



Обеспечение демократического контроля над вооружёнными силами: непреходящие вызовы

Саймон Ланн

European Leadership Network, <https://www.europeanleadershipnetwork.org>

Аннотация: Вооружённые силы являются основой защиты и безопасности общества. Они защищают его от внешних угроз и, при необходимости, обеспечивают силовое принуждение. Как организация, они играют заметную роль в управлении страной, разработке политики национальной безопасности и распределении национальных ресурсов. Их роль определяется единственным принципом: подчинением демократически избранному политическому руководству. Такой демократический контроль гарантирует их служение обществу, которое они защищают.

В статье названы ключевые элементы обеспечения эффективного демократического контроля. Рассмотрена роль исполнительной власти в организации и использовании вооружённых сил и законодательной власти – в обеспечении надзора и подотчётности. Сложность определения полномочий и ответственности там, где пересекаются политический и военный миры и перспективы, смягчается в процессе взаимодействия, споров и достижения согласия на всех уровнях, от политического до оперативного. Демократический контроль должен отражать социальные изменения, такие, как влияние информационных технологий или массовая «гендеризация» обороны и безопасности. 20 лет переходного периода в Европе показали, что демократический контроль — это процесс, в котором каждая страна адаптирует базовые принципы к своей ситуации.

Ключевые слова: демократический контроль, парламентский контроль, реформирование сектора безопасности, управление, подотчётность, прозрачность, надзор.

Вступление

Выражение «демократический контроль над вооружёнными силами» (далее – ДКВС) в целом понимают как подчинение вооружённых сил¹ демократически избранной для руководства данной страной власти. В самом широком смысле это означает, что все решения, касающиеся обороны страны – организации, развёртывания и применения вооружённых сил; определения военных приоритетов и требований; и распределения необходимых ресурсов – принимаются демократическим руководством и контролируются законодательным органом, чтобы обеспечить их поддержку и легитимность в обществе. Это обеспечивает конечную цель: вооружённые силы служат обществу, которое они защищают, а военная политика и способности соответствуют политическим целям и экономическим ресурсам.

ДКВС следует рассматривать как часть и отражение более широких отношений между вооружёнными силами и обществом. Это не фиксированное состояние, а процесс, который развивается с течением времени в ответ на конкретные обстоятельства времени и места. Он важен и в мирное, и в военное время. Он обеспечил основу стабильности, которая стала фундаментом глубоких изменений в Европе в последние 30 лет. Но он так же применим и к более сложным обстоятельствам войны, например, к продолжающейся войне в Украине. Здесь не место комментировать саму войну. Однако в контексте данной статьи важно отметить актуальность присущих ДКВС норм и стандартов роли и действий вооружённых сил. Опыт других новых демократий на переходном этапе, пусть и в менее суровых обстоятельствах, поможет Украине выполнить требования её полной интеграции в евроатлантическое сообщество.

Рост внимания к ДКВС

В годы Холодной войны термин ДКВС не вызывал особых дискуссий и дебатов за пределами научных кругов. В большинстве стран НАТО его во многом воспринимали как нечто само собой разумеющееся, поскольку внимание было сосредоточено на возможном использовании вооружённых сил для противодействия угрозе советской агрессии. С окончанием Холодной войны вопрос ДКВС внезапно приобрел большую значимость. Вокруг него расцвели мастер-классы, семинары и конференции, появилась масса исследований и статей учёных и практиков. В Женеве был создан новый исследовательский центр, специально занимающийся этим вопросом.²

¹ Определение «вооружённых сил» может вызывать сложности. В этой статье речь идет о силах, подконтрольных министерству обороны. Однако во многих странах существуют силы, которые носят оружие и не подчиняются министерству обороны – например, полиция, силы внутренней безопасности или военизированные формирования. Само собой разумеется, что все силы безопасности подлежат демократическому контролю, независимо от их подчинения.

² Женевский центр демократического контроля над вооружёнными силами (ДКВС) был создан по совместной инициативе его первого директора Тедди Винклера и

Есть ряд причин внезапного всплеска интереса к демократическому контролю над вооружёнными силами. Прежде всего, во всей Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) шёл переходный период, бывшие коммунистические страны начали развивать демократические институты и практики, характерные для западных обществ. Вскоре в этот переходный период стало очевидно, что вооружённые силы являются одним из рудиментарных элементов старого режима, который должен претерпеть фундаментальные изменения. Их, привыкших к однопартийному контролю и привилегиям в ресурсах и статусе, нужно было подчинить происходящим демократическим процессам.³

Этот вопрос вышел на первый план, когда в НАТО дали понять, что ДКВС является одним из условий, на которые Альянс будет обращать внимание при оценке потенциальных членов. Цели инициативы НАТО «Партнёрство ради мира» включали повышение прозрачности оборонного планирования и бюджета, а также помощь в организации демократического контроля над силами обороны.

В результате многие потенциальные участники и другие партнёры обращались к Альянсу за советом и помощью в том, какие шаги им следует предпринять. Но здесь их ждал парадокс. Хотя в НАТО уделяли много внимания ДКВС, внутри Альянса не существовало единой модели, которая могла бы служить примером. По историческим и культурным причинам каждый член по-своему подходил к этой проблеме, что исключало выработку единой формулы для всех. Серия мозговых штурмов НАТО в рамках ПРМ существенно прояснила различные компоненты ДКВС. Однако эти усилия в равной степени выявили множество существующих вариаций. Трудность достижения единого определения стала ещё очевиднее. Единство в том, что «мы узнаём, увидев это, или, точнее, мы видим, когда его нет», было близко к консенсусу. Как заметил один из участников Альянса: «Как только мы приблизимся к согласованию критериев, один из нас должен покинуть комнату».

Всё это отражало дилемму, стоявшую перед Альянсом и его потенциальными членами, и затрагивало другие «критерии» НАТО – проблему оценки достижениями странами уровня, считающегося необходимым для членства в Альянсе.⁴ Для стран-кандидатов отсутствие конкретной модели имело как

его заместителя Филиппа Флури для проведения целенаправленных исследований и столь необходимой координации разрозненной деятельности на местах.

³ Положение вооружённых сил в разных странах сильно разнилось, в зависимости от исторического опыта. В Польше и Румынии военные пользовались высоким авторитетом, в Венгрии и Чехии этого не было. Но независимо от их национального статуса как организации, вооружённые силы ряда стран сохраняли старое мышление и были препятствием для успешной демократизации.

⁴ В Альянсе всегда подчёркивали, что не существует фиксированного жёсткого списка критериев приглашения новых членов; готовность к членству будет политическим решением, принятым с учётом всех соображений.

преимущества, так и недостатки. С одной стороны, им давали разнообразные, не всегда последовательные, советы о том, какие шаги им предпринять. С другой – они могли выбирать и адаптировать советы к своим потребностям и обстоятельствам.

Такое внимание к ДКВС совпало с периодом масштабных перемен в вооружённых силах стран-членов Альянса, повлиявших на отношения вооружённых сил с обществом. Вооружённые силы всех стран НАТО находились в переходном периоде – они проходили реструктуризацию, реорганизацию и, в целом, сокращение по сравнению с военной структурой и численностью войск времён Холодной войны; некоторые перешли от призывной армии к полностью добровольной. Роль и задачи этих сил также менялись в связи с более частым участием в операциях по реагированию на кризисы – миссиях, предъявлявших новые требования к военным. Кроме того, развитие новых информационных технологий влияло на действия вооружённых сил и, через вездесущие и всепроникающие средства массовой информации, на их восприятие в обществе в целом.

