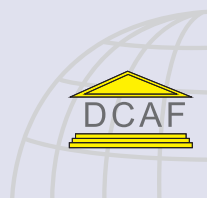


# КОНТРОЛЬ И РУКОВОДСТВО:

ПАРЛАМЕНТЫ И УПРАВЛЕНИЕ  
В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ



**ИДЕН КОУЛ, ФИЛИПП ФЛУРИ И САЙМОН ЛАНН**



# **КОНТРОЛЬ И РУКОВОДСТВО: ПАРЛАМЕНТЫ И УПРАВЛЕНИЕ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ**

Редакторский коллектив  
Иден Коул, Филипп Флури и Саймон Ланн



*Контроль и руководство: Парламенты и управление в секторе безопасности.* – 132 с.

Редакторский коллектив: И. Коул, Ф. Флури, С. Ланн

Координатор проекта: В.Бадрак

Пересмотренное издание 20 ноября 2015 года.

Эта книга издана на средства Управления политики безопасности (SIPOL) Министерства обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарии.

Опубликовано ДКВС в Женеве, 2015 г.



**DCAF**  
a centre for security,  
development and  
the rule of law

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Благодарности</b> .....	4
<b>Предисловие</b> <i>Дэвид Хоббс, Генеральный секретарь Парламентской Ассамблеи НАТО</i> . . . .	5
<b>Введение</b> Коллектив редакторов .....	8
<b>Глава первая: Демократический контроль и изменяющиеся условия безопасности</b> <i>Саймон Ланн, старший научный сотрудник, ДКВС</i> .....	11
<b>Глава вторая: Демократический контроль и управление органами обороны и безопасности</b> <i>Иден Коул, Руководитель программ Новых независимых государств, ДКВС</i> .....	38
<b>Глава третья: Роль парламентов</b> <i>Ганс Борн, заместитель руководителя научно-исследовательского отдела ДКВС</i> .....	59
<b>Глава четвертая: Роль Парламентской Ассамблеи НАТО</b> <i>Дэвид Хоббс, Генеральный секретарь Парламентской Ассамблеи НАТО Руксандра Попа, Заместитель генерального секретаря Парламентской Ассамблеи НАТО</i> .....	78
<b>Приложение 1: Полномочия, процедуры и правила парламентского контроля над оборонной сферой в странах-членах НАТО</b> Часть А: Структура и организация Комитета по обороне .....	100
Часть В: Процедуры и правила Комитета по обороне .....	106
Часть С: Полномочия Комитета по обороне .....	110
Часть D: Контроль бюджета в вопросах обороны .....	113
Часть E: Миротворческие миссии .....	115
Часть F: Оборонные закупки .....	116
Часть G: Планирование и документация политики безопасности .....	118
Часть H: Личный состав вооруженных сил .....	119
Часть I: Вызовы и сильные стороны .....	120
<b>Приложение 2: О Парламентской Ассамблее НАТО</b> .....	159
<b>Приложение 3: О ДКВС</b> .....	167

# БЛАГОДАРНОСТИ

Редакторский коллектив благодарит Лидию Амберг и Карину Пряжину-Худавердян за помощь в редакторской и исследовательской работе.

Также редакторы благодарят респондентов национальных парламентов, которые откликнулись на просьбу предоставить информацию о «Полномочиях, процедурах и правилах парламентского контроля над оборонной сферой в странах-членах НАТО», сведенную в таблицу Приложения 1.

# ПРЕДИСЛОВИЕ

**Дэвид Хоббс**

*Генеральный секретарь Парламентской Ассамблеи НАТО*

Одним из множества изменений, произошедших после окончания холодной войны, стало то, что национальные парламенты играют более существенную роль во внешней политике и политике обороны своих стран. Если бы во время холодной войны не сработала тактика сдерживания, основной задачей стало бы участие НАТО в оборонительной войне для совместного выживания наций. К счастью, эту задачу не пришлось подвергать проверке. С момента окончания холодной войны, однако, НАТО эволюционировал, а его члены проводили активные операции в отдаленных регионах – Балканы, Центральная Азия и Африканский Рог. Каждая из них широко обсуждалась в обществе и становилась предметом парламентских дебатов, а для некоторых союзников не последнюю роль сыграло то, что участие их вооруженных сил в таких операциях должно было быть утверждено парламентом.

Другая, более скрытая сила вывела парламенты на центральное место. Устранение экзистенциальной угрозы холодной войны вернуло НАТО к изначальным принципам – в буквальном смысле. Альянс был основан для обеспечения коллективной обороны его членов, но эти взаимные обязательства основывались на соблюдении участниками принципов и ценностей демократии, гражданских свобод и верховенства права. Эти объединяющие принципы подчеркнули роль парламентов как символов и механизмов демократических обществ.

Более того, страны бывшего Варшавского договора хотели принять такие же принципы, а действия по поддержке их политических и экономических изменений включали помощь в создании и развитии настоящих парламентских структур и процедур – меры, которые действительно включили в работу парламенты стран НАТО.

Парламентская Ассамблея НАТО, о которой идет речь в этом издании, отреагировала быстро и конструктивно, в том числе, среди прочего работая с законодательными органами Центральной и Восточной Европы над реформой сектора безопасности.

Ретроспективно данный процесс выглядит куда более последовательным и неизбежным, чем он казался тогда. Многие национальные и международные организации вели активную работу в своих областях, каждая из

которых разрабатывала собственную программу и подход. В то время как гражданско-военные отношения были установленной академической дисциплиной, реформа сектора безопасности такого масштаба была беспрецедентной, а сам термин – плохо определенным.

На этом фоне в 2000 году правительство Швейцарии учредило Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). Он должен был стать интеллектуальным фундаментом для реформ в секторе безопасности и в то же время быть центром практической поддержки в этой сфере.

ДКВС решительно поддерживал проведение научных исследований, издал огромное количество научно-исследовательских работ, книг и справочных материалов. Кроме того, ДКВС занимался обучением и наставничеством парламентариев и сотрудников аппарата парламентов, помогая «молодым» демократиям развивать правила, механизмы и нормы, необходимые для осуществления контроля над сектором безопасности.

Одним из ранних вкладов ДКВС в литературу по вопросам реформирования и управления сектором безопасности была редакция этого руководства от 2003 года по контролю над сектором безопасности<sup>1</sup>, за которой последовало обновленное издание 2010 года<sup>2</sup>. Данное третье издание было обновлено и пересмотрено с учетом изменений, произошедших как в сфере безопасности, так и в дисциплине, касающейся реформирования сектора безопасности.

Как и предыдущие редакции, это руководство является демонстрацией безупречного сотрудничества между ДКВС и Парламентской Ассамблеей НАТО. Обе организации имеют богатейший теоретический и практический опыт демократического управления, а их комплементарный подход и возможности предоставления поддержки в реформировании сектора безопасности продолжают приносить плоды и сегодня.

Данная редакция *Vademecum* 2015 года отображает как текущее состояние, так и произошедшие изменения. Выдающиеся эксперты ДКВС представили и проанализировали в своих статьях прочные и всеобъемлющие принципы и практики демократического контроля в секторе безопасности. Их дополнили статьи, исследующие изменяющуюся среду безопасности и

---

1 <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector-and-its-Reform>

2 <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector>

роль Парламентской Ассамблеи НАТО в работе с партнерами над участием парламентов и наращиванием потенциала.

*Vademecum* подчеркивает ключевую роль, которую парламенты должны играть в осуществлении демократического контроля в секторе безопасности и вводит эту роль в политический и военный контекст. Реформирование сектора безопасности не может происходить в изоляции и зависит от общей социальной системы демократических институтов и правил, которые необходимо ввести в действие. Не существует универсальной модели для всех, поскольку порядок работы парламентов формируется на основе особых национальных традиций и культур. Один размер всем не подойдет, однако существуют устоявшиеся принципы и ценности, являющиеся мериллом и эталоном.

Это издание *Vademecum* представляет собой незаменимое руководство по всеобъемлющим принципам реформирования сектора безопасности, а также ключевым механизмам и процедурам, которые можно использовать. С ней будет полезно ознакомиться и теоретикам, и практикам реформирования сектора безопасности.



# ВВЕДЕНИЕ

## Коллектив редакторов

Принцип, согласно которому вооруженные силы и службы безопасности должны подчиняться и быть подконтрольными демократически избранному политическому руководству, в течение длительного времени рассматривался как базовое условие для эффективного функционирования и благополучия наших обществ. Более того, в течение многих лет страны-члены НАТО принимали этот принцип как должное – как предполагаемый, но чаще всего не обсуждаемый и редко исследуемый. Расширение НАТО изменило эту ситуацию. Одним из условий, поставленных перед кандидатами на вступление, было обеспечение соответствия их вооруженных сил и оборонных структур стандартам, принятым в странах альянса.

При этом, поставив такое условие, членам НАТО пришлось обсуждать, что это за стандарты и какие реформы необходимы для их достижения. В последующих суматошных условиях чиновники и ученые поспешно принялись определять основные параметры приемлемых гражданско-военных отношений, по которым можно было бы оценивать кандидатов. Возникли три основные проблемы, унаследованные от предыдущих режимов: доминантное, привилегированное и изолированное положение армии, нехватка гражданских специалистов по вопросам обороны, а также отсутствие норм и механизмов демократической ответственности.

Из необходимости решить данные проблемы родились две инициативы, рассматриваемые в этом издании. Слабые парламентские институты, недостаточный опыт и связанный с этим дефицит демократии создали предпосылки для инициативы ПА НАТО по поддержке новых парламентов в разработке структур, процедур и опыта, необходимых парламентариям для эффективной реализации роли в развитии и имплементации политики безопасности.

Вместе с тем, Швейцария, понимая масштабное значение и актуальность реформирования вооруженных сил и сектора безопасности, а также связанной с этим роли парламентов, решила создать Центр, занимающийся данным вопросом. В результате появился Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, целью которого стало предоставление аналитического и исследовательского потенциала, сфокусированного на роли парламентов.

Через два десятилетия первоначальная обстановка значительно изменилась. Большинство бывших кандидатов стали полноправными членами НАТО и сейчас делятся опытом и предоставляют поддержку другим странам в соответствующих усилиях в проведении реформ. Партнерство, включающее широкий круг стран на различных этапах развития, стремящихся создать различные формы связей с НАТО, остается центральным элементом подхода НАТО к коллективной безопасности.

Процесс реформирования обороны эволюционировал и адаптировался. Особого внимания заслуживают три аспекта развития. Во-первых, практический опыт, полученный в результате расширения НАТО и его внешних интервенций, показал, что фокус на реформировании сектора безопасности сам по себе был слишком узким и исключал области, которые тоже были важны для безопасности страны. В результате компетенция начала охватывать и другие сферы; сейчас реформа сектора безопасности, ввиду ее необходимости для стабилизации и реконструкции, приобрела глобальные масштабы.

Во-вторых, во время определения отношений, которые должны существовать между политическим руководством и вооруженными силами, стало очевидно, что в некоторых ситуациях термин «контроль» – слишком амбициозная, а иногда и маловероятная цель. Это особенно верно при определении степени и границ парламентского участия и подчеркивает устойчивое равновесие между конкурирующими требованиями эффективности и демократии. В этом контексте контроль, в присущем ему смысле «подотчетность», с центральной ролью парламентов, получает особый смысл и является предметом данного исследования.

В-третьих, сложившийся после холодной войны фокус на оборонной реформе и реформе гражданско-военных отношений распространился на более широкую сферу – управление сектором безопасности для обеспечения прозрачности и подотчетности всех стратегий и процедур органов сектора безопасности – вооруженных сил, правоохранительных органов и разведывательных служб.

Также видоизменилась крайне важная среда безопасности. Евroatлантический регион перешел от жесткости холодной войны к нестабильной и непредсказуемой ситуации кризисов и конфликтов. Старые и новые риски существуют бок о бок и соревнуются за внимание и ресурсы. Вооруженные силы и службы безопасности должны адаптироваться к новым угрозам как внешней, так и внутренней безопасности. Возрождение обороны территории как приоритетной задачи, вместе с возникновением ИГИЛ, усилило

потребность в гибких возможностях. Аналогично, рост террористической активности сделал необходимым переоценку требований к внутренней безопасности, сохраняя при этом базовые свободы. Потребность в «объединенной» безопасности, объединяющей все сферы – военную, гражданскую и парламентскую, стала чрезвычайно актуальной.

Любые оценки среды, в которой разрабатывается политика безопасности, должны принимать во внимание развитие технологий в сфере наблюдения, коммуникаций и распространения информации. Такое развитие оказывает огромное влияние не только на функционирование вооруженных сил, но и на их восприятие. Одна и та же технология может как способствовать эффективности операций, так и делать их более прозрачными.

Независимо от изменений и задач, в современных условиях фундаментальным требованием к безопасности остается обеспечение способности вооруженных сил и служб безопасности защитить свой народ способом, соответствующим их ценностям и средствам. Демократический контроль, с центральной ролью парламентов, – неотъемлемая часть этой системы.

С годами естественное сближение интересов ДКВС и ПА НАТО способствовало возникновению продуктивных и преуспевающих отношений сотрудничества, в которых используется богатейший опыт ПА НАТО, применяющийся на практике, и институты демократического управления. Данное издание является отображением такого сотрудничества, вклада в безопасность и стабильность посредством парламентской дипломатии и межпарламентского сотрудничества, которым часто пренебрегают.

## ГЛАВА ПЕРВАЯ:

# ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ И ИЗМЕНЯЮЩИЕСЯ УСЛОВИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

Г-н Саймон Ланн

*Старший научный сотрудник, ДКВС*

## **ВВЕДЕНИЕ**

Сегодня демократический контроль над вооруженными силами и службами безопасности – прочно установившаяся основа для развития стабильных, свободных и процветающих обществ. Принцип остается неизменным. При этом порядок его внедрения всегда развивается в ответ на внутреннее и внешнее давление.

В этой главе исследуется влияние современных условий безопасности на внедрение демократического контроля. Какие основные изменения произошли в среде безопасности, в которой приходится работать вооруженным силам и службам безопасности? Как изменилось использование вооруженных сил с момента окончания холодной войны? Как они и другие соответствующие организации адаптировались к новым условиям безопасности? Какое это имеет значение для роли парламентов?

Данная глава напоминает о центральной роли демократического контроля для эффективной работы сектора безопасности, а также выделяет традиционные задачи, с которыми приходится сталкиваться, в частности, во взаимоотношениях между вооруженными силами и их политическим руководством. Затем эта глава исследует изменения, произошедшие в сфере безопасности после холодной войны: отход от традиционного сдерживания и обороны, появление новых рисков, изменение социального контекста, а также постепенное слияние старых и новых угроз в связи с российскими действиями в Украине и увеличением влияния ИГИЛ. И наконец, она рассматривает, каким образом такие изменения повлияли на характер войны и вооруженного конфликта, а также последствия для роли парламентов.

Необходимо сделать несколько оговорок: первая – фокус на значении современной среды безопасности для эффективного функционирования де-

мократического контроля над вооруженными силами и службами безопасности. Это не оценка самих служб или связанных с ними учреждений, и не оценка масштаба мероприятий, проводимых в процессе реформирования сектора безопасности. Несмотря на то, что принципы демократического контроля имеют глобальное применение, данное исследование ограничивается Евроатлантическим регионом и вооруженными силами стран-членов НАТО.

## **ОБОРОНА, БЕЗОПАСНОСТЬ И СТАБИЛЬНОСТЬ**

У каждого общества есть право жить в мире, не опасаясь внешней или внутренней агрессии. Для обеспечения безопасной среды необходима система договоренностей с вооруженными силами и службами безопасности как центральный элемент цепочки, который дополняется институтами и процедурами, обеспечивающими верховенство права и поддержание законности и правопорядка. Демократический контроль над вооруженными силами и службами безопасности для обеспечения прозрачности и ответственности – незаменимая составляющая таких договоренностей.

Во многих странах НАТО в течение многих лет эти элементы часто принимались как должное. На них не обращали особого внимания, за исключением нечастых теоретических исследований. Однако, после решения НАТО о принятии новых членов ситуация изменилась. Одним из «условий», поставленных перед претендентами, было обеспечение соответствующих гражданско-военных отношений, а также гарантия того, что вооруженные силы и службы безопасности занимают надлежащее место в обществе. Затем членам НАТО пришлось обдумывать, что означает это «условие» с точки зрения структур и процессов. Была проведена серия семинаров и конференций с участием чиновников и ученых, которые согласовали основные элементы.<sup>3</sup>

Реализация необходимых реформ странами-кандидатами стала личным опытом, который лег в основу адаптации и налаживания дальнейшей работы.

---

3 Описание этих элементов см. Саймон Ланн «Демократический контроль над вооруженными силами – принципы и практика», ред. Ганс Борн, Филипп Флури и Саймон Ланн (Simon Lunn, 'The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice', in Hans Born, Philipp Fluri and Simon Lunn (eds.)). «Контроль и руководство: актуальность парламентского контроля над сектором безопасности». (*Oversight and Guidance: the Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector.* //Geneva: DCAF, 2010), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector>

Практический опыт, полученный во время процесса расширения Альянса, подчеркнул три аспекта: первый – изменение подходов так же важно, как и внедрение механизмов, что означает, что для достижения прогресса часто требуется смена поколений; второй – фокус только на сектор обороны был слишком узким, необходимо включить более широкие элементы сферы безопасности; третий – термин «контроль» может быть слишком амбициозным, а в некоторых ситуациях и нереальным для описания взаимоотношений между политической властью и вооруженными силами. Это усилило важность демократического контроля и подразумевает элемент подотчетности.

## **ВАЖНОСТЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ ДЛЯ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ**

Вооруженные силы и службы безопасности занимают особое место в своих обществах – они находятся на передовой защиты и являются центром национальной безопасности. Они – главные владельцы оружия, значительные потребители национальных ресурсов и ключевая составляющая национальной политики и процесса принятия решений.

В большинстве стран вооруженные силы действуют в соответствии с принципами и правилами, которые часто отделяют их от остального общества. Качества, на которых основывается любая армия, – дисциплина, благонадежность, традиции и групповая сплоченность – хорошо известны. Они, конечно, присущи не только профессии военного. Однако все вместе формируют основу для командной работы, которая является критически важной для эффективных военных операций.

Эти характеристики сопровождаются и дополняются военной «культурой», которая появляется в результате совместного воздействия специального образования, подготовки и образа жизни. Во многих странах это способствует тому, что военные становятся социально консервативной группой<sup>4</sup>, которая находится немного в стороне от обществ, которые они защищают. Это также создает особый стиль и подход к проблемам, ко-

---

4 Это общее наблюдение о консервативной ориентации армии сделал Сэмюэл Хантингтон – см. Сэмюэль Ф. Хантингтон «Военное мышление: консервативный реализм профессиональной военной этики», Глава 3, «Солдат и государство: теория и политика гражданско-военных отношений» (Samuel P. Huntington, 'The Military Mind: Conservative Realism of the Professional Military Ethic', Chapter 3, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*, //New York: Belknap Press, 1957).

торый находит свое отражение в формировании политики (об этом речь пойдет ниже).

В итоге, как корпоративная группа, вооруженные силы в любом обществе – это согласованная, сплоченная и влиятельная сила. Даже в наиболее развитых странах всегда существует риск того, что из-за уникальных качеств и специализации вооруженные силы получают влияние, которое неспециалисту-политику или гражданину трудно поставить под сомнение.

Именно поэтому очень важно, чтобы армия была частью структуры, обеспечивающей ее подчинение и подотчетность демократически избранной власти; армия должна помогать в достижении политических целей, поставленных руководством, и быть неотъемлемой и уважаемой частью общества, которому она служит и которое защищает. Механизмы, способствующие прозрачности и контролю, являются важнейшими элементами этой демократической структуры.

## **НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ ТРАДИЦИОННОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И ОБОРОНЫ**

Эффективная реализация демократического контроля над сектором обороны и безопасности сталкивается со многими препятствиями, заложенными в самой природе обороны и безопасности. Оборона «отличается» от других сфер государственного управления, поскольку у нее есть определенные черты, осложняющие демократический контроль.

Прежде всего, оборона и безопасность касаются безопасности страны и связаны с решениями относительно человеческих жертв и финансовых средств, необходимых для обороны государства. Термин «национальная безопасность» всегда имеет особую специфику, поскольку подразумевает конфиденциальность, а также некоторую степень эксклюзивности с точки зрения опыта и профессионализма в соответствующих вопросах.

Профессиональные военные, по понятным причинам, часто полагают, что военная служба – лучшее, что им осталось. Их можно понять, поскольку задачей вооруженных сил является готовность к конфликтам и возможной гибели – вмешательство посторонних или непрофессионалов неизбежно будет восприниматься болезненно. При этом непросто провести линию разграничения между компетенцией и ответственностью военной и политической сфер и зачастую эта черта легко размывается. Возможность такого размывания существует во многих сферах и на многих уровнях, варьиру-

ющихся от определения политики, образования, подготовки и оснащения вооруженных сил до их развертывания и использования.

Проведение военных операций – явный пример столкновения политических и военных убеждений, в котором вопрос сферы компетенции и приоритетов легко может вызвать споры. На сегодняшний день вооруженные силы принимают участие во многочисленных миссиях, варьирующихся от вмешательства в военные конфликты для их стабилизации до построения государств и гуманитарных миссий. Взаимоотношения между политической и военной сферой испытывались на прочность множеством ситуаций с различными задачами.

Недавнее собрание эссе группы британских генералов, описывающих свой опыт в Ираке и Афганистане, предоставляет многочисленные примеры изменяющейся среды, в которой сейчас оказались командиры.<sup>5</sup> Ответственность военного командира в условиях войны может быть относительно понятной, а успех операции не зависит от внешних обстоятельств. Однако, миротворческие или стабилизационные миссии несравнимо сложнее и требуют от командира рассмотрения целого ряда вопросов, не связанных с армией.<sup>6</sup>

В отличие от относительной ясности во время холодной войны, современные конфликтные ситуации характеризуются сложностью и неопределенностью, имеют «туманные характеристики», в которых «сложно определить, что такое успех» и:

... роль командиров сместилась от выполнения миссий до их толкования, а часто и до определения самого понятия «миссия». Почти такая же ситуация и на политико-военном уровне, где командир является

---

5 «Британские генералы в войнах Блэра», ред. Джонатан Бейли, Ричард Айрон, Хью Страчан (*Jonathan Bailey, Richard Iron, Hew Strachan, (eds.) British Generals in Blair's Wars, /Farnham: Ashgate, 2013*). См. также Кристофер Эллиот «Высшее командование: британские военные лидеры в войнах в Ираке и Афганистане» (*Christopher Elliot, High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars, //Oxford: OUP, 2015*).

6 По словам генерала Джона Макколла: «Скажите военному командиру, какую цель вы хотите достичь и дайте ему решить, как это сделать»... такой подход... возможно, срабатывал в военной ситуации, где военная линия операции более четкая, а тактический и практический успех не зависит от политики и экономики, – но это не является решением во время операций по поддержанию мира, где взаимозависимость между линиями операций менее прямая и является комплексной», – Джон Макколл «Современное ведение кампаний: точка зрения практика», Глава 9 «Британские генералы в войнах Блэра». (John McColl, 'Modern Campaigning: From a Practitioner's Perspective', Chapter 9, *British Generals in Blair's Wars.*)



объектом национального и многонационального управления, иногда противоречащих друг другу.<sup>7</sup>

Как упоминалось выше, во многом такая неопределенность и сложность возникает в связи с требованиями к многонациональным операциям и неизбежного вмешательства коалиционной политики. На кону стоят различные национальные интересы, в игру вступают разные повестки дня и национальные перспективы, которые необходимо согласовывать.<sup>8</sup> Определение правил участия в операциях и условий для развертывания национальных сил также имеет политическую сторону. Она может не соответствовать требованиям на местах и вызывать чрезвычайное разочарование у военного командира.

Многонациональные операции воспринимаются как политическая необходимость и неотъемлемая часть военной жизни. Однако, они влияют и на военную эффективность, что резонирует с большинством статей из сборника «Британские генералы в войнах Блэра». Сложности возникают в связи с дуализмом – НАТО и национальным командованием, который не всегда четко понятен тем, кто не принимает в этом непосредственное участие. Говоря словами генерала Джона Кизли, командование на многонациональном уровне «это часто больше дипломатии и мягкого убеждения, чем приказы»<sup>9</sup>. Управление войсками в коалиционных миссиях также может столкнуться с проблемами на политическом уровне с последствиями для национальных парламентов, о чем речь пойдет ниже в этой главе.

Современные условия безопасности и размывание ролей и компетенций требуют наиболее возможной интеграции двух сторон политико-военных отношений. Обе должны понимать мир друг друга, хотя легче сказать, чем сделать.

В этой дискуссии есть еще одно измерение. Характеристики, определяющие армию как отдельную группу, также влияют на разработку и реализацию

---

7 (там же, Глава 9, «Британские генералы в войнах Блэра» (*British Generals in Blair's Wars*).

8 См. Эд Батлер «Готовимся к краху в Афганистане» (Ed Butler, 'Setting ourselves up for a fall in Afghanistan' // *RUSI Journal*, Vol. 160, No. 1 Feb/March 2015). См. также Генерал Дэвид Ричардс «Принимая командование: автобиография» (General David Richards, *Taking Command: The Autobiography*, // London: Headline Publishing Group, 2014). Точку зрения гражданского жителя см. в Джеймс Фергюссон «Миллион пуль: реальная история войны в Афганистане» (James Fergusson, *A Million Bullets: The Real Story of the War in Afghanistan*, // Bantam Press, 2008).

9 Джон Кизли «Британская армия и размышления об уровне операций», Глава 10, «Британские генералы в войнах Блэра» (John Kiszely, 'The British Army and Thinking About the Operational Level', Chapter 10, *British Generals in Blair's Wars*).

политики. Они создают подход к оценке ситуации и решению задачи, который можно кратко описать как прямой, простой и ориентированный на результат. Это неизбежно фильтруется через призму политики. В некоторых ситуациях этот прямой «нешуточный» подход является эффективным и вносит желаемый уровень понимания. Однако в других ситуациях он не может использоваться так же легко в связи со сложностью ситуации, где может потребоваться некоторая гибкость в форме компромисса, уступок и определенного уровня скрытности.

Изменяющийся характер современных операций означал, что во многих странах армиям пришлось приспосабливаться. Сегодня многим военным нужно учиться понимать стратегический и политический контекст современных ситуаций. Авторы статей в издании «Британские генералы в войнах Блэра» демонстрируют глубокое понимание не только вопросов командования, чего можно было бы ожидать, но и более широкой картины локальных вопросов, влияющих и препятствующих выполнению военных задач; при этом способ выражения мыслей четко выдает армейский стиль.

Дискуссия об отличительном армейском стиле и подходе – лишь верхушка айсберга более глубокого вопроса, лежащего в плоскости взаимоотношений между военной и политической или гражданской стороной. Здесь нужно подчеркнуть, что ответ кроется в создании системы, которая связывает и объединяет компетенции обеих сторон. Во многих странах интеграция гражданских и военных специалистов в штабных структурах, занимающихся планированием, применяется для ускорения такого «смешивания», хотя скрытое напряжение продолжает существовать.

В областях, которые могут вызвать разногласия, вызов состоит в достижении идеального баланса между требованиями к эффективности армии и принципами демократической субординации и подотчетности. Окончательная ответственность и подотчетность должна всегда возлагаться на политическое руководство. Однако, здравый смысл говорит о том, что профессиональные военные должны сказать свое слово в определенных областях оборонной политики при минимальном вмешательстве политической стороны.

Роль военного командира в проведении и тактике операций – наглядный тому пример.<sup>10</sup> Однако это возлагает огромную ответственность на ко-

---

10 Генерал Маккол высказался так: «Но должно быть правило, согласно которому человек на месте получает свободу и ресурсы для работы в том объеме, в котором он их определяет, кроме случаев, когда есть веская причина, почему нет» – там же, Макколл «Современное ведение кампаний: точка зрения практика», Глава 9, «Британские генералы в войнах Блэра» (McColl, 'Modern Campaigning', in *British Generals in Blair's Wars*).

мандира непосредственно в операциях, не являющихся военными, где в игру вступает множество невоенных факторов.

Несмотря на то, что первичность политики – это принятая основа гражданско-военных отношений, некоторые вопросы возникают на всех уровнях взаимоотношений: когда и при каких условиях военные должны высказывать свое мнение? Предлагают ли они совет или защиту? Должны ли они откровенно высказывать мнение военного и «говорить как есть»?<sup>11</sup> Или, может, военная точка зрения строго оформлена в стиле, в котором ее может принять политический рынок? Если военная точка зрения является критичной для официальной политики, то насколько убедительно ее следует выражать и при каких обстоятельствах?

Все это – исконные проблемы, лежащие в сущности гражданско-военных отношений и не являющиеся предметом дальнейшей дискуссии.<sup>12</sup> Однако они имеют частичное отношение к вопросу контроля и подотчетности, а также роли парламентов в предложении, хотя бы в теории, дополнительных проверок соответствия политических целей военным средствам.<sup>13</sup>

В рамках консультационной процедуры НАТО военные советы предоставляются политическому органу – Североатлантическому совету, состоящему из послов от двадцати восьми стран-членов, во главе с Председателем Военного комитета, который представляет коллективное мнение двадцати восьми высших органов НАТО; оперативная сфера представлена присутствием Верховного главнокомандующего Объединенных Вооруженных сил НАТО (ВГК ОВС НАТО). Коллективный договор, заключаемый посредством Североатлантического совета, всегда основывается на достижении консенсуса; каждое правительство должно обеспечить поддержку и одобрение со стороны парламентов путем конституционных процессов и процедур принятия решения.

---

11 Словами одного старшего офицера, обладающего «моральной силой, чтобы противостоять политикам и дать им разумный военный совет, отличающийся от того, что они хотят услышать» – Дэвид Ричардс «Сьерра-Леоне 2000: чреват уроками», Глава 4, «Британские генералы в войнах Блэра» (David Richards, 'Sierra Leone 2000: Pregnant with Lessons', Chapter 4., *British Generals in Blair's Wars.*)

12 По этому вопросу есть много литературы. См. Элиот Коэн «Высшее командование: солдаты, политические деятели и лидерство в войне» (Eliot Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Warfare*, //Simon and Schuster, 2002).

13 Например, возможно, что своевременное обсуждение Великобританией с Парламентом вопроса о развертывании многочисленных войск в Афганистане одновременно со значительными обязательствами перед Ираком, привлекли бы внимание к риску не справиться сразу с обеими задачами. Безусловно, Великобритания не сильна в таких формах обсуждения.

Как только Североатлантический совет соглашается начать миссию, военная вертикаль управления, посредством ВГК ОВС НАТО в Европе, становится ответственной за ее реализацию. Однако каждое национальное правительство и вертикаль управления сохраняет жесткий контроль над действиями своего контингента в рамках вооруженных сил НАТО. Как подчеркнул генерал Макколл, это может создать давление и поставить перед дилеммой командиров на местах, которым придется балансировать между, временами, конфликтующими императивами. Как бы то ни было, «многонациональность» продолжает быть сутью миссий НАТО, особенно тех, которые проводятся в рамках Плана действий по обеспечению готовности (Readiness Action Plan (RAP)).

