

## ВВЕДЕНИЕ

---

### Перестройка военно-гражданских отношений в новых независимых государствах

**Никитин А.И.,**

директор Центра политических и международных исследований, первый вице-президент Российской Ассоциации политической науки

Данная книга является результатом международного исследовательского проекта, осуществленного Центром политических и международных исследований (Россия) и Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (Швейцария). Задача международного авторского коллектива заключалась в оценке современного состояния и проблем перестройки военно-гражданских отношений в новых независимых государствах, в сопоставлении формирующихся в разных странах механизмов демократического гражданского контроля над военной сферой.

Исследование показало, что сама проблематика демократического гражданского контроля по-разному понимается и трактуется в разных группах новых независимых государств, а соответственно, и приоритеты реформирования военно-гражданских отношений различны.

В частности, как показывают помещенные в книге статьи Ю.Кадака (Эстония) и К.Садаускаса (Литва), в странах Балтии демократизация военно-гражданских отношений однозначно рассматривается как их «вестернизация», максимальный отход от «советской» модели и приближение к модели организации военно-гражданских отношений в странах НАТО.

В балтийских государствах, в отличие, скажем, от Украины или России, мало говорят о специфике собственной модели военно-гражданских отношений, не конструируют особую «балтийскую» модель, а изучают опыт Западной Европы, США, скандинавских стран и адаптируют некую усредненную модель развитых западных стран к собственным условиям. При этом, если в первой половине 90-х годов основной мотивацией перестройки военно-гражданских отношений в этих странах оставалось «очищение» военной организации от прежних советских кадров и принципов построения и организации, то в последнее пятилетие ключевыми моти-

вами становятся соответствие принципов организации военной сферы стандартам стран НАТО и ЕС и прямая подготовка к интеграции собственных политических и военных институтов в эти структуры.

В то же время ряд новых независимых государств Центральной Азии и Южного Кавказа осуществляют перестройку военно-гражданских отношений в принципиально иных социально-политических условиях и в контексте иной политической культуры. Эти условия не предполагают простого механического перенесения или внедрения принципов демократического гражданского контроля над военной сферой, позаимствованных из политической культуры развитых демократий Европы. Такие страны, как Грузия, Армения, Азербайджан, Таджикистан, и в меньшей мере Кыргызстан и Узбекистан продолжают реформировать военную сферу в условиях конфликтов (этнических, территориальных, внутривнутриполитических и др.) с использованием вооруженных сил на собственной территории или близ своих границ. Ситуация «военно-мобилизованного» общества не способствует открытости военной сферы, снижает роль демократических механизмов, в частности роль парламентов в управлении военной сферой. Происходит перекося в сторону доминирования институтов исполнительной власти, особенно президентских структур. Строго говоря, из всех стран СНГ только Молдова сформировала свою политическую систему как парламентскую республику, все же остальные, включая Россию и, в особенности, страны Центральной Азии, представляют собой президентские республики, в которых роль парламентов и иных представительских механизмов (в том числе в вопросах руководства военной организацией) находится явно «в тени» президентских структур и исполнительной власти (министерств).

В некоторых странах идет укрепление не столько демократического гражданского контроля, сколько политического контроля центральной власти над военной организацией и военной политикой. Характерны в этом плане разъяснения в статье А.Морозова (Казахстан) по поводу становления «государственно-политического контроля» в этой стране. Отсутствие серьезных разногласий между парламентом и исполнительной властью по вопросу необходимости «сильной национальной армии», о чем пишут, анализируя ситуацию в своих странах, В.Агрян (Армения) и М.Микеладзе (Грузия), свидетельствует, скорее, не о «гладкости» демократического диалога между ветвями власти, а об ограниченности такого диалога в этих странах.

Следует констатировать, что ряд государств СНГ (особенно Туркменистан, а в какой-то степени Узбекистан и Беларусь) воспроизводят в сфере военно-гражданских отношений элементы (или рудименты) прежней «советской» системы. Речь идет о жестком идеологическом контроле над

всей информацией о военной сфере, авторитарных методах руководства, выведении силовых министерств из-под общественной критики и какого-либо иного контроля, кроме президентского, искусственном ослаблении парламентов и ограничении их полномочий. Причем если в одних новых независимых государствах деполитизация и деидеологизация военной сферы считаются важными принципами формирующихся демократических военно-гражданских отношений, то в других построение новых военно-гражданских отношений увязывается с созданием новых «национальных идеологических доктрин», и «демократический контроль» в ряде моментов явно подменяется традиционно понимаемым «идеологическим контролем».

В современных дискуссиях о гражданском демократическом контроле, которые ведутся в западно- и центральноевропейской литературе, все чаще пишут о хорошо заметном на примере стран ЦВЕ постепенном переходе от старой, традиционной повестки дня «первого поколения» в вопросах реформирования военно-гражданских отношений к новой группе проблем, так сказать, «второму поколению» демократического контроля над военной сферой.

В двух словах эту динамику можно описать как *переход от «демократического контроля» над вооруженными силами к «демократическому руководству, управлению» всем сектором безопасности в обществе*. При этом не только расширяется объект демократического контроля (помимо вооруженных сил и министерств обороны, в его сферу включаются внутренние войска, силы безопасности и полиции, спецслужбы, правоохранительные органы, полувоенные формирования, компоненты военно-промышленного комплекса и др.), но и меняются процедуры, функции, да и некоторые цели демократического контроля. Вместо задачи оградить общество от внутренней угрозы неконтролируемого вмешательства силовых структур в политику, а также встречной задачи предотвратить манипуляцию военными со стороны политических сил, обычно решаемых на ранних этапах реформ, на первый план выступают новые задачи. Это задачи повседневного демократического (а значит, процедурно четко организованного) управления политикой национальной и международной безопасности, согласованности внешней, внутренней и военной политики государства; задачи включения военной организации во всех ее разнообразных проявлениях в самую демократическую структуру, политическую ткань общества. Недаром Ю. Федоров в своем обзоре эволюции демократического контроля в России, помещенном в первом разделе, выдвигает тезис об ограниченности любого «контроля над военными» и о том, что на более развитых этапах реформ будут нужны уже не внешние процедуры «контроля», а демократическое переустройство всех военно-гражданских отношений, которое воз-

можно только при глубоком необратимом укоренении принципов демократизма, плюрализма, открытости и гласности в самом обществе.

Задачи демократического управления военной сферой пока не всегда адекватно решаются и в странах развитой демократии, о чем аргументировано пишут в своих статьях Д.Геншель (Германия) и другие авторы третьего раздела книги, посвященного обзору международного опыта демократического контроля. Однако следует констатировать, что в большинстве новых независимых государств (причем не только в странах, возникших на месте бывшего Советского Союза, но и в новых независимых государствах, образовавшихся на месте распавшейся Югославии, как убедительно показано в статьях Н.Радовановича и А.Малова) *еще не выполнена и традиционная повестка дня «первого поколения» в реформировании военно-гражданских отношений*. Еще не везде создана должная законодательная база, парламенты недостаточно контролируют направленность доктрин национальной безопасности и военных доктрин, процедуры гласного обсуждения и утверждения оборонного бюджета, а особенно проверки его исполнения, не развиты. Гражданское общество, неправительственные организации и пресса недостаточно включены в процесс конструктивного взаимодействия с военными и всем сектором безопасности. Неоправданно плотно оставшаяся со времен «холодной войны» завеса секретности в военной сфере. И уж вовсе механизмы демократических военно-гражданских отношений начинают пробуксовывать применительно к вооруженным конфликтам и в самих регионах этих конфликтов: в Чечне, Абхазии, Карабахе, Косово и др.

Критерии «есть контроль — нет контроля» не могут быть формальными. Дело не только в наличии или отсутствии определенного набора институтов и процедур (хотя становление этого набора институтов и процедур, которые достаточно полно перечисляются и описываются в статьях А.Арбатова, Ю.Федорова, О.Белькова, необходимо на первых этапах демократического реформирования военной сферы). Если просто перечислять принятые законы «Об обороне», «О статусе военнослужащих» и подобные им, сравнивать, сколько лет назад министр обороны стал гражданским лицом, то это приводит к упрощенным выводам, содержащимся в статьях экспертов из ряда молодых независимых государств: получается, что в большинстве стран Балтии, Кавказа и Центральной Азии системы демократического контроля уже построены и «сданы в эксплуатацию», а в России, как констатируют большинство российских авторов первого раздела, «сделаны лишь первые шаги». Кстати, так же скромно оценивают достижения реформ в своей стране украинские эксперты. Однако это говорит лишь о разной глубине анализа и самокритичности различных политических культур.



Если подходить с одними и теми же критериями оценки, то отлаженную, устоявшуюся, исправно действующую систему демократического контроля пока не может предъявить ни одно новое независимое государство, чей опыт реформирования военно-гражданских отношений ограничивается несколькими годами, максимум — десятилетием. И, скажем, таблица принятых/непринятых законов и введенных/не введенных процедур в статье о системе гражданского контроля в Литве выразительно показывает неадекватность такой системы даже в странах, которые действительно глубоко реформируют военную сферу.

В документальном Приложении к данной книге приводятся два важных документа, характеризующие современные тенденции развития систем демократического контроля в СНГ. Первый из них — это Модельный закон СНГ «*О парламентском контроле над военной организацией государства*». Он принят 18-й сессией Межпарламентской ассамблеи СНГ и в настоящее время рекомендуется национальным парламентам в качестве модели, которую можно адаптировать при разработке и принятии национальных законов о демократическом, гражданском или парламентском контроле над военной сферой.

Механизм рекомендательных модельных законов пока еще недостаточно широко известен широкой общественности, хотя уже несколько лет активно используется в СНГ парламентариями и специалистами. Модельные законы (а их принято уже несколько десятков) не являются законами прямого действия, однако многие из них уже стали реальной основой целого ряда национальных законов, принятых парламентами разных государств. Задача модельных законов — в разработке принципов законодательного регулирования той или иной сферы (в данном случае это сфера влияния парламентов на военную организацию государств), создании правовых прецедентов, а также основы для унификации законодательства разных стран СНГ.

Представленный модельный закон был разработан по поручению Межпарламентской ассамблеи Центром политических и международных исследований и прошел широкую экспертизу со стороны представителей министерств, ведомств и парламентских комитетов многих стран СНГ. В нем задаются важные определения понятий «гражданский контроль», «парламентский контроль», «деполитизация военной сферы» и др., которые, разумеется, не являются окончательными или неоспоримыми, но которые, вместе с тем, создают основу для более-менее единого понимания этих понятий и принципов демократического контроля экспертами и гражданами разных стран. В законе также описываются базовые механизмы парламентского контроля над военной организацией и военной политикой государства, которые в тех или иных сочетани-

---

---

ях, с той или иной спецификой могут адаптироваться к условиям разных стран.

Следует отметить, что сам трехлетний процесс разработки, обсуждения и принятия модельного закона «О парламентском контроле...» оказал заметное содействие унификации представлений в разных странах СНГ о принципах и механизмах демократического гражданского контроля над военной сферой.

Второй помещенный в Приложении документ — это проект Закона Украины «О гражданском контроле над военной организацией Украины». Данный проект в определенной мере учитывает принципы и положения упомянутого Модельного закона СНГ, однако охватывает более широкую сферу субъектов и объектов контроля и отражает специфику украинской военной и политической организации. Анализ, критика и предложения по данному проекту могут помочь в дальнейшей практической разработке и принятии законодательных основ демократических военно-гражданских отношений в Украине, а также содействовать осмыслению проблем демократического контроля над военной сферой в других странах СНГ.

---

---

## Раздел 1.

# ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА СТАНОВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И РЕФОРМИРОВАНИЯ ВОЕННО- ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

---

## Парламентский контроль над военной организацией и политикой Российской Федерации

**Арбатов А.Г.,**

заместитель председателя Комитета Государственной Думы  
Федерального Собрания РФ по обороне

**В** демократических странах гражданский контроль над военной организацией и военной политикой зиждется, главным образом, на трех «китах».

Во-первых, это контроль законодательной власти над исполнительной, включая ее «силовые ведомства», а также участие законодателей в военной политике и военном строительстве.

Во-вторых, основой гражданского контроля является институт гражданского министра обороны.

И в-третьих, это открытость информации, допуск научных центров, прессы и общественных организаций к информации о жизнедеятельности вооруженных сил (ВС) и других силовых структур, «подпитка» законодательной и исполнительной властей со стороны гражданского общества.

Все три составные части тесно взаимосвязаны. Остановимся подробнее на анализе первой из них и на обобщении опыта России в формировании такого контроля за последние годы.

Парламент — неотъемлемый элемент гражданского контроля. Утверждая военные ассигнования по конкретным статьям и контролируя их расходование, парламент становится форумом, на котором представители Минобороны должны убедительно обосновывать свои запросы. И поскольку денег обычно не хватает на все, менее обоснованные статьи отсекаются. Тем самым ограничивается практика закрытых межведомствен-

ных компромиссов, ведущая к распылению средств, равно как и традиция волонтаристских решений на основе личных связей генералов и конструкторов-руководителей предприятий ВПК с высшими государственными чиновниками.

Что не менее важно, через бюджет устанавливается приоритет национальной обороны по отношению к другим сферам деятельности: правоохранительной деятельности, образованию, здравоохранению, социальному обеспечению, науке и культуре, экологии, инвестициям в промышленность и сельское хозяйство, помощи регионам и пр.

Роль бюджетного процесса в парламентском контроле над военной политикой в России особенно велика. Объясняется это несколькими причинами. Конституция РФ 1993 г. отводит Государственной Думе весьма ограниченную роль по сравнению с исполнительной и тем более президентской властями. У парламента вообще нет контрольной функции, а есть лишь законодательная и представительская. Президент как верховный главнокомандующий обладает почти монопольной властью над военной организацией, военной политикой и строительством.

Поскольку президент по Конституции определяет и организацию исполнительной власти, со времен Бориса Ельцина президентскими указами все так называемые «силовые структуры» подчинены непосредственно президенту, а не председателю правительства, хотя формально они входят в кабинет министров. (В этом одна из причин, по которой в 90-е годы «силовые структуры» всегда практически открыто конфликтовали с правительством, и особенно с Минфином, по вопросу объема ассигнований на оборону и правоохранительную деятельность.) Поэтому бюджет для Государственной Думы — это главный, а может быть, и единственный способ все-таки сказать свое слово в таком важном вопросе, как формирование и осуществление военной политики и военного строительства государства.

Конечно, Дума разрабатывает ряд законов, которые имеют отношение к организации оборонных структур в государственной системе — например, закон «Об обороне». Регламентировать взаимоотношения армии и общества призваны также законы «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе», который регулирует вопросы комплектования ВС, в частности, призыва, закон «Об альтернативной гражданской службе» и др. Но эта часть деятельности Государственной Думы все-таки не регулирует напрямую военную политику или военное строительство. Перечисленные законы, по существу, административные, они лишь определяют общие рамки военной политики и военного строительства, хотя нередко становятся объектом острейшей политической борьбы (как закон «Об альтернативной гражданской службе» или поправ-

ки к положениям о порядке призыва и отсрочках от него в законе «О воинской обязанности и военной службе»).

Иное дело — текущая военная политика. Безусловно, парламент может сказать свое слово в этом плане — прежде всего, через бюджет. Однако в работе по формированию военного бюджета парламент наталкивается на целый ряд значительных трудностей.

Прежде всего, трудности создает общая российская авторитарная и милитаристская традиция, которая негативно влияет не только на деятельность парламента в этой области, но и затрудняет формирование двух других названных составляющих гражданского контроля. Как в царской России, так и в Советском Союзе военная составляющая экономики, безопасности и внешней политики всегда была гипертрофированна. Частично это объяснялось российской историей, в ходе которой народ часто страдал от иностранных агрессий и периодически был вынужден с оружием в руках отстаивать свое право на существование. Отчасти это вытекало из самой природы авторитарной империи, которая зачастую силой расширяла свое жизненное пространство и держала покоренные народы в повиновении, одновременно ведя борьбу с другими державами за территории и сферы влияния.