В совокупности эти факторы создали новую среду и новый набор задач, которые вооружённым силам необходимо было решать. Эти изменения, в свою очередь, повлияли на роль вооружённых сил в обществе, продемонстрировав постоянное изменение более широкого контекста военно-гражданских отношений, частью которых является ДКВС.⁵

Эти два события – демократизация в ЦВЕ и влияние новой ситуации в сфере безопасности – повысили актуальность ДКВС в указанный период. Большинство стран Альянса располагали соответствующими механизмами для адаптации к изменениям в новых условиях. Однако в странах ЦВЕ ситуация была сложнее. Им пришлось проводить изменения, одновременно вырабатывая процедуры, опыт и подходы к сотрудничеству, необходимые для обеспечения эффективного демократического контроля над вооружёнными силами. Самое трудное – им пришлось ещё и преодолевать наследие прошлого. Это была сложная задача, но они справились с ней и в конечном итоге стали полноценными и полноправными членами Альянса.

Важнейшие условия ДКВС

Хотя единая модель не предлагалась, активное обсуждение ДКВС привело к появлению общих рекомендаций относительно основных элементов, которые в той или иной форме должны присутствовать при обеспечении демократического контроля. Это:

1. Правовые и конституционные механизмы, описывающие взаимоотношения между главой государства, правительством, парламентом и вооружёнными силами в части разделения власти, командования

⁵ Подробный обзор работ в этой области см. в Peter D. Feaver, "Civil Military Relations," *The Annual Review of Political Science*, vol. 2 (June 1999); и Rosa Brooks, "The US Civil–Military Relations in Crisis?," *Parameters* 51 (2021).

и подчинения в мирное время и при переходе к войне. Кроме того, эти механизмы определяют роль соответствующих институтов, статус и права вооружённых сил.

2. Должное сочетание военного и гражданского персонала в МО (включая гражданского министра обороны) с тем, чтобы военный опыт использовался в соответствующем политическом контексте, а военная инфраструктура была экономически устойчивой.
3. Эффективный надзор парламента для обеспечения демократической легитимности и народной поддержки.
4. Максимальная прозрачность и открытость, включая независимые исследовательские институты и активные, любопытные СМИ.
5. Вооружённые силы спокойно относятся к своей роли в обществе.

Эти элементы легко определить на бумаге, но заставить их работать на практике – это другой вопрос. Успешная реализация зависит от роли исполнительной и законодательной власти и взаимоотношений между ними, а также от отношений их обеих с вооружёнными силами. Но прежде всего она зависит от должного разделения ответственности и компетенции между политиками и военными. Формирование доверия, уверенности и взаимного уважения, от которых зависят эти отношения, лежит в основе эффективности ДКВС.

В чём заключается особенность обороны

Во всех сферах государственного управления неизбежны определённые трения между исполнительной и законодательной властью, учитывая их функции. Должно существовать разделение власти и ответственности, что, с одной стороны, обеспечивает эффективные действия исполнительной власти без потенциально опасной её концентрации, а с другой – гарантирует общественную поддержку посредством участия законодателей, но без риска парализовать работу. Установление этого баланса между «эффективностью» и «демократией» имеет решающее значение для обеспечения эффективного управления и особенно важно в сфере обороны. Необходимость такого баланса в сфере обороны и важнее, и сложнее, чем в других сферах деятельности. Оборона – это не просто ещё одна статья расходов. Она приносит определённые характеристики и качества, которые усложняют отношения между исполнительной и законодательной властью и увеличивают потенциал трений между этими двумя ветвями.

Есть ряд причин, почему оборона усложняет эти отношения. Во-первых, оборона касается безопасности страны и охватывает решения, связанные с потерей жизней и тратой средств ради защиты нации. Решения такого масштаба налагают дополнительное бремя ответственности на политическое руководство с тем, чтобы все было сделано правильно, а решения и политика пользовались поддержкой общества.

Вторая причина заключается в том, что в любом обществе военные занимают особое и отличительное положение: они владеют оружием. Кроме того, военные представляют собой высокоорганизованную и дисциплинированную группу, сплочённую традициями, обычаями и рабочими привычками, но прежде всего, необходимостью работать вместе и зависеть друг от друга во время кризисов и конфликтов – эта зависимость может буквально быть вопросом жизни или смерти. Такая зависимость создаёт прочные связи, отношения преданности и требует такой степени сплочённости и групповой идентичности, на которую могут претендовать немногие другие профессионалы. Именно эти качества — дисциплина, преданность делу, верность — делают военную профессию особой и, в некотором смысле, отличной от всего общества.

Кто-то утверждает, что меняющийся характер войны и социальные тенденции смягчают эти различия. Мы не будем подробно обсуждать здесь этот вопрос, а лишь предположим, что эти ценности продолжают составлять основу воинской службы и характеризуют личные отношения, обеспечивающие функционирование армии в большинстве стран Альянса.

У военной профессии есть ещё один аспект, который следует принять во внимание. Высокоорганизованный и упорядоченный характер военной жизни имеет тенденцию придавать военной профессии довольно прямой и несложный взгляд на мир, который контрастирует и часто противоречит более сложному и, по сравнению с ним, явно «мутному» миру политики. Концепции уступок и компромиссов, необходимые для балансирования и примирения конкурирующих интересов во внутренней и международной политике, плохо сочетаются с ясностью и прямоотой оценок и решений, которые являются важнейшими характеристиками эффективно функционирующих вооружённых сил. Это может привести к значительному различию взглядов на одну и ту же проблему и стать источником трений между военными и политиками.⁶ Как минимум, такие трения сводятся к ворчанию в офицерской столовой по поводу действий «нашей политической верхушки». В крайнем случае это может привести к военному вмешательству или неповиновению текущему правительству. Когда такие эпизоды происходили, то часто потому, что военные выражали преданность более высокому призванию – нации, конституции, народу – чем правительство того

⁶ Чтобы получить представление об этой разнице в восприятии командиром на поле боя (или, в данном случае, на море) и политическим руководством, см. комментарии адмирала Сэнди Вудворда, командующего оперативным соединением ВМС, шедшим к Фолклендским островам: «Казалось, ни один из наших планов не продержится более двадцати четырех часов, пока г-н Нотт (министр обороны) слоняется вокруг, заламывая руки и беспокоясь о своей пропавшей карьере». В Admiral Sandy Woodward with Patrick Robinson, *One Hundred Days: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1992).

времени.⁷ Большинство наших правительств в какой-то момент своей истории сталкивались с проблемами, связанными с «волнениями в армии». Некоторые члены Альянса — например, Турция, Греция, Испания, Португалия — имели такие проблемы в не столь отдалённом прошлом.

Сегодня ни одна устоявшаяся демократия не испытывает серьёзного беспокойства по этому поводу. Роли военных и гражданских хорошо известны и понятны — хотя, как мы увидим далее, есть области, где водораздел всё более размывается. Скорее, основное значение демократического контроля заключается в другом. Он основан главным образом на том, что в любом обществе армия представляет собой сильную корпоративную структуру, способную оказывать значительное влияние на политику и распределение ресурсов. Это подкрепляется знакомым рефреном о том, что защита и безопасность нации является первоочередной задачей правительства.