Вопрос меры вовлечения гражданских лиц, и влияния на них, в разработку и реализацию политики обороны и безопасности актуален как для исполнительной власти, так и для парламента. В органах исполнительной власти военные и политические гражданские стороны должны работать вместе, несмотря на неизбежный уровень напряженности, связанный с их ролью. Оба уровня зависят от ключевых сторон, у которых возрастает уровень понимания опыта, позволяющий сотрудничать и работать совместно, сохраняя взаимное доверие. По словам бывшего чиновника:

... Есть преимущества в четком разделении функций профессионального военного советника и профессионального политика, принимающего решения. Должна быть эмпатия, но также должен быть вызов и внимательное изучение, а не просто принятие взаимных интересов.<sup>14</sup>

В большинстве стран, внутри парламента и за его пределами, есть гражданские лица, которые знают и понимают вопросы, связанные с обороной, и имеют опыт участия в операциях. Часто у них есть также сеть исследовательских институтов и «мозговых центров», влияние и вклад которых варьируется от страны к стране, однако предоставляет доступ к знаниям.

Участие парламента добавляет новое измерение в политическо-военный микс во время разработки и реализации политики безопасности. Правительства редко с энтузиазмом воспринимают парламентские проверки. Такая скрытность носит еще большие масштабы в сфере обороны и

---

14 Десмонд Боуэн «Политико-военные взаимоотношения в операциях», Глава 23, «Британские генералы в войнах Блэра» (Desmond Bowen, 'The Political-Military Relationship in Operations', Chapter 23, *British Generals in Blair's Wars*).

безопасности, которая во многих странах преимущественно является прерогативой исполнительной власти.

К компетенции всех парламентариев относится голосование за выделение необходимых средств. Однако каждый парламент самостоятельно определяет масштабы и границы своего участия в оборонной политике. На каком этапе их необходимо уведомлять и консультировать о разработке и реализации политики в сфере обороны и операциях? Отвечая на эти вопросы, каждая страна выбирает собственный баланс взаимоотношений между исполнительной и законодательной властью.<sup>15</sup>

Развертывание миссий за рубежом дало новый импульс вопросу парламентского одобрения.<sup>16</sup> Изменяющийся характер таких операций и внимание, которое они привлекают, создают и предпосылки, и мотивацию для активного участия парламентов. Парламентские процедуры значительно варьируются в зависимости от конституционных норм. Некоторые парламенты должны давать разрешение на развертывание таких миссий, другие просто уведомляются о принятом решении направить вооруженные силы и о ходе операций, а в некоторых случаях сообщаемая информация минимальна. Некоторым парламентам нужны законодательные полномочия, а некоторые относят операции НАТО к специальным правовым вопросам.<sup>17</sup>

Независимо от формальных требований относительно участия парламента, все правительства будут хотеть быть уверенными в том, что направление вооруженных сил за границу получит парламентскую, а значит и общественную поддержку.

---

15 Полное обсуждение уровня парламентских полномочий см. Ганс Борн «Парламентский контроль над сектором безопасности» (Hans Born, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, //DCAF and OPPD. 2013), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector7> (03.06.15).

16 Конституция США наделяет Конгресс особыми обязанностями в данной сфере. Недавно Президент Обама предоставил предложенное разрешение на применение военной силы (AUMF) против ИГИЛ. См. «Письмо от Президента – Разрешение на применение военной силы Соединенных Штатов в связи с Исламским Государством Ирака и Леванта» («Letter from the President- Authorization for the Use of United States Armed Forces in connection with the Islamic State of Iraq and the Levant»). 11 февраля 2015 г. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/11/letter-president-authorization-use-united-states-armed-forces-connection> (03.06.15).

17 Полезный обзор участия избранных парламентов в развертывании вооруженных сил см. Вольфганг Вагнер, Дирк Петерс и Косима Глан «Парламентские полномочия в военной сфере в мире 1989-2004» (Wolfgang Wagner, Dirk Peters and Cosima Glahn, *Parliamentary War Powers Around the World 1989-2004*, //DCAF Occasional Paper. No 22). См. ссылку: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-War-Powers-Around-the-World> (03.06.15).

Как упоминалось выше, многонациональные операции неизбежно приводят к возникновению у военных проблем, связанных с управлением и контролем. У них также могут возникать политические последствия, особенно это касается небольших государств, которые предоставили свои вооруженные силы и хотят быть уверены в том, что проведение операции соответствует политическому мандату, на который они давали согласие.<sup>18</sup> Обеспечение соответствия используемых в операции военных средств политическим целям – это прямая задача парламентов.

При этом принятие решений относительно операций оставлено преимущественно на усмотрение военных на местах. Парламенты будут участвовать посредством мониторинга и частых консультаций с органами исполнительной власти. Кроме того, они усилят уровень подотчетности при помощи запросов, отчетов и дебатов, даже если это произойдет уже после события.<sup>19</sup>

Планы НАТО по формированию сил очень высокой степени готовности как части RAP имеют непосредственное отношение к парламентам и соответствующим процедурам предоставления разрешения. Военное руководство НАТО будет отстаивать свободу развертывать войска или их ключевые элементы по его собственной инициативе в ответ на очевидные индикаторы и предостережения о нависшей угрозе или вызове. При этом потребность в раннем и быстром реагировании для их эффективного сдерживания должна быть сбалансирована требованием демократической подотчетности, которая будет обсуждаться ниже.

Во взаимоотношениях между правительством и парламентом трения неизбежны. Однако совместная работа – в их общих интересах. Правительства нуждаются в поддержке парламента и эффективном демократическом контроле в условиях сотрудничества, а не противостояния.

Контроль может быть затруднен необходимостью обеспечения конфиденциальности, а также необходимостью защищать «секретность действий». Исполнительная власть часто этим пользуется, чтобы отказать

---

18 Примером может служить беспокойство норвежского правительства и парламента относительно несоответствия ливийской операции мандату, что привело к выводу норвежских войск до окончания операции. Тормод Хайер «Вне территории» значит и «вне контроля?» «Маленькие государства в больших операциях» (Tormod Heier, 'Is 'Out Of Area' also 'Out Of Control'? 'Small States in Large Operations', // *RUSI Journal*, February-March 2015.

19 Визиты членов парламента в район проведения операции стали важным средством получения представления и понимания реалий на местах.

законодательной ветви в предоставлении информации. Требования к национальной безопасности или даже безопасности операций часто ставятся выше демократической подотчетности. Однако должно быть очевидно, что в долгосрочной перспективе эффективный контроль постепенно обеспечит подконтрольность всех действий.

В западных странах такие традиционные вызовы эффективному функционированию демократического контроля стали неотъемлемой частью процесса принятия и выполнения решений. На это потребовалось время. Для стран переходного периода время – это роскошь, которой у них нет, что делает решение проблем все более и более сложным. Более того, во всех странах, независимо от этапа развития, демократический контроль над вооруженными силами и службами безопасности находится под постоянным давлением новых факторов. Принципы остаются теми же, но имплементация должна постепенно адаптироваться к современным условиям безопасности.

## **ОБСТАНОВКА В СФЕРЕ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ**

### **1. Отход от традиционного сдерживания и обороны**

Падение Берлинской стены и прекращение разделения между востоком и западом изменило среду, в которой страны Евроатлантического региона рассматривают безопасность своих обществ. Для большинства стран устранение прямой угрозы означало, что оборона территории стала более низким приоритетом. Коллективно утвержденное руководство НАТО призывало к наращиванию потенциала «за пределами» для обеспечения интервенций с целью поддержки во время кризиса. Масштабные приготовления и договоренности по классической обороне границ НАТО были сведены на нет. Соответственно сократилась и численность вооруженных сил – армии, основанные на воинской повинности, были заменены более малочисленными профессиональными армиями. Значительно сократился уровень вооружения.

Хотя важность территориальной обороны снизилась, объем задач для вооруженных сил увеличился. Для кризисов и конфликтов, которые рассматривались как релевантные, в пределах досягаемости, а также там, где интервенцию считали «выполнимой» (как в Боснии и Афганистане), были созданы экспедиционные войска. Вместо этого эти силы были вовлечены в операции, проводимые миссиями под различными вариациями терминов «реконструкция», «стабилизация» и «построение государств». Такие опера-



ции требовали адаптации традиционных военных подходов, объединения военной и политической компетенции и обязанностей, а также желания со стороны военных работать с гражданскими структурами.

Новая эра интервенций привела к осознанию того, что для обеспечения безопасности в любом обществе необходим подход, объединяющий все элементы, применяемые в процессе стабилизации, включая, в частности, обеспечение надлежащего управления. Опыт в Боснии и Афганистане, а для некоторых стран – в Ираке, только усилил эту точку зрения.<sup>20</sup>

Со временем в НАТО осознали необходимость «комплексного подхода», при котором в условиях кризиса все международные институты и субъекты должны сотрудничать в интересах постоянной стабилизации в стране, пребывающей в условиях кризиса. Однако, похоже, что ситуация в Ливии и последующая интервенция НАТО только подтверждает слова критиков о том, что уроки, связанные с необходимостью постконфликтного планирования, еще не были изучены должным образом.<sup>21</sup>

Большая часть этой стабилизационной работы основывалась на первых попытках НАТО помочь амбициозным членам реформировать их секторы безопасности – изначальный фокус, отражающий потребности момента. После расширения альянса продолжился процесс реформирования, охвативший все элементы сектора безопасности под общим названием Реформа сектора безопасности (РСБ) и включающий весь спектр органов и институтов, относящихся к безопасности страны. Такая работа во многом требует сосредоточения на вопросах борьбы с коррупцией, признавая ее всеобъемлющее и губительное влияние во многих странах. Эти меры по борьбе с коррупцией объединились в то, что мы называем инициативами по «воспитанию добропорядочности».

В ответ на новые ситуации и вызовы РСБ продолжает адаптироваться и развиваться. Неизбежно возникают вопросы, касающиеся универсальной

---

20 «Если вы признаете, что безопасность – это вопрос закона в той же мере, что и порядка, вам нужно уделять внимание полиции, судьям, тюрьмам и законодательным процессам в том же объеме, что и солдатам. Я не уверен, что мы воспринимали данный аспект стабилизации достаточно серьезно» – Билл Ролло «Ведение кампаний и управление войсками: Ирак 2008», Глава 15, *Войны Блэра* (Bill Rollo, 'Campaigning and Generalship: Iraq 2008', Chapter 15, *Blair's Wars*.)

21 «Мы недооценили непоследовательность, даже анархию среди местного населения и милиции, заполнившую вакуум, оставленный режимом Каддафи» – Дэвид Ричардс «Принимая командование: автобиография» (David Richards, *Taking Command: The Autobiography*, p.139.)



применимости западного опыта и способа действий. В свою очередь, это требует определенного уровня понимания местных культур и обычаев, а также, в случае необходимости, адаптации к существующим моделям предоставления помощи.

Необходимость понимания и адаптации к местным условиям – бесспорный принцип интервенций с соответствующей потребностью в гибкости принятия решений. Независимо от местных нужд, факт остается фактом – в ситуациях внутренней нестабильности и конфликтов основным требованием является хорошо обученные и дисциплинированные национальные силы обороны и безопасности, подчиняющиеся и подотчетные легитимной политической власти. Проблема состоит в том, что во многих конфликтных ситуациях эти базовые вопросы редко поднимаются, а их появлению нередко препятствуют именно те условия, которые они должны улучшить.

Период после холодной войны характеризовался всеобщим ослаблением уровня обеспокоенности по поводу обороны и безопасности и соответствующих требований. Изменились базовые понятия роли и функций вооруженных сил. На оборону перестали смотреть сквозь узкие линзы холодной войны и неизменным фокусом на вооружениях и абсолютных числах; она все больше стала рассматриваться сквозь призму потребностей современных кризисов и конфликтов.

Роль вооруженных сил состоит не просто в том, чтобы помочь остановить или победить врага. Сейчас они должны менять режимы, устанавливать базовые требования к демократическому обществу и соответствующим органам, нейтрализовать будущие угрозы. Участие вооруженных сил как «сил добра» в операциях стало существенным вызовом для военных.<sup>22</sup> Это требует изменения устаревших установок и привычек, переосмысления командных взаимоотношений и обязанностей, принятия необходимости работать с другими ведомствами и организациями и достижения более высокого уровня гендерного равенства в вооруженных силах.

Регулярной армии также приходится соперничать с растущим количеством частных охранных компаний, ополчений и другими формами параметаритаристских формирований, которые зачастую имеют боевое оснащение по последнему слову техники. Такие формирования часто используются как дополнительная сила в помощь регулярной армии, участвующей в миссиях

---

22 Обсуждение необходимости переосмысления военными своих ролей и соответствующей адаптации см. несколько статей в книге *«Британские генералы в войнах Блэра»*, там же.

оперативного вмешательства, однако, с таким же успехом они могут выступать и на стороне противника. Так или иначе, они осложняют и еще более запутывают и без того сложную ситуацию в сфере безопасности.

Роль негосударственных военизированных групп в конфликтных ситуациях и действиях по стабилизации значительно варьируются. Недавнее исследование Международного института стратегических исследований назвало их влияние «спойлерами».<sup>23</sup> Легкий доступ к вооружению и высоким технологиям, который есть у таких групп, представляет постоянную проблему для вооруженных сил, участвующих в интервенциях.

Кроме того, вооруженные силы пришли к необходимости полагаться на подрядчиков, обеспечивающих логистику, обучение специалистов местных вооруженных сил и защиту. Такое развитие событий также существенно усложнило вопрос демократического контроля над военными: кто отвечает за неправомерное поведение подрядчиков, предоставляющих необходимые услуги вооруженным силам во время конфликта?

Для большинства стран Евроатлантического Альянса оборону и безопасность в первом периоде после холодной войны можно было охарактеризовать как борьбу с угрозами, возникающими «в других местах» и на расстоянии, проведение столь необходимых реформ в сфере обороны и предоставление помощи, делясь опытом и знаниями. Также росла обеспокоенность по поводу потенциальной угрозы распространения оружия массового поражения. Во время холодной войны страхи по поводу ядерного оружия и связанных с ним вопросов контроля вооружений и разоружения редко выходили на передний план. Опасения периодически возникали, но их приоритет редко был высоким. Более низкий уровень традиционной обороны сопровождался спадом уровня затрат, которые страны желали бы направить на оборону.

Сам блок НАТО адаптировался к периоду после холодной войны благодаря двум основным преимуществам: притягательность членства в альянсе и способность организовывать и развертывать многонациональные вооруженные силы. Новые члены были приняты после успешного выполнения индивидуальных программ партнерства. Затем они распро-

---

23 «Негосударственные военизированные группы – это основные протагонисты и антагонисты в современных конфликтах» см. Глава 1 «Военизированные группы в современной войне» – Питер Надин, Патрик Каммерт, Весселин Поповски («Non-state armed groups are the main protagonists and antagonists in modern conflict», Chapter 1 «Armed groups in modern warfare», in Peter Nadin, Patrick Cammaert, Vesselin Popovski, «Spoiler Groups and UN Peace Keeping», // *IISS Adelphi Series*, February 2015.)

странились на новых кандидатах, а также на страны, заинтересованные в получении взаимных выгод от более тесной ассоциации. Такое партнерство все больше имеет прикладной характер и значимость. Оно рассматривается как важный инструмент регионального сотрудничества в противостоянии новым вызовам.

Кроме того, Альянс вывел войска с территории Балкан и Афганистана, применил боевые единицы ВВС в Ливии, а силы военно-морского флота – в антипиратских операциях в Индийском океане. Каждая из таких операций наглядно показала трудности, с которыми пришлось столкнуться во время гармонизации коллективных действий и согласования коалиционных стратегий. Однако, несмотря на длительный конфликт в Афганистане, сплоченность и солидарность Альянса удалось сохранить.

## **2. Новые риски, вызовы и средства**

Для государства очевидно, что условия безопасности постоянно меняются – появляются новые угрозы и риски, нарушая уже установившиеся взгляды. Поскольку традиционные вопросы безопасности, существовавшие во время холодной войны, утратили свою актуальность, другие риски и угрозы – новые и не очень, получили повышенное внимание.

Перечень назревших в области безопасности вопросов расширился за счет ряда вызовов, относящихся к национальной безопасности, а именно: угроза терроризма, катализатором которой стала серия атак 11 сентября, экстремизм под различными вывесками, включая наиболее опасную форму «джихадизм», распространение оружия массового поражения, кибератаки, пиратство, уязвимость энергоресурсов, климатические изменения, пандемии и массовая миграция.

Общую угрозу от разрушенных и разрушающихся государств можно охарактеризовать как источник множества проблем, сопряженных с ростом религиозного экстремизма. Конфликты с участием негосударственных субъектов стали нормой, а не исключением. Признание этого обстоятельства ставит на первое место необходимость раннего выявления и принятия мер, направленных на предотвращение и сдерживание.

Многие риски сейчас рассматриваются как соответствующие этой более широкой концепции безопасности и относятся к невоенным или, как минимум, не требующим военного вмешательства. Однако большинство из них относятся к обороне в том смысле, что они представляют собой отклонение от традиционных оборонных потребностей и борются с давлением с точки зрения приоритетов и ресурсов. Все вышеперечисленное представ-

ляет собой понятие безопасности или небезопасности в обществе и является частью контекста, в котором разрабатывается политика безопасности.

Большинство из таких временных рисков или угроз – транснациональные. Они не признают границ, а это значит, что эффективные действия возможны только в условиях сотрудничества. Осознание того, что ни одна страна не может в одиночку обеспечить свою безопасность, подчеркнуло необходимость многостороннего сотрудничества.

Для стран Евроатлантического региона эти новые задачи добавились к традиционной повестке дня, создав смесь старых рисков и относительно новых вызовов. Во время поиска в современных условиях безопасности предпосылок для выбора методов защиты, важно помнить, что политика и бюджеты продолжают оставаться ключевыми факторами, определяющими желаемое и достижимое. Как всегда, политика определяет цели вооруженных сил. На национальном уровне достаточно сложно достичь согласия относительно характера и масштаба угроз и рисков для безопасности, а также соответствующих требований к армии. Как стало очевидным во время текущих операций НАТО, участие коалиций еще больше усложняет ситуацию.

Аналогично, бюджеты и доступность оборонных ресурсов будут определять соответствие предоставленных средств и возможностей политическим целям. Определение объема средств, выделяемых на оборону, относится к непосредственной компетенции большинства парламентов, однако влияние на приобретенные возможности варьируется от парламента к парламенту.

На сегодняшний день действия России в Украине, а также угроза, исходящая от ИГИЛ, стимулировали между членами НАТО дискуссию относительно уровня затрат на оборону и, в более широком смысле, снижения финансирования обороны странами Европы. Однако вопрос, повлияют ли угрозы безопасности со стороны России и ИГИЛ на изменение имеющегося уровня расходов, остается открытым.<sup>24</sup>

Для некоторых стран ИГИЛ – это не только внешняя угроза, требующая иностранного вмешательства, но все больше и больше внутренняя проблема, вызванная возвращением людей, получивших военные навыки, а значит представляющих угрозу внутренней безопасности. В этом смысле угроза от ИГИЛ – это битва за ресурсы между традиционной обороной и внутренней

---

24 Обсуждение сконцентрировалось на формально утвержденном уровне – 2% от ВВП. Это по существу политическая цель, подходящая для того, чтобы высказать намерения, но не обоснованная никакими видами анализа необходимых совокупных возможностей.

безопасностью, а также потенциальное размывание границ между ролями и возможностями соответствующих служб.

Неизбежное развитие технологий продолжает предоставлять все новые возможности для применения военной силы. Особенно примечательны новые технологии в наружном наблюдении и использование воздушных платформ и беспилотных летательных аппаратов, или дронов, для разведки на дальних дистанциях и точечных ударов. Нет необходимости напоминать, что использование коммуникаций, осведомлённость об обстановке и способность применять технологии для потребностей миссии являются ключевыми для проведения операций. Дроны стали вездесущими инструментами, применяемыми не только против небольших групп в отдельных конфликтах, но и в боевых эпизодах между обычными вооружёнными силами в Восточной Украине, где все стороны широко используют и дроны, и электронное проиводействие.<sup>25</sup>

Такие технологии обеспечивают огромный потенциал для дальних атак или атак «из-за горизонта» при помощи дистанционного управления. Они меняют способ использования динамической силы в вооружённых конфликтах. Однако, они привели к возникновению этических и юридических проблем, в частности, подняли вопрос национального суверенитета, а также вопрос определения понятий «война» и «участник боевых действий».

Потенциально возможное использование роботов на полях сражения или вокруг них также поднимает фундаментальные вопросы о ведении военных конфликтов и последующих возможностях самостоятельных действий комплексов вооружений. Фактически для достижения цели участие человека не понадобится. Общедоступность новых технологий через коммерческий сектор означает постепенное распространение таких систем и доступ к ним как в хороших, так и в плохих целях. «Технологии могут быть как нашим лучшим другом, так и злейшим врагом, используемым террористами в своих целях».<sup>26</sup>

---

25 См. Патрик Такер «В Украине «завтрашняя» война дронов жива сегодня» (Patrick Tucker, 'In Ukraine, Tomorrow's Drone War Is Alive Today', // *Defence One* 9 – March 2015). [http://www.defenseone.com/technology/2015/03/ukraine-tomorrows-drone-war-alive-today/107085/?oref=search\\_Tomorrow%E2%80%99s%20Drone%20War](http://www.defenseone.com/technology/2015/03/ukraine-tomorrows-drone-war-alive-today/107085/?oref=search_Tomorrow%E2%80%99s%20Drone%20War) (03.06.15) Отчеты предполагают, что у 85 стран есть какие-либо формы миниатюрных дронов; три использовали их в сражениях.

26 Джон Бреннан, директор ЦРУ, процитировал Дэвида Роткопфа – «Национальная небезопасность: американское лидерство в век страха» (David Rothkopf, *National Insecurity: American Leadership in an Age of Fear*, // New York: Public Affairs, 2014 – p. 327.)

Наиболее серьезные изменения касаются кибервойн и множества уязвимых к кибератакам мест, существующих на всех уровнях военных операций и в обществе в целом. Кибероперации станут неотъемлемой частью будущих операций, а для многих стран кибербезопасность станет главным приоритетом. Однако остается неясным, где кибератаки заменят некоторые виды конфликтов и какая реакция на них будет считаться пропорциональной. Саммит НАТО в Ньюпорте подтвердил, что «кибербезопасность – это часть основной задачи коллективной обороны». Такие слова можно истолковать как признание кибератаки вооруженным нападением. Однако в Декларации разъясняется, что вопросы реакции Альянса будут рассматриваться в каждом отдельном случае.<sup>27</sup> Иными словами, ответ на извечный вопрос предсказуем: «вооруженное нападение» – это то, что Североатлантический совет назовет таковым.

Это всегда заманчиво определять решающие этапы развития и новые эры в эволюции войны и вооруженного конфликта. Однако суммарный эффект изменений в конфликтных ситуациях и применяемых средствах позволил бы предположить это в словах одного из обозревателей: «Мы находимся на заре новой эры ведения конфликтов».<sup>28</sup>

Согласимся мы или нет с данной оценкой, очевидно, что развитие способов ведения вооруженных конфликтов и войн – это вызов современным представлениям. Сегодня вооруженные конфликты – редкое явление, если вообще таковые случаются между государствами; все чаще они происходят внутри них или в регионах, где сложно установить личности, принадлежность и главное действующее лицо. Как результат, черта, отделяющая многие вооруженные конфликты от войны в традиционном смысле, становится все более размытой. Развитие технологий продолжает размывать границы.

Это влияет на способ использования вооруженных сил, а также на действующие нормы и правовые рамки, регулирующие такое использование. Эти изменения расширяют границы международного права как в смысле регулирования вооруженных конфликтов, так и в сфере прав человека; благодаря им появляются серые пятна в различиях между понятиями «война»

---

27 «Решение относительно того, когда к кибератакам будет применяться Статья 5, будет приниматься Североатлантическим советом в каждом отдельном случае». *Декларация НАТО в Ньюпорте*, 5 сентября 2014 г., Уэльский саммит НАТО 2014 г., см.: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease) (03.06.15)

28 Дэвид Роткопф «Американская небезопасность: международная политика США в век страха» (David Rothkopf, *American Insecurity: Making US Foreign Policy in and Age of Fear*, // New York: Public Affairs, 2014)

и «вооруженный конфликт», что приводит к юридическим, политическим и моральным последствиям.<sup>29</sup>

Здесь не место для обсуждения изменяющегося характера или природы войны.<sup>30</sup> Достаточно упомянуть, что такие последствия в прямых интересах как исполнительной, так и законодательной власти. Когда агрессия превращается в вооруженное нападение? Когда вооруженный конфликт становится войной? Эти и другие вопросы нуждаются в обсуждении и разъяснении.

Согласно существующим тенденциям, технологии будут продолжать трансформационные изменения на бешеной скорости. «Мы движемся шагами, измеряемыми десятилетиями, в пространстве, которое меняется каждый год».<sup>31</sup> Находиться впереди игры, предвидеть неочевидное и «неизвестные неизвестности» – это постоянный вызов для всех сторон уравнения безопасности – военной, гражданской и парламентской, в равной степени.

### **3. Изменяющийся социальный контекст**

В общем технологии на поле боя и в операциях должны рассматриваться в контексте изменений (кто-то назовет их революцией) в коммуникациях и информационных технологиях в обществе в целом, что очевидно, имело эффект «выплескивания» в мир обороны и безопасности.

Наиболее существенные изменения за последние два десятилетия произошли в сфере коммуникаций и растущей роли социальных сетей. В совокупности эти факторы создали абсолютно новый контекст, в котором разрабатывается, внедряется и учитывается политика безопасности.

В эру практически мгновенной коммуникации время и расстояние сжимаются. Доступность информации в режиме реального времени вследствие распространения мобильных телефонов и цифровых камер предоставляет доступ к информационному изобилию на глобальном уровне. Блоги, Twitter,

---

29 См. Энн-Мари Слотер «Война и право 21-го века: приспосабливаемся к изменяющемуся лицу конфликта» (Anne-Marie Slaughter, «War and law in the 21<sup>st</sup> century: adapting to the changing face of conflict.»), // *Europe's World*. Autumn 2011.

30 Детальное исследование этого вопроса см. в совместном проекте «Будущее войны» («The Future of War»), организованном Новым американским фондом и Университетом штата Аризона, а также связанные с ним обсуждения <http://www.newamerica.org/future-of-war/> (03.06.15)

31 Директор Управления перспективных исследований и разработок Министерства обороны (DARPA), Арати Праблага, упомянутый в работе Патрика Такера «Четыре проекта DARPA, которые могли стать больше чем Интернет» (Patrick Tucker, «Four DARPA Projects That Could Be Bigger Than the Internet», // *Defence One*, – May 20, 2014).



YouTube и «хэштеговая дипломатия» трансформировали скорость передачи информации, зачастую в обход традиционных медиаресурсов, попадая непосредственно в массы.

Выводы по таким изменениям достаточно неясны и поднимают ряд вопросов. Во-первых, возможность управлять информацией. Все стало более прозрачным, при этом возможность воспринимать и оценивать информацию скрупулезно проверяется. Возможность собирать и передавать информацию угрожает возможности анализировать и толковать ее – даже при помощи новейших технологий. Это оказывает давление на лиц, принимающих решения.

Во-вторых, эти технологии доступны всем – как ответственным, так и безответственным лицам, демократам и диктаторам, что, безусловно, создает предпосылки для «комментирования» или искажения описываемой ситуации.<sup>32</sup> Отчеты предполагают, что частью своего успеха ИГИЛ обязан непосредственно развитию своих социальных медиаресурсов.<sup>33</sup>

Поскольку вооруженные силы и службы безопасности работают в той же социальной среде, очевидно, что такие события оказывают на них влияние. При этом они могут их использовать. В миссиях по стабилизации вооруженные силы использовали социальные сети как ресурс, помогающий им понять местные условия, в которых они работают, и объединить усилия.<sup>34</sup>

При этом военачальники часто подчеркивают, что во время использования ими социальных сетей они обязаны играть по другим правилам и стандартам. Вопиющее перевертывание событий в Украине российскими информационными агентствами также стало источником беспокойства и привело к необходимости использовать контрстратегии.

Нет необходимости объяснять важность роли коммуникаций в войне и конфликтах, как для ведения, так и для информирования о ходе военных

---

32 Существенное различие точек зрения было отлично проиллюстрировано резко контрастными картинками конфликта в Украине, которые появлялись на экранах Киева и Москвы, а также другими бесчисленными примерами.

33 По мнению администрации Обамы, они столкнулись со сложной задачей «противостояния пропагандистской машине Исламского Государства, каждый день продуцирующей около 90 000 сообщений в Твиттере и других социальных сетях, привлекая 1000 иностранных боевиков в месяц». *The New York Times*: «Battered but Unbowed, ISIS is Still on Offensive» March 13, 2015. [http://www.nytimes.com/2015/03/14/world/middleeast/isis-still-on-the-attack-despite-internal-strife-and-heavy-losses.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/03/14/world/middleeast/isis-still-on-the-attack-despite-internal-strife-and-heavy-losses.html?_r=0) (03.06.15)

34 См. Томас Д. Мэйфилд III «Стратегия командиров в социальных медиа» (Thomas D Mayfield III, «A Commanders Strategy for Social Media» // *JFQ Issue 60*, 1<sup>st</sup> quarter 2011), а также некоторые статьи из «Генералов Блэра» там же.



операций. В контексте данной главы достаточно подчеркнуть важность медиа в процессе контроля и подотчетности.

Эти изменения создают новое измерение для тех, кто планирует и принимает меры по обороне и безопасности; они являются как новым способом давления и вызовами, так и новыми возможностями. Весь диапазон их значимости еще предстоит узнать, но уже очевидно, что они будут иметь последствия для демократического контроля.

## **ОБЪЕДИНЯЯ НОВОЕ И СТАРОЕ**

Современные условия безопасности – это смесь старых и новых угроз и рисков. Старые вернулись с новыми чертами как возмездие в форме российских действий в Украине. Для большинства европейских стран российские действия – это крушение базовых принципов, поддерживающих безопасность в Европе, и возвращение напряженности и подозрений времен холодной войны.

Для некоторых членов НАТО российские действия в Украине воскресили и усилили старые страхи. Ссылки Президента Путина на обязанность защитить благополучие русскоговорящих за пределами России имели чрезвычайный резонанс для тех членов НАТО, которые живут поблизости.

Приоритет, который страны отдают защите территории, зависит от их геостратегического положения. Для некоторых членов альянса угроза территории остается отдаленной перспективой, однако для других действия России в Крыму и Восточной Украине стали новой тревожной реальностью.

