрили план «Объективная сила», который сокращает количество военных до 75 000 к концу 2007 г. с 112 000 человек в 2003 г. Такое сокращение позволит Румынии направить ограниченные оборонные ресурсы на обучение персонала и оснащение единиц вооружения, которые могут быть использованы в операциях НАТО. Новый план был одобрен НАТО только после оценки ПДЧ страны, где главным пунктом выступает создание небольших действующих сил. Румыния вводит в действие процедуры и концепции НАТО по широкому кругу военных вопросов и продолжает обучать и оснащать свои единицы немедленного реагирования, чтобы они смогли действовать вместе с силами Альянса.

71. Румынская армия старается создать 50-тысячную военную силу, 90% которой будут профессионалами и смогут находиться в состоянии боевой готовности (за 7–30 дней). Территориальные силы низкой готовности в количестве 25 000 будут способны развернуться на период от 90 до 360 дней. Резервные силы будут полностью демонтированы. Среди 75 000 лиц территориальных войск 12 500 должны быть офицерами, 25 500 — младшими офицерами, 23 500 — военными по контракту и 13 500 — призывниками. Было провозглашено намерение ускорить профессионализацию вооруженных сил, которая приведет к постепенному отказу от призыва новобранцев до 2007 г. Войска будут насчитывать 15 000 гражданских лиц.

72. Румыния сконцентрировала свои силовые возможности быстрого реагирования на 21-м Горном батальоне, подразделении высокой готовности для миссий НАТО. На сегодня он готов развернуться в 35-дневный срок и включает солдат по контракту, которые служат второй или третий год. Не очень легко вступить в батальон: обычно испытания проходят менее 25% претендентов, которых отбирают по принципу близкого проживания от Трансильванских Альп возле Брашова, что означает, что эти люди акклиматизированы к работе на больших высотах. От всех офицеров требуется знание английского языка или им предоставляется 1 год для изучения оперативного английского языка НАТО, иначе их исключают из военной структуры. Батальон проходил общие учения с британскими, американскими, турецкими, греческими и итальянскими специальными единицами. Бригадный генерал Ион Бокаиус, командующий второй Горной бригадой, в состав которой входит и 21-й батальон, сказал, что его бригада будет действующей и готовой направить полный батальон для миссии НАТО в 2003 году.

73. Готовность Румынии развивать возможности Горной бригады по стандартам НАТО является наилучшим примером того, как государство-претендент может использовать свои преимущества военной специализации для того, чтобы сделать конкретный взнос в защитные возможности Альянса. Недавний опыт союзных войск в горах восточного Афганистана иллюстрирует потребность в таких войсках. Пока Румыния продолжает осуществление своей программы оснащения бригады и подготовки ее для миссий НАТО, Альянс будет иметь возможность ее использовать. Нельзя игнорировать огромные изменения в реструктуризированной румынской армии, но Министерству обороны и парламенту рекомендуется

обратить большее внимание и сконцентрировать усилия, чтобы помочь Румынии осуществить положительный взнос в возможности Альянса.

74. Румыния гарантировала отослать 3 700 лиц военного штата для операций НАТО и ООН и развернуть сухопутный батальон для операции «Продолжительная свобода» в Афганистане. В 2002 г. Румыния имела 343 военных на Балканах и 51 в Кабуле в качестве миротворческих сил. Она также разместила отряд по борьбе с ядерным, химическим и бактериологическим оружием из 70 человек на территории Афганистана. Воздушные силы передали в распоряжение НАТО шесть самолетов МиГ-21, два транспортных самолета С-130 в поддержку операций в Афганистане, один из которых сейчас находится в Карачи (Пакистан). Вклад морских сил оценивался в размере от фрегата и противоминного корабля до речного буксира.

75. Оборонные затраты Румынии за 2002 г. составляют \$1,07 млрд. (€1,1 млрд.), что приравнивается к 2,38% ВВП. Запланировано увеличить бюджет до \$1,4 млрд. (€1,44 млрд.) к 2005 г. с обязательством правительства поддерживать оборонный бюджет на 2,38% ВВП.

## Словакия

76. Прошлый год был напряженным в рамках словацких оборонных реформ, поскольку парламент в марте поставил новую стратегию национальной безопасности, в мае — оборонительную стратегию, а в октябре — военную стратегию. План реформ, известный под названием «Модель-2010», вытеснил программу 1999 г., которая была признана амбициозной. После серии исследований и осмотров, помощи семи стран НАТО была создана «Модель-2010», задачей которой стало создание «эффективных и действующих» вооруженных сил, которые могут сотрудничать с НАТО. Ожидают, что план уберет недостатки в сферах эффективных боевых действий, командования и контроля, развертывания войск и подкрепления.

77. Окруженная сушей страна с около 5,4 млн. человек населения создала сухопутные и воздушные силы и учебный компонент, которые насчитывает 24 500 человек личного состава, из которых 20 000 военных и 4 500 гражданских лиц. Сухопутные войска в количестве 9 500 человек будут иметь легкую сухопутную бригаду, механизированную бригаду, смешанный артиллерийский полк и несколько батальонов подкрепления. Среди оборудования сухопутных войск будет 52 боевых танка и 164 бронированные транспортные средства. Воздушные силы будут насчитывать 6 400 человек, организованных в боевую группу, группу вертолетов, противовоздушную оборонительную бригаду и несколько батальонов поддержки. Из воздушной техники будет 18 боевых самолетов многоцелевого действия, 6–10 учебных самолетов, около 10 транспортных вертолетов. Учебная команда и команда поддержки будет насчитывать 4 600 военных и гражданских лиц, организованных в учебные команды, команды материального обеспечения и подкрепления, и в дополнение — гарнизон в столице.

78. Одно из наибольших изменений в словацких вооруженных силах — в сфере личного состава, поскольку намечено изменить состав с 42 600 военнослужащих (на сегодняшний день) до 24 500 в 2006 г. Словакия необходимо ввести в действие новую систему карьерного роста и получения званий, поскольку она стоит на пути к профессиональной армии, и при этом необходимо помочь офицерам адаптироваться к гражданскому образу жизни. В Словакии более 2 200 офицеров имеют звание полковника или высшее, а к 2006 году их число должно составлять только 622 человека. В планах также создание резервной системы волонтеров на смену военной повинности.

79. Как вклад в центры НАТО Словакия планирует создание подразделения быстрого реагирования. Сейчас батальон базируется в северо-западном городе Мартин. Одна команда такого батальона быстрого реагирования будет создана и отдана в распоряжение миротворческих операций НАТО и операций коллективной защиты к 2005 г. Словакия считает, что будет способна содержать батальон за границей по принципу чередования. Словакия также запланировала создание инженерного подразделения (лишь одного до 2006 г.), МР отряда, включающего четыре военных вертолета и четыре транспортных, батарею противовоздушной обороны (отряд к 2006 г.), а также полевой мобильный госпиталь до конца

2003 г. В августе 2002 г. Словакия послала 40 военнослужащих на операцию «Продолжительная свобода» в Афганистан и вертолетное подразделение, которое состоит из двух вертолетов и 21 военнослужащего, в Боснию для SFOR операций.

80. Одна часть плана модернизации была подвергнута критике официальными лицами НАТО — предложение закупить 18 новых многоцелевых военных самолетов на сумму \$ 356 млн. (€368 млн.). Такая большая программа по закупке могла бы забрать средства из более важных для НАТО программ, ведь НАТО уже имеет достаточное количество самолетов. Решение о закупке самолетов будет принято новым правительством, но официальные лица ожидают, что программа будет выполнена к 2008 году.

81. Кроме программы приобретения оснащения план модернизации будет стоить \$1,7 млрд. (€1,9 млрд.) до 2015 г. За 5 лет, с 2002 по 2006 г., ежегодный оборонный бюджет должен составить от \$455 млн. (€467 млн.) до \$590 млн. (€605 млн.). Бюджет 2002 г. — это 1,89% ВВП, но на 2003 г. планируется его увеличение до 2% ВВП. \$603 млн. (€618 млн.) запланировано израсходовать на модернизацию на протяжении 2003—2008 гг. За эти годы Словакия распределит \$382 млн. (€392 млн.) таким образом, чтобы удовлетворить 55 целей партнерства НАТО, 37 из которых относятся к программе ПДЧ. К приоритетам относятся изучение языка, командные, контрольные и коммуникационные системы, системы материально-технического обеспечения, развитие возможностей страны — хозяина территории и интегрированная воздушная оборона.

## Словения

82. Словения недавно пересмотрела свою оборонительную стратегию с целью создания профессиональной армии, которую можно было бы расширить за счет резервистов во времена кризиса. «Наша цель — эффективно действующие силы, которые способны к развертыванию с НАТО, — сказал министр обороны Антон Гризольд. — Нам уже удалось модернизировать структуру вооруженных сил, мы создали командные, контрольные и коммуникационные системы и создали профессионально реагирующие силы». Долговременный план рассчитан до 2007 г., а некоторые планы по закупке оборудования — до 2010 г. Планы были одобрены парламентом в ноябре 2001 г. вместе с планом фондов.

83. Последним пунктом реформы в Словении является создание профессиональной армии в количестве 6 100 человек до 2010 г. Сейчас военные силы насчитывают 5 346 человек. Согласно плану, намечено сокращение вооруженных сил с 47 000 человек до 18 000 на время вступления в НАТО. В сентябре 2002 г. парламент Словении принял закон, который постепенно отменяет воинскую повинность до конца 2003 г. Обязательная служба в резервных частях будет отменена до конца 2010 года.

84. Главные оборонительные силы будут состоять из двух армейских бригад, воздушных и воздушно-оборонительных, а также единиц подкрепления. Словения не будет закупать военные самолеты, а сфокусирует свое внимание на восьми транспортных вертолетах, учебном самолете и воздушно-оборонительном оборудовании. Небольшой морской отряд будет обращать свое внимание на оборону портов и будет иметь боевых пловцов для ликвидации мин.

85. Профессиональная Первая бригада, которую посетил подкомитет, будет ответственной за территориальную защиту, коллективную оборону НАТО, миротворческие операции и ликвидацию последствий катастроф. Передовой единицей является 10-й моторизованный батальон, в планах которого — развернуться в Боснии в январе 2003 г. во время миссии SFOR как часть батальона из Португалии. Этот батальон проведет 6 месяцев с SFOR, меняя свой состав 3 раза. Планируется превратить и 182-й пехотный батальон в 20-й моторизованный батальон к 2005 г., единицу, которая будет связана с интернациональной бригадой из Италии, Венгрии и Словении. Первая бригада будет иметь военно-полицейский батальон и отряд для специальных операций. Отряд из 350 человек также будут поддерживать 2 отряда в Боснии, которые будут служить с итальянскими карабинерами, общим коли-

чеством 50 человек. (В дополнение — медицинские и вертолетные единицы из других формирований, которые находятся в Боснии.) Запланированное количество на 2005 г. — 2 300 чел., но сейчас численность бригады составляет лишь 1 100 чел.

86. Ожидают, что оборонный бюджет возрастет, когда возрастет экономика Словении. Затраты в 2001 г. составляли \$266 млн. (€304 млн.), 1,42% ВВП, а бюджет 2002 г. составлял \$300 млн. (€308 млн.), 1,55% ВВП. Министр обороны Гризольд сказал, что до 2006 г. страна может ожидать 1,6% ВВП, а целью 2008 г. является 2%, что будет составлять \$616 млн. (€632 млн.) оборонного бюджета. Словения тратит меньшую часть своего ВВП на оборонный бюджет в сравнении с другими государствами-претендентами Ее сравнительно высокий на душу населения ВВП (приблизительно \$12 тыс./€12300) управляет бюджетом на оборону, которая превышает бюджеты стран-претендентов, кроме Румынии, чье количество населения в 10 раз больше. Затраты на личный состав составляют большую часть бюджета, а 17% запланировано на модернизацию. Затраты на материально-техническое обеспечение занимают остаток бюджета.

## Вывод

87. Докладчик полагает, что 7 из 9 стран — претендентов на членство в НАТО уже достигли значительных успехов в реформировании своего общества и вооруженных сил, и Альянсу следует пригласить их присоединиться к Пражскому саммиту. Более того, он верит, что эти государства уже разработали приемлемые, надежные планы, чтобы работать вместе со структурой Альянса и сделать свой вклад в коллективную защиту НАТО по урегулированию кризисных ситуаций. За последние 18 месяцев он имел возможность посетить 5 из этих государств (Литву — в мае 2001 г., Румынию и Болгарию — в декабре 2001 г., Словению и Словакию — в марте 2002 г.), чтобы увидеть их элитные единицы в работе и встретиться с официальными лицами, ответственными за оборону, и военными командирами. Исходя из этих визитов и дополнительного исследования, он верит, что эти государства плюс Эстония и Латвия смогут внести свой вклад в климат безопасности НАТО при условии проведения в жизнь реформ по широкому кругу вопросов обороны.

88. Кроме того, все 7 государств предложили свою полную поддержку в войне с терроризмом, первой операцией коллективной защиты в истории НАТО. Румыния и Болгария направили свои военные единицы к силам ISAF в Кабуле; Болгария предоставила свои базы в распоряжение американским авиазаправщикам, которые принимают участие в операции, а Румыния предложила отряд Горного батальона для военных операций в Афганистане. Как указано выше, решение Румынии обратить свое внимание на создание горной военной единицы является прекрасным примером того, как государство-претендент может предложить НАТО специализированную возможность, которая делает значительный вклад в оборону Альянса.

89. В то же время Албания и бывшая Югославская Республика Македония еще не удовлетворили политический критерий для членства в Альянсе, несмотря на успехи в установлении стабильных показателей демократических режимов. По причине того, что эти государства не удовлетворяют стандартам политической стабильности Альянса, будет трудно оценить их оборонные планы. Одним из наиболее важных аспектов оценивания долгосрочного планирования обороны государствами-претендентами является создание уверенности в стабильности их политической системы для того, чтобы гарантировать, что их планы будут воплощены в жизнь за продолжительное время. А эти два государства не дают такой уверенности, хотя выборы нового президента в Албании и новое правительство Македонии, может внести стабильность в политическую ситуацию двух стран. НАТО следует продолжить работу с ними, как и с Хорватией, чтобы помочь им получить членство в следующем раунде расширения.

90. Докладчик предостерегает, что Пражский саммит — это только начало формального процесса присоединения. В 2003 г. парламенты, представленные в Парламентской ассамблее НАТО, рассмотрят, нужно ли государствам ратифицировать протоколы, которые разрешат приглашенным странам присоединиться к Альянсу. Хотя 7 стран-претендентов стоят на пути к членству, так как способны сделать вклад в безопасность Альянса, ни одно из государств на сегодня не удовлетворяет критерию отбора. Следует ли государствам решительно действовать, выполняя свои обязательства, касающиеся реформы? Парламенты решат, задержать или отказать в доступе к Вашингтонскому договору, исходя из того, сможет ли государство стать зависимым союзником.

91. Принимая во внимание успехи и планы, которые сейчас воплощаются в жизнь, ваш докладчик считает, что Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения смогут удовлетворить критериям членства в НАТО. Если государства — участники НАТО в ноябре предложат членство любому из этих 7 государств, если реформы будут реализоваться, как и было обещано, то парламенты дадут свое согласие в 2003 г. на ратификацию необходимых договорных протоколов. Поскольку мы все ближе к обсуждениям ратификаций, ваш докладчик готов обсуждать эти вопросы с любым членом парламента Альянса, который будет заинтересован в расширенной информации о государствах-претендентах.





NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО

# РАСШИРЕНИЕ И ПАРТНЕРСТВО НАТО

ПОДКОМИТЕТ ПО ЦЕНТРАЛЬНОЙ  
И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

*Берт Козндер (Нидерланды)*  
*Докладчик*

Политический  
AV 194  
PC/СЕЕ (02) 4 rev 1  
Оригинал: английский язык  
Международный секретариат  
<http://www.nato-pa.int>

Январь 2003

## Содержание

I. Введение . . . . .	111
II. Обсуждение в странах — членах НАТО . . . . .	111
III. Расширение НАТО в меняющейся среде безопасности . . . . .	112
IV. Современное состояние статуса подготовки девяти стран-кандидатов. . . . .	115
V. Партнерство в НАТО . . . . .	121
А. Программа “Партнерство ради мира” (ПРМ) . . . . .	121
В. Совет по Евро-Атлантическому партнерству (СЕАП) . . . . .	122
С. Средиземноморский диалог . . . . .	123
D. Взаимоотношения с Россией . . . . .	124
Е. Взаимоотношения с Украиной . . . . .	126
VI. Расширение НАТО и его будущее. . . . .	127

## Введение

1. За первые 50 лет с момента своего учреждения НАТО как организация, которая состояла из 12 членом в 1949 году, увеличилась до 16 за период холодной войны. Поскольку НАТО продолжало приспосабливаться к изменениям в среде безопасности, после распада Варшавского договора НАТО стало открытым для новых членом и партнеров. На саммите в Мадриде (1997) НАТО предложило членство Чешской Республике, Венгрии и Польше. На саммите в Вашингтоне по случаю 50-й годовщины организации главы стран и правительств НАТО решили снова продолжить процесс расширения не позднее 2002 г. Продолжение процесса расширения остается главным вопросом трансформации Альянса.

2. С точки зрения парламентаризма Парламентская ассамблея НАТО выразила значительную поддержку в пользу дальнейшего развития партнерских отношений Альянса, особенно за продолжение процесса расширения. Политический комитет, и в частности его подкомитет по вопросам центральной и восточной Европы, выступали и выступают инициаторами обсуждения и активно помогают подготовке стран-кандидатов к вступлению в НАТО. Комитет и вышеупомянутый подкомитет инициировали несколько отчетов и резолюций по этому вопросу. Кроме того, представители подкомитета посетили девять из десяти стран-претендентов за период с 2000 по 2002 г., получив тем самым важную информацию от высших членом правительства и парламентских представителей о состоянии подготовки.

3. Во время встречи в Софии в мае 2002 г. Парламентская ассамблея НАТО призвала к широкому и территориально сбалансированному расширению и признала, что Болгария, Румыния, Словакия, Словения, Эстония, Латвия и Литва подтвердили свой прогресс на пути к членству в НАТО через успешное воплощение реформ у себя дома и их вклад в операции НАТО на Балканах. Каждая из стран претендентов уже делает значительный вклад в стабильность и безопасность в Евро-Атлантическом регионе. Так как страны-претенденты продолжают свое участие в Планах действий относительно членства в НАТО (ПДЧ), они должны осуществлять реформы, чтобы отвечать критериям, которые определены в «руководстве по расширению» (1995) и (ПДЧ).

4. С приближением саммита в Праге в ноябре 2002 г., где главы государств и правительств стран НАТО решают вопросы вступления стран-кандидатов в Альянс, необходимость внутренней адаптации увеличенного Альянса, который может включать до 26 членом, становится все более спешной.

5. Этот документ освещает современное состояние событий относительно расширения НАТО после того, как комитет принял отчет в 2001 г. Он анализирует попытки стран-кандидатов соответствовать критериям партнерства в Альянсе, в первую очередь обращая внимание на невоенный критерий. Более того, ссылаясь на программы партнерства НАТО, этот отчет обращает особое внимание на натовскую политику «открытых дверей». Таким образом, акцент на возрастающем вкладе партнерства в стабилизацию соседства НАТО на Юге, Юго-Востоке и Востоке приведет к выводу, что развитие лучших и более структурированных отношений с Россией и Украиной, равно как и с другими странами, будет центральным в дальнейшем углублении и расширении безопасности в Евро-Атлантическом союзе.

6. Этот документ содержит выводы, сформулированные в VI разделе, а именно, что НАТО следует принять 7 стран-кандидатов, при условии, что они будут продолжать и завершат процессы реформирования, в соответствии с критериями членства. Более того, доклад подтверждает, что политику «открытых дверей» необходимо продолжать и что правительства должны играть в этом важную роль.

## Обсуждение в странах — членах НАТО

7. До 2001 года вопросы дальнейшего расширения почти не подлежали публичному обсуждению, так как НАТО занималось большим количеством важных проблем безопасности,

среди которых: ситуация на Балканах, Инициатива обороноспособности (ИОС), Европейской политической безопасности и обороны (ЕПБО), а также ракетной безопасности. Однако саммит Совета НАТО (июнь 2001) и ключевое выступление президента Джорджа Буша в Варшаве вскоре после саммита снова подтвердили намерения НАТО по расширению и вызвали дальнейшее публичное обсуждение между странами-членами. Хотя террористические акты 11 сентября, в первую очередь, были осуществлены с целью приостановить расширение НАТО, дебаты приобрели развитие в конце года, представив большую группу стран, которые могут претендовать на членство.

8. В Америке «11 сентября 2001 года изменило наши взгляды относительно расширения», заявляют высшие должностные лица. Соединенные Штаты неожиданно поняли, что для того, чтобы бороться с терроризмом, «нам нужно столько союзников, сколько мы сможем их иметь». Американские лидеры постоянно призывают к «здоровому расширению». На встрече министров иностранных дел в Рейкьявике в мае госсекретарь США Колин Пауэлл сказал, что условия для «резкого расширения сейчас лучше, чем когда-либо». В июле 2002 президент США Буш и президент Польши Квасьневский обнародовали общее заявление, которое выражает «желание расширяться во всех направлениях», включая «все европейские демократические страны, которые будут готовы разделять ответственность членства в НАТО». Премьер-министр Великобритании Тони Блэр согласился с этим в обращении к странам-кандидатам на Рижском саммите в том же месяце. В апреле 2002 г. тогдашний министр обороны Германии Рудольф Шарпинг сказал, что НАТО может вырасти с 19 членов до 26 и больше.

9. Учитывая то, что обсуждения приобрели парламентский уровень, некоторые парламенты стран — членов НАТО время от времени возвращаются к вопросу расширения НАТО. Парламентская ассамблея НАТО продолжает вносить вопрос расширения НАТО в повестку дня. В дополнение к деятельности и отчетам Политического комитета и комитета по безопасности и обороне резолюции Парламентской ассамблеи НАТО, принятые на сессиях в Амстердаме, Берлине и Оттаве, поддерживают стремление к расширению. Декларация Парламентской ассамблеи в Софии (май 2002 г.) подтвердила единодушную поддержку «здорового расширения НАТО» со стороны Парламентской ассамблеи, сделав акцент на том, что странам, желающим вступить в Альянс, необходимо продолжать реформы, определенные Пражским саммитом. В ответ на декларацию №306 Парламентской ассамблеи НАТО, принятую на весенней сессии 2001 г. в Вильнюсе, и резолюцию 312, принятую на ежегодной сессии в Оттаве в 2001 г., господин Робертсон, Генеральный секретарь НАТО, снова уверил Ассамблею, что процесс расширения «и в дальнейшем будет ключевой политикой Альянса, которой НАТО будет продолжать полностью следовать»<sup>1</sup>.

## Расширение НАТО в меняющейся среде безопасности

10. В то время, как расширение было провозглашено приоритетным и Вашингтонский саммит 1999 установил важные инструменты, особенно ПДЧ (План действий членства), для подготовки стран — кандидатов на членство, обсуждение вопроса «как?» было вызвано изменениями в понимании среды общей безопасности. Наиболее важно, как упоминалось выше, то, что террористические акты 11 сентября в Соединенных Штатах значительно повлияли на обсуждение. Сначала реакция аналитиков по безопасности, равно как и некоторых правительственных официальных лиц, произвела такое впечатление, что не только дальнейшее расширение НАТО было снято с повестки дня, но и само будущее Альянса стало под вопросом. Некоторые наблюдатели утверждали, что решение Соединенных Штатов не обращаться к НАТО с просьбой проводить военную операцию в Афганистане, даже если Альянс ссылался на Статью 5, поставило под вопрос сам смысл его существования. Многие подвергали критике тот факт, что ссылка на

<sup>1</sup> См. комментарии Генерального секретаря НАТО, Председательствующего Южно-Атлантического Совета к Рекомендациям по политике, принятым в 2001 г. Парламентской ассамблеей НАТО.

Статью 5 не имела пользы для консультационного процесса НАТО или дальнейшего привлечения НАТО к военно-политическому сектору. Высшие критики указывали на крах Соединенных Штатов в увеличении возможностей и только на частичный успех в Инициативе оборонности (ИОС). Они также указали, что Вашингтон не хотел «войны комитетов». Некоторые американские обозреватели зашли так далеко, что заявили, что, если НАТО не станет на сторону борьбы с терроризмом, он в скором времени выйдет из игры. Другая группа выдвинула мысль, согласно которой военную роль НАТО следует ослабить в новой среде безопасности, так как больше нет необходимости в территориальной защите и НАТО не способен обеспечивать войсками извне, в которых возникает потребность в данный момент.

11. Измененное понимание относительно угрозы со стороны международного терроризма быстро вернуло вопрос «расширяться ли» на повестку дня. Некоторые утверждали, что из-за того, что сотрудничество с Россией в «войне с терроризмом» имело решающее значение, и из-за того, что приоритеты Альянса резко изменились, расширение больше не является необходимым или желательным. Для того, чтобы получить поддержку России в международной антитеррористической коалиции, было предложено, что НАТО и, в частности, США, будут готовы пойти на уступки Москве, например, по вопросам сокращения стратегического вооружения, ракетной обороны, членства во Всемирной торговой организации (ВТО) и особенно в вопросах расширения НАТО.