В целом, цель демократического контроля состоит в том, чтобы гарантировать, что вооружённые силы и их потребности занимают соответствующее место в национальных приоритетах, чтобы они не поглощали чрезмерную долю национальных ресурсов и не оказывали неправомерного влияния на выработку политики.

Поэтому важно обеспечить организацию и управление обороной так, чтобы максимизировать военный профессионализм и эффективность, а также гарантировать политический контроль и поддержку населения. Существует ещё один аспект, делающий эту цель труднодостижимой. Военные склонны считать, что военные дела лучше оставить профессиональным военным. Это понятно, поскольку задача вооружённых сил — готовиться к

⁷ См., например, известное заявление генерала Дугласа Макаурта: «Я считаю, что существует новая и до сих пор не известная и опасная концепция, согласно которой военнослужащие наших вооружённых сил обязаны в первую очередь подчиняться тем, кто временно осуществляет исполнительную власть, а не стране и её конституции, которую они поклялись защищать». Цитата из Telford Taylor, *Sword and Swastika: Generals and Nazis in the Third Reich* (New York: Simon and Schuster, 1952). Из России, в том же ключе: «Я никогда не служил ни царям, ни комиссарам, ни президентам. Они смертные люди, они приходят и уходят. Я служу только российскому государству и русскому народу, которые вечны» (генерал Лебедь), цитата из *Financial Times*, September 6, 1994.

Во время первой летней школы для парламентариев стран ЦВЕ, организованной в середине 1990-х годов Парламентской ассамблеей НАТО совместно с Центром Джорджа К. Маршалла в Гармише, широко обсуждался вопрос о том, возможны ли обстоятельства, при которых вооружённые силы имеют право вмешиваться во внутренние дела: например, чтобы «спасти» демократию, как это произошло, когда армия в Алжире не позволила группе избранных исламских фундаменталистов прийти к власти, или когда действуют конкурирующие демократические институты, как это было, когда президент Ельцин бросил русскую армию против парламента. Несмотря на вывод, что никакого оправдания выступлению против демократически избранных властей нет, было очевидно, что серые зоны возникают, когда находится под вопросом демократическая легитимность самого правительства. Соответственно возникает вопрос, кому вооружённые силы присягают на верность.

конфликту и потенциальной гибели людей. Это делает вмешательство сторонних или непрофессионалов весьма спорным.

Подробнее этот аспект будет рассмотрен ниже. Здесь достаточно подчеркнуть три момента. Во-первых, безусловно, существует множество областей, которые по праву являются прерогативой военных профессионалов, посвятивших себя изучению и совершенствованию военного дела и управлению вооружёнными силами. Во-вторых, однако, на каком-то этапе эта военная деятельность должна оказаться под пристальным вниманием политического руководства, чтобы гарантировать, что она соответствует политическим целям и приоритетам и отражает их. В-третьих, в ситуации, когда военные признают примат политики, подразумевается ответственность политиков за принятие обоснованных решений.

Роль исполнительной власти

Исполнительная власть любой страны включает демократически избранное или назначенное руководство, будь то президент или премьер-министр, или же оба, а также постоянный штат гражданских служащих и офицеров. Она отвечает за надлежащее место обороны среди национальных приоритетов, принятие решений по конкурирующим требованиям и соответствие оборонных требований политическим целям и экономическим ресурсам. Иными словами, исполнительная власть несёт ответственность за видение «общей картины» и за определение национальной стратегии, в рамках которой должна располагаться оборона. Исполнительная власть обычно несёт ответственность за решение о начале войны (с одобрения законодательного органа), а также за стратегическое командование и управление любым конфликтом. Ясность в ответственности и в подчинении, очевидно, имеет решающее значение.

В исполнительной власти Министерство обороны вместе с Генеральным штабом отвечает за практическую организацию и управление оборонным ведомством, а также за действия вооружённых сил, что включает ответственность за развёртывание и применение вооружённых сил, разработку стратегии и доктрины, оборонных планов и бюджетов, кадровую политику, а также обучение, подготовку и оснащение войск. Министерству обороны приходится согласовывать военные потребности с реальными политическими и экономическими ограничениями и выступать в роли арбитра между различными службами. Министерство также должно определять степень автономии вооружённых сил и объём политического надзора.

Взаимодействие политиков и военных

Ключевой элемент демократического контроля лежит на пересечении политического и военного миров и взглядов. Когда интересы совпадают, всё хорошо. Более сложная ситуация возникает, когда имеет место конфликт, а не совпадение. Тогда возникает вопрос, что возобладает? Ответом почти

неизбежно будет баланс этих двух факторов, в зависимости от обстоятельств и от того, что поставлено на карту. Такое взаимодействие и возникающий в результате процесс корректировки, адаптации и возможного согласия происходит на всех уровнях обороны и безопасности, от политического до оперативного.

Если рассматривать роль и обязанности исполнительной власти, то можно выделить три широкие области, в которых взаимодействие политиков и военных представляет особый интерес: вопрос командования, использование гражданских лиц, и разграничение между военной и политической компетентностью и ответственностью.

Командование

Первым по важности является вопрос ясности в порядке управления вооружёнными силами в мирное и военное время.⁸ Само собой разумеется, что ответственность за решение о начале войны должна быть чётко и недвусмысленно определена и, по возможности, возложена на одного человека, хотя и с согласия законодательного органа. В президентско-парламентских системах крайне важно определить роль президента и премьер-министра. Также не должно быть никаких сомнений, кому подчиняется начальник штаба и вся вертикаль управления. Но это тоже легче сказать, чем сделать. Независимо от тщательности их разработки, конституции и правовые нормы часто оставляют место для толкований, особенно со стороны влиятельных лиц.

Даже Конституция США, которую хвалят за простоту языка и чёткое разделение властей, не безупречна. Согласно Конституции, президент является главнокомандующим вооружёнными силами, но право объявлять войну имеет Конгресс. Эти определения оставили открытой возможность споров о полномочиях в конфликтах, которые не доходят до формального объявления войны, но требуют применения американских войск, а иногда и гибели американцев. Американские войска часто использовались президентом без специального разрешения Конгресса.⁹ Несмотря на резолюцию о военных полномочиях, дебаты продолжают и находят отклик в резких высказываниях Конгресса по поводу размещения сил США в Боснии, Косово, Афганистане и использования военной силы против Ирака. Это не комментарий по существу аргументов, а просто указание на то, что даже в устоявшихся демократических системах возникают разногласия по поводу того, кто несёт ответственность за использование вооружённых сил.

⁸ Очевидно, что особенно важна ясность командования для ядерного оружия.

⁹ См. Louis Fisher, "Congressional Checks on Military Initiatives," *Political Science Quarterly* 109, no. 5 (Winter 1994-95): 739-76; и Joseph R. Biden, Jr. and John B. Ritch III, "The War Powers at a Constitutional Impasse: A 'Joint Decision' Solution," *Georgetown Law Journal* 77, no. 2 (December 1988).

Точно так же конституция Франции, возлагающая на президента особые полномочия по обеспечению безопасности нации, а на правительство – ответственность за организацию обороны, оставляет место для неопределённости, особенно в период так называемого «сосуществования», когда президент и правительство представляют разные партии. Временами это проявлялось в период сосуществования президента Ширака и премьер-министра Жоспена.