Характер российских действий с использованием посредников, ополчений, спецгрупп, массовой дезинформации и черной пропаганды вызывает чрезвычайное беспокойство. Это то, что называется термином «гибридная война», объединившая все потенциальные инструменты силы, военные и нетрадиционные, влияние и принуждение. В то время как этот термин овладел общественными умами, идея использования в войне всех доступных традиционных и нетрадиционных средств не так уж нова.<sup>35</sup>

---

35 Более глубокое рассмотрение темы см. Мерле Майгре «Ничего нового в гибридной войне: эстонский опыт и рекомендации для НАТО» (Merle Maigre, «Nothing new in hybrid warfare: the Estonian experience and recommendations for NATO» // *Policy Brief*, The German Marshall Fund of the United States (GMF). February 2015). <http://www.gmfus.org/publications/nothing-new-hybrid-warfare-estonian-experience-and-recommendations-nato> (03.06.15)

Подготовка к контратаке на агрессивные действия в различных сферах и на различных уровнях требует объединения всех аспектов безопасности, включая лежащие в сфере гражданского общества, например, действия по дезинформации, подрывающие социальную сплоченность. Каждая страна сама решает, где начинается и где заканчивается контр- политика, при условии соблюдения базовой свободы высказывания.

Восприятие меняется в зависимости от удаленности или уровня угрозы, потенциально существующей для членов НАТО в связи с российскими действиями в Украине. Однако ответом Альянса стала задача успокоить нервничающих союзников, вновь напомнив о Статье 5 и практических мерах, отражающих совместные обязательства. Это включает принятие решений о повышении готовности с применением специально назначенных войск, включая «инициативные группы» быстрого реагирования в формате бригады. Это бы подтвердило непрерывную деятельность НАТО, включая ротационное присутствие сил Альянса в регионе, которые бы занялись развитием страны пребывания и обеспечили бы заблаговременное развертывание. Для полного внедрения и значительного наращивания потенциала Альянса в регионе понадобится время.<sup>36</sup> Присутствие НАТО в регионе значительно увеличилось вследствие многочисленных учений.

Быстрое развертывание сил реагирования НАТО в регионе будет зависеть от быстроты принятия решений членами правительств через Североатлантический совет. Коллективное соглашение двадцати восьми членов относительно каких-либо имеющихся предупреждающих сигналов является существенной проблемой. Дальнейшее участие парламентов, если в этом есть необходимость, представляет собой еще один вызов.

Сомнения по поводу процедуры принятия политических решений привели к предложениям делегировать ВГК ОВС НАТО в Европе полномочия по началу подготовки или продвижению сил, за исключением фактического развертывания. Однако любые действия по подготовке или продвижению сил будут рассматриваться некоторыми странами как потенциальная эскалация и являются слишком деликатным вопросом без политического согласия. В соответствии с главой третьей данной книги, удовлетворение необходимости в быстром реагировании является приоритетом для Альянса и прямой задачей его парламентов.

---

36 Детальная информация – в Декларации НАТО на саммите в Ньюпорте 4-5 сентября 2014 года, доступной по ссылке: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm).

Обеспокоенность по поводу риска нетрадиционной агрессии, которая характеризуется увеличением количества террористических актов, потребует переоценки требований к внутренней безопасности и потенциалу внутренних войск для противостояния таким угрозам. Доморощенный терроризм стал основным вопросом внутренней безопасности, который, как отмечалось выше, соревнуется с обороной за скудные финансовые ресурсы.

Вместе с возобновленным фокусом на коллективной безопасности, НАТО будет продолжать оценивать внешние угрозы, в частности, возникающие вследствие кризиса на Ближнем Востоке, а также связанные с ИГИЛ. Пока члены НАТО не достигли согласия по вопросам противостояния ИГИЛ при помощи НАТО как коллективного органа. Скорее, меры придется принимать отдельным его членам. Посмотрим, изменится ли это после зверских атак в Париже в ноябре 2015 года. Многие союзники участвуют в коалиции под предводительством США, помогающей Ираку в борьбе против распространения ИГИЛ в этой стране. Дебаты по поводу участия НАТО в борьбе против этой и других угроз, возникающих за пределами Альянса, будут продолжаться, усиливая важность партнерства в НАТО.

Самые большие опасения у стран Европы вызывает внезапный приток большого количества беженцев, спасающихся от конфликта в Сирии и других горячих точках. На момент написания значение и размах такого влияния оставались неизвестными. Однако уже очевидно, что последствия для единства всего Европейского Союза будут гораздо более масштабными, как и последствия для безопасности и социальной сплоченности его отдельных членов.

На карте Евроатлантического региона будут продолжать появляться нерешенные конфликты с последующими волнениями, среди которых Украина – наиболее безотлагательная проблема для членов НАТО. Какой бы способ урегулирования не был согласован относительно статуса Украины, страна останется уязвимой, на ее будущее будут влиять соревнующиеся концепции ЕС, России, а также Евразийского союза.

Российские амбиции и потенциал будут продолжать затмевать улучшения в регионе ОБСЕ. Признание некоторыми союзниками НАТО необходимости сотрудничества с Россией противопоставляется скептическим настроениям других членов, которые считают, что российские амбиции и регрессивная внутренняя политика делают такое сотрудничество невозможным. И все же некоторые из них желают обсудить альтернативу долгосрочной конфронтации. Вторжение России в Сирию добавило новые сложности в уже и без того тяжелую ситуацию, но для некоторых – увеличило возможность налаживания отношений сотрудничества.

Со временем форма взаимодействия может перерасти в диалог и сотрудничество в сферах, представляющих общий интерес и выгоду. Контроль над вооружениями – первый вопрос, претендующий на возобновление после признания того, что ядерное оружие остается постоянно нависшей угрозой. Тем, против чего происходят нынешние события в Украине или где-либо еще. Точно так же события в Украине ускорят попытки возродить некоторое подобие режима регулирования обычных вооруженных сил, включая обновление Венского документа о мерах по обеспечению конфиденциальности и стабильности.

Какой бы способ урегулирования не был достигнут, на текущую ситуацию с безопасностью в Евроатлантическом регионе повлияли недавние российские действия, имеющие глубокие долгосрочные последствия. Под давлением региональных деятелей, требующих большей автономии или полномочий для восстановления бывшего величия, либо вследствие возникновения политических партий с экстремистскими программами, карта Евроатлантики может претерпеть изменения.

## **ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И РОЛИ ПАРЛАМЕНТОВ**

Выше была описана нестабильная, непостоянная и непредвиденная среда безопасности, в которой новые риски соревнуются с традиционными военными угрозами за внимание и ресурсы, новые средства предлагают новые подходы к применению вооруженных сил, а различия между вооруженными конфликтами и традиционной войной почти исчезли.

Для некоторых стран защита территории снова стала первоочередной задачей, заменяющей или дополняющей фокус на интервенциях, существовавший в период после холодной войны. А с появлением нетрадиционных форм ведения войны этот вопрос стал еще более острым. Необходимость борьбы с распространением терроризма за границей, а все чаще и на родине, сейчас поглощает все внимание и ресурсы.

Эффективное использование вооруженных сил продолжает зависеть от базовых качеств, которые есть у большинства военных, а также от качества мужчин и женщин в униформе. Гибкость, адаптируемость, а также способность быстро реагировать во время многонациональных операций – вот что сегодня требуется.

Социальная обстановка, в которой проводятся такие операции, изменилась благодаря развитию коммуникаций и информационных технологий,

что имело грандиозные последствия для проведения и восприятия вооруженных конфликтов и использования армии.

В турбулентной среде демократический контроль становится еще более необходимым, но и более сложным. Обеспечение национальной безопасности означает готовность противостоять использованию вооруженных сил или агрессивным действиям под различными масками и на различных уровнях. Для этого необходимо объединение различных измерений внешней и внутренней безопасности для защиты основных прав и свобод, являющихся основой демократических государств.

Стирание границ между миром и войной означало также размывание ролей и задач политических и военных сил, поддерживающих традиционные гражданско-военные отношения. Это нужно лучше понять – не меньше, чем оказанное им влияние на роль парламентов.

- Поступь изменений будет означать постоянную переоценку угроз и рисков безопасности, с которыми столкнулись государства, возможностей, необходимых для ответа на них, а также оценку последствий для финансовых и кадровых ресурсов страны. Парламенты, как лакмусовая бумажка воли и интересов избирателей относительно приоритетов и выполнения внешних обязательств, должны активно участвовать в такой переоценке.
- Необходимость противостоять терроризму за границей и внутри страны порождает споры относительно определения приоритетов и средств, относящиеся к непосредственному ведению парламентов. Требования к внутренней безопасности предполагают более заметное участие парламентов как ключевых арбитров в сбалансировании соревнующихся нужд государственной безопасности и потребности защитить фундаментальные свободы.
- Парламентарии должны занять активную позицию в изучении и разъяснении сфер, в которых возникают конфликты между военными и политическими взглядами, а также обеспечить возможность достижения политических целей доступными военными средствами.
- Участию парламентов в принятии решений о развертывании вооруженных сил за границей, как официальном, так и неофициальном, и способствует, и препятствует информационная революция. Доступность и скорость информации предоставляет больше возможностей и стимулов для участия парламентов. Однако, больше информации не всегда

означает больше согласия – политические разногласия могут снизить эффективность операций.

- Доверие к НАТО зависит от подтверждения возможности реагировать быстро, что, в свою очередь, зависит от быстрого принятия решений парламентами. В случае необходимости участия парламентов, они должны решить, соответствуют ли принятые ими договоренности требованиям к высокой скорости.
- Размытие границ между понятиями «вооруженный конфликт» и «война» повлияло на определение законности операций. Парламентский контроль находится в специальном измерении, т.е. он должен обеспечить, чтобы вооруженные силы выполняли именно те миссии, для которых они предназначены, и что использование силы в конфликтной ситуации соответствует международному и гуманитарному праву.
- Новые технологии дают преимущества для соответствующих аналитических возможностей. Парламентарии должны проверять, идут ли в ногу с прогрессом их собственные структуры, чтобы обеспечить эффективный вклад парламента в обсуждение вопросов, касающихся обороны и безопасности.
- В некоторых странах парламентарии преуспели в пропаганде разоружения, контроля вооружений и нераспространения ядерного оружия как способов обеспечения безопасности на более низких уровнях вооруженных сил.

Несмотря на большие различия между парламентами стран НАТО во влиянии и участии в решении вопросов, касающихся обороны и безопасности, обсуждаемые здесь вопросы являются общими для всех и находятся за пределами возможностей большинства отдельных стран. Военный потенциал остается строго национальным. При этом угрозы, которым он противостоит, приобретают все более международный и трансграничный характер. Их можно будет использовать только вместе. Операции будущего будут проводиться коалициями и станут многонациональными. Это означает «интернационализацию» участия парламентов. Таким образом, из общих дискуссий в рамках многонационального форума можно будет многое почерпнуть, а также поделиться международным и национальным опытом. ПА НАТО как раз и обеспечивает такой форум.

## ГЛАВА ВТОРАЯ:

# ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ И УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ<sup>37</sup>

Иден Коул

*Руководитель программ Новых независимых государств, ДКВС*

## ВВЕДЕНИЕ

Демократическое управление сектором безопасности сегодня является глобальным принципом.<sup>38</sup> Кроме того, в европейских демократиях политика и опыт национальной безопасности, от локального до стратегического уровня, определяется также Европейской конвенцией по правам человека, которая остается обязательной для всех участников.<sup>39</sup> Венецианская комиссия Совета Европы также регулярно предоставляет заключения по юридическим требованиям к объединению юридических и институциональных структур по вопросам демократии, правам человека и верховенства права. Комиссия особо выделила нормы и стандарты, относящиеся к демократи-

---

37 Эта глава основывается на множестве справочных материалов, которые собирались и использовались в развивающих тренинговых программах ДКВС и принадлежат к его интеллектуальным продуктам.

38 Об эволюции подхода Объединенных Наций см. блок 1 в следующем разделе; последнюю резолюцию см.: Резолюция ООН 2151 (2014) «Угрозы международному миру и безопасности: Реформа сектора безопасности – задачи и возможности», Резолюция 2151 (2014) от 28 апреля 2014 г, S/RES/2151 (2014) доступна по ссылке: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2151\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151(2014)).

39 Справочные материалы о влиянии ЕКПЧ на вопросы национальной безопасности см., например, Аян Кэмерон «Национальная безопасность и Европейская конвенция по правам человека (Iain Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights* //Uppsala: Uppsala University, 2000); и Аян Кэмерон «Национальная безопасность и Европейская конвенция по правам человека – тенденции и схемы» (Iain Cameron, 'National Security and the European Convention on Human Rights – Trends and Patterns') на Стокгольмском международном симпозиуме по национальной безопасности и Европейской конвенции по правам человека (Стокгольм: Комиссия по безопасности и защите добропорядочности, 2008).

ческому управлению сектором безопасности.<sup>40</sup> Все эти действия подчеркнули критическую потребность в прозрачных и подотчетных политиках и процедурах безопасности. В то же время необходимо обеспечить, чтобы такие политики и процедуры разрабатывались и реализовывались в интересах общественной безопасности.

В 90-е годы прошлого века обсуждение партнерства с НАТО с национальными демократическими институтами, сектором обороны, гражданским обществом и средствами массовой информации преимущественно концентрировалось на вопросах защиты демократии и гражданско-военных вопросах. С тех пор эффективный контроль над правоохранительными органами и разведывательными службами был признан столь же важным для долгосрочного демократического развития и установления верховенства права по всему миру, включая развивающиеся страны, страны переходного периода, а также демократически развитые страны. Разработка программ по управлению безопасностью увеличивает акцент на присоединении к судебной реформе некоторых вопросов правопорядка. Отдельные партнерские программы НАТО объединились исключительно вокруг аспектов контроля над разведывательной сферой или сфокусированы на вопросах обороны, другие региональные или международные партнеры совместно занимаются вопросами контроля над разведывательными и правоохранительными органами параллельно с партнерскими программами НАТО.

Пять ключевых особенностей надлежащего управления, по определению Комиссии ООН по правам человека, в равной мере подходят и для управления сектором безопасности: (1) прозрачность; (2) ответственность; (3) подотчетность; (4) участие; и (5) чувствительность (к нуждам людей), (Резолюция Комиссии ООН по правам человека 2000/64).<sup>41</sup> Таким образом, в данной главе подтверждается, что целью действий каждого субъек-

---

40 См., например, исследование Венецианской комиссии № 388/2006 «Отчет о демократическом контроле над службами безопасности», утвержден на 71-й сессии в июне 2007 г., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)016-e), и Исследование № 389/2006 «Отчет о демократическом контроле над вооруженными силами», утвержден на 74-й сессии в марте 2008 г. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)004-e)

41 «Роль надлежащего управления в поддержке прав человека» ('The role of good governance in the promotion of human rights' – UNCHR Res. 2000/64, UN Doc. E/CN.4/RES/2000/64.) См. <http://www.un.org/en/terrorism/pdfs/2/G0014048.pdf> p. 277.



та по управлению безопасностью, как отдельных, так и совместных, является обеспечение прозрачности и подотчетности сектора безопасности в целом, а также чувствительность политики и процедур в секторе безопасности к потребностям граждан.

## **ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ – КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ**

Заслуживающие доверия контроль и управление сектором безопасности остаются жизненно важными для обеспечения демократического и экономического развития. Обеспечение действенного демократического управления сектором безопасности необходимо, чтобы:

- повысить безопасность граждан и государственную безопасность;
- усилить обеспечение безопасности;
- дать возможность демократическим институтам контролировать и вносить изменения в политики и процедуры сектора безопасности, а также обеспечивать соответствие международным стандартам;
- внедрить механизмы прозрачности и подотчетности в секторе безопасности;
- поощрять развитие и сохранение демократической культуры, основанной на уважении к верховенству права и правам человека в органах безопасности;
- создать эффективную систему сдержек и противовесов для предотвращения злоупотреблений или нарушений прав человека субъектами сектора безопасности;
- управлять сектором безопасности экономически эффективно, избегая ресурсозатратности; снизить возможность возникновения коррупции;
- эффективно распоряжаться человеческими и финансовыми ресурсами, включая эффективные меры дисциплинарного взыскания и структуры управления профессиональным ростом, поощрять профессионализм и уважение к власти среди чиновников сектора безопасности;
- пропагандировать сектор безопасности как репрезентативный институт общества в целом, обеспечивая равное участие женщин и представителей меньшинств.

Демократическое управление сектором безопасности должно обеспечивать соблюдение органами безопасности и их сотрудниками ожидаемых стандартов производительности и поведения, предусмотренных законами, политиками, процедурами и соответствующими социально-культурными нормами. Применять указанные принципы следует не только на руководящих уровнях, но и для отдельных сотрудников. В частности, органы безопасности должны:

- предотвращать злоупотребление полномочиями и властью (как самими субъектами безопасности, так и другими заинтересованными группами);
- надлежащим образом и эффективно использовать ресурсы, эффективно распоряжаясь бюджетом;
- быть настолько прозрачными, насколько это возможно, предоставляя доступ к информации другим государственным органам, контролирующим органам и общественности;
- защищать права человека как путем предотвращения нарушений в самом секторе безопасности, так и путем расследования нарушений в обществе в целом;
- удовлетворять потребность в безопасности всех людей, за которых они несут ответственность, независимо от пола, этнической принадлежности, религии, возраста или дохода.

Эффективное управление в секторе безопасности основывается на поддержке органов безопасности, которые:

- на внутреннем и внешнем уровне руководствуются правовой и организационной структурой;
- подотчетны государственным органам и населению;
- прозрачно управляются в соответствии со стандартами и практикой, утвержденными в кодексах;
- основываются на нуждах людей и отвечают им;
- основываются на честном и равноправном представительстве.

### **Блок 1: Подход Объединенных Наций к управлению сектором безопасности**

см. Резолюцию ООН 2151 (2014), «Сохранение мира и безопасности: реформа сектора безопасности – задачи и возможности», Резолюция 2151 (2014) от 28 апреля 2014 г., S/RES/2151 (2014), см. ссылку [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2151\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151(2014));

Доклад Генерального секретаря «Защищая государства и общества: усиливаем всеобщую поддержку ООН реформы сектора безопасности» 13 августа 2013 г., A/67/970-S/2013/480 см. ссылку [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/67/970](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/970);

Доклад Генерального секретаря «На страже мира и развития: роль Объединенных Наций в поддержке реформы сектора безопасности», 23 января 2008 г., A/62/659-S/2008/39 по ссылке: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2008/39](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/39).

ООН также предоставляет руководства по реформированию сектора безопасности по всему миру. См., например, Межведомственная целевая группа ООН по реформированию сектора безопасности (IASSRTF) «Сводные технические инструктивные записки по реформированию сектора безопасности», (UN: New York, 2012) доступно по ссылке: <http://unssr.unlb.org/Resources/UNandSSRGuidance/PolicyandGuidance/tabid/201/SMID/498/ItemId/96/Default.aspx>

Руководство ООН по Надлежащей практике работы разведывательных служб и контроля над ними см. «Доклад специального докладчика о продвижении и поддержке прав и основополагающих свобод человека во время борьбы с терроризмом» – Мартин Шайнин: Сборник надлежащей практики по правовым и институциональным рамкам и мерам, обеспечивающим уважение человеческих прав разведывательными службами во время борьбы с терроризмом, включая контроль над ними», 17 мая 2010 года A/HRC/14/46, доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Project/UN-Compilation-of-Good-Practices-on-Intelligence-Services-and-their-Oversight>

## **ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ – ВЫЗОВЫ И НАЦИОНАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ**

Реформирование органов, обеспечивающих безопасность, порождает особые вызовы, связанные с осуществлением контроля и управлением: правоохранительные органы, оборонные ведомства и разведывательные службы требуют особых, но взаимодополняющих структур управления. Каждому из них необходима законодательная база, определяющая полномочия, роли и обязанности, правила и нормы, однако во всех случаях законодательство должно создаваться в духе уважения к фундаментальным свободам и правам человека.

Реформирование и контроль в секторе безопасности зачастую затрагивают деликатные политические вопросы. Во многих обществах инициативы по надлежащему управлению и соответствующая программа реформ неизбежно ограничат или даже поставят под угрозу устоявшиеся политические, экономические и, конечно же, уголовные интересы. Следовательно, любые действия, поддерживающие растущие технические возможности органов безопасности, должны всегда дополняться действиями, расширяющими возможности управления других общественных заинтересованных сторон для усиления контролирующей структуры и, не в последнюю очередь, для предотвращения инструментализации субъектов обеспечения безопасности во внутренней политике.

Перечисленные факторы усиливают критическую потребность в безраздельном государственном владении процедурой контроля над реформированием сектора безопасности – формату, при котором осуществление контроля над сектором безопасности включает широкий спектр институтов и субъектов гражданского общества. Разнообразие таких субъектов помогает не только обеспечить прозрачность и подотчетность политики и процедур безопасности, но и создать подходящий момент для вопросов реформы и подотчетности.

Более того, эти вызовы акцентируют внимание на основах демократии, прозрачности и реформирования, которые могут понадобиться всем демократическим институтам, гражданскому обществу и органам сектора безопасности для мощного запуска реформы на фоне безразличия или активного противостояния со стороны групп, чьи интересы расходятся с прозрачностью и осуществлением реформ. Редко бывает так, что абсолютно все общество единодушно поддерживает спонтанно возникшие и мгновенно начавшие работать программы реформ. Даже если такое единодушие появится, службы безопасности с нечеткими ролями и функциями могут найти способы отстоять и защитить свои личные интересы.

## ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ – СЕКТОРАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ

Все изложенные выше размышления о контроле одинаково важны для контроля и реформирования каждого органа сектора безопасности. Однако, поскольку во избежание дублирования задач каждый орган имеет свою особую, сегментированную роль, специальная подготовка и механизмы контроля могут быть связаны с каждой из таких ролей. Из этого следует, что для каждого органа будет составлен отдельный план реформ. Кроме того, у персонала и руководства в секторе безопасности будут возникать различные потребности в обучении. При этом будет сохраняться потребность в общих навыках, особенно на руководящем уровне, для обеспечения прозрачных и подотчетных правил и процедур на местном и общегосударственном уровнях.

Через двадцать лет с момента окончания холодной войны стало очевидным, что политическое руководство вооруженными силами – это функция демократически избранного правительства. Кроме того, руководство и персонал министерств, отвечающих за органы сектора безопасности, – это гражданские специалисты. Для обеспечения эффективного управления соответствующими министерствами, в частности с точки зрения требований к гражданско-военным задачам, следует получить необходимые знания.<sup>42</sup>

Что касается сектора обороны, основную обеспокоенность вызывают часто значительные финансовые ресурсы, предназначенные для всех видов закупок, и, в более широком смысле, – распоряжение финансами в контексте национального бюджета. Под вопросом не только обеспечение эффективно использования государственных средств, но и предотвращение коррупции, возникающей в связи нередкими дорогостоящими контрактами.<sup>43</sup>

---

42 См., например, Валерий Ратчев «Гражданский контроль в Министерстве обороны: функциональный подход к современному институту обороны» (Valeri Ratchev, *Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution* // Procon, 2011) по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Civilianisation-of-the-Defence-Ministry-A-Functional-Approach-to-a-Modern-Defence-Institution>. См. также, Межведомственная целевая группа ООН по реформированию сектора безопасности «Стратегия реформирования сектора обороны» (Управление ООН по проведению миротворческих операций для Межведомственной целевой группы ООН по реформированию сектора безопасности, 2011) по ссылке: <http://unssr.unlb.org/Resources/UNandSSRGuidance/PolicyandGuidance/tabid/201/SMID/498/ItemId/97/Default.aspx>

43 См. Вим ван Экелен «Парламент и оборонные закупки» (Wim van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement*), DCAF 2005, по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Parliamentary-Dimension-of-Defence-Procurement>

В сфере партнерства с НАТО несколько инициатив призваны наращивать потенциал гражданских специалистов в этих сферах. План партнерских действий по созданию института обороны (PAP-DIB)<sup>44</sup> объединил в себе множество финансовых, человеческих ресурсов и передового опыта.<sup>45</sup> Со всем недавно инициативы по воспитанию добропорядочности и борьбе с коррупцией были построены на поиске методов предотвращения коррупции путем наставничества, самооценки и обучения.<sup>46</sup> В точке пересечения принятия решений армиями, министерствами и правительствами существует множество задач по борьбе с коррупцией, среди которых благонадежность, риски и противовесы коррупции.<sup>47</sup>

44 Ред. Филипп Флури и Вим ван Экелен «Создание института обороны: сборник материалов в поддержку Плана партнерских действий по созданию института обороны (Philipp Fluri & Wim Van Eekelen (eds.), *Defence Institution Building: A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP DIB)*, // LaVAk, Vienna, 2006), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Institution-Building2>

45 «Оборонный менеджмент: Ознакомление», ред. Хари Букур-Марку, Филипп Флури, Тодор Тагарев (Defence Management, An Introduction, by Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri and Todor Tagarev Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev (eds.), *Defence Management: An Introduction/Procon*, Sofia, 2009) доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Management>. См. также Хари Букур-Марку «Создание оборонных институций. Инструментарий для самопроверки. Инструмент диагностики по созданию оборонных институций (Hari Bucur-Marcu, *Defence Institution Building Self-Assessment Kit: A Diagnostic Tool for Nations Building Defence Institutions* // Sofia: Procon, 2010), ссылка <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Institution-Building-Self-Assessment-Kit>

46 См. ред. Тодор Тагарев «Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в оборонном секторе» (Todor Tagarev (ed.), *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence* // Sofia: Procon, 2010), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>; см. также: Трастовый фонд по воспитанию добропорядочности, процедура самооценки – диагностический инструмент для оборонных ведомств (Trust Fund for Integrity building, *Integrity Self-Assessment Process – A Diagnostic Tool for National Defence Establishments*, DCAF NATO 2009), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrity-Self-Assessment-Process-A-Diagnostic-Tool-for-National-Defence-Establishments>.

47 См. ред. Тиффани Кларк «Проверка благонадежности и риски, связанные с коррупцией в программах регулирования оборонной промышленности (Tiffany Clarke (ed.), *Due diligence and corruption risk in defence industry offset programmes* // TI UK, 2012), доступно по ссылке: <http://www.ti-defence.org/publications/20-category-publications/publications-dsp/76-dsp-pubs-due-diligence-offsets.html>, также Марк Пиман, Энн-Кристин Вегенер «Воспитание добропорядочности и снижение уровня коррумпированности в секторе обороны и безопасности: 20 практических реформ» (Mark Pyman, Anne-Christine Wegener, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms*. // Transparency International DSP: 2011), <http://archive.ti-defence.org/publications/88-building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-and-security--20-practical-reforms>

В правоохранительной сфере (включая пограничные службы) от государства также требуются значительные финансовые вложения, как и специальные навыки в пределах служб для обеспечения ежедневного взаимодействия с гражданами. Растущее число продуктов по борьбе с коррупцией способно обеспечить наличие полиции, работающей на принципах добропорядочности и обращенной лицом к народу.<sup>48</sup> Также появилась общая тенденция, согласно которой некоторые страны Европы отошли от поддержания порядка в полувоенном стиле и двинулись в направлении демократических моделей.<sup>49</sup> Несмотря на это, также недавно появилась тенденция относительно милитаризации полицейских подразделений, что приводит к тому, что некоторые полицейские подразделения в демократических государствах открыто заявляют о своем нежелании подчиняться демократически избранным властям.

Реформа разведки, в целом, является одним из наименее развитых, а значит наиболее критичным элементом реформирования сектора безопасности. Разведывательные службы, как и любые другие государственные органы, должны уважать принцип верховенства права и следовать ему. Более того, уверенность и доверие общества к службам и их руководителям имеет решающее значение для эффективного выполнения ими своей роли. Очень важно обеспечить разделение обязанностей внутренних и внешних органов и служб разведки. Точно так же жизненно необходимо обеспечить,

---

48 См., например, ред. Пьер Эпли «Инструментарий по воспитанию добропорядочности в полиции» (Pierre Aepli (ed.), *Toolkit on Police Integrity*, (DCAF, 2012), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Toolkit-on-Police-Integrity> См. также, УНП ООН «Руководство по подотчетности, контролю и добропорядочности в полиции» (UNODC Handbook on Police Accountability, Oversight, and Integrity, UN, New York, 2011) по ссылке: [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability\\_Oversight\\_and\\_Integrity\\_10-57991\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf). Также УНП ООН «Учебное пособие по патрулированию городских территорий» (UNODC Training Manual on Policing Urban Spaces, 2012) <http://www.crime-prevention-intl.org/en/publications/publication/article/training-manual-on-policing-urban-spaces-unodc-2.html>

49 Старший полицейский советник Генерального секретаря ОБСЕ «Руководство по демократическому патрулированию» (Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, *Guidebook on Democratic Policing*, (OSCE: 2008), доступно по ссылке: <http://www.osce.org/secretariat/23804>; Аннеке Оссе «Понимание охраны правопорядка» (Anneke Osse, *Understanding Policing* // Amnesty International: 2006) [https://www.amnesty.nl/sites/default/files/book\\_1\\_0.pdf](https://www.amnesty.nl/sites/default/files/book_1_0.pdf), Руководство по правам человека и охране правопорядка (Handbook on Human Rights and Policing). УВКПЧ ООН «Права человека и правоохранительная деятельность. Руководство по правам человека для полиции» (OHCHR. Human Rights and Law Enforcement, *A Manual on Human Rights Training for the Police* // UN New York and Geneva 1997, доступно по ссылке: <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducationthree.aspx> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5en.pdf>



чтобы разведывательный орган в структуре министерства обороны ограничивался только аналитическими целями.<sup>50</sup>

Что касается реформирования правоохранительных и разведывательных органов, недавняя тенденция, связанная с моно-фокусом на кажущихся террористических угрозах – феномен, с которым восточноевропейские и другие страны сталкивались с шестидесятых по девяностые годы прошлого тысячелетия параллельно с другими условными угрозами – в некоторых случаях привела к всеобщему напряжению в связи с прослушиванием разговоров, дублированием ролей, нарушением основных свобод и прав человека. В таких обстоятельствах множество международных и региональных организаций составили инструкции по обеспечению защиты гражданских свобод в демократических государствах.<sup>51</sup>

Кроме того, общей чертой всех современных программ, касающихся управления сектором безопасности, является включение гендерного во-

50 Относительно контроля над службами безопасности см. ред. Ганс Борн и Айдан Уиллс «Контроль над разведывательными службами. Практическое руководство» (Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, // Geneva: Agincourt Press, 2012), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Overseeing-Intelligence-Services-A-Toolkit>, также Айдан Уиллс «Демократический и эффективный контроль над национальными службами безопасности» (Aidan Wills, 'Democratic and Effective Oversight of National Security Services', *Issue Paper*, Council of Europe, May 2015), доступно по ссылке: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper\(2015\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper(2015)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383), а также Ганс Борн и Иан Ли «Делаем разведку прозрачной» (Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable* // DCAF-University of Durham, Parliament of Norway, 2005) доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Making-Intelligence-Accountable>. См. также: «Доклад специального докладчика о содействии и защите прав человека и фундаментальных свобод во время борьбы с терроризмом», Мартин Шайнин: Сборник надлежащей практики по правовым и институциональным структурам и мероприятиям, гарантирующим уважение прав человека разведывательными органами во время борьбы с терроризмом, включая контроль над ними» ('Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight', 17 May 2010, A/HRC/14/46), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Project/UN-Compilation-of-Good-Practices-on-Intelligence-Services-and-their-Oversight>. Сравнительные данные по Европе см. «Парламентский контроль над органами безопасности и разведки в Европейском Союзе» (*Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, (European Parliament: 2011), по ссылке: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

51 См., например, ОБСЕ- БДИПЧ «Борьба с терроризмом, защита прав человека. Руководство» (OSCE-ODIHR, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, (ODIHR: Warsaw, 2007) по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/29103>



проса в политику и практическую деятельность органов безопасности, что гарантирует удовлетворение потребности в безопасности всем категориям граждан. Выдвижение гендерного вопроса на передний план в секторе безопасности обеспечивает взаимодействие органов безопасности со всеми без исключения гражданами, гарантируя увеличение эффективности предоставления услуг получателям. У каждого поставщика есть свой особый гендерный вопрос, который необходимо решить. Иногда для этого требуется получить специальные знания и возможности.<sup>52</sup>

## **ЭЛЕМЕНТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ**

Верховенство демократии в секторе безопасности можно разделить на два больших элемента. Первый – осуществление контроля, управления и руководства органами в сфере безопасности со стороны исполнительной власти, демократических институтов, гражданского общества и средств массовой информации; второе – собственно структуры управления и руководства внутри сектора безопасности.