12. Если ваш докладчик соглашается, что изменения в среде международной безопасности нуждаются в глубоком обсуждении относительно будущего НАТО, это означает, что он хочет подчеркнуть то, что «война с терроризмом является лишь одним элементом в обсуждении будущего НАТО. НАТО до сих пор остается единым звеном, которое соединяет США и Европу и предотвращает новый виток национализации обороны. НАТО усиливает тесные военные и дипломатические связи между западным миром и Россией, Центральной Азией и Украиной и через Средиземноморский диалог с мусульманским миром Среднего Востока и Северной Африкой. Благодаря партнерству с центральноазиатскими странами, включая, например, Узбекистан, НАТО уже сделал и продолжает делать вклад для того, чтобы Соединенные Штаты получали поддержку международной коалиции в этой кампании. Более того, в дополнение к военному вкладу союзников в «войне с терроризмом» европейские страны НАТО обеспечивают более чем 90% миротворческой миссии (ISAF) в Афганистане и почти половину помощи в гражданском восстановлении. В будущем придется сделать трудный выбор относительно целей и миссий НАТО, равно как и его структуры.

13. Так как готовится Пражский саммит, НАТО уже ставит эти вопросы, и саммит, который с самого начала получил название «Саммит по расширению», будет работать по расширенной повестке дня. В ноябре 2004 г. странам — членам НАТО предоставят пакет мер, нацеленных на укрепление готовности НАТО и ее способности взять на себя полный спектр угроз безопасности. Страны — члены НАТО обязаны представить целый ряд новых мероприятий, включая полную военную концепцию защиты от терроризма, новые военные задачи для стратегического командования, делая значительный акцент на антитеррористических тренировочных программах НАТО, готовности Совета Евро-Атлантического партнерства и «Партнерства ради мира» делать вклад в эту борьбу. Докладчик, тем не менее, может подчеркнуть, что этот саммит должен оказывать содействие тому, чтобы вопрос расширения и его последствий оставался в повестке дня одним из первых.

14. Учитывая обсуждение расширения, этот вопрос больше не зависит от ответа России, а скорее от готовности и способности к сотрудничеству в антитеррористических действиях стран-кандидатов. Позиция России по трем балтийским странам-кандидатам, очевидно, смягчилась, так как улучшились отношения с самим Альянсом. Создание Совета по вопросам отношений между НАТО и Россией в мае 2002 г. продемонстрировало роль НАТО в укреплении возрастающего сотрудничества между Востоком и Западом. Что касается вклада стран-кандидатов, то необходимо подчеркнуть, что те страны, которые получают приглашение на Пражский саммит, должны оказывать содействие безопасности всюду. Опыт предыдущего

витка расширения показал, что военный вклад трех «новичков» был ограничен, темп необходимой военной адаптации и модернизации, особенно в Чешской Республике, был слишком медленным. На самом деле эксперты в Штаб-квартире НАТО считают, что новая военная интеграция в НАТО может занять до 10 лет. Однако Польша, Венгрия и Чешская Республика сделали значительный вклад в безопасность Альянса, включая, например, миротворческие операции на Балканах. Что касается военного вклада стран-кандидатов, то он не достоин того, который сделали страны, кажущиеся на данный момент более продвинутыми и имеющие население вместе немного больше по численности, чем Польша, которая считается наибольшей из трех новых членов, присоединившихся к Альянсу в 1999 г.

15. На фоне приобретенных новых требований относительно безопасности в связи с «войной с терроризмом» возникли споры по вопросу, какой критерий — военный или невоенный — будет доминировать при оценке. Ссылаясь на «Rose-Roth»-семинар в Бухаресте в октябре 2001 г., Мирке Поясу, министр обороны Румынии, сказал, что акцент критериев оценки сместился с политического на военный. Он отметил, что план действий членства (ПДЧ) следовало бы изменить так, чтобы разрешить военным играть роль в борьбе с терроризмом, и что следует сделать значительный акцент на военных знаниях и подготовке специальных операций. В то же время, поскольку военный вклад стран-кандидатов в борьбу с терроризмом довольно ограничен, невоенные средства, преимущественно политическое влияние и поддержка, которые они могут предоставить, будут в центре внимания. Докладчик мог бы указать, что уровень внутренней безопасности в стране-кандидате, а особенно способность контролировать свои границы, предупреждать угрозу террористических актов и перекрывать финансовые потоки поддержки терроризма, не нарушая права человека, заслуживают особого внимания. Другие невоенные критерии для членства стали также более весомым, особенно борьба с коррупцией. Проблема двусторонних соглашений между США и некоторыми странами-кандидатами по вопросам Международного криминального суда (МКС), является усложняющим фактором.

16. В войне против терроризма страны — кандидаты в НАТО сразу объявили о своей солидарности с США и готовности принять участие в борьбе с новой угрозой безопасности. Когда главы государств «вильнюсской группы» стран — кандидатов в НАТО встретились 5 октября 2001 года в Софии, они заявили, что теракты 11 сентября является нападением «на нас всех», и подтвердили свою готовность полностью поддерживать войну с терроризмом. Два месяца спустя на встрече министров иностранных дел Совета по Евро-Атлантическому партнерству (СЕАП) эти страны-кандидаты полностью присоединились к заявлению Североатлантического совета «ответ НАТО терроризму». В марте 2002 года, министры иностранных дел «вильнюсской группы» заявили о своем решении «бороться с терроризмом и его финансовыми связями, с межнациональной организованной преступностью». Процесс расширения НАТО побуждал страны-кандидаты сделать решительные шаги в направлении борьбы с торговлей оружием, коррупцией и отмыванием денег, которые приведут к ослаблению терроризма, в первую очередь помешают действовать террористической сети. В международной антитеррористической кампании страны-кандидаты и НАТО действовали de facto как союзники США и НАТО. Многие из них предоставили неограниченное воздушное пространство для авиации, задействованной в операции «Продолжительная свобода». Более того, страны-кандидаты предоставили информацию, доступ к базам и дипломатическую поддержку. Большинство из них предоставили войска или дали слово действовать соответствующим образом в международной борьбе с терроризмом. Страны-кандидаты с меньшим военным потенциалом сконцентрировали свое внимание на подготовке профессиональной армии, чтобы сделать весомый вклад в антитеррористические операции в будущем. Как заявил генерал Джо-зеф Ролстон, главнокомандующий союзников Европы, «НАТО остается актуальным и действенным в мире после событий 11 сентября, и страны — кандидаты в НАТО предоставляют Альянсу ограниченную, но все лучшую военную помощь и инфраструктуру».

17. Учитывая расширение НАТО, террористические атаки подкрепили понимание с обеих сторон Атлантики необходимости развиваться во всех направлениях. Еще год назад приглашение

Болгарии и Румынии в НАТО казалось маловероятным. С тех пор внимание сместилось в направлении Черного моря в связи со стратегической значимостью этого региона для антитеррористических операций, которые проводятся США, как и к транзитному пути к каспийской нефти. Доступ к Болгарии и Румынии также мог бы оказывать содействие более тесному партнерству с Украиной и Турцией, которое обеспечило бы и предоставило необходимую связь с Центральной Азией. Очевидно, что географическое расположение новых членов влияет на осознание безопасности НАТО. В связи с этим возникает вопрос, станет ли это толчком к расширению, который приведет к тому, что НАТО получит статус силовой организации или останется организацией безопасности, задачей которой является территориальная защита своих членов.

## Современное состояние статуса подготовки девяти стран-кандидатов

18. Как указано в отчете подкомитета за 2001 г., не существует установленных формальных критериев для принятия новых членов. Хотя как организация, члены которой разделяют общие взгляды, НАТО установило, что лишь демократические страны с рыночной экономикой и доказанными фактами соблюдения прав человека могут присоединиться к НАТО. Предыдущий отчет подкомитета уже представил общую оценку стран, которые подали заявку на членство в НАТО на саммите в Вашингтоне в 1999 г. На основе оценки, сделанной подкомитетом в 2001 г., докладчик комитета по обороне и безопасности в своем отчете «О будущей безопасности и обороноспособности», министр Давид Прайс (Канада), представил информацию о современном состоянии военной подготовки стран-кандидатов, где указано, что 7 стран — кандидатов на членство в НАТО, а именно Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения «достигли существенного успеха в реформировании ... вооруженных сил», чтобы быть достойными приглашения к членству<sup>2</sup>. Тем, кто хочет получить более детальную информацию о состоянии военной подготовки, следует обратиться к проекту отчета за 2002 г. «Военная подготовка стран — кандидатов в НАТО» [AV 182 DSC/FC (02) 5]. Те, кто интересуется сжатым обзором достижений стран-кандидатов, могут просмотреть отчет подкомитета по вопросам Центральной и Восточной Европы за 2001 г. под названием «Расширение НАТО» [AU 214 PC/СЕЕ (01) 5 rev. 1]. Отчеты о поездках членов комитета и подкомитета дополнительно представляют более глубокое видение проблем, связанных с расширением НАТО.

19. Подготовка стран-кандидатов к партнерству с НАТО не прекращается. Их приоритеты во внешней политике и безопасности остаются такими, что предоставляют им право вступления в НАТО, равно как и в Европейский союз. Принимая во внимание невоенную подготовку, страны-кандидаты достигли значительного успеха в реформировании и улучшении правовой системы как важного элемента, гарантирующего уважение к действующим законам. Это включает принятие основных законов, хотя следует сделать еще некоторые попытки в обеспечении независимости этой системы. Во время оценки, проведенной Европейской комиссией в 2004 г., был сделан вывод, что Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения продолжают придерживаться политических критериев, и общий показатель усиления действия институтов демократии, которые демонстрируют уважение к закону и защищают права человека, улучшился за последний год. Однако в отчете Европейского Союза также отмечается, что реформа правовой системы должна быть ускорена и что до сих пор серьезной проблемой остается коррупция, мошенничество и экономические преступления, несмотря на то, что деятельность органов борьбы с коррупцией, в общем, была усилена. Ваш докладчик считает, что значительная общественная поддержка в странах-кандидатах является главной предпосылкой присоединения к Альянсу. Без суще-

<sup>2</sup> Основывается на информации, полученной во время визитов представителей подкомитета в страны-кандидаты. Докладчик согласен с этим.

ственной общественной поддержки необходимые политические, военные и экономические реформы рано или поздно будут обречены. Сильное внутреннее влияние на приоритетность социальных затрат над оборонными является частью политической реальности в любой демократии. Правительствам стран кандидатов необходимо разъяснять населению, почему необходимо инвестировать деньги в безопасность, даже когда финансовые ресурсы являются ограниченными. В то время как НАТО следует разрабатывать стратегии информирования общественности о целях и задачах Альянса, задачами правительств стран, в свою очередь, является развивать поддержку их членства в НАТО.

20. Албания имеет медленный, хотя и стабильный экономический прогресс. Однако экономика остается слабой, так как приблизительно 30% населения находится за чертой бедности. Албания делает все возможное, чтобы отвечать политическим критериям для членства в НАТО. По решению саммита Евросоюза в Гетенбурге в 2001 г., переговоры о присоединении к соглашению «О стабилизации и сотрудничестве» были отложены. В отчете за апрель 2002 г. Европейская комиссия указала, что подписание настоящего соглашения может быть осуществлено при условии, что Албания приложит силы к проведению значительных реформ. В отчете были приведены демократические стандарты, которые направлены на улучшение правовой системы и общественного самоуправления, и их следует считать необходимыми для реформы. Согласно отчету, распространенная коррупция, организованная преступность, особенно разные виды незаконной торговли, остаются серьезной проблемой.

21. В отчете Госдепартамента США «о соблюдении прав человека» за 2001 г. было указано, что, несмотря на некоторые улучшения, в соблюдении прав человека в стране (Албании) существуют проблемы. Организованная преступность, коррупция и слабая правовая система являются предметом политического давления и порождают многие проблемы, которые следует решать. Албания получила 2,5 балла по шкале уровня коррумпированности, который определялся «международной прозрачностью» (Transparency International's (TI) в 2002 г. (где 10 — абсолютно некоррумпированный, 0 — максимально коррумпированный). Это означает, что Албания является наиболее коррумпированной из всех стран-кандидатов, где проводились исследования TI. Албания делает попытки побороть организованную преступность. В ноябре 2001 г. была принята национальная стратегия борьбы с незаконной торговлей людьми, и в городе Влора был создан Международный центр борьбы с незаконной торговлей. Первый этап борьбы с незаконной торговлей был закончен недавно на море, и в скором времени должны начаться соответствующие действия на суше. Есть надежда, что выборы президента Альфреда Моисиу в июне 2002 г. положат конец политическому застою и нестабильности. Генерал в отставке, президент Моисиу заявил, что его первоочередной целью будет ускорение процесса интеграции в ЕС и НАТО и что проект приказа о восстановлении переговоров о присоединении к «Соглашению о стабилизации и сотрудничестве» будет подписан осенью. Согласно Албанской миссии в НАТО общественная поддержка членства страны в НАТО остается на высоком уровне (приблизительно 95%). Оборонные затраты в 2002 г. приблизительно составили US \$ 61 миллион, с перспективой постепенного увеличения в 2003 и 2004 г. Албания является участником ISAF и отправила взвод из 28 военнослужащих в Афганистан в августе 2002 г.

22. Новое правительство Болгарии под руководством премьер-министра Симона Саксе-Кобургоцки и Президента Григоре Парванова продолжает политику присоединения к НАТО, и, как заявил президент Парванов, старается восстановить отношения с «Россией, Украиной и другими стратегическими партнерами». Общественная поддержка вступления в Альянс на данный момент составляет 62,9%. В ходе своих переговоров о вступлении в Евросоюз Болгария отвечает 21-му из 31-го пункта на конец июля 2002 г. Болгария отвечает политическим критериям для вступления в НАТО, хотя и существуют некоторые серьезные недостатки в правовой системе. Страна набрала 4 балла по шкале уровня коррумпированности IT в 2002 г. Этот рейтинг показал, что коррупция до сих пор является одной из серьезных проблем. Ежегодный отчет по Болгарии, представленный Европейской комиссией в 2002 г., призвал к эффективному усилению правовой системы, предотвращению коррупции и защите цыганского меньшинства. Недавние и



будущие шаги в преодолении этих проблем включают антикоррупционные поправки к Закону о судебной системе (июль 2002 г.), создание Общественного Центра по подготовке мировых судей (запланированного на январь 2003 г.) и разработку проекта Закона об антидискриминации. В сентябре 2002 г. парламент Болгарии составил специальную комиссию по борьбе с коррупцией, а министр внутренних дел инициировал закон, который облегчит процедуру конфискации имущества у граждан и компаний, которые обвиняются в совершении преступлений, включая терроризм, торговлю наркотиками, отмывание денег, мошенничество, нападение и разворовывание. Это должно оставаться приоритетными направлениями для правительственных действий, если они хотят, чтобы запланированные реформы имели ощутимые последствия.

23. Затраты Болгарии на оборону в 2002 г. составляли US \$ 445 млн., что составляет 3,1% ВВП. Парламент намерен поддерживать финансирование оборонного сектора на уровне 2,85% в 2003 и 2004 гг., что, в свою очередь, приведет к стабильному росту, так как можно ожидать годовой рост ВВП на 5%. Болгария делает вклад в миротворческие силы ISAF в столице Афганистана Кабуле и обещает поддержку в будущих действиях Союзных сил в войне с терроризмом.

24. Хорватия присоединилась к ПДЧ в мае 2002 г., спустя два года после вступления в «Партнерство ради мира». В марте 2002 года парламент Хорватии подписал пакет документов относительно обороны и национальной безопасности. Хорватия подписала соглашение «О стабилизации и сотрудничестве с Евросоюзом» в октябре 2001 года. В ежегодном отчете «О процессе стабилизации и сотрудничества» (ПСС) за 2002 г. были определены значительные улучшения в политической ситуации с момента прихода нового руководства в 2000 г. Новое правительство продемонстрировало целенаправленные попытки создать развитую демократическую страну и положить конец политической и экономической изоляции Хорватии. Отчет ПСС указал, что все еще существующая слабость правовой системы, и, как результат, проблемы в законодательстве препятствуют осуществлению экономической, политической и социальной реформ. Несмотря на существенные улучшения в реализации прав человека, de facto существует дискриминация сербского меньшинства. До сих пор остается актуальной проблема коррупции, и Хорватия получила 3,8 балла по шкале уровня коррумпированности. Националистическое давление отрицательно повлияло на отношение правительства к сотрудничеству со своими соседями в регионах и замедлило решение пограничного конфликта за бухту Пиран со Словенией и Хорватией летом 2002 г. Этот спорный вопрос до сих пор нуждается в решении. Более того, в сотрудничестве Хорватии с Международным трибуналом по вопросам бывшей Югославии возникли некоторые трудности. Например, Хорватия все еще не ответила на запрос Трибунала срочно выдать генерала Янко Бобетко, главнокомандующего во время войны, которому были предъявлены обвинения в августе за отказ предупредить, расследовать и подвергнуть наказанию виновных в уничтожении мирного населения и его собственности, осуществленных во время вывода хорватских войск из восстановленных сербских территорий после непродолжительного вторжения в сентябре 1993 г. Хорватские члены правительства считают, что тесному сотрудничеству с трибуналом мешают ограничения, наложенные Конституцией Хорватии. Этот аргумент Международный трибунал не поддерживает. Когда представители подкомитета посетили Загреб в середине сентября 2002 г., президент Хорватии Стен Мезик подчеркнул, что он полностью поддерживает сотрудничество Хорватии с трибуналом. По мнению докладчика, было бы целесообразно проследить, как хорватская власть держит свое слово относительно сотрудничества. В 2002 году затраты на оборону составляли приблизительно US \$ 519 млн, или 2,4% ВВП, из которых 7,5 миллионов было направлено на воплощение программы партнерства по НАТО. Хорватия уже заявила о своей полной готовности поддерживать международную кампанию по борьбе с терроризмом. Джозеф Броз, глава делегации Хорватии в Парламентской ассамблее НАТО, во время визита в сентябре 2002 г. заявил членам подкомитета, что общественная поддержка членства в НАТО является весомой и достигла приблизительно 76% осенью 2001 г.

25. С того времени, как подкомитет посетил Эстонию в ноябре 2001 г., в стране произошли изменения в правительстве. Президент Арнольд Рутел назначил на должность премьер-минист-

ра страны Сима Калласа после поражения коалиционного правительства Марта Лаара, тогдашнего премьер-министра. Было достигнуто соглашение с ЕС по 28 пунктам из 31, и Эстония поставила целью завершить переговоры о вступлении в Евросоюз до конца 2002 г. Эстония отвечает политическим критериям для вступления в НАТО и имеет 5,6 баллов по шкале уровня коррумпированности, что ставит ее даже выше некоторых стран — членов НАТО. Отчет Госдепартамента США за 2001 год и отчет о реализации прав человека Европейской комиссии за 2002 г. подтверждают, что правительство Эстонии в целом уважает права своих граждан и большой общины этнических русских-нерезидентов. Так же, как и две другие Балтийские страны-кандидаты, Эстония подписала с Россией соглашение о границах, хотя Российская Дума все еще не ратифицировала настоящие соглашения. Следующая встреча межправительственной комиссии (созданной в 1998 г. и возглавляемой премьер-министром Эстонии вместе с заместителем премьер-министра Российской Федерации) назначена на ноябрь 2002 г.

26. По данным опроса общественного мнения в июне 2002 г. 69% граждан Эстонии и 58% всех респондентов выступили за членство в НАТО; 72% населения Эстонии согласны с настоящим уровнем затрат на оборону. Опрос также показывает, что вооруженные силы относятся к группе наиболее надежных государственных институций, пользуются поддержкой 79% всех респондентов. Затраты на оборону составляли в 2002 г. US \$ 130 млн., или 2% ВВП, и правительство Эстонии пообещало сохранить этот процент в следующих годах. Эстония заявила о поддержке операции «Продолжительная свобода» и поставила военное оборудование в Киргизстан.

27. Латвия подписала 27 из 31 пункта на переговорах с Европейским Союзом. Хотя существует потребность в усовершенствовании законодательства относительно некоренных жителей, а особенно русского меньшинства, Латвия отвечает политическим критериям для вступления в НАТО. В ежегодном отчете ЕС за 2002 г. указано, что Латвия отвечает Копенгагенским критериям и имеет функционирующую рыночную экономику, хотя, как указано в Отчете Американского Госдепартамента по правам человека, несовершенство в правовой системе все еще усложняет осуществление справедливого правосудия. Латвия получила 3,7 балла по шкале уровня коррумпированности в 2002 году, и этот показатель намного ниже, чем у ее балтийских соседей. Во время своего визита в Латвию в 2002 г. Генеральный секретарь НАТО подчеркнул необходимость принять меры в преодолении коррупции. В апреле 2002 г. был создан Отдел по предотвращению и борьбе с коррупцией с целью централизации борьбы с коррупцией. Согласно миссии Латвии в НАТО, последний опрос общественного мнения в июле 2002 г. показал, что 66,1% респондентов выступили за вступление Латвии в НАТО, и этот показатель возрос с 57%, о чем было указано в отчете подкомитета в 2001 году.

28. Финансовые затраты на оборону возросли в два раза в процентном соотношении с ВВП с 0,84% в 1999 г. до 1,75% в 2002 г. (что составляет €154,15 млн). 2% ВВП будет направлено на оборонный сектор и интеграцию в НАТО, начиная с 2003 г. по 2008 г. включительно. Это составило в бюджете страны на 2003 год US \$ 184 млн. в сравнении с US \$ 150 млн. в 2002 г. Делая свой вклад в борьбу с терроризмом, Латвия сконцентрировала свое внимание на разработке ракетно-пусковых установок, в подготовке боевых пловцов для ликвидации мин и в военной медицине — сфер, которые могли сделать значительный вклад.

29. В ежегодном отчете ЕС за 2002 г. указывается, что Литва отвечает Копенгагенским политическим критериям и имеет действующую рыночную экономику. В переговорах с ЕС Литва подписалась под 28 пунктами в июне 2002 г. Латвия отвечает политическим критериям по вступлению в НАТО, она набрала 4,8 балла по шкале уровня коррумпированности, которая оставляет ее позади всех действующих стран-членов НАТО, кроме Польши и Чешской Республики. В январе 2002 г. парламент утвердил государственную программу борьбы с коррупцией, которая имела целью снизить уровень коррупции в Литве, оказывать содействие демократическим процессам и развитию благосостояния и укрепить национальную безопасность. Поправки к Уголовному кодексу, принятые в июле 2002 г., ужесточили уголовную ответственность за финансирование терроризма.

30. По данным последнего опроса общественного мнения, который проводился в июле 2002 г., 68,4% граждан Литвы поддерживают ее членство в НАТО. Оборонные затраты в 2002 г. составляли приблизительно US \$ 292 млн, и Литва имеет намерение израсходовать 2% ВВП на оборону с 2002 по 2005 г. Литва поддерживает мероприятия международной антитеррористической борьбы и прислала военно-медицинский персонал для работы в чешском военно-полевом госпитале в рамках операции «Продолжительная свобода». В конце сентября 2002 г. литовский парламент одобрил план прислать взвод разведчиков в Афганистан, который присоединился к военным действиям против терроризма, которые велись США.

31. Как было указано в прошлом году, бывшая Югославская Республика Македония<sup>3</sup> подверглась нападению со стороны повстанцев, которые тайно перешли границу с Косово в начале 2001 г. В августе 2001 г. Охридское соглашение положило конец конфликту, и ближе к марту 2002 г. ситуация стабилизировалась, тогда же парламент страны принял Закон об амнистии тех, кто принимал участие в боевых действиях в 2001 г. Тем не менее до сих пор существует напряжение между этническими македонцами и албанцами, о чем и были проинформированы члены подкомитета во время их визита в апреле этого года. Затруднительная ситуация в безопасности ухудшилась в августе 2002 г., когда были взяты заложники в знак протеста против ареста албанцев, которые подозревались в убийстве двух македонских полицейских.

32. Считается необходимым дальнейшее присутствие миротворческих сил НАТО. Операция НАТО «Essential Harvest» имела целью разоружение так называемой Национально-либеральной армии (НЛА). Около 700 военных, задействованных в операции «Рыжий лис» (Amber Fox), которая последовала за Essential Harvest в конце сентября 2001 г., защищают международных наблюдателей из ЕС и ОБСЕ, которые следили за процессом воплощения миротворческих планов в бывшей Югославской республике Македонии. Операция «Рыжий лис» была продолжена до 15 декабря 2002 года. ЕС предлагает продолжить эту миссию, хотя на момент подготовки данного отчета соглашение не было достигнуто. Для восстановления страны международные донорские организации пообещали предоставить US \$ 515 млн.