В Восточной и Центральной Европе был ряд случаев, когда президенты пытались по-своему интерпретировать роль главнокомандующего и строить особые отношения с вооружёнными силами в обход правительства и Министерства обороны. Один из примеров имел место в Польше в начале переходного периода, когда тогдашний президент Валенса попытался отстоять своё верховенство над правительством. Во время встречи в 1995 году с тогдашним президентом ПА НАТО Карстеном Фойггом президент Валенса заявил, что его роль как главнокомандующего польскими вооружёнными силами является достаточным условием для удовлетворения требований демократического гражданского контроля. Это предложение было дипломатично, но решительно отвергнуто. Проблема была решена принятием нового Закона об обороне и Конституции Польши, хотя президент по-прежнему сохранил значительные полномочия.

Роль гражданских

Вторая область потенциальных разногласий касается роли гражданских лиц в Министерстве обороны (МО). Нормой большинства западных демократий является гражданский министр обороны. Тому есть несколько причин, в частности, гражданское лицо считается лучше подготовленным к учёту более широких политических вопросов и влияний и лучше способно защитить интересы Минобороны в борьбе за ресурсы. Это не означает, что военнослужащие не могут проявить те же качества на должности министра обороны, однако большой опыт показывает, что гражданский опыт более подходит для выполнения всего спектра задач, требуемых от этой должности.

Подобные вопросы взаимозаменяемости гражданских и военных возникают в отношении роли первых в министерствах обороны. Большинство западных министерств обороны нанимают большое количество гражданских лиц для работы в министерстве вместе с военными. Использование гражданских лиц даёт явные преимущества, поскольку они привносят навыки администрирования, управления и знание финансов, которыми зачастую не обладают военные специалисты. Однако многие гражданские лица также имеют опыт работы в политике и привносят его в военное ведомство, где могут возникнуть трения без тщательного определения границ.

Использование гражданских лиц часто представляло проблему в странах ЦВЕ в начале демократических преобразований. Большинство государств-партнёров ЦВЕ, реагируя на призывы Запада, довольно быстро привлекли гражданских в свои министерства обороны, однако большая часть этих людей на самом деле были бывшими военными. Частично это произошло из-

за нехватки опыта у гражданских в посткоммунистических странах, но также и из-за сохранявшейся веры в главенство военных в вопросах обороны.

Роли гражданских и военных затрагивают более широкий вопрос о том, определяет ли служба исключительно военный подход, который сохраняется и после службы, влияя на интеграцию в гражданское общество. Обсуждение этого вопроса выходит за рамки данной статьи. Очевидно, что многое зависит от способности человека к интеграции. Многие военные специалисты переходят на должности в гражданской политике (например, в НАТО) без видимых трудностей. Однако более широкий ответ заключается в том, что важно максимизировать конкретные навыки как гражданских, так и военных, действующих и отставных, с тем, чтобы они дополняли и усиливали друг друга.

Водораздел между политиками и военными

Отсюда возникает третий, главный вопрос – о разделении компетенции и ответственности между политиками и военными. Опять же, это проблема, которая пронизывает все аспекты ДКВС. Существуют ли чисто военные сферы, где военным должно быть разрешено заниматься своим делом без какого-либо политического вмешательства? Здравый смысл подсказывает, что да, есть такие области, как разработка доктрины и тактики, а обучение и подготовку вооружённых сил следует оставить на усмотрение военных специалистов. Аналогичным образом, в конфликтных ситуациях кажется очевидным, что проведение операций должны определять профессиональные военные. Однако практика и опыт говорят об обратном и показывают, что немногие военные области свободны от той или иной формы политического вмешательства или контроля.

Окончательный вердикт должен заключаться в том, что все военные действия на определённом этапе подотчётны политикам. Но возникает вопрос: на каком этапе политики могут оказывать прямое влияние? Или, говоря более прямо, когда политические суждения и авторитет должны иметь приоритет над военными? Эту грань нелегко определить, и есть ряд областей, где она размыта. Ниже мы приведём примеры областей, где политические и военные интересы часто сталкиваются.

Правила ведения боевых действий

Правила ведения боевых действий – это указания по выполнению военными своих задач, определяющие границы их действий с полным учётом политического контекста. Они охватывают широкий спектр действий, от стратегических до оперативных, и часто приводят к трениям между военными и политиками. На уровне большой стратегии напряжённость между военными и политическими потребностями лучше всего иллюстрирует кубинский ракетный кризис. Американские военные стремились установить линию, на которой советские корабли должны были остановиться вне досягаемости истребителей МиГ с Кубы, но это сократило бы время принятия решений советским руководством. Политическое требование предоставить

СССР больше времени, увеличивавшее риск для американских войск, победило.

Адмирал Сэнди Вудворд, который вёл оперативную группу к Фолклендским островам и не был уверен в интерпретации данных ему Правил поведения боевых действий, наглядно описывает разочарования командующего: «Картина мрачная. Политики, вероятно, свяжут мне руки, а затем разозлятся, когда я не смогу вытащить для них наши утюги из-под огня».¹⁰

Аналогично, командующий британскими вооружёнными силами в войне в Персидском заливе генерал сэр Питер де ла Бильер, столкнувшись с той проблемой, что его Правила ведения боевых действий по борьбе с угрозой от иракских самолётов были гораздо более ограничительными, чем у американских войск, с которым он взаимодействовал, ответил: «Политики юлят, пытаюсь избежать реальных решений, которые от них требуются. Им нравятся решения уровня командира отделения, типа определения формы одежды, или объявление решений британским вооружённым силам по радио. Правила ведения боевых действий важны, и там, где будущее ведение войны, их собственная позиция и позиция правительства могут оказаться под вопросом, они избегают их, насколько возможно».¹¹

Опыт UNPROFOR в Боснии полон примеров недовольства командиров на местах Правилами ведения боевых действий, спущенными из Нью-Йорка. Собственные миротворческие операции НАТО на Балканах шли гораздо успешней, чем операции ООН, но тоже столкнулись с проблемой адаптации к национальным правилам ведения боевых действий, которые часто были более ограничительными, чем правила общих сил.

*Многонациональные операции*¹²

Правила ведения боевых действий являются частью более широкой проблемы многонациональных операций, будь то поддержание мира или принуждение к миру, которые требуют точного баланса военных и политических соображений и предполагают дальнейшее размывание их ролей. В операциях по поддержанию мира многие проблемы на местах возникают из-за нежелания стран передавать командующему силами ничего, кроме тактического управления, и сохранять право вето на решения, которые им

¹⁰ В книге Робинсона «Сто дней» (Robinson, *One Hundred Days*) адмирал Вудворд далее комментирует вопрос о Правилах ведения боевых действий: «Я понял, что главным было существенно расширить Правила ведения боевых действий на месте. Я был уверен, что они прекрасно разбираются в политическом взаимодействии в Уайтхолле, но иногда они менее ясно выражались на передовой, где не было времени для дебатов о подразумеваемых, но не оглашённых тонкостях».

¹¹ General Sir Peter De la Billière, *Storm Command: A Personal Account of the Gulf War* (London: Harper Collins, 1992).

¹² Подробный и глубокий анализ ограничений в многонациональных операциях см. в главе “NATO Operations” бывшего руководителя операций НАТО в Афганистане и Ираке Николаса Уильямса (Nicholas Williams) в *Research Handbook on NATO*, ed. Sebastian Mayer (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2023).