---

52 Интервью по всем аспектам гендера и управления сектором безопасности, а также вводным обучающим инструментам см. ред. Меган Бастик и Кристин Валасек «Гендер и реформа сектора безопасности. Практическое руководство» (Megan Bastick & Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, (DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit>; см. также: ред. Меган Бастик «Руководство по самооцениванию в гендерных вопросах для полиции, вооруженных сил и органов юстиции» (Megan Bastick (ed.), *Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector*, (DCAF, 2011) по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Self-Assessment-Guide-for-the-Police-Armed-Forces-and-Justice-Sector>; ключевые вопросы контроля см. Меган Бастик «Интеграция гендерных вопросов во внутриведомственный контроль в полиции» (Megan Bastick, *Integrating Gender into Internal Police Oversight*, (DCAF & OSCE ODIHR 2014), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-Gender-into-Internal-Police-Oversight>; Меган Бастик «Интеграция гендерных перспектив во внутриведомственный контроль над вооруженными силами» (Megan Bastick, *Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces*, (DCAF & OSCE ODIHR, 2014), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-a-Gender-Perspective-into-Internal-Oversight-within-Armed-Forces>, и Меган Бастик «Интеграция гендерных вопросов в контроль над сектором безопасности, осуществляемый институтами омбудсмена и национальными институтами по правам человека» (Megan Bastick, *Integrating Gender into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*, (DCAF & OSCE ODIHR, 2014), <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-Gender-into-Oversight-of-the-Security-Sector-by-Ombuds-Institutions-National-Human-Rights-Institutions>

## **1. Внешнее управление органами безопасности**

Внешнее управление органами сектора безопасности определяется наличием множества заинтересованных сторон, активное сотрудничество которых обеспечивает открытое обсуждение данных о влиянии политики и процедур безопасности и последующее внесение надлежащих изменений. Каждая группа субъектов контроля выполняет отдельные, но взаимодополняющие функции по управлению.

### **1.1. Исполнительная власть**

Исполнительная власть определяет стратегическое направление управления сектором безопасности, а также создает контролирующую структуру через демократически избранное правительство. Исполнительная власть может инициировать и возглавлять внедрение существенных изменений в обеспечение эффективной и оперативной безопасности, определяя направление политики в секторе безопасности в целом. Также исполнительная власть играет роль в управлении органами безопасности и осуществляет функции межведомственного управления и контроля. В конечном счете, юридическая и политическая ответственность за результаты работы органов сектора безопасности лежит исключительно на исполнительной власти.

Ее роль также включает финансовый контроль во время формирования бюджета и контроля затрат (включая элементы сектора безопасности); обеспечение прозрачной структуры управления финансами; непосредственный контроль над политикой и практическими аспектами деятельности сил безопасности (включая необходимость проверять осуществление внутренних элементов контроля линейными министерствами); прилагать усилия для вовлечения ранее игнорируемых или маргинальных социальных групп, например, определив приоритеты по правам женщин и детей, этнических меньшинств или установив необходимость заниматься вопросами незащищенности определенных городских или сельских территорий. Такие процедуры должны быть прозрачными и способствовать участию граждан в управлении безопасностью.

### **1.2. Парламентский контроль и законодательное управление**

Роль парламентского контроля в секторе безопасности относится к роли демократически избранной законодательной власти (например, ассамблеи или парламента), которая будет осуществлять контроль и мониторинг за политикой и практическими аспектами деятельности в секторе безопасно-

сти. В более широком смысле, парламентский контроль – это критический элемент законодательного контроля в секторе безопасности.<sup>53</sup>

Роль парламентов и парламентских комитетов многогранна: определение правовых рамок политики и практических аспектов безопасности; мониторинг, обсуждение и формирование политики и процедур на пленарных заседаниях и в специализированных комитетах, включая не только контроль в сфере обороны, правоприменения и разведки, но и комитеты по защите прав человека, аудиту, бюджету и финансам; утверждение, разработка или отклонение политики, законов и бюджетов; участие в процессе назначения на высшие посты в органах безопасности для минимизации политического вмешательства. Такая деятельность предполагает наличие определенного уровня мотивации, целенаправленных действий и заинтересованности парламентариев.

---

53 Ганс Борн, Филипп Флури, Андерс Джонссон «Парламентский контроль над сектором безопасности. Принципы, механизмы и практические аспекты» Руководство для парламентариев № 5 (Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians No. 5, (Geneva, 2003), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>. Для НАТО и стран-партнеров НАТО см. также ред. Ганс Борн, Филипп Х. Флури «Контроль и руководство. Актуальность парламентского контроля над сектором безопасности» (Hans Born, Philipp H. Fluri, Simon Lunn (eds.), *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, (Geneva, 2003) по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector-and-its-Reform>, и второе издание (Женева-2010), доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector>. По вопросам контроля над разведывательными службами см. ред. Ганс Борн и Айдан Уиллс «Контроль над разведывательными службами. Практическое руководство» (Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* // Geneva: DCAF, 2012), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Overseeing-Intelligence-Services-A-Toolkit>, а также Ганс Борн и Иан Ли «Делаем разведку прозрачной» (Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable* // DCAF-University of Durham, Parliament of Norway, 2005) по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Making-Intelligence-Accountable>. Детальное руководство по работе комитета и по другим вопросам см. Теодора Фюор «Полномочия парламента в управлении безопасностью» (Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Governance*, (Geneva, 2011), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Powers-in-Security-Sector-Governance>. Общие положения см. Управление по продвижению парламентской демократии «Парламентский контроль над сектором безопасности» (Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, (European Parliament: OPPD, 2013), [http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page\\_1/Oversight-web.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/Oversight-web.pdf)

Реализация одной или всех из указанных мер может также послужить катализатором изменений в секторе безопасности: как только парламентарии подчеркнут публично или в частном порядке определенную задачу, связанную с контролем, ей, как правило, отдается больший приоритет в правительстве, органах и в секторе безопасности в целом.

И, наконец, важное значение имеет существование тщательно разработанной законодательной базы по осуществлению контроля и управлению органами безопасности. Кроме того, такая база должна соответствовать международным обязательствам и общепринятым правам человека. Тщательная работа над проектами законов, внесение в них изменений, а также принятие или отклонение таких законов – основная обязанность парламентов. Без такой согласованной законодательной деятельности уровень контроля на общегосударственном уровне становится в целом менее эффективным.

### **1.3. Судебная ветвь власти**

Органы сектора безопасности и их сотрудники должны быть подотчетны в своих действиях независимой судебной власти. В зависимости от установившихся традиций правовых систем, соответствующие действия в судебной сфере могут включать: перспективный и ретроспективный пересмотр и разрешение определенных операций по безопасности; судебные расследования правонарушений, совершенных сотрудниками органов безопасности; судебное преследование персонала сектора безопасности за нарушение гражданского и уголовного законодательства, а также применимого международного законодательства; ведение судебной практики путем толкования законов, влияющих на национальную безопасность.

У большинства военных служб есть внутренние военные трибуналы, поддерживающие внутреннюю дисциплину, связанную с мелкими правонарушениями и нарушением внутренних правил и положений, полномочия таких трибуналов определяются исключительно национальным законодательством. Для обеспечения подчинения военных трибуналов гражданской судебной системе национальные правовые системы могут рассматривать тяжкие уголовные преступления, совершенные сотрудниками органов безопасности, в соответствии с национальным законодательством. Несоблюдение такого разделения может

привести к возникновению конфликтов на границе компетенций гражданских и военных органов.<sup>54</sup>

#### **1.4. Независимые контролирующие органы**

Независимые органы, наделенные специальными контрольными полномочиями, могут играть важнейшую роль в управлении сектором безопасности. Такие органы включают национальные органы по защите прав человека, институты уполномоченного по правам человека, национальные этические комитеты, органы по борьбе с коррупцией, генеральных ревизоров, независимые механизмы по контролю соответствия требованиям, а также другие специализированные органы экспертного контроля (например, контроль в разведывательной сфере).

Омбудсмен, также именуемый «институты омбудсмена», может выполнять, в своем узком сегменте, и функции мониторинга, контроля, арбитража и расследования в военных и правоохранительных органах, а также в разведывательной сфере.<sup>55</sup> В некоторых странах Генеральный ревизор может иметь подобную функцию в секторе безопасности.<sup>56</sup> В целом, любая страна, где институт омбудсмена занимается вопросами прав человека, может столкнуться с необходимостью контроля над сектором безопасности и его органами.

- 
- 54 См., например, Иан Ли «Контроль и наставничество исполнительной, законодательной и судебной властей над сектором безопасности», ред. Иден Коул, Керстин Эпперт и Катрин Кинзелбах «Государственный контроль и руководство в секторе безопасности» (Ian Leigh, 'Executive, Legislative and Judicial Oversight and Guidance over the Security Sector', in Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach (eds.), *Public Oversight of the Security Sector*, (Bratislava: Valeur for UNDP, 2008), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>. См. также УНП ООН «Справочник по воспитанию добропорядочности и повышению компетенции в судебной системе» (UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, (New York: UN, 2011) по ссылке: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf)
- 55 Ред. Иден Коул и Катрин Кинзелбах «Контроль и расследования в секторе безопасности» (Eden Cole and Katrin Kinzelbach (eds.), *Monitoring and Investigating the Security Sector*, (Bratislava: Renesans for UNDP, 2007) по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Monitoring-and-Investigating-the-Security-Sector>
- 56 Ганс Борн и Иан Ли «Руководство по правам человека и фундаментальным свободам для личного состава вооруженных сил» (Hans Born and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, (ODIHR & DCAF, 2008) по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Handbook-on-Human-Rights-and-Fundamental-Freedoms-of-Armed-Forces-Personnel>; также Бенджамин Бакленд и Вильям Макдермотт «Институты омбудсмена для вооруженных сил. Руководство» (Benjamin Buckland and William McDermott, *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook*, (DCAF 2012), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>

Функции таких независимых органов могут включать мониторинг политики и практических аспектов безопасности, независимые расследования, выдачу обязательных и необязательных для выполнения рекомендаций по вопросам подотчетности, политики и практической деятельности, совокупным данным по жалобам и случаям злоупотребления доверием, а также открытые доклады по результатам контроля и проверкам соответствия требованиям. Такой независимый мониторинговый контроль очень важен для усиления доверия заинтересованных лиц, а также для обеспечения постоянного диалога и сотрудничества между демократическими институтами, сектором безопасности и гражданским обществом по вопросам управления безопасностью. Структурированная и систематизированная отчетность и документация по органам безопасности может стать эмпирической базой для реформ на национальном и региональном уровнях.

Точно таким же образом независимые институты контроля, в зависимости от конкретной компетенции, имеют все необходимое для того, чтобы давать рекомендации по улучшению порядка обеспечения безопасности и соблюдению прав человека органами безопасности.

### 1.5. Гражданское общество

Привлечение организаций гражданского общества (далее – ОГО, а также их ассоциации, неправительственные организации (НПО) и общественные группы) к вопросам безопасности помогает обычным людям участвовать в процессах принятия решений и управления в секторе безопасности.<sup>57</sup>

ОГО также могут принимать активное участие, осуществляя мониторинг политики и деятельности в секторе безопасности влияющих на лиц, интересы которых они призваны защищать, а также отстаивая подходящие решения. Сотрудничество ОГО с парламентом также важно для обеспечения соблюдения принципа верховенства права в секторе безопасности путем предоставления информации по текущему климату в сфере безопасности, нарушениям прав человека или посредством предоставления экспертных заключений по контролю в бюджетной сфере на заседаниях комитета.

ОГО также могут способствовать достижению согласия на межсоциальных уровнях по политическим приоритетам в области безопасности путем

---

57 Более детальную информацию см. ред. Иден Коул, Керстин Эпперт и Катрин Кинзелбах «Общественный контроль над сектором безопасности» (Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach (eds.), *Public Oversight of the Security Sector*, (Bratislava: Valeur for UNDP, 2008), по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>

повышения уровня информированности общественности о вопросах безопасности. Кроме того, у специализированных ОГО, например, женских организаций, будут появляться свои отдельные представления и аналитические выводы по поводу угроз и злоупотреблений относительно их целевых групп, а также более широкое понимание восприятия обществом сектора безопасности и отчетов о нарушениях. В целом ОГО могут осуществлять критически важную функцию диалога и сотрудничества, объединяя граждан, демократические институты и органы сектора безопасности для решения задач по обеспечению безопасности.

### **1.6. Средства массовой информации**

Средства массовой информации могут способствовать управлению институтами безопасности при помощи журналистских расследований и предоставления платформ для обмена информацией и обсуждения вопросов безопасности, к которым есть доступ у всех заинтересованных лиц. Организовывая расследования и делая репортажи о злоупотреблениях в органах безопасности и правосудия, средства массовой информации могут помочь применить к нарушениям механизмы прозрачности и подотчетности, а также системы управления и руководства. Печатные и электронные медиаресурсы также могут освещать деятельность организаций гражданского общества в сфере институтов безопасности, а также уровень обеспечения безопасности в обществе. Посредством журналистских расследований они могут сыграть свою роль, поддерживая принципы добропорядочности в судебной системе, выполняя функцию блюстителя порядка, публикуя статьи о случаях коррупции и злоупотребления полномочиями.

## **2. Гражданское руководство и внутреннее управление органами безопасности**

Для эффективного управления сектором безопасности крайне важно обеспечить, чтобы механизмы руководства и внутреннего управления всех органов сектора безопасности:

- соответствовали ценностям и законодательным нормам общества, в котором они обеспечивают общественную безопасность;
- соблюдали международные принципы и стандарты по правам человека;
- являлись достаточными для того, чтобы гарантировать общественную безопасность;
- имели в штате гражданских специалистов.



Эффективное внутреннее управление включает использование взаимодополняющих горизонтальных и вертикальных управленческих структур. Уровень прозрачности таких внутренних управленческих действий также влияет на легитимность институтов безопасности для населения в целом. Органы безопасности, чуткие к общественным нуждам, как правило, прозрачны; органы, безразличные к общественным нуждам, – непрозрачны. В данном разделе описываются ключевые вопросы институционального управления.

## **2.1. Структура управления институтами безопасности**

### **2.1.1. Стратегическое направление и управление на уровне секторов**

Как уже отмечалось в первом разделе, исполнительная власть должна обеспечить четкие руководящие и стратегические направления для управления органами безопасности, руководства, в которых будут четко обозначены сферы ответственности по секторам для каждого субъекта обеспечения безопасности. Обеспечение общественной безопасности должно стать четкой целью и доминирующим требованием к каждому институту безопасности. Порядок управления в каждом органе сектора безопасности и соответствующих министерствах должен отображать эти цели, связанные с ними политику и долгосрочное планирование.

### **2.1.2. Политика стратегической безопасности**

Политика стратегической безопасности должна быть определена на общегосударственном уровне избранными представителями правительства страны. Как правило, основным документом является государственная политика в сфере безопасности, на основании которой разрабатываются стратегии для правоохранительных органов, армии и разведки. Определение политики стратегической безопасности в конечном итоге влияет на формирование исходных человеческих и финансовых ресурсов относительно других социально-экономических инициатив, инициатив по борьбе с бедностью и по развитию. Данная стратегическая политика позволяет соответствующим органам безопасности определить собственные секторальные приоритеты, разработать реформы, стратегии участия и внедрения.

### **2.1.3. Правовая основа**

Правовая основа для функционирования министерств, управлений и институтов безопасности должна быть разработана в соответствии с надлежащим международным опытом и обеспечивать соответствие принципу верховенства права. Законодателям следует четко определить роль и полномочия



каждого органа безопасности, описать процедуры утверждения административных и оперативных действий, определить сферы применения внутренних правил и процедур, убедиться в наличии инструментов для других заинтересованных лиц, принимающих участие в работе органов безопасности и их контроле, а также обеспечить ответственность сотрудников органов безопасности перед законом за совершенные ими действия. Кроме того, правовые основы должны способствовать доступу общественности и демократических институтов к информации.

## **2.2. Внутреннее управление органами безопасности**

Институтам сектора безопасности необходимы сильные и здоровые внутренние системы управления, которые могли бы гарантировать эффективную работу, предотвращение коррупции и неэффективного использования ограниченных финансовых и человеческих ресурсов.

### **2.2.1. Управление кадровыми ресурсами**

Прозрачное и эффективное управление кадровыми ресурсами является надежной основой для профессионального роста сотрудников органов сектора безопасности, гражданского руководства и гражданского персонала. Поощрение соответствующими министерствами и управлениями эффективного управления кадровыми ресурсами включает программы обеспечения прозрачной оплаты труда, повышения по службе и профессионального развития, создание полных баз данных по управлению персоналом, прием на работу с учетом заслуг и профессиональных качеств, в соответствии с системами оценивания продуктивности, а также разработку эффективной системы оплаты труда.<sup>58</sup> Также необходимо приложить все усилия для увеличения количества женщин в секторе безопасности, а также для их удержания и продвижения по службе.

### **2.2.2. Управление финансовыми ресурсами**

Управление финансовыми ресурсами основывается на предпосылке, что сектор безопасности регулируется теми же принципами управления общественным сектором, что и другие сферы. Для обеспечения доступности и соответствия другим правительственным приоритетам и стратегиям, бюд-

---

58 «Оборонный менеджмент: Ознакомление», ред. Хари Букур-Марку, Филипп Флури, Тодор Тагарев (Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, *Defence Management: An Introduction*, // Sofia: Procon, 2009) доступно по ссылке: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Management>

жетная политика должна быть прозрачной. Управление финансовыми ресурсами должно основываться на прозрачных и подотчетных системах закупок. Необходимо разработать эффективные системы аудита, а также усовершенствованные системы финансового планирования и управления не только в министерствах, но и в административных подразделениях самих органов сектора безопасности.<sup>59</sup>

### 2.2.3. Борьба с коррупцией и воспитание добропорядочности

Ключевым вопросом объединения подходов к управлению кадровыми и финансовыми ресурсами является необходимость сильной антикоррупционной структуры. Вызовы, связанные с обеспечением прозрачности и борьбой с коррупцией в сфере обороны, часто стоят не только перед странами переходного периода, но и уже установившимися демократии. Программа по воспитанию добропорядочности предлагает передовой опыт и меры по борьбе с коррупцией.<sup>60</sup>

### 2.2.4. Институционное и программное руководство

Административное и программное управление может улучшить уровень подотчетности и способствовать соблюдению профессиональных правил и норм. Эффективное руководство на уровне административных подразделений, управлений и министерств необходимо подкреплять программами и планами, отражающими национальные приоритеты и доступные ресурсы. Нужны механизмы противостояния злоупотреблениям во власти, а также механизмы противодействия коррупции и дисциплинарные взыскания. Необходимо определить и внедрить алгоритмы внутренней подотчетности.

---

59 См., например, ДКВС и ПРООН. Также Всемирный банк, Обзор расходов в секторе безопасности. Сборник материалов (выйдет в 2016 г.) обзор по ссылке: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326399585993/8366509-1335465281364/SecurityExpenditureReviewSourcebook.pdf>

60 См. ред. Тодор Тагарев «Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в оборонном секторе» (Todor Tagarev (ed.), *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence* // Sofia: Procon, 2010) <http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence> также Марк Пиман, Энн-Кристин Вегенер «Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в секторе обороны и безопасности: 20 практических реформ» (Mark Pyman, Anne-Christine Wegener, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms* // Transparency International DSP: 2011), <http://archive.ti-defence.org/publications/88-building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-and-security--20-practical-reforms>

### **2.2.5. Правила и процедуры**

Каждому институту безопасности нужен четкий набор выполнимых правил и процедур, который бы регулировал поведение персонала. Поскольку сотрудники служб безопасности относятся к юрисдикции судов по уголовным и гражданским делам, внутренние нормы и правила предусматривают дисциплинарные взыскания за административные правонарушения или невыполнение правил внутреннего распорядка (в соответствии с военным правом).

### **2.2.6. Кодексы корпоративной этики**

Институты сектора безопасности должны соблюдать кодексы корпоративной этики, составленные на национальном и международном уровнях. На работу органов сектора безопасности влияет множество кодексов поведения, регулирующих вопросы добропорядочности и борьбы с коррупцией, кодексов этики сотрудников правоохранительных и разведывательных органов. Поскольку кодексы поведения не являются заменой правил, процедур, гражданского или уголовного законодательства, они могут способствовать повышению уровня прозрачности и подотчетности, а также пониманию уровня деликатности обязательств и обязанностей профессиональной работы в сфере безопасности. Таким образом, они также должны быть ясными и понятными для широкой общественности.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Эффективный контроль над сектором безопасности зависит от полномочий и возможностей демократических институтов и лиц, заинтересованных в вопросах осуществления контроля. Парламентарии занимают уникальное место катализатора обсуждения вопросов, связанных с контролем, продвижения необходимых реформ и мониторинга качества работы в области безопасности, что может иметь положительное влияние и на политику, и на практику. У каждой группы есть как отдельные, так и общие функции. Это в равной степени относится к демократическим институтам (парламентам/законодательным органам, органам правосудия), правительству, органам сектора безопасности, независимым контролирующим органам (институтам омбудсмена), гражданскому обществу и средствам массовой информации. Обеспечивая взаимодополнение структур внутреннего и внешнего управления, можно со значительно большей вероятностью гарантировать безопасность, сохраняя при этом прозрачность и подотчетность политики и практической деятельности в секторе безопасности.

## ГЛАВА ТРЕТЬЯ:

# РОЛЬ ПАРЛАМЕНТОВ

**Ганс Борн**

*Заместитель руководителя научно-исследовательского отдела ДКВС<sup>61</sup>*

### **ВВЕДЕНИЕ**

Разделение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти – основа современных демократических систем. Парламенты действуют как посредники между правительством<sup>62</sup> и народом. Парламенты представляют голос общественности и играют важнейшую роль в защите прав и безопасности общества. Управление сектором безопасности – одна из таких ролей парламентариев. Ни одна сфера, ни один правительственный орган не может быть освобожден от парламентского контроля. Он охватывает все элементы сектора безопасности. Четкое разделение полномочий и обязанностей определяет способность парламента к эффективной работе. Суверенные государства как средство обеспечения общественных благ и безопасности являются определяющим фактором возможности граждан жить без страха. У парламента есть три основные функции:

1. Законодательная функция: рассмотрение, внесение изменений, разработка проектов и принятие законов.
2. Бюджетная функция: утверждение, отклонение или внесение изменений в бюджет, включая статьи бюджета, относящиеся к сектору безопасности.
3. Функция контроля: Контроль над сектором безопасности.

Данная глава поясняет роль парламента в надлежащем управлении сектором безопасности, что включает все органы обеспечения безопасности: оборонные ведомства, правоохранительные органы, полицию, вооружен-

---

61 Автор благодарит Лидию Амберг и Идена Коула за помощь в создании данной главы.

62 Термин «Правительство» имеет разные значения в разных странах. В данной статье он касается высшего политического уровня, то есть президента, премьер-министра и министров, а также их соответствующих департаментов.

ные силы, пограничные войска, военизированные формирования, разведывательные органы и частные охранные организации. Поэтому используется термин «сектор безопасности», а не «сектор обороны», поскольку армия – всего лишь одна из структур, обеспечивающих безопасность.

В рамках надлежащего управления в секторе безопасности применяются три общие парламентские функции. К ним относятся: принятие соответствующей законодательной базы для функционирования сектора безопасности, утверждение, отклонение или внесение изменений в бюджет сектора безопасности, а также контроль над сектором безопасности и его тщательная проверка. Роль парламента в надлежащем управлении сектором безопасности не является самоцелью. В целом, основной принцип парламентского контроля – это обеспечение подотчетности правительства и поддержание баланса между безопасностью и свободой, путем объединения целей, стратегий и процедур сектора безопасности с целями, стратегиями и процедурами политического руководства. Во многих странах наибольшую обеспокоенность вызывает не страх военной интервенции, а объединение целей безопасности с политическими целями.

## **АКТУАЛЬНОСТЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ**

Многие парламенты (особенно в тех странах, где демократия еще не функционирует нормально или только формируется и крепнет) сталкиваются с трудностями в понимании сложности сектора безопасности, получая и оценивая соответствующую военную информацию. Кроме того, парламенты с еще неокрепшим демократическим режимом также сталкиваются с новыми сложными вызовами, такими как осуществление парламентского контроля над новыми видами военных миссий или политикой безопасности и обороны на международном уровне. Все эти проблемы усложняются еще и нехваткой специалистов в аппарате парламента и образования в сфере безопасности и обороны.

После окончания холодной войны и последующих конфликтов на Западных Балканах, в Европе вопрос демократического парламентского контроля над вооруженными силами переживает период возрождения. Во-первых, отмена обязательного призыва в армию в некоторых европейских странах (Нидерланды, Бельгия, Франция, Италия, Испания, Португалия) после окончания холодной войны вызвала критическую полемику по вопросам демократического контроля над вооруженными силами. Многие эксперты опасаются, что демократический контроль над наемной армией будет более сложным в сравнении с контролем над армией, комплектуемой по призыву.

Во-вторых, на протяжении последних десяти лет все европейские страны были втянуты в процесс сокращения вооруженных сил, и это способствовало расширению как географических задач, так и задач, связанных с вооруженными силами, принимающими участие в миротворческих миссиях. Эти процессы реструктуризации и сокращения войск привели к уменьшению затрат на военные нужды, что увеличило давление на военно-политические отношения.

В-третьих, так как военная деятельность играет важную роль на международном уровне, то и демократический парламентский контроль над международным сотрудничеством и военными структурами также приобретает большое значение. Это особенно справедливо для небольших стран-участниц ЕС и НАТО.

В-четвертых, существует требование таких международных организаций, как НАТО и ОБСЕ, относительно посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы по реформированию военно-политических отношений на демократических принципах. Без демократизации военно-политических отношений эти страны не могут стать членами НАТО и ЕС (в соответствии с Копенгагенскими критериями). Более того, в большинстве переходных обществ политико-демократической реформе предшествовала реформа сектора безопасности. Перед реформированием сектора безопасности переходные общества приняли новые конституции, предоставили полномочия законодательной власти и ввели гражданский, а затем и министерский контроль над вооруженными силами, который осуществляется демократически избранными гражданскими министерствами. Это стало важным шагом, так как сектор безопасности следует реформировать демократическим способом, отвечающим требованиям общества, а не только функциональным потребностям вооруженных сил.

В-пятых, тогда как установившиеся демократии, столкнувшись с угрозами безопасности в течение последнего десятилетия, приняли и расширили некоторые парламентские полномочия, переходные демократии и/или поставторитарные государства, находящиеся в процессе фундаментальной трансформации, столкнулись с еще более масштабным вызовом: необходимость полного переопределения и исправления своих институтов, включая основополагающие реформы в секторе безопасности. Например, демилитаризация полиции оставалась нерешенной задачей более чем целое десятилетие. Другую сложность представляла реформа разведывательных служб, которые иногда продолжали вмешиваться во внутреннюю политику даже в странах, уже ставших членами НАТО. Некоторые демократии стол-

кнулись с проблемой повторной милитаризации полиции в результате роста возможностей общественной полиции.

И, наконец, недавние случаи нарушения территориального суверенитета и перекраивания установленных границ в некоторых частях Европы поставили парламенты перед фундаментальным вызовом реформирования оборонного потенциала и контроля над стратегиями обеспечения безопасности. Вместе с тем, при решении этой задачи необходимо учитывать намерения некоторых участников и партнеров НАТО ликвидировать демократию и перейти к неоавторитарному политическому управлению и полицейскому государству (иногда упоминается некоторыми правительствами как «либеральная демократия»). Такое развитие событий только подчеркивает необходимость непрерывного, хорошо информированного парламентского контроля над вопросами сектора безопасности. Не в последнюю очередь в связи с тем, что сектор безопасности теряет возможность защищать демократии от внешних угроз или используется как инструмент неоавторитарными лидерами.

## **ВАЖНОСТЬ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ РОЛИ ПАРЛАМЕНТОВ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ**

Основная роль парламента – представление общественного мнения и внесение предложений относительно политики национальной безопасности, определение приоритетов, внесение изменений в существующее законодательство, а также предложений по новым законам. В демократических странах парламенты играют еще одну важную роль – они обеспечивают выполнение службами безопасности своих функций в соответствии с национальным и международным законодательством. Институты сектора безопасности, работающие прозрачно с соблюдением подотчетности, являются жизненно важными для обеспечения уважения к демократическим принципам и предотвращения нарушений прав человека. Защищая национальную безопасность и в то же время обеспечивая функционирование институтов сектора в соответствии с демократическими стандартами. Все это важные элементы хорошо работающей демократии. Также парламенты отвечают за осуществление контроля и утверждение расходов в секторе безопасности, участвуют в принятии важнейших решений, например, о введении чрезвычайного положения или объявлении войны.

При этом важно различать демократический и гражданский контроль. Гражданский контроль выступает предпосылкой к демократическому кон-

тролю. Тем не менее, самого по себе его недостаточно. Этому нас научили принципы авторитарных режимов двадцатого века. Например, Гитлер и Сталин имели идеальный гражданский контроль над своими армиями, однако такие формы контроля далеки от желаемого в демократическом обществе. Таким образом, парламент играет важнейшую роль в защите демократической составляющей контроля над сектором безопасности. Подводя итог, актуальность роли парламентов состоит в обеспечении:

1. Прозрачного и подотчетного сектора безопасности.
2. Эффективного использования государственных средств органами сектора безопасности.
3. Демократического контроля, а значит демократической легитимности сектора безопасности.