Так или иначе, но армия и флот, офицерский корпус, генералитет всегда находились в привилегированном положении, пользовались особым политическим весом и влиянием. Военное командование почти всегда имело монополию на выработку политики в сфере обороны, причем выработка политики всегда была окружена флером «тайнства» и закрыта плотной завесой секретности. Все это прямо противоположно европейской демократической традиции.

В Советском Союзе вопроса о гражданском контроле над военной политикой, над военным командованием, равно как и о парламентском контроле над исполнительной властью, естественно, не возникало. Руководство было единым, состояло оно из военных и гражданских руководителей, и не случайно тогда использовали и нередко используют до сих пор термин «военно-политическое руководство». В демократических странах такого понятия нет по определению. В соответствии с основными принципами организации демократического государства руководство всегда политическое, и важнейшей его функцией, помимо всего прочего, является политический, или иначе гражданский, контроль над военным командованием.

В 90-е годы, когда Россия пыталась строить иную модель государственного устройства и в какой-то степени использовала разработанные западные принципы, вопрос гражданского контроля встал во весь рост. Но национальные социально-психологические и политические традиции в

этой области оказались наиболее труднопреодолимы. Даже демократически избранный парламент не мог и до сих пор в своем большинстве не может осознать и принять тот принцип, что гражданские специалисты способны профессионально разбираться в вопросах военной доктрины и стратегии, военных потребностей, финансирования, планирования уровней, дислокации, структуры и программ вооружения современной армии. (Профессиональная же сфера военных — это руководство войсками в боевых действиях и подготовка к ним в мирное время.)

Поэтому, за единичными исключениями, в Госдуме и Совете Федерации нет депутатов, профессионально владеющих проблемами обороны на современном уровне. Большинство тех парламентариев, кто этим занимается, — бывшие военные, которые просто привносят в парламентскую практику свои служебные знания и навыки и выступают, по существу, лоббистами Минобороны и вооруженных сил.

Помимо этого самого серьезного препятствия, есть еще ряд трудностей на пути развития парламентского контроля в данной сфере. Первое, самое простое и, так сказать, механическое препятствие — временные рамки обсуждения бюджета и прохождения бюджетного процесса в Государственной Думе.

В США, например, тратится примерно год на всестороннее обсуждение и последующее утверждение Конгрессом очередного федерального бюджета, включая и военные расходы. В России на это отводится в три раза меньше времени. Правительство вносит очередной бюджет в Думу в конце августа — начале сентября. Таким образом, менее трех месяцев остается на прохождение всего бюджетного процесса: чтобы бюджет был рассмотрен в комитетах, основных фракциях и депутатских группах; чтобы затем он был поставлен на обсуждение в первом чтении; чтобы потом в него были внесены поправки и он был принят во втором и, в конечном итоге, в третьем и четвертом чтениях, а после этого прошел верхнюю палату парламента и был бы подписан президентом.

Даже если бы весь этот сложный процесс шел идеально гладко и не возникало бы никаких противоречий, трех месяцев было бы недостаточно. В результате в Государственной Думе всегда возникает колоссальный дефицит времени. И это уже не просто вопрос организации, а политическая проблема. С началом декабря Госдума оказывается под сильнейшим нажимом со стороны исполнительной власти, президента, заинтересованных ведомств, общественности и прессы. От нее требуют принять бюджет хотя бы в том виде, в каком он есть, и не оставить государство с начала нового года без денег. При этом даже те ведомства, которые обращаются в парламент с жалобами на недостаточное финансирование и протестуют против правительственной сметы, начинают торо-

пить депутатов, исходя из принципа: бери, что дают, лишь бы не было еще хуже.

Второе затруднение — это порядок представления информации в Государственную Думу, в частности, по военному бюджету, сфере, где еще непомерно велика секретность. Первоначально, в 1994–1997 гг., бюджет национальной обороны утверждался Думой в целом как часть федерального бюджета, а также по семи основным подразделам, по которым выделялись деньги для Министерства обороны, выплаты военных пенсий и реализации военной программы Министерства атомной энергетики (всего раздел «Национальная оборона» имел в 1994–1996 гг. 15 позиций, в 1997 г. — 18). Однако правительственные проекты бюджета на 1998–2002 гг. содержали всего 3 позиции — «содержание ВС», «мобилизационная подготовка» и «программа Минатома». Такая информация настолько агрегирована, что реальная роль Комитета по обороне Думы сводится к лоббированию интересов ведомств с целью повышения общего бюджета, но не к серьезному разбирательству, каким образом предполагается потратить эти большие (по стандартам российского федерального бюджета) средства. Следует отметить, что эти ассигнования составляют 15–20% от расходной части бюджета и в течение 1995–2000 гг. были примерно равны размерам бюджетного дефицита.

Правда, при утверждении бюджетов 1998–2000 гг. Дума настояла на увеличении количества позиций по этому разделу до 26, а в 2001–2002 гг. — до 21 позиции, раскрыв более подробно расходы на содержание ВС, однако добиться более детального представления этой информации так и не удалось.

В соответствии с законом «О бюджетной классификации» от 1997 г. и последующими поправками к нему военный бюджет должен рассматриваться по 30–35 открытым статьям, хотя и этого еще далеко не достаточно. Вопреки давлению заинтересованных ведомств исполнительной власти, в 1998 г. по предложению фракции «ЯБЛОКО» в Госдуме были приняты поправки к этому закону, которые позволяют рассматривать раздел «Национальная оборона» в более развернутом виде — до 130 позиций. И тем не менее, военные бюджеты на 1998–2000 гг. представлялись правительством в нарушение закона с разбиением всего по трем вышеупомянутым строкам.

Более детальная разбивка шла по закрытым статьям. Причины ясны: поскольку весь бюджет принимается в виде закона, утверждение всего трех строк позволяет правительству произвольно манипулировать средствами внутри этих позиций в течение года и тем самым дает власть над военной политикой не парламенту, а исполнительным ведомствам, прежде всего Минфину и Минобороны.

Но проблема еще сложнее. Даже если военный бюджет будет утверждаться как закон по десяткам статей, такие функциональные статьи, как: «содержание ВС» — будь они даже разбиты на «денежное довольствие», «обеспечение топливом», «коммунальные платежи», «перевозки» и пр. — мало что говорят тем депутатам в парламенте и гражданам вне его, кто вполне обоснованно хочет участвовать в формировании военной политики и военного строительства. Ведь для подавляющего большинства депутатов Госдумы, даже занимающихся этим вопросом специально, из таких статей совсем не ясно, какие оборонные приоритеты выдвинутся на первый план, к каким войнам Россия будет готовиться, какие виды вооружений и военной техники станет приобретать, как это повлияет на ее роль и место в глобальном и региональных стратегических балансах и на ее участие в договорах об ограничении и сокращении вооружений.

Еще один, третий, момент состоит в том, что Госдума, принимая бюджет, не в силах сама проконтролировать его исполнение, потому что, как упоминалось выше, по Конституции парламент имеет законодательные и представительские функции, но не имеет контрольных. Исполнение бюджета парламент контролирует косвенно, через Счетную палату, заключения которой по запросам депутатов приходят, как правило, с задержкой и часто являются констатацией (*постфактум*) нарушений бюджетного закона исполнительной властью, что, однако, не влечет для последней никаких последствий. Отсюда такие проблемы, как длительные задержки с выплатой денежного довольствия в 90-е годы, ежегодный продовольственный кризис в армии, остановка многих отраслей оборонной промышленности, развал военной науки.

Нельзя однозначно оценить проделанную страной в этой сфере эволюцию в течение 90-х годов и нынешнее положение дел.

С одной стороны, практика парламентаризма и свободного обсуждения важнейших национальных проблем, включая оборону и военную реформу, постепенно усваивается обществом. Безусловно позитивными и важнейшими факторами являются широкое обсуждение военных вопросов в прессе и формирование российского стратегического сообщества из числа гражданских и отставных военных специалистов, которые объединяются в различные исследовательские центры и зачастую оспаривают официальный курс военной политики и военного строительства, а также стратегию и тактику переговоров по разоружению. Все чаще эти вопросы поднимаются и в парламенте, в частности на слушаниях, заседаниях комитетов и комиссий.

В марте 2001 г. был назначен гражданский министр обороны, который, по идее, должен меньше зависеть от Генштаба, видов вооруженных сил и лучше взаимодействовать с законодательной властью. Правда, в



специфических нынешних условиях эта теория еще ждет своего подтверждения.

С другой стороны, расширяющееся обсуждение не оказывает должного влияния на позиции парламента и не усиливает его роль в гражданском контроле над военной сферой. В 90-е годы последняя оставалась в высшей степени монополизирована президентской властью, которая постоянно выступала арбитром между Минфином и Минобороны, что обуславливало волюнтаристский характер многих решений и повлекло как беспрецедентную деградацию вооруженных сил и военной промышленности, так и провал военной реформы.

Хуже того, в последние годы усилилась «келейность» и резко повысилась секретность в принятии государственных решений. Это уже привело к серьезнейшим ошибкам, например, в ревизии Программы развития стратегических сил в 2000–2001 гг., которая облегчила принятие руководством США решения о выходе из Договора по ПРО в декабре 2001 г. На основе тотального применения реакционного закона «О государственной тайне» (принятого в 1997 г.) не только еще больше ограничивается доступ общественности и парламента к военной информации, но и ведется уголовное преследование ряда исследователей и военнослужащих. Консолидация политических партий и группировок вокруг президента, в том числе в парламенте, еще более сужает самостоятельную роль законодателей в качестве противовеса исполнительной власти, превращая Госдуму в «машину для голосования», в том числе по проблемам национальной обороны.

Как исправить положение? В первую очередь, это не вопрос парламентского контроля, а гораздо более широкая проблема развития российской демократии, разделения властей, политического плюрализма, свободы слова и расширения доступа общественности к информации, в том числе по военной тематике. «Ползучее» свертывание демократических норм жизни, по сути, при сохранении их внешней формы, не может быть совместимо с расширением парламентского контроля во всех областях, включая военную. То же относится к российским традициям милитаризма, которые могут быть преодолены только внедрением цивилизованных законов и практическим доказательством их преимущества. В сложившихся условиях положение дел в этой сфере в огромной мере зависит от линии нынешнего президента России.

Нельзя в этой связи не сказать о влиянии внешней политики на демократический процесс внутри страны. Чем теснее взаимодействие России с Западом, чем больше США и их союзники будут считаться с национальными интересами РФ и терпеливо искать согласия по важнейшим международным вопросам — тем благоприятнее будут условия для развития

российской демократии, и наоборот. Речь идет о таких вопросах, как антитеррористическая стратегия, Договор по ПРО, сокращение наступательных стратегических вооружений, расширение НАТО, вопросы внешней задолженности РФ и вступления в ВТО и пр.

Что касается непосредственно проблемы парламентского контроля, то здесь, в первую очередь, требуются изменение закона «О государственной тайне» и раскрытие гораздо большего объема информации по оборонным вопросам, пока представляемой в парламент в закрытом порядке.

Далее, чтобы Дума и любой заинтересованный человек могли сделать свое заключение о военной политике, основываясь на распределении ассигнований, бюджет национальной обороны должен быть представлен, как минимум, в трех основных разрезах. Во-первых, как он сейчас и представляется, по функциональным статьям, таким, как: «закупка вооружений и военной техники», «военное строительство», «содержание» и т.д. Во-вторых, из данных федерального бюджета должно быть понятно, как распределяется военный бюджет между видами вооруженных сил и основными войсками и организациями в системе Минобороны. И в-третьих, бюджет должен быть расписан не просто по видам вооруженных сил, а по основным стратегическим задачам, например: силы быстрого реагирования, стратегические силы сдерживания, силы для действий на континентальных театрах, на морских театрах, управление и информационное обеспечение и т. д. Так же должны быть опубликованы данные по основным составляющим элементам программ вооружений.

Когда депутаты будут получать военный бюджет, в котором запрашиваемые средства представлены по-разному, но все сходятся в конечном итоге к общей сумме, тогда они смогут сравнить все три основных разреза, сделать свои выводы и соответствующим образом внести вклад в формирование военной политики.

Широкая дискуссия по этим сюжетам в стратегическом сообществе поможет и парламенту лучше ориентироваться в сложнейших вопросах обороны. Чтобы исключить келейность в самом парламенте, обеспечить лучшую подготовленность законодателей при принятии решений, нужны максимальная открытость военной информации, привлечение независимых экспертов и альтернативных мнений из академических кругов и общественных организаций. Нет никаких разумных причин, по которым информированность и активность депутатов в военной политике должны быть меньше, чем в экономических и социальных вопросах.

Кроме того, весь процесс нужно перестроить с точки зрения его распорядка. Бюджет должен вноситься в Государственную Думу не в августе — сентябре, а для начала как минимум в мае, а в последующем, может

быть, даже в начале года, чтобы у парламента было достаточно времени его основательно рассмотреть, не оказываясь под чисто политическим, зачастую демагогическим прессингом, вынуждающим принимать бюджет в предложенном виде с минимальными поправками.

Наконец, последнее по счету, но не по важности. Необходимы поправки к Конституции — наделение парламента контрольными полномочиями и создание соответствующих механизмов, которые позволили бы ему напрямую проконтролировать, как выделенные средства доводятся до адресата, иметь право в обязательном порядке привлекать чиновников для представления нужной информации и наказывать за ее сокрытие или искажение.

Гражданский контроль приобрел особую важность в нынешней российской ситуации, когда и страна, и армия переживают нелегкий период трансформации с неясными пока перспективами. Когда в такой стране, как Россия — великой ракетно-ядерной державе — происходят бурные перемены, сопровождающиеся обостренным внутривнутриполитической борьбы, чрезмерное вовлечение армии во внутреннюю и внешнюю политику чревато самыми опасными для страны и всего мира последствиями. Единственной гарантией от этих опасных последствий является строгий гражданский контроль, причем именно формализованный, законодательно закрепленный в соответствующих институтах, а не выражающийся в неформальных связях той или иной политической группировки с военачальниками или в отдельных назначениях на посты в Министерстве обороны.

---

## Гражданский контроль над вооруженными силами: мировой опыт и российские проблемы

Федоров Ю.Е.,

заместитель директора ПИР-Центра, эксперт Центра политических и международных исследований

Эффективный гражданский контроль над вооруженными силами, другими силовыми и правоохранительными ведомствами является неотъемлемым атрибутом и, более того, необходимым условием стабильной консолидированной демократии. Для России становление целостной системы такого контроля актуально не только потому, что оно будет свидетельствовать о продвижении страны по демократическому пути, но и в силу ряда специфических обстоятельств.

Прекращение «холодной войны», изменение положения страны на международной арене и кардинальное сокращение ее экономических возможностей привели к тому, что созданная в советский период военная машина, предназначенная для противоборства с основными центрами силы окружающего мира, потеряла свой *raison d'être*, стала социально и политически избыточной и непосильной для экономики. Перед обществом в целом и перед государственными институтами, в особенности, встала предельно важная задача адаптации вооруженных сил и военной промышленности к новым политическим и экономическим условиям. Решение этой задачи сталкивается с большими сложностями.

Социальная цена необходимых преобразований в армии и военной промышленности весьма высока. Изменение роли вооруженных сил в системе государственных приоритетов и их крупные сокращения, свертывание военного производства обернулись ухудшением материального положения и снижением социального статуса многочисленных сопряженных с военной сферой социальных групп. Это, естественно, вызывает их негативную реакцию, провоцирует отторжение демократических реформ и стимулирует рост ностальгических настроений.

Преобразования, происходящие в стране, сталкиваются с сопротивлением части военной элиты и руководящих кругов военно-промышленного и военно-научного комплексов. В бывшем СССР они представляли собой привилегированную, закрытую от общества и бесконтрольно распоряжающуюся огромными материальными ресурсами касту. Эта практика была в значительной мере сломана в результате краха коммунистического режима и начала экономических преобразований. Кардиналь-

ная реформа военной машины, о которой много говорят на протяжении последних лет, приводит к дальнейшему ослаблению роли военной и военно-промышленной элиты в государственной системе России. Это, в свою очередь, порождает противодействие демократическим преобразованиям в стране и, особенно, адаптации внешней политики к реальностям соотношения сил на международной арене.