не нравятся.¹³ Однако эти операции создают совершенно новые проблемы для вооружённых сил, в частности, требуя от военных выполнения более политических функций. От командующего силами и до солдата на контрольно-пропускном пункте, требуется острая политическая чувствительность к местным условиям и последствиям конкретных действий. Личная инициатива и своё мнение нужны всегда.¹⁴

Сложности, связанные с многонациональными операциями, ещё серьёзней, когда речь идет о боевых действиях. Кампания НАТО в бывшей Югославии стала классическим примером взаимосвязи политических и военных факторов в таких операциях. И снова командующие НАТО говорили о боевых действиях со связанными руками, в частности, имея в виду первоначальные цели воздушных операций и отказ политического руководства рассматривать наземный вариант из-за опасений по поводу общественной поддержки.¹⁵ Таким образом, многонациональные операции ещё больше стирают различия между военной и политической сферами ответственности и компетенции. Тенденция к более образованным вооружённым силам, которая способствует большей политической осведомлённости, тоже уменьшает традиционное различие между военной и политической сторонами. Классический военный ответ на вопросы политического характера, типичный для времён Холодной войны: «Я – простой солдат, это вопрос к моим политическим руководителям» (что всегда неверно) – будут давать всё реже.

Миссии после Холодной войны потребовали от военных более политических действий; сама их природа предполагает большую политизацию военных операций. В то же время новые коммуникационные технологии и роль социальных сетей означают, что почти вся военная деятельность те-

¹³ Командующие KFOR и SFOR часто жаловались на нежелание ряда стран выполнять их решения, особенно о передислокации. Та же картина наблюдалась во время операции НАТО в Афганистане, где некоторые страны вводили строгие ограничения на применение своих сил.

¹⁴ Эта новая форма военного вмешательства привела к появлению в вооружённых силах большинства европейских стран офицеров, ответственных за сотрудничество между гражданскими и военными (CIMIC). Командировки в распоряжение сил НАТО в Боснии и Герцеговине и Косово показали немалую гордость солдат всех стран, помогавших местным общинам оправиться от травм и ущерба, нанесённого войной. По мнению военных командиров, циклы ротации должны гарантировать, что компетентность военных специалистов не ухудшится. Иными словами, отношение к этой деятельности некоторых представителей СМИ как к «мытью посуды» после того, как реальная военная работа выполнена, было неуместным.

¹⁵ Отличное описание операции в Косово и проблем согласования политических и военных требований в таких операциях см. в General Wesley K Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York: Public Affairs, 2001).

перь находится в пределах политической досягаемости и контроля. Это будет иметь прямые последствия для ДКВС и всех аспектов военно-гражданских отношений.

Закупки

Закупка военной техники – ещё один пример потенциальных разногласий между политическими и военными. Часто военные соображения по поводу наиболее подходящего выбора систем подчинены экономическим, промышленным и политическим соображениям. Анализ закупок практически любой крупной системы вооружений покажет одну и ту же историю: окончательный выбор редко делают, исходя из чисто военных требований. В результате военные часто чувствуют себя обиженными, не получив оптимальной техники.

Армия и общество

Наконец, существует совершенно отдельный вопрос о том, должна ли военная жизнь отражать стандарты общества, например, в вопросах трудоустройства женщин или принятия гомосексуализма. Дебаты в США и Великобритании первоначально продемонстрировали нежелание части военных следовать этим социальным изменениям, что ставит вопрос о том, насколько политики должны продвигать политику, которая, по мнению военных, подрывает их эффективность.¹⁶

За последнее десятилетие одним из наиболее значительных и столь необходимых изменений в сфере обороны и безопасности стала «гендеризация» политики обороны и безопасности, часто в рамках инициатив «Женщины, мир и безопасность»,¹⁷ а также повсеместное уже признание необходимости интеграции гендерных аспектов во все сферы политики обороны и безопасности. В большинстве стран Альянса женщины сейчас служат во всех видах вооружённых сил и на всех уровнях. Однако изменение гендерного баланса выходит далеко за рамки службы в вооружённых силах. Женщины теперь играют видную роль в анализе, разработке и реализации политики,¹⁸ покончив с эпохой мужского доминирования в мире обороны и безопасности.

¹⁶ Глубокий анализ этих вопросов см. в Christopher Dandeker, "On the Need to Be Different: Military Uniqueness and Civil-Military Relations in Modern Society," *RUSI Journal* 146, no. 3 (June 2001).

¹⁷ Эти изменения ускорила Повестка дня «Женщины, мир и безопасность» и принятие резолюции 1325 СБ ООН в октябре 2000 года. Подробнее о широком участии женщин в обороне и безопасности см. также "Women on the Path to Peace," *The World Today* 79, no. 1 (Chatham House, February/March 2023), www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2023-02. НАТО доказала свою приверженность гендерному равенству и гендерным взглядам, создав Комитет по гендерным перспективам.

¹⁸ См. Women In International Security (WIIS), <https://wiisglobal.org/>, и их многочисленные сети.

Связанная с этим социальная проблема касается прямого участия военнослужащих и госчиновников в политике. В большинстве стран Альянса участие военнослужащих в политике не поощряется. В Великобритании им это прямо запрещено. Например, «В Соединенном Королевстве считается нарушением профессиональной этики публичное выражение мнений по вопросам, которые являются политически спорными, или выражение предпочтения одной политической партии».¹⁹

Но так не во всех странах. Немецкая армия с её концепцией «идеологического воспитания» (солдат имеет те же права, что и гражданин) использует совершенно иной подход, вытекающий из её недавнего прошлого и решимости никогда больше не оказаться в отрыве от общества. Также стоит вопрос о праве солдат вступать в союзы или ассоциации, гарантирующие или защищающие их благополучие, или же это несовместимо с природой военной профессии, с её упором на дисциплину, надежность и беспрекословное послушание. Тут разные страны тоже занимают разные позиции по этим сложным вопросам.²⁰

Каждая из упомянутых выше областей заслуживает детального изучения; понятно, что в этой статье мы могли лишь вскользь коснуться их. Цель нашего анализа состоит в том, чтобы указать на потенциальные области трений, присущие ролям военных и политиков в управлении обороной, а также показать, что разные интересы и представления этих участников будут и далее порождать напряжённость, которая потребует постоянного согласования и разрешения.

Роль парламента

Прежде чем рассмотреть роль парламентов и их влияние на обеспечение обороны, уместны два общих замечания. Во-первых, в идеальном мире роль парламента заключалась бы не только в поддержке исполнительной власти, но и в проведении своих взглядов и влиянии на разработку и реализацию политики.²¹ Однако на практике многие парламенты передали свои инициативные полномочия исполнительной власти. Это особенно касается политики обороны и безопасности, где широко распространено мнение, что

¹⁹ Presentation by Anthony Cragg, NATO Assistant Secretary General (on secondment from the MOD) to the NPA Seminar “Democratic Accountability of Armed Forces,” Prague, April 1995.

²⁰ Общий обзор см. в докладе “Right to Association for Members of the Professional Staff of the Armed Forces,” Committee on Legal Affairs and Human Rights, Document 9518, July 15, 2002, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9808>.

²¹ Роль парламентов в сфере обороны и безопасности нельзя отделить от роли парламентов в целом. О снижении влияния парламентов на бюджетный процесс см. материалы “Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process,” Palais du Luxembourg, Paris, January 24-25, 2001 (международный симпозиум глав парламентских бюджетных комитетов).