33. Бывшая Югославская Республика Македония делает все возможное, чтобы отвечать политическим критериям для вступления в НАТО. Международная кризисная группа признает, что в то время, как во всех странах с переходной экономикой коррупция создает проблемы, в бывший Югославской Республике Македонии коррупция охватила высшие эшелоны власти и угрожает жизнедеятельности государства (Македония не была включена в рейтинг международной прозрачности в 2002 г.). Парламентские выборы, которые проводились в середине сентября, являются положительным знаком и представляют «победу демократических процессов», как заявил посол ОБСЕ в Скопье. Результаты выборов, которые вообще считались свободными и честными, представляют собой политический компромисс между этническими македонцами и албанцами, только изменение правительства не решает проблему коррупции. Правительство и политические партии Македонии должны приобщиться к программам борьбы с коррупцией и к правовым реформам.

34. Общественная поддержка вступления в НАТО, составлявшая от 64% до 84% в период с 1994 по 1997 г., снизилась до 25% после кризиса 2001 г., о чем было сообщено членам подкомитета. Изучение общественного мнения показало, что высокие рейтинги зависели от положительного отражения действий натовских миротворцев в местных средствах массовой информации и сознания того, что НАТО делает весомый вклад в борьбу с терроризмом на глобальном уровне. Затраты на оборону в 2002 г. составляли US \$ 85 млн., или 2,6% ВВП. Как сообщили членам подкомитета во время их визита в страну в апреле, Македония имеет намерение тратить US \$ 152 млн. на реформы оборонного сектора в продолжение следующих 5 лет.

35. В начале апреля этого года правительство Румынии приняло новый план действий реформирования, нацеленный на осуществление решительных шагов в реформах, которые оно имеет намерение провести после Пражского саммита в ноябре. К августу 2002 г. Румыния

<sup>3</sup> Турция признает Республику Македонию по ее конституционному названию.

предварительно соответствовала 13-ти из 31-го пункта переговоров с ЕС. Всеохватывающая бюрократия делает страну довольно непривлекательной для международных инвесторов, хотя Румыния уже достигла определенных результатов в реформировании рыночной экономики, о чем заявляет отчет ЕС об оценке за 2002 г. Из-за слабых мест в правовой системе организованная преступность, коррупция и торговля женщинами до сих пор создают серьезные проблемы. Румыния набрала 2,6 балла по шкале уровня коррумпированности, и этот показатель едва превышает показатель Албании. В сентябре 2002 г. начал действовать антикоррупционный комитет при правительстве Румынии, и мы имеем надежду, что это улучшит действия полиции и прокуратуры. В отчете о правах человека, представленном Госдепартаментом США в 2001 г., отмечается, что цыганское меньшинство является объектом грубого отношения со стороны полиции и испытывает дискриминацию при трудоустройстве, получении жилья, товаров и услуг. Правительство Румынии приняло Национальную стратегию улучшения условий цыганской общины и недавно приняло меры в сфере образования, здравоохранения, сотрудничества с полицией, самоуправления и трудоустройства. Необходимо и дальше реализовывать конкретные мероприятия и гарантировать долгосрочное финансирование Национальной стратегии. Однако в целом страна отвечает критериям для членства в НАТО.

36. В Румынии наблюдается один из высочайших среди стран-кандидатов уровень общественной поддержки членства в НАТО, и, согласно правительственным источникам, он достигает приблизительно 85%. Финансовые затраты на оборону в 2002 г. составляли US \$ 1066,4 млн., соответственно 2,38% ВВП. Правительство имеет намерение удерживать затраты на оборону на уровне 2,38% ВВП до 2005 г. Румыния заявила о своем желании сотрудничать в войне с терроризмом. В 2002 г. Румыния отправила пехотный батальон для операции «Продолжительная свобода» в Афганистане, прислала 57 человек военного персонала к ISAF и разместила один транспортный самолет C-130 в Карачи, Пакистан.

37. Словакия подписалась под 27-ю из 31-го пункта во время переговоров с ЕС и соответствует политическим критериям для вступления в НАТО. В ежегодном отчете ЕС за 2002 г. сказано, что Словакия выполняет Копенгагенские требования и в стране наблюдается значительный прогресс в преодолении недостатков в политических и правовых институтах. В 2001 г. подозрение на рожденную обществом коррупцию привело к прекращению предыдущей финансовой помощи со стороны ЕС, что продемонстрировало крайнюю необходимость прояснить и исправить правовую систему. Словакия набрала 3,7 балла по шкале уровня коррумпированности, что ставит ее в один ряд с Латвией и Чешской Республикой. Достигнут определенный успех в борьбе с коррупцией, которая, как сообщается в ежегодном отчете ЕС за 2002 г, до сих пор остается значительной проблемой. Согласно Отчету по правам человека, представленному Госдепартаментом США в 2001 г., Словакия в целом соблюдает права человека, но существуют такие проблемы, как дискриминация цыганского населения. В этом направлении был сделан важный шаг в марте 2002 г., когда был избран в парламент советник по вопросам прав человека, который может действовать в случае обращения или по собственной инициативе. Опрос общественного мнения, проведенный в июне 2002 г., показал, что 59,8 % поддерживают членство в НАТО, в сравнении с 52,2% в июне 2002 г. Победа правоцентристской коалиции на выборах 21 сентября, как считают многие западные наблюдатели, является положительным знаком стабильности и отвечает требованиям для членства в Альянсе.

38. В 2002 г. финансирование обороны представляло US \$ 455 млн, или 1,89% ВВП, с дальнейшим увеличением затрат, по меньшей мере, до 2% ВВП в 2003 г. Словакия делает свой вклад в войну с терроризмом, прислав 40 военнослужащих для операции «Продолжительная свобода» в Афганистан в августе 2002 г.

39. Согласно отчету, представленному ЕС в 2002 г., Словения выполняет Копенгагенские политические требования и имеет действующую рыночную экономику. Подписавшись под 28 пунктами во время переговоров с ЕС, Словения занимает передовое место среди всех стран — кандидатов в ЕС. Словения также отвечает политическим критериям для НАТО. В отчете по правам человека Госдепартамента США за 2001 г. сказано, что в Словении не существует проблем, связан-

ных с реализацией прав человека и граждан. Словения получила 6 баллов по шкале уровня коррумпированности, что является наивысшим показателем среди всех стран-кандидатов. Из-за пограничных споров за Пиранский залив, чувствуется напряженность в отношениях с соседней Хорватией. После пограничных конфликтов в августе 2002 г. премьер-министр Словении заявил, что это был наиболее плохой период в отношениях между двумя странами с 1991 г.

40. Общественная поддержка НАТО представляет возможную проблему. Она держалась на уровне около 50% в последние годы, а в 2002 г. этот процент уменьшился. В июле 2002 года опрос, проведенный «Политбарометром», показал, что лишь 39% выступают за членство в НАТО. Затраты Словении на оборону достигли приблизительно US \$ 300 млн., или 1,55% ВВП в 2002 г. Предполагается, что затраты увеличатся до US \$ 336 млн., или 1,6% ВВП, и постепенно достигнут US \$ 616 млн, или 2% ВВП, к 2008 г.

## Партнерство в НАТО

41. Так как НАТО продолжает свою политику «открытых дверей», он также продвигается в направлении сотрудничества с Евро-Атлантическим регионом. В ответ на возрастающее желание соседних стран к сотрудничеству, НАТО разработал общие программы для вступления. В дополнение к особым отношениям с Россией и Украиной, Совет по Евро-Атлантическому партнерству (СЕАП) и усиленная программа Партнерство ради мира (ПУПРМ), а также Средиземноморский диалог радикально изменили перспективы евроатлантической безопасности. В дополнение к партнерству НАТО Парламентская ассамблея НАТО сама разработала несколько программ, которые непосредственно будут контролировать развитие отношений между Альянсом и его партнерами, тем самым обеспечивая важную парламентскую перспективу. Кроме создания Специальной средиземноморской группы (ССГ), Ассамблея организовала вместе с украинским и российским парламентами общие мониторинговые группы, которые будут контролировать развитие отношений НАТО с Украиной и Российской Федерацией, определенные в Акте учреждения и Украинской хартии.

## Программа «Партнерство ради мира» (ПРМ)

42. Программа НАТО «Партнерство ради мира» начала действовать в 1994 г. и была создана как дополнение к Североатлантическому совету по сотрудничеству (САСС) для ведения многостороннего политического диалога. Основной целью ПРМ является увеличение прозрачности в планировании национальной обороны и военном финансировании, содействие демократическому контролю над вооруженными силами страны, равно как и развитие способностей к общим действиям, например, в миротворческих акциях или операциях по ликвидации катастроф между силами НАТО и странами-партнерами НАТО, предоставление возможностей каждой стране развивать свои собственные двусторонние отношения с НАТО в своем темпе. Процесс самоопределения и присоединения является ключевым принципом программы ПРМ, и степень привлечения партнеров полностью добровольна. Хотя программа ПРМ не дает никакой гарантии безопасности со стороны НАТО, что определяется в Статье 5 Вашингтонского Договора, НАТО совещается с каждой страной-партнером, если она ощущает, что ее безопасности, политической независимости и территориальной целостности что-то угрожает.

43. Признавая значимость и успех программы ПРМ и опыт миротворческих операций, проведенных НАТО, таких как «Применение силы» (IFOR), союзники НАТО выдвинули усиленную и более оперативную программу Партнерство ради мира на Вашингтонском саммите в 1999 г. Три основные пункты усиления и улучшения программы ПРМ: Процесс планирования и просмотра (ППП), Концепция оперативных возможностей (КОВ), Политические-военные рамки ПРМ операций, которые проводятся НАТО. ППП, который особенно напоминает собственный процесс планирования обороны Альянса, формулирует требования взаимодействия и способности, которые должны выполнять участники, и включает процесс интен-

сивного просмотра для оценки достижений. КОВ предоставляет командованию НАТО надежную информацию о вкладе потенциальных партнеров в действующие операции, посредством сбора данных о наличии и возможностях их военных сил. Политически-военные рамки операции ПРМ, которые проводятся НАТО, изменили специальные консультации из возможных военных вкладов партнеров в сложные и потенциально опасные операции, разработав механизм институциональных совещаний между НАТО и странами-партнерами.

44. На момент написания данного отчета дальнейшие усовершенствования программы ПРМ еще и до сих пор обсуждаются и возможно будут приняты на Пражском саммите. Например, вероятным является усовершенствования в сфере координации Программы индивидуального партнерства (ПИП). НАТО рассматривает возможность воплощения Плана действий по партнерству, который может служить как прикрытие и заменить Программу индивидуального партнерства. План действий по партнерству, который сейчас обсуждается, позволит сконцентрировать внимание на определенных функциональных сферах, таких как борьба с терроризмом.

## **Совет по Евро-Атлантическому партнерству (СЕАП)**

45. Как преемник САСС Совет по Евро-Атлантическому партнерству (СЕАП) был создан в 1997 г. с целью увеличить вклад партнеров в процессы принятия решений в пределах Альянса, а также привлечь партнеров к консультациям по планированию выполнения и политической оценки операций Программы ПРМ, проводимых НАТО. СЕАП расширил сферу интересов в САСС, сначала концентрируясь лишь на практических политических и связанных с безопасностью консультациях, добавив кризисный менеджмент, контроль вооруженных сил, международный терроризм, планирование обороны, подготовку населения к чрезвычайным ситуациям и катастрофам, сотрудничество в сфере вооружения и миротворческих операций.

46. Незначительное количество учредительных правил СЕАП дает странам-партнерам много возможностей инициировать обсуждение основных срочных проблем. На Вашингтонском саммите в 1999 г. была создана специальная Рабочая группа по региональному сотрудничеству в Юго-Восточной Европе под эгидой СЕАП с целью поддержать Программу инициативы НАТО в Юго-Восточной Европе (SEEI), которая, в свою очередь, имела целью обеспечение долгосрочной региональной безопасности и стабильности. Два положения, которые следуют из этой инициативы: 1) Отчет об оценке угроз и возможностей региональной безопасности в Юго-Восточной Европе (SEECAP); 2) созданная в 2000 г. руководящая Группа по вопросам сотрудничества в сфере безопасности в Юго-Восточной Европе (SEE GROUP). Первая была создана с целью объединения соседних стран, которые бы в свою очередь могли обмениваться информацией и пониманием угроз безопасности, в то время как последняя имела целью усиление практического сотрудничества между соседними странами в данном регионе.

47. Партнерство стало одним из наиболее важных инструментов для содействия региональной безопасности и стабильности, развивая возможности и инструменты кризисного менеджмента. Сегодня страны-партнеры представляют приблизительно 10% SFOR войск, некоторые 18% сил, которые размещаются в KFOR. Структура участия в таких операциях зависит от того, как взаимодействуют войска стран-партнеров с военными единицами НАТО (Польско-Украинский батальон, Чешско-Словацкое подразделение), Северо-восточная европейская бригада (SEE BRIG). Продемонстрировав свои достижения и важность, «Партнерство ради мира» было включено в Стратегическую концепцию НАТО на Вашингтонском саммите в 1999 г. как основную задачу Альянса по безопасности.

48. Учитывая то, что Альянс старается приспособиться к новой среде безопасности, где возникают новые угрозы, Партнерство также должно развиваться. На данный момент программа первоочередных действий ПРМ и СЕАП уже включают улучшение сотрудничества и возможности, нацеленные против терроризма и других неоговоренных угроз безопасности. Тем не менее, союзникам и партнерам следовало бы подумать, как усилить подготовку и обучение для осуществления миротворческих операций и миссий, связанных с борьбой против международного терроризма. С этой целью Финляндия и Швеция предложили включить антитерро-

ристические действия в работу СЕАП (Совета по Евро-Атлантическому партнерству) и ПРМ (Партнерства ради мира). В целом, союзникам и партнерам необходимо разработать стратегию, которая бы могла расширить и усилить привлечение стран-партнеров к процессу принятия решений, особенно в вопросах, связанных с операциями ПРМ, антитеррористическими действиями, предотвращением кризисов и менеджментом, равно как и с планированием действий в защиту гражданского населения в случае чрезвычайных ситуаций.

49. Как заявил господин Робертсон, «расширение кардинально изменит сущность партнерства». На самом деле, докладчик предусматривает, что программы партнерства НАТО станут даже более важными после следующего этапа расширения. Во-первых, действия ПРМ останутся важным инструментом в формировании взаимозаменяемости и способности стран-партнеров сделать свой вклад в операции ПРМ, но более важным является то, что оценка новых членов будет иметь последствия в вопросах, связанных с безопасностью вне Центральной и Восточной Европы.

50. Ян Эрик Энестам, министр обороны Финляндии, заявил, что Финляндия рассматривает возможность оживления отношений с НАТО в рамках Программы Партнерство ради мира, сделав акцент на том, что Финляндия не имеет намерений пересматривать свой статус страны, которая не присоединится в ближайшем будущем. Участники «Rose-Roth»-семинара Парламентской ассамблеи НАТО «Роль НАТО в обеспечении безопасности в Черноморском регионе» предусматривали, что дальнейшее расширение НАТО будет иметь влияние на страны Кавказского и Центрально-азиатского регионов. И соответственно, Альянсу следует улучшать партнерские отношения с Украиной и Грузией, чтобы обеспечить стратегическую стабильность и развитие на юге Кавказско-Каспийского региона.

51. На политическом уровне СЕАП может дать странам, которые не подали заявку на членство, или тем, которые не будут приняты в НАТО в следующем этапе расширения, уверенность, что они принадлежат к большой семье НАТО. Как заявил бывший представитель США в НАТО Роберт Хантер, если партнеры проявят себя способными взять на себя дополнительную ответственность, НАТО следует рассмотреть возможность предоставлять СЕАП реальные полномочия принимать решение, а не только принимать участие в формировании решений Североатлантического совета. Более того, союзники и страны-партнеры смогут рассмотреть, следует ли СЕАП постепенно принимать роль посредника в урегулировании споров и конфликтов. Районы, которые являются предметом интереса стран — членов НАТО, включают или граничат со странами — членами НАТО. Более того, относительный баланс между странами-партнерами и союзниками в СЕАП быстро сместится в направлении последних после Пражского саммита. Так как среди членов СЕАП доминируют страны, которые не являются союзниками и представляют регион восточнее Турции, для СЕАП есть все основания сделать акцент на принятии резолюции по спорам и конфликтам и помочь странам Кавказского и Центрально-Азиатского региона развить свои политические и экономические системы, а также реформировать вооруженные силы.

## **Средиземноморский диалог**

52. Хотя Средиземноморский регион всегда играл важную роль в поддержании безопасности в Европе, война в заливе, распад бывшей Югославии и недавние угрозы террористических актов еще более усилили интерес к этому региону. Средиземноморский диалог НАТО начался в 1994 году и имеет целью делать вклад в региональную безопасность и стабильность и достичь лучшего взаимного понимания. В феврале 2000 года Алжир присоединился к шести странам, а именно Египту, Израилю, Иордании, Мавритании, Марокко и Тунису, которые первыми подписали Диалог. Диалог предусматривает политические обсуждения и организовывается посредством ежегодных рабочих программ, нацеленных на сектор безопасности и обороны, информацию, планирование действий гражданского населения в случае чрезвычайных ситуаций и развитие науки.

53. В октябре 2001 года НАТО и семь стран-участниц Средиземноморского диалога провели пятый раунд политических консультаций по вопросам безопасности в Средиземноморском регионе, особенно по последствиям террористических нападений на США 11 сентября. Это также явилось благоприятным случаем оценить сотрудничество, которое началось в рамках диалога, и рассмотреть, в каких направлениях можно было бы его развивать в дальнейшем. Средиземноморский регион особенно важен в вопросах Европейской безопасности не только из-за существующего напряжения в регионе, особенно из-за неурегулированного кризиса на Среднем Востоке (влияние этого конфликта выходит далеко за границы его возникновения). К другим срочным вопросам по безопасности относятся терроризм, связанный с недостаточностью демократических и экономических реформ и недостаточностью основных свобод и прав человека, быстрое распространение оружия массового уничтожения в некоторых странах, расположенных вдоль Средиземноморского побережья, и недоразумение между Европой и средиземноморскими странами в вопросах их демократического и экономического развития.

54. Отображая возрастающую необходимость в сотрудничестве между НАТО и Средиземноморскими странами, Североатлантический Совет на встрече министров иностранных дел в Рейкьявике в мае 2002 года решил увеличить политическую и практическую важность Средиземноморского диалога. Обновленное сотрудничество будет предусматривать консультации по вопросам безопасности общего значения, включая проблемы, связанные с терроризмом. НАТО и средиземноморским партнерам следует обращать особое внимание на практическое сотрудничество, где возможно быстро достичь конкретных результатов. Кроме борьбы с терроризмом, сферами возможного сотрудничества господин Робертсон назвал военное образование, подготовку и обучение, реформу и финансирование сектора безопасности, пограничную безопасность и планирование действий гражданского населения в случае чрезвычайных ситуаций.

## **Взаимоотношения с Россией**

55. Благодаря прозападным взглядам президента Владимира Путина и после террористических актов 11 сентября 2001 года, отношения между НАТО и Российской Федерацией последние 12 месяцев развивались положительно. Раньше Россия выражала свое неодобрение предыдущему этапу расширения, и за немногими исключениями высокопоставленные лица Российского правительства выступили с критикой, если не с абсолютным неприятием политики «открытых дверей». Однако прошлогодние террористические нападения на США послужили поводом для восстановления дружеских отношений между НАТО и Россией и общих действий в войне против терроризма в Афганистане. Это было уже отмечено 13 сентября 2001 года, когда постоянный общий совет по вопросам сотрудничества НАТО и России принял коммюнике, где говорилось, что он (совет) соглашается усилить сотрудничество в борьбе с международным терроризмом.

56. После того как главы стран и правительств стран НАТО и России договорились о создании Натовско-Российского совета (НРС) в Риме 28 мая, было достигнуто новое качество в отношениях. Создание этого совета (НРС) предоставляет возможности для консультаций, общих решений и действий по широкому кругу проблем. НРС будет концентрировать свое внимание на специальных, четко определенных проектах, где НАТО и Россия будут достигать общих целей. Как определено в Римской декларации, начальный рабочий план будет содержать проекты по следующим направлениям: оценка террористической угрозы, кризисный менеджмент, прекращение распространения оружия и меры по контролю за оружием, ракетную оборону, поисковые и спасательные действия на море, сотрудничество между военными, реформа оборонного сектора, действия гражданского населения в чрезвычайных ситуациях, а также новые угрозы. С развитием Натовско-Российского совета (НРС) могут появиться и другие проекты.

57. Натовско-Российский совет заменил Постоянный Объединенный Совет по вопросам сотрудничества НАТО и России, который был создан в 1997 году, но никогда достаточно не функционировал из-за споров по вопросам Косово и прочих. НРС возглавляется генераль-



ным секретарем НАТО. Совет будет собираться, по меньшей мере, один раз в месяц на уровне дипломатических и военных представителей; дважды в год на уровне министров обороны и иностранных дел, и в особых случаях будет созывать саммит. Первая встреча Совета (НРС) «двадцати» на уровне министров обороны состоялась 6 июня в Штаб-квартире НАТО. В отличие от Постоянного Объединенного Совета по вопросам сотрудничества НАТО и России, этот Совет предоставляет России право равного голоса в принятии решений по перечисленным выше направлениям деятельности. Однако Совет не влияет на обязательства НАТО как военно-политического Альянса, который базируется на идеях коллективной обороны. Совет не предоставляет России право запрета на решения и действия НАТО. Союзники НАТО по единодушному соглашению оставляют за собой свободу действовать в любом случае и в любое время. Союзники НАТО будут решать между собой, с какими вопросами они будут обращаться Натовско-Российский совет, равно как и будут решать, какую точку зрения будут отстаивать в этих вопросах.

58. Если НРС использовать максимально, то тесное сотрудничество между НАТО и Россией станет решающим в улучшении европейской безопасности. Хотя Натовско-Российский Совет до сих пор находится на самых ранних стадиях существования, перспективы на реальное сотрудничество кажутся довольно яркими. Высокие должностные лица НАТО говорят, что атмосфера на встречах очень открытая и продуктивная. На встрече двадцати министров обороны в Варшаве в конце сентября Генеральный секретарь НАТО сообщил, что НРС достиг «заметного» успеха в сфере обороны. Как сказал господин Робертсон, особенно важным является то, что НАТО и Россия «достигли впечатляющих результатов» в таких сферах, как театр ракетной обороны (ТРО) и соблюдение мира. Докладчик расценивает новое укрепление сотрудничества Альянса с Россией как важный шаг, так как между партнерами не должно быть запрещенных тем, а НРС разрешит поднимать большие вопросы. Например, ситуация на границе с Грузией, где действуют группы чеченских повстанцев. Союзники считают, что «нужно уважать территориальную целостность Грузии», но, с другой стороны, они разделяют «обеспокоенность России, вызванную тем, что повстанцы используют территорию Грузии как относительно безопасный тыл», — подчеркнул Генеральный секретарь НАТО.

59. Согласие России на присутствие американских военных советников в Грузии и на использование баз в странах СНГ для самолетов США и союзников отображает новое движение в партнерстве, одобренное президентом Путиным. Однако нужно еще сделать много работы, чтобы преодолеть стереотипы, до сих пор присущие широким кругам российской общественности, которые скептически относятся к НАТО. Согласно данным опроса общественного мнения, проведенного в начале 2002 года, т.е. к созданию Натовско-Российского Совета, приблизительно 60% россиян «абсолютно» не доверяют НАТО. Есть надежда, что те, кто в России критически относится к Западу, постепенно проявят более реалистическое понимание того, что такое НАТО, и что этот союз отстает. Во время недавнего визита в Москву представители Политической Комиссии узнали, что президенту Путину, несмотря на то, что он пользуется высокой поддержкой общественности, не хватает необходимой поддержки со стороны бюрократии, где еще много чиновников высшего и низшего уровней до сих пор остаются весьма критически настроенными к НАТО. Во время встречи с комиссией у некоторых экспертов сложилось впечатление, что господин Путин «сделал себя чувствительным к критике».

60. На весенней сессии 2002 года в Софии Парламентская ассамблея НАТО решила создать соответствующий парламентский орган при совете, тем самым предоставив новообразованному Совету НРС парламентские полномочия. Этот парламентский орган будет функционировать в форме постоянного Натовско-Российского парламентского комитета и будет охватывать круг тех же вопросов, что и Натовско-Российский совет, а также будет выполнять всеохватывающую координационную роль в отношениях между Ассамблеей и Ассамблеей Российской Федерации. Также как и в Натовско-Российском совете члены постоянного парламентского комитета будут работать как равные партнеры в сферах общих интересов. Первая встреча этого комитета состоится на ежегодной сессии Ассамблеи в Стамбуле в ноябре 2002 года.

## Взаимоотношения с Украиной

61. Особые отношения НАТО с Украиной, так называемое «особое партнерство», которое началось в 1997 году, вызвали большую политическую заинтересованность у партнеров, что в свою очередь, привело к более существенному и эффективному сотрудничеству по широкому кругу вопросов. Это сделало значительный вклад в международные миротворческие операции в Юго-Восточной Европе. Как сообщили представителям Политической комиссии во время их визита в Киев в ноябре 2001 года, НАТО всячески помогает Украине в ее попытках реформировать вооруженные силы, которые остались после Советского Союза, и создать такие, которые были бы меньшими, более профессиональными и способными обеспечивать безопасность Украины и вместе с тем делать свой вклад в международные миссии. Что особенно важно, Альянс предоставляет помощь в воплощении реалистических планов, финансирования и разработке таких планов, которые отвечали бы возможностям Украины. Сотрудничество НАТО с Украиной в состоянии реформирования оборонного сектора предусматривает постоянные консультации по концепции национальной безопасности, военной доктрины и переходу военнослужащих в гражданский сектор. Кроме того, сюда также можно включать усиление прозрачности в принятии решений, работу по реформированию вооруженных сил, включая пограничную безопасность, которая предусматривает борьбу с торговлей наркотиками, вооруженными нападениями и терроризмом. Сотрудничество НАТО с Украиной также распространяется на гражданский сектор, где Украина получает технические экспертизы и знания, как работать со странами-членами НАТО в таких областях, как поисковые и спасательные операции, менеджмент в случае чрезвычайных ситуаций.