В условиях острой политической борьбы, характерной для постсоветского периода развития России, позиция руководства вооруженных сил и офицерского корпуса несколько раз (август 1991 г., декабрь 1991 г., сентябрь — октябрь 1993 г.) оказывалась решающим фактором, определявшим исход столкновения противостоящих группировок. Руководство социал-реваншистских сил, прежде всего КПРФ и связанных с ней организаций, проводит целенаправленную линию на укрепление своих политических позиций в армии и других силовых структурах. Типичным приемом является обещание восстановить прежнее положение вооруженных сил и военной промышленности в случае прихода коммунистов к власти. В массе своей офицерский корпус российских вооруженных сил и спецслужб, независимо от индивидуальных политических симпатий и антипатий, ориентирован на сохранение нейтралитета и выполнение сугубо профессиональных задач. Однако сложное положение в вооруженных силах может привести к политизации армии.

В этих условиях создание надежной системы гражданского и политического контроля над вооруженными силами и спецслужбами, а в более широком плане — формирование системы военно-гражданских отношений, способной встроить весь комплекс силовых институтов и военную промышленность в процесс демократических преобразований, является предпосылкой как самих этих преобразований, так и радикальной реформы военной машины России. Унаследовав немало от бывшего СССР, она представляет собой слишком инерционную систему для того, чтобы адаптироваться к постконфронтационным условиям без мощных импульсов со стороны общества и государственного руководства.

Все эти обстоятельства остро ставят вопрос о разработке принципиальных концептуальных проблем гражданского контроля в переходный период, прежде всего об определении его содержания, форм и инструментов, отвечающих условиям, сложившимся в стране.

## Основное содержание гражданского контроля над вооруженными силами и правоохранительными институтами

Серьезным недостатком имеющихся в России разработок по вопросам гражданского контроля над вооруженными силами является нерасчлененность понятий «политический», «гражданский» и «парламентский» контроль над военными и, шире, силовыми структурами.

По сути своей, *политический контроль* над вооруженными силами, спецслужбами и другими силовыми и правоохранительными институтами означает обеспечение их лояльности существующему режиму, подчинение высшему государственному руководству и недопущение попыток играть самостоятельную роль в обществе в целом и в политической жизни, в частности. Он сводится к созданию эффективных административных и иных инструментов, позволяющих руководству страны гарантировать такую лояльность, разрабатывать и проводить в жизнь решения, касающиеся вооруженных сил, прежде всего в области кадровой политики, определять основные направления военного строительства и принципиальные установки военной доктрины, уровень и характер финансирования вооруженных сил.

Политический контроль над вооруженными силами существует не только в демократических, но и в тоталитарных и значительной части авторитарных государств. Тоталитарные и «гражданские» (не военные) авторитарные режимы уделяют принципиальное внимание обеспечению лояльности армии и спецслужб, их полному подчинению правящей верхушке. Указанные силовые организации являются неотъемлемыми и важными элементами этих режимов, позволяющими им осуществлять повседневный контроль над обществом и, в ряде случаев, выполнять внешнеполитические функции и задачи, вытекающие из их политической и идеологической природы. Соответственно, укрепление армии и спецслужб относится к числу первостепенных задач власти. Но, концентрируя в своих руках силовой потенциал, армия, спецслужбы и правоохранительные ведомства представляют собой, по сути дела, единственные структуры, способные бросить вызов правящей группировке или «партии-государству», а, следовательно, содержат в себе реальную или потенциальную угрозу режиму в целом или его верхушке. Есть также авторитарные режимы, в которых армия либо сама осуществляет государственную власть, либо выступает как активная самостоятельная сила, регулярно выходящая на политическую арену, выполняющая роль арбитра в спорах различных политических групп, партий и лидеров.

*Гражданский контроль* над вооруженными силами включает в себя политический контроль, но не сводится к нему. Строго говоря, сам термин

«гражданский контроль» (civil control) в его нынешнем понимании в демократических обществах не соответствует обыденной трактовке понятия «контроль» в русском языке. В узком смысле «гражданский контроль» означает «гражданское управление» вооруженными силами, тогда как в России его, как правило, интерпретируют как некую специальную структуру, призванную следить за армией, одобрять или не одобрять ее поведение. В широком же смысле слова речь идет о превращении вооруженных сил и правоохранительных институтов в органический элемент демократической системы, разделяющий ее основные ценности и установки, усвоивший ее основные политические процедуры. В этом контексте «гражданский контроль» представляет собой такую систему военно-гражданских отношений, которая исключает возможность доминирования военной машины над обществом, навязывания ему свойственной этой машине ценностей и интересов.

*Парламентский контроль*, по самой своей природе, — не более чем один из инструментов гражданского контроля. Его плодотворность зависит от того, какую роль парламент играет в политической системе, как он взаимодействует с исполнительной властью, какие ценности отстаивает. При этом роль парламента в переходный период (об этом свидетельствует опыт России, Украины, Болгарии) отличается зачастую от его роли в устоявшихся демократических системах. В результате отсутствия социального консенсуса относительно основополагающих ценностей, что типично для переходного периода, в парламенте часто доминируют не законодательные задачи, а задачи политического представительства различных слоев, в том числе не заинтересованных в радикальной трансформации прежних порядков.

Кроме того, в некоторых государствах, возникших в южной части бывшего СССР, парламенты являются не более чем декорацией, призванной придать демократический облик авторитарной политической системе. В таких условиях инструменты парламентского контроля (утверждение военного бюджета, принятие законов, регулирующих военно-гражданские отношения, даже участие в назначении тех или иных военных руководителей) имеют сугубо формальный характер и, как правило, закрепляют президентские механизмы контроля над вооруженными силами. Более того, отождествление гражданского контроля с парламентским позволяет таким режимам создавать впечатление происходящих демократических преобразований, что никоим образом не соответствуют действительности.

В свою очередь обобщение сложившихся процедур и принципов военно-гражданских отношений, распространенных в странах с консолидированной демократической системой, позволяет выделить следующие его

основные компоненты, связанные в единую, целостную систему.

*Первое.* Отказ вооруженных сил, специальных служб и других правоохранительных ведомств от самостоятельной политической роли, их готовность подчиняться демократически избранной власти; политический нейтралитет вооруженных сил, неучастие военнослужащих в политической деятельности.

*Второе.* В отличие от практики тоталитарных и авторитарных режимов, осуществляющих массированную идеологическую индоктринацию армии и воспитание ее в духе преданности и беспрекословного послушания правящей верхушке, в демократических обществах отношения вооруженных сил и государственного руководства основываются исключительно на определенных законом нормах и процедурах. Задачи, функции и полномочия вооруженных сил и правоохранительных органов, взаимоотношения внутри них, принципы и механизмы использования их и управления ими определены законом. При этом принципиально важным является соответствие этих законодательных норм основным критериям «открытого общества», в частности, приоритету прав личности, в том числе применительно к военнослужащим. Общественные интересы воспринимаются как обобщения интересов индивидуальных, а государство, включая вооруженные силы, как институт, призванный в основе своей защищать интересы и права личности.

*Третье.* Все принципиальные решения, касающиеся использования вооруженных сил, стратегических и доктринальных вопросов, военного строительства, финансирования оборонных нужд, назначений на высшие должности в армии и спецслужбах, готовятся с участием военного руководства, но принимаются гражданскими органами, высшими институтами исполнительной и законодательной власти. Гражданские институты, принимающие соответствующие решения, имеют практические возможности проверить их исполнение военными или военизированными структурами и, в случае необходимости, откорректировать деятельность последних.

*Четвертое.* Гражданские власти и институты выступают в качестве арбитров при разрешении конфликтов, возникающих в военной среде по вопросам, имеющим непрофессиональный, то есть не сугубо военный характер.

*Пятое.* Максимальная открытость и информирование общественности относительно положения дел в армии, военной промышленности и всей военной сфере. Недопустимым является использование режима секретности для изоляции вооруженных сил от общества, сокрытия от общественного мнения негативных явлений в армейской среде. При развитой системе гражданского контроля секретность, как правило, распространяется



лишь на те сведения, которые могут иметь серьезное значение в случае гипотетического военного столкновения или для сохранения экономической и научно-технической тайны (мобилизационные и оперативные планы, научные и технологические сведения, тактико-технические данные вооружений, характеристики систем связи и управления и т. д).

*Шестое.* Демократический гражданский контроль — и это его принципиальная особенность — является контролем над армией и правоохранительными ведомствами не только со стороны государства, но и со стороны общества. Как уже говорилось, речь идет не столько о контроле, навязанном армии извне, о «накинутой на нее узде», сколько об укреплении ее взаимосвязи с обществом, признании армейским руководством и офицерским корпусом ценностей общества, восприятии ими себя как элемента общества, но не как стоящей над ним или отличной от него силы, отношении к общественному мнению как к фактору, положительно влияющему на положение дел в вооруженных силах.

Было бы, разумеется, упрощением предполагать, что утверждение обозначенных выше принципов гражданского контроля, а точнее — новых военно-гражданских отношений, проходило в демократической части мира без трудностей, коллизий и конфликтов. Достаточно вспомнить о вмешательстве армейского офицерства в политические события во Франции в 1950-е и начале 1960-х годов, вплоть до военных путчей в Алжире и создания ОАС, во многом опиравшейся на офицерские круги. Не менее показательными являются военный переворот в Греции в начале 1970-х годов и установление там режима «черных полковников»; выступления части военных в Испании после ухода Франко; угрозы военного переворота в Италии в 1970-е годы. По сути дела, последовательный отказ армии от политической роли до 70–80-х годов был характерен только для Северной и Центральной Европы, а также стран англосаксонской культуры и лишь сравнительно недавно распространился на большую часть Южной Европы.

Кроме того, в большинстве демократических государств до сих пор существуют серьезные проблемы с транспарентностью вооруженных сил. Имеет место недовольство генералитета и офицерского корпуса излишним, по мнению некоторых, вмешательством непрофессионалов, в том числе парламентариев, в военные вопросы и, особенно, в деятельность спецслужб, которые в силу своей специфики вообще склонны к предельной закрытости. Все это свидетельствует о трудностях, с которыми сталкивается процесс установления гражданского контроля даже в тех странах, в которых демократические порядки сложились сравнительно давно.

Тем не менее, эти трудности постепенно преодолеваются. Немалую роль играет понимание правящими элитами того, что демократическая

организация отношений между вооруженными силами и обществом, снимая определенные противоречия между ними, укрепляет политическую стабильность и повышает эффективность самих вооруженных сил. В частности, принятие гражданскими властями принципиальных решений относительно стратегических и доктринальных проблем позволяет существенно ограничить ведомственные интересы армии и отдельных родов войск и, тем самым, сосредоточить усилия и ресурсы на наиболее важных направлениях военного строительства.

### **Формы и механизмы осуществления гражданского контроля над вооруженными силами**

Хотя в развитых демократических странах сложилось в массе своей единое понимание содержания, целей и задач гражданского контроля над военной сферой, практические механизмы его реализации в различных странах в ряде важных деталей отличаются друг от друга. Это связано с различными политическими традициями и отличиями в организации функционирования высших институтов власти в целом. Тем не менее, можно выделить несколько общих черт и принципов осуществления гражданского контроля над вооруженными силами. Именно они представляют особый интерес для российских государственных ведомств, взаимодействующих с вооруженными силами и призванных в той или иной мере контролировать их деятельность.

Обеспечение *политического нейтралитета* вооруженных сил достигается, главным образом, тремя способами. Первый — законодательное ограничение или запрещение в армии политической деятельности, а также участия военнослужащих в такой деятельности за пределами воинских частей и учреждений. Второй — законодательное регулирование применения вооруженных сил внутри страны для поддержания правопорядка в кризисной обстановке, как и других основных моментов взаимоотношений государственно-политического руководства и армии. Третий — укоренение в политической культуре развитых демократий безусловного приоритета права и правовых процедур при решении всех конфликтных ситуаций, в том числе при использовании силы вне и внутри страны. Именно это обуславливает эффективность законодательных мер, регулирующих политические функции вооруженных сил и ограничивающих попытки использовать их вразрез с конституционными установлениями.

Высшее политическое и административное руководство вооруженными силами (в том числе, назначение министра обороны, а в большинстве случаев и других высших руководителей вооруженных сил, принятие решений по ключевым стратегическим и доктринальным вопросам, пробле-

мам военного строительства и размещения основных компонентов вооруженных сил и т. д.) осуществляется главами исполнительной власти и правительствами, в ряде случаев при согласовании с парламентами кадровых назначений и некоторых принципиальных стратегических вопросов. При этом в различных странах существуют значительные отличия в распределении полномочий между главой государства (президентом или монархом) и правительством. Как правило, эти различия вытекают из более общих характеристик государственного устройства, прежде всего взаимоотношений между правительством и главой государства.

Так, в США ведущую роль в политическом управлении вооруженными силами играет президент, являющийся верховным главнокомандующим, которому принадлежит право объявления войны и отражения внезапного нападения, назначения высшего офицерского корпуса вооруженных сил и руководства Министерства обороны (с последующим утверждением их Сенатом), издания директив, содержащих в себе основные стратегические установки, определяющие практическую деятельность вооруженных сил и направления военного строительства.

В Великобритании теоретически высшее руководство вооруженными силами принадлежит монарху, но на практике оно осуществляется правительством и премьер-министром лично. Глава правительства назначает министра обороны, осуществляет общее руководство и контроль за деятельностью вооруженных сил, возглавляет Комитет обороны. Последний состоит из премьер-министра, министров обороны, иностранных и внутренних дел, финансов, промышленности и ряда других членов кабинета и председателей палаты общин и палаты лордов и является ключевым органом, ответственным за разработку основных установок военной политики, определение развития и использования вооруженных сил, поддержание мобилизационного потенциала, контроль над выполнением соответствующих решений.

В Германии основные полномочия по политическому руководству вооруженными силами разделены между федеральным президентом и федеральным канцлером. Первый, в частности, присваивает воинские звания и увольняет со службы генералов и офицеров, может в ряде случаев объявлять «состояние обороны» и решает некоторые другие военно-политические вопросы. Однако ведущую роль в политическом управлении вооруженными силами и другими силовыми ведомствами играет глава правительства (федеральный канцлер), который, в частности, возглавляет Федеральный совет безопасности, состоящий из министров обороны, внутренних и иностранных дел, нескольких других членов кабинета.

Эти примеры иллюстрируют общую тенденцию, которая состоит в том, что высшее политическое и административное руководство воору-

женными силами осуществляется на коллегиальной основе в правительственных или президентских структурах. Как правило, в них создается коллективный орган (совет, комитет и т. д.), в который входят руководители как гражданских ведомств, так и Министерства обороны. При этом в практическую подготовку решений стратегического уровня и характера вовлекаются как военные, так и гражданские эксперты.

Важную роль в практическом контроле гражданских институтов над вооруженными силами в развитых демократических странах играет гражданское руководство Министерством обороны. Под этим имеется в виду практика назначения министром обороны гражданского лица и наличие в министерствах, а в ряде стран — и в Генеральных штабах, значительной прослойки гражданских специалистов, в том числе на руководящих должностях. Так, примерно 150 постов в военных ведомствах США, требующих принятия политических решений, замещаются исключительно гражданскими лицами, назначаемыми президентом (частично — с утверждением Сенатом).

Наличие гражданских служащих в военных ведомствах позволяет решить две принципиально важные задачи. Во-первых, будучи выходцами из невоенных структур и институтов, не связанных с армией карьерными ожиданиями, они уменьшают влияние сугубо ведомственных интересов при формулировании позиции Министерства обороны по тем или иным практическим вопросам. Во-вторых, лучше, чем военные, понимая стиль мышления, аргументы и интересы гражданских ведомств, они более эффективны, чем кадровые офицеры, при взаимодействии с правительством, парламентом, прессой и т. д.

В свою очередь, «освобождение» профессиональных военных от принятия политических решений обеспечивает стабильность их карьеры в вооруженных силах. Они, в подавляющем большинстве случаев, не уходят в отставку при смене политического руководства страны после выборов.