## **ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД МОЛОДЫМИ ДЕМОКРАТИЯМИ**

Переход бывших авторитарных государств к демократии – это часто медленный процесс, вовлекающий огромное количество действующих лиц и требующий огромного опыта. Как правило, парламенты молодых демократий сталкиваются с различными вызовами, включая нехватку надлежащего потенциала, штата и ограниченный доступ к информации. Каждый демократический процесс имеет собственный набор задач и должен рассматриваться отдельно. Однако можно выделить три большие группы задач<sup>63</sup>:

Основной задачей парламентов поставторитарных государств является институциональная трансформация и переопределение отношений между государством и обществом. В авторитарных системах у парламентов, как правило, нет функции управления сектором безопасности. Для эффективного выполнения обязанностей парламентарии должны включить в процедуру контроля и реформирования такие фундаментальные принципы демократических систем, как права человека, терпимость, подотчетность и прозрачность. Отсутствие внутренней и внешней подотчетности и контроля в авторитарных режимах требует переопределения всей политической

---

63 См. Офис по продвижению парламентской демократии «Парламентский контроль над сектором безопасности» (Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament, 'Parliamentary oversight of the security sector', XXXXX 2013, pp 50-61) [http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page\\_1/Oversight-web.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/Oversight-web.pdf)



системы для последующего внедрения демократических стандартов. Упрочение демократии включает также обучение парламентариев тому, каким образом они могут активно участвовать в процессе принятия решений и правовой реформе, как осуществлять контроль над государственными расходами, гарантировать равенство перед законом, наращивать потенциал в секторе безопасности и наилучшим образом использовать существующие знания, контролируя и защищая работу гражданского общества.

Еще одной задачей парламентариев является понимание своей роли в управлении сектором безопасности, что сюда входит и как это может положительно повлиять на процесс демократизации. Члены оппозиции в авторитарных и неавторитарных странах часто являются жертвами нарушений прав человека со стороны государства. Поэтому для парламентариев переходных стран очень важно понять не только свои новоприобретенные роли и полномочия, но и средства искоренения эндемических неавторитарных практик. Этот процесс может быть долгосрочным, поскольку он требует изменения образа мышления и действенного контроля.

В-третьих, парламентарии в новых демократиях должны иметь возможность в полной мере реализовать предоставленные им полномочия. Очень важно, чтобы они могли воспользоваться растущими возможностями управления в секторе безопасности. У них должен быть достаточный (и хорошо обученный) штат и доступ к информации. Чиновникам необходимо предложить возможности для профессионального развития, ведь они должны в полной мере понимать свои обязанности и эффективно выполнять возложенные на них функции.

Таким образом, эффективный процесс реформирования, как правило, начинается с внесения изменений в существующую конституцию или принятия новой. Во-вторых, пересматриваются, изменяются или разрабатываются новые законы, определяющие положение и структуры институтов сектора безопасности. Все эти важные задания возлагаются на парламент. Другой его важной функцией является участие в определении оборонного бюджета. Специальные парламентские комитеты (Комитет по обороне, Бюджетный и Финансовый комитеты, Комитет по распределению государственных средств) собирают нужную информацию и оценивают приоритеты расходов, осуществляют контроль над затратами в сфере безопасности и могут проводить расследования для проверки надлежащего использования бюджетных средств и выявления ненужных расходов или нецелевого использования ресурсов.

## УЧИМСЯ ПО ЛУЧШЕМУ ОПЫТУ

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

- **Контекстуальность**

Все мировые практики парламентского контроля можно упростить до нескольких ключевых принципов лучшего опыта. Парламентский контроль над сектором безопасности – это обязательное условие демократии, ведь ни одна сфера правительственной политики и ни одно действие не должно быть скрыто от демократического общества.

- **Политическая воля парламентариев**

Парламентский контроль во многих странах является ограниченным из-за недостаточной парламентской организации, аппарата и опыта. Лучший опыт, как будет подчеркнуто в следующем разделе, показывает, что парламенты сталкиваются с этими проблемами на пути к осуществлению эффективного контроля. При этом еще одним важным фактором, влияющим на эффективность контроля, является готовность парламентариев решать дискуссионные вопросы.

До тех пор, пока избранные представители не возьмут на себя обязательства и не проявят политическую волю, чтобы заставить правительство быть им подотчетным, ни одна конституционная власть, ни ресурсы, ни наилучший опыт не сделают парламентский контроль эффективным. Если парламентарии не желают использовать свои полномочия, чтобы тщательно изучить работу правительства, то от конституционной или другой юридической власти будет мало пользы.

Парламентарии могут быть не заинтересованы в тщательном контроле над сектором безопасности по многим причинам. Наиболее важная из них – политика партии. В большинстве случаев парламентские политические партии, представленные 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 – некоторые парламентарии могут считать, что электорату неинтересен сектор безопасности. Так как парламентарии прилагают усилия, чтобы быть избранными или переизбранными избирателями, они обращают свое внимание на такие сферы, как занятость

населения, благосостояние, проблемы пенсионной системы или просто стоимость хлеба или бензина.

Важнейшим элементом парламентского контроля является необходимость преодоления перечисленных тенденций, занимающих не последнее место в предупреждении вероятности политических скандалов, вызванных ненадлежащим контролем.

- **Значение понятия «контроль»**

Существует множество различных слов, чтобы обозначить роль парламента в секторе безопасности. Первое понятие – это слово «контроль (надзор)», под которым подразумевается осуществление контроля над деятельностью правительства и определение широкого спектра соответствующих правил, в рамках которых работает правительство и его институты. Второе понятие — это «надлежащее управление», которое относится к целой системе демократического управления сектором безопасности, где парламенту следует играть важную роль. Третье понятие – «контроль» – чаще всего употребляется в английском языке и имеет более широкое значение. В английском языке «контролировать» означает «править», «сообщать» и даже «управлять» и является противоположным слову «проверять». Каждое понятие имеет свои преимущества: «надзор» означает широкий подход, «надлежащее руководство» относится к систематическому подходу, а «контроль» – влиятельный подход, который используется парламентом для управления сектором безопасности. Для объединения этих различных концепций начали широко употреблять термин «контроль (надзор)», поскольку «управление» имеет гораздо более широкое значение (и относится ко всей политической системе), а «контроль» может иметь более узкую коннотацию и относиться просто к «проверке».

Каждое понятие представляет специфическую и отдельную политическую систему или культуру. В контексте парламентского контроля необходимо осознать «линию разграничения» 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 также важна и для отношений между политическим и военным руководством. Эти две группы не следует рассматривать как соперников с антагонистическими целями. Наоборот, политическое и военное руковод-

ство нуждаются в помощи друг друга, так как хотят достичь эффективной политики безопасности, которая бы отвечала и потребностям военных, и требованиям общества. Вот почему демократический контроль не только означает команды и приказы, но также включает диалог и сотрудничество между политическим руководством и военными. Это сотрудничество должно ориентироваться на доверие, открытость, толерантность и учет точки зрения каждой из сторон.

Таким образом, парламент играет важную роль, гарантируя демократический принцип контроля над сектором безопасности.

## **ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: ЛУЧШИЙ ОПЫТ**

Основными функциями парламентского контроля являются следующие:

- защита прав и свобод граждан путем выявления и предупреждения нарушений со стороны правительства;
- обеспечение прозрачной работы правительства;
- гарантия того, что правительство будет отвечать за нецелевое использование налогов, растраты или случаи перерасхода в своей деятельности.

Механизмы парламентского контроля включают специальные контролирующие органы, доступ к информации и подотчетность парламенту независимых контролирующих органов (включая омбудсмана и начальников аудиторских служб).

Кроме того, межпарламентское сотрудничество позволяет парламентским ассамблеям обмениваться лучшим опытом и уроками (среди наиболее значительных – Парламентская Ассамблея НАТО, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Парламентская Ассамблея ОБСЕ), что способствует улучшению механизмов контроля в странах-членах. Прямо избранный Европейский Парламент также участвует в политических дебатах и принятии решений на уровне ЕС.

Лучший опыт должен относиться к первоочередной задаче парламента: обеспечивать ответственность правительства перед народом. Лучший опыт можно перенимать у разных стран Евроатлантического региона, как у «старых», так и «новых» демократий. 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, содер-

жит перечень возможных шагов, юридических вопросов и организационных структур, которые способствуют эффективному контролю.

Передовой опыт контроля над сектором безопасности, основанный на принципах прозрачности, подотчетности, оперативности, а также системе сдержек и противовесов между правительственными органами, включает:

- внутриведомственный контроль в органах сектора безопасности;
- контроль со стороны исполнительной власти;
- парламентский контроль;
- судебный контроль;
- независимый контроль;
- контроль со стороны гражданского общества и средств массовой информации.<sup>64</sup>

## **ПАРЛАМЕНТСКИЕ КОМИТЕТЫ ПО ОБОРОНЕ И БЕЗОПАСНОСТИ**

Парламентские комитеты, пожалуй, наиболее мощные платформы для работы парламентов. Через комитеты парламентарии имеют возможность организовывать свою работу и аккумулировать весь опыт и полномочия. Принимая во внимание всю сложность сектора безопасности, структура комитетов должна быть хорошо развитой, чтобы парламент имел возможность влиять на правительство. Эффективно функционирующие парламенты имеют комитеты для каждой сферы правительственной политики: внутренних дел, иностранных дел, по вопросам конституции, юстиции, прав человека, безопасности, обороны и бюджета, аудиторский и финансовый. Отдельно от этих комитетов в парламенте, как правило, есть несколько комитетов, специализирующихся на секторе безопасности: комитеты по военным вопросам, правоохранным делам или по вопросам разведки.

Эффективность парламентских комитетов зависит от трех факторов: первый – законные основания и компетенции, необходимые для подтверждения полномочий комитета и дающие им возможность выполнять свои

---

64 Более детальную информацию см. в Главе 2 «Демократический контроль и управление институтами обороны и безопасности»

функции; второй – развитие необходимых возможностей для выполнения их задач; третий – готовность членов комитета выполнять задачу по привлечению правительства к ответственности.

Комитеты жизненно необходимы, так как они способны детально рассматривать деятельность правительства, а также способствовать сотрудничеству между парламентариями, принадлежащими к разным политическим партиям. Уровень демократического контроля и ответственности в стране будет полностью зависеть от полномочий и эффективности парламентских комитетов.

Эффективные комитеты должны обладать следующими характеристиками:

- их функционирование и полномочия базируются на процедурных нормах (регламентах);
- они контролируют свои планы (повестки дня, проблемы, сроки, частоту встреч), а также инициируют изменения в законодательство;
- они принимают во внимание второстепенные отчеты;
- существует постоянная внутренняя координация между комитетами, занимающимися сектором безопасности: комитета обороны, комитета внутренних дел, комитета по вопросам бюджета, комитета по экономическим вопросам и комитета иностранных дел;
- глава комитета — старший член парламента, имеющий опыт работы в парламенте в сфере обороны и политики безопасности.

Более того, полномочия комитета должны включать:

- разработку законопроектов по вопросам обороны и безопасности;
- проверку правительственной оборонной политики и стратегии безопасности;
- консультирование парламента относительно использования армии и развертывания войск за границей;
- мониторинг оборонных закупок;
- проведение слушаний и исследований по любой тематике, которую он посчитает необходимой, и проверка внедрений;
- право требовать присутствия и дачи показаний от министров, гражданских и военных чиновников или других лиц на заседаниях комитета;

- привлечение экспертов из академических кругов, НПО и внешних экспертов для оказания поддержки в определенных сферах деятельности;
- наличие соответствующих средств, в том числе (защищенные) залы заседаний, аппарат, экспертная помощь, научно-исследовательская база, бюджет и документация.

Объем полномочий парламентских комитетов обороны/безопасности различается от страны к стране. Более детальную информацию о текущих полномочиях комитетов по обороне см. Приложение I, «Полномочия, процедуры и правила парламентского контроля над оборонной сферой в странах-членах НАТО».

## **ПРИВЛЕЧЕНИЕ К РАБОТЕ ВСЕВОЗМОЖНЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ И ОБЩЕСТВЕННЫХ КОНТРОЛИРУЮЩИХ СТРУКТУР**

Сам парламент не может гарантировать эффективный контроль над подотчетностью правительства во всех сферах политики в секторе безопасности. Чтобы максимально эффективно использовать время, политики также привлекают ресурсы или опыт для того, чтобы контролировать такой сложный и большой сектор безопасности.

Таким образом, эффективные парламенты:

- максимально используют 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 к проведению исследований специфических сфер сектора безопасности (преступления, вопросы снабжения, кадровая политика);
- обеспечивают доступ неправительственных организаций к соответствующим программным документам;
- способствуют существованию и работе неправительственных организаций, снижая бюрократические барьеры для юридического признания НПО или предоставления им финансовой поддержки.

## СОТРУДНИЧЕСТВО С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ И СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Устойчивый демократический процесс включает сотрудничество между гражданским обществом и парламентом. Гражданское общество включает исследовательские центры и НПО, университеты, исследовательские институты и общественные группы. Средства массовой информации – это пресса, телевидение, радио и электронные новостные ресурсы.

Опыт ОГО может оказать значительную поддержку парламентской деятельности в осуществлении контроля над сектором безопасности и способствовать внедрению изменений, что положительно скажется на политике и практических аспектах функционирования сектора безопасности. Гражданское общество может делать вклад в законодательный процесс различными способами. Среди них – проведение исследований и сбор информации, лоббирование, разработка ходатайств, установление фактов, подготовка законопроектов/изменений в законы и предоставление рекомендаций. Осведомители – еще один пример. Они часто рискуют, чтобы раскрыть злоупотребления, прошедшие сквозь сеть стандартных демократических проверок.

Для эффективного выполнения своей функции ОГО должны иметь доступ к информации о соответствующих стратегиях и процедурах сектора безопасности. Культура секретности в секторе безопасности может стать существенным препятствием для работы ОГО, поскольку доступ к информации лежит в основе их деятельности. Во многих случаях секретная информация доступна парламентариям только в случае абсолютной необходимости для выполнения ими своих обязанностей. Однако такая секретность не является универсальной. Она не касается огромных массивов данных, полученных органами безопасности во время их повседневной работы или в соответствии с положениями их работы. Однако, многое может быть использовано ОГО в их пропагандистской, исследовательской и просветительской деятельности.

В то же время в некоторых случаях это препятствие может помочь выявить проблемы непрозрачности. Если факт внесен в протокол, это может стать средством давления на государственных чиновников, особенно если речь идет о классификациях прозрачности, например таких, как Индекс восприятия коррупции, опубликованный организацией «Transparency International».<sup>65</sup>

---

65 Transparency International, *Corruption Perceptions Index*: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>



## **НЕЗАВИСИМЫЕ КОНТРОЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ**

Органы внешнего контроля – важная составляющая демократии, существенно способствующая парламентскому контролю над сектором безопасности. Профессиональные навыки их сотрудников, беспристрастность и прозрачность работы может помочь парламенту в осуществлении независимого и объективного контроля. Как правило, к органам независимого внешнего контроля относят Генерального ревизора, главного инспектора и/или омбудсмена и институты омбудсмена, деятельность которых либо ограничивается правами человека, либо имеет более широкую направленность. Существование таких организаций может гарантировать честную и неподкупную работу сектора безопасности в условиях подотчетности и прозрачности для общественности, в строгом соблюдении принципов надлежащего управления. Используя функцию контроля, институты омбудсмена обеспечивают уважение прав и пресекают злоупотребления. Кроме того, контролирующие органы проверяют сохранение гражданско-военных отношений в рамках надлежащего гражданского контроля.

В одних странах омбудсмен получает отдельные жалобы, в других специальные институты омбудсмена отвечают за обработку жалоб на отдельные органы сектора безопасности, такие как полиция и вооруженные силы.

## **ПАРЛАМЕНТЫ И КОНТРОЛЬ БЮДЖЕТА**

Как правило, правительство предлагает проект бюджета, который передается на утверждение парламенту. Этот процесс включает ключевой аспект парламентского контроля над сектором безопасности. Большинство стран разработали или разрабатывают систематический подход к оценке и утверждению проектов бюджета. Ключевыми принципами надлежащего бюджетного процесса является прозрачность и подотчетность. Парламентский контроль над вопросами бюджета в значительной мере зависит от доступа к информации (например, слушания и собеседования с соответствующими людьми), а также от наличия нужного опыта для внесения изменений или отклонения проекта бюджета.

Эффективные парламенты:

- вводят в действие законы и процедуры, которые способствуют проверке парламентом прозрачности действий правительственных институтов и органов, а также их подотчетности;
- гарантируют, что все бюджетные документы доступны для парламента и общественности;

- владеют детальной информацией о бюджетных вопросах (не только о суммарных итогах);
- закрытые бюджетные вопросы являются доступными для определенной группы парламентариев;
- требуют от внешних аудиторов отчета перед парламентом о финансовом состоянии каждого органа сектора безопасности;
- уполномочены одобрять или не одобрять изменения в бюджет (распределение средств);
- вправе одобрять или не одобрять любые дополнительные бюджетные затраты, предложенные министром.

### **Блок 2. Органы независимого контроля: Пример – немецкий Парламентский комиссар по вопросам вооруженных сил**

*В Германии национальный омбудсмен может получать общие жалобы, включая жалобы против органов сектора безопасности. Его избирают члены Бундестага (национального парламента Федеративной Республики Германии). Он не является ни членом Бундестага, ни государственным служащим. Его основная роль – защита базовых прав военнослужащих. Мандат и полномочия Комиссара изложены в Законе о парламентском комиссаре по вопросам вооруженных сил:*

- *По распоряжению Бундестага или Комитета по обороне Комиссар занимается расследованием отдельных вопросов.*
- *По своей инициативе проводит расследования обстоятельств, попавших в поле его/ее внимания, и есть подозрения нарушений базовых прав человека сотрудника вооруженных сил.*
- *Право на информацию*
- *Право вносить предложения и давать рекомендации.*

## **АППАРАТ ПАРЛАМЕНТА И ДРУГИЕ РЕСУРСЫ**

Эффективный парламентский контроль над сектором безопасности требует опыта и ресурсов внутри самого законодательного органа. Однако компетенция парламента не совпадает с компетенцией правительства и сил

безопасности. В большинстве случаев у парламентов есть очень маленький научно-исследовательский штат, если есть вообще. При этом правительство может рассчитывать на персонал министерства обороны и других министерств, имеющих отношение к оборонной сфере.

Кроме того, парламентарии избираются на ограниченный срок, в то время как большинство гражданских и военных специалистов работают в министерстве обороны или другом органе сектора безопасности на протяжении всей своей карьеры. Это значит, что даже если парламентарии и находятся в процессе приобретения новых знаний, относящихся к реформе оборонной сферы и управлению, эти новоприобретенные знания они смогут использовать только ограниченное время до окончания избирательного срока.

Однако основная проблема состоит в том, что парламенты чаще всего полагаются на информацию, полученную от правительства и армии, то есть от институтов, над которыми они должны осуществлять контроль. Это создает ассиметричные зависимые отношения между парламентом, правительством и армией. Ситуация осложняется как правило закрытой или непрозрачной природой сектора безопасности, характером его деятельности и глубокой культурой секретности.

Эффективные парламенты разработали стратегии для урегулирования этой неблагоприятной ситуации:

- в своей работе они используют опыт НПО (см. выше, например, обращаются к исследовательским центрам относительно проведения исследований, приглашают гражданских экспертов для участия в слушаниях и т.п.);
- международные парламентские ассамблеи и международные исследовательские центры все активнее участвуют в предоставлении помощи парламентам. Парламентарии принимают активное участие в ассамблеях, где обмениваются опытом и точками зрения с парламентариями других стран;
- у них есть сотрудники, поддерживающие как самих парламентариев, как и парламентские комитеты;
- существует система государственной службы (например, рекрутинг, отбор, продвижение по службе); сотрудники аппарата парламента – это признанные эксперты (старшие или младшие);
- и парламентарии, и сотрудники аппарата парламента участвуют в национальных и международных семинарах и ознакомительных поездках;

- они имеют или укрепляют исследовательские центры и библиотеки, способствуя обширной исследовательской и аналитической работе.

## **ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ И РАЗВИТИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА**

Процесс принятия решений на международном уровне предполагает тесное сотрудничество не только между правительствами (представляющими государства), но и между парламентами (представляющими граждан). В стремительно меняющихся условиях безопасности парламентам всего мира как никогда важно обсуждать угрозы и вызовы безопасности. Как отмечалось выше, у большого количества международных и региональных организаций есть свои собственные парламентские ассамблеи.

Обмен опытом и передовой практикой между парламентами стал важным дополнением к традиционной дипломатии. Проект резолюции Совета Европы о развитии парламентской дипломатии гласит:

Парламентская ассамблея считает парламентскую дипломатию дополнительным инструментом традиционной дипломатии. Участие парламентов в международной политике сегодня является важнейшим аспектом международного сотрудничества и развития демократии, как в Европе, так и по всему миру.<sup>66</sup>

Самый древний парламентский орган – это Межпарламентский союз (МПС), учрежденный в 1889 году и работающий как платформа для диалога и парламентской дипломатии между законодателями всего политического спектра.

## **ПАРЛАМЕНТСКИЕ АССАМБЛЕИ: ЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

После окончания Второй мировой войны сотрудничество между европейскими государствами стало обязательным условием мира и безопасности на континенте. Были разработаны различные подходы, включая ассамблеи.

Целями ассамблей является разработка систем совместной защиты и кризисного регулирования (ПА НАТО), поддержание мирных взаимоотно-

---

66 См. Парламентская Ассамблея, Комитет по политическим вопросам и демократии «Продвижение парламентской дипломатии» (Parliamentary Assembly, Committee on Political Affairs and Democracy, «Promoting parliamentary diplomacy» *Report Doc 12428*, 26 October 2010. Original: reference to committee Doc 11593. Reference 3455, 23 June 2010). Доступно на сайте: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=12574&lang=en>

шений между государствами, преимущественно между Востоком и Западом, надлежащего управления и предупреждения конфликтов (ПА ОБСЕ), продвижение принципов верховенства права, защиты прав человека и демократии (ПА Совета Европы, часто встречающаяся под названием ПАСЕ) и, наконец, поощрение развития Европейской оборонной политики, а также общей внешней политики и политики безопасности (Парламент ЕС). Все ассамблеи участвуют в деятельности по контролю над выборами в Европе, часто совместно.

Резолюции ПА НАТО, ПА ОБСЕ и ПАСЕ не являются обязательными для всех их членов, а уровень полномочий этих органов зависит от мандата. Но в целом их структура очень похожа на структуру национальных парламентов в плане совместных действий, а также того, что в их состав входят отдельные представители от стран-членов и президент.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Демократия (и демократический контроль) не приходит сама по себе. Чтобы достичь демократии, как известно, надо бороться с противоборствующими силами. Из истории мы знаем, что большинство стран боролись за то, чтобы стать демократическими странами и свергнуть авторитарных руководителей, будь то диктатор в стране или за рубежом. Текущие события в Европе подтверждают, что даже в атмосфере защиты, поддержания или усиления демократической культуры существует риск внешнего вмешательства или внутренней подрывной деятельности. То же самое происходит и с демократическим контролем. В странах и с новым, и со старым демократическим режимом ни правительство, ни организации сектора безопасности не желают отдавать свою власть и привилегии. Применение наилучшего опыта или отклонение несоответствующей практики является не только вопросом знаний или компетенции, но также решительности и убеждения.

В этом смысле политическая готовность и мотивация каждого парламентария является решающей. У них должна быть воля заниматься приземленными или сложными вопросами. Необходимо провести оценку самоотдачи парламентариев во время осуществления основных мер по контролю. Используют ли парламентарии надлежащим образом свои полномочия, связанные с контролем? Будут ли они надлежащим образом осуществлять этот контроль, например, в случае, если их «политические друзья» занимают должности в правительстве? Готовы ли они приложить усилия для решения сложных вопросов в случаях опасности? Желают ли они тратить

свое время и энергию для создания системы надлежащего руководства сектором безопасности? Отвечая на эти вопросы, мы можем многое узнать о парламентах в странах с молодой и старой демократией. Но политической готовности, к сожалению, нельзя научиться.

Подводя итоги, перечислим некоторые основные положения новых и старых демократий, которым они могли бы поучиться друг у друга. Наиболее важными вопросами являются следующие:

1. Политическая воля парламентариев поддерживать изменения и применять передовую практику – первоочередное условие реформирования и политической парламентской системы, и сектора безопасности. Если парламентарии не желают использовать свои полномочия, чтобы сделать правительство подотчетным, то их конституционные или юридические полномочия не имеют 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 аппарат парламента, дают парламенту возможность осуществлять контроль.
3. Политической и парламентской реформе предшествует реформа сектора безопасности, иначе реформирование сектора безопасности становится похожим на вождение машины без руля.
4. Политическое и военное руководство распределили ответственность за реформирование сектора безопасности, ведь реформа должна отвечать и функциональным, и общественным требованиям.

## ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ:

# РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ НАТО

**Дэвид Хоббс и Руксандра Попа**

*Генеральный секретарь Парламентской Ассамблеи НАТО и  
Заместитель Генерального секретаря Парламентской Ассамблеи НАТО*

## **ВВЕДЕНИЕ**

Учредительный документ НАТО – Вашингтонский договор 1949 года – выдающийся документ. При помощи 1200 слов создан Альянс, просуществовавший более 60 лет. Договор предусматривает совместные действия по обороне для его сторон. Документ позиционирует себя как учрежденный сообществом на принципах демократии, свободы личности и верховенства права.

Договор санкционировал создание Совета и вспомогательных органов, необходимых для реализации его положений. При этом он не определяет роль парламентариев стран-членов Альянса.

Тем не менее, через Парламентскую Ассамблею НАТО парламентарии всех членов НАТО принимают очень активное участие в том, что можно назвать «структурой» Альянса. Несмотря на свою независимость от НАТО, ПА НАТО все-таки имеет важное значение для укрепления политической солидарности, на которой строится весь трансатлантический Альянс, а также для продвижения целей и ценностей как внутри Атлантического сообщества, так и за его пределами. В то же время она представляет собой незаметное звено между органами НАТО и парламентами стран-членов. Она не только способствует увеличению прозрачности политики и миссий НАТО, но и помогает членам Ассамблеи, осуществляющим контроль в национальных парламентах в сферах обороны и безопасности.

Как упоминалось в предыдущих главах, эволюция стратегической обстановки в течение последних двадцати пяти лет привела к существенной трансформации политики национальной обороны и самого НАТО. То же самое справедливо и для Парламентской Ассамблеи НАТО, которой также приходится адаптироваться. Сегодня, готовясь отмечать шестидесятую годовщину, Ассамблея, как и блок НАТО, столкнулась со сложной задачей –

оценить долгосрочное влияние вызовов, с которыми Альянс и его партнеры столкнулись в Восточных и Южных регионах. действий России по отношению к своим соседям, влияющих на установившийся порядок в Евroatлантическом регионе и в мире в целом.

В данной главе объясняется роль Парламентской Ассамблеи НАТО, а также то, как она была создана в качестве поля деятельности парламентов, как к ней подключались новые члены и как она расширялась, чтобы принять новых партнеров, каким образом она помогает членам, кандидатам на членство, а также парламентам стран, не являющихся членами НАТО, усилить парламентский контроль над сферами обороны и безопасности и, наконец, как повлияет современная комплексная среда безопасности на миссии и приоритеты Ассамблеи в будущем. как текущая напряженная ситуация с Россией может повлиять на миссии и приоритеты Ассамблеи в будущем.

## СОСТАВ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Что касается состава, то члены Ассамблеи являются членами собственных национальных парламентов. Каждый парламент страны-члена и страны-партнера назначает делегацию, размер которой примерно зависит от количества населения, которая должна представлять политический баланс в рамках национального парламента. Таким образом, полный состав Ассамблеи – это 257 делегатов из двадцати восьми стран-членов и около 100 – из партнерских делегаций различных категорий.<sup>67</sup>

Два раза в год Ассамблея проводит сессии для полноправных членов и партнеров, во время которых пять комитетов Ассамблеи рассматривают отчеты и Рекомендации, а также встречаются с правительственными чиновниками и экспертами в вопросах формирования политики.

После утверждения соответствующим Комитетом и пленарным заседанием Ассамблеи, Рекомендации становятся официальной позицией Ассамблеи. Эти тексты не являются обязательными для выполнения, однако они широко распространяются между правительствами и парламентами государств-членов и партнеров. Генеральный секретарь НАТО письменно отвечает на каждую Рекомендацию.

Генеральный секретарь НАТО, а также другие высокопоставленные национальные и международные лидеры, как правило, выступают с докладом на всех пленарных заседаниях.

---

67 Детально состав Ассамблеи приведен в Приложении 2.



Пять комитетов включают: Комитет по гражданскому измерению безопасности, Комитет по обороне и безопасности, Комитет по вопросам безопасности и экономики, Политический комитет, Комитет по науке и технике. Эти комитеты оценивают все основные современные вопросы в своих областях, причем у каждого Комитета есть один или два подкомитета, каждый из которых собирается дважды в год в странах-членах или партнерах для организации встреч с членами правительства и представителями парламентов, а также ведущими учеными и экспертами.

В дополнение к заседаниям комитетов и подкомитетов, Ассамблея проводит огромное количество других мероприятий, более детально о них пойдет речь ниже, многие из которых нацелены на страны-партнеры.

В целом Ассамблея организует около тридцати пяти собраний ежегодно. Масштабность встреч может варьироваться от участия всего нескольких парламентариев до двух сессий, с более 300 участниками.

Перед тем как более детально рассмотреть цели и достижения всех указанных мероприятий, будет полезно ознакомиться с происхождением организации и с шестидесятилетней историей ее развития.

## **ОТ НАЧАЛА ДО КОНЦА ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ: ЗАКЛАДЫВАНИЕ ОСНОВ АССАМБЛЕИ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С НАТО**

Идея объединить парламентариев Альянса для совместного обсуждения проблем, мешающих трансатлантическому партнерству, впервые возникла в начале 50-х годов двадцатого века. Возможно, этому способствовало создание Совета Европы – также в 1949 году, – который включал Комитет министров и Парламентскую ассамблею, парламентариев из нескольких стран Альянса. В самой Парламентской Ассамблее Совета Европы и было высказано мнение, что правительствам НАТО можно было бы рассмотреть возможность создания Североатлантической ассамблеи, целью которой стала бы реализация Статьи 2 Североатлантического договора<sup>68</sup>, т.е. парла-

---

68 Статья 2 Договора подчеркивает важность базовых ценностей НАТО. Она гласит «Договаривающиеся стороны будут содействовать дальнейшему развитию международных отношений мира и дружбы путем укрепления своих свободных институтов, достижения большего понимания принципов, на которых они зиждутся, и содействия созданию условий стабильности и благосостояния. Договаривающиеся стороны будут стремиться к устранению противоречий в своей международной экономической политике и способствовать развитию экономического сотрудничества между любыми из них и между собой в целом».

ментский форум, который бы отображал тот факт, что Альянс стал первым и главным сообществом стран, основанным на ценностях. Основной целью создания Ассамблеи было естественное усиление трансатлантических отношений за счет создания связующего звена между законодателями Северной Америки и Европы.

Предложения о создании Североатлантической Ассамблеи начали поступать от парламентариев по обе стороны Атлантики, в результате чего сначала в штаб-квартире НАТО, а затем в Париже, в июле 1955 года, была проведена «Конференция членов парламентов стран НАТО».