62. Как было сообщено нашим представителям в Киеве в ноябре 2001 года, террористические акты 11 сентября заставили Службу безопасности Украины и Совет безопасности пересмотреть концепцию национальной безопасности, которая именно сейчас разрабатывается в Украине. Сразу после этого НАТО и Украина разработали общее заявление, где «решительным образом» осуждаются террористические акты в США. Украина пообещала сделать все возможное со своей стороны, чтобы найти и подвергнуть наказанию тех, кто обратился к такой жестокости. Например, в ответ на просьбу НАТО Украина предоставила право семи самолетам НАТО пролетать над своей территорией для участия в антитеррористических операциях в Афганистане. Кроме того, она дала разрешение американским самолетам в случае острой необходимости садиться на аэродромах в Киеве, Львове и Одессе.

63. Хотя раньше и выражались опасения, что Украина может стать «буферной зоной» между НАТО и Россией, Украина постепенно усматривает в НАТО организацию, которая выступает за коллективную безопасность и не угрожает ее собственной безопасности. На самом деле Украина приветствовала последний этап расширения Альянса. Высокопоставленные члены правительства из Киева заявили, что они положительно относятся к продолжению процесса «открытых дверей» при условии, что этот процесс не приведет к появлению новых «зон влияния» в Евро-Атлантическом регионе. Это еще раз подтвердил Владимир Шкидченко, министр обороны Украины, на семинаре по безопасности в Мюнхене в начале февраля 2002 года, где он заявил, что Украина «расценивает расширение НАТО как рост зоны безопасности, стабильности и демократии в Европе».

64. Украина также приветствовала восстановление дружеских отношений между НАТО и Россией. Улучшение отношений между Россией и НАТО могут принести пользу Украине, уменьшив при этом напряжение между своими двумя важными соседями, как сообщили членам Политического комитета, когда они были с визитом в Киеве в начале ноября 2001 года. Господин Робертсон, Генеральный секретарь НАТО, сказал 6 декабря Анатолию Зленко, министру иностранных дел Украины, что улучшение сотрудничества НАТО и России ни в коем случае не подорвет натовско-украинские отношения. В то же время похоже, что южные регионы Украины испытывают дефицит безопасности и стабильности, и одной из причин этого является

нерешенный конфликт в Приднестровье и возможные недоразумения со стороны Молдовы, которые могут иметь последствия для Украины и других стран региона.

65. Таким образом, сотрудничество между НАТО и Украиной, которое уже имеет ощутимые результаты в рамках действия программы особого партнерства, будет и в дальнейшем улучшаться. На встрече в Рейкьявике 15 мая министры иностранных дел стран-союзниц и Украины подтвердили свое желание поднять отношения между НАТО и Украиной на качественно новый уровень. 23 мая Совет безопасности и обороны Украины заявил о намерениях Украины начать процесс подготовки к вступлению в НАТО. Хотя на начальном этапе первоочередной задачей является установление даты для начала переговоров о вступлении в НАТО, Альянс готов помочь Украине приблизиться к Европе при условии, что Украина будет придерживаться демократических норм, как заявил генеральный секретарь НАТО господин Робертсон на встрече Североатлантического совета в Киеве в начале июля. На момент, когда писался отчет, принимались решения о содействии тесному сотрудничеству между НАТО и Украиной, разработке «плана действий», который бы ставил конкретные цели для сотрудничества на каждый год. Такой план действий мог бы быть разработан на основе плана действий для вступления в НАТО, а также мог бы гарантировать большую прозрачность и представить критерии, по которым можно было бы оценить развитие реформ.

## Расширение НАТО и его будущее

66. Эстония, Латвия, Литва, Словакия, Словения, а также Болгария и Румыния сделали огромный шаг на пути к достижению политической стабильности, демократии и создания рыночной экономики. Им удалось достичь уровня подготовленности по всем пяти разделам плана действий для вступления в НАТО (или они на пути к этому), что разрешает им взять на себя обязательства и ответственность членства в НАТО и делать свой вклад в безопасность в Северо-Атлантическом регионе. Таким образом, докладчик предлагает главам правительств и стран — членов НАТО принять Болгарию, Эстонию, Латвию, Литву, Румынию, Словакию и Словению в Альянс.

67. Если главы правительств и стран — членов НАТО выскажут это предложение в Праге, а страны-кандидаты и в дальнейшем будут продолжать воплощать свои планы, парламенты членов НАТО должны ратифицировать необходимые протоколы о международном договоре без промедления.

68. Страны-кандидаты уже делают свой вклад в евроатлантическую стабильность и безопасность, так как они принимают участие в миротворческих операциях, которые проводятся НАТО, устанавливая хорошие отношения между собой и со своими соседями, трансформируют свои оборонные и гражданские структуры соответственно требованиям НАТО. В 2001 году семь из девяти стран-кандидатов предоставили свои вооруженные силы для участия в Натовских операциях в Косово, и восемь из девяти — для участия в операциях в Боснии. Более того, страны — кандидаты в НАТО активно поддерживают «войну с терроризмом». Они действуют как действительные союзники НАТО, участвуя в военных и невоенных мероприятиях.

69. Страны-кандидаты внесли существенный финансовый вклад в подготовку к вступлению в НАТО и продолжают делать это. Они обязались достичь целей НАТО, принимать участие в натовских операциях и полностью отвечают критериям НАТО по реформе оборонного сектора. Особого внимания заслуживает их постоянное стремление найти возможности, чтобы вопросы безопасности отвечали критериям плана партнерства, так как необходимо проводить реформы во многих направлениях. Их люди, которые десятилетиями жили при коммунистическом режиме, теперь с нетерпением ждут улучшения условий жизни в ближайшее время. Неудивительно, что во время визитов членов подкомитета в страны-канди-

даты, им часто высказывали мысль о необходимости «прорыва» на Пражском саммите и об определении их обязательств относительно осуществления реформ, равно как принятие во внимание того, что в некоторых странах реформы затянулись после десятилетия интенсивных попыток реформирования.

70. Аргументы против расширения НАТО, а именно то, что это лишний раз вызывает вражду со стороны России, стоит слишком дорого, ослабляет Альянс в политическом и военном отношении и отвлекает НАТО от его первоочередных задач, кажутся еще более ошибочными после 11 сентября 2001 года. Как показал предыдущий круг расширения, это сделало НАТО более сильным в политическом и в военном отношении, и в дальнейшем имело положительные последствия в стабилизации ситуации в Европе, кстати, улучшив отношения между Россией и тремя странами — новичками НАТО.

71. Докладчик соглашается со статьей в «Вашингтон Пост» от 7 апреля, где высказывается мысль, что «действительная польза от расширения НАТО состоит в том, что Альянс предлагает способы формирования политического и экономического развития в европейских странах, где свободный рынок еще не воспринимается как что-то должное. Чтобы достичь этого, НАТО должен сохранить свою боеспособность и тем самым решать проблемы угрозы своими возможностями. Как показывает встреча в Рейкьявике и дальнейшие встречи Североатлантического совета, НАТО принимает во внимание «уроки, которые он получил» от предыдущего раунда расширения. Предыдущий опыт показал, что необходимо подождать несколько лет, пока новые страны-члены смогут в полной мере делать свой вклад в обеспечение безопасности Альянса. Вот почему так важно продолжать осуществление процессов плана вступления после того, как было официально объявлено о принятии новых членов, о чем и говорилось в общем заявлении после встречи в Рейкьявике.

72. Пражский саммит предоставляет историческую возможность еще раз подтвердить важность НАТО в обеспечении коллективной безопасности в Евро-Атлантическом регионе, обращаясь к новым угрозам, развивая новые возможности и приглашая новых членов. Что касается последнего, то это не конец, а скорее начало, так как страны, вступившие в Альянс, должны продолжать реформы для того, чтобы потом полностью принимать на себя ответственность как члена НАТО, включая и выполнение задач, определенных планом вступления в НАТО. Более того, процесс расширения будет продолжаться, если в странах-кандидатах не ослабятся реформы. Партнерство с НАТО будет и в дальнейшем усиливаться, так как Альянс продолжает приспосабливаться к новой среде безопасности. Так как изменяется понимание безопасности, трансформация НАТО является желательной, и необходимой. Новые члены вместе с улучшенными партнерскими отношениями могут сыграть важную роль в усилении общей безопасности и стабильности в Евро-Атлантическом регионе. Если все сделано правильно, то принятие новых членов ускорит процесс расширения НАТО и тем самым заслужит поддержку и внимание со стороны парламентов как во время, так и после процесса ратификации.

73. Парламентам следует четко придерживаться и следить за выполнением обязательств, которые приняли на себя страны-кандидаты. После того, как страны-кандидаты выполняют все требования, определенные в плане как критерии к вступлению в НАТО, парламентам стран — членов НАТО необходимо ратифицировать договоры о принятии. Выполняя функции парламентского органа НАТО, Парламентская ассамблея НАТО должна включать в состав постоянного комитета парламентских представителей, как только будут подписаны протоколы о принятии. Процесс следующего круга расширения не должен создавать «разделительных линий». Готовность Парламентской ассамблеи НАТО к диалогу и партнерству сыграть важную роль во включении в НАТО его соседей. Таким образом, парламенты и Парламентская ассамблея НАТО могут сыграть очень активную роль в подтверждении готовности стран — членов НАТО помочь и поддержать все страны-кандидаты: и тех, которых примут на Пражском саммите, и тех, кого не примут.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО

# ДЕКЛАРАЦИЯ О РАСШИРЕНИИ НАТО ОТ 28 МАЯ 2002 ГОДА

AV127

GEN(02) 33rev. 1

Оригинал: английский язык

Международный секретариат

<http://www.nato-pa.int>

Май 2002



# ДЕКЛАРАЦИЯ О РАСШИРЕНИИ НАТО

1. Парламентская ассамблея НАТО, пленарное заседание которой состоялось в Софии 28 мая, подтвердила, что цель НАТО состоит в сохранении свободы и безопасности всех своих членов политическими и военными средствами. Исходя из этого,

Ассамблея

2. Напоминает, что соответственно Статье 10 Вашингтонского Договора участники могут, руководствуясь единодушными договоренностями, приглашать любые другие европейские государства для поддержания принципов Договора и взносов в безопасность Североатлантической зоны с целью присоединения к Договору.

3. Напоминает о весомой поддержке Договора в расширении НАТО, которая была высказана на встречах в Вильнюсе и Оттаве.

4. Делает акцент на том, что расширение имеет доминирующую политическую причину, поскольку открывает перспективу безопасности и стабильности на Евро-Атлантической арене. Подчеркивает пользу и выгоду, достигнутую в свете обстоятельств, которые изменяются с расширением Альянса, в том, что НАТО может действовать как форум политических консультаций среди демократических стран так же успешно, как и сотрудничать и координировать военную деятельность и безопасность.

5. Делает акцент на том, что терроризм и торговля оружием массового уничтожения создают огромную угрозу странам НАТО. Расширение — это часть широко распространенной политики, чтобы построить альянс, гарантирующий безопасность на Евро-Атлантической арене. Альянс открыт для толерантных, демократических обществ, обогащенных такими ценностями, которые способны противостоять терроризму. В то же время, расширение поддерживает военные силы и силы безопасности для борьбы с угрозами стабильности.

6. Делает акцент на том, что военное сокращение Альянса остается обязательным компонентом натовской новой роли через обеспечение соответствующих мощностей и основ военного сотрудничества, координацию и способность к общим действиям.

7. Соглашается с тем, что повсеместное и регионально сбалансированное расширение НАТО — это сегодняшняя часть трансформации Альянса.

8. Определяет и оценивает усилия, сделанные всеми кандидатами для вступления в НАТО, и высказывает признательность этим странам за продемонстрированную солидарность, за их вклады в борьбу против терроризма и за усилия НАТО, сделанные после 11 сентября.

9. Отмечает, что Болгария, Румыния, Словакия, Словения, Латвия и Литва осуществили прогресс в движении к членству в НАТО благодаря успешным программам внутренних реформ и вкладов в операции НАТО на Балканах.

10. Указывает странам-претендентам на важность поддержки текущих усилий, нацеленных на принятие критериев членства, очерченных на семинарах по расширению НАТО в 1995 году, которые определил Совет в Праге; напоминает каждой приглашенной стране, что в случае ее нерешительности в проведении реформ, члены парламентов Ассамблеи могут решить задержать или даже отклонить ратификацию Протокола Договора, необходимого той стране, которая вступает в Альянс.

11. Созывает руководителей государств и правительств Альянса на свой следующий саммит в Праге 21 и 22 ноября с целью:

- a) пригласить вступить в переговоры те страны-претенденты, готовность которых к членству в НАТО оценена как способная укреплять безопасность и стабильность в Евро-Атлантической зоне;
- b) продолжать политику «открытых дверей» после саммита в Праге и особенно оказывать содействие странам-претендентам для их членства в НАТО;
- v) наращивать и интенсифицировать партнерские программы сотрудничества со странами-претендентами и продолжать изменять План действий относительно членства с

целью помочь им в выполнении требований НАТО для окончательного вступления в НАТО;

- г) определить срок для рассмотрения кандидатур стран-претендентов, если, соответственно, нет никакого ухудшения в прогрессе принятия критериев членства в НАТО;
- д) заявить, что Альянс НАТО остается открытым для всех европейских демократий, независимо от их географического положения, желающих и способных принять ответственность членства, при том, что их вступление всесторонне обогатит безопасность и стабильность в Европе.

12. Созывает парламенты, которые входят в состав Парламентской ассамблеи, чтобы те дали свое согласие на ратификацию или приняли участие в ратификации необходимых протоколов Договора.

13. Верит, что значительно расширенный НАТО, вместе с принятием разных фундаментальных изменений и улучшений, будет гарантировать будущую соотнесенность Североатлантического альянса со Статьей 5 как ее неотъемлемой частью.





NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ НАТО

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

**ВЕСЕННЯЯ СЕССИЯ – СОФИЯ, БОЛГАРИЯ, МАЙ 2002 г.**

**СОРОК ВОСЬМАЯ ЕЖЕГОДНАЯ СЕССИЯ – СТАМБУЛ,  
ТУРЦИЯ, НОЯБРЬ 2002 г.**

AV 249

SA (02) 15

Оригинал: английский язык

Международный секретариат

<http://www.nato-pa.int>

Ноябрь 2002

# Содержание

## Декларация (София)

315 О расширении НАТО . . . . . 135

## Декларации

316 О Калининграде . . . . . 137

317 О структурной реформе НАТО и ЕПОБ. . . . . 139

318 Об Ираке . . . . . 141

319 О финансировании терроризма . . . . . 143

320 Об укреплении трансатлантического партнерства по безопасности . . . . . 145

## Резолюция

321 О терроризме с использованием химического, биологического,  
радиологического и ядерного оружия . . . . . 148

## Декларация (Стамбул)

322 О трансформировании НАТО . . . . . 151

# ДЕКЛАРАЦИЯ 315

## О расширении НАТО\*

1. Парламентская ассамблея НАТО, пленарное заседание которой состоялось в Софии 28 мая, подтвердила, что цель НАТО состоит в сохранении свободы и безопасности всех своих членов политическими и военными средствами. Исходя из этого,

Ассамблея

2. Напоминает, что соответственно Статье 10 Вашингтонского договора участники могут, руководствуясь единодушными договоренностями, приглашать любые другие европейские государства для поддержания принципов Договора и взносов в безопасность Североатлантической зоны с целью присоединения к Договору.

3. Напоминает о весомой поддержке Договора в расширении НАТО, которая была высказана на встречах в Вильнюсе и Оттаве.

4. Делает акцент на том, что расширение имеет доминирующую политическую причину, поскольку открывает перспективу безопасности и стабильности на Евро-Атлантической арене. Подчеркивает пользу и выгоду, достигнутую в свете обстоятельств, которые изменяются с расширением Альянса, в том, что НАТО может действовать как форум политических консультаций среди демократических стран так же успешно, как и сотрудничать и координировать военную деятельность и безопасность.

5. Делает акцент на том, что терроризм и торговля оружием массового уничтожения создает огромную угрозу странам НАТО. Расширение — это часть широко распространенной политики, чтобы построить альянс, гарантирующий безопасность на Евро-Атлантической арене. Альянс открыт для толерантных, демократических обществ, обогащенных такими ценностями, которые способны противостоять терроризму. В то же время расширение поддерживает военные силы и силы безопасности для борьбы с угрозами стабильности.

6. Делает акцент на том, что военное сокращение Альянса остается обязательным компонентом натовской новой роли через обеспечение соответствующих мощностей и основ военного сотрудничества, координацию и способность к общим действиям.

7. Соглашается с тем, что повсеместное и регионально сбалансированное расширение НАТО — это сегодняшняя часть трансформации Альянса.

8. Определяет и оценивает усилия, сделанные всеми кандидатами для вступления в НАТО, и высказывает признательность этим странам за продемонстрированную солидарность, за их вклад в борьбу против терроризма и за усилия НАТО, сделанные после 11 сентября.

9. Отмечает, что Болгария, Румыния, Словакия, Словения, Латвия и Литва осуществили прогресс в движении к членству в НАТО благодаря успешным программам внутренних реформ и вкладу в операции НАТО на Балканах.

10. Указывает странам-претендентам на важность поддержки текущих усилий, нацеленных на принятие критериев членства, очерченных на семинарах по расширению НАТО в 1995 году, которые определил Совет в Праге; напоминает каждой приглашенной стране, что в случае ее нерешительности в проведении реформ, члены парламентов Ассамблеи могут решить задержать или даже отклонить ратификацию Протокола Договора, необходимого той стране, которая вступает в Альянс.

11. Созывает руководителей государств и правительств Альянса на свой следующий саммит в Праге 21 и 22 ноября с целью:

---

\* Представлено Питером Вигером (Соединенное Королевство), главой Политического комитета, на запрос Рафаэля Эстрелла, Президента Парламентской ассамблеи НАТО. Представлено и принято на пленарном заседании во время весенней сессии в Софии (Болгария) в мае 2002 г.

- а) пригласить вступить в переговоры те страны-претенденты, готовность которых к членству в НАТО оценена как такая, что способна укреплять безопасность и стабильность в Евро-Атлантической зоне;
  - б) продолжать политику «открытых дверей» после саммита в Праге и особенно оказывать содействие странам-претендентам для их членства в НАТО;
  - в) наращивать и интенсифицировать партнерские программы сотрудничества по странам-претендентами и продолжать изменять План действий относительно членства с целью помочь им в выполнении требований НАТО для окончательного вступления в НАТО;
  - г) определить срок для рассмотрения кандидатур стран-претендентов, если, соответственно, нет никакого ухудшения в прогрессе принятия критериев членства в НАТО;
  - д) заявить, что Альянс НАТО остается открытым для всех европейских демократий, независимо от их географического положения, желающих и способных принять ответственность членства, при том, что их вступление всесторонне обогатит безопасность и стабильность в Европе.
12. Призывает парламенты, которые входят в состав Парламентской ассамблеи, чтобы те дали свое согласие на ратификацию или приняли участие в ратификации необходимых протоколов Договора.
13. Верит, что значительно расширенный НАТО, вместе с принятием разных фундаментальных изменений и улучшений, будет гарантировать будущую соотнесенность Североатлантического альянса со Статьей 5 как ее неотъемлемой частью.

# ДЕКЛАРАЦИЯ 316 О Калининграде\*

Ассамблея:

1. Подтверждает, что мир и безопасность очень важны для НАТО и, исходя из этого, приветствует установление добрых отношений Европейского Союза с Россией.

Признает уникальное положение Калининградского региона в России.

2. Понимает важность значения России, особенно при передвижении российских граждан между Калининградом и другой частью России, после расширения Евросоюза.

1. Учитывает защиту и безопасность границ Евросоюза и настаивает на том, чтобы будущее передвижение граждан из или в Калининградскую область проходило по линии Шенгенских соглашений.

3. Делает акцент на том, что сотрудничество относительно Калининграда формирует часть расширения отношений Евросоюза с Россией и достижение общего согласия, которое станет даже более важным для обеих сторон — Евросоюза и России — после расширения Евросоюза.

4. Настаивает на необходимости установить баланс между национальными интересами и международной напряженностью, выработать решение относительно передвижения в и из Калининграда, которое не должно препятствовать и в любом случае не отбрасывать полностью участия стран — членов Евросоюза в Шенгенском режиме.

5. Приветствует решение саммита Россия—Евросоюз в Брюсселе 11 ноября 2002 г. относительно транзита между Калининградской областью и остальной территорией России, охватывая те относительные исключения, которые касаются обоих участников о будущем транзите граждан и грузов между Калининградской областью и другими регионами России, и делает шаг к сотрудничеству в наращивании социально-экономического развития всей Калининградской области в целом:

- а) как можно быстрее ускорить начало переговоров со странами-претендентами о вступлении в Евросоюз относительно присоединения к Шенгенской зоне;
- б) продолжать предлагать помощь во внедрении проездной пошлины для движения людей, включая дополнительные средства на открытие отдельного консульства в Калининграде;
- в) для укрепления нормы права безотлагательно обсуждать мероприятия, которые в данном случае вводит Россия; активизировать борьбу против организованной преступности и гарантировать эффективную безопасность границ;
- г) расширять практическое сотрудничество в обустройстве границ как одного из реальных инструментов перехвата трансграничных преступлений и нелегальной эмиграции и предупреждения свободного движения преступных и террористических элементов;
- д) выполнять долгосрочную совместную согласованную и всестороннюю стратегию с Россией в экономическом и инфраструктурном развитии Калининграда.

6. ПРИЗЫВАЕТ российскую власть:

- а) без задержки внедрять договоренности, достигнутые на саммите России и Евросоюза 11 ноября 2002 года, соответственно всем задействованным участникам;
- б) показать стабильные обязательства в инвестировании безопасности российских границ, в уменьшении преступной активности в Калининградской области и создании эффективных, подкрепленных законом, правовых, социальных и экономических реформ;

---

\* Представлено Комитетом гражданского контроля безопасности.

- в) без задержки начать переговоры относительно подписания достигнутых договоренностей с Евросоюзом, Литвой и Польшей, стремясь к такому же успеху, как и ратификация договоренностей относительно границ между Россией и тремя государствами Балтии;
- г) открытым и доступным способом проинформировать жителей Калининграда и остальное население России о проездной пошлине при въезде и выезде из анклава.

## **ДЕКЛАРАЦИЯ 317**

### **О структурной реформе НАТО и ЕПОБ\***

Ассамблея:

1. Заявляет, что союзные страны оставляют за собой право защищать друг друга против всех угроз нашей безопасности от любых вражеских правительств или негосударственных деятелей.
2. Отмечает, что сегодня терроризм представляет собой значительную угрозу Альянсу, и требует всестороннего применения всех средств, имеющихся в нашем распоряжении.
3. Делает акцент на том, что Альянс НАТО в Статье 5 Вашингтонского договора впервые призвал к ответу за террористические атаки против Соединенных Штатов Америки 11 сентября 2001 г.
4. Наблюдает за тем, как учреждения НАТО играют сдерживающую роль, в то время как военный персонал многих союзных стран делает вклад в операцию по поддержанию свободы.
5. Признает, что НАТО должен реформировать свои структуры, чтобы быть способным направлять миссии за границы Евро-Атлантического региона, если это будет одобрено членами правительства.
6. Призывает к диалогу с целью трансформирования командной структуры НАТО в хорошо налаженную организацию, которая была бы способной размещать штабы и силы там, где они необходимы для борьбы с угрозой безопасности Альянса.
7. Рекомендует начать работу по пересмотру сил НАТО, которые развивают установление квалифицированных штабов, способных выполнять приказы вне зоны Альянса на уровне корпусов.
8. Указывает на то, что большинство размещенных сил нуждаются в таких миссиях.
9. Оказывает содействие начинанию новых перспектив в согласовании с Министерством обороны НАТО, что станет малой частью перспектив, необходимых для полного радиуса действий миссий Альянса.
10. Подтверждает нашу позицию относительно укрепления европейской опоры Альянса и поддержки построения и укрепления Европейской политики безопасности и обороны (ЕПОБ) в том направлении, которое станет дополнительным укреплением Альянса.
11. Напоминает, что основной целью заседания Евросоюза в Хельсинки является призыв к тому, чтобы до 2003 г. Евросоюз нашел возможность разместить корпуса быстрого реагирования с соответствующими воздушными и военно-морскими подразделениями с целью укрепления общей внешней политики и, если необходимо, то и осуществления кризисного менеджмента, если НАТО в целом не сможет быть задействованным.
12. Отмечает прогресс в принятии положительных договоренностей в Берлине между НАТО и Евросоюзом с целью гарантирования доступа Евросоюзу к вкладу и перспективам НАТО.
13. Высказывает озабоченность по поводу того, что расхождение взглядов препятствует заключению положительных решений Берлинской договоренности между НАТО и Евросоюзом вопреки уже достигнутому прогрессу, приостанавливая способность Евросоюза проводить операции кризисного менеджмента.
14. Поддерживает усилия по преодолению текущих разногласий относительно договоренностей между НАТО и Евросоюзом, которые имеют место в настоящий момент.
15. Призывает членов правительств и парламентов Североатлантического альянса:

---

\* Представлено Комитетом обороны и безопасности.