Функциональное и административное разделение Министерства обороны и Генерального штаба также является одним из принципиально значимых инструментов гражданского контроля над армией, особенно в условиях зарождающихся демократических режимов. Суть здесь в том, чтобы сосредоточить в Министерстве обороны, находящемся под руководством гражданского лица и имеющем значительную прослойку гражданских служащих, разработку доктринальных вопросов, подготовку проектов решений по основным стратегическим установкам и проблемам военного строительства, разработку программ научных исследований и разработок в интересах обороны, программ создания и закупок вооружений и военной техники, решение некоторых других административных и экономических вопросов.

Генеральный штаб (или в ряде стран — штабы видов вооруженных сил), в свою очередь, занимается разработкой оперативных и мобилизационных планов на основе стратегических установок, подготовленных в Министерстве обороны и утвержденных высшим государственным руководством, подготовкой и учебой войск, управлением теми воинскими контингентами, которые в тот или иной момент времени вовлечены в практические боевые или миротворческие операции.

В разных демократических государствах по-разному решается вопрос о подчиненности руководителя Генерального штаба. Как правило, однако, начальники Генерального штаба (или начальники штабов видов вооруженных сил) подчинены гражданскому министру обороны.

Административное и функциональное разделение Министерства обороны и Генерального штаба позволяет гражданским структурам, в том числе аппаратам высших институтов политического руководства страны, осуществлять квалифицированную, независимую от военных экспертизу сугубо профессиональных, военно-технических вопросов.

Никакая система гражданского или политического руководства вооруженными силами не может быть эффективной, если военным принадлежит монополия на экспертный анализ и оценку военно-технических проблем, в том числе программ и систем вооружений как собственных, так и потенциального противника, расчеты необходимого количества сил и средств для нейтрализации актуальных и потенциальных угроз. В этом случае гражданское руководство, по сути дела, не имеет аргументов для утверждения точки зрения, альтернативной той, что исходит из военных кругов.

Главная и неотъемлемая функция парламентов в системе гражданского контроля за вооруженными силами состоит в принятии законов, регулирующих всю палитру взаимоотношений военных и гражданских институтов, вопросы использования вооруженных сил, управления ими и т. д.

Кроме того, законодательные органы обсуждают и утверждают бюджеты вооруженных сил, специальных служб и правоохранительных ведомств. При этом, рассматривая, и в конечном счете, определяя ассигнования на ту или иную конкретную программу вооружений или операцию, парламент имеет реальную возможность влиять на выработку и реализацию военной политики государства. В свою очередь, военные ведомства не имеют права расходовать бюджетные средства на цели и программы, не утвержденные парламентом.

Эффективность деятельности парламента в этом направлении, как показывает практика, зависит от четырех основных факторов. Во-первых, от степени информированности законодателей относительно военной по-

литики и военного строительства в целом и отдельных их деталей. Во-вторых, от того, насколько детализирован предлагаемый исполнительной властью проект военного бюджета. В-третьих, от возможности парламента контролировать точное выполнение своих решений по бюджетным вопросам. В-четвертых, от его способности провести независимый от военного ведомства экспертный анализ потребностей обороны в тех или иных видах вооружений, программах их создания и т. д.

Последнее зависит не столько от квалификации парламентариев, сколько от наличия в аппарате законодательного органа экспертной структуры, способной выполнить соответствующую работу. Наиболее мощная служба такого рода существует в Конгрессе США. Для эффективного выполнения этой функции парламенты также имеют право запрашивать в военных ведомствах и получать оттуда информацию, необходимую для решения соответствующих вопросов, в том числе информацию закрытого характера. Практическая работа по рассмотрению проекта военного бюджета ведется в одном или нескольких комитетах (или иных формированиях), образованных внутри парламента. Как правило, это — комитеты по делам вооруженных сил (или обороны) и по вопросам бюджета.

Помимо утверждения бюджета, такого рода комитеты или парламенты в целом рассматривают те или иные аспекты военной доктрины, политики и военного строительства, однако в большинстве случаев их решения по этим вопросам, если только они не оформлены в виде закона, имеют рекомендательный характер.

В некоторых странах, прежде всего в США, парламенты или их отдельные палаты имеют право утверждать предложенные исполнительной властью кандидатуры высших военных руководителей, в том числе министра обороны. Однако в большинстве развитых демократических государств такая практика не получила широкого распространения.

В ряде стран, в том числе в ФРГ и Швеции, парламентом назначается специальный уполномоченный по делам вооруженных сил (в ФРГ, например, уполномоченный бундестага по вопросам бундесвера), в функции которого входят контроль за соблюдением законов в вооруженных силах, защита прав военнослужащих, содействие в разрешении их социальных, бытовых и иных проблем.

Обеспечение транспарентности вооруженных сил является принципиально важным компонентом гражданского контроля над ними. Каких-либо специальных механизмов, обеспечивающих высокий уровень информирования законодательных институтов и общественности о положении дел в вооруженных силах, правоохранительных ведомствах в развитых демократических государствах не создано. Исходной предпосылкой является широко распространенное и укорененное в политическом сознании

представления о том, что налогоплательщики имеют право получать адекватную информацию о положении дел в вооруженных силах и иных военизированных ведомствах, которые содержатся на их средства.

Согласно сложившейся практике, основная официальная информация о стратегических и доктринальных установках, состоянии вооруженных сил, военной политике и военном строительстве содержится в документах (посланиях президента и/или военного руководства, разного рода «Белых книгах» и иных документах), подготовленных в структурах исполнительной власти и адресованных, в первую очередь, законодательным органам. Помимо этого, парламенты или созданные в их рамках структурные образования, занимающиеся проблемами вооруженных сил или спецслужб, как правило, имеют право запрашивать в военных ведомствах не только открытую, но и секретную информацию, необходимую для принятия обоснованных решений по бюджетным вопросам или проведения того или иного парламентского расследования, касающегося вооруженных сил.

Таким образом, в развитых демократических странах сложилась более или менее целостная система механизмов, обеспечивающих гражданский контроль над вооруженными силами и правоохранительными ведомствами, формирующих основу свойственной демократическим обществам системы военно-гражданских отношений.

### **Состояние и основные проблемы гражданского контроля над вооруженными силами в России**

К настоящему времени в России сложилось весьма противоречивое положение в области гражданского контроля над вооруженными силами. В Конституции и ряде законов, прежде всего в законе «Об обороне», принятом весной 1996 г., содержатся положения, соответствующие общепринятым нормам гражданского контроля над вооруженными силами. Вместе с тем:

- в России сегодня формируется система скорее политического, чем гражданского контроля над вооруженными силами и правоохранительными органами;
- существуют серьезные сомнения в эффективности этой системы;
- нет уверенности в том, что автоматическое воспроизведение в России форм и механизмов военно-гражданских отношений, свойственных обществам с консолидированной демократической системой, приведет к положительным результатам.

Формирование новой системы военно-гражданских отношений в России не может не учитывать ее исторические традиции. В XVIII в. не столь-

ко армия в целом, которая была рассредоточена по гарнизонам по всей стране, сколько гвардейские полки, своего рода преторианский корпус российской монархии, дислоцированные в столице, играли первостепенную роль в многочисленных государственных переворотах, определяли победителей в дворцовой борьбе за власть. В XIX в. ситуация кардинальным образом меняется. Восстание декабристов стало последним вмешательством военных в политический процесс. После этого императорский режим сумел изолировать вооруженные силы от политики, воспитать офицерский корпус в духе беспрекословного подчинения и преданности монархии.

Всплеск политической активности в армии во время революции и Гражданской войны оказался недолговечным. С первых дней своего пребывания у власти советское руководство уделяло повышенное внимание обеспечению лояльности армии, пресечению в ней любой политической деятельности, кроме той, что была направлена на установление и укрепление партийного и идеологического контроля. Массовые репрессии 1930–40-х годов преподали жестокий урок офицерскому корпусу и генералитету, на долгие годы заглушив в этой среде политические амбиции. Фактически, политическую роль играла лишь узкая группа высшего военного руководства, инкорпорированная в правящую верхушку. О слабости политических устремлений военных и отсутствии у них практических возможностей реализовать такие устремления свидетельствуют события конца 1980-х годов. Массовое недовольство линией Горбачева и «брюзжание» в вооруженных силах не вылились тогда в сколько-нибудь значимые выступления офицерства.

Поведение российской армии во время путчей в августе и декабре 1991 г., а также в сентябре — октябре 1993 г. свидетельствует, что подавляющая часть офицерского корпуса и генералитета склонна к сохранению политического нейтралитета в острых, кризисных ситуациях. В частности, президенту Ельцину потребовались экстраординарные усилия для того, чтобы в критическую ночь с 3 на 4 октября 1993 г. побудить руководство армии и спецслужб к активным действиям по изоляции противостоящего ему состава парламента.

Причин нынешней склонности армейского руководства и офицерства к нейтралитету несколько. Немалую роль играет сформировавшееся в горбачевский период недоверие к политике и политикам, вытекающее из этого стремление сосредоточиться на профессиональных проблемах и заботах. Оно было вызвано, помимо всего прочего, попытками Горбачева переложить на военные круги ответственность за применение силы против массовых движений за независимость республик в Тбилиси, Баку, Вильнюсе и некоторых других местах. Кроме того, поскольку офицерский



корпус расколот в политическом отношении, вовлечение армии в борьбу за власть чревато ее расколом и выходом из-под контроля с непредсказуемыми последствиями. Понимание этого приводит к стремлению военных — осознанному или нет — отмежеваться от политических столкновений во имя сохранения вооруженных сил. Наконец, в условиях политической нестабильности, характерной практически для всего постсоветского периода, карьерные соображения заставляют офицерство и генералитет ориентироваться на конституционные положения. Это — единственное, что может снизить риск оказаться вне вооруженных сил или даже под судом в случае изменений в государственном руководстве.

Вместе с тем, эти факторы могут оказаться недостаточно действенными в случае существенного обострения положения в стране. Материальные и бытовые трудности, неопределенность будущего вооруженных сил, падение боеспособности, порядка и дисциплины в войсках подталкивают офицерский корпус и генералитет к благожелательному восприятию пропагандистских лозунгов, исходящих из кругов, близких к социал-реваншистской оппозиции (тезисы о сознательном развале СССР, вооруженных сил и органов безопасности; предательстве и вредительской деятельности «демократов»; неизбежном противостоянии с Западом, вытекающем из геополитических мотивов; отождествление престижа страны и ее влияния на мировой арене, прежде всего, с военной и военно-экономической мощью).

Левой оппозицией созданы структуры, формально действующие вне вооруженных сил, но активно вовлекающие в свою деятельность офицеров и генералов, находящихся как в отставке, так и на действительной службе. В полной мере используются неформальные связи между отставниками, сотрудничающими с теми или иными оппозиционными организациями, и их коллегами, служащими в войсках или военных учреждениях. Во многих случаях соответствующие организации формально не занимаются политической деятельностью, а созданы для решения исследовательских задач, социальных проблем военнослужащих, «поддержки армии».

В этих условиях особое значение приобретают законодательное запрещение вовлечения военнослужащих в политическую борьбу, пресечение соответствующей деятельности в армии, органах государственной безопасности и внутренних дел. Без этого оградить военнослужащих армии и правоохранительных ведомств от попыток вовлечения в политическую деятельность и борьбу за власть крайне трудно. Однако в этой сфере в российском законодательстве, не говоря уже о практике, существуют серьезные пробелы и недостатки.

В России законодательно закреплен принцип деполитизации вооруженных сил и правоохранительных структур, который, однако, сводится

лишь к запрещению деятельности в силовых ведомствах любых политических партий, а также движений, преследующих те или иные политические силы. Принципиально важной в этом плане является статья 24 закона «Об обороне». Там говорится:

«1. Деятельность политических партий, а также других общественных организаций, преследующих политические цели, а также образование их структур в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях не допускается.

2. В Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной.

3. Запрещается использование штатных должностей и финансовых средств Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для создания структур и осуществления деятельности политических партий, а также других общественных объединений, преследующих политические цели».

Аналогичные положения содержатся в ряде других законов, регулирующих деятельность иных военизированных и правоохранительных структур. Так, в законе «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации», принятом в апреле 1995 г., подчеркивается (статья 2): «В органах Федеральной службы безопасности запрещаются создание организационных структур и деятельность политических партий, массовых общественных организаций, преследующих политические цели, а также ведение политической агитации и предвыборных кампаний». Обращает на себя внимание, что, если вооруженным силам законодательно запрещено выделять финансовые средства любым политическим партиям, движениям и организациям, то ФСБ, по сути дела, такое право имеет, во всяком случае, это не запрещено законом.

Кроме того, в законах «О милиции» (статья 4) и «Об органах Федеральной службы безопасности» (статья 16) содержится положение о том, что сотрудники этих ведомств не могут быть связаны или ограничены в своей служебной деятельности решениями политических партий, движений и организаций. Однако применительно к военнослужащим армии и флота такой нормы в соответствующих законах нет.

Сами по себе эти положения соответствуют целям деполитизации вооруженных сил и правоохранительных структур. Вместе с тем, они явно недостаточны для обеспечения законодательной базы политического нейтралитета вооруженных сил и спецслужб. В частности, они не решают принципиальных вопросов, а именно — не обеспечивают отказа военнослужащих от политической деятельности и пресечения попыток их вовлечения в политическую деятельность.

Соответствующие положения закона «О статусе военнослужащих» имеют весьма неопределенный и двусмысленный характер. Так, в статье 7 (пункт 2) этого закона говорится: «Военнослужащие вправе во внеслужбное время участвовать в митингах, собраниях, уличных шествиях, пикетировании, не преследующих политических целей и не запрещенных органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления». В статье 9 (пункт 2) подчеркивается: «Военнослужащие могут состоять в общественных объединениях, не преследующих политических целей, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы». Военнослужащие могут не только избирать (что не нарушает политического нейтралитета армии), но и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (статья 9, пункт 1). Юридически запрещено лишь участие военнослужащих в забастовках (статья 7, пункт 3).

Приведенные формулировки ставят несколько вопросов. Во-первых, каковы определения политической деятельности и политических целей? Можно ли провести четкую грань между общественным объединением, например, ставящим своей целью разработку стратегических вопросов, и политической деятельностью? Могут ли военнослужащие срочной службы участвовать в работе организаций, официально ставящих своей целью «поддержку армии»? Является ли «поддержка армии» политической деятельностью или нет?

В законе «Об общественных объединениях» (статья 12.1) дано следующее определение политических общественных объединений: «Политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов».

Иными словами, военнослужащие могут участвовать в деятельности общественных объединений, в уставе которых не записано прямо участие в политической жизни общества «посредством влияния на формирование политической воли граждан», участие в выборах или участие в деятельности государственных органов власти. Таких организаций, причем весьма экстремистского толка, может быть, на самом деле, более чем достаточно, но юридической базы для запрещения их деятельности в военной среде нет.

Более того, разрешение военнослужащим избираться в представительные органы власти предполагает, как фактически, так и формально,

их право на ведение политической деятельности, поскольку предвыборная кампания и предвыборная борьба — типичные формы именно политической деятельности. При этом нет ограничений на контакты и сотрудничество военнослужащего в процессе предвыборной кампании с теми или иными политическими партиями и объединениями.

Военнослужащим не запрещено участвовать в политических объединениях, действующих за пределами воинских частей. При этом употребленный в законе термин «состоять в общественном объединении», по сути дела, означает формальное членство в них. Это оставляет открытым вопрос о сотрудничестве с политическими объединениями в том случае, если оно не оформлено в виде членства в них. В свою очередь, в законе «Об общественных объединениях» нет какого-либо запрещения членства военнослужащих в политических общественных объединениях.

Таким образом, российское законодательство фактически позволяет военнослужащим заниматься политической деятельностью, в том числе, участвовать в выборах и в работе общественных организаций, если только формально они не преследуют политических целей. Как представляется, это — серьезное нарушение принципов военно-гражданских отношений, свойственных демократическому обществу.

Неудовлетворительно обстоит дело с транспарентностью вооруженных сил. Правда, после распада Советского Союза открытость российской военной сферы расширилась. В печати появилось большое количество материалов, посвященных как стратегическим и доктринальным вопросам, так и положению дел в армии. Однако основными источниками информации являются либо высокопоставленные военные (как находящиеся на действительной службе, так и в отставке), либо гражданские специалисты и журналисты, близкие к тем или иным военным кругам. Иными словами, в большинстве случаев само военное руководство определяет объем и тональность освещения армейских проблем. Имеет место преследование журналистов и экспертов за публикацию материалов, критически оценивающих те или иные действия военного командования. Далеко не все данные, необходимые для эффективного контроля над вооруженными силами, попадают в средства массовой информации.