оборона и безопасность являются прерогативой исполнительной власти. Часто влияние парламента заключается в ограничениях, которые он может наложить на исполнительную власть, то есть в его способности изменять или отклонять предложения, или, скорее, в его способности говорить «нет». Во-вторых, черты обороны, о которых мы ранее говорили как о сдерживающих или усложняющих работу исполнительной власти, в равной, а иногда даже в большей степени касаются работы парламентов.

Важность парламентов для обороны очевидна. Никакая оборонная политика не может существовать без поддержки общества, для защиты которого она разработана. Будучи избранными представителями народа, парламентарии составляют основу демократической системы. Они представляют население, из которого формируются вооружённые силы и чьи налоги идут на их содержание. Парламенты выполняют двойную функцию в том смысле, что они должны одновременно формировать общественное мнение и отражать его. Их задача — объяснить и оправдать военные расходы, а также пояснить своим избирателям, почему военнослужащих отправляют «за границу» и почему такая отправка может привести к человеческим жертвам.

В этой связи стоит отметить, что контекст поддержки обществом армии, содержания вооружённых сил и, как следствие, расходов на оборону, менялся.²² В отсутствие прямых угроз, существовавших во время Холодной войны, вооружённые силы все больше заняты кризисами и конфликтами, которые требуют переброски и быстрого развёртывания войск.

Это имеет два прямых следствия. Во-первых, эти миссии очень требовательны к персоналу и средствам его транспортировки и содержания. Многие страны Альянса испытывали перенапряжение из-за развёртывания сил в Боснии, Косово и Афганистане. Во-вторых, характер некоторых операций чрезвычайно затрудняет своевременные консультации с парламентами. Эти тенденции влияют и на общественную поддержку. Многие из этих конфликтов далеки в том смысле, что они не представляют непосредственной угрозы национальной безопасности. Тем не менее СМИ доносят связанные с ними страдания в дома людей. Это порождает требование «сделать что-нибудь». Хотя по большей части общественность, похоже, поддерживает использование вооружённых сил в таких ситуациях, сложно оценить, насколько эта поддержка будет устойчивой в случае жертв. Это трудный расчёт как для власти, так и для политиков. Поэтому нужно как можно раньше заручиться поддержкой парламента.

Если важность парламентов для обороны неоспорима, то меньше единства вызывает роль, которую они призваны играть. Учитывая сложный характер обороны и её характеристики, термин «контроль» в контексте роли

²² Пока ещё неизвестно, какое влияние российская агрессия в Украине окажет на общественную поддержку обороны в странах Альянса и сопутствующие оборонные расходы.

парламента неуместен.²³ Скорее ключевой вопрос заключается в том, какое влияние парламенты должны стремиться оказывать на разработку оборонного бюджета, а также на организацию и деятельность вооружённых сил. Насколько детально и глубоко парламентарии должны рассматривать оборону?

Конечно, единой модели не существует. Парламенты стран Альянса оказывают влияние разными способами. Основное различие тут между теми, кто оказывает прямое влияние в рамках формальных полномочий по консультациям и принятию решений, и теми, чье влияние косвенно, через возможность привлекать исполнительную власть к ответственности, хотя бы постфактум.

На одном конце спектра находится Конгресс США, который, благодаря Конституции США и разделению властей, играет важную роль в формировании оборонного бюджета США. Конгресс спрашивает с Министерства обороны, часто до мелочей, что некоторые, особенно получатели средств, называют излишним микроменеджментом.

В первые годы демократических преобразований Конгресс США часто рассматривали как образец для тех, кто стремился внести реальный законодательный вклад в процесс оборонного планирования. Однако быстро стали очевидны два момента: полномочия Конгресса нелегко воспроизвести, поскольку они, очевидно, являются специфичным продуктом Конституции США, которой уже больше 200 лет. Кроме того, ему нужна существенная дополнительная инфраструктура в виде сотрудников комитетов, экспертов и вспомогательных органов и, хотя он представляет народ, он потребляет значительные ресурсы.

На другом конце спектра находится британский парламент, прямое руководство которого выражается в голосовании за общую цифру оборонного бюджета один раз в год, а также в различных дебатах. Правительству не нужно получать одобрение парламента для принятия конкретных решений о расходах, которые находятся исключительно в руках исполнительной власти. Такие отношения тоже являются результатом британской истории и развития сильной исполнительной власти с высокопрофессиональной и относительно самостоятельной государственной службой.

Функцию британского парламента и его Специального комитета по обороне следует рассматривать в ином контексте. Он играет важную роль в ин-

²³ В ходе первых обсуждений ДКВС, в частности, роли парламента, термин «контроль» вызвал длительные дискуссии. В целом в контроле ДКВС видели знак подчинения военных гражданскому политическому руководству, что особенно важно для посткоммунистических обществ, с добавлением слов «демократически избранному». Однако контроль не рассматривался как исчерпывающее описание роли парламента.

формировании общества и повышении прозрачности благодаря специальным слушаниям и отчётам.²⁴ Подотчётное парламенту национальное финансово-контрольное управление тоже контролирует правительство путём углубленной оценки различных программ, уделяя особое внимание эффективному использованию средств.

Парламенты большинства других стран оказывают значительно большее прямое влияние на оборону, чем британский, но меньшее, чем Конгресс США. Модели немецкого Бундестага, голландского и датского парламентов более детализованы, поскольку они обладают формальными консультативными полномочиями по таким вопросам, как закупка техники и переброска войск.

В рамках этого общего различия между прямым и косвенным влиянием в парламентской деятельности можно выделить три широких направления: подотчётность, надзор, и прозрачность.

Подотчётность

Все парламенты спрашивают со своего правительства при ежегодном голосовании о выделении необходимых средств, независимо от того, является это финалом долгого процесса рассмотрения, как в США, или просто формальным одобрением, как в Великобритании. Какой бы ни была модель, «власть над кошельком» требует от каждого правительства объяснений и обоснования потребностей в расходах. Подотчётность также достигается путём слушаний или создания специальных комитетов для изучения конкретных вопросов. Примерами последнего являются расследование парламентом Канады действий канадских солдат в Сомали или расследование парламентом Бельгии событий, приведших к гибели бельгийских миротворцев в Руанде.²⁵

Надзор

Важный вопрос – насколько надзор означает реальное влияние на решения исполнительной власти. Одобрение парламентом является важным инструментом влияния. Во многих странах для закупки основных систем вооружения требуется одобрение парламента, что, по сути, приравнивается к участию в принятии решения.

В некоторых парламентах существует конституционное требование получать информацию об отправке войск за рубеж, а некоторые имеют право

²⁴ Откровенную оценку довольно пассивной роли британского парламента при разработке оборонного бюджета см. в докладе Брюса Джорджа (Bruce George), в то время – председателя Специального комитета по обороне, на семинаре Роуз-Рота (Rose-Roth Seminar) «Вооружённые силы в демократических обществах» в замке Херстмонсо 23-26 июля 1966 г.

²⁵ См. Donna J. Winslow, “The Parliamentary Inquiry into the Canadian Peace Mission in Somalia” (paper presented at the Fourth PCAF Workshop on Strengthening Parliamentary Oversight, Brussels, July 12-14, 2002). См. также комиссию Сената Бельгии от 6 декабря 1997 г. по расследованию убийства бельгийских миротворцев в Руанде.