- а) сделать борьбу с терроризмом и торговлей оружием массового уничтожения центральной миссией Альянса;
  - б) реформировать структуру НАТО таким образом, чтобы он был способным выполнять эти миссии;
  - в) гарантировать, что новая командная структура НАТО способна разместить штабы всюду, где Альянс будет требовать представления своей миссии;
  - г) развивать национальные вооруженные силы, которые были бы стабильны и размещены всюду, где это необходимо для борьбы с угрозой безопасности Альянсу;
  - д) выполнять цели вооруженных сил НАТО и делать эти цели прозрачными, такими, чтобы парламенты и общественность могли согласовывать мониторинг;
  - е) выработать соответствующие договоренности с Европейским союзом, способные в духе искреннего партнерства аккумулировать взносы и мощности НАТО для Сил быстрого реагирования, если НАТО в полном составе не может быть задействован;
  - ж) делать все, чтобы гарантировать совместимость между предложенными Силами ответа НАТО и Силами быстрого реагирования Евросоюза и взаимодополняемость инициатив НАТО и Евросоюза.
16. Призывает членов правительств и парламентов Североатлантического альянса, которые являются также членами Евросоюза, выполнить Хельсинские соглашения к указанной дате 2003 г.



## ДЕКЛАРАЦИЯ 318 Об Ираке\*

Ассамблея:

1. Подчеркивает, что после освобождения Кувейта в 1991 г. Ирак согласовал с Организацией Объединенных Наций Резолюцию Совета Безопасности 687, которая без условий и под международным надзором требует принять меры по уничтожению, изъятию программ по ядерному, химическому и биологическому оружию. Дополнительная Резолюция 687 также требует от Ирака безусловного принятия мер по уничтожению, изъятию программ по развитию или освоению баллистических ракет с радиусом действия более, чем 150 км. В соответствии с этими резолюциями, Ирак без любых условий обязался не наращивать оружие массового уничтожения и, соответственно этому, запретить баллистические ракеты. Из-за многочисленных случаев, начиная с 1991 г., Совет Безопасности ООН пересмотрел Резолюцию 687, а новейшая Резолюция 1441 принята Советом Безопасности 8 ноября 2002 г.
2. Напоминает, что несогласие Ирака с Резолюцией 687 заставило инспекторов по оружию массового уничтожения ООН покинуть Ирак в 1998 г., прекратив международные усилия по мониторингу, который проводился согласно с резолюциями ООН.
3. Ссылается на свидетельства, представленные правительством Великобритании и неправительственными организациями, которые продемонстрировали, что Ирак, несмотря на резолюции ООН, продолжает наращивать оружие массового уничтожения и запрещенные баллистические ракеты.
4. Заявляет, что возможности террористических групп, которые владеют оружием массового уничтожения, создают сегодня значительную угрозу безопасности странам Североатлантического альянса и многим другим странам во всем мире.
5. Заявляет, что нежелание Ирака выполнять свои международные обязательства относительно уничтожения или демонтажа программы оружия массового уничтожения и запрещенных баллистических ракет, факты использования оружия массового уничтожения, факты применения силы против соседних государств и поддержки международного терроризма требуют сурового дипломатического и, если необходимо, военного ответа международного сообщества.
6. Отмечает принятие Резолюции 1441 Совета Безопасности ООН иракской властью.
7. Призывает члены правительств и парламентов Североатлантического альянса:
  - а) действовать совместно с целью полного внедрения Резолюции 1441 Совета Безопасности ООН, которая требует, чтобы инспекторы ООН возвратились в Ирак;
  - б) работать через ООН, чтобы гарантировать согласование Ирака со всеми соответствующими резолюциями Совета Безопасности в порядке сохранения, демонтажа иракского оружия массового уничтожения и запрещенных баллистических ракет;
  - в) гарантировать, чтобы инспекторы ООН по вооружению немедленно, без условий и ограничений имели доступ ко всем местам и документам, а также к государственным служащим и другим гражданам Ирака с целью определить, выполняет ли Ирак резолюции ООН;
  - г) заявить, что любое невыполнение Ираком резолюции и отказ от полного сотрудничества в выполнении резолюций Совета Безопасности ООН относительно Ирака в дальнейшем создаст серьезные нарушения Ираком обязательств и что Ирак столкнется с серьезными осложнениями, результатом которых будет продолжение применения силы;

---

\* Представлено Комитетом обороны и безопасности.

д) для политической и экономической реконструкции Ирака, в случае невыполнения им резолюций Совета Безопасности ООН, подготовить возможность дальнейшего применения силы для того, чтобы гарантировать ответственность любого иракского правительства за соблюдение принципов и норм права.

## ДЕКЛАРАЦИЯ 319 О финансировании терроризма\*

Ассамблея:

1. Констатирует, что терроризм представляет угрозу глобальной безопасности, экономическому благосостоянию и демократическому развитию.
2. Проявляет беспокойство о прямых и косвенных расходах, которые ложится на западную экономику, включая повышенные страховые выплаты, необходимость защищать предприятия и делать экономические инфраструктуры более защищенными.
3. Определяет, что правительства и центральные банки играют решающую роль в ограничении макроэкономического влияния после атак 11 сентября 2001 г.
4. Сознает, что увеличение правительственных расходов, связанных со всесторонним ответом угрозе, могут порождать отрицательные экономические последствия.
5. Отмечает, что частный сектор был и остается ключевым действующим лицом, которое эффективно и с пониманием помогает нашему обществу справиться с расходами на борьбу с терроризмом.
6. Признает и преимущества, и повышенную уязвимость сложной и интегрированной системы коммуникаций, энергетики, водоснабжения, питания и информационного обеспечения, которые необходимы нашему обществу.
7. Приветствует шаги, указанные в Резолюции 1773 Совета Безопасности, сделанные международными организациями и правительствами, чтобы обеспечить большую финансовую прозрачность и предотвратить отмывание денег.
8. Обеспокоена тем, что террористические организации, несмотря ни на что, все еще обладают возможностями использовать международные финансовые системы, и те продолжают перекачивать денежные ресурсы в террористические ячейки.
9. Указывает, что международный терроризм тесно связан с организованной преступностью, и постоянное увеличение фондов происходит из-за засилья наркотиков, мошенничества, нелегальной продажи алмазов и торговли людьми.
10. Приветствует признание многими западными правительствами того, что рост помощи может стать одним из инструментов борьбы с факторами, которые оказывают содействие терроризму.
11. Поддерживает обязательства, достигнутые в Монтеррее, относительно финансирования необходимого развития, нужного для улучшения объема и эффективности роста помощи.
12. Выражает сожаление о невозможности Запада открыть соответствующие коммерческие рынки для развивающихся стран, создать политику, которая бы принесла больший уровень процветания многим нестабильным странам и странам, причисленным к бедным.
13. Призывает членов правительств и парламентов Североатлантического альянса:
  - a) сосредоточиться на искоренении и уничтожении финансовой сети терроризма, укреплении и координации усилий, чтобы ликвидировать отмывание денег и незаконное перемещение средств, сосредоточиться на укреплении национального и международного регулирования и согласовании соответствующих законодательных аспектов финансирования;
  - b) использовать силу вмешательства благоразумно, в соответствии с тем, чтобы гарантировать, что либеральные финансовые и коммерческие рынки будут продолжать закладывать фундамент для процветания и благосостояния населения;

\* Представлено Комитетом обороны и безопасности.

- в) поощрять общественный и частный сектор пересмотреть существующие слабые места в решающих экономических инфраструктурах, которые направлены против терроризма, и где необходимо наращивать крепкие системы, способные противостоять атакам;
- г) поощрять международные банки принять строгое правило «знаю своего клиента» и тщательно следить за деятельностью своих клиентов;
- д) вносить в черный список и наказывать страны и учреждения, которые не придерживаются международных стандартов по противодействию отмыванию денег;
- е) требовать строгого контроля над нестандартной деятельностью обычных банковских и финансовых структур, религиозных, благотворительных и других организаций, которые могут совершать банковские операции с финансовыми фондами террористов или подчеркнуто привлекательны для размещения финансовых активов террористических организаций;
- ж) настаивать на развитии альтернативных источников энергии и поддерживать энергосбережение с целью уменьшения западной энергетической зависимости от нестабильных регионов мира;
- з) внедрять дальнейшее увеличение помощи менее развитым странам так же хорошо, как и увеличивать доступ к западным рынкам для содействия глобальному экономическому развитию и стабильности;
- и) развивать многогранную концепцию безопасности, которая включает доступ к образованию и здравоохранению и уменьшению бедности благодаря национальным внешним программам помощи развивающимся странам;
- к) вводить стандарты и проводить соответствующие международные финансовые наблюдения, подобно деятельности Отряда особого назначения для финансовых акций и Интерпола, чтобы бороться с нелегальной финансовой деятельностью, чтобы поощрять этих «сторожевых псов» к улучшению обмена информацией между ними и поощрять НАТО подражать усилиям международных «сторожевых псов» таким образом, чтобы Альянс был способен дать конкретную оценку террористическим силам и угрозам.

## ДЕКЛАРАЦИЯ 320

### Об укреплении трансатлантического партнерства по безопасности\*

Ассамблея:

1. Заявляет, что тесная трансатлантическая политика сотрудничества и координации — это основа сохранения мира, процветания и стабильности в Евро-Атлантической зоне и что НАТО остается наиболее важным фактором в достижении этой цели.
2. Принимает и одобряет намерения относительно приглашения семи государств присоединиться к Альянсу как главный вклад в трансформацию НАТО и укрепление стабильности и безопасности в Евро-Атлантической зоне.
3. Признает прочность усилий и реформ как вклад в укрепление мира и стабильности в Юго-Восточной Европе следующих трех претендентов: Албании, Хорватии, а в дальнейшем — Югославской Республики Македония\*\*.
4. Подтверждает, что Альянс открыт любым демократическим европейским странам, которые высказывают свое желание и способность принять основы Вашингтонского Договора и сделать свой вклад в мир и стабильность в Евро-Атлантической зоне.
5. Считает, что поддержка общих ценностей Альянса — одна из руководящих сил наравне с сотрудничеством НАТО со странами-партнерами.
6. Делает акцент на решающей важности сотрудничества с Россией в борьбе против терроризма и установления всеобщей безопасности в Евро-Атлантической зоне и рекомендует провести Совет России и НАТО 28 ноября 2002 г. на саммите в Риме.
7. Утверждает, что НАТО следует создать инструмент блокирования международного терроризма и торговли оружием массового уничтожения (ОМУ) на саммите в Праге.
8. Заявляет, что один из первоочередных вкладов НАТО в борьбу против терроризма состоит в формировании и укреплении связи широкой коалиции, особенно военных вкладов, включая резолюции региональных конфликтов, защиту вооруженных сил и населения против атак ядерным, биологическим, химическим оружием и скоординированным использованием разведки.
9. Настаивает на том, что в контексте борьбы против терроризма, укреплении сотрудничества между США, Канадой, странами Европейского Союза другими странами — членами НАТО относительно внутренней безопасности, между полицией и судебным обвинением возникают проблемы в вопросах эффективности ведения дел против террористической сети, и которые усложняются наличием организованной преступности и нелегальной торговли наркотиками, людьми и оружием.
10. Отмечает, что ликвидация финансирования террористов и общая законодательная база для ведения дел с международным терроризмом призывают к прямому сотрудничеству Объединенных Наций с международными финансовыми учреждениями на основе положения Резолюции 1373 Совета Безопасности ООН, которое создает твердую законодательную основу для эффективного противодействия международному терроризму.
11. Делает акцент на том, что международная дипломатия может сделать значительный вклад в предупреждение распространения оружия массового уничтожения и укреплении контроля над стрелковым оружием, особенно это касается Договора о нераспространении ядерного оружия, с таким же успехом контроль экспорта оружия должен быть приоритетом всех стран — членов НАТО.

\* Представлено Политическим комитетом.

\*\* Турция признает Республику Македонию по ее конституционному названию.

12. Одобряет стабильный и долговременный вклад «большой восьмерки» в программу глобального партнерства» для стран бывшего Советского Союза, особенно России, как средства поощрения эффективного внедрения международной охраны, безопасности и проверки стандартов радиоактивных материалов.

13. Подтверждает, что главной задачей НАТО остается безопасность Альянса:

- а) коллективная оборона: обязательства коллективной обороны и интегрированные силовые структуры предотвращают ренационализацию оборонной политики стран — членов НАТО и играют важную роль в ведении дел претендентов и других партнеров;
- б) партнерство: НАТО развило широкую сеть отношений со странами-партнерами, включая Россию, Украину, а также с рядом международных организаций, считая это ключевым фактором в сотрудничестве по международной безопасности;
- в) кризисный менеджмент: по последней декларации НАТО стало одним из наиболее важных деятелей в политике управления кризисными ситуациями, в решении региональных конфликтов и в миссиях мира;
- г) предпринять шаги, которые разрешили бы использование интегрированной системы противовоздушной обороны НАТО там, где существует угроза террористических атак против гражданских целей; такое использование мощностей НАТО осуществляется по просьбе стран, которые обеспокоены этим.

14. Признает, что коллективная безопасность — это сердцевина Альянса, и что значительный военный вклад остается абсолютно естественным, но невоенные средства, включая дипломатию, экономическую и финансовую помощь, могут играть важную роль в защите безопасности и установлении стабильности за пределами НАТО.

15. Напоминает, что укрепление европейской основы и успешное внедрение основной цели Евросоюза — ключевые факторы укрепления военной мощности НАТО.

16. Заявляет, что все государства — члены Альянса остаются обязанными обеспечивать долговременный мир, стабильность и процветание Юго-Восточной Европы.

17. Призывает члены правительств и парламенты Североатлантического Альянса:

- а) пригласить Болгарию, Эстонию, Латвию, Литву, Румынию, Словакию, Словению начать вступительные переговоры и поддерживать их и других претендентов в их усилиях по принятию стандартов НАТО в контексте Плана действий относительно членства (ПДЧ);
- б) неоднократно подтверждать обязательства НАТО относительно политики «открытых дверей» после приглашения новых членов, продолжать признавать и поддерживать усилия Албании, Хорватии и, предварительно, Югославской Республики Македонии в их пути к принятию стандартов, исходя из контекста ПДЧ;
- в) продолжать связи с Россией в практическом сотрудничестве и выполнении общих проектов и операций соответственно построению взаимовыгодного доверия, установлению общих оперативных возможностей и, в конце концов, расширению повестки дня Совета Россия — НАТО;
- г) активизировать и расширять существующее партнерство Альянса, особенно отдельное партнерство с Украиной в форме Плана Действий относительно членства (ПДЧ), Средиземноморского диалога, ПРМ (программы «Партнерство ради мира») так же, как и сотрудничество с Советом Евро-Атлантического партнерства (СЕАП);
- д) найти пути для более тесного сотрудничества между НАТО и ОБСЕ и, где это возможно, с Советом Европы в предупреждении внутренней нестабильности так же, как и в обеспечении соблюдения форм демократического управления и норм права;
- е) укреплять сотрудничество между государствами-участниками и теми, кто не участвует, относительно Конвенции по Международному уголовному трибуналу в ведении дел о преступлениях против человечества, новых видах преступлений и геноциде;
- ж) укреплять роль НАТО как высочайшего форума консолидации США, Канады и их европейских партнеров для рассмотрения важнейших проблем безопасности;

- з) укреплять и поддерживать существующий контроль вооружений и вместе с этим развивать новые механизмы и обеспечивать их финансирование с целью воспрепятствовать распространению оружия массового поражения, для эффективного мониторинга и введения санкций в случаях нарушений;
- и) обсудить как неотложный вопрос: исходя из каких условий предыдущие закупочные действия могут отвечать стратегии сдерживания и нормам международного права;
- к) максимальным использовать интегрированные структуры НАТО в операциях в Афганистане;
- л) ввести более тесное сотрудничество между НАТО и Евросоюзом, особенно в сферах предупреждения конфликтов, поддержания мира и международной борьбе с терроризмом;
- м) использовать все свободные ресурсы и сделать конструктивный взнос в налаживание постоянного сотрудничества между НАТО и Евросоюзом;
- н) гарантировать продолжение операций по сохранению мира в бывшей Югославской Республике Македонии после 15 декабря 2002 г. как миссии, возглавляемой НАТО и Евросоюзом;
- о) считать адаптацию направленной операции Отряда особого назначения FOX в Югославской Республике Македонии ответом на просьбу нового правительства Македонии, включая мониторинг границ.

## РЕЗОЛЮЦИЯ 321

# О терроризме с использованием химического, биологического, радиологического и ядерного оружия\*

Ассамблея:

1. Настаивает, что события 11 сентября 2001 года подтвердили существование нового типа терроризма, управляемого религиозной мотивацией или другими идеологическими целями, старающегося вызвать массовые жертвы среди населения стран, которых они считают своими врагами.
2. Признает, что террористические группы имеют в своем распоряжении разные финансовые и информационные источники, оружие и запрещенные материалы.
3. Осознает, что террористические группы, такие как «Аль-Каида», прилагают максимум усилий для приобретения химического, биологического и радиоактивного оружия с целью применения его в террористических атаках.
4. Признает, что террористические атаки на США в 2001 году стали сигналом к тому, что мы вступили в новую, угрожающую эпоху биологического вооружения терроризма.
5. Убеждена, что быстрый прогресс науке и технологий, в частности в биотехнологиях, так же как и быстрое повсеместное использование, создает новую угрозу.
6. Осознает, что терроризм получает преимущества в условиях несовершенства безопасности в некоторых странах, может нелегально приобретать химические, биологические и ядерные материалы или другое оружие и технологии из программ, которые осуществлялись бывшим Советским Союзом.
7. Настаивает на том, что эффективные меры сдерживания и защиты от терроризма использующего химическое, биологическое радиологическое или ядерное оружие, а также кибернетические атаки должны быть дополнены координацией многосторонних усилий по их практическому внедрению.
8. Убеждена: чтобы максимально увеличить эффективность в сокращении масштаба угроз, международное сообщество, прежде всего, нуждается в интегрированном трансатлантическом подходе, особенно в аспектах соблюдения законности, совместного пользования данными разведки, создании соответствующих норм, в оборонной подготовке, в анализе извлеченных уроков, в научных исследованиях и развитии.
9. Призывает членов правительств и парламенты Североатлантического альянса:
  - а) применять такие невоенные попытки разрешения, уменьшения и сдерживания конфликтов, которые снизят угрозу использования химического, биологического, радиологического или ядерного оружия;
  - б) совершенствовать глобальные юридические и моральные проскрипции относительно обладания и использования химическим, биологическим, радиологическим оружием и, по возможности, заключать международные договоренности, согласно которым считать обладание и применение химического, биологического и радиологического оружия преступлением против человечества;
  - в) усилить систему ядерной безопасности, указанную в Договоре о нераспространении ядерного оружия, и продолжить работу по ратификации всеми странами всестороннего Договора по проверке и запрещению ядерного оружия;
  - г) поощрять правительства России и Соединенных Штатов к сотрудничеству с целью обеспечения безопасности своих арсеналов тактического ядерного оружия, воздерживаться

\* Представлено Комитетом по науке и технологиям.



- от расширения имеющихся arsenалов, работать в направлении достижения договоренностей относительно сокращения такого оружия в будущем; прилагать совместные усилия с целью воспрепятствовать приобретению или разработке такого оружия другими странами;
- д) расширять членство Конвенции по биологическому оружию и укреплять обязательства членов, по возможности включая механизмы соблюдения и верификации;
  - е) включить в работу Совета НАТО—Россия вопрос программ по биологическому оружию бывшего Советского Союза, учитывая полный демонтаж всех его остатков, чтобы воспрепятствовать их попаданию в руки террористических групп или других стран;
  - ж) укреплять Организацию по запрещению химического оружия соблюдением принципов независимого, прозрачного и гласного управления, делать акцент на проверке несоблюдения, которая должна включать вызов инспекторов;
  - з) не допускать утечку секретной информации, которая может быть использована для создания химического и биологического оружия, ужесточить доступ к генным технологиям касательно опасных патогенов, кроме того, создать необходимую юридическую базу относительно научных, медицинских и других исследований, которые могут быть использованы в создании оружия массового уничтожения;
  - и) применять согласованные национальные действия относительно ужесточения требований к биологической безопасности и постоянно увеличивать физическую защиту от высоколетальных биологических факторов;
  - к) укрепить все международные (многосторонние или двусторонние) инициативы, чтобы помочь России уничтожить, демонтировать и сохранить ядерное оружие в соответствии с Договоренностью о контроле вооружения, ратифицированной с Соединенными Штатами; помочь странам-партнерам сохранить ядерный материал и пользу от программ бывшего Советского Союза;
  - л) пересмотреть Конвенцию 1980 о физической защите ядерных материалов относительно использования невоенных ядерных материалов для внутреннего использования, их хранения, транспортировки, а также строительства ядерных хранилищ;
  - м) активизировать международное сотрудничество полиции с целью быстрого реагирования на угрозу нелегального оборота ядерных материалов;
  - н) быть готовыми применить, в рамках международного права, полицейские операции или многосторонние военные акции против подготовки любых видов терроризма, которые могут привести к массовым жертвам;
  - о) создать постоянно обновляемую базу данных о существующих террористических группах и о случаях применения химического, биологического, радиологического и ядерного оружия;
  - п) усиливать мощь Всемирной организации здравоохранения для осуществления мониторинга мировых тенденций инфекционных болезней и вспышек необычных заболеваний;
  - р) усиливать оборону Альянса против химической, биологической, радиологической и ядерной атак, включая эффективное обучение, улучшение защитного снаряжения, модернизацию и закупку мобильных воздушных сенсоров для своевременного предупреждения;
  - с) запланировать национальный интегрированный ответ на террористические атаки, который включает информирование граждан, подготовку и обучение парамедиков, оказывающих первую помощь, а также медицинского персонала, в первую очередь с целью определения и реагирования на неизвестные действующие факторы, адаптации к деятельности в новых условиях;
  - т) развивать систему приготовлений для быстрого международного взаимодействия с целью поддержки национальных обороноспособности и медицинской помощи.



# ДЕКЛАРАЦИЯ 322

## О трансформировании НАТО\*

### 1. Цель создания НАТО

1.1. НАТО был создан для того, чтобы защищать свободу и безопасность своих членов политическими и военными средствами; его главная роль заключается в выполнении обязательств коллективной обороны, изложенных в Статье 5 Вашингтонского договора. Как объединенное трансатлантическое партнерство НАТО стал фундаментом для мира и развития Евро-Атлантической общности наций. Успех НАТО достигнут благодаря согласованному единству целей всех членов, связанных вместе общими ценностями и принципами. Механизмы консультаций, сотрудничества и координации политики для согласования обороны и оперативных планов, выработка общих приемов и рабочей практики сделали НАТО уникальной организацией, которая остается такой и на сегодняшний день.

### 2. Необходимость в адаптации Альянса к новым условиям

2.1. С 1989 года, с прекращением холодной войны, угрозы коллективной безопасности членов Альянса коренным образом изменились. НАТО пришлось принять новые роли и миссии, названные прецедентом стабильности и безопасности по всей Евро-Атлантической зоне сквозь политику партнерства и сотрудничества с бывшими неприятелями, информацией новых членов, размещением вооруженных сил для операций по поддержанию мира вне формальных границ. Как результат измененных условий безопасности и принятие на себя новых миссий, Альянс в 1999 г. принял свою Стратегическую концепцию и обеспечил ряд глубоких изменений относительно командования и силовых структур.

2.2. Поскольку мы вошли в XXI столетие, НАТО должен снова адаптироваться к новым угрозам нашей коллективной безопасности. Целью Альянса остается охрана безопасности его членов. Это требует продолжения проектирования стабильности и безопасности, участия в операциях реагирования на кризисы в Евро-Атлантической зоне, поддержания адекватного уровня вооруженных сил, необходимых для выполнения широкого спектра обязательств НАТО.

2.3. Такой подход НАТО к коллективной безопасности теперь должен учитывать и быть ответственным за угрозы терроризма и распространение оружия массового поражения (ОМП). Ужасы 11 сентября 2001 г. показали, что новые угрозы не имеют границ и требуют широкого спектра военной и невоенной деятельности.

2.4. НАТО уже продемонстрировал политическую и военную солидарность с положениями Статьи 5. Члены и партнеры также сделали свои вклады в операции в Афганистане. Альянс должен организовать сотрудничество в будущих операциях как вклад в мир и стабильность во всем мире.