В качестве примера можно привести нежелание военного руководства публично раскрыть фактическую численность российских вооруженных сил, оперируя в открытых документах лишь штатной их численностью. Это не дает возможность установить реальное соотношение между расходами на военные нужды и реальными количественными параметрами вооруженных сил, создает условия для манипулирования средствами, выделяемыми на содержание армии.

Еще более негативной, с точки зрения гражданского контроля над во-

оруженными силами, является существующая практика, согласно которой военное руководство не отчитывается перед законодательной властью об исполнении военного бюджета. Это открывает возможность нецелевого использования средств и фактически обесценивает процедуру детализированного обсуждения и принятия военного бюджета в парламенте.

Ряд данных, передаваемых российской стороной партнерам по международным соглашениям и переговорам по вопросам разоружения и контроля за вооружениями, остаются недоступными российской общественности. Это невозможно объяснить соображениями сохранения военной тайны.

Существенно затрудняет гражданский контроль над военной сферой отсутствие подробного, утвержденного высшими гражданскими властями и подготовленного с участием гражданских экспертов перечня сведений, составляющих военную тайну, а также практика, при которой сами военные ведомства определяют, что составляет военную тайну, а что нет.

В этих условиях было бы важно либо законодательным путем, либо посредством указа президента определить перечень сведений, которые должны в обязательном порядке сообщаться парламенту и средствам массовой информации, своего рода формат ежегодного официально доклада правительства или Министерства обороны о состоянии вооруженных сил, доктрине и стратегии, закупках вооружений и т. д. В частности, в таком документе могли бы содержаться все сведения, которые Россия должна сообщать международному сообществу по своим международным обязательствам.

Как уже отмечалось, полномочия парламента в России и его роль в системе военно-гражданских отношений ограничены. Они сводятся к принятию законов, регулирующих эти отношения, и к утверждению военного бюджета. Соответственно, в той или иной форме необходимо расширение полномочий парламента.

Это — крайне сложный и противоречивый вопрос, который тесно связан с политической ролью парламента в трансформационном процессе в России. С одной стороны, становление пока еще незрелого российского парламентаризма является одним из ключевых элементов утверждения в России демократических процедур и принципов. В частности, во многом благодаря существованию парламента в политическое сознание внедряются стереотипы, эталоны и принципы, характерные для демократических систем. Наличие парламента позволяет ввести борьбу за власть в правовые рамки, обеспечить легальное присутствие оппозиции на политической арене, в известной мере нивелировать авторитарные тенденции в деятельности исполнительной власти.

Вместе с тем, длительное доминирование в Государственной Думе ле-

вых и националистических сил на протяжении практически всех 1990-х годов сделало ее инструментом торможения политических, экономических и военных реформ. К такому выводу приводит, например, анализ поправок и добавлений к закону «О воинской обязанности и военной службе», которые были утверждены Государственной Думой в июле и декабре 1995 г. Так, было введено обязательное для лиц мужского пола обучение основам военной службы в средних образовательных заведениях, были отменены большинство видов отсрочек от призыва на военную службу. Парламентское большинство отказалось принять какие-либо меры по прекращению войны в Чечне. В частности, 11 января 1995 г. Государственная Дума не приняла закон «О боевых действиях на территории Чечни», который преследовал цель мирного разрешения конфликта.

Положение несколько изменилось после парламентских выборов 1999 г., когда парламентское большинство оказалось в руках так называемых «центристских» групп, относящихся к «партии власти». Однако идеологическая аморфность «партии власти» в сочетании с характерными для нее инстинктивными великодержавными устремлениями делает усиленные роли парламента в формировании военной политики маловероятным. Другое дело, если Государственная Дума будет играть большую роль в защите прав военнослужащих в самой армии, пресечении неуставных отношений, разрабатывать законы, способствующие демократизации внутриармейских отношений, и следить за их выполнением. В этом контексте было бы полезным использовать зарубежный опыт и учредить институт уполномоченного Государственной Думы по вооруженным силам, в обязанности которого может входить решение этих и связанных с ними проблем.

### Приоритетные задачи

Формирование гражданского контроля над вооруженными силами в России находится на своем первом этапе. Как показывает мировой опыт, становление эффективной системы такого контроля, а точнее военно-гражданских отношений, свойственных демократической системе, не может произойти ранее того, как утвердится сама эта система. Поэтому на первое место в России должно быть поставлено осуществление нескольких мер, содействующих решению приоритетных задач. Конкретно:

*Первое.* Запрещение не только прямой политической деятельности в армии, но и любых форм вовлечения военнослужащих в такую деятельность, в том числе членства в каких-либо политических партиях и движениях или сотрудничества с ними, как и несовместимость выставления кандидатуры на выборные должности в системе государственного управле-

ния с пребыванием в вооруженных силах, работой в правоохранительных органах и специальных службах.

*Второе.* Административное и функциональное разделение Министерства обороны и Генерального штаба, установление гражданского руководства Министерством обороны и концентрация в рамках данного министерства политических аспектов управления вооруженными силами, в том числе разработки доктринальных и стратегических вопросов.

*Третье.* Расширение независимых от военного командования каналов информирования высшего государственного руководства страны о положении дел в армии. Разработка и создание эффективной системы кадрового резерва для замещения командных должностей в вооруженных силах.

*Четвертое.* Расширение транспарентности вооруженных сил, исключение сугубо ведомственного подхода к определению сведений, составляющих военную тайну. В частности, разработка и утверждение перечня сведений, характеризующих военную политику России, военное строительство, ключевые доктринальные и стратегические установки, которые подлежат регулярному опубликованию в виде официального документа (доклада), направляемого правительством и военным руководством парламенту и средствам массовой информации.

*Пятое.* Законодательное утверждение обязательного отчета правительства и военного руководства парламенту о выполнении военного бюджета.

*Шестое.* Создание института парламентского уполномоченного по делам вооруженных сил (или военнослужащих), функции которого будут состоять, прежде всего, в защите прав военнослужащих в вооруженных силах, содействии демократизации последних, обеспечении в них законности и правопорядка.

# Теоретические аспекты становления гражданского контроля над военной сферой

Бельков О.А.,

профессор Военного университета МО РФ

Гражданский контроль над военно-силовыми структурами — непременное условие нормального функционирования цивилизованного государства, жизненная необходимость и для общества, и для государства, и для силовых структур. В точном смысле слова «контроль» означает проверку или наблюдение с целью проверки. Однако как политологическая и социологическая категория контроль несет в себе более широкое содержание. В социальных процессах контроль представляет собой систему мер, обеспечивающих своевременное обнаружение негативных явлений и тенденций в состоянии и функционировании тех или иных объектов, образований, институтов.

Смысл контроля не в разрешении назревших проблем и противоречий, а в сборе информации, которая свидетельствует об их существовании, вскрывает их причины и обосновывает необходимость реагирования на них, а также в продвижении этой информации в инстанции, которые по своему статусу обязаны принимать соответствующие решения.

Контроль, понимаемый подобным образом, необходим в силу нетождественности армии и демократического общества. Эта нетождественность выражается в том, что армия даже самого демократического государства не является демократическим институтом. Достаточно сказать, что единоначалие, воинская дисциплина, безоговорочная сила приказа, на которых зиждутся все армии мира, мягко говоря, мало общего имеют с демократическими процедурами принятия и реализации решений. Уже в силу своего предназначения армия по принципам организации и формам жизнедеятельности, системам ценностей и норм выделяется из общества. И ратовать за достижение тождества принципов организации армии и демократического общества здравомыслящий человек не может. Армия и общество — структуры разноплановые.

«В обычной политической жизни, — писал американский военный теоретик Э. Коэн, — неизбежно предполагающей различные компромиссы, остается меньше места таким традиционным моральным ценностям военных, как преданность долгу, лояльное отношение к руководству, за-



бота о подчиненных... Общество должно осознать это и понять, что именно здесь кроется причина того, что мы не хотим полного единства армии и общества»<sup>1</sup>. Существенные различия между гражданскими и военными гражданами находят многократное признание в практике разных времен и народов. Скажем, идея и практика «гражданина в военной форме», во второй половине XX в. утвердившаяся и хорошо зарекомендовавшая себя в ФРГ, предполагает, что просто гражданин и гражданин в униформе — не совсем одно и то же.

Думается, именно этим продиктована забота всех государств о внешнем выделении военнослужащих из общей массы населения. Так, в официальной публикации Министерства обороны США подчеркивается: «Униформа, регалии и знаки различия военного — все это показывает, что офицер облечен полномочиями от имени Соединенных Штатов Америки»<sup>2</sup>. Российское законодательство также защищает атрибуты военной службы. Закон Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 38, пп. 1, 3) определяет, что «ношение военной формы одежды со знаками различия гражданами, не имеющими на это права, запрещается и преследуется законом». А статья 45, п. 3 этого же закона запрещает «вводить для должностных лиц, сотрудников и служащих министерств, государственных комитетов и ведомств, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений служебные, специальные звания или классные чины, аналогичные воинским званиям».

В этой связи необходимо внятно возразить против позиции тех, кто — хотя бы и по добросовестному заблуждению — говорит о будто бы единых целях, задачах и подходах всех структур общества к вопросам организации и жизнедеятельности воинского организма. В самом деле, разве Антимилитаристская радикальная организация, расклеивающая повсюду листовки «Призыв в армию? Спасибо, нет!», и Главное оперативно-мобилизационное управление стремятся к единым целям? И вовсе не случайно, что у заместителя министра обороны РФ по финансовым вопросам изменились многие подходы к вопросам финансирования армии в результате перехода из Министерства финансов в Министерство обороны.

У общества и государства приоритеты в мирное время, в угрожаемый период, в военное время не являются неизменными. С переходом от одного состояния к другому меняются роль армии и отношение к ней. Эта мысль в стихотворной форме еще в прежние века была сформулирована так: «Солдат и Бог нам всех дороже, когда стране война грозит. Война прошла. И что же? Солдат забыт и Бог забыт». В условиях военного по-

<sup>1</sup> Козн Э. О роли военных в американском обществе // Красная звезда. — 1993, 4 марта.

<sup>2</sup> Министерство обороны США, Информационная служба. Офицер вооруженных сил (пер. с англ.). — М., 1996. — С. 6.

ложения, тем более в зоне военных действий, гражданские власти отходят на второй план, ограничивается или свертывается деятельность общественных организаций. Повышение авторитета и роли армии в подобных случаях — вовсе не деформация военно-гражданских отношений (по-скольку термин «деформация» в социально-политическом контексте несет негативную нагрузку), а их оправданное изменение.

Вот эта нетождественность, а не только опасность военных переворотов обуславливает необходимость постоянных усилий, направленных на интеграцию вооруженных сил и гражданского общества, интеграцию, которая выступает в качестве важного проявления демократии. Сама эта интеграция предстает как многогранный процесс, в результате которого утверждается и поддерживается состояние социальной общности, политического единства военных и гражданских.

Достижение такого состояния не является «улицей с односторонним движением». Оно утверждается согласованными усилиями трех авторов: государства, гражданского общества, армии. В принципе взаимодействие государства, гражданского общества и вооруженных сил должно быть ориентировано на достижение целей, которые сформулированы в «Кодексе поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности», принятом ОБСЕ.

Подписав этот документ, Россия взяла на себя, в том числе, такие обязательства: поддержание военного потенциала, соразмерного с законными индивидуальными или коллективными потребностями в области безопасности; сдержанность в военных расходах; обеспечение транспарентности и открытого доступа к информации, касающейся вооруженных сил; предоставление каждому военнослужащему возможности осуществлять свои гражданские права; сохранение политического нейтралитета вооруженными силами как таковыми; недопущение существования сил, не подотчетных конституционно учрежденным органам власти или не контролируемых ими; воздержание военизированных сил государства от приобретения способностей к выполнению боевых задач, выходящих за рамки тех, для которых созданы эти силы.

Важный и ничем не заменимый инструмент решения этих задач — гражданский демократический контроль. Два определения здесь — «гражданский» и «демократический» — поставлены рядом осознанно, ибо применительно к рассматриваемой сфере они не являются ни синонимическими, ни однопорядковыми, но характеризуют разные аспекты. «Гражданский» артикулирует инструментальную или функциональную сторону, характеризует институты, осуществляющие контроль, а «демократический» раскрывает содержательную сторону, направленность, цели контроля. Видимо, помимо гражданского демократического, в принципе

возможен как государственный демократический, так и гражданский недемократический контроль.

Именно поэтому трудно согласиться с существующим в литературе предположением, что в инструментальном плане субъект гражданского контроля ограничивается институтом гражданского министра обороны, парламентом, средствами массовой информации. Они составляют очень важные звенья гражданского контроля, который, однако, не сводится только к ним: при таком подходе, по существу, остаются вне рассмотренной практически все структуры гражданского общества.

Между тем гражданский контроль не может быть прерогативой одного-двух ведомств или учреждений. Не выдерживает критики родившаяся в Совете по внешней и оборонной политике идея создания государственно-политического института, способного эффективно решать весь комплекс проблем кадровой политики в вооруженных силах и других войсках. По мысли авторов, это должна быть система полномочных представителей Президента России, наделенных высоким уровнем полномочий, определенной независимостью от органов военного управления и несущих прямую ответственность за морально-психологическое состояние вооруженных сил и других войск в мирное и военное время, а также за весь комплекс проблем, связанных с установлением гражданского и государственно-политического контроля над силовой сферой государства<sup>3</sup>. Подобный подход означал бы реанимацию «комиссаров», которые, как свидетельствует мировая и отечественная практика, всегда выступали орудием насаждения авторитарных принципов властвования.

Система гражданского контроля должна быть максимально диверсифицирована. По форме социальной организации и степени институализации можно выделить три вида гражданского контроля:

*властный надведомственный контроль* является функцией конституционно учрежденных невоенных государственных органов власти и должностных лиц (Президента РФ, Федерального Собрания, прокуратуры, государственных инспекций, органов власти субъектов федерации и т. д.);

*общественный контроль* осуществляется институтами гражданского общества (средствами массовой информации, политическими партиями и общественными объединениями, самостоятельными организациями, научными центрами и учреждениями и др.);

*партикулярный контроль*, субъектами которого выступают отдельные граждане как частные лица, независимо от того, являются ли они военнослужащими или штатскими лицами.

---

<sup>3</sup> См.: Независимое военное обозрение. 1997. № 25. С. 7.

Множественность субъектов гражданского контроля обуславливает разные механизмы его функционирования. Среди таких механизмов: реализация властно-распорядительных полномочий высших органов государственной власти; контрольно-надзорная деятельность специальных надведомственных органов власти; применение правовых норм, реализация правосудия; информирование общества о состоянии дел в военной сфере институтами гражданского общества; работа с обращениями, заявлениями и жалобами граждан.

Гражданский контроль, являющийся во многом проявлением социальной активности и ответственности конкретных лиц и их объединений, тем не менее, не может рассматриваться как сфера абсолютной импровизации. Его рамки ограничены определенными принципами, следование которым, во-первых, позволяет оптимизировать отношения общества, государства и его силовых структур и, во-вторых, повышает действенность самого контроля. Как представляется, к числу этих принципов относятся:

- законность, означающая, что компетенция, полномочия и функции контролирующих структур, их права и обязанности определяются законодательством Российской Федерации, исключая произвольное вмешательство контролирующих субъектов в деятельность органов управления военно-силовыми структурами, в работу учреждений и предприятий оборонного комплекса;
- внепартийность гражданского контроля, смысл которой состоит в том, что должностные лица и граждане, осуществляющие контроль, руководствуются законодательством и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений; при этом в контрольно-надзорных органах не образуются структуры политических партий и движений;
- подотчетность всех военно-силовых структур и других компонентов оборонного комплекса высшим органам государственной власти Российской Федерации;
- строгое законодательное разделение функций и полномочий различных ветвей и уровней государственной власти в области обороны и безопасности страны;
- взаимодействие органов военного управления с государственными органами, общественными и религиозными организациями;
- свободный доступ общественности к официальной информации о состоянии дел в военной сфере при соблюдении ограничений, необходимых для сохранения государственной тайны;
- строгая ответственность должностных лиц за своевременность, полноту и достоверность представляемой общественности официальной информации;

— обязанность органов и должностных лиц военного управления принимать законные и обоснованные решения по относящимся к их компетенции выводам и оценкам надзорных и контрольных инстанций, обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений.