участвовать в этом, официально давая своё согласие. Появление новых миссий повысило потребность в более оперативном информировании парламентов и проведении консультаций об условиях их развёртывания.²⁶ Это ещё одна проверка баланса между демократией и военной эффективностью, как и применение сил в приближённых к войне условиях – например, во время авиаударов в бывшей Югославии или операции в Афганистане.²⁷ Однако во всех странах Альянса поддержка парламентом является непременным условием участия в таких чрезвычайных ситуациях, независимо от формальных полномочий на консультации. Большинство парламентов также отвечают за ратификацию договоров, включая, разумеется, расширение НАТО.

Практический вопрос заключается в том, насколько парламенты должны вмешиваться в разработку оборонной политики и деятельность вооружённых сил. Например, нужно ли их информировать или консультироваться с ними по оперативным вопросам? О разработке стратегии и доктрины?²⁸ О решениях о закупках? И снова возникает вопрос о разграничении между военными и политиками. Здравый смысл подсказывает, что есть много областей, где парламент не должен напрямую указывать военным, что им делать. В этих сферах, как отмечалось выше, термин «контроль» неуместен. Однако парламент должен быть полностью информирован путём регулярных и своевременных консультаций.

Более того, все сферы оборонной деятельности должны быть открыты для парламентского надзора и проверки. Это даёт большие возможности и широкий спектр мер парламентского внимания, например, к укреплению добропорядочности и борьбе с коррупцией в оборонной сфере²⁹ или надзоре за военной промышленностью.³⁰ Все эти меры сами по себе важны

²⁶ Сравнительный анализ полномочий парламентов при миротворческих операциях см. в Hans Born and Marlene Urscheler, "Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of Multinational Peace Support Operations" (paper presented at the fourth PCAF Workshop on Strengthening Parliamentary Oversight, Brussels, July 12-14, 2002).

²⁷ После 11 сентября в секретных операциях под руководством США против Аль-Каиды в Афганистане принимали участие силы специального назначения ряда стран НАТО, включая Данию, Норвегию, Германию, Канаду и Великобританию. Неясно, с какими из их парламентов проводились консультации по поводу привлечения их сил, что указывает на дилемму сочетания своевременности консультаций и военной эффективности.

²⁸ Ряд новых парламентов первоначально пытались контролировать вооружённые силы на микроуровне, участвуя даже в разработке военной доктрины. Такое участие было результатом подозрительности, с которой к военным относились в тот период, а не реалистичной оценки достижимости и целесообразности этого.

²⁹ "Building Integrity in Defence," DCAF Parliamentary Brief (Geneva: DCAF, 2015), <https://e731hasugg.preview.infomaniak.website/publication/parliamentary-brief-building-integrity-defence/>.

³⁰ Todor Tagarev, "Parliamentary Oversight of National Defence Industries in NATO Countries," in *Parliamentary Oversight of National Defence Industry*, ed. Grazvydas

для эффективного обеспечения обороны и безопасности, и на всё это можно повлиять благодаря прозрачности, обеспечиваемой парламентским контролем.

При окончательном анализе отношений между исполнительной властью и парламентом исполнительная власть должна иметь гибкость и ответственно осуществлять свои полномочия, но всегда помнить, что парламент следит за ней.

Прозрачность

Парламентские дебаты и доклады помогают повысить прозрачность обороны и осведомленность общества о ней. Они играют важную роль в формировании в обществе консенсуса, что важно для обороны. Деятельность парламента в сфере обороны должна быть важным элементом общей системы безопасности и формирования оборонного сообщества, в котором вопросы безопасности обсуждаются свободно и открыто и перестают быть прерогативой избранных.

Обсуждение роли парламентов было бы неполным без упоминания их роли в более широком контексте военно-гражданских отношений. Парламентарии образуют естественную связь между вооружёнными силами и обществом. Многие парламентарии имеют особые связи благодаря наличию военных объектов или оборонных предприятий в своих округах или потому, что сами имеют военное прошлое. Кроме того, комитеты обороны часто заботятся о благополучии и правах солдат.

Что же тогда является препятствием для эффективного участия парламентов? Независимо от модели и степени участия, эффективность парламентской деятельности зависит от того, хорошо ли парламентарии информированы и осведомлены. Однако уникальные характеристики обороны делают приобретение необходимых компетенций проблематичным. Оборона всегда была связана с секретностью и исключительностью – секретностью в том смысле, что предоставление достаточной информации часто ограничено соображениями национальной безопасности. С окончанием Холодной войны этот фактор давит меньше, но конфиденциальность по-прежнему ограничивает предоставление важной информации узким кругом допущенных лиц. Зачастую руководители не хотят предоставлять желаемую информацию по причине её деликатного характера. Членство в международных организациях, таких, как НАТО, часто используется как повод для сокрытия информации из-за правил организации, которые неизбежно действуют на уровне наиболее закрытых её членов. Парламенты решают проблему конфиденциальности по-разному. Большинство из них действуют по принципу «знать то, что необходимо», при этом решение о необходимости

Jasutis, Teodora Fuior, and Todor Tagarev (Brussels, Geneva: NATO Parliamentary Assembly and DCAF, 2022), 23-40, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ParliamentaryOversightNationalDefenceIndustry_EN.pdf.

обычно принимает руководитель! Некоторые проводят закрытые слушания, чтобы обеспечить конфиденциальность. Другие предоставляют доступ к секретной информации конкретным лицам.

Эксклюзивность в смысле чувствительности военных к гражданскому вторжению на свою «территорию» уже обсуждалась. Эта чувствительность часто более выражена по отношению к парламентариям из-за вероятного отсутствия у них опыта. В некоторых случаях это понятно, поскольку, с точки зрения военных специалистов, «безграмотное» вмешательство может иметь далеко идущие последствия для жизни военнослужащих. Точно так же исполнительная власть в целом часто сопротивляется вмешательству парламента в вопросы обороны и безопасности. Однако нежелание исполнительной власти сотрудничать с парламентом неуместно и в конечном итоге контрпродуктивно. Оно неуместно, потому что противоречит духу демократии. Оно контрпродуктивно, потому что как бы ни раздражал контроль парламента, парламентская поддержка необходима. Сотрудничество с парламентами, как сказали бы американцы, «не проблема».

Успешные рабочие отношения между тремя сторонами демократического контроля – гражданскими, военными и законодателями – зависят от уважения сторонами компетентности и профессионализма друг друга. Однако развитие этой компетентности и понимания требует времени и усилий. И то, и другое обычно доступно гражданским и военным специалистам, но не доступно парламентариям, которым приходится одновременно решать целый ряд внутренних проблем. Кроме того, мало в каких странах можно получить много голосов избирателей, будучи экспертом по обороне и безопасности или внешней политике. Тем не менее оборона не является неким тайным искусством, понятным лишь элите. При наличии соответствующей вспомогательной инфраструктуры парламентарии могут приобрести компетентность и знания, необходимые для принятия ответственных решений при споре с исполнительной властью.

Вспомогательная инфраструктура

Эффективное участие парламента в вопросах обороны и безопасности лучше всего достигается с помощью вспомогательной инфраструктуры, которая должна включать квалифицированный персонал, дающий надёжные и квалифицированные рекомендации о требованиях правительства, исследовательские службы, независимые институты, обеспечивающие глубокий объективный анализ, а также критические и заинтересованные СМИ. Парламенты должны иметь доступ к разным источникам информации и независимым консультантам, чтобы не полагаться лишь на предложения правительства или автоматически принимать их.