2.5. Терроризм и распространение ОМУ вместе представляют качественно новую угрозу нашему сообществу. Ведение дел в связи с этим должно требовать широкого фронта действий: военных, политических, экономических, социальных, финансовых, технологических и юридических. НАТО проводит уникальный форум координации, кооперации в некоторых из этих сфер. Естественным является то, что НАТО определяет и соотносит приоритеты тех зон, где имеет преимущества и где может принять ведущую роль. Он должен также определить те зоны, где требуется сотрудничество и координация с другими организациями, особенно с Евросоюзом, который владеет уникальными инструментами в области

---

\* Представлено Рафаэлем Эстрелом (Испания), Президентом Парламентской ассамблеи, от лица Учредительного комитета; дополнено и принято на пленарном заседании 48 Ежегодной сессии в Стамбуле 19 ноября 2002 г.

юриспруденции и национальных дел. Достижение соответствующего баланса между свободой и безопасностью должны быть главным призывом общественности.

2.6. Появление новых угроз будет иметь последствия для ролей, миссий и возможностей вооруженных сил НАТО. Вооруженные силы членов НАТО должны, не считаясь ни с чем, быть способными действовать повсюду, где есть угроза безопасности членов Альянса, базируясь на Хартии Объединенных Наций. Задекларированные намерения относительно применения таких акций должны укрепить сдерживающие элементы стратегии Альянса установлением четкости в том, что нет безопасного убежища для тех, кто будет угрожать нашим обществам, или для тех, кто оказывает поддержку этим людям. Потребность в деятельности Альянса основывается на четких доказательствах и должна решаться время от времени Североатлантическим советом и, как всегда, должна базироваться на консенсусах. Где НАТО не задействуется как целое, там члены Альянса, которые выполняют свои планы по применению действий, могут использовать имущество НАТО, процедуры и практический опыт.

2.7. Пока руководство Стратегической концепцией 1999 г. остается актуальным и продолжает обеспечивать соответствующую базу для политик Альянса, наибольший приоритет должен быть предоставлен обороне против терроризма и распространения ОМП.

2.8. Мы считаем, что НАТО остается уникально оснащенным для того, чтобы играть главную роль в новой среде безопасности и иметь дело с наиболее реальными угрозами. Однако привлечение всего потенциала Альянса будет требовать существенной взаимной адаптации возможностей и структур. Это включает структуры и внутри самого НАТО. Глубокие изменения требуют ускоренных действий.

2.9. Мы знаем, что угрозы и вызовы, которые возникают перед Альянсом, требуют продолжительной модернизации вооруженных сил стран-членов Альянса. Однако оборонные расходы должны быть эффективными и целенаправленными; научные исследования в оборонной области должны быть скоординированными с особым вниманием к сбалансированному обмену технологиями между Соединенными Штатами и другими членами Альянса. Есть необходимость рассмотреть увеличение оборонного бюджета.

### **3. Расширение**

3.1. является центральным вопросом в трансформации Альянса. Вступление новых членов в Альянс укрепит НАТО, увеличит безопасность и стабильность в Европе, вызовет дальнейший импульс для реформ и реорганизаций. На своей сессии в Софии в мае 2002 г. Парламентская ассамблея НАТО призвала к широкому региональному сбалансированному расширению и признанию того, что Болгария, Румыния, Словакия, Словения, Эстония, Латвия, Литва осуществили прогрессивные шаги по направлению к членству в НАТО благодаря успешным программам реформ на местах и своим вкладам в операции НАТО на Балканах.

3.2. Однако понимая то, что процесс реформ в этих странах подвергнется энергичному давлению, Ассамблея рекомендует рассмотреть приглашение семи стран на саммит в Прагу; в дальнейшем призывает национальные парламенты НАТО гарантировать плавный процесс ратификации.

3.3. Каждая из стран-претендентов сейчас осуществляет значительный вклад в стабильность и безопасность Евро-Атлантического региона. Ассамблея призывает всех претендентов к продолжению их действий в выполнении Планов действий относительно членства (ПДЧ), как намечено в коммюнике в Рейкьявике.

3.4. Политика открытых дверей должна продолжаться. Те страны, которые не приглашены присоединиться к Альянсу на Пражском саммите, могут рассчитывать на это в будущем. НАТО следует рассмотреть вопрос расширения не позже 2007 г. Помощь в контексте ПДЧ должна быть увеличена.

## 4. Обзор роли и миссий НАТО

4.1. В борьбе с терроризмом НАТО — наиболее эффективная организация для использования вооруженных сил, для расширения соответствующей разведки, для обороны против ОМП, для защиты и вооруженных сил, и гражданского населения против биологической, химической, ядерной и радиологической атак.

4.2. НАТО должен подтвердить, что приоритетом союзников является оборона против угрозы терроризма и оружия массового уничтожения, особенно против угрозы биологических, химических и радиологических факторов.

4.3. Этот приоритет должен быть определен в стратегической концепции НАТО и в военной концепции для обороны против растущего терроризма. Это должно приобретать соответствующее положение в обеспечении развития мощностей Альянса. В этом контексте оборона против ОМУ будет иметь приоритет по трем уровням: контроль вооружения, нераспространение, разоружение, соответствующие военные мощности. План гражданских непредвиденных случаев НАТО имеет целью защиту гражданского населения и также рассматривается как усиливающий фактор.

4.4. Новые миссии не выходят за пределы текущей роли НАТО относительно укрепления зоны стабильности во всей Евро-Атлантической зоне. Расширение НАТО и европейская стабильность являются чрезвычайно актуальными перед лицом новых угроз. НАТО должен продолжать быть коллективным объединением и инициатором проведения операций в ответ на угрозы и оставаться активным участником диалога со странами с переходной экономикой, особенно в помощи партнерам в осуществлении и консолидации оборонительных реформы.

## 5. Реформа военных структур НАТО

5.1. Имеющиеся структуры НАТО в дальнейшем должны быть улучшены, чтобы обеспечить силовые проекты.

5.2. Интегрированные командные структуры НАТО должны быть предметом дальнейшей реформы таким образом, чтобы могли поддерживать и укреплять эти кампании или миссии в будущем. Продолжительный пересмотр имеющихся командных структур должен быть результатом развития гибкости и эффективности расположения штабов, готовых менять дислокацию по первому требованию и способных иметь дело со значительными региональными кризисами. Этот пересмотр должен также учитывать последнее и будущие расширения Альянса.

5.3. Альянс должен поощрять развитие многонациональных, способных к быстрой перегруппировке и перемещению, вооруженных сил реагирования равно как и средств их транспортировки и поддержки.

5.4. Значительного внимания заслуживает дальнейшее развитие отрядов особого назначения.

5.5. Отмечая проблемы последних лет в размещении вооруженных сил на Балканах, страны должны укреплять пропорции сил, которые принимают участие в боевых действиях, и сил обеспечения, способных к размещению в местах, возглавляемых НАТО.

5.6. Альянс должен поощрять специализацию стран, которые концентрируют свои усилия и инвестиции в областях, где являются лидерами.

5.7. Как рекомендовали министры обороны стран — участниц НАТО на заседании 6 июня 2002 г., необходимо сфокусировать Инициативу обороноспособности на небольшом количестве высокоприоритетных целей, принадлежащих всему спектру миссий Альянса, включая оборону против терроризма. Эта новая инициатива должна основываться на твердых национальных обязательствах с точно определенными датами.

5.8. Эти национальные обязательства должны быть прозрачными для парламентского надзора и контроля.

- 5.9. Следует предоставлять приоритет тем проектам, которые максимально используют многонациональность и имеют потенциал стать общим достоянием НАТО.
- 5.10. Каждое усилие должно быть направлено на укрепление гарантии того, что потенциалы НАТО и Евросоюза усиливают друг друга и полностью согласованы благодаря постоянной координации схем и процедур в духе открытости.
- 5.11. Учитывая потенциальную угрозу химического, биологического оружия, приоритет должен предоставляться развитию потенциала, необходимого для защиты сил НАТО и населения от терроризма, ОМП и их средств доставки, а также от угрозы применения других видов запрещенного оружия.
- 5.12. Эти мероприятия должны включать создание команды реагирования на чрезвычайные ситуации, которая могла бы быстро, в случае атаки, использовать технические и материальные ресурсы, оценить влияние поражающих факторов на вооруженные силы и гражданское население.
- 5.13. Приоритет следует также предоставить предупреждению и противодействию кибер-терроризму.
- 5.14. НАТО должен удвоить свои усилия для уменьшения фрагментарности оборонных закупок благодаря объединению военного потенциала, общему приобретению оснащения, общими фондами. Это должно уменьшить до минимума препятствия в обмене технологиями.

## **6. Отношения с Евросоюзом**

- 6.1. НАТО и Евросоюз, исходя из своего ответственного призвания и целей, направляются к общему стратегическому будущему в европейской безопасности и стабильности. Это уже в ближайшем будущем обеспечит практичность во взаимодействии и сотрудничестве между обеими организациями во всех сферах деятельности, особенно в борьбе против терроризма, распространения ОМП, в миротворческих миссиях и операциях реагирования на угрозы.
- 6.2. Формула «Берлин-плюс» должна быть воплощена так, чтобы разрешить эффективное использование вкладов и мощностей НАТО для возглавляемых Евросоюзом операций, если НАТО сам не включается в операцию.
- 6.3. Евросоюз и НАТО должны тесно сотрудничать, чтобы увеличить свои мощности.
- 6.4. Эффективному консультированию и сотрудничеству должны оказывать содействие постоянно работающие в них штабы.
- 6.5. Учитывая необходимость многостороннего исчерпывающего ответа международному терроризму, координация и взаимодействие с Евросоюзом играют важнейшую роль.
- 6.6. НАТО и Евросоюз должны разрабатывать все области потенциального сотрудничества и на координацию в кризисном управлении.
- 6.7. Проекты и ресурсы НАТО и ЕС в сфере планирования предотвращения чрезвычайных гражданских ситуаций должны быть полностью скоординированы во избежание дублирования и для обеспечения максимальной пользы.
- 6.8. Консультации и сотрудничество между агентствами внутренней безопасности стран — членов НАТО и ЕС в сфере антитерроризма и распространения ОМУ должны быть активизированы и улучшены.

## **7. Расширение Альянса**

- 7.1. Расширение присутствия на Балканах вооруженных сил Альянса и других наций под руководством НАТО стало движущим фактором в построении мира и безопасности в регионе. Значительный положительный результат был достигнут, но ситуация остается нестабильной.
- 7.2. Несмотря на это, обязательства Альянса относительно операций по поддержанию мира на Балканах должны быть укреплены во взаимодействии с Евросоюзом.

## **8. НАТО и Россия**

8.1. Зависимость отношений НАТО и России и создание Совета НАТО — Россия обеспечивает твердую основу в принятии вызовов Евро-Атлантической безопасности, пока сохраняются единство НАТО и свобода действий.

8.2. НАТО должен увеличить свои усилия относительно информирования всех слоев российского общества о роли, которую играет НАТО, и характере партнерства между НАТО и Россией.

8.3. Парламентская Ассамблея НАТО будет идти до конца в укреплении отношений с Российской Федерацией через новый Учредительный комитет ПА НАТО — Российская Федеральная ассамблея.

## **9. НАТО и Украина**

9.1. Ассамблея одобряет вклад Украины в миссии НАТО на Балканах и в борьбу против терроризма.

9.2. Ассамблея поддерживает углубление и расширение отношений между НАТО и Украиной, чтобы поднять их на качественно новый уровень.

9.3. Украина должна удвоить свои усилия в сфере реформы обороны и должна заверить, что ее экспорт вооружений находится в соответствующих национальных и международных регулятивных рамках.

## **10. Партнерство и сотрудничество**

10.1. НАТО играет ключевую роль в помощи переходным странам по программам партнерства и сотрудничества, особенно во внедрении необходимых оборонительных реформ. Эта роль станет даже более важной после решения расширения в Праге во избежание появления серых зон нестабильности и опасности.

10.2. Особое внимание и поддержку следует предоставлять развитию регионального сотрудничества, а также тем странам Кавказа и Центральной Азии, которые ищут более близких отношений с НАТО.

10.3. Все партнеры должны быть привлечены к борьбе против терроризма, а план Партнерства должен быть сформулирован так, чтобы обеспечить соответствующее руководство в увеличении вкладов и потенциалов в этой специфической сфере.

10.4. Трансформация Альянса должна включать углубление Средиземноморского диалога с целью укрепления взаимовыгодного сотрудничества, поддержания мира и стабильности в этом регионе. НАТО должен развивать партнерство в рамках Средиземноморского диалога со странами, которые ищут более тесного сотрудничества с НАТО.

10.5. Поддержку следует предоставить Боснии, Герцеговине и Федеральной Республике Югославии (Сербия и Черногория) в их усилиях по проведению реформ и осуществлению шагов по направлению к положительным отношениям с НАТО в полном объеме.

## **11. Внутренняя структура НАТО**

11.1. Расширение НАТО и принятие новых ролей и миссий в дальнейшем будет влиять на внутреннее функционирование Альянса. Внутренняя структура НАТО должна быть рационализирована. Генерального секретаря НАТО следует обязать провести ревизию внутренней организации под руководством Североатлантического Совета с целью рационализации и уменьшения количества комитетов (удостовериться, что ресурсы предусмотрены для обеспечения политических и военных приоритетов).

11.2. Каждое усилие должно быть осуществлено для того, чтобы сделать максимально эффективным процесс принятия решений во время создания принципа единогласия.

11.3. Научная работа НАТО и работа в направлении охраны окружающей среды должна быть направлена на поддержание проектов, касающихся угроз безопасности.

## **12. НАТО и Парламентская ассамблея НАТО**

12.1. НАТО следует теснее сотрудничать с Парламентской ассамблеей в развитии партнерских программ, укреплении и углублении трансатлантических отношений и гарантии того, что роли и миссии НАТО будут более приемлемы и более понятны населению Евро-Атлантической зоны благодаря четкой прозрачности и открытости. Альянс должен продолжать и, если возможно, увеличивать свои усилия в предоставлении информации общественности и обогащении политики.

12.2. Проводя изменения, необходимые для стабильности, обязательства НАТО требуют привлечения и активной поддержки общественного мнения относительно Альянса. Члены Парламента играют ключевую роль в отображении забот общественности и внедрении необходимых ресурсов. Поддержка общественности должна быть укреплена благодаря полной прозрачности, подотчетности и эффективному парламентскому контролю.

12.3. Как коллективный парламентский голос Альянса, Парламентская ассамблея играет центральную роль в усилиях сделать политику Альянса более прозрачной и подотчетной.





Европейский парламент представлен в Ассамблее 10 делегатами, которые участвуют в работе большинства комитетов и подкомитетов. Страны-наблюдатели представлены в Ассамблее 3 делегатами от каждой страны. В их число входят Австралия, Босния и Герцеговина, Египет, Израиль, Япония, Марокко, Швеция, Тунис и Федеративная Республика Югославия.

**Комитеты, подкомитеты и рабочие группы:**

- Комитет по правовым аспектам безопасности
- Подкомитет по вопросам демократического управления
- Комитет по вопросам обороны и безопасности
- Подкомитет по вопросам планирования безопасности и обороноспособности
- Подкомитет по вопросам обороны и безопасности в области трансатлантического сотрудничества
- Комитет по вопросам безопасности и экономики
- Подкомитет по вопросам международного сотрудничества между Восточном и Западом
- Подкомитет по вопросам трансатлантических экономических отношений
- Политический комитет
- Подкомитет по вопросам Центральной и Восточной Европы
- Подкомитет по вопросам трансатлантических отношений
- Научно-технический комитет
- Подкомитет по вопросам распространения военных технологий
- Специальная группа стран Средиземноморья
- Совместная группа НАТО — Россия
- Совместная группа НАТО — Украина

**Руководящие органы Ассамблеи**

- Президент**  
Дат Беройтер (США)
- Вице-президенты**  
Пьер Лелуш (Франция)  
Марко Паломбо (Италия)  
Лонгин Пастушак (Польша)  
Джон Таннер (США)
- Казначей**  
Лотар Ибрюггер (Германия)
- Секретарь**  
Саймон Ланн (Великобритания)

**Члены Ассамблеи**

Страны-участницы	Количество делегатов
Бельгия	7
Канада	12
Чешская Республика	7
Дания	5
Франция	18
Германия	18
Греция	7
Венгрия	7
Исландия	3
Италия	18
Люксембург	3
Нидерланды	7
Норвегия	5
Польша	12
Португалия	7
Испания	12
Турция	12
Великобритания	18
США	36

**Ассоциированные члены**

Приглашенные делегации	Количество делегатов
Албания	3
Армения	
Австрия	5
Азербайджан	
Болгария	5
Хорватия	3
Эстония	4
Финляндия	3
Грузия	4
Латвия	3
Литва	3
Молдавия	3
Румыния	3
Россия	10
Словения	3
Словакия	4
Швейцария	5
Македония	3
Украина	6

**СОЛИДАРНОСТЬ**

**ДИАЛОГ**

**ОТКРЫТОСТЬ**

3 Place du Petit Sablon  
B-1000 Brussels, Belgium  
Tel. (322) 513 2865  
Fax: (322) 514 1847

Website: [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int)  
E-mail: [secretariat@nato-pa.int](mailto:secretariat@nato-pa.int)

6 GEN-E(03) Январь 2003

## Роль Ассамблеи

Объединяя парламентариев Евро-Атлантического альянса, Парламентская Ассамблея НАТО уже в течение 50 лет обеспечивает взаимодействие между НАТО и парламентами стран-участниц, помогая им достичь согласия по вопросам политики, проводимой Альянсом.

Вместе с тем, Ассамблея доводит до сведения парламентариев основные цели и задачи НАТО в области обеспечения безопасности и прозрачности этого процесса.

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 Евро-Атлантическом регионе, что и является непосредственной задачей НАТО в плане организации сотрудничества и партнерства. Финансирование Ассамблеи осуществляется непосредственно парламентами и правительствами и является независимым от НАТО.

Штаб-квартира Ассамблеи, которая состоит из 30 представителей (секретариат), находится в Брюсселе.

## Организация работы Ассамблеи

Парламентская Ассамблея НАТО состоит из 214 членом из 19 стран — Участниц Договора, около 80 делегатов ассоциированных членом и делегатов Европарламента. Ряд стран, включая страны Средиземноморья, представлен в качестве наблюдателей.

Руководство Ассамблеи состоит из президента, 4 вице-президентов и казначея. Постоянная комиссия Ассамблеи состоит из глав делегаций.

Секретариат под руководством Саймона Ланна отвечает за управление и деятельность всех комитетов, подкомитетов и других групп Ассамблеи.

В работе Ассамблеи участвуют следующие комитеты: комитет по правовым аспектам безопасности, комитет по вопросам обороны и безопасности, комитет по вопросам безопасности и экономике, политический комитет и научно-технический комитет. Также в работе Ассамблеи участвуют: совместная группа НАТО — Россия и совместная группа НАТО — Украина, а также специальная группа стран Средиземноморья, задача которой состоит в налаживании диалога и взаимопонимания между странами данного региона.

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 на ежегодной сессии Ассамблеи.

Также на ежегодной сессии Ассамблеи комитеты подают свои рекомендации и резолюции, которые утверждаются путем голосования и направляются в Североатлантический совет и/или в соответствующие правительства.

Помимо сессий комитеты и подкомитеты проводят свои заседания в странах-участницах и странах — ассоциированных членах несколько раз в год. В их работе принимают участие члены правительства и парламента, а также научные деятели и эксперты.

## Программа «Rose-Roth»

Основной работы Ассамблеи является программа «Rose-Roth» по взаимодействию и партнерству между странами Центральной и Восточной Европы, которая в дальнейшем распространилась на весь Евро-Атлантический регион. Целью данной программы является оказание помощи странам Центральной и Восточной Европы в осуществлении политических и экономических реформ в переходный период.

Данная программа состоит из проведения серии семинаров по вопросам региональной и национальной безопасности для парламентариев. Ее цель — налаживание кон-

тактов и обмен опытом между парламентариями. Особое внимание уделяется осуществлению принципа демократического контроля над вооруженными силами и развитию механизмов организации эффективного парламентского наблюдения над деятельностью военного ведомства.

## Программа для новичков

В июле 2000 года Ассамблея начала программу для новичков. Она нацелена на ознакомление впервые избранных парламентариев с задачами и организационной деятельностью НАТО. В работе первого семинара в июле 2000 года участвовали 42 законодателя из 26 стран. Их представительство в работе семинаров в 2000–2001 годах было приблизительно таким же.

Эта программа стала одним из основных направлений деятельности Ассамблеи. Так же как и программа «Rose-Roth», программа для новичков имеет поддержку Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС).

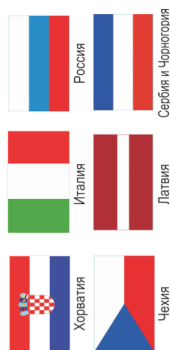
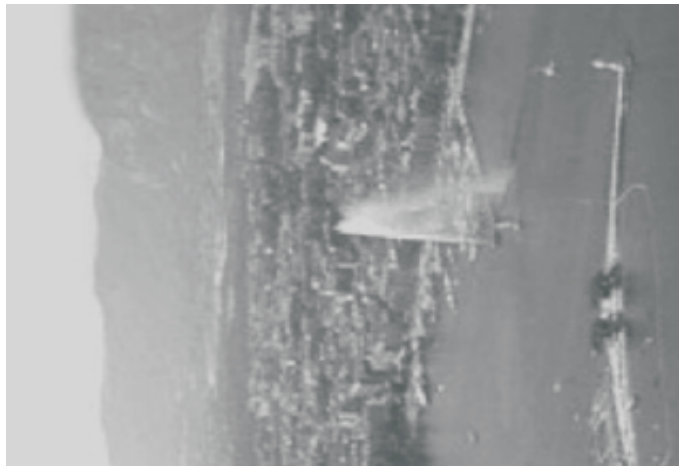
## Трансатлантический парламентский форум

В связи с возрастающим интересом к политике, проводимой Евро-Атлантическим союзом, Парламентская ассамблея НАТО в 2001 году приняла решение организовать трансатлантический парламентский форум. Его цель — выявить природу разногласий в политике евро-атлантических стран и, по возможности, найти пути их устранения.

В работе первого форума, который проводился 3–4 декабря 2001 года в Вашингтоне совместно с Атлантическим советом США и Национальным институтом оборонной промышленности США и Национальным институтом оборонной промышленности 58 парламентариев из Парламентской ассамблеи НАТО, а также стран — ассоциированных членом. Они вместе с политиками США обсудили широкий круг проблем трансатлантических отношений. Второй форум был проведен 9–10 декабря 2002 года в Вашингтоне.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7. Листовка ДКВС

**ЖЕНЕВСКИЙ ЦЕНТР ДЕМО-КРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ (ДКВС)**



**Geneva Centre for  
the Democratic Control  
of Armed Forces (DCAF)**

Rue de Chantepoulet 11,  
PO Box 1360,  
CH-1211 Geneva 1,  
Switzerland  
Tel: ++ 41 22 741 7700  
Fax: ++41 22 741 7705  
E-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)  
Website: <http://www.dcaf.ch>.

**Члены организации ДКВС**



## Цели и задачи

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) был создан в октябре 2000 года по инициативе правительства Швейцарии. Наша организация поддерживает усилия государственных и неправительственных организаций, направленные на усиление демократического и общественного контроля над вооруженными силами и органов безопасности, а также оказывает содействие в организации международного сотрудничества в этой сфере, особенно в Евро-Атлантическом регионе.

С целью достижения намеченных целей Центр:

- занимается сбором информации и проводит активные исследовательскую деятельность по выявлению проблем и изучению опыта работы в сфере организации эффективного демократического контроля над вооруженными силами, а также в сфере отношений между военными организациями и обществом;
- делится накопленным опытом и обеспечивает необходимую поддержку всем заинтересованным лицам, включая правительства, парламенты, руководящие органы вооруженных сил, международные организации, неправительственные организации, представителей научных кругов.

## Сотрудничество

Наш Центр работает в тесном сотрудничестве с органами государственного управления разных стран, международными и неправительственными организациями, а также с рядом научных институтов и независимых экспертов. В своей работе Центр опирается на поддержку правительства 43 стран, которые представлены в организационном совете, на консультативный совет, состоящий из более чем 50 ученых-экспертов с мировым именем, изучающих проблемы обороноспособности и государственной безопасности, на свой собственный исследовательский центр и на деятельность рабочих групп. Центр подписал договоры о сотрудничестве с рядом научно-исследовательских институтов, а также с международными организациями и межправительственными ассамблеями.

## Программа деятельности Центра

С целью тщательного изучения всех вопросов, касающихся организации эффективного контроля над вооруженными силами, в нашем Центре созданы и находятся в процессе формирования 12 рабочих групп, которые осуществляют деятельность по следующим направлениям:

- реформирование сектора государственной безопасности;
- парламентский контроль над вооруженными силами и сектором государственной безопасности;
- демократический контроль над деятельностью полиции и других невоенизированных сил безопасности;
- участие обществности в формировании и проведении политики национальной безопасности;
- финансирование и обеспечение военного ведомства: открытость и прозрачность;
- правовые аспекты организации демократического контроля над вооруженными силами;
- вооруженные силы и общество;
- критерии эффективности и неэффективности реформирования сектора государственной безопасности;
- отношения между вооруженными силами и обществом в «горячих точках»;
- построение гражданского общества;
- отношения между вооруженными силами и обществом в африканских странах;
- защита прав женщин и детей.