Предмет гражданского контроля не может быть сведен ни исключительно к вооруженным силам, ни даже ко всем военно-силовым структурам. Строго говоря, в поле его зрения должна находиться вся военная сфера — от разведки до непосредственных военных действий по разгрому врага, от утверждения военного бюджета до материального обеспечения военнослужащих, от состояния оборонной инфраструктуры до организации производства и оснащения войск современным оружием. Поэтому наиболее точно его предмет очерчивает словосочетание «военная организация и военная деятельность». Гражданский контроль за военной организацией и военной деятельностью распространяется на:

- механизм формирования военной политики, принятия и выполнения военно-политических решений;
- обоснованность и соблюдение международных обязательств Российской Федерации в военной области;
- порядок и правила применения вооруженных сил и других войск Российской Федерации, в том числе в урегулировании внутренних конфликтов и миротворческих операциях;
- формирование и исполнение оборонного бюджета;
- военное производство и его конверсию;
- морально-психологическое состояние вооруженных сил и других войск, авторитет армии в обществе, престиж воинской службы;
- соблюдение законности в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, социальную защищенность военнослужащих и членов их семей, а также лиц, уволенных с военной службы;
- постановку информационной и воспитательной работы в войсках;
- военно-патриотическое воспитание и допризывную подготовку молодежи, морально-психологическую готовность граждан к защите Отечества и др.

При этом нельзя игнорировать то, что в нашем крайне поляризованном обществе по многим вопросам военного строительства и военной деятельности нет консенсуса. Более того, различные силы и группы, придерживающиеся полярных позиций, хотели бы видеть в гражданском контроле механизм продвижения и внедрения именно своих и только своих подходов. Проблема его становления, следовательно, приобретает не только и даже не столько организационно-технический характер, сколько идеологический и политический. Иными словами, дело заключается не только

в том, что и как контролировать, но и в том, во имя чего осуществляется контроль, на какой идеал военной организации он ориентируется.

В нашем обществе на теоретическом и обыденном уровнях, в идеологической и психологической формах сосуществуют разные — вплоть до взаимоисключающих — позиции по вопросу допустимости и пределов военного насилия как инструмента политики, как средства социальной регуляции. Крайние позиции приобретают форму, соответственно, милитаризма и пацифизма.

Сторонники милитаризма абсолютизируют древний афоризм «хочешь мира — готовься к войне». В их представлении безопасность страны обеспечивается исключительно военной силой. Государство в военном отношении должно быть не просто сильным, но превосходить вероятных противников в любой их комбинации. Ради этого оно может ограничить себя во всем, действуя по принципу «пушки вместо масла».

Пацифисты в принципе отвергают правомерность каких бы то ни было военных усилий. Строительство и развитие армий, считают они, имеют самодовлеющий характер для военных, привыкших и стремящихся «играть мускулами». Концентрированным выражением этой позиции являются «недоумения», зачем вообще нужна армия.

Между тем ни с той, ни с другой позицией нельзя согласиться. Верно, что характер нынешнего оружия ни одному государству не оставляет надежд защитить себя только военно-техническими средствами. Более того, безудержное наращивание военной силы неизбежно ведет к экономическому изматыванию государства. Позволяя в какой-то мере накапливать военную мощь, оно подрывает остальные слагаемые национальной безопасности и обретает самоубийственный характер. Милитаризация страны чревата крайне негативными последствиями. Мало кто оспаривает тот факт, что СССР разрушился во многом потому, что не выдержал взваленного на него военного бремени.

Но верно и то, что ненасильственный мир пока остается радужной перспективой. И сейчас, и в обозримом будущем войны остаются возможными и реальными, соответственно, государства отнюдь не торопятся упразднить военную силу. Природа угроз, их источники изменились, но суть осталась. Необходимо заботиться о военном обеспечении национальной и международной безопасности. Соответствующая деятельность вписывается в нормы современного международного права. Уместно напомнить, в каких случаях в международном праве допускается применение вооруженных сил: государством, осуществляющим право на индивидуальную или коллективную самооборону в случае вооруженной агрессии; правительством для поддержания или восстановления правопорядка в государстве или защиты национального единства и территориальной целостности.

ти страны; народом, ведущим борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение; международным сообществом против государства, совершившего акт агрессии или нарушившего мир.

Милитаристские и пацифистские начала в определенной мере сосуществуют в политике любого государства, в деятельности каждого общества. Причем раз и навсегда данного их оптимального соотношения быть не может. Ведь никому не придет в голову ставить в вину государству, находящемуся в состоянии войны, что оно все свои силы подчиняет нуждам войны и армии. И, наоборот, давно доказано, что бессильное морализаторство не способно ни предотвратить насилие, ни противостоять ему. «Лишь нетвердо держась на ногах, — писал К. Шмитт, — можно верить, что безоружный народ имеет только друзей, и лишь спяну можно рассчитывать, будто врага тронет отсутствие сопротивления»<sup>4</sup>

Таким образом, общее предназначение гражданского контроля — с одной стороны, исключить милитаризацию страны и возможность утверждения военной власти над обществом, а с другой, — защитить вооруженные силы от произвола и злоупотреблений власти и от общественной диффамации. Демократически мыслящие законопослушные граждане (и состоящее из таких граждан открытое общество) объективно заинтересованы в соответствии российской военной организации и военной деятельности Конституции и законам страны, нормам международного права, реально складывающейся военно-политической обстановке в мире и регионах, демографическим, экономическим, научно-техническим и другим возможностям страны, а также международным договорам и соглашениям, участницей которых является Российская Федерация.

Соответственно этому гражданский контроль над военной организацией и военной деятельностью в Российской Федерации должен служить:

- утверждению демократических принципов и норм выработки военной политики Российской Федерации;
- выработке решений, предложений и рекомендаций, направленных на укрепление обороноспособности страны, повышение общественного престижа вооруженных сил, других войск, военных формирований и органов и военной службы;
- недопущению существования сил, неподотчетных конституционно учрежденным органам власти или не контролируемых ими;
- созданию условий, исключающих возможность использования Вооруженных сил и других войск Российской Федерации в интересах отдельных групп лиц, партий, общественных или иных объединений;

<sup>4</sup> Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. — 1992. — № 1. — С. 53.

- 
- предотвращению или пресечению бесконтрольного, необоснованного или нерационального расходования ресурсов и средств в военных целях;
  - выявлению и предупреждению ситуаций, связанных с ущемлением прав личности в вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах, деформациями в военно-гражданских отношениях;
  - защите прав и интересов военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, гражданского персонала вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов и членов их семей.

Наряду с этим гражданский контроль выступает как один из факторов формирования общественного мнения по вопросам защиты Отечества, военного строительства, тех взглядов и позиций, которые обобщенно можно назвать военной идеологией. Ее государственные основы, как правило, закреплены в действующем законодательстве. В нашей стране, например, Конституция провозглашает защиту Отечества «долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации», а военная доктрина подчеркивает необходимость «формирования сознательного отношения населения к обеспечению военной безопасности страны».

При этом нельзя не видеть, что сформированное общественное мнение, господствующая в стране военная идеология становятся важным и мощным фактором военно-политической активности населения. Его отношение к войне и военной политике может проявляться или как всемерная поддержка или как откровенный саботаж мер, направленных на укрепление военной мощи страны, добровольчество или дезертирство по отношению к военной службе, агрессивность или оборончество, лозунги войны до победного конца и пораженчества и т.д.

Есть большой резон в констатации Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, отмечающей «неспособность современного гражданского общества России обеспечить формирование у подрастающего поколения и поддержание в обществе общественно необходимых нравственных ценностей, патриотизма и гражданской ответственности за судьбу страны»<sup>5</sup>. Думается, оценки и рекомендации по развитию, совершенствованию гражданского контроля должны учитывать этот недостаток и быть ориентированы на его преодоление.

---

<sup>5</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации / Российская газета. — 2000, 28 сентября.



## Пути повышения статуса и улучшения имиджа военных в обществе

Золотарев П. С.,

президент Межрегионального общественного Фонда поддержки военной реформы, профессор Российской академии военных наук, генерал-майор (в отст.)

**П**рестиж воинской службы, статус военнослужащих в обществе, как и в целом состояние военно-гражданских отношений, в значительной степени зависят от общественно-государственного строя.

В авторитарных и тоталитарных государствах вопрос формирования военно-гражданских отношений решается относительно просто. В таких государствах армия является одним из инструментов поддержания существующего режима. Армия защищает государство, а государство содержит армию и воспитывает ее так, чтобы у военнослужащего не возникло сомнений в необходимости рисковать своей жизнью ради интересов государства. Государство делает все, чтобы военный человек чувствовал свою необходимость, имел высокий уровень социальной обеспеченности и положения в обществе.

Нельзя сказать, что вопросы социального положения, статуса военнослужащих одинаково решаются во всех авторитарных и тоталитарных государствах.

Отличия есть, и они весьма существенны. В тоталитарных государствах есть господствующая идеология, которой руководствуются общество и, соответственно, армия. Наличие такой идеологии может позволять государству в меньшей степени заботиться о социальном уровне жизни военнослужащих и об их статусе в обществе. Идеиная убежденность военного человека способна отодвинуть на второй план насущные человеческие потребности, обеспечить его готовность выполнять свой воинский долг в сложных условиях существования как самого военнослужащего, так и членов его семьи. За примерами далеко ходить нет нужды. В советских вооруженных силах уровень идеологического воспитания был поставлен на столь высокий уровень, что позволял почти десять лет после распада Советского Союза удерживать от полного развала Вооруженные силы России, несмотря на все моральные и материальные унижения военнослужащих.

В авторитарных государствах чаще всего отсутствует господствующая идеология.

Поэтому в таких государствах главный упор делается на высокий уровень социального обеспечения военнослужащих и их привилегированное положение в обществе.

В демократическом обществе действуют иные подходы. В демократическом государстве должен обеспечиваться баланс интересов личности, общества и государства. Безусловного приоритета государственных интересов нет. Государство находится на службе общества и обязано обеспечивать безопасность личности, а не наоборот. Механизмы демократического общества накладывают ограничительные рамки на деятельность государственных структур и, соответственно, армии. Общество принимает меры защиты демократии от возможных посягательств на нее со стороны государственных структур, в первую очередь, от структур, внутренняя суть которых трудно совместима с принципами демократии. Применительно к силовым структурам государства, прежде всего по отношению к армии, подобного рода меры реализуются в рамках системы так называемого «гражданского контроля».

Как известно, государства, являющиеся членами ОБСЕ, приняли в 1994 г. «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», который во многом очертил рамки общего подхода к гражданскому контролю.

Механизм гражданского контроля, как правило, предусматривает определенные меры, обеспечивающие престиж воинской службы и определяющие статус военнослужащих. В той или иной степени эти меры находят свое отражение в блоке законов по военным вопросам и в бюджете на национальную оборону. В то же время в условиях переходного периода при кардинальных преобразованиях общественного устройства на этапе реформирования вооруженных сил, становления системы гражданского контроля вопросы престижа воинской службы, статуса военнослужащих, их имиджа требуют дополнительных мер. Их содержание в первую очередь зависит от того исходного состояния, в котором находились вооруженные силы к моменту преобразований.

Применительно к российским вооруженным силам это исходное состояние формировалось в течение нескольких последних десятилетий существования Советского Союза. Этот период был связан с постепенным разрушением тоталитарного режима при переходе к демократии минуя авторитарную стадию. В результате еще в период существования Советского Союза началось разрушение идеологической основы воинской службы. Недостаточный уровень социальной обеспеченности военнослужащих, наряду с другими факторами, привел к падению престижа воин-

ской службы. Значительную роль сыграл и критический пересмотр уроков афганской войны. Изменились отношение общества к армии и доверие военнослужащих к государству.

С началом демократических преобразований благодаря публичной политике ряда демократических деятелей формировалось мнение о том, что во всех экономических проблемах виноваты военные со своими чрезмерными запросами расходов на оборону, что армия является чуть ли не ненужным, обременительным и паразитирующим элементом общества.

События августа 1991 г. в еще большей степени подорвали престиж армии.

Болезненный развал Вооруженных сил СССР, стремительный вывод войск из стран Восточной Европы, значительные сокращения численности вооруженных сил без сопровождения необходимым минимальным комплексом мер по обеспечению социальной защищенности военнослужащих и их семей продолжили процесс морального унижения военнослужащих.

Образование Вооруженных сил Российской Федерации осуществлялось без должного внимания к вопросам повышения престижа воинской службы и статуса военнослужащих в обществе. Экономический кризис поставил военнослужащих в положение одного из наименее обеспеченных и социально наименее защищенных слоев населения.

Положительной тенденцией, проявившейся в последнее время, явилось некоторое изменение в позитивную сторону отношения общества к военнослужащим. Однако эти изменения связаны не с политикой государства по отношению к своим вооруженным силам, а со складывающейся военно-политической обстановкой.

Большинство населения осознало необходимость поддержания на должном уровне вооруженных сил своей страны, оценило их способность, несмотря на все трудности, выполнять поставленные перед ними задачи как на международной арене, так и внутри страны. Немаловажное значение сыграли и настроения в обществе, связанные с необходимостью наведения порядка и законности, надежды на способность военных в государственных структурах решить эти задачи.

В итоге, если проанализировать комплекс основных факторов и условий, определяющих престиж воинской службы, то картина складывается следующая.

1) Военно-политическая обстановка в мире подтверждает необходимость иметь хорошо оснащенные вооруженные силы, способные выполнять задачи по обеспечению военной безопасности государства.

2) Внутриполитическая ситуация в стране диктует необходимость иметь качественно совершенные вооруженные силы. Жизнь показала их

необходимость для сохранения конституционного строя и защиты интересов страны.

3) Законодательной властью страны в основном сформирована необходимая нормативно-правовая база для деятельности вооруженных сил, обеспечения должного статуса и социального уровня военнослужащих.

4) Исполнительные органы власти не в состоянии обеспечить поддержание на должном уровне материально-технического оснащения вооруженных сил, качественного уровня их комплектования рядовым и сержантским составом как по призыву, так и по контракту, социальной защищенности военнослужащих и членов их семей.

5) Внутреннее состояние в вооруженных силах характеризуется началом моральной деградации личного состава, катастрофическим распространением воровства и коррупции. Решения, правильные по своей сути и направленные на ликвидацию механизма предоставления льгот военнослужащим по различным вопросам социального обеспечения, не подкрепляются достаточным объемом компенсационных средств, закладываемых в бюджет 2002 г. Их объем «съедается» предусмотренным этим же проектом бюджета темпом инфляции.

6) Формирование военно-гражданских отношений, как и в целом процесс формирования гражданского общества в России находится на начальной стадии. Соответствующие структуры Министерства обороны Российской Федерации, ответственные за военно-гражданское взаимодействие, образовались на основе органов политического управления Вооруженных сил СССР и до сих пор сути проблемы и путей ее решения на осознали. На уровне Администрации Президента ни аппарат Совета безопасности, ни Управление внутренней политики, ни какая-либо другая структура данной проблемой не занимается. На уровне правительства Российской Федерации решаются лишь вопросы оперативного характера. Исключение составляет лишь деятельность Комиссии по социальным вопросам военнослужащих, возглавляемой вице-премьером Валентиной Матвиенко.

В сложившихся условиях просматриваются следующие первоочередные задачи повышения престижа воинской службы и социального статуса военнослужащих:

Во-первых, есть смысл сосредоточить усилия на тех направлениях, которые не связаны с материальными затратами. Речь идет о координации деятельности государственных и общественных структур. К настоящему времени сформировалось достаточно много различных общественных организаций, деятельность которых связана с вооруженными силами.

Абсолютное большинство из них преследует благие цели, но далеко не всегда их работа находит понимание в Министерстве обороны.