Межпарламентские организации составляют важную часть этой вспомогательной инфраструктуры. Парламентская ассамблея (ПА) НАТО уже давно стала трансатлантическим форумом парламентского диалога и источником

знаний, информации и опыта для своих членов.³¹ В этом качестве она сыграла важную роль, помогая законодателям более эффективно влиять на политику национальной обороны через парламенты и спрашивать с исполнительной власти. Во время Холодной войны она была важным инструментом общественной поддержки НАТО, а также, по мнению большинства членов, подотчётности Альянса в виде как критики, так и поддержки. Поскольку в Североатлантическом договоре не упомянут законодательный орган, ПА по сути представляет собой де-факто, если не де-юре, межпарламентское подразделение НАТО.³² Однако всем странам-участницам и самой организации потребовались годы, чтобы оценить ценность коллективного парламентского органа как важного элемента структуры Альянса и развить связи и отношения, отражающие эту роль.

ПА влияет на политику, но не принимает политических решений. Природа межправительственного процесса принятия решений в НАТО, основанного на консенсусе, такова, что вклад межпарламентского органа состоит прежде всего в повышении прозрачности политики Альянса и содействии консенсусу в масштабах всего Альянса. Как уже отмечалось, лучше всего осуществлять парламентское влияние на коллективный политический процесс НАТО через национальные парламенты. Тем не менее члены ПА ожидают, что при выработке политики Альянса правительства стран НАТО признают коллективный парламентский голос, выраженный в дебатах, отчётах и резолюциях Ассамблеи.³³

После 1989 года Ассамблея расширилась, приняв страны Восточной и Центральной Европы. Её программа «охвата»³⁴ включала специальные семинары по актуальным местным и региональным вопросам, программу обучения парламентских сотрудников, специальные соглашения о сотрудничестве с Россией и Украиной, Средиземноморский парламентский диалог

³¹ ПА НАТО была создана в 1955 году как Североатлантическая ассамблея по инициативе самих законодателей Альянса, считавших, что Альянсу необходимо демократическое законодательное измерение. Название изменили в 2008 году, чтобы более точно выразить эту цель. Она имеет небольшой Секретариат из 30 человек в Брюсселе, отдельно от НАТО.

³² См. доклад автора “The Role of the NATO Parliamentary Assembly”, Fourth PCAF Workshop on Strengthening Parliamentary Oversight, Brussels, July 12-14, 2002.

³³ Как политику НАТО поддерживают все 30 членов, так и политическую позицию ПА поддерживают все её члены, согласуя и выражая её в резолюциях. Она может быть не так очевидна из-за редкого проведения и относительной краткости заседаний ПА, поэтому ценность этих встреч заключается прежде всего в дискуссиях, а не в выработке окончательной политической позиции.

³⁴ Инициатива Роуза-Рота названа в честь двух членов Конгресса США, которые инициировали эту программу и обеспечили необходимое финансирование через USAID. Она основана на признании сложности и масштабности проблем, с которыми сталкиваются новые демократии при создании эффективных демократических институтов, а также на решимости ПА НАТО помочь в этом. Подробный отчёт см. в публикации Ассамблеи в честь её 50-летия – *NATO Parliamentary Assembly, 50 years of Parliamentary Diplomacy* (Brussels, 2005).

и Инициативу нового парламентария. Целью её деятельности было продемонстрировать приверженность Ассамблеи демократическому процессу в Центральной и Восточной Европе и возможной интеграции стран-партнёров в западное сообщество. На практике эта деятельность также способствовала укреплению демократического процесса путем обмена сильными и слабыми сторонами законодательного опыта.

Парламенты трех стран Балтии одними из первых присоединились к ПА после восстановления независимости. Первый семинар Роуза-Рота состоялся в Вильнюсе в декабре 1991 года, в те мрачные и неопределённые дни, когда российские оккупационные силы не проявляли особого желания возвращаться домой. За ним последовали аналогичные семинары в Риге и Таллинне. Участие позволило парламентариям НАТО воочию увидеть проблемы, стоящие перед новыми демократиями, а также стать свидетелями впечатляющего политического, военного и экономического прогресса, достигнутого во всех трёх странах, который завершился полноправным членством в НАТО и Европейском Союзе.

Переходные страны

Излишне говорить, что препятствия для введения норм ДКВС в новых независимых странах, переживавших переходный период, были ещё серьёзней. Преобразования увеличили масштаб проблем.³⁵ В некоторых областях проблемы были ещё хуже. Все страны с переходной экономикой столкнулись с одинаковым наследием коммунистического прошлого, но каждая из них имела свои особые черты, обусловившие разные темпы изменений. Странам Балтии, например, пришлось начинать развитие собственных вооружённых сил с нуля. Это означало, что у них не было такой огромной проблемы, как необходимость сокращать и реструктуризировать раздутые военные структуры, а также иметь дело с высокопоставленным и часто упрямым офицерским корпусом. Однако никто не начинал с чистого листа. Им, как и другим, пришлось иметь дело с самым обременительным коммунистическим наследием – менталитетом и отношением, а также с трудностями привития чувства инициативы и ответственности. Вероятно, это была главная проблема при создании и дальнейшем запуске необходимых механизмов демократического контроля.

Большинству стран-претендентов удалось разработать необходимые механизмы, практики и процедуры эффективного ДКВС. В ходе этого процесса стало очевидно, что для формирования доверия и уверенности, на которых зиждется эффективность ДКВС, нужно время. Этого невозможно достичь в одночасье, поскольку это означает изменение устоявшихся взглядов и привычек. Проблемы и недостатки неизбежно останутся. Но это касается

³⁵ Подробный анализ опыта, проблем и успехов четырёх парламентов см. в David Betz, "Comparing Frameworks of Parliamentary Oversight: Poland, Hungary, Russia, Ukraine," paper presented to a seminar on Democratic Control of Armed Forces in Croatia, Zagreb, October 26, 2001.

и стран-участниц, поскольку отношения между вооружёнными силами и обществом постоянно развиваются.

Заключение

В статье подчеркивается важная роль отношений между исполнительной властью и парламентом, а также между военными и политиками для обеспечения эффективного ДКВС. В странах Альянса напряжённость, присущая этим отношениям, смягчается обычаями и практикой. Они стали важным элементом динамики демократического управления. Такой же процесс идет в странах, осуществивших переход к демократии. То же самое наверняка произойдет и в Украине, когда закончится нынешняя агрессивная война России на её территории. Урок прошлого заключается в том, что независимо от обстоятельств, каждая страна должна управлять этим процессом по-своему. Конечная цель одна и та же: определить место обороны и вооружённых сил в наших обществах. Для достижения этой цели можно обмениваться идеями и опытом, но окончательный путь будут определять силы и влияния внутри страны.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно автору и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Благодарность

Connections: The Quarterly Journal, Vol. 22, 2023, вышел при поддержке правительства США.

Об авторе

Саймон Ланн был генеральным секретарем Парламентской ассамблеи НАТО в 1997–2007 гг., работал в библиотеке Конгресса в 1979–1981 гг., руководил отделом планирования и политики Международного штаба НАТО в 1983–1989 гг. и служил в британских вооружённых силах с 1960 по 1965 год. В настоящее время является старшим научным сотрудником Европейской сети лидеров (European Leadership Network, ELN).

Электронная почта: lunnsimon@gmail.com