Планирование работы, организация и координация деятельности между рабочими группами осуществляется нашим исследовательским центром.

Наш Центр осуществляет свою деятельность на основе двусторонних и многосторонних отношений, а результаты нашей работы также становятся достоянием обществности.

В 2001 году Центр провел всесторонний анализ процесса реформирования сектора государственной безопасности в Сербии и Черногории и в декабре того же года предоставил свои

рекомендации органам государственной власти. В настоящее время осуществляется ряд двусторонних проектов в сфере реформирования сектора государственной безопасности и парламентского контроля над вооруженными силами и органами безопасности в странах Юго-Восточной и Восточной Европы. На уровне многосторонних отношений наш Центр осуществляет ряд проектов совместно с Европейским советом, НАТО, ОБСЕ и в рамках Договора о стабильности в Юго-Восточной Европе.

Центр регулярно проводит конференции и семинары. Наш Центр выступал одним из организаторов 5 международного форума по вопросам безопасности под названием «Вопросы безопасности в 21 веке», который проводился с 14 по 16 октября 2002 года в Цюрихе, Швейцария.

## Структура организации и финансирование

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является международной организацией, осуществляющей свою деятельность в рамках законодательства Швейцарии. В организационном совете представлены правительства 43 стран. Консультативный совет состоит более чем из 50 ученых-экспертов. 50 сотрудников Центра являются представителями 23 различных национальностей, которые работают в 6 отделах: исследовательский центр, политический консультативный центр, международные проекты, социально ориентированные программы, программа поддержания мира и административный отдел.

Основное финансирование Центра осуществляет Федеральный департамент Швейцарии по вопросам обороны, защите гражданских прав и спорту. В 2002 году финансирование составило более 10 млн. швейцарских франков. Федеральный департамент Швейцарии по международным вопросам также является одним из основных лиц, финансирующих деятельность Центра. Страны — участницы Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами также финансируют его отдельные проекты и оплачивают работу его сотрудни-

# СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (СНГ): МОДЕЛЬ ЗАКОНА О ПАРЛАМЕНТСКОМ КОНТРОЛЕ НАД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ<sup>1</sup>

*Принято на 18-м Пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи стран — участниц СНГ (Резолюция № 18-13 от 24 ноября 2001 г.)*

Этот закон<sup>2</sup> точно определяет формы имплементации власти и функции парламента в сфере демократического гражданского контроля над военными организациями стран — участниц СНГ. Модельный закон — это рекомендация, служащая основой нормативной деятельности стран — участниц СНГ относительно установления и имплементации контроля.

Парламентский контроль соотносится с модельным законом как центральным компонентом более широкого демократического гражданского контроля над государственной военной организацией.

Модельный закон касается природы, цели, форм и методов парламентского контроля государственной военной организации.

## **Статья 1. Сроки и определения**

1. Государственная военная организация — это инструмент органов и организаций исполнительной власти, созданных и действующих в соответствии с Конституцией и правовыми нормами (стран — участниц СНГ); имеет целью обеспечение безопасности личности, общества и государства; наделенная властью использовать вооруженные силы и военные действия для проведения специальных операций, исходя из основных установленных норм закона. Построение и структура государственной военной организации должны четко определяться законом и приводиться в соответствие с государственными обязанностями. В зависимости от характера и деталей конституционной системы определенной страны — участницы СНГ, государственная военная организация включает:

а) вооруженные силы, войска, военизированные объединения и органы, нацеленные на отражение внешней агрессии и других угроз, связанных с использованием внешних вооруженных сил против данной страны или выполнением международных обязательств государства;

<sup>1</sup> Модельный закон парламентского контроля над государственной военной организацией был создан и поддержан Межпарламентской ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств совместно с Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), Швейцария, Центром политических и международных исследований, Москва, Россия.

<sup>2</sup> Здесь и далее выражение «данный закон» означает модельный закон парламентского контроля над государственной военной организацией, принятый на 18 Пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — членов Содружества Независимых Государств (Резолюция № 18-13 от 24 ноября 2001 г.).

- б) внутренние войска, другие военизированные объединения и органы, нацеленные на защиту конституционного порядка, борьбу с массовыми беспорядками, поддержку и обеспечение общественного порядка и внутренней безопасности, борьбу с терроризмом и защиту государственных секретов;
- в) пограничные войска;
- г) органы и военизированные объединения, направленные против преступности;
- д) органы государственной разведки и контрразведки;
- е) органы и военизированные объединения, нацеленные на обеспечение государственных средств связи;
- ж) органы и войска гражданской обороны, военный транспорт, а также органы и войска, которые имеют дело с чрезвычайными ситуациями, охраной окружающей среды, экологией, мероприятиями социально-гуманитарного характера;
- з) специальные объединения для военных действий.

Военизированные организации и объединения, не являющиеся частью государственной военной организации, как определено юридически (страной — участницей СНГ) должны быть объявлены как незаконные.

2. Парламентский контроль над государственной военной организацией — ключевой компонент демократического гражданского контроля — рассматривается в контексте модельного закона как деятельность, направленная на установление и обеспечение адекватного применения системы юридического обеспечения и административных мероприятий, заложенных парламентом в сотрудничестве с другими органами государственной власти и учреждениями гражданского общества, преследует следующие цели:

- а) гарантировать эффективный контроль над вооруженными силами, войсками, военизированными объединениями и органами, которые являются частью государственной военной организации, высшими учреждениями гражданской политической власти с целью обеспечения безопасности и защиты национальных интересов;
- б) гарантировать политический нейтралитет (деполитизацию) вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации;
- в) гарантировать деидеологизацию вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации;
- г) сформировать государственную военную организацию как интегрированную часть правового государства, служащую для защиты общественных прав и социальных интересов людей, задействованных в государственной военной организации, членов их семей, адаптации к гражданской жизни военнослужащих, уволенных в запас, и защиты их прав и интересов;
- д) гарантировать максимально допустимую прозрачность государственной военной организации, гарантировать конструктивный обмен информацией между государственной военной организацией и средствами массовой информации, которая имеет целью содействие в защите общественных, социальных и человеческих прав и интересов людей, задействованных в государственной военной организации, и членов их семей, также как и военнослужащих, уволенных в запас.

3. Политический нейтралитет (деполитизация) вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, в контексте парламентского контроля означает гарантию выполнения соответствующих норм законодательными актами:

- а) политические партии, общественные движения и общественные организации не должны привлекать военнослужащих и персонал вооруженных сил к своей деятельности; они не должны держать военизированные и вооруженные объединения под своим контролем;
- б) военнослужащие и персонал вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, должны безоговорочно выполнять инструкции и приказы законного государственного правительст-

ва, которое было избрано, утверждено или сформировано в соответствии с процедурами, определенными Конституцией и законами (стран — участниц СНГ), в соответствии с политической и идеологической ориентацией руководства этого государства;

- в) военнослужащие и персонал вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, не должны иметь права принимать участие в политической деятельности, которая превышает ограничения, определенные сроками их службы, не имеют права руководствоваться в своей военной деятельности побуждениями, инструкциями и решениями политических партий и общественных движений; не должны быть членами политических партий и политических движений, не должны сотрудничать с ними, не должны помогать им в их деятельности или принимать участие в политической пропаганде или агитации;
  - г) становление политических организаций и деятельность политических партий и общественных движений должно быть запрещено в рамках вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации;
  - д) военнослужащие и гражданский персонал вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, не должны быть ограничены в назначении на должность и не могут быть распущены по политическим мотивам с условием, что требования политического нейтралитета определены вышеупомянутой статьей.
4. Деидеологизация вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, означает предупреждение нормативными и административными средствами военнослужащих и персонал вооруженных сил, войск, объединений и органов от управления ими в их службе и профессиональной деятельности идеологическими, политическими, личными и религиозными взглядами и верованиями, в том случае, если эти взгляды и верования противоречат Конституции и праву, служебным инструкциям, приказам или директивам, которые определяют сроки службы.
5. Политическая деятельность в контексте модельного закона рассматривается как:
- а) индивидуальная или коллективная деятельность, направленная на влиятельные институты и органы государственной власти, предназначенная для претворения в жизнь индивидуальных, групповых и институциональных интересов, выходящих за пределы, определенные сроками военной службы;
  - б) индивидуальные или коллективные действия, направленные на формирование и изменение политической воли граждан;
  - в) участие в борьбе органов государственной власти или избранного местного самоуправления;
  - г) содействие отдельным лицам, политическим партиям, общественным движениям, организациям и ассоциациям, которые принимают участие в выборах органов государственной власти или местного самоуправления, в проведении политической пропаганды или агитации;
  - д) членство в организации, которая занимается политической деятельностью в соответствии с вышеупомянутыми параграфами этой статьи, сотрудничество с такой организацией или обеспечение помощи ей.

## **Статья 2. Формы выполнения парламентского контроля над государственной военной организацией (стран — участниц СНГ)**

1. Парламент (стран — участниц СНГ) осуществляет контроль над военной организацией (стран — участниц СНГ) следующими средствами:

- а) принятие законов, которые определяют механизм и процедуру администрирования государственной военной организации, ее функционирование и сотрудничество с граждански-

ми учреждениями государственной власти, общественными организациями, средствами массовой информации; гарантия защиты гражданских, социальных и личных прав военнослужащих и персонала вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, и обеспечение их социальных интересов;

- б) утверждение бюджета вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, так же как и контроль над его применением и использованием внебюджетных источников финансирования в деятельности государственной военной организации;
- в) утверждение состава и структуры военных, персонала вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации;
- г) ратификация и денонсирование международных соглашений и договоров, которые содержат обязательства по ограничению и уменьшению стрелкового оружия и вооруженных сил так же, как и использование и ограничение использования вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации;
- д) оценка ключевых проблем в обеспечении безопасности личности, общества и государства так же, как и функционирование государственной военной организации и ее составных частей в форме парламентских слушаний, депутатских запросов и расследований;
- е) законодательное регулирование соответственно гражданских, общественных и личных прав и интересов служащих и персонала вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, так же, как оценка и осуществление предложений, высказанных гражданами, общественными организациями, СМИ, касающихся деятельности государственной военной организации, соответственно гражданских, социальных и личных прав военнослужащих, персонала вооруженных сил, войск, объединений и органов, которые являются частью этой организации;
- ж) оценка и определение военных и политических ситуаций, одобрение объявления чрезвычайного положения и военного положения, объявление состояния войны и заключение мира;
- з) законодательное регулирование использования вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, размещенных вне национальных границ (стран-участниц СНГ) и присутствие вооруженных сил других государств в пределах национальных границ (стран-участниц СНГ).

### **Статья 3. Выполнение законодательных функций парламента при осуществлении контроля над военной организацией (стран — участниц СНГ)**

1. Парламент (страны-участницы СНГ) должен принять, в соответствии с процедурой, установленной Конституцией (страны — участницы СНГ), законы, регулирующие и определяющие систему администрирования государственной военной организации; полномочия и функции учреждений и органов государственной власти по администрированию этой организации; процедуры для использования вооруженных сил, войск, военизированных единиц и органов, которые являются частью этой организации, а также цели, задачи и полномочия вооруженных сил, войск, военизированных единиц и органов, которые являются частью государственной военной организации. Парламент должен обеспечить законодательные гарантии уважения гражданских, социальных и личных прав служащих и персонала этих сил, войск, единиц и органов, и должен регулировать другие вопросы функционирования государственной военной организации и ее администрации.



2. Когда детально разрабатываются и принимаются правовые нормы по проблемам, перечисленным в §1 данной статьи, и контролю над их выполнением, парламент должен:
- а) запретить создание, функционирование и существование вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации и не подчиняются конституционно созданным органам государственной власти, не контролируются ею;
  - б) создать юридическую базу, на основании которой вооруженные силы, военизированные объединения и органы, являющиеся частью государственной военной организации, не могут действовать против законов, согласно которым эти силы, войска, объединения и органы были созданы;
  - в) создать правовую основу для привлечения к уголовной ответственности лиц, занимающих командные должности, за приказы и инструкции, которые противоречат Конституции, национальному законодательству (стран — участниц СНГ) и международному праву;
  - г) в законодательном порядке гарантировать политический нейтралитет государственной военной организации и ее деидеологизацию;
  - д) законодательно установить, чтобы исполнение общественных и криминальных судебных дел при участии военнослужащих и другого персонала, за исключением служебных преступлений, подлежало юрисдикции общественных судов, действующих на базе соответствующего законодательства

#### **Статья 4. Осуществление функций и полномочий парламента в сфере надзора за финансированием государственной военной организации**

1. После предложения правительства (или главы государства) парламент выносит решение относительно процедуры, структуры и суммы фондов из государственного бюджета для вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, а также разрешение форм и количества внебюджетных источников финансирования.

2. Парламент должен требовать, а правительство (или глава государства) должно подавать информацию, которая включает конкретные сообщения, необходимые для подготовки взвешенного и компетентного решения по финансированию вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации.

3. Не должна быть секретной информация относительно общей структуры и определения суммы бюджетных капиталовложений в деятельность и развитие государственной военной организации, включая распределение бюджетных средств между разделами и группами бюджетных статей, которые касаются национальной обороны и безопасности.

Разделы и статьи государственного бюджета, которые касаются финансирования государственной военной организации, могут быть определены как секретные, поскольку они не являются предметом общественных обсуждений, только на основе Закона о секретной информации, если ее содержание непосредственно касается списка типов информации, которая не считается предметом изобличений, как установлено в законе о секретной информации. Такие разделы и статьи должны быть обсуждены и одобрены на ближайшей сессии парламента.

4. Использование бюджетных фондов, предназначенных для финансирования государственной военной организации, для других целей, которые не являются базовыми в обеспечении государственной безопасности, укреплении и развитии государственной военной организации, должно быть запрещено.

5. С целью контроля корреляции реальных расходов по сравнению с принятым бюджетом парламента должен запросить отчет, а правительство (или глава государства) должен обеспечить ежегодный отчет об использовании государственных расходов, предназначенных на финансирование государственной военной организации.

Правительство (или глава государства) должно также обеспечить парламент всей информацией относительно текущего финансового статуса государственной военной организации, необходимой для изучения и компетентного оценивания состояния дел государственной военной организации.

## **Статья 5. Выполнение функций и полномочий парламента в области определения состава, структуры и трудовых ресурсов вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации**

1. После предложения правительства (или главы государства) парламент выносит решение относительно состава, структуры и трудовых ресурсов вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, включая информацию, которая касается фактического состава и фактического (в связи с возникшей угрозой) личного состава.
2. Парламент требует, а правительство (или глава государства) обеспечивает парламент информацией, включая секретную, необходимой для принятия взвешенных и компетентных решений по построению, численности вооруженных сил, военизированных подразделений, входящими в состав государственной военной организации, а также представляют реальную информацию об их состоянии и наличии (документально подтвержденном) человеческого ресурса.

## **Статья 6. Осуществление функций и полномочий парламента по обеспечению прозрачности государственной военной организации и ее деятельности**

1. После предложений правительства (или главы государства) парламент должен принять закон о засекреченной информации, содержащей широкий перечень сведений, касающихся государственной военной организации и являющейся запрещенной для публикации в средствах массовой информации или разглашения любыми другими средствами.
2. Парламент должен в законодательном порядке установить список информации, касающейся государственной военной организации, которая подчиняется обязательному разглашению, включая публикацию в средствах массовой информации, позволяя гражданам и налогоплательщикам сформировать компетентное и обоснованное мнение относительно состояния дел и статуса государственной военной организации.
3. Перечень информации, упомянутый в §2 Статьи 6, должен включать, в частности, всю информацию, касающуюся государственной военной организации и ее функционирования, которая должна быть представлена международным организациям и иностранным государствам в рамках текущих международных договорных обязательств и международных соглашений (стран — участниц СНГ).
4. Парламент должен гарантировать личную ответственность парламентариев за неразглашение секретной информации, предоставленной членам Парламента в ходе обсуждения вопросов состава, структуры, трудовых ресурсов и финансирования государственной военной организации.

## **Статья 7. Выполнение функций и полномочий парламента по обеспечению политического нейтралитета (деполитизации) государственной военной организации**

1. Законы, определяющие статус и права военнослужащих и персонала вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной

ной военной организации, так же, как и урегулирование деятельности общественных движений и политических партий, должны быть дополнены обеспечением гарантии политического нейтралитета (деполитизации) государственной военной организации, служащих, персонала вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью организации.

2. В случае, когда политические партии и общественные движения нарушают требования политического нейтралитета (деполитизации) государственной военной организации, как определено §3 Статьи 1, парламент должен призвать законную власть применить санкции к нарушителям и запретить их деятельность.

3. В случае, когда военнослужащие и гражданский персонал вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью организации, нарушают требования политического нейтралитета государственной военной организации, как указано в §3 Статьи 1, парламент должен требовать от руководства государственной военной организации немедленного реагирования с целью прекращения нарушений и гарантировать безоговорочное уважение политического нейтралитета государственной военной организации.

4. Парламент должен обеспечить законодательные гарантии служащим, исповедующим ту или иную религию, относительно возможности участия в религиозных церемониях и ритуалах в свободное от службы время.

## **Статья 8. Осуществление функций и полномочий парламента в области развертывания военного персонала для участия в международных миротворческих операциях и для участия в военных операциях за рубежом в мирное время**

1. Развертывание военного персонала, который является частью государственной военной организации, для проведения операций за пределами границ государства в мирное время должно быть разрешено тогда, когда парламент проинформирован и согласен с этим, в соответствии с установленными процедурами (стран — участниц СНГ), в следующих случаях:

- а) для участия в международных миротворческих операциях при направлении Организации Объединенных Наций (в соответствии с положениями, изложенными в Главе VI Устава ООН);
- б) для участия в региональных миротворческих операциях, решение относительно которых исходит от региональной межгосударственной организации (в соответствии с положениями, указанными в Главах VI и VII Устава ООН);
- в) для участия в выполнении принудительных мер, принятых Советом Безопасности ООН в случае угрозы миру, нарушения мира, или актов агрессии (в соответствии с положениями, изложенными в Главе VII Устава ООН);
- г) для обеспечения гуманитарной поддержки так же, как и помощи в чрезвычайных ситуациях;
- д) для выполнения международных договоров и договоренностей, включая те, которые обеспечивают военную и военно-техническую помощь, определенную данным государством и ратифицированную парламентом.

2. Размещение за границей военного персонала, который является частью государственной военной организации, для проведения операций за пределами государственной границы в мирное время или в другом случае, не определенном §1 данной статьи, и без соответствующего решения парламента (страны — участницы СНГ) должно быть запрещено.

## **Приложения**

**Институт парламентского (государственного) уполномоченного по делам государственной военной организации может быть учрежден в законодательном порядке и использован, как один из особых механизмов выполнения парламентского надзора.**

1. Парламентский (государственный) уполномоченный по делам военной организации (страны — участницы СНГ)

2. Страна — участница СНГ может в законодательном порядке создать институт парламентского (государственного) уполномоченного в делах государственной военной организации.
3. Парламентский (государственный) уполномоченный в делах государственной военной организации должен назначаться парламентом.
4. Парламентский (государственный) уполномоченный в делах государственной военной организации в своей деятельности должен руководствоваться исключительно Конституцией, законами (стран — участниц СНГ) и международным правом.
5. Парламентский (государственный) уполномоченный в делах государственной военной организации должен периодически отчитываться, как того требует глава государства или парламент, о состоянии дел военной организации, а также о своей личной деятельности. Задачи парламентского (государственного) уполномоченного в делах государственной военной организации должны включать:
- а) обеспечение практической помощи в предоставлении гарантий общественных, социальных и личных прав военнослужащих и персонала вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации;
  - б) обеспечение конструктивного сотрудничества между вооруженными силами, войсками, военизированными объединениями и органами, которые являются частью государственной военной организации, с одной стороны, и с другой — гражданами, общественными организациями и СМИ;
  - в) контроль выполнения требований политического нейтралитета и предупреждение политической активности внутри государственной военной организации.
6. Для достижения цели, указанной в §5 этой статьи, парламентский (государственный) уполномоченный в делах государственной военной организации должен иметь такие права:
- а) нести ответственность и получать информацию, документы, записи, необходимые для выполнения задач, определенных в этой статье, от командующих и служащих вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, и от учреждений государственной власти;
  - б) проверять жалобы военнослужащих и персонала вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, касающиеся нарушения их общественных, социальных и личных прав командирами и служащими соответствующих вооруженных сил, войск, органов; подавать соответствующие запросы и предложения;
  - в) проверять запросы и предложения граждан, общественных организаций и средств массовой информации относительно деятельности вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, и в этом контексте письменно задавать вопросы и подавать предложения служащим вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации; обращаться к другим учреждениям государственной власти;
  - г) требовать ответы на центральные вопросы, упомянутые в предыдущих параграфах этой статьи, от командиров и представителей вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, от других учреждений государственной власти.
7. Командиры и представители вооруженных сил, войск, военизированных объединений и органов, которые являются частью государственной военной организации, и других учреждений государственной власти должны обеспечить парламентского (государственного) уполномоченного в делах государственной военной организации информацией, документами и записями, необходимыми для выполнения задач, определенных этой статьей, и должны в дальнейшем с момента внедрения процедуры и норм государственной административной системы предоставлять ответы на ключевые вопросы.

# ГЛОССАРИЙ

Ганс Борн и Иден Коул

## Безопасность

Отсутствие угроз или их предупреждение для сохранения человеческих ценностей. В общем смысле безопасность означает отсутствие страха угрозы ключевым ценностям. Безопасность можно разделить на внутреннюю и внешнюю.

## Безопасность человека

Контроль актуального объема всех угроз выживанию, повседневной жизни, человеческой чести и достоинства и, при необходимости, принятие мер для того чтобы их преодолеть. Демократия, права человека, стабильное развитие, социальное равенство, ликвидация бедности рассматриваются как существенные элементы человеческой безопасности.

## Верховенство закона

Неуклонное и систематическое применение законодательства, созданного и направленного демократически избранным законным правительством и независимым судопроизводством с полномочиями принудительного характера.

## Гражданский надзор

В своем узком значении это формальная юридическая подотчетность военной организации невоенной, гражданской структуры (см. *Демократический надзор за сектором безопасности*).

## Военно-гражданские отношения

Отношения, существующие в любой стране между гражданскими лицами и военным персоналом, от частного лица до политика, от индивидуального до институционального уровня. Несмотря на то, что военно-гражданские отношения могут приспосабливаться к соответствующим социально-политическим концепциям, использование данного словосочетания не означает, что военно-гражданские отношения какой-либо страны соответствуют идеальному типу и не означает полного подчинения военных гражданским.

## Гражданское общество и парламент

Гражданское общество в целом описывает среду и средства, благодаря которым все модели демократии свободно представлены и свободно реализуются в противоположность деятельности политического форума, созываемого для политических дискуссий политическими фракциями или созданными партиями (в любой данной стране), через проявление их деятельности в парламентской активности, например такой, как проведение слушаний и заседание комиссий.

## Демократический надзор в сравнении с гражданским надзором

Уместно прибавить слово «демократический» к концепции невоенного надзора за сектором безопасности. Однако гражданский надзор не означает, что он обязательно демократический: большинство диктаторов последнего столетия имели постоянный гражданский контроль над сектором безопасности.

## **Демократический надзор над сектором безопасности**

Демократический надзор над сектором безопасности означает, что сектор безопасности политически подотчетен законной политической власти. Он определяет социальное и парламентское вмешательство в сектор безопасности, что относится сугубо к парламентским институтам, которые сознательно и формально поддерживают диалог, базу данных и необходимый штат, чтобы осуществлять надзор за правительством, его стратегиями и его службами безопасности.

## **Демократия**

Представительство людей людьми и для людей. Характеризуется свободными выборами, нормами права, распределением власти на основе прав человека, включая частную собственность, свободу слова, свободу религии и свободу ассоциаций (см. *Верховенство закона, президентская демократия*).

## **Кодекс поведения ОБСЕ в политико-военных аспектах безопасности**

Ключевые черты Кодекса поведения ОБСЕ в политико-военных аспектах безопасности охватывают: обязанность государства поддерживать силы безопасности под руководством демократического контроля посредством власти с демократическим законодательством; законодательным одобрением соответствующего бюджета; политический нейтралитет вооруженных сил; ответственность вооруженных сил при нарушении международного гуманитарного права; оснащение и обучение вооруженных сил, согласно положениям международного права; ресурсы вооруженных сил для миссий внутренней безопасности пропорционально необходимости их усиления; неперемнная осторожность во избежание повреждения имущества граждан; вооруженные силы не могут ограничивать мир и законное соблюдение гражданских прав, равно как и признание национальных, религиозных, культурных, языковых и этнических интересов разных слоев населения разных стран.

## **Коллективная безопасность**

Доктрина, в которой общность государств отвергает применение силы и помогает любому члену этой общности в случае, если кто-то другой применит силу.

## **Контроль исполнительной власти**

Исполнительная власть осуществляет прямой контроль на центральном, региональном или местном уровнях, определяет бюджет, основные направления и приоритеты деятельности служб безопасности.