Часть фондов ведут чисто коммерческую деятельность и используют

ся в качестве механизма хищения потенциальных внебюджетных средств Министерства обороны, формируемых в итоге разрешенной Министерством обороны хозяйственной деятельности.

Созданный еще в 1992 г. по указу Президента единственный общественно-государственный фонд социальных гарантий военнослужащих «Фонд Гарантия» при прямом участии руководства Министерства обороны, прежде всего Главного управления воспитательной работы МО РФ, с 1998 г. был передан в руки откровенных проходимцев, а средства фонда расхищены. Сейчас этот фонд возвращен в руки законного руководства и, несмотря на непрекращающееся сопротивление со стороны ряда высокопоставленных должностных лиц, может быть использован по своему прямому назначению.

Первичный замысел создания «Фонда Гарантия» состоял в развертывании сети региональных отделений фонда, непосредственно взаимодействующих с офицерскими собраниями воинских коллективов. Но не тех бесправных офицерских собраний, которые существуют сейчас, а тех, которые должны быть созданы по аналогии с офицерскими собраниями, существовавшими еще в царской армии, с учетом современного опыта армий других стран.

Не лишним будет напомнить, что еще в начале XIX в. в Европе, в том числе к концу XIX в. и в России, возникли и действовали военно-экономические общества, которые с успехом решали задачи не только по улучшению социальных условий военнослужащих, но и по некоторым видам тылового обеспечения войск.

Управление деятельностью обществ осуществлялось выборными органами, а офицеры, избранные в члены правления, освобождались от исполнения служебных обязанностей. Таким образом, в российской армии есть опыт сочетания демократических методов решения воинских проблем и принципов единоначалия. Есть опыт выстраивания военно-служебных отношений в армии государства, которое не называло себя демократическим. В этот же период в русской армии существовал такой порядок продвижения офицеров по службе, который, за счет учета мнения офицерских собраний, ставил преграды для людей с низкими моральными или деловыми качествами.

Выстроить системы военно-служебных и военно-гражданских отношений можно и нужно, не дожидаясь улучшения экономической ситуации в стране, не дожидаясь финансовых милостей от правительства. Именно поэтому этот путь следует считать приоритетным. Однако для его реализации необходимо, чтобы этим вопросом вплотную занялась одна из структур Администрации президента. Это может быть либо аппарат Совета безопасности, возможно с помощью механизма межве-

домственной комиссии, либо Управление внутренней политики.

Во-вторых, без кардинального повышения уровня материального обеспечения военнослужащих невозможно вести речь о качественном комплектовании вооруженных сил на всех уровнях — от рядового до офицерского составов. Никакое военно-патриотическое воспитание, сколь бы оно не было совершенным, не заставит современного молодого человека качественно нести службу в условиях нищенского существования. Пока он на службе вынужден думать о том, где заработать или где украсть, чтобы прокормить себя и свою семью, ни службы не будет, ни уважения к такому человеку в обществе. Накопленный за советский период запас уважения к человеку «в военной форме» практически исчерпан.

В-третьих, высокий уровень материального обеспечения военнослужащих не гарантирует качественного несения службы и тем более выполнения боевых задач в современных условиях без понимания необходимости выполнения этих задач самими военнослужащими и такого же понимания в обществе. Поэтому задача военно-патриотического воспитания остается актуальной. При отсутствии угрозы широкомасштабной агрессии, но наличии других угроз и необходимости выполнения боевых задач с риском для жизни в условиях, когда вся остальная часть общества живет обычной мирной жизнью, задача военно-патриотического воспитания становится значительно сложнее. Без комплексного подхода, обеспечивающего соответствующее воспитание, начиная со школьной скамьи, в высших учебных заведениях, в самих вооруженных силах, проведения соответствующей политики в информационной сфере, прежде всего в средствах массовой информации, эту задачу решить невозможно.

В-четвертых, проведение информационной политики в интересах военно-патриотического воспитания и повышения престижа воинской службы в условиях, когда возможности государства по влиянию на СМИ ограничены, а информационные ресурсы, находящиеся в распоряжении Министерства обороны, не могут быть эффективно использованы, требует изменения подходов к использованию информационных ресурсов Министерства обороны. До настоящего времени ни главный печатный орган Министерства обороны — газета «Красная звезда», ни выделенный отдельный телевизионный канал практически не оказывают никакого влияния ни на общество, ни на личный состав вооруженных сил.

В целом, следует отметить, что главные резервы повышения престижа воинской службы и статуса военнослужащих следует искать: в законодательной сфере; в сфере финансового обеспечения; в организационной сфере; в пропагандистско-воспитательной сфере.

## Проблемы профессиональной дискриминации женщин в вооруженных силах

Рыков С.Л.,

доцент Военного университета МО РФ, полковник

Одним из важных военно-гражданских аспектов в российских условиях является проблема профессиональной дискриминации женщин в армии, то есть гендерной (от англ. gender — пол) дискриминации.

Одним из существенных признаков демократии является право личности на выбор профессии и личностную самореализацию в сфере этой профессии. Если говорить о женской эмансипации как явлении личностной самореализации женщин в различных сферах жизнедеятельности, то военная служба женщин является ярким примером проявления эмансипации в современных условиях.

На сегодня в России в силовых ведомствах проходят службу более 500 тыс. женщин, что равно размерам населения таких российских городов, как Мурманск, Иваново или Курск. На конец 2000 г. военнослужащие-женщины в ведущих армиях мира составляли: в Израиле — 19% (специальный женский корпус «Хейл Нашим» численностью 36 тыс. чел.), в США — 14%, в Канаде — 10%, в Австралии — 9,5%, в Новой Зеландии — 8,5%, в Великобритании — 5,6%, во Франции — 5,5%. Проявлением тенденции к появлению женщин на командирских должностях в вооруженных силах стало, например, назначение в июле 1999 г. командиром космического корабля «Колумбия» женщины — полковника ВВС США Элли Коллинз. Среди американских генералов — 10 женщин. Две из них — трехзвездные генералы: командир военно-морской базы вице-адмирал Катерина Лафтон и руководитель разведки сухопутных войск Клаудия Кеннеди.

Устойчивая тенденция феминизации армии в полной мере находит свое отражение и в Вооруженных силах России. Проблемы качества призывного контингента юношей (слабое здоровье, недостаточное физическое развитие, «набор» всевозможных болезней, закрывающих путь в воинский строй, попытки под различными предлогами получить освобождение от военной службы) заставляют руководство Министерства обороны России обратить свой взор к женской части населения нашей страны. Если до 1985 г. численность военнослужащих-женщин в нашей стране не превышала 5%, то за последующие 10 лет она кардинально увеличилась и составила в 1996 г. 350 тыс. человек.

По уровню феминизации армии Россия в 1999 г. опередила Францию и Великобританию. По данным «Союза женщин границы» (председатель — Л. А. Баранова), только в органах и войсках Федеральной пограничной службы РФ на различных должностях проходят службу около 16,5 тыс. женщин (6% от общего состава), в том числе офицеры — 3%, прапорщики — более 60%, сержанты — 12%, рядовые — 25%. В Министерстве обороны РФ женщины составляют на начало текущего года 65% среди рядовых, проходящих военную службу по контракту.

В условиях феминизации безработицы, когда 62,7% всех зарегистрированных в России безработных составляют женщины, все большее число представительниц прекрасного пола устремляет свой взор к армии как профессиональному полю для своей личностной самореализации. Александра Михайловна Коллонтай подчеркивала, что «с призывом женщин в войска окончательно закрепляется представление о ней как о равноправном и равноценном члене государства»<sup>1</sup>.

В силу специфических условий своей профессиональной деятельности военнослужащие-женщины находятся в ситуации «тройной дискриминации». Во-первых, по результатам комплексного исследования автора, проведенного в феврале 2000 г. в 12 частях Ленинградского и Московского военных округов, достаточно жестко регламентированный график работы не позволяет 47% военнослужащих-женщин уделять необходимое внимание семье, детям и своему здоровью. Во-вторых, несмотря на растущую феминизацию армии, женщины в нарушение ст. 19 Конституции РФ, провозглашающей равенство прав граждан независимо от пола, подвергаются дискриминации в служебной карьере и в оплате за равноценный труд с мужчинами. До сих пор в Министерстве обороны ни одна из женщин не удостоена права иметь генеральское звание (в США, как уже отмечалось, женщин-генералов и контр-адмиралов — 10, во Франции — 4, в Великобритании — 3, в Израиле и Китае — по одной), при этом погоны полковника имеют всего 14 женщин. С 1997 г. в соответствии с приказом МО РФ № 397 от 6 ноября 1997 г. женщинам запрещено поступать в военные академии (кроме медицинских и войск связи). В-третьих, отдаленность в силу известных причин подавляющего большинства воинских гарнизонов от культурных, медицинских и образовательных центров страны, расширение сферы платных медицинских услуг взамен бесплатных практически лишают женщин права выбора профессии и делают недоступными для них высококачественное медицинское, культурное и бытовое обслуживание. Такие проблемы, как бесплодие, прерывание беременности, нарушение гормонального цикла у военнослужащих-женщин, по данным

<sup>1</sup> Коллонтай А. М. Работница и крестьянка в Советской России. — Петроград: Гос. изд-во, 1921. — С. 10.



военных медиков, достаточно широко распространены.

Меняя, в среднем, за период службы мужа в связи с его служебными переводами 5–8 гарнизонов, многие женщины вынуждены каждый раз начинать свою профессиональную карьеру практически с нуля. Даже в таких прославленных, элитных дивизиях, как Кантемировская и Таманская, находящиеся недалеко от Москвы, до 80% военнослужащих-женщин работают не по специальности, имея нередко дипломы Института культуры, преподавателя-филолога, педагога дошкольных учреждений и др. В отдаленных же гарнизонах многие женщины вообще не могут найти работу, «латая» семейный бюджет в условиях хронических задержек денежного довольствия мужу.

По данным психологов, разбалансированность эмоционально-чувственной сферы сознания женщин в несколько раз превышает мужскую. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), женщины потребляют 92% всех выписываемых и продаваемых антидепрессантов и транквилизаторов<sup>2</sup>. В связи с этим к женщинам нужен особый подход, основанный на терпимости, справедливости, уважительном отношении к их семейно-бытовым проблемам, личному здоровью<sup>3</sup>.

Предметный анализ социально-правовой защищенности различных категорий военнослужащих-женщин позволил выделить основные проблемы их профессиональной деятельности и личностной самореализации в условиях военно-социальной среды. По утверждению опрошенных женщин, чаще всего нарушаются их социально-экономические, гражданские и должностные права, а также не выполняется ряд установленных законами льгот и гарантий (см. рис. 1).

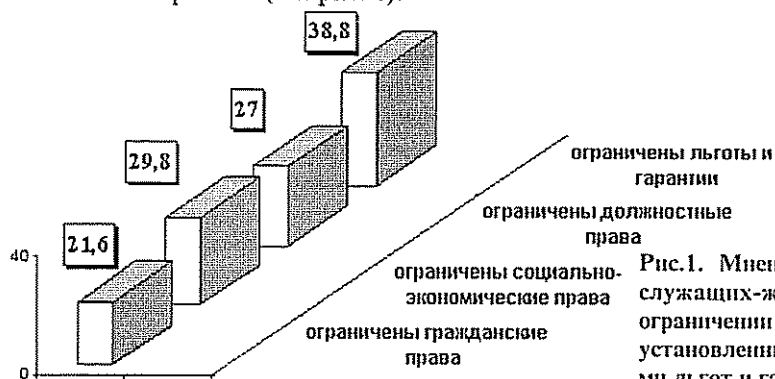


Рис. 1. Мнение военнослужащих-женщин об ограничении их прав и установленных законами льгот и гарантий (в % от опрошенных)

<sup>2</sup> См.: Мартинович А.С. Особенности информационно-воспитательной работы с военнослужащими-женщинами // Вопросы психологии: Сборник научных трудов — Тверь, 2001. — С. 19.

<sup>3</sup> См.: Рыков С.Л. Особый подход // Ориентир. — 2000, №9. — С. 63–64.

Регулированию гендерных проблем в Вооруженных силах России посвящен открытый приказ министра обороны РФ № 236 от 15 мая 1998 г. «О фактах нарушения социальной защиты, безопасных условий и прав военнослужащих женского пола». В нем отмечены ряд нарушений, которые допускаются командирами в отношении слабого пола.

Целевое исследование, проведенное группой экспертов под руководством автора в феврале 2000 г. в 12 частях Ленинградского и Московского военных округов с 350 военнослужащими-женщинами различных специальностей и должностей, показало, что лишь 17% из них удовлетворены условиями военной службы и культурой гендерных взаимоотношений в воинских коллективах. Эта проблема была до недавнего времени «закрытой» для научного изучения. Однако, как показало проведенное исследование, тенденции, имеющиеся в армиях зарубежных стран, коснулись и наших вооруженных сил. Как показали исследования американских психологов, проведенные в 1997 г., 73,3% женщин, проходящих службу в армии США, подверглись различным формам посягательств. Причем в большинстве случаев (54,5%) от своих непосредственных начальников или равных по должности. При этом 5% сообщили, что они подверглись изнасилованию или его попытке; 16% заявили, что являются объектом постоянного психологического давления по половому признаку; 58,3% признали, что являлись объектом непристойных шуток со стороны военнослужащих-мужчин<sup>4</sup>. Исследования, впервые проведенные автором по этой проблеме в отечественных вооруженных силах, показали, что от 6 до 8 процентов российских военнослужащих-женщин подвергаются сексуальным домогательствам со стороны своих командиров и коллег по службе. Причем 4 процентов опрошенных эти проблемы коснулись три и более раз за год. Полученные данные по этому вопросу в целом подтверждают результаты мониторинга общественного мнения военнослужащих-женщин ВС РФ, ежеквартально проводимого офицерами Главного управления воспитательной работы ВС РФ.

По данным Главной военной прокуратуры России, факты сексуального насилия в отношении военнослужащих-женщин зафиксированы в 1997 г. в Уральском и Ленинградском военных округах, на Тихоокеанском флоте. При этом сами работники прокуратуры допускают, что это лишь те факты, которым была дана огласка с согласия самих потерпевших. На самом деле их значительно больше и распространяются они, в основном, на женщин рядового и сержантского составов<sup>5</sup>

Особо следует отметить, что, по данным мониторинга общественно-

<sup>4</sup> См.: О взаимоотношениях мужчин и женщин в армии США // Зарубежное военное обозрение. — 1998, №1. — С. 55.

<sup>5</sup> См.: Аргументы и факты. — 1998, 25 марта. — С. 13.

го мнения военнослужащих-женщин, проведенного офицерами Главного управления воспитательной работы ВС РФ в марте 2000 г., 27,5% опрошенных военнослужащих-женщин в гарнизонах Уральского, Сибирского Дальневосточного округов заявили, что не всегда выполняются льготы по бесплатному проезду в общественном транспорте; 17,3% обеспокоены несоблюдением установленных льгот по оплате коммунально-бытовых услуг; 16,1% отметили отсутствие финансирования на жилищное строительство; 12,2% волнует невозможность получения бесплатной юридической помощи в гарнизонах.

Проведенный опрос 127 мужчин-офицеров показал, что 67% из них воспринимают высокие профессиональные достижения военнослужащих-женщин как «отклонение от традиционных поло-ролевых отношений». Женщину, преуспевающую в своей профессиональной карьере, «настоящей» женщиной они не считают и очень ревностно относятся к ее успехам.

Академия военных наук Российской Федерации, проанализировав создавшееся положение с социальной защитой военнослужащих-женщин, предприняла ряд мер по координации научной и организаторской деятельности, направленной на предметное изучение «женских» проблем в вооруженных силах. В декабре 2000 г. на заседании отделения социально-гуманитарных наук была создана специальная секция «Гендерные проблемы воинской деятельности», объединяющая 15 экспертов, профессионально занимающихся исследованием гендерных проблем в вооруженных силах. Председателем секции избрана к.э.н полковник А.В. Паутова, секретарем — к.п.н полковник С.Л. Рыков (Военный университет МО РФ). 6 декабря 2000 г. по инициативе вице-президента Академии военных наук РФ профессора Ю.Я. Киршина был проведен научный семинар «Женщина и армия». В 2002 г. планируется провести международную конференцию, на которой предстоит обсудить опыт решения гендерных проблем в вооруженных силах США, Израиля, Германии, Великобритании, Франции и других стран. Планируется также издание ряда учебников и методических пособий в помощь командирам и офицерам воспитательных структур.