Эта первая конференция собрала 158 парламентариев из 14 стран-членов НАТО, и ее успех убедил участников и правительства НАТО в ценности для Альянса регулярных встреч парламентариев как средства увеличения общественной поддержки НАТО и укрепления чувства солидарности между членами Альянса.

Однако первая конференция оставила нерешенными многие вопросы, в частности о форме взаимоотношений новой конференции с правительствами НАТО и самим блоком. Правительства НАТО не поддержали идею создания Ассамблеи, формальная роль которой сводилась бы к формированию, созданию или контролю политики Альянса свыше того, что его члены уже имели благодаря законодательной власти их собственных стран<sup>69</sup>. Не было у них и желания осуществлять какие-либо институциональные изменения, из-за которых пришлось бы вносить поправки в договор НАТО.

Тем не менее, НАТО не только признал ценность Конференции членов парламентов стран НАТО, но и активно обращался к ее помощи. Например, в мае 1956 года Североатлантический совет обратился к министрам иностранных дел Канады, Италии и Норвегии с просьбой подготовить доклад о возможности расширения сотрудничества в невоенных сферах и усиле-

---

69 Стратегии НАТО как межправительственной организации разрабатываются и внедряются национальными правительствами. Центральная структура НАТО служит площадкой для достижения необходимого консенсуса представителями государств, однако эта же центральная структура однозначно продолжает служить отдельным странам. Иными словами, штаб-квартира НАТО и все связанные с ней органы подотчетны непосредственно национальным правительствам, которые, в свою очередь, подотчетны своим национальным парламентам. Таким образом, предоставление международной ассамблее возможности формального влияния или возложение на нее обязанностей по контролю над центральной структурой НАТО было бы таким же эффективным, как и предоставление возможности влияния или контроля над национальными органами – эффективное подрывание национального суверенитета.

ния единства в рамках Атлантического сообщества. Этот «Комитет трех»<sup>70</sup> собрал мнения о Конференции членов парламентов стран НАТО и в своем докладе, утвержденном Советом в декабре 1956 года, подчеркнул, что некоторыми наиболее яркими сторонниками Альянса являются парламентарии, у которых появилась возможность из первых рук узнать о результатах его действий, его проблемах и обменяться мнениями с коллегами из других парламентов. В докладе также подчеркивалось, что Конференция членов парламентов стран НАТО сделала вклад в развитие общественной поддержки НАТО и усиление солидарности между его членами.<sup>71</sup> Таким образом, Доклад рекомендовал дальнейшие взаимоотношения между парламентариями НАТО, а также дальнейшую поддержку Конференции членов парламентов стран НАТО.

В Докладе Комитета трех также было выдвинуто предположение, что как средство политического сотрудничества Альянс должен также способствовать взаимодействию в таких областях, как экономика, наука и техника, культура. Эту точку зрения разделила и Конференция членов парламентов стран НАТО, по мнению которой ее участники могли бы не только рассматривать военные направления и проблемы Альянса, но, в соответствии со Статьей 2 Договора НАТО, весь спектр вопросов, важных для сообщества государств, разделяющих общие ценности и общие принципы.

Конференция членов парламентов стран НАТО быстро создала свои собственные структуры, инструкции и рабочие процедуры и посвятила огромное количество времени и энергии разработке параметров взаимоотношений с НАТО. Краеугольный камень данного процесса был заложен в декабре 1967 года, когда министры иностранных дел НАТО разрешили Генеральному секретарю НАТО, г-ну Манлио Брозио, изучить способы и средства развития более тесного сотрудничества между Советом и Североатлантической ассамблеей.<sup>72</sup> В результате появилось соглашение, согласно которому: Генеральный секретарь НАТО предоставляет Ассамблее регулярные отчеты о деятельности Альянса; Секретариат НАТО оказывает активную поддержку комитетам Ассамблеи в их работе; связующим звеном в отношениях между

---

70 Этими тремя министрами иностранных дел были Лестер Пирсон (Канада), др. Гаэтано Мартино (Италия) и Галвард Ланж (Норвегия).

71 Доклад Комитета трех о невоенном сотрудничестве в НАТО, параграфы 58 и 59. Доступно на сайте: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17481.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17481.htm)

72 В 1996 году 12-я Конференция парламентариев НАТО единогласно утвердила название «Североатлантическая ассамблея».

Ассамблеей и НАТО становится Политический директорат, а Североатлантический совет дает свои комментарии относительно принятых Ассамблеей Резолюций через Генерального Секретаря НАТО.

В 80-х годах двадцатого века также была установлена практика, согласно которой Постоянные представители Североатлантического совета и Постоянного комитета Ассамблеи (ее руководящего органа) проводят ежегодные встречи в штаб-квартире НАТО.

И наконец, с 1997 года Президенты Ассамблеи обратились к Саммитам глав государств и правительств НАТО, представив видение Ассамблеи по ключевым вопросам повестки дня Альянса.

Таким образом, как задумывали и надеялись основатели, Ассамблея стала уникальным звеном между органами НАТО и членами парламентов. Посредством этого звена члены Ассамблеи получили прямой доступ к высшим руководителям НАТО, а для самого блока НАТО Ассамблея стала отличной площадкой для высказывания парламентариями своего мнения. Действительно, члены Ассамблеи – это выходцы из всех стран Альянса, они отражают политический состав своих национальных парламентов, поэтому идеи и взгляды Ассамблеи являются не только полезными, но и заслуживающими внимания как продукт репрезентативной выборки политических убеждений Альянса. Более того, они были высказаны членами парламентов, часто высшими их представителями, имеющими вес в качестве членов законодательных органов своих стран.

## **ОТ ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ ДО ПАРТНЕРСТВА. НОВЫЕ ЧЛЕНЫ**

Отношения между Востоком и Западом перешли в новую плоскость в 1985 году с приходом к власти Президента СССР Михаила Горбачева. В полной мере последствия этого факта не удавалось оценить в течение нескольких лет, однако очень быстро стало очевидным, что изменения при Президенте Горбачеве будут более чем косметическими и что появляются новые возможности для более конструктивных отношений между Востоком и Западом.

Члены Ассамблеи начали обдумывать возможность и способы участия в прямом диалоге с представителями государств, которые на тот момент были сторонами Варшавского договора. Фактически Ассамблея с самого начала решила быть как можно более открытой для контакта, и в результате в конце 80-х стало понятным, что она может предложить что-то большее, чем просто диалог. Таким образом, Ассамблея определила для себя новую миссию: привлечь, поддержать и помочь возникающим в Центральной и Восточной Европе демократическим силам.

## **1. Новые партнеры и члены – Центральная и Восточная Европа**

В начале 90-х, 16 делегатов стран-членов приняли решение открыть Ассамблею для парламентов Центральной и Восточной Европы, предоставив им ассоциированное членство. Эта новая форма статуса позволяет участвовать почти во всех собраниях Ассамблеи, и в первую очередь она была предложена Советскому Союзу, а в дальнейшем – всем членам Варшавского договора.

После распада Советского Союза в 1991 году, ассоциированное членство было предоставлено Беларуси<sup>73</sup>, Эстонии, Латвии, Литве, России и Украине. Далее к ним присоединились Армения, Азербайджан, Грузия и Молдова. Кроме того, ассоциированное членство было предоставлено нескольким традиционно нейтральным государствам Европы, а со временем и странам-преемникам бывшей Югославии.

Предоставленные ассоциированным членам права были настолько широкими, насколько это возможно. Они включали право выступать в комитетах и на пленарных заседаниях, возможность предлагать тексты и изменения, а также возможность выступать в качестве докладчиков от ассоциированных членов. Ключевым отличием ассоциированных членов является невозможность голосовать и делать взносы в бюджет Ассамблеи.

Существенное открытие границ Ассамблеи стало очень выгодным как для членов, так и для партнеров. В начале 90-х у стран Центральной и Восточной Европы не было опыта по-настоящему демократических институтов и порядков, а значит опыт, полученный благодаря участию в собраниях Ассамблеи, стал действительно бесценным. В то же время контакты с Ассамблеей сыграли важнейшую роль в установлении доверия со всех сторон, в большинстве случаев помогая устранить остатки последствий холодной войны, рассеять устаревшие стереотипы и заложить основу для взаимотношений, построенных на сотрудничестве.

## **2. Инициатива Роуз-Рот**

Одним из результатов более широких отношений с законодателями Центральной и Восточной Европы стало растущее убеждение членов Ассамблеи в необходимости предоставить дополнительную помощь парламентам Центральной и Восточной Европы для установления демократического контроля над институтами и процедурами в секторе безопасности. С этой

---

73 Статус Беларуси был аннулирован в 1996 году в связи с несоблюдением ею демократических стандартов.

целью в 1991 году Президент Ассамблеи, конгрессмен Чарли Роуз, и сенатор Билл Рот не только разработали то, что в последствии получило название «Инициатива Роуз-Рот», но, что самое главное, получили финансирование от Агентства международного развития США (USAID), поддерживавшее данную программу в течение первых десяти лет.

Начиная с 2001 года, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) начал поддерживать инициативу Роуз-Рот в рамках участия Швейцарии в программе НАТО «Партнерство ради мира». Щедрая финансовая поддержка швейцарского правительства и доступ к опыту ДКВС стали ключевыми причинами успешного длительного существования инициативы Роуз-Рот.

Первым пунктом ее концепции является программа семинаров для парламентариев от партнерских стран, в рамках которых собираются парламентарии стран НАТО, государственные служащие, дипломаты, военный персонал и академические эксперты, работающие в секторе безопасности своих стран.

Фактически, семинары Роуз-Рот проводятся в основном на территории стран-партнеров и собирают от 100 до 120 участников, причем примерно половина из них – это члены парламента НАТО и стран-партнеров, а вторая половина – представители правительств, принимающей страны, международных организаций НАТО, университетов и аналитических центров.

Такие семинары доказали свою чрезвычайную успешность в качестве средства обмена опытом относительно порядка и процедур работы парламентов. Они помогают парламентариям более продуктивно влиять на разработку и реализацию политики национальной обороны и гарантировать полную демократию во время контроля над вооруженными силами в своих государствах.

Кроме того, у семинаров есть множество других преимуществ, среди которых ознакомление законодателей с ключевыми вопросами безопасности и обороны, способствование региональным контактам между парламентариями, например, на Южном Кавказе и Западных Балканах.

Также семинары Роуз-Рот представляют собой наглядное подтверждение участия и заинтересованности Альянса. Не возникает ни малейших сомнений в том, что это очень ценится странами, выражающими желание стать членами НАТО.

Другие аспекты инициативы Роуз-Рот – это подготовительные программы для парламентариев. Одной из их целей является помощь парламентам-партнерам развивать структуру своих парламентов для обмена опытом

и административными возможностями, необходимыми для поддержки парламентской работы, связанной с сектором безопасности. Еще один элемент – ознакомление парламентариев-партнеров с вопросами, связанными с НАТО, а также с ролью парламентариев в разработке и контроле над национальной и международной политикой безопасности.

У Ассамблеи есть все средства для организации встреч, посвященных деятельности НАТО, а также возможность привлекать экспертов из национальных парламентов для оказания поддержки в разработке процедур и порядков, необходимых для эффективного демократического контроля.

Также были разработаны обучающие программы для парламентариев, которые проводятся в Брюсселе и включают встречи в штаб-квартире Ассамблеи, НАТО, штабе ОВС НАТО в Европе, а также в различных органах Европейского Союза. Они изучают вопросы безопасности, политики, экономики, а также механизмы, используемые демократическими парламентами для выполнения своих обязанностей по контролю над формированием и реализацией национальной внешней и экономической политики.

Как правило, Ассамблея руководит тремя или четырьмя программами в год, часто по требованию парламентов. Для удовлетворения требований и интересов участников разрабатываются специальные программы.

Аппараты парламентов тоже участвуют в научно-исследовательской программе, которая способствует получению ими практического опыта в работе Ассамблеи и ее Комитетов, а также предоставляет возможность ознакомиться с брюссельскими стратегиями сообщества.

Для дальнейшего расширения возможностей парламентов Ассамблея и ДКВС регулярно издают публикации о передовой практике парламентского контроля над сектором обороны и безопасности, например, как эта, изданная на многих языках мира.

### **3. Новые партнеры – Средиземноморье и Ближний Восток**

Одним из ключевых аспектов адаптации НАТО к стратегическим условиям периода после холодной войны стал открытый диалог со странами южного побережья Средиземноморья. Официально он был оформлен в 1994 году посредством создания «Средиземноморского диалога» НАТО. Со своей стороны, в начале 90-х, Ассамблея поддерживала контакты с некоторыми странами Средиземноморья, в частности, с Израилем, Египтом и Марокко, и даже проводила семинары по вопросам безопасности в Средиземноморском регионе.



В 1996 году Ассамблея решила официально оформить свое участие и интересы в регионе и создала Средиземноморскую специальную группу (ССГ)<sup>74</sup>, которая служила бы площадкой для парламентариев из стран-членов НАТО и их контрагентов из стран Ближнего Востока и Северной Африки для обсуждения общих вопросов безопасности и политики, а также для улучшения взаимопонимания. Расширение группы произошло за счет включения стран Персидского залива в рамках Стамбульской инициативы о сотрудничестве, стартовавшей в 2004 году.

Также в 2004 году Ассамблея создала новую категорию статуса для государств, не являющихся членами, – ассоциированное членство для стран Средиземноморья<sup>75</sup>, что позволило законодателям южного Средиземноморья и Ближнего Востока участвовать, насколько полно, настолько это возможно, в больших «стационарных» мероприятиях Ассамблеи, таких как сессии и семинары, а также обучающие программы. Таким образом, ассоциированные члены стран Средиземноморья получили такие же права участия, что и обычные ассоциированные члены, что касается сессий и семинаров Ассамблеи, но не относительно собраний Комитетов и Подкомитетов за пределами сессий.

С конца 2010 года и со времени «арабского пробуждения» Ассамблея стала уделять еще больше внимания своим действиям в Средиземноморье и на Ближнем Востоке. Появление «Даеш» в Ираке и Сирии, с их последующей экспансией в другие части региона и за его пределы, ещё более актуализировало значение региона для Евроатлантической и глобальной безопасности.

ССГ остается основным инструментом для участия примерно в трех мероприятиях и одном докладе в год, но другие комитеты также увеличили частоту своих визитов в регион и количество докладов о событиях, которые там происходят.

Кроме того, Ассамблея проводила несколько совместных семинаров Роуз-Рот и ССГ, чтобы не только рассмотреть вопросы региональной безопасности, но и изучить актуальность опыта Центральной и Восточной Европы в реформировании сектора безопасности для ситуаций на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

---

74 Акроним произошел от французского названия группы: *Groupe Spécial Méditerranée*.

75 Данная категория статуса официально называется «Ассоциированный член и региональный партнер стран Средиземноморского диалога». Таким образом, Ассамблея сможет предоставить подобные права участия парламентам, не относящимся к Средиземноморскому региону.



#### **4. Новые партнеры и глобальная безопасность**

До окончания холодной войны систематические отношения Ассамблеи со странами, не являющимися членами, ограничивались Японией и Австралией, причем контакты с их парламентами были крайне ограничены. Однако, в 90-х Ассамблея решила, что статус «парламентский наблюдатель» может быть интересен большому числу других стран. Таким образом, для участия были предоставлены некоторые возможности – преимущественно на больших ежегодных сессиях и на некоторых семинарах, что очень подходит для стран по ту сторону земного шара. Критерии для присвоения такого статуса были гораздо менее обременительны, чем, скажем, для ассоциированного членства, которое подходит нескольким другим странам.

Кроме того, Ассамблея может приглашать страны для участия на этом уровне на разовой основе (*ad hoc*), что при определенных обстоятельствах может стать полезным.

Особенно это стало актуальным после событий сентября 2001 года и последующего создания под эгидой НАТО Международных сил содействия безопасности (МССБ) в Афганистане. К Австралии и Японии в качестве постоянного парламентского наблюдателя присоединилась также Южная Корея. Кроме того, на сессиях и семинарах Ассамблеи можно часто встретить парламентариев из Афганистана, Пакистана, а также некоторых других стран.

#### **5. Европейский Парламент**

Также необходимо упомянуть о взаимоотношениях между Ассамблеей и Европейским Парламентом. По мере установления более тесных связей между НАТО и Европейским Союзом, и получения последним более значительной роли в международной и оборонной политике, Ассамблея и Европейский Парламент решили закрепить это на парламентском уровне. Для этого Ассамблея присвоила Европейскому Парламенту специальный статус, позволяющий направлять делегацию в составе 10 членов для участия в сессиях Ассамблеи. Члены такой делегации имеют такие же права, как и ассоциированные члены, за исключением того, что они не могут предлагать изменения в текст Ассамблеи. Со своей стороны, Европейский Парламент приглашает членов Ассамблеи для участия в некоторых его слушаниях, касающихся вопросов международных отношений и обороны.

## 6. Межпарламентские ассамблеи

Кроме того, Парламентская Ассамблея НАТО сотрудничает с другими Ассамблеями, в частности, с Парламентской Ассамблеей ОБСЕ и Парламентской Ассамблеей Совета Европы. Эти межпарламентские ассамблеи участвуют в сессиях и семинарах Ассамблеи на основании взаимных соглашений. Кроме того, Ассамблеи тесно сотрудничают во время участия ПА НАТО в международных миссиях как наблюдатели на выборах.

## 7. Особые случаи: Россия, Украина и Грузия

После падения Берлинской стены Ассамблея наладила сильные рабочие отношения с российской Думой и Советом Федерации, а также украинской Верховной Радой. Правительства стран НАТО сами осознали ценность таких связей, сначала подписав основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора в мае 1997 года, а вскоре Хартию об особом партнерстве между Украиной и Организацией Североатлантического договора в июле 1997 года, четко выразив свою позицию о расширении диалога и сотрудничества Ассамблеи с Федеральным Собранием Российской Федерации и Верховной Радой Украины.

Таким образом, в мае 1998 года ПА НАТО и делегация Федерального Собрания Российской Федерации договорились о создании совместной парламентской группы для контроля над выполнением основополагающего акта НАТО-Россия, а также работы Совместного постоянного совета (СПС) и его подведомственных групп.

После создания Совета НАТО-Россия в мае 2002 года, Ассамблея и Российская Федерация договорились об отображении новой структуры взаимоотношений на парламентском уровне. Результатом стало создание Парламентского комитета Россия-НАТО (ПКРН), который собрал вместе лидеров из 28 делегатов от членов НАТО и лидеров делегации Федерального Собрания Российской Федерации в формате «29». Возглавляемый Президентом Ассамблеи, этот орган осуществлял контроль над отношениями между Ассамблеей и Российской Федерацией, а также проводил многочисленные встречи по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Взаимоотношения между ПА НАТО и Федеральным Собранием Российской Федерации не ограничивались только парламентским комитетом Россия-НАТО. Российская Федерация была ассоциированным членом ПА НАТО и своей делегацией из 10 участников имела значительное присут-

ствие на двух сессиях Ассамблеи ежегодно, а также во многих ее комитетах и подкомитетах, собраниях и семинарах.

Военная интервенция России в Грузию в августе 2008 года и последующее признание ею грузинских Абхазии и Южной Осетии независимыми государствами сделали взаимоотношения между Российским Парламентом и Ассамблеей очень натянутыми и привели к ограничению участия России в деятельности ПА НАТО. Большинство из таких ограничений были сняты до 2014 года, однако действия России в Украине и незаконная аннексия Крыма в марте 2014 года привели к полной ликвидации ассоциированного членства России в Ассамблее, а значит и к разрыву институциональных отношений с Российским Парламентом.

Это решение не является окончанием диалога – отнюдь нет. Руководству Ассамблеи предоставили право решать, как поступить в таком случае. Однако действия России нарушили так много соглашений и стандартов поведения, что оставлять ей ассоциированное членство не представлялось возможным.

Члены украинской делегации в Ассамблее участвуют в широком спектре ее деятельности. Межпарламентский совет Украина-НАТО (МСУН), парламентский собрат Комиссии НАТО-Украина, представляет собой специальный форум для отношений между Ассамблеей и украинским Парламентом. Совет в составе представителей от каждого комитета Ассамблеи и ведущих членов Верховной Рады каждый год организуют встречи в Брюсселе и Киеве для оценки выполнения Хартии об особом партнёрстве НАТО и Украины, а также для обсуждения всех аспектов взаимоотношений между НАТО и Украиной. Также каждый год один из комитетов или осуществляет визит в Киев. И все это в дополнение к сотрудничеству через ассоциированное членство Украины и ее делегации в Ассамблее, состоящей из восьми членов.

Примечательно, что после непризнанных президентских выборов в 2004 году и последовавшей за ними «Оранжевой революции», Ассамблея была приглашена контролировать все президентские и парламентские выборы в стране. Учитывая особые отношения Украины с Ассамблеей и желание последней поддержать демократическую реформу в Украине, эти приглашения были приняты.

В ответ на кризис в Крыму в марте 2014 года, Ассамблея подтвердила свою поддержку территориальной целостности и политической независимости Украины и усилила сотрудничество с украинским Парламентом.

Грузия стала ассоциированным членом Ассамблеи в мае 1999 года. С тех пор члены грузинской делегации участвовали в различных видах деятельности, открытых для партнеров Ассамблеи. После грузинско-российского

конфликта в августе 2008 года Ассамблея приняла решение усилить институциональные отношения с грузинским Парламентом, создав Межпарламентский совет Грузия-НАТО (МСГН), парламентский собрат Комиссии НАТО-Грузия, который осуществляет контроль над отношениями между НАТО и Грузией.

В МСГН входят члены грузинской делегации и Бюро Ассамблеи. Члены Совета способствуют согласованности и непрерывности различных видов деятельности, касающихся Грузии, в течение года. Совет собирается два раза в год для обсуждения и оценки взаимоотношений НАТО и Грузии, а также вопросов, представляющих взаимный интерес.

## **РОЛЬ АССАМБЛЕИ И ДОСТИЖЕНИЯ В ПОДДЕРЖКЕ КОНТРОЛЯ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ**

Как продемонстрировали вышеизложенные разделы, Ассамблея выполняет несколько важных функций:

- поощряет диалог между парламентариями по основным вопросам безопасности;
- способствует осведомленности и пониманию парламентариями ключевых вопросов безопасности и политики Альянса;
- создает у правительств стран-членов НАТО общее представление о коллективном мнении парламентариев;
- помогает достичь консенсуса между странами-членами, что способствует поддержке политики Альянса;
- помогает делать деятельность и политику Альянса более прозрачными и понятными для парламентов и общественности;
- помогает усилить трансатлантические отношения на парламентском уровне;
- наглядно демонстрирует, что НАТО – это сообщество ценностей, объединенных стремлением к парламентской демократии, свободе личности, соблюдению прав человека и верховенства права, помогая развеять широко распространенное ошибочное восприятие характера Альянса;
- предоставляет площадку для обсуждения вопросов, которые выходят за узкие рамки определения безопасности, но влияют на сплоченность и интересы Атлантического сообщества;

- способствует развитию парламентской демократии на Евроатлантической территории путем вовлечения в работу Ассамблеи парламентариев из государств, не являющихся членами;
- продвигает развитие парламентских механизмов, практики и ноу-хау, крайне необходимых для эффективного демократического контроля над вооруженными силами.

В этом разделе мы более детально рассмотрим роль Ассамблеи в достижениях в поддержке контроля над сектором безопасности в странах-членах и партнерах НАТО, а также выделим добавленную стоимость коллективной структуры, предоставленной ПА НАТО в реализации ее жизненно важной функции.

### **1. Уникальный источник информации для парламентариев**

Парламентарии играют решающую роль в формировании и реализации национальной, международной политики и политики безопасности. Кроме того, парламенты обеспечивают прозрачное и подотчетное принятие решений во всех политических сферах. В то время как положения конституции разнятся от страны к стране, парламенты традиционно обеспечивают контроль над бюджетами обороны и вооруженных сил и дают разрешения на затраты и развертывание войск за границей. Как представители народа, парламентарии также играют ключевую роль в достижении консенсуса, создают и обеспечивают общественную поддержку решениям, влияющим на национальную оборону.

Своей работой и деятельностью Парламентская Ассамблея НАТО дает законодателям инструменты для национальных дебатов по вопросам, касающимся НАТО, таким образом помогая усилить возможности парламентов в их жизненно важной функции контроля. Ассамблея дает возможность парламентариям Альянса поделиться прогнозами со своими коллегами из других стран, а также обеспечивает для них уникальный уровень доступа к высшему гражданскому и военному руководству стран НАТО.

Через различные доклады, брифинги и собрания члены Ассамблеи идут в ногу с планами, идеями и разработками во многих областях. В этом смысле Ассамблея действует как своего рода парламентский «мозговой центр». Ее отчеты всегда основываются на тщательных исследованиях и фактах, часто предоставляемых членам Ассамблеи во время встреч на высоком уровне.

Таким способом Ассамблея делает огромный вклад в помощь парламентариям при выполнении ими своих функций. Она также служит постоянным напоминанием о том, что межправительственные решения, при-

нятые в рамках НАТО, зависят исключительно от политической поддержки демократически избранных парламентов в соответствии с установленным конституционным порядком.

## **2. Дополнение партнерства НАТО через участие парламентов и наращивание потенциала**

Деятельность Ассамблеи в рамках партнерства усиливают и дополняют его на парламентском уровне НАТО. Действительно, сотрудничество с партнерами – наиболее очевидное выражение синергии между работой НАТО и Ассамблеи.

НАТО все больше участвует в работе с партнерами для решения задач безопасности. Он создал широкую партнерскую сеть от Восточной до Южно-Восточной Европы, на Кавказе, в Центральной Азии, Средиземноморье, на Ближнем Востоке и Тихоокеанском побережье. Парламентская Ассамблея НАТО служит важным каналом для диалога и участия парламентов этих государств.

Как упоминалось ранее, Ассамблея помогала налаживать контакты с новыми политическими силами в странах бывшего Варшавского договора после окончания холодной войны, вовлекая парламентариев из государств, не являющихся членами, в свою работу и активно помогая отстаивать демократические порядки и институты в Центральной и Восточной Европе. Эти действия усилились, а во многих областях даже стали неотъемлемой частью собственных мероприятий НАТО (через программу «Партнерство ради мира»), для помощи бывшим противникам на их непростом пути перехода к демократии и рыночной экономике.

Программа Ассамблеи, состоящая из специальных семинаров и обучающих программ для сотрудников аппарата парламентов, продолжает осуществлять практическую поддержку в развитии парламентских механизмов, порядков и ноу-хау, критически важных для эффективного демократического контроля над вооруженными силами. Инициатива Роуз-Рот остается на сегодня основным инструментом Ассамблеи для участия в делегациях от стран, не являющихся членами НАТО.

Эта программа также продолжает предоставлять площадку для обсуждения вопросов региональной безопасности, а в последние годы включает в себя элементы для усиления Программы НАТО по воспитанию добропорядочности, целью которой является усиление надлежащего управления в секторе безопасности.

И наконец, периодическое участие Ассамблеи в качестве наблюдателя на выборах в странах-партнерах НАТО – это наглядная демонстрация того, что партнерства основываются на соблюдении общих ценностей.

### **3. Поддержка претендентов на членство в НАТО**

Ассамблея неизменно поддерживает быстрое расширение НАТО, и эта точка зрения является очень значительной, поскольку вступление новых членов требует внесения изменений в соглашение, которое в большинстве стран Альянса должно быть ратифицировано парламентом.

На практике члены Ассамблеи поддерживали расширение НАТО в рамках Ассамблеи, и свои собственные национальные парламенты во время рассмотрения решений о ратификации. Например, Ассамблея напрямую участвовала в оказании помощи во время ратификации Протоколов о вступлении, подписанных в конце 1997 года, результатом которых стало присоединение к Альянсу Чешской Республики, Венгрии и Польши в марте 1999 года.

Кроме политической поддержки, Ассамблея также оказывает поддержку непосредственно парламентам, стремящимся получить членство в Альянсе, помогая им разработать парламентские механизмы, процедуры и ноу-хау для эффективного демократического контроля над вооруженными силами. Действительно, партнерство с НАТО – это не только военные стандарты готовности и совместимости. Усиление демократических институтов, уважение принципа верховенства права и фундаментальных принципов – вот основные требования союзников для принятия в Альянс новых членов, а значит, они являются и ключевыми составляющими договоренностей Ассамблеи со странами, желающими получить статус членства.

## **ДВИГАЯСЬ ВПЕРЕД: СТАРЫЕ И НОВЫЕ РОЛИ ПА НАТО В МЕНЯЮЩИХСЯ УСЛОВИЯХ БЕЗОПАСНОСТИ**

Как упоминалось в статьях Саймона Ланна и Идена Коула, развивающиеся условия безопасности, в которых работают союзники, влияют на роль парламентов в сферах обороны и безопасности, а также на механизмы парламентского контроля. Парламентская Ассамблея НАТО реагирует на такие изменения и уже предприняла шаги для адаптации к новым задачам, сохраняя при этом уникальные черты и инструменты, так хорошо служившие парламентариям в течение последних шестидесяти лет. В следующих разделах дается обзор таких изменений.

### **1. Трансатлантический парламентский диалог в эру ограниченных бюджетов**

Глобальный финансовый и экономический кризис, начавшийся в 2008 году, имел долгосрочное влияние на государственную политику Евроатлантиче-



ского региона. В борьбе с серьезным экономическим спадом и необходимостью адаптировать государственные средства, чтобы пережить уменьшающиеся бюджетные поступления, преимущественное большинство правительств стран-членов были вынуждены делать непростой выбор при распределении государственных ресурсов. Для многих стран это вылилось и в существенное сокращение оборонных бюджетов. Действительно, по оценкам НАТО, в период с 2008 по 2014 год союзники сократили оборонные бюджеты на 20%. Как результат, многим пришлось коренным образом реорганизовывать свои вооруженные силы.

К сожалению, такие сокращения полностью зависят от экономических ограничений, а не от существующих угроз. Союзникам приходится искать новые инновационные пути сохранения и продолжения наращивания потенциала в условиях ограниченных ресурсов. В частности, они все больше применяют метод совместного наращивания потенциала, совместных закупок и обслуживания. В НАТО такой подход получил название «разумная оборона», а в Европейском Союзе – «объединение и распределение». Благодаря таким совместным подходам, союзники могут использовать или получать средства, которые по отдельности они не могли себе позволить.

Такой новый акцент на проектах межнационального сотрудничества не только приносит много выгод, но и ставит новые задачи, в том числе в контексте парламентского контроля. С этой точки зрения Парламентская Ассамблея НАТО обеспечивает полезную площадку для парламентариев-союзников, где они могут обменяться мнениями и информацией о многонациональных проектах, в которых участвуют их правительства, а также обсудить направления совместного развития.

Трансатлантическое измерение данного диалога стало еще более важным. На самом деле следствием экономического и финансового кризиса стал увеличивающийся разрыв между расходами на оборону и потенциалом Америки и других стран. Если до 2007 года вклад Соединенных Штатов в общий оборонный бюджет составлял 68%, сегодня эта цифра возросла до 73%. Если Соединенные Штаты и сейчас тратят свыше 4% своего ВВП на оборону, то только четыре европейских союзника могут похвастаться рекомендованными НАТО 2% или хотя бы приблизиться к ним. Такая ситуация возродила давние дебаты о разделении расходов в Альянсе, а также о соответствующих взносах Европы и Северной Америки.