## **Контроль в сравнении с надзором и мониторингом**

Иметь контроль — означает нести ответственность, отвечать. Быть способным осуществлять влияние на данную проблему. Надзор и мониторинг — более слабые концепты, так как они не содержат того, что предусматривает «наблюдение», того, что есть в «ответственности» или в «возможности влиять на процесс принятия решений» (см. *Гражданский надзор, Демократический надзор за сектором безопасности*).

## **Миротворческая деятельность и связанные с ней вопросы**

Традиционная (обычная) миротворческая деятельность ООН включает размещение сил Организации Объединенных Наций в зонах согласно договоренности всех участников, включая военных ООН, полицию, иногда и гражданских. Миротворцы — это не всегда вооруженный или легко вооруженный контингент, который принимает участие в проверке, надзоре, верификации зон огня, буферных зон и т.п. и придерживается соответствующих договоренностей.

Построение мира включает все решения, мероприятия и действия для идентификации и поддержки государственных, общественных и международных структур, которые смогут укрепить и утвердить мир, чтобы избежать возврата к конфликту. Это должно быть сделано средствами избирательного мониторинга или организациями по защите прав человека, помощью или даже выполнением функций гражданского управления в течение перехода к демократии и независимости. Такие операции имеют широкие мандаты, так как в отличие от традиционной миротворческой операции, операция построения мира старается ликвидировать коренные причины конфликтов и гражданской войны.

Миротворческие операции с применением силы включают размещение хорошо вооруженного международного контингента военных в конфликтной ситуации, где интенсивность боевых действий снижена, но все еще продолжается. Они поддерживают традиционные миротворческие операции и помогают с определением полномочий. Военные миротворческие соединения не связаны принципами абсолютного нейтралитета и неприменения силы.

## **Национальная политика безопасности**

Объединяет все решения и всю деятельность сектора безопасности, которые влияют на внутреннюю и внешнюю безопасность общества и государства. Включает и политику заявлений, и мероприятия с целью их воплощение в жизнь.

## **Открытость (прозрачность, транспарентность)**

Система институтов и учреждений, исполнительной власти правительства и правительственных учреждений систематически контролируются парламентом или другими институтами, или отдельными лицами, представляющими весь социальный и экономический спектр гражданского общества.

## **Парламентский контроль**

Законодательная власть осуществляет парламентский контроль благодаря нормам, которые определяют и регулируют службы безопасности, и принятию соответствующих бюджетных решений. Такой контроль также должен включать учреждение должности уполномоченного по правам человека (омбудсмена) или комиссий, которые расследуют жалобы общественности на нарушение прав человека. Парламент осуществляет систематический мониторинг сектора безопасности, специально обращается к парламентским учреждениям, постоянно и последовательно поддерживает форумы, базу данных и необходимый штат для проверки правительства и политики сектора безопасности; является советником для правительства и его уполномоченных по вопросам безопасности.

## **Подотчетность**

Создание открытости в ответственности любого лица, не зависимо от его должности в правительстве. Любое лицо, осуществляющее контроль или отвечающее за контроль или проверку, должно быть способно дать удовлетворяющее объяснение своим действиям и быть ответственным за них.

## **Политическая подотчетность**

Концепция того, что службы безопасности должны быть подотчетными каждой из основных ветвей власти в государстве. Во-первых, исполнительная власть осуществляет прямой контроль на центральном, региональном или местном уровнях, определяет бюджет, генеральную линию и приоритеты деятельности служб безопасности. Во-вторых, законодательная власть осуществляет парламентский контроль над соблюдением законов, которые определяют и регулируют деятельность сектора безопасности, и осуществляет полномочия при принятии соответствующих бюджетных расходов. Такой контроль также может включать выдвижение парламентского уполномоченного по правам человека (омбудсме-

на) или комиссий, призванных осуществлять расследование общественных жалоб. В-третьих, судебная власть обеспечивает надзор за сектором безопасности, и, в случае необходимости, судебное преследование неправомерных действий военнослужащих согласно гражданского и криминального судопроизводства.

## **Превентивная дипломатия**

Действия для предупреждения возникающих разногласий, для прекращения существующих разногласий — от эскалации конфликта к ограничению расширения возникающего конфликта.

## **Президентская демократия**

Распределение власти между премьер-министром и президентом происходит с момента демократического избрания обоих, но президент имеет монополию в сфере внешних дел и политики безопасности и отдает соответствующие указы в случае нарушения конституционных норм.

## **Реформа сектора безопасности**

Реформа войск (армии, флота, воздушных сил), разведки, пограничных войск, военизированных подразделений для создания систематической подотчетности и открытости в сторону большего, стабильного и систематического контроля.

## **Сектор безопасности**

Включает все службы безопасности, органы, которые наделены законодательной властью для применения силы, режима использования силы или угроз применения силы. Обычно органы сектора безопасности включают военные, полицейские и военизированные подразделения (например, военная полиция), пограничные войска и службу разведки.

## **«Три опоры»**

В повседневной парламентской практики Евросоюза часто ссылаются на «три опоры» Договора ЕС. Это общественное измерение, которое принимает договорности, основанные Договорами ЕС и Евроатома, ЕСВ и гражданства Союза, общественных политик, Экономического и Монетарного союза (что составляет «первую опору»); общая внешняя политика и политика безопасности, вытекающая из Статьи 5 Договора («вторая опора»); полиция, юридическое сотрудничество в вопросах преступности, вытекающее из Статьи 6 Договора ЕС («третья опора»). Амстердамский договор перевел некоторые из сфер, охваченные старой «третьей опорой», в «первую опору» (свободное передвижение людей).

## **«Надлежащее» управление**

«Надлежащее» управление означает, что в центре его есть человек, оно является справедливым, подотчетным, открытым, активно консультируется в процессах принятия решений, эффективно осуществляет социальный менеджмент, активно привлекает гражданское общество. Другими словами, «надлежащее» управление активно заботится про малоимущие слои населения и гендерными проблемами, применяет антикоррупционные усилия, оно документально подотчетно, эффективное и умелое в использовании ресурсов, обеспечивающее активное привлечение частного сектора и гражданского общества, с целью противодействия нарушениям общественных интересов.

## **Юридический надзор**

Осуществляет юридический контроль над сектором безопасности и прокуратурой необходимости судебное преследование неправомерных действий служащих в соответствии с гражданским и криминальным судопроизводством.



# ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ И СОТРУДНИКАХ

**Борн Ганс**, профессор, старший сотрудник Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами, координатор рабочих групп ДКВС по парламентской подотчетности сектора безопасности, а также по юридическим аспектам управления сектором безопасности. Член Совета Европейской группы по исследованиям армии и общества (ERGOMAS).

**Икелен Уим Ф. ван**, вице-президент парламента Нидерландов, глава Комитета Трансатлантической обороны и сотрудничества в секторе безопасности Парламентской ассамблеи НАТО. Также занимает должности генерального секретаря ЗЕС и министра обороны Нидерландов.

**Козндер Берт**, член парламента Дании и представитель иностранных дел Лейбористской партии. Также занимает должность главы Парламентского представительства во Всемирном банке в Париже.

**Коул Иден**, координатор внешних дел Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС).

**Ланн Саймон**, генеральный секретарь Парламентской ассамблеи НАТО (ПА НАТО) с 1997 года. В течение предыдущих девяти лет занимал должность заместителя генерального секретаря. Возглавлял инициативы ПА НАТО относительно стран Центральной и Восточной Европы. С 1983 по 1988 год мистер Ланн — глава сектора политики и проектов НАТО. В 1982–1983 годах был советником кабинета президента Европейского парламента по вопросам внешней политики и политики безопасности. Закончил Королевскую военную академию в Сандхерсте и в течение пяти лет служил в Британской армии. Ведет курс истории Британской армии в Уэльском университете и Королевском колледже Лондонского университета. Является аналитиком Библиотеки конгресса США и научным сотрудником Королевского института иностранных дел.

**Прайс Дэвид**, член парламента Канады, заместитель председателя Постоянной комиссии по национальной обороне и делам ветеранов, член постоянной комиссии по вопросам гражданства и иммиграции.

**Флури Филипп**, доктор наук, заместитель директора Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами и заведующий отделом внешних дел ДКВС. Работал аналитиком обороны Генерального штаба Швейцарии в 1991 году, специализируясь на посткоммунистических обществах. С 1995 года сотрудник ОБСЕ. Как эксперт по правам человека и процессам демократизации находился в Чечне, был назначен действительным личным представителем главы кабинета ОБСЕ в Нагорном Карабахе в 1996 году. Работает координатором военно-гражданских отношений Генерального секретариата Министерства обороны Швейцарии. С 1998 года и по сегодняшний день возглавляет проекты ДКВС.

# БИБЛИОГРАФИЯ

## Периодические издания ДКВС

1. Winkler, Theodor, *Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order*, DCAF, October 2002, 45 p.
2. Eekelen, Wim F. van, *Democratic Control of Armed Forces : the National and International Parliamentary Dimension*, DCAF, October 2002, 74 p.

## Основные издания ДКВС

1. Born, Hans, *Learning From Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector*. DCAF, March 2002, 17 p.
2. Caparini, Marina & Day, Graham, *Democratic Control of the Police and Police Reform in the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*. DCAF, March 2002, 27 p.
3. Edmunds, Timothy, *Security Reform: Concepts and Implementation*. DCAF, March 2002, 20 p.
4. Evisalu, Aare, *The Estonian Border Guard*. DCAF, March 2002, 27 p.
5. Mochalov, Vladimir, *The Russian Federal Border Service: Lessons for Planning and Establishing Border Security Systems*. DCAF, March 2002, 15 p.
6. Szaby, Zoltón, *Border Security Systems: The Hungarian Case Study*. DCAF, March 2002, 14 p.
7. Niemenkari, Arto, *The Finnish Border Security Concept*. DCAF, March 2002, 24 p.
8. Niemenkari, Arto, *EU/Schengen Requirements for National Border Security Systems*. DCAF, March 2002, 10 p.
9. Born, Hans, *Democratic Oversight of the Security Sector. What Does it Mean?*. DCAF, April 2002, 11 p.
10. Babovic, Budimir, *On Police Reform in the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*. DCAF, April 2002, 29 p.
11. Muresan, Liviu, *Security Sector Reform: an Opportunity for the Euro-Atlantic Integration of Romania*. DCAF, April 2002, 12 p.
12. Germann, Wilhelm, *Assessing Success and Failure: Practical Needs and Theoretical Responses*. DCAF, April 2002, 33 p.
13. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Services and Democracy*. DCAF, April 2002, 38 p.
14. Szikinger, Istvan, *Armed Control of Civilian Forces in Hungary*. DCAF, April 2002, 14 p.
15. Tedstrom, John, *Establishing a National Security Council: Lessons for the Federal Republic of Yugoslavia*. DCAF, April 2002, 7 p.
16. Sapronas, Robertas, *Some Aspects of Defence Sector Development in Lithuania*. DCAF, April 2002, 24 p.
17. Trapans, Janis Arved, *Criteria for Success of Failure in Security Sector Reform: The Case of Latvia*. DCAF, April 2002, 19 p.

18. Pajic, Zoran, *Legal Aspects of Security Sector Reform in the Federal Republic of Yugoslavia*. DCAF, April 2002, 17 p.
19. Sheptycki, James, *Postmodern Power and Transnational Policing: Democracy, the Constabulary Ethic and the Response to Global (In)Security*. DCAF, April 2002, 32 p.
20. Born, Hans, *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*. DCAF, May 2002, 21 p.
21. Fluri, Philipp, *The Swiss Commitment to Transparency-Building in Southeast Europe*. DCAF, June 2002, 13 p.
22. Petri, Jack, *Macedonia and Southeastern Europe: Analysing Treats and Risks*. DCAF, June 2002, 12 p.
23. Petri, Jack, *Harmonizing Security Sector Reform & Defence Agreements Security Sector Reform in Croatia – the Defence Establishment*. DCAF, June 2002, 12 p.
24. Caparini, Marina & Fluri, Philipp, *The Relevance of Democratic Control of the Security Sector*. DCAF, July 2002, 12 p.
25. Zulean, Marian, *Transformation of the Romanian Civil-Military Relations After 1989*. DCAF, July 2002, 21 p.
26. Manachinsky, Alexander & Parfenov, Alexander, *Peacekeeping Operations and the Ukraine: Legalities, Experience and Control of Conduct*. DCAF, July 2002, 29 p.
27. Hills, Alice, *Consolidating Democracy: Professionalism, Democratic Principles, and Border Services*, DCAF, July 2002, 27 p.
28. Haering, Barbara, *Wer wacht über die Wächter? Zur demokratischen Kontrolle der Streikräfte*, DCAF, July 2002, 28 p.
29. Forman, Johanna Mandelson, *Promoting Civil Society in Good Governance: Lessons for Security Sector*, DCAF, July 2002, 29 p.
30. Whittlesey, David, *The WSP International Experience and Security Sector Reform*, DCAF, July 2002, 30 p.
31. Gross, Andreas, *Reflections on Civil Society*, DCAF, July 2002, 31 p.
32. Vankowska, Biljana, *Western Civil-Society Empowerment and the Lessons Learned from the Balkans*, DCAF, July 2002, 32 p.
33. Baly, Dick, *Promoting Civil Society in Good Governance: Lessons for the Security Sector A Donor Perspective*, DCAF, July 2002, 33 p.
34. Ergen, Sabri, *The Stability Pact for Southeastern Europe-Brussels*, DCAF, July 2002, 34 p.
35. Sheptycki, James, *Accountability Across the Policing Field; Towards a General Cartography of Accountability for Post-Modern Policing*, DCAF, July 2002, 35 p.
36. Hills, Alice, *Police Reform in Post-Colonial States*, DCAF, July 2002, 36 p.
37. Hills, Alice, *Border Control Services and Security Sector Reform*, DCAF, July 2002, 35 p.
38. Danopoulos, Costas and Zirker, Daniel, *Civil-Military Relations Theory in the Post-Communist World*, DCAF, July 2002, 20 p.
39. Matus, Janos, *Problems of Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe*, DCAF, July 2002, 4 p.
40. Betz, David, *The Persistent Problem of Civil-Military Relations in East and Central Europe: a Briefing Note on Democratic Control of Armed Forces*, DCAF, July 2002, 9 p.

41. Caparini, Marina, *Lessons Learned and Upcoming Research Issues in Democratic Control of Armed Forces and Security Sector Reform*, DCAF, October 2002, 12 p.
42. Vlachova, Marie, *Democratic Control of Armed Forces: Notes on Lessons Learned and Upcoming Research Issues*, DCAF, July 2002, 4 p.
43. Roussev, Serguey, *Democratic Control of Armed Forces in Bulgaria: Some Lessons Learned During the Last Ten Years*, DCAF, July 2002, 5 p.
44. Jelusic, Marjan and Malesic, Ljubica, *Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces in Slovenia*, DCAF, July 2002, 8 p.
45. Haltiner, Karl, *Democratic Control of Armed Forces: Renaissance of an Old Issue?*, DCAF, July 2002, 6 p.
46. Callaghan, Jean and Kuhlmann, Juergen, *Measuring the Civil-Military Complex : Tools and Some Empirical Evidence*, DCAF, July 2002, 22 p.
47. Born, Hans, Caparini, Marina, and Haltiner, Karl, *Models of Democratic Control of the Armed Forces: a Multi-Country Study Comparing Good Practices of Democratic Control*, DCAF, July 2002, 14 p.
48. Bolin, Ana, *Democratic Control of Armed Forces: Lessons Learned and Upcoming Research Issues*, DCAF, July 2002, 8 p.
49. Edmunds, Tim, *Promoting Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Future Research Agendas*, DCAF, July 2002, 6 p.
50. Trapans, Jan Arved, *Security Sector Reform in Central and Eastern Europe: The Work of Civilians and the Military*, DCAF, July 2002, 23 p.
51. Smith, Christopher, *Security Sector Reform — A Research Note*, DCAF, July 2002, 5 p.
52. Forster, Anthony, *West Looking East: Civil-Military Relations Policy Transfer in Central and Eastern Europe*, DCAF, July 2002, 13 p.
53. Vlachova, Marie, *Legal Framework of Democratic Control of the Armed Forces in the Czech Republic*, DCAF, August 2002, 22 p.
54. Urbelis, Vaidotas, *Democratisation and Integration: Democratic Control of Armed Forces in the Baltic States*, DCAF, August 2002, 17 p.
55. Sava, Ionel Nicu, *The Role of Public Opinion and NGOs in Shaping the Legal Framework of Democratic Control of Armed Forces in the New East European Democracies. The Case of Romania*, DCAF, August 2002, 11 p.
56. Rowe, Peter, *Control over Armed Forces Exercised by the European Court of Human Rights*, DCAF, August 2002, 11 p.
57. Pantev, Plamen, *Legal Issues of Democratic Control of the Armed Forces in the Process of the Security Sector Reform: The Case of Post-Communist Countries in South-Eastern Europe*, DCAF, August 2002, 11 p.
58. Oberg, Jan, *The West, Democracy and Conflict-Resolution: A Few Critical Remarks*, DCAF, August 2002, 20 p.
59. Nikitin, Alexander, *Civil and Parliamentary Control over the Military: Purposes and Principles of the CIS Model Law*, DCAF, August 2002, 16 p.
60. Matus, Janos, *Civil-Military Relations and Decision-Making on Defense*, DCAF, August 2002, 15 p.

61. Koukourdinou, Dimitrios, *Constitutional Law and the External Limits of the Legal Framing of DCAF: The Case of Croatia and the FR of Yugoslavia*, DCAF, August 2002, 17 p.
62. Kiss, Ilona, *Rights of Conscription in Peace-Time: Obstacles to and Opportunities for Proving Judicial and Non-Judicial Remedies in East European and Central Asian Countries*, DCAF, August 2002, 14 p.
63. Jelusic, Ljubica and Malesic, Marjan, *Legal Aspects and Controversies of Democratic Control over the Armed Forces — Slovenia in Transition*, DCAF, August 2002, 15 p.
64. Hadzic, Miloslav, *(In)Ability of the Local NGOs to Influence Law-Making Process: Between Lack of Will and Lack of Knowledge*, DCAF, August 2002, 17 p.
65. Goreski, Vladimir and Handziski, Blagoj, *Democratic Civil Control of the Armed Forces in the Republic of Macedonia*, DCAF, August 2002, 12 p.
66. Fisher, Jeff, *Democratic Control of Armed Forces and Kosovo. Security in the Absence of State*, DCAF, August 2002, 12 p.
67. Dimitrijevic, Vojin, *Social and Cultural Prerequisites for Promotion and Implementation of the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF, August 2002, 9 p.
68. Behar, Nansen, *Civil-Military Relations and the New Defence and Security Legislation in Bulgaria*, DCAF, August 2002, 15 p.
69. Basta Fleiner, Lidija R., *The Relevance of the Western Legal Expertise for the Rule of Law in the Countries in Transition*, DCAF, August 2002, 11 p.
70. Babovic, Budimir, *Political Independence and Neutrality of the Police*, DCAF, August 2002, 7 p.
71. Aliaj, Ilir, *Armed Forces in Albania and Civil Society*, DCAF, August 2002, 4 p.
72. Nelson, Daniel, *Beyond Defense Planning*, DCAF, August 2002, 11 p.
73. Greenwood, David, *Transparency in Defence Budgets and Budgeting*, DCAF, August 2002, 13 p.
74. Sjaastad, Anders C., *The Expertise of Norway in the Parliamentary Control of Armed Forces*, DCAF, August 2002, 13 p.
75. Palombo, Mario, *Experience of Western-Europe Parliaments in Democratic Control of Armed Forces*, DCAF, August 2002, 5 p.
76. Johnson, Max S., *SOFA Article VIII as Seen by an Aging NATO Lawyer*, DCAF, August 2002, 15 p.
77. Barsony, Andras, *The Problems of Stationing Foreign Military Forces in Hungary Either Temporarily or Permanently, its Supervision by Parliament and Legal Regulation*, DCAF, August 2002, 17 p.
78. Vlachova, Marie, *Reform of the Armed Forces of the Czech Republic: A Success or a Failure?*, DCAF, August 2002, 11 p.
79. Ratchev, Valeri, *Lessons Learned from Security Sector Reform in Bulgaria*, DCAF, August 2002, 37 p.
80. Leigh, Ian, *National Dimension of the Democratic Control of the Security Sector: Values and Standards in Developed Democracies*, DCAF, August 2002, 21 p.
81. Lunn, Simon, *In Search of a Parliamentary Dimension to the European Security and Defence Policy (ESDP): Lessons Learned from the NATO Parliamentary Assembly*, DCAF, August 2002, 17 p.

82. Laschet, Armin, *Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy*, DCAF, August 2002, 8 p.
83. Forster, Anthony, *New Civil-Military Relations and its Research Agendas*, DCAF, August 2002, 22 p.
84. Huisman, Sander, *Assessing Democratic Oversight of the Armed Forces*, DCAF, October 2002, 16 p.
85. Germann, Wilhelm, *Evaluation of Security Sector Reform and Criteria of Success: Practical Needs and Methodological Problems*, DCAF, October 2002, 35 p.
86. Edmunds, Timothy, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, DCAF, October 2002, 19 p.
87. Genschel, Dietrich, *Principles and Prerequisites of DCAF, Commonalities of the Best Practices in Established Democracies*, DCAF, October 2002, 18 p.
88. Greene, Owen, *International Standards and Obligations: Norms and Criteria for DCAF in the EU, OSCE and OECD Areas*, DCAF, October 2002, 19 p.
89. Williams, Nicholas, *September 11: New Challenges and Problems for Democratic Oversight*, DCAF, October 2002, 11p.
90. Martinusz, Zoltan, *Criteria of Success and Failure in Hungary's Democratisation Process – a Methodological Experiment for Comparable National Case Studies*, DCAF, October 2002, 18 p.
91. Sapronas, Robertas, *Security Sector Reform in Lithuania: Theory and Practice*, DCAF, October 2002, 13 p.
92. Chalmers, Malcolm, *Learning from Case Studies*, DCAF, October 2002, 6 p.
93. Кьммел, Gerhard, *Why Engage in Security Sector Reform Abroad? International Norms, External Democratization and the Role of DCAF*, DCAF, October 2002, 31 p.
94. Germann, Wilhelm, *Responding to Post Cold War Security Challenges: Conceptualising Security Sector Reform*, DCAF, October 2002, 22 p.
95. Jires, Jan, *Reform of the Czech Security Sector (Including a Brief Assessment of the Slovak Security Sector Reform)* DCAF, October 2002, 31 p.
96. Ratchev, Valeri, *Lessons Learned from Security Sector Reform and Democratisation in Bulgaria*, DCAF, October 2002, 53 p.
97. Muresan, Liviu, *New Challenges, New Opportunities, The Security Sector Reform in Romania*, DCAF, October 2002, 33 p.
98. Federov, Yuri, *Democratic Transformation of the Security Sector in Russia: A Sad Saga of Failure*, DCAF, October 2002, 20 p.
99. Jelusic, Ljubica, *Security Sector Reforms in Slovenia: Waging Success and Failure Before the End of Transition*, DCAF, October 2002, 18 p.
100. Polyakov, Leonid, *Ukraine's Security Sector Reform: Is Progress Conditioned by the Interest of Society?*, DCAF, October 2002, 23 p.
101. Molnar, Ferenc, *Civil Society and Democratic Civil-Military Relations — the Case of Hungary*, DCAF, October 2002, 66 p.
102. Born, Hans, *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, DCAF, October 2002, 19 p.

103. Gill, Peter, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. DCAF, January 2003, 20 p.
104. Shalamanov, Velizar, *Security Sector Reform in Bulgaria*. DCAF, January 2003, 41 p.
105. Vlachov, Marie and Halberštát, Ladislav, *A Casual View into the Future: Reform of Military Education in the Czech Republic*. DCAF, January 2003, 17 p.
106. Gogolewska, Agnieszka, *Parliamentary Control of Security Policy — The Experience of Poland*. DCAF, February 2003, 22 p.
107. Arivalo de Leyn, Bernardo; Elaigwu, Isawa; Greene, Owen; Hnggi, Heiner and Hernandez, Carolina G. *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?* DCAF, January 2003, 33 p.
108. Petri, Jack, *Officer Career Management in a Peacetime Democracy*, DCAF, February 2003, 10 p.
109. Fluri, Philipp, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Chapter: Central Asia*, DCAF, February 2003, 4 p.
110. Fluri, Philipp, *Former Soviet Union: Security Sector Reform in the Southern Caucasus*, DCAF, February 2003, 3 p.
111. Watts, Larry, *Control and Oversight of Security Intelligence in Romania*, DCAF, February 2003, 27 p.
112. Hadžih, Miroslav, *New Constitutional Position of the Army*, DCAF, February 2003, 31 p.
113. Angelov, Anyu, *Management of National Security Sector – Bulgarian Experience*, DCAF, March 2003, 10 p.

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.

(Російською мовою)

Відповідальний за випуск О.Михалочко

Здано до складання 01.03.2006. Підписано до друку 12.04.2006.  
Формат 70x100/16. Папір офсетний. Гарнітура Arial Narrow.  
Друк офсетний.