В этом контексте роль Ассамблеи снова является решающей. ПА НАТО предоставляет уникальную платформу, на которой законодатели по обе стороны Атлантики могут высказать друг другу свои опасения и обсудить



попытки их преодоления. Действительно, члены Ассамблеи активно поддерживали необходимость прекратить, и в последнее время постепенно отменяют сокращение затрат на оборону по мере возвращения устойчивого экономического роста.

Столкнувшись с особенно сложным экономическим климатом, члены Ассамблеи в полной мере использовали структуру, предоставленную организацией для помощи в решении отдельных задач, возникших в этой новой реальности.

## **2. Операции XXI века и задачи парламентского контроля**

Другой ключевой особенностью сегодняшней среды безопасности является изменение характера военных операций. И снова Парламентская Ассамблея НАТО подтвердила свою уникальную добавочную стоимость в поддержке национальных парламентов при осуществлении ими контроля.

В современных условиях только некоторые союзники посчитали бы возможным или политически приемлемым самостоятельно начать военную интервенцию. Все недавние большие операции, в которых участвовали союзники НАТО, были многосторонними. В то время как контроль над развертыванием войск остается исключительно национальным вопросом, многонациональные операции неизбежно содержат в себе некую форму объединенного командования, что способствует размыванию или смешиванию ответственности.

Как пояснялось выше, Парламентская Ассамблея НАТО не имеет мандата и не в состоянии обеспечить совместный контроль над операциями НАТО. Однако, она имеет ценную функцию, предоставляя парламентариям отдельных стран информацию обо всех политических и военных стратегических целях операций, позволяя им обсудить вопросы, которые потенциально могут возникнуть в связи с различиями в национальной политике.

Один конкретный пример – это роль, которую Ассамблея сыграла в 2005-2008 годах в повышении осведомленности парламентариев о проблемах, возникших в результате ограничений, наложенных странами-участницами во время возглавления блоком НАТО Международных сил содействия безопасности (МССБ) в Афганистане. Ограничения означают ограничительные меры, которые страны могут применить к использованию войск в многонациональных операциях. В 2005-2008 годах, когда в МССБ участвовали около 50 стран, командирам на местах было очень сложно эффективно проводить операции с таким огромным количеством разных ограничений, которые нужно было учитывать. Поскольку некоторые из таких ограничений были наложены национальными парламентами, члены Ассамблеи из стран «без

ограничений» начали поднимать этот вопрос среди контрагентов. Поскольку сложно оценить реальное влияние таких дискуссий, факт остается фактом – количество ограничений, наложенных странами, участвующими в МСББ, с тех пор снизилось до приемлемого уровня.

В более широком смысле, Ассамблея постоянно предоставляет площадку для политических лидеров, командиров и парламентариев, где они, используя «давление общественности», подчеркивают важность для всех союзников продемонстрировать явную солидарность, принимая на себя обязательства и делая вклад в общие операции.

В конце 2014 года НАТО завершило военную миссию в Афганистане – наиболее сложную операцию Альянса за последнее время. Однако Альянс продолжает военное участие в Косово, в странах Средиземноморья, у побережья Сомали, на турецкой границе с Сирией, а также в Восточноевропейских странах-союзниках посредством различных мер военного увещевания. Союзники выразили готовность организовать учебную, консультационную и поддерживающую миссию в Афганистане после окончания МСББ. Таким образом, роль Ассамблеи как площадки для консультаций и координации законодателей остается все такой же существенной.

### **3. Растущие требования к прозрачности**

Продолжающийся экономический и финансовый кризис принес с собой растущие требования к прозрачности государственной политики и более прямых форм демократического участия в процессе выработки политики. Это справедливо и для сферы обороны. В результате, роль парламентариев как избранных представителей народа стала более важной и более сложной.

Парламентская Ассамблея НАТО полностью охватывает цели и требования к большей прозрачности политики в оборонной сфере. Она поддержала наработки НАТО в этом направлении: публикация ежегодного отчета Генерального секретаря НАТО, создание веб-сайта НАТО и связанных с ним инструментов социальных медиаресурсов. Она также поощряет больший уровень прозрачности в финансовых вопросах НАТО. Ассамблея стала чаще появляться в традиционных и новых средствах массовой информации и разработала стратегии скоординированной пропаганды в странах-членах и партнерах. Эта тенденция, несомненно, сохранится и в ближайшие годы.

### **4. Партнерство: старое и новое**

Партнерство – одна из историй успеха НАТО и Ассамблеи, которые с момента окончания холодной войны способствовали коренным изменениям

обоих институтов. Сегодня НАТО сотрудничает с более чем 40 партнерами, а Ассамблея – с 30, и перечень стран, заинтересованных в развитии партнерских отношений с НАТО или с Ассамблеей, продолжает расти. Это очевидный плюс успеха и «привлекательности» Альянса, однако возникает вопрос, должны ли быть ограничения партнерства и если да, то какие.

Естественно, концепция партнерства предполагает, что в сотрудничестве заинтересованы обе стороны. Однако современная среда безопасностью такова, что многие задачи, с которыми сталкиваются союзники, являются глобальными. Таким образом, вероятно, что в подавляющем большинстве случаев базовым допущением будет и полезность, и необходимость сотрудничества.

Еще одна задача состоит в том, что разные партнеры имеют разные интересы. В одном конце спектра находятся партнеры, стремящиеся к весьма свободной форме ассоциации. С другой стороны – претенденты на членство в НАТО. Сложность для Ассамблеи, как и для НАТО, состоит в том, чтобы разработать гибкие формы партнерства, основанные на организации и интересах партнеров.

Как упоминалось выше, с момента окончания холодной войны Ассамблея разработала четыре категории членства – полное членство, ассоциированное членство, Средиземноморское ассоциированное членство (которое впоследствии расширилось и стало включать так называемых региональных партнеров вне Средиземноморского региона), а также парламентские обозреватели. Кроме того, она регулярно приглашает другие парламенты в отдельных случаях (*ad hoc*). Также она разработала специальные схемы взаимоотношений с некоторыми партнерами (Межпарламентские советы Украина-НАТО и Грузия-НАТО, Средиземноморская и ближневосточная специальная группа).

То, насколько тесно партнерский парламент связан с Ассамблеей, зависит, конечно, от его интересов. При этом партнеры должны отвечать критериям в зависимости от категории членства. Для самой тесной формы ассоциации важнейшим условием является демократическое управление и уважение основополагающих прав.

Такое количество схем до сих пор позволяло Ассамблее найти подходящие способы для интеграции всех партнеров, заинтересованных в сотрудничестве парламентов. Что изменилось за последние годы в связи с политическими императивами и приоритетами, так это количество мероприятий «только для членов» против мероприятий «для членов и партнеров» и уровень участия для различных категорий партнеров.

После «арабского пробуждения» Ассамблея также пыталась создать большие синергии между различными категориями стран, не являющихся членами. В частности, она способствовала обмену опытом между членами и

партнерами Центральной и Восточной Европы с одной стороны и партнерами из Северной Африки и Ближнего Востока – с другой, во время переходного периода к демократическому управлению и контролю над вооруженными силами. Кроме того, этот обмен «партнер-партнеру» очевидно можно было рассмотреть более детально и доказать его ценность в будущем.

Что действительно достоверно, так это то, что привлечение партнеров и предоставление им помощи в процессе создания сильных механизмов парламентского контроля над сферой обороны и безопасности останется одним из постоянных и фундаментальных приоритетов Ассамблеи в обозримом будущем.

## **5. Россия**

Как отмечалось выше, весной 2014 года руководство Ассамблеи приняло решение ликвидировать статус России как ассоциированного члена в ответ на агрессию Москвы в Украине, незаконную аннексию Крыма и текущие действия по дестабилизации в Восточной Украине. По их мнению, такие действия являются нарушением международного законодательства и злоупотребление доверием, а значит российский парламент не может больше считаться партнером для сотрудничества. Все возможность диалога еще сохраняется, но без формального оформления членства.

Одной из основных и одновременно наиболее сложных задач Ассамблеи является приближающийся период, который определит новые условия диалога и дальнейших отношений с российским парламентом.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Готовясь отмечать 60-ю годовщину, Парламентская Ассамблея НАТО может оглянуться на прежние успехи в вопросах усиления парламентского контроля над сектором безопасности и обороны в своих странах-членах и парламентах стран-партнеров. Тесное сотрудничество с ДКВС стало решающим в прогрессирующем расширении активности Ассамблеи в сторону парламентов, не являющихся членами НАТО.

Во многих отношениях условия безопасности, в которых приходится работать союзникам в XXI веке, делают задачу парламентов более сложной и амбициозной. Парламентской Ассамблее НАТО удалось адаптироваться в изменяющейся среде и она продолжает это делать, гарантируя предоставление ценной площадки и эффективных инструментов для поддержки национальных парламентов, сохраняя весомый и авторитетный голос в международной безопасности Евroatлантического региона.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

# ПОЛНОМОЧИЯ, ПРОЦЕДУРЫ И ПРАВИЛА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ОБОРОННОЙ СФЕРОЙ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ НАТО<sup>76</sup>

## ЧАСТЬ А: СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ КОМИТЕТА ПО ОБОРОНЕ

	1а. Оригинальное название	1б. Название на русском языке	2. Количество членов парламента в комитете	3. Годовой бюджет комитета	4. Штат сотрудников	5. Количество сотрудников парламента, которые являются экспертами	6. Количество сотрудников парламента, работающих от имени политических партий/ фракций	7. Источник регулирования/ чем определяется норма
ALB <sup>77</sup>								

<sup>76</sup> Основано на совместном исследовании ДКВС и ПА НАТО по результатам запросов на предоставление информации национальным парламентам от ПА НАТО. ДКВС: Др. Ганс Борн (Руководитель проекта) и Лидия Амберг (научный сотрудник). ПА НАТО: Руксандра Попа, Заместитель генерального секретаря по вопросам политики Парламентской Ассамблеи НАТО. Исследование основывается на предыдущей редакции, изданной ПА НАТО и ДКВС в 2002-2003 гг.

<sup>77</sup> Если поле оставлено пустым, от контактных лиц государств не была получена информация до даты публикации. Версия в онлайн-режиме может быть обновлена по запросу после опубликования. Пожалуйста, обратите внимание, что комментарии в сносках были предоставлены респондентами соответствующих национальных парламентов.

	1a. Оригинальное название	1b. Название на русском языке	2. Количество членов парламента в комитете	3. Годовой бюджет комитета	4. Штат сотрудников	5. Количество сотрудников парламента, которые являются экспертами	6. Количество сотрудников парламента, работающих от имени политических партий/ фракций	7. Источник регулирующая/ чем определяется норма
<b>BEL</b>								
<b>BGR</b>	КОМИСИЯ ПО ОБРАНА (Komisija po Obrana)	Комитет по обороне	20	13 000 евро	4	4	Ни одного	Н/Д
<b>CAN</b>	House of Commons Standing Committee on National Defence	Н/Д	10	44 000 дол. США <sup>78</sup>	3	2	Ни одного	Регламент Общепринятая практика
<b>HVR</b>	Н/Д	Н/Д (Комитет по обороне)	13	Н/Д <sup>79</sup>	2	1	Ни одного	Регламент
<b>CZE</b>	Výbor pro obranu	Комитет по обороне	15		4	2	1	Законодательство Регламент Общепринятая практика
<b>DNK</b>	Forsvarsudvalget	Комитет по обороне	29	30 000 евро	3	2	Ни одного	Законодательство Регламент

78 Бюджет на 2012-2013 финансовый год. Эта сумма может меняться из года в год, так как Постоянные совместные комитеты финансируются из расчета суммы 3 миллиона долларов США с доступом к дополнительному фонду в размере 250 000 долларов США для целей финансирования запросов комитета на онлайн-консультации и консультации других специальных экспертов.

79 Раздел бюджета посвящен всей Администрации Палаты депутатов, а это означает, что у каждого Комитета нет отдельного бюджета.

	1a. Оригинальное название	1b. Название на русском языке	2. Количество членов парламента в комитете	3. Годовой бюджет комитета	4. Штат сотрудников	5. Количество сотрудников парламента, которые являются экспертами	6. Количество сотрудников парламента, работающих от имени политических партий/фракций	7. Источник регулирования/ Чем определяется норма
EST	Riigikaitsekomisjon	Национальный комитет по обороне	8	25 557 евро	3	2	Ни одного	Законодательство Регламент
FRA	(Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées)	(Комитет по вопросам национальной обороны и вооруженных сил)	72	100,000 евро	8	6	Ни одного	Конституция Законодательство Регламент Общепринятая практика
DEU	Ausschuss für Verteidigung	Комитет по обороне	16	Н/Д	2	1	Ни одного	Регламент Общепринятая практика
GRC	Διαρκής Επιτροπή Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων	Комитет национальной обороны и иностранных дел <sup>80</sup>	51	Н/Д	2	0	1	Законодательство Регламент
HUN	Honvédelmi és rendészeti bizottság	Комитет по обороне и внутренней безопасности	9	Н/Д <sup>81</sup>	2	1	5	Конституция Законодательство Регламент

80 В греческом правительстве есть два комитета, отвечающие за вопросы обороны. В дополнение к Постоянному комитету национальной обороны и иностранных дел существует Комитет по вопросам программ и соглашений в сфере вооружений. Члены последнего являются также членами Постоянного комитета национальной обороны и иностранных дел. Комитет состоит из 19 членов.

81 Комитет работает на средства из общего бюджета Национальной Ассамблеи, включая финансирование экспертов комитета и расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание. Это означает, что точный и отдельный бюджет Комитета определить сложно.

	1a. Оригинальное название	1b. Название на русском языке	2. Количество членов парламента в комитете	3. Годовой бюджет комитета	4. Штат сотрудников	5. Количество сотрудников парламента, которые являются экспертами	6. Количество сотрудников парламента, работающих от имени политических партий/ фракций	7. Источник регулирования/ Чем определяется норма
ICE								Конституция Регламент Общепринятая практика
ITA	Commissione Difesa	Комитет по обороне	42	15 000 евро	7	3	Ни одного	
LVA	Н/Д (Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisija)	Н/Д (Комитет по обороне, внутренним делам и борьбе с коррупцией)	11	У комитета нет отдельного бюджета	6	5	Ни одного	Регламент
LIT	Seimo Nacionalinio saugumo ir gynbos komitetas	Комитет Сейма по национальной безопасности и обороне	12	26 000 евро	6	4	Ни одного	Регламент
LUX	Commission des Affaires étrangères, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration	Комитет по международным делам и делам в Европе, по вопросам обороны, сотрудничества и иммиграции	13	У комитета нет отдельного бюджета	3 <sup>82</sup>	0	Один на парламентскую группу (в пределах групп, один штатный сотрудник специализируется только по вопросам: 4)	Регламент

82 Указанные ассистенты не работают исключительно на комиссию.



	1а. Оригинальное название	1б. Название на русском языке	2. Количество членов парламента в комитете	3. Годовой бюджет комитета	4. Штат сотрудников	5. Количество сотрудников парламента, которые являются экспертами	6. Количество сотрудников парламента, работающих от имени политических партий/ фракций	7. Источник регулирования/ Чем определяется норма
<b>NLD</b>	Vaste Commissie voor Defensie	Постоянный комитет по обороне	51 (25 постоянных, 25 заместителей)	10 200 евро <sup>83</sup>	5	3	15	Регламент Общепринятая практика
<b>NOR</b>			17	У комитета нет отдельного бюджета	3	3	9	Регламент
<b>POL</b>								
<b>PRT</b>	Comissão de Defesa Nacional	Национальный комитет по обороне	21 <sup>84</sup>	33 698,15 евро <sup>85</sup>	2 <sup>86</sup>	1 <sup>87</sup>	Ни одного	Законодательство Регламент Общепринятая практика Положение комитета
<b>ROM</b>	Н/Д (Comisia pentru aragare, ordine publica și siguranță națională)	Н/Д (Комитет по обороне, общественному порядку и национальной безопасности)	26	У комитета нет отдельного бюджета	8	4	Ни одного	Конституция Регламент

83 Это только бюджет для иностранных рабочих визитов. Специальный бюджет для комитетов отсутствует.

84 Плюс двадцать один заместитель

85 Бюджет на 2014 г.

86 Плюс один военный консультант

87 Плюс один военный консультант



## ЧАСТЬ В: ПРОЦЕДУРЫ И ПРАВИЛА КОМИТЕТА ПО ОБОРОНЕ

	8. Собрания Комитета являются публичными	9. Комитет может проводить закрытые совещания	10. Собрание Периодичность	11. Председатель назначается/выбирает	12. Действующий председатель был членом парламента в течение х лет	13. Количество членов комитета, которые остались в комитете на второй срок	14. Обязаны ли члены Комитета получать доступ к секретной информации и проходить проверки?	15. Председатель является членом оппозиционной партии	16. Специальные навыки или опыт в вопросах обороны являются основным критерием для избрания членом данного комитета	17. Меньшинства в комитете (по количеству голосов) имеют право подавать доклады?
ALB										
BEL										
BGR	Нет	Да	Раз в неделю	Парламент	9	4	Н/Д	Нет	Да	Нет
CAN	Да	Да	Два раза в неделю	Сами члены комитета	8	2	Нет	Нет	Нет	Да
HRV	Да	Да	Один или два раза в месяц	Парламент	6	1	Да	Да	Да	Да
CZR	Да	Да	Один или два раза в месяц	Парламент Сами члены комитета	4	6	Нет	Да	Да	Да
DNK	Нет	Да	Один или два раза в месяц	Парламент Сами члены комитета	16	неизвестно	Нет	Да	Нет	Нет
EST	Нет	Да	Три раза в месяц	Сами члены комитета	7	4	Нет <sup>88</sup>	Нет	Нет	Нет

88 Сейчас нет, но после формирования комитета после новых выборов в 2015 году они должны будут получать доступ к секретной информации.

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Собрания Комитета являются публичными	Комитет может проводить закрытые совещания	Собрание Периодичность	Председателя назначает/выбирает	Действующий председатель был членом парламента в течение х лет	Количество членов комитета, которые остались в комитете на второй срок	Обязаны ли члены Комитета получать доступ к секретной информации и проходить проверки?	Председатель является членом оппозиционной партии	Специальные навыки или опыт в вопросах обороны являются основным критерием для избрания членом данного комитета	Меньшинства в комитете (по количеству голосов) имеют право подавать доклады?
FRA	Да	Да	Два раза в неделю	Сами члены комитета	12	2	Нет	Нет	Нет	Нет <sup>89</sup>
DEU	Нет	Да	Менее регулярно	Парламент	8	примерно одна треть	Нет	Н/Д	Н/Д	Да
GRC	Да	Да	Три раза в месяц	Сами члены комитета Политические партии в парламенте	10	10	Да	Нет	Нет	Да
HUN	Да	Да	Раз в неделю	Парламент Политические партии в парламенте	24	9	Да	Нет	Да	Да
ITA	Нет	Да	Три раза в месяц	Сами члены комитета	22	17	Нет	Да	Нет	Да
LAT	Да	Да	Два раза в неделю	Сами члены комитета	12	5	Нет	Нет	Нет	Да

89 Не в полном смысле, но что касается информационных отчетов, при последней законодательной власти, комиссия назначает содокладчика из Большинство и содокладчика из оппозиции. Относительно проектов законов, докладчики являются членами Большинство.

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Собрания Комитета являются публичными	Комитет может проводить закрытые совещания	Собрание Периодичность	Председатель назначает/выбирает	Действующий председатель был членом парламента в течение х лет	Количество членов комитета, которые остались в комитете на второй срок	Обязаны ли члены Комитета по-лучать доступ к секретной информации и проходить проверки?	Председатель является членом оппозиционной партии	Специальные навыки или опыт в вопросах обороны являются основным критерием для избрания членом данного комитета	Меньшинства в комитете (по количеству голосов) имеют право подавать доклады?
LIT	Да	Нет	Раз в неделю	Парламент	10	4	Да	Нет	Да	Да
LUX	Нет	Да <sup>90</sup>	Раз в неделю	Сами члены комитета	10	4	Нет	Нет	Нет	Да
NLD	Да	Да	Два раза в неделю	Политические партии в парламенте	7	35	Нет	Нет	Да	Да
NOR	Нет	Да	Раз в неделю	Сами члены комитета	9	1	Необязательно	Да	Нет	Да
POL										
PRT	Да	Да	Раз в неделю	Сами члены комитета и политические партии в Парламенте	15	12	Нет	Нет	Да	Да

90 При этом повестки дня и протоколы собраний, как правило, публикуются на сайте Палаты депутатов.

	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
	Собрания Комитета являются публичными	Комитет может проводить закрытые совещания	Собрание Периодичность	Председателя назначает/выбирает	Действующий председатель был членом парламента в течение х лет	Количество членов комитета, которые остались в комитете на второй срок	Обязаны ли члены Комитета получать допуск к секретной информации и проходить проверки?	Председатель является членом оппозиционной партии	Специальные навыки или опыт в вопросах обороны являются основным критерием для избрания членом данного комитета	Меньшинства в комитете (по количеству голосов) имеют право подавать доклады?
ROM	Нет	Да	Раз в неделю	Политические партии в парламенте	14	9	Нет <sup>91</sup>	Нет	Нет	Нет <sup>92</sup>
SVK	Да	Да	Менее регулярно	Политические партии в парламенте	4	5	Нет	Нет	Да	Да
SVN	Да	Нет	Один или два раза в месяц	Парламент	7	1	Нет	Нет	Н/Д	Н/Д
ESP	Да	Да	Один или два раза в месяц	Сами члены комитета	15	14	Нет	Нет	Да	Да
TUR	Да	Да	Один или два раза в месяц	Сами члены комитета	3	Н/Д	Нет	Нет	Нет	Нет <sup>93</sup>
UK										
US										

91 С 2007 года у членов парламента появился доступ к засекреченной информации в сфере их компетенции.

92 Один из членов комитета является представителем болгарских меньшинств в Румынии. Как и остальные члены, он имеет право вносить изменения.

93 Меньшинства могут высказать несогласующее мнение или проголосовать против

## ЧАСТЬ С: ПОЛНОМОЧИЯ КОМИТЕТА ПО ОБОРОНЕ

Обладает ли перечисленными ниже полномочиями Парламентский комитет по обороне (Ком.) или Парламент (Пленарное заседание) (Парл.)? Обладают ли оба (Оба) или ни один из них (Ни один) следующими полномочиями?

<b>US</b>									
<b>UK</b>									
<b>TUR</b>	Оба		Оба		Оба		Оба		
<b>ESP</b>	Ни один		Оба		Оба		Оба		
<b>SVN</b>	Ком.		Ком.		Ком.		Ни один		
<b>SVK</b>	Ком.		Оба		Оба		Оба		
<b>ROM</b>	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.		
<b>PRT</b>	Ни один <sup>94</sup>		Оба		Оба		15 <sup>95</sup>		Ком.
<b>POL</b>									
<b>NOR</b>	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.		
<b>NLD</b>	Оба		Ком.		Оба		Оба		
<b>LUX</b>	Ком.		Оба		Оба		Оба		
<b>LIT</b>	Оба	74	Оба	74	Парл.	2	Оба	2	
<b>LVA</b>	Ком.	5	Парл.	15	Ком.	6	Ком.	6	
<b>ITA</b>	Ни один		Оба		Оба		211		Оба 17
<b>ICE</b>									
<b>HUN</b>	Ком.	2	Оба		Оба		Ком.	4	
<b>GRC</b>	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.		
<b>DEU</b>	Оба		Оба		Оба		Оба		
<b>FRA</b>	Оба		Оба	5	Оба		Оба		
<b>EST</b>	Оба		Оба		Оба		Оба		
<b>DNK</b>	Оба		Оба		Оба		Оба		
<b>CZE</b>	Парл.		Оба		Оба		Оба		
<b>HVR</b>	Оба		Оба		Оба	6	Оба		
<b>CAN</b>	Парл.		Оба	2	Оба	6	Оба	1	
<b>BGR</b>	Парл.	1	Парл.	6	Ком.	12	Ком.	1	
<b>BEL</b>									
<b>ALB</b>									
	<b>18. Иницилировать законодательные акты по вопросам обороны</b>								
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>								
	<b>19. Вносить изменения или пересматривать предложенные законы об обороне</b>								
	<i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>								
	<b>20. Ставить вопросы министру обороны</b>								
	<i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>								
	<b>21. Вызывать для свидетельства министра обороны на заседания комиссии или пленарное заседание</b>								
	<i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>								

94 В соответствии с Регламентом, только Члены и парламентские группы имеют право реализовать законодательные инициативы (ни комитеты, ни пленарные заседания).

95 По состоянию на 16 октября 2012 г.

US								
UK								
TUR	Ком.		Ком.		Н/Д		Ни один	
ESP	Ком.		Ком.		Ни один		Ни один	
SVN	Ни один		Ни один		Ком.		Ни один	
SVK	Ком.		Ком.		Оба		Ком.	
ROM	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
PRT	Ком.		Ком.		Ком.	4	Оба	
POL								
NOR	Ни один		Ни один		Ни один		Ком.	
NLD	Оба		Оба		Оба		Н/Д	
LUX	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
LIT	Ком.		Ком.		Оба	2	Оба	5
LVA	Ком.	10	Ни один		Ком.	25	Ни один	
ITA	Ком.	12	Ком.	2	Ни один		Ком.	5
ICE								
HUN	Ком.		Ком.		Ком.		Ни один	
GRC	Ком.		Ком.		Ком.		Ком.	
DEU	Ком.		Ком.		Ком.		Оба	1
FRA	Оба		Ком.		К <sup>96</sup>		Оба	
EST	Оба		Оба		Оба		Н/Д	
DNK	Ком.		Ком.		Ком.		Ни один	
CZE	Оба		Оба		Оба		Оба	
HVR	Оба		Оба	13	Оба	3	Оба	
CAN	Ком.	21	Ком.	22	Ни один		Оба	10
BGR	Ни один		Ком.	2	Ни один		Оба	4
BEL								
ALB								
	<b>22. Вызывать для свидетельствавания военных и гражданских служащих на заседания комиссии</b> <i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>							
	<b>23. Вызывать для свидетельствавания общественных экспертов (из научно-исследовательских институтов и других научных учреждений по изучению общественного мнения) на заседания комиссии</b> <i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>							
	<b>24. Получать секретные документы от министерства обороны и вооруженных сил</b> <i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>							
	<b>25. Рассматривать соглашения по вопросам безопасности с другими государствами (например, о предоставлении технической поддержки)</b> <i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>							



US					
UK					
TUR	Парл.		Парл.		Ни один
ESP	Ни один		Ком.		Ком.
SVN	Парл.		Ни один		Ком.
SVK	Ком.		Оба		Ком.
ROM	Ком.		Ком.		Ком.
PRT	Парл.	2 <sup>97</sup>	Ком.	43 <sup>98</sup>	Ком. 12
POL					
NOR	Ни один		Ком.		Ком.
NLD	Оба		Оба	Оба	3
LUX	Ком.		Ком.		Ком.
LIT	Оба		Оба	2	Оба 4
LVA	Ни один		Ком.	30	Ком. 10
ITA	Ни один		Ком.	63	Ком.
ICE					
HUN	Парл.		Ком.		Ком.
GRC	Ком.		Ком.		Ком.
DEU	Ком.		Ком.		Ком.
FRA	Оба		Оба		Ком.
EST	Оба		Оба		Оба
DNK	Оба		Ком.		Ком.
CZE	Оба		Оба		Оба
HVR	Парл.		Оба	Оба	3
CAN	Ком.	3	Ком.	49	Ком. 3
BGR	Оба		Парл.	3	Оба 1
BEL					
ALB					
<b>26. Проводить расследования (парламентские расследования) по вопросам обороны</b>					
<i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>					
<b>27. Проводить слушания по вопросам обороны</b>					
<i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>					
<b>28. Посещать помещения частей вооруженных сил</b>					
<i>Использовано в течение последних 2-х лет</i>					

97 В соответствии с № 2 статьи 2.<sup>о</sup> Правового режима, регулирующего парламентские запросы, утвержденного Законом № 5/93 от 1 марта 1993 года с изменениями, внесенными Законом № 126/97 от 10 декабря 1997 года и Законом № 15/2007 от 3 апреля 2007 года, следующие лица и группы имеют право инициировать запросы: «а) Парламентские группы, а также Члены Ассамблеи Республики сторон, которые не входят в парламентскую группу; б) Комитеты; с) Члены Ассамблеи Республики». № 1 той же статьи гласит: «Парламентский запрос может подаваться: а) специальным решением Пленарного заседания в Бюллетене Ассамблеи Республики или его распространения отдельными копиями; б) в виде ходатайства одной пятой всех уполномоченных Членов Ассамблеи Республики, с учетом ограничения одного ходатайства от одного члена в течение одной законодательной сессии». Кроме того, в соответствии с Регламентом, Ассамблея должна решить вопрос о хранении запроса после принятия решения. Парламентский комитет формируется по мере необходимости в соответствии с положениями законодательства, а Пленарное заседание устанавливает дату, до которой парламентский комитет должен подать отчет.

98 По состоянию на 16.10.2012 и включая упомянутые выше 15 слушаний по вопросу Министра обороны.

29. Часто ли пленарное заседание Парламента вносит изменения в проекты законов, представленные Парламентским Комитетом по обороне?

	US	UK	TUR	ESP	SVN	SVK	ROM	PRT	POL	NOR	NLD	LUX	LIT	LVA	ITA	ICE	HUN	GRC	DEU	FRA	EST	DNK	CZE	HVR	CAN	BGR	BEL	ALB
Да			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X			X		
Нет																												
Н/Д																												

### ЧАСТЬ D: КОНТРОЛЬ БЮДЖЕТА В ВОПРОСАХ ОБОРОНЫ

Обладает ли перечисленными ниже полномочиями или процедурами Парламентский комитет по обороне (Ком.) и/или Парламент (Пленарное заседание) (Парл.)? Имеют ли такие полномочия оба (Оба) или ни один (Ни один) из них?

	US	UK	TUR	ESP	SVN	SVK	ROM	PRT	POL	NOR	NLD	LUX	LIT	LVA	ITA	ICE	HUN	GRC	DEU	FRA	EST	DNK	CZE	HVR	CAN	BGR	BEL	ALB
30. Доступ ко всем документам бюджета обороны			Ни один	Ни один	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.		Ни один	Ни один	Ком.	Парл.	Ком.	4	4	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ни один	Оба	Парл.	Парл.	Оба	4	Парл.
Сколько раз использовались за последние 2 года																												
31. Право вносить изменения и распределять денежные средства бюджета обороны			Парл.	Оба	Ком.	Ни один	Ком.	Парл.		Ком.	Ком.	Парл.	Парл.	Парл.	Оба		Оба	Ком.	Н/Д	Ни один	Оба	Парл.	Парл.	Парл.	Ни один	Ни один	Ни один	
Сколько раз использовались за последние 2 года								2 <sup>99</sup>					2															

99 При условии, что государственный бюджет утверждается Парламентом ежегодно (т.е. два раза за последние два года)

US							
UK							
TUR	Ни один	Ни один	Ни один	Парл.			
ESP	Ком.	Ком.	Ком.	Оба			
SVN	Ком.	Ни один	Ни один	Ком.			
SVK	Ком.	Ком.	Ком.	Ни один			
ROM	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.			
PRT	Ком.	2	Ком.	2	Ком.	2	Парл.
POL							
NOR	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.			
NLD	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.			
LUX	Н/Д	Н/Д	Ком.	Парл.			
LIT	Ком.	2	Ком.	2	Ком.	2	Парл.
LVA	Ком.	3	Ком.	2	Ком.		Парл.
ITA	Ком.	Н/Д	Ком.	Оба			
ICE							
HUN	Ком.	Ком.	Ком.	Парл.			
GRC	Ком.	Н/Д	Н/Д	Ком.			
DEU	Ком.	Ком.	Н/Д	Н/Д			
FRA	Оба	Оба	Оба	Оба			
EST	Ком.	Ком.	Ком.	Парл.			
DNK	Ни один	Ни один	Ни один	Оба			
CZE	Оба	Оба	Оба	Парл.			
HVR	Оба	2	Оба	Оба	Оба		
CAN	Ни один	Ни один	Ни один	Оба	4		
BGR	Оба	Ни один	Ни один	Парл.			
BEL							
ALB							
	<b>32. Контроль бюджета обороны по программам</b>						
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>						
	<b>33. Контроль бюджета обороны по проектам</b>						
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>						
	<b>34. Контроль отдельных статей оборонного бюджета</b>						
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>						
	<b>35. Право утверждать или отклонять дополнительные предложения по бюджету обороны</b>						
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>						

## ЧАСТЬ Е: МИРОТВОРЧЕСКИЕ МИССИИ

Обладает ли перечисленными ниже полномочиями или процедурами Парламентский комитет по обороне (Ком.) и/или Парламент (Пленарное заседание) (Парл.)? Могут ли их утверждать оба органа (Оба) или ни один (Ни один) из них?

US							
UK							
TUR	Парл.		Ни один		Парл.	Парл.	Ни один Парл.
ESP	Оба		Н/Д		Н/Д	Н/Д	Н/Д
SVN	Ни один		Ни один		Ни один	Ни один	Ни один
SVK	Оба		Оба		Ни один	Ни один	Ни один
ROM	Ком.		Ком.		Ком.	Ком.	Ком.
PRT	Ни один		Ни один		Ни один	Ни один	Ни один
POL							
NOR	Ком.		Ни один		Ком.	Ни один	Ни один
NLD	Ком. <sup>100</sup> и Парл. <sup>101</sup>	5	Ком.		Ком.	Ком.	Ком.
LUX	Ком.		Ком.		Ком.	Ком.	Ком.
LIT	Парл.	2	Парл.	2	Ни один	Ни один	Ни один
LVA	Парл.	3	Парл.	3	Парл.	Ни один	Ни один
ITA	Оба	4	Ни один		Оба	4	Ни один
ICE							
HUN	Парл.		Парл.		Парл.	Ни один	Ни один
GRC	Ни один		Ни один		Ни один	Ни один	Ни один
DEU	Парл.		Парл.		Парл.	Ни один	Ни один
FRA	Оба		Ни один		Ни один	Ни один	Ни один
EST	Оба		Оба		Парл.	Ни один	Ни один
DNK	Оба		Оба		Оба	Ни один	Оба
CZE	Оба		Оба		Оба	Оба	Оба
HVR	Оба	8	Оба		Оба	2	Парл.
CAN	Ни один		Ни один		Ни один	Ни один	Ни один
BGR	Парл.	1	Парл.	1	Парл.	2	Ни один
BEL							
ALB							
	36. Решение о том, принимать ли участие в миротворческих миссиях, до того как войска отправляются за границу						
	Сколько раз использовались за последние 2 года						
	37. Мандат						
	Сколько раз использовались за последние 2 года						
	38. Бюджет комитета						
	Сколько раз использовались за последние 2 года						
	39. Риски для участвующего личного состава армии						
	Сколько раз использовались за последние 2 года						
	40. Правила участия						
	Сколько раз использовались за последние 2 года						
	41. Командование/контроль						
	Сколько раз использовались за последние 2 года						

100 Это относится к полномочиям Комитета иностранных дел, а не Комитета по обороне

101 Это не конституционное полномочие

US				
UK				
TUR	Парл.	Ни один		
ESP	Н/Д	Ком.		
SVN	Ни один	Ком.		
SVK	Парл.	Ком.		
ROM	Ком.	Ком.		
PRT	Ни один	Ком.	0 <sup>104</sup>	
POL				
NOR	Ни один	Ком.		
NLD	Ком.			
LUX	Ком.	Ком.		
LIT	Парл. <sup>103</sup>	Оба	2	
LVA	Парл.	Ком.	1	
ITA	Оба	4	Ком.	
ICE				
HUN	Парл.	Ком.		
GRC	Ни один	Ком.		
DEU	Парл.	Ком.		
FRA	0 <sup>102</sup>	1	Ком.	6
EST	Оба	Ком.		
DNK	Оба	Ком.		
CZE	Оба	Оба		
HVR	Парл.	4	Оба	
CAN	Ни один	Оба		
BGR	Ни один	Парл.		
BEL				
ALB				
	<b>42. Продолжительность миротворческой миссии</b>			
	Сколько раз использовались за последние 2 года			
	<b>43. Члены комиссии имеют право посещать войска миссий за границей</b>			
	Сколько раз использовались за последние 2 года			

## ЧАСТЬ F: ОБОРОННЫЕ ЗАКУПКИ

**Полномочия Комитета по обороне и/или Пленарного заседания** (Респондентов попросили указать суммы в евро, если применимо).

US			
UK			
TUR	Ни один		
ESP	Ни один		
SVN	Н/Д		
SVK	Ни один		
ROM	Оба		
PRT	Ни один		
POL			
NOR	Н/Д		
NLD	Н/Д	8	
LUX	Оба	40 млн евро	
LIT	Ни один <sup>105</sup>		
LVA	Ни один		
ITA	Ни один		
ICE			
HUN	Ни один		
GRC	Н/Д		
DEU	Ком.	25 млн.	
FRA	Ни один		
EST	Ни один		
DNK	Ни один		
CZE	Парл.		
HVR	Оба	1	
CAN	Ни один		
BGR	Парл.		
BEL			
ALB			
	<b>44. Министр обороны обязан предоставить Комитету/Парламенту детальную информацию по решениям о закупках на сумму свыше.... евро (или долл. США)</b>		
	Сколько раз за последние 2 года		

102 Отсрочка свыше 4 месяцев.

103 Только максимальная длительность.

104 В прошлом это случилось, но в связи с определенными финансовыми и бюджетными ограничениями последних лет, за последние два года такие визиты не организовывались.

105 Комитет не утверждает договоры на закупку свыше определенного уровня, однако он утверждает бюджет на оборону и, в случае необходимости, подает предложения Бюджетному и финансовому комитету.

US				
UK				
TUR	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
ESP	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
SVN	Н/Д	Ни один	Ни один	Ни один
SVK	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
ROM	Оба	Ни один	Оба	Ком.
PRT	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
POL				
NOR	Н/Д	Ни один	Ни один	Ни один
NLD	Н/Д	8	8	8
LUX	Оба 40 млн евро	Ни один	Ни один	Ни один
LIT	Ни один	Ком.	2	Ни один
LVA	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
ITA	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
ICE				
HUN	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
GRC	Ком.	Ни один	Ни один	Ни один
DEU	Н/Д	Н/Д	Н/Д	Н/Д
FRA	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
EST	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
DNK	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
CZE	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
HVR	Ком. <sup>106</sup> Парл. <sup>107</sup>	3	Парл.	Ком. <sup>108</sup> Парл. <sup>109</sup>
CAN	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
BGR	Парл.	Ни один	Ни один	Ни один
BEL				
ALB				
	45. Комитет/Парламент принимает решения по всем контрактам на сумму свыше... евро (или дол. США) Сколько раз за последние 2 года	46. Комитет/Парламент участвует в определении потребности в новом вооружении Сколько раз за последние 2 года	47. Комитет/Парламент участвует в процессе сравнения и выбора производителя и продукта Сколько раз за последние 2 года	48. Комитет/Парламент участвует в оценке предложений по компенсациям и взаимозачетам Сколько раз за последние 2 года

106 В смысле права рассматривать контракты, поданные на рассмотрение.

107 Полномочия по надзору и рассмотрению.

108 Да, но не в вопросах выбора.

109 Полномочия по надзору и рассмотрению.

**ЧАСТЬ G: ПЛАНИРОВАНИЕ И ДОКУМЕНТАЦИЯ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ****Полномочия Комитета по безопасности и/или Пленарного заседания по планированию и документации безопасности**

Комитет/Парламент (в полном составе) имеет право утверждать следующие проекты программ:

US								
UK								
TUR	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один		
ESP	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один		
SVN	Ком.	Ком.	Ни один	Ком.	Ни один	Ни один		
SVK	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.		
ROM	Ком.	Ком.	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один		
PRT	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один		
POL								
NOR	Ни один	Ком.	Ни один	Ком.	Ком.	Ком.		
NLD	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.	Ком.		
LUX	Оба	Оба	Оба	Оба	Оба	Ни один		
LIT	Парл.	1	Ни один	Парл.	1	Парл.	2	Ни один
LVA	Парл.	1	Парл.	1	Ком.	Ни один	Ни один	Ни один
ITA	Оба	Оба	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
ICE								
HUN	Парл.	Парл.	Парл.	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
GRC	Ни один	Ком.	Ни один	Ком.	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
DEU	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
FRA	Ни один	Ни один	Ни один	Оба	1 <sup>110</sup>	Ни один	Ни один	Ни один
EST	Парл.	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
DNK	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
CZE	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.	Парл.
HRV	Оба	Оба	1	Оба	1	Ни один	Ни один	Ни один
CAN	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один
BGR	Парл.	1	Парл.	1	Парл.	1	Ком.	Ком.
BEL								
ALB								
	<b>49. Политика национальной безопасности</b>							
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>							
	<b>50. Политика обороны (белая книга/окончательный вариант)</b>							
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>							
	<b>51. Концепция управления кризисными ситуациями</b>							
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>							
	<b>52. Структура/планирование вооруженных сил</b>							
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>							
	<b>53. Стратегия вооруженных сил</b>							
	<i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>							

110 Закон о программе армии.

## ЧАСТЬ Н: ЛИЧНЫЙ СОСТАВ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ

US					
UK					
TUR	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
ESP	Ни один	Н/Д	Ни один	Ни один	
SVN	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
SVK	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
ROM	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
PRT	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
POL					
NOR	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
NLD	Ком.	Ком.	Ни один	Ни один	
LUX	Оба	Оба	Ни один	Ни один	
LIT	Ни один	Парл.	2	Парл.	2
LVA	Ни один	Ни один	Парл.	Ни один	
ITA	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
ICE					
HUN	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
GRC	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
DEU	Парл. бюджет	О бюджет	Парл.	Ни один	
FRA	Оба	Оба	Ни один	Ни один	
EST	Ни один	Ни один	Ни один	Ком.	
DNK	Ни один	Ни один	Ни один	Ни один	
CZE	Ни один	Ни один	Ни один	Оба	
HRV	Ни один	Парл.	Ни один	Оба	
CAN	Ни один	Ни один	Ни один	Ком.	2
BGR	Ни один	Парл.	Ни один	Ком.	4
BEL					
ALB					
	54. Комитет/Парламент (Пленарное заседание) <b>утверждает</b> план управления кадровыми ресурсами в сфере обороны <i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>	55. Комитет/Парламент (Пленарное заседание) <b>утверждает</b> максимальное количество персонала Министерства обороны и вооруженных сил <i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>	55. Комитет/Парламент (Пленарное заседание) <b>утверждает</b> назначения на должности высшего состава вооруженных сил <i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>	56. Комитет/Парламент (Пленарное заседание) <b>консультируется</b> с Министром обороны о назначениях на должности высшего состава вооруженных сил <i>Сколько раз использовались за последние 2 года</i>	



**ЧАСТЬ I: ВЫЗОВЫ И СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ**

	Какие наиболее важные задачи Комитета?	Какие наиболее сильные стороны Комитета?
ALB		
BEL		
BGR	Задачи участникам после парламентских выборов	Контроль над Министерством обороны и решениями в оборонной сфере
CAN	<p>а) Члены Комитета не имеют доступа к секретной информации. Это усложняет процесс проверки вопросов, связанных с национальной обороной и безопасностью, поскольку они не могут получить результаты расследований и в полной мере оценить степень угрозы, а значит требования и мероприятия по обороне</p> <p>б) В связи с экономическим климатом, вопросы бюджета повлияли на способность Комитета осуществлять миссии по выяснению обстоятельств и проводить слушания за пределами Оттавы</p>	<p>а) Комитет может самостоятельно инициировать исследования и имеет право предоставлять правительству свои выводы и рекомендации относительно политики</p> <p>б) Комитет может требовать ответа правительства на предлагаемые им рекомендации</p>
HVR	Политика модернизации и закупок продвигается в условиях ограниченного оборонного бюджета	Подход, основанный на поиске консенсуса
CZE	Выполняя обязательства перед НАТО, обеспечивая оборону страны	Законодательные действия, контроль над деятельностью Министерства обороны
DNK	Н/Д	Н/Д
EST	Н/Д	Н/Д
FRA	Н/Д	Специализированные навыки парламентариев в вопросах обороны, а также способность строить взаимоотношения с Министерством обороны, основанные на доверии
DEU	Реформа Бундесвера (немецких вооруженных сил)	Развертывание войск за границей
GRC	Н/Д	Н/Д
HUN	Принятие нового Закона о службе, внесение изменений в Закон о национальных службах безопасности. Оппозиционные члены парламента принимали участие в законодательном процессе (руководящая партия имела 2/3 большинства в Парламенте, поэтому смогла провести Закон, не договариваясь с оппозицией). Таким образом, законодательный процесс основывался на принципе консенсуса	Комитет по обороне является одним из тех комитетов, которые создаются в обязательном порядке, и предусмотрен Конституцией. Члены Комитета по обороне должны иметь доступ к секретной информации и находятся под защитой

	Какие наиболее важные задачи Комитета?	Какие наиболее сильные стороны Комитета?
ICE	Данные не получены	Данные не получены
ITA	<p>а) Периодическая проверка (в среднем каждые 6 месяцев) правительственного законопроекта по рефинансированию разрешенных миротворческих миссий, поскольку она, как правило, сопряжена с ревностными дебатами между парламентским большинством и меньшинством по поводу эффективности и результатов участия Италии в миссиях</p> <p>б) Экспертиза законопроекта об оборонном бюджете и деятельность по проверке выполнения оборонного бюджета как метод общественного контроля прозрачности и государственных расходов</p>	<p>а) В текущем законодательном периоде, который начался в апреле 2013 года, состав Комитета по обороне характеризовался большим количеством членов с обширным опытом и высоким уровнем мотивации, обладающих знаниями о работе парламента и в узкой специализации. Это способствует более высокому уровню осведомленности и более высокому качеству парламентских решений в секторе, привлекающем сейчас особое внимание общественности</p> <p>б) Вторая сильная сторона – в данном законодательном периоде Комитет по обороне собирается, вместе с Комитетом по иностранным делам, завершить разработку проекта закона о порядке участия Италии в миротворческих миссиях в гражданском и военном аспектах, после подобных случаев в других европейских странах. Законодательный процесс, начавшийся в 2001 году, получил новый сильный импульс в 2006 г. по инициативе двухпартийной группы членов парламента, включая действующего Министра обороны г-жу Роберту Питотти</p>
LVA	Н/Д	<p>а) Права, изложенные в ст. 172 (1) Регламента Парламента: Комитет имеет право, без посредничества Президиума, напрямую запрашивать информацию и разъяснения, необходимые для его работы, от соответствующего Министра и от учреждений, которые ему подчиняются или которые им контролируются, а также от органов местного самоуправления. Комитет может самостоятельно требовать от соответствующих должностных лиц предоставления необходимых комментариев</p> <p>б) Опытный персонал</p>
LIT	Н/Д	Рассмотрение ключевых вопросов, концепций и стратегий. Сложилась хорошая практика, согласно которой до принятия любого важного решения Министерство национальной обороны предоставляет данные на рассмотрение Комитету
LUX	Две важные задачи – это проект закона о регулировании дисциплины, который в настоящий момент находится на рассмотрении, а также преобразование/переквалификация солдат	Две наиболее сильные стороны – это то, что комиссия участвует в принятии решений, касающихся участия в миротворческих миссиях на ранних этапах, а также то, что Министр систематически приглашает членов комиссии сопровождать его во время посещения солдат, дислоцированных за рубежом
NLD	Н/Д	Н/Д

	Какие наиболее важные задачи Комитета?	Какие наиболее сильные стороны Комитета?
<b>NOR</b>	С административной точки зрения отсутствуют какие-либо особые задачи	Комитет является совместным комитетом по иностранным делам и обороне, а значит он рассматривает политику обороны в совокупности с внешней политикой. Единство норвежской политики в сфере обороны между партиями делает работу более конструктивной. Председатель комитета традиционно от оппозиции
<b>POL</b>		
<b>PRT</b>	Основной задачей было преодоление последствий финансовых и бюджетных ограничений, применяемых в оборонном секторе	Основной сильной стороной Комитета в течение многих лет было достижение консенсуса между различными парламентскими группами в вопросах обороны
<b>ROM</b>	Разрабатывать законы, имеющие общегосударственное значение, и политически представлять местный электорат	Политическая воля
<b>SVK</b>	Утверждение оборонного бюджета, разрешение и контроль над миссиями	Контроль, расследования
<b>SVN</b>	Н/Д	Н/Д
<b>ESP</b>	Н/Д	Н/Д
<b>TUR</b>	Н/Д	Активная роль в законодательной деятельности относительно оборонных вопросов
<b>UK</b>		
<b>US</b>		

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2:

# О ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕ НАТО

## **РОЛЬ АССАМБЛЕИ**

Парламентская Ассамблея НАТО (ПА НАТО), созданная в 1955 году, выполняет функцию консультационной межпарламентской организации для Североатлантического Альянса.

Собирая вместе членов парламента всего Атлантического Альянса, ПА НАТО является важнейшим звеном между НАТО и парламентами своих государств-членов, помогая парламентам и общественности достигать консенсуса в поддержку политики Альянса.

Одновременно она способствует осведомленности и пониманию парламентами ключевых вопросов безопасности, а также помогает сделать программы НАТО более прозрачными. И самое главное, она помогает поддерживать и усиливать трансатлантические отношения, которые являются основой Альянса.

После окончания холодной войны Ассамблея получила новую роль, включив в свою работу парламентариев из стран Центральной и Восточной Европы и за ее пределами, заинтересованных в более тесной ассоциации с НАТО. Такая интеграция имела политическое и практическое значение и позволила усилить парламентскую демократию в Евроатлантическом регионе, таким образом дополнив и усилив собственную программу НАТО по партнерству и сотрудничеству.

Штаб-квартира Международного секретариата Ассамблеи численностью 30 человек расположена в центре Брюсселя.

## **КАК РАБОТАЕТ АССАМБЛЕЯ**

ПА НАТО состоит из 257 делегатов из 28 стран-членов НАТО. Кроме них в ее состав входят делегаты из 14 стран-ассоциированных членов, Европарламента, четверо от региональных партнеров и средиземноморских стран-ассоциированных членов, а также парламентские наблюдатели от 8 стран и 2 межпарламентских организаций.

Руководящим органом ПА НАТО является Постоянный комитет, состоящий из глав каждой делегации-члена, президента, вице-президентов, казначея и Генерального секретаря.

Международный секретариат под руководством Генерального секретаря отвечает за все административные вопросы и основную часть научно-исследовательской работы, которые проводят комитеты, подкомитеты и другие группы Ассамблеи.

Пять Комитетов включают: Комитет по гражданскому измерению безопасности, Комитет по обороне и безопасности, Комитет по вопросам безопасности и экономики, Политический комитет, Комитет по науке и технике. Они отвечают за изучение всех основных современных вопросов в своих сферах. Другие органы Ассамблеи включают Средиземноморскую и ближневосточную специальную группу ПА НАТО, целью которой является усиление парламентского диалога и понимания между странами Ближнего Востока и Североафриканского региона, Межпарламентский совет Украина-НАТО и Межпарламентский совет Грузия-НАТО. Парламентский комитет Россия – НАТО прекратил работу в апреле 2014 года.

Комитеты и подкомитеты составляют отчеты, которые обсуждаются в форме проекта на весенней сессии Ассамблеи. После обсуждения, внесения поправок и дополнений эти доклады подаются на утверждение ежегодной осенней сессией ассамблеи.

Также на ежегодной сессии ассамблеи комитеты представляют свои политические рекомендации, которые утверждаются путем голосования на пленарном заседании ассамблеи и направляются в Североатлантический совет. Кроме ежегодных сессий, комитеты и подкомитеты встречаются несколько раз в год на территории стран-членов или ассоциативных членов, где они проводят встречи с ведущими представителями правительств и парламентов, а также учеными и экспертами.

## **ФИНАНСИРОВАНИЕ**

Ассамблея финансируется непосредственно парламентами и правительствами стран-членов и является финансово и административно независимой от самого НАТО.

## **ПРОГРАММА РОУЗ-РОТ**

Основной частью работы Ассамблеи является программа партнерства и сотрудничества Роуз-Рот – сначала со странами Центральной и Восточной

Европы, а в дальнейшем и по всему Евроатлантическому региону. Эта программа нацелена на оказание помощи странам-партнерам, преимущественно на Балканах и Южном Кавказе, путем амбициозной переходной программы, которая предусматривает проведение сложных политических и экономических реформ.

Программа Роуз-Рот включает серию семинаров по региональным вопросам и ключевым вопросам безопасности, а также подготовительные программы для сотрудников и членов парламентов. Ее целью является повышение осведомленности парламентариев, налаживание контактов, а также обмен опытом и знаниями. Особое внимание уделяется продвижению принципа демократического контроля над вооруженными силами, а также развитию эффективного парламентского контроля над сферой обороны и вооруженными силами.

## **ПАРЛАМЕНТСКАЯ ПРОГРАММА НАТО ДЛЯ НОВИЧКОВ**

Парламентские программы НАТО для новичков разработаны для новых членов парламента стран НАТО и Евроатлантического совета по партнерству, а также для тех, кто начал заниматься вопросами безопасности и внешней политики. Целью этой программы является глубокое ознакомление с функционированием и политикой НАТО и Верховного командования объединенных вооруженных сил НАТО в Европе, а также с развитием взаимоотношений альянса со многими партнерами. Программа стартовала в 2000 году и проводится ежегодно в Брюсселе.

## **ПАРЛАМЕНТСКИЙ ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКИЙ ФОРУМ**

В связи с возрастающим интересом к трансатлантическим взаимоотношениям и политикой, проводимой Евроатлантическим союзом, Постоянный комитет ассамблеи в 2001 году принял решение организовать «Парламентский трансатлантический форум». Его цель – выявить природу разногласий в политике евроатлантических стран и, по возможности, найти пути их устранения. В рамках форума проводятся встречи с руководителями администрации США и научными экспертами.

Заседания Форума проводятся ежегодно в Вашингтоне совместно с Национальным университетом обороны и Атлантическим советом США.

## **СРЕДИЗЕМНОМОРСКАЯ И БЛИЖНЕВОСТОЧНАЯ СПЕЦИАЛЬНАЯ ГРУППА<sup>111</sup>**

В контексте пропагандистской деятельности в 1995 году Ассамблея создала Средиземноморскую специальную группу с целью открытия политического диалога с законодателями стран Ближнего Востока и Северной Африки (MENA). Программа постепенно расширялась и получила новые импульсы после «арабского пробуждения». Ассамблея установила отношения с парламентами шести стран южного и восточного Средиземноморья: Алжир, Египет, Иордания, Марокко, Тунис, а также с Палестинским законодательным советом. Были установлены предварительные контакты с Ливией, а также с некоторыми странами Залива.

Ежегодная деятельность группы включает визиты в регион, а также два семинара, один из которых проводится в сотрудничестве с итальянским парламентом. Целью этих визитов и семинаров является повышение информированности парламентариев о проблемах региона, продвижение политического диалога между парламентариями и распространение новейшего практического опыта и экспертных оценок среди законодателей стран Среднего Востока и Магриба.

### **СЕССИИ**

Каждый год проводятся две сессии – весенняя и осенняя («ежегодная») – в разных странах.

#### **2014**

Весенняя сессия                      Вильнюс, Литва, 30 мая – 2 июня

Ежегодная сессия                  Гаага, Нидерланды, 21-24 ноября

#### **2015**

Весенняя сессия:                      Будапешт, Венгрия, 15-18 мая

Ежегодная сессия                  Норвегия, 9-12 октября

---

111 Ранее известная как Средиземноморская специальная группа.

<b>Членство в Ассамблее – делегаты стран-членов</b>	
<b>Страны-члены</b>	<b>Делегаты</b>
Соединенные Штаты Америки	36
Франция	18
Германия	18
Италия	18
Великобритания	18
Канада	12
Польша	12
Испания	12
Турция	12
Румыния	10
Бельгия	7
Чешская Республика	7
Греция	7
Венгрия	7
Нидерланды	7
Португалия	7
Болгария	6
Дания	5
Норвегия	5
Словакия	5
Хорватия	5
Литва	4
Албания	4
Эстония	3
Исландия	3
Латвия	3
Люксембург	3
Словения	3
<b>28</b>	<b>257</b>



<b>Членство в Ассамблее – делегаты ассоциированных членов</b>	
Украина	8
Австрия	5
Азербайджан	5
Сербия	5
Швеция	5
Швейцария	5
Финляндия	4
Грузия	4
Армения	3
Босния и Герцеговина	3
Молдова	3
Черногория	3
Бывшая Югославская Республика Македония <sup>112</sup>	3
<b>13</b>	<b>56</b>

<b>Делегация Европейского Парламента</b>	<b>10</b>
--	-----------

<b>Делегации региональных партнеров и средиземноморских ассоциативных</b>	
Алжир	3
Марокко	3
Израиль	3
Иордания	3
<b>4</b>	<b>12</b>

---

112 Турция признает Республику Македонию под ее конституционным названием.

<b>Делегации парламентских наблюдателей</b>	
Ассамблея Косово	2
Австралия	2
Египет	2
Япония	2
Казахстан	2
Палестинский законодательный совет	2
Тунис	2
Республика Корея	2
<b>8</b>	<b>16</b>

<b>Делегации Межпарламентской Ассамблеи</b>	
ОБСЕ	2
ПАСЕ	2
<b>2</b>	<b>4</b>

## **КОМИТЕТЫ, ПОДКОМИТЕТЫ И РАБОЧИЕ ГРУППЫ**

### **Комитет по гражданскому измерению безопасности (CDS)**

*Подкомитет по демократическому управлению (CDS DG)*

### **Комитет по обороне и безопасности (DSC)**

*Подкомитет по будущему потенциалу безопасности и обороны (DSCFC)*

*Подкомитет по сотрудничеству в области трансатлантической обороны и безопасности (DSCTC)*

### **Комитет по экономике и безопасности (ESC)**

*Подкомитет по вопросам переходного периода и развития (ESCTD)*

*Подкомитет по трансатлантическим экономическим отношениям (ESCTER)*

### **Политический комитет (PC)**

*Подкомитет по партнерству с НАТО (PCNP)*

*Подкомитет по трансатлантическим отношениям (PCTR)*

**Комитет по науке и технологии (STC)**

*Подкомитет по вопросам энергетической безопасности и безопасности окружающей среды (STCEES)*

**Средиземноморская и ближневосточная специальная группа (GSM)**

**Межпарламентский совет Украина – НАТО (UNIC)**

**Межпарламентский совет Грузия – НАТО (GNIC)**

**Парламентский комитет Россия – НАТО (NRPC)**

*(прекратил работу с апреля 2014 года)*

**ЧЛЕНЫ БЮРО АССАМБЛЕИ**

**Президент**

Хью БЕЙЛИ (Великобритания)

**Вице-Президенты**

Николь АМЕЛИН (Франция)

Даниэль БАКЕЛЭН (Бельгия)

Шерил ГАЛЛАНТ (Канада)

Д-р Карл А. ЛАМЕРС (Германия)

Габриэль ВЛАС (Румыния)

**Казначей**

Марк ЭНДЖЕЛ (Люксембург)

**Генеральный секретарь**

Дэвид ХОББС (Великобритания)

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 3:**

# **О ДКВС**

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) является международным фондом, основанным в октябре 2000 года по швейцарскому законодательству и по инициативе правительства Швейцарии.

ДКВС работает с правительствами, парламентами, органами безопасности и юстиции, независимыми наблюдателями, учреждениями, гражданскими обществами и средствами массовой информации для продвижения демократического управления сектором безопасности (УСБ) путем реформирования сектора безопасности (РСБ) в нескольких географических регионах.

Работа ДКВС состоит в поддержке развития прозрачных и подотчетных политик и процедур в секторе безопасности в соответствии с передовым опытом демократического управления сектором безопасности, которая основывается на осознании того, что безопасность, развитие и верховенство права являются главнейшими предпосылками прочного мира.

ДКВС руководствуется принципами нейтралитета, гендерной восприимчивости и регионального партнерства в качестве основы для поддержки демократически легитимных и целенаправленных реформ.

Совет фонда, состоящий из стран-членов, включает 61 правительство, а также четыре правительства и две международные организации, имеющие статус постоянных наблюдателей.

Штаб-квартира ДКВС расположена в Женеве, а постоянные представительства – в Бейруте, Брюсселе, Любляне, Рамаллахе, Триполи и Тунисе. У Центра есть пять отделов операций (Юго-Восточная Европа, Ближний Восток и Северная Африка, регион Африки южнее Сахары и проблемы гендера и РСБ, Государственно-частное партнерство, Интернациональная группа советников ДКВС по вопросам сектора безопасности (ISSAT), а также отдел исследований. В ДКВС работают более 130 сотрудников почти из 40 стран.

Дополнительную информацию о деятельности ДКВС можно получить по ссылке: <http://www.dcaf.ch/>

# **КОНТРОЛЬ И РУКОВОДСТВО: Парламенты и управление в секторе безопасности**

**Редакторский коллектив  
Иден Коул, Филипп Флури и Саймон Ланн**

Координатор проекта: Валентин Бадрак

Перевод на русский язык: ПП «Компанія «Мова Сервіс»

Компьютерная верстка: Марк Канарский

Напечатано: «Издательский дом «АДЕФ-Украина»  
01030, Киев, ул. Б. Хмельницкого, 32, оф. 40а,  
тел.: (044) 284-08-60, факс: (044) 284-08-50,  
e-mail: adef@adef.com.ua, www.adef.com.ua

Тираж: 1000 экз.