От женского фактора в армии уже не «отмахнешься». Феминизация общества — объективный процесс, который неминуемо затрагивает и вооруженные силы. Поэтому для решения проблем взаимоотношений мужчин и женщин в военно-социальной среде необходимо уже сейчас готовить квалифицированных военно-социальных работников, призванных решать конфликты, возникающие на гендерной основе, осуществлять целевое социально-правовое сопровождение воинской деятельности женщин, повышать гендерную культуру офицеров-руководителей. Только тогда женщина в армии станет полноправным субъектом воинской деятельности, а не «вспомогательным фактором» военной профессионализации.

## Проблемы и противоречия реформирования военно-гражданских отношений в Российской Федерации

Дудник В.М.,

вице-президент Региональной организации «Военные за демократию и гуманизм», генерал-майор (в отст.)

«Никакое воздаяние так людей не приводит к добру, как любление чести; равным образом никакая так казнь не страшит, как лишение оной».

*Петр Великий*

**В** современной российской армии давно стало обычным то, что обычным быть не должно. Поскольку антитеррористическая операция в Чечне (унесшая, по официальным данным, около 4 тысяч солдатских жизней и покалечившая больше шести тысяч) завершилась, то теперь в среднем взрывается лишь один фугас в 3 дня, гибнет 2 и получают ранения от 2 до 5 войсковиков и милиционеров в неделю. В Ростовском-на-Дону Высшем военном училище ракетных войск (теперь оно, правда, зовется Военным университетом) в последнюю неделю 2001 г. застрелился очередной курсант. А в столичном граде, откуда уже были отправлены в части более 5 тыс. призывников, сотрудниками милиции в ночь с 20-го на 21 декабря 2001 г. под видом проверки документов задерживали парней призывного возраста и отправляли в военкоматы<sup>1</sup>.

Наблюдая эту «операцию» в метро, можно подумать, что идет очередная облава на лиц «кавказской национальности». Но секретарь Союза комитетов солдатских матерей Валентина Мельникова разъясняет, что это — продолжение общей ситуации, которая сложилась в воинских частях.

Армия обретает многие черты крепостничества, служба в ней превращается в рабский труд или унижительное и непродуктивное времяпрепровождение, когда подготовка к бою заменяется копанием ям и рвов «от подъема до забора» или реальным трудом по обслуживанию низшим звеном старшего звена. В ней процветают кумовщина и «будановщина» (по имени полковника Буданова и его преступного поведения в Чечне), воровство и мздоимство, пьянство и противозаконность, серость и непрофессионализм. Личность гражданина в армии или нивелируется, или де-

<sup>1</sup> «Стой, кто идет?» // Вечерняя Москва. — 2001, 22 декабря. — С. 2.

формируется, а не редко — уничтожается вовсе. Не случайно на телевизионном канале ТВ-6 одной из самых популярных стала передача «Забывтый полк».

В подобной ситуации особенно актуальным становится рассмотрение условий гармоничного (то есть демократического по формам и гуманистического по содержанию) диалога и взаимодействия армии, народа и власти.

Две основы государственности — это власть и армия. Утверждения: «Армия — инструмент власти» и «Армия — вне политики» — изначально ложны. Их функция — подчеркнуть исключительность власти и оградить по возможности ее от армии. Для поддержания этого мифа власть в разное время и разными способами «порола» армию, равно как и пополняющий ее народ.

На самом деле родовое предназначение армии и шире, и глубже, и значимее<sup>2</sup>. Это особенно заметно в контексте событий 2001 г., когда Соединенным Штатам Америки при военной поддержке нескольких стран НАТО и политической поддержке всего цивилизованного мира удалось одержать победу в первой антитеррористической войне в истории человечества. И особую роль в этом сыграла продуманная, решительная и смелая, а главное — вовремя заявленная позиция России. В результате еще вчера будучи потенциальными противниками, Россия и США сегодня стали не только партнерами, но возможными военно-политическими союзниками. Однако это было бы невозможно сделать, не будь у России пока еще мощных ударных вооруженных сил.

Таким образом, своевременным заявлением позиции страны были достигнуты сразу два взаимосвязанных результата: во-первых, резко поднялся политический статус России, и четко проявилась ее геополитическая роль; во-вторых, создались условия возвращения армии подобающих роли и статуса в обществе.

Сейчас мало кто оспаривает аксиому, впервые недвусмысленно сформулированную полковником запаса, профессором В.Ф.Ковалевским: в периоды исторических переломов социальное самочувствие армии может оказаться решающим фактором государственной стабильности и развития.

Отсюда следствие: плохо организованная и слабо управляемая, лишенная гражданского контроля армия разлагается, вызывая кризис государственности и активно участвуя в нем. И, естественно, наоборот.

<sup>2</sup> См. Армия и общество. М., Прогресс, 1990; Социальная стабилизация общества и военная политика России. М., 1992; Дудник В. Армия в Российской политике // Мировая экономика и международные отношения. — 1997, № 5. — С. 99–109; Владимиров А. Военная реформа в России. М, 2000, (глава 3, раздел I, глава 1, часть 8).

Вспомним, что разложение русской армии большевиками во многом определило крах русской государственности в 1917 г. и последующее жестокое поражение от германской армии. В то же время решительные меры, принятые правительством Франции против мятежных полков после неудавшегося наступления в апреле 1917 г., позволили вернуть дисциплину в армии, а через год — взять верх над Германией.

Сейчас мало кто знает, кроме специалистов узкого профиля, что президент США Ф.Д.Рузвельт вырвал свою страну из тисков Великой депрессии, опираясь в значительной мере на здоровое ядро армии, не передав при этом военным никаких полномочий иных государственных институтов.

Военно-гражданские отношения<sup>3</sup> (ВГО) — это внутригосударственные многоуровневые отношения по поводу армии, развивающиеся по нескольким направлениям: отношения а) общество — армия; б) армия — власть; в) общество — власть; г) внутриармейские отношения<sup>4</sup>.

Многие специалисты считают, что главным компонентом ВГО является гражданское общество, а военная организация лишь подчинена ему. Однако в кризисные моменты развития общества военный компонент становится самодовлеющим, а на пике кризиса — решающим (В.Ф. Ковалевский).

Внутриармейские отношения также являются военно-гражданскими, так как армия — это такое специфическое образование общества, где взаимодействуют «граждане в униформе», располагающие правами (нередко усеченными) и полномочиями, и где старшие (командиры) всегда выступают как власть (или от ее имени), а младшие (в конечном счете — солдаты) как собственно армия.

Армейская служба по определению входит в видимое противоречие с такими фундаментальными общечеловеческими и конституционными ценностями, как: личная свобода, неприкосновенность жилища, право на отдых, ограничение продолжительности труда, свобода слова, волеизъявления и передвижения, тайна переписки и финансового положения, равенство прав, свобод и возможностей вне зависимости от служебного положения и т.д.

Военнослужащий идет на эти ограничения добровольно, а общество гарантирует ему в ответ соответствующие компенсации.

Для этого Конституция, законы и армейские уставы должны ясно и недвусмысленно, законодательно ограничивать конкретные из названных

<sup>3</sup> Более подробно см.: Дерюгин Ю. Государство, армия, народ // Парламентский сборник, №6. Октябрь, 1998, С. 22–32; Установление культуры мира: Универсальные ценности и гражданское общество. Тверь. 2001.

<sup>4</sup> См.: Владимиров А. Военная реформа в России. Новосибирск. 2000. С. 167.

недвусмысленно, законодательно ограничивать конкретные из названных прав (по составу и объему) у конкретных военнослужащих и не позволять власти произвольно менять состав и объем этих ограничений. Ограничения в общегражданских правах компенсируются другими правами, возможностями и привилегиями, например, в форме коммунальных льгот, бесконкурсного и бесплатного получения образования и профессии (как это делается, например, в США), гарантирования жилья в избранной местности, льготной пенсии и социального обслуживания, вплоть до престижных проводов в случае смерти.

Сейчас же эти изменения в правах, в уставах и других подзаконных актах либо не упоминаются вовсе, либо четко не прописываются, в результате чего многие неотъемлемые права воина-гражданина изымаются волей и силой власти в лице командира любого ранга, либо более старшего по призыву, либо просто физически более сильного и «расторопного» сослуживца. Именно здесь кроется причина всех форм «дедовщины».

В недрах Министерства обороны и Генерального штаба сейчас идет «переработка» общевоинских уставов. Появившиеся в СМИ скудные комментарии на этот счет позволяют утверждать: пока все сводится к редакционно-стилистическому осовремениванию существующих уставов, и никаких радикальных изменений в них не предвидится. В таком случае мы получим уставы, фиксирующие положения дел сегодня, но не направленные в завтра. Мы же полагаем, что они должны готовить военную реформу, если не быть ее предварительным шагом.

При этом, имея в виду не столько нормативную, сколько воспитательно-образовательную функцию, которой существующие уставы лишены начисто, должны быть соблюдены некоторые условия.

а) Первая или вступительная глава уставов должна быть посвящена их истории, раскрывая наиболее принципиальные положения существовавших ранее уставов. Это будет работать и на восстановление искусственно прерванной единой линии традиций нашей армии.

б) Должно быть усилено как гуманистически-демократическое начало наших уставов, так и четко оформлено их дисциплинирующее воздействие.

Вот пример из Дисциплинарного устава. По его нормам командир должен наложить взыскание *не позднее* определенного срока после допущенного нарушения. Этим командир как бы подталкивается к строевой строптивости, действию на «горячую руку». На практике это выглядит так: проступок — немедленное наказание и воспринимается оно психологически как демонстрация командирской силы.

По соответствующему уставу армии Франции взыскание может быть

наложено *не ранее* определенного срока. Этой нормой командир обязывается остыть и принять наиболее взвешенное решение, а подчиненному дается время на самооценку и раскаяние в содеянном.

в) В уставах должны быть четко и нормативно прописаны взаимоотношения в треугольнике Армия (солдат, причем в широком смысле солдатом в армии является и всякий командир) — Общество (гражданин, гражданские учреждения и общественные организации) — Власть (учреждения, органы и представители власти). При этом следует четко провести мысль: в любых условиях солдат — слуга и защитник граждан и общества, и они всегда первичны и суверенны. Солдат, по личному побуждению выступивший на их защиту, не подлежит осуждению, даже если преступил при этом какие-то формальные законы, но достоин за это поощрения и всяческих наград.

г) В этой связи уставы должны содержать (в соответствующих местах и необходимом объеме) ссылки и содержательные экспликации из норм международного гуманитарного права, а также регламентировать особые права и обязанности солдата (офицера) при выполнении миротворческих функций.

д) В уставах следует иметь специальную главу (раздел) «Армия и антитеррористическая деятельность». При этом должны быть предусмотрены обязанности солдата в случае посягательства третьих лиц на честь и достоинства граждан и общества, вплоть до регламентации инициативного применения им оружия. С этой же целью пустующая сейчас кобура офицера должна, как когда-то, постоянно содержать личное оружие (пистолет). Из беззащитного перед вооруженным бандитом военнослужащий в этом случае превратится в постоянного и настоящего защитника гражданина. И это возвысит его в глазах общества.

Разумеется, все уставные изменения должны быть частью единой и радикальной военной реформы. Все современные армии живут в условиях перманентных глубоких преобразований и военных реформ. Все ведущие развитые страны мира имеют в невоенное время ограниченную по численности, но мощный по оснащению и боевым возможностям военный компонент.

Каждая реформа преследовала определенные цели. Сразу определимся, для чего необходима новая военная реформа: общество должно в полном объеме доверять солдату закон, правопорядок, жизнь и Отечество. Солдат должен быть достоин этого доверия и быть в состоянии им адекватно воспользоваться. В конечном виде — это гармонизация общества, армии и власти.

Сегодня приходится констатировать: внутри армии сторонников радикальных реформ нет, а профессионально-интеллектуальный уровень и служебно-творческие возможности кадров не способствуют ее реформи-



Это ни в коем случае не означает, что в военной среде замерла творческая мысль и угасла созидательная энергия.

Из громадного набора написанного только за последние годы независимым экспертным сообществом России назову лишь некоторые издания. Например: в области теории военного дела бывший преподаватель Академии Генштаба, доктор военных наук, заслуженный деятель науки РФ, академик Академии военных наук, профессор В.И. Слипченко в 2001 г. издал книгу «Бесконтактные войны». Есть там глава и о военной реформе. Сейчас в наборе находится его очередная книга «Ассиметричная война».

Годом раньше боевой генерал и один из пионеров военной реформы генерал-майор запаса А. Владимиров издал серию книг, в том числе блестящую книгу «Военная реформа в России. Стратегические этюды. (Размышления профессионала, или все о том, что не войдет в военную доктрину и чего еще не понимают российские государственные мужи)». А еще пятью годами раньше полковник А.Савинкин, возродив с коллегами «Российский военный сборник», издал хрестоматию «Какая армия нужна России. Взгляд из истории».

Другой сборник на тему «Какая армия нужна России?» в 1994–1997 гг. издавала Ассоциация «Гражданский мир». Всего вышло 5 книг, содержащих развернутую концепцию военной реформы.

Сгусток всего, что автор данных строк разработал на данном направлении, опубликован в 12-м номере журнала «Мировая экономика и международные отношения» за 1997 г. («Теория насилия для XXI века», стр. 114–120). Там, кстати, предвосхищена трагедия 11 сентября 2001 г. в США, а также меры, над которыми задумались наконец-то политики и некоторые военные лишь после этой трагедии.

Внутри армии, безусловно, также немало продуктивно, адекватно и перспективно мыслящих специалистов. Но из чувства самосохранения в армии они нередко скрывают свои истинные взгляды, а в случае диалога с независимыми экспертами поддерживают точку зрения официальных структур.

Как некогда, на излете так называемой перестройки, разобщенность и амбициозность раскололи демократическое движение в России, так и ныне разобщенность истинных сторонников военной реформы позволяет власти выбирать из возможных вариантов военной реформы наиболее слабый, но популистский и, таким образом, саботировать реальную военную реформу.

Под слабым вариантом имеется в виду принятая в начале декабря 2001 г. с одобрения военного ведомства концепция Немцова — Гайдара. Она в основном ориентирована на способ комплектования армии и уровень материального вознаграждения «контрактников»<sup>5</sup>. Следует иметь в

виду, что сам термин «контрактники», которым оперируют авторы этой концепции, далеко не идентичен понятию «профессиональная армия», он только компрометирует в глазах профессиональных военных суть реформы. Сама эта концепция, имея много рациональных элементов, тем не менее, сформулирована людьми, далекими от военной теории и практики.

Теперь несколько заключительных суждений о реформировании конкретных аспектов военно-гражданских отношений в России.

Как известно, Российская Федерация признала себя правопреемницей Советского Союза, а значит — и его традиций. Среди прочего это выразилось в сохранении Дня Советской Армии под названием Дня защитника Отечества. Известно, что в русской армии не было дня вооруженных сил. В советской же Армии был учрежден День Советской Армии, День Военно-Морского Флота, День ВВС и пр. Все эти «дни» привязаны к весьма сомнительным и не всегда обоснованным датам.

На мой взгляд, у такой нации, как наша, День Армии должен быть. Им мог бы стать День подписания Иоанном IV приговора об «избранной тысяче служивых дворян» — 1 октября 1550 г. Именно с этого дня началась история самобытной школы русского воинства. Так же можно было бы день ВВС отмечать 1 декабря, когда император Николай II подписал указ о создании первой воздухоплавательной эскадры «Илья Муромец» и т.п. Неплохо было бы вернуть в строй прославленные русские полки, такие как: Преображенский, Измайловский, Семеновский, Тенгизский, в котором поручиком служил М.Ю. Лермонтов.

А как быть с жертвами войны? Сегодня все, не вернувшиеся еще с той (а теперь — и с Чеченской) войны, разделены на три категории: официально павшие, без вести пропавшие, пленные. Но если первые по большей части оплаканы и погребены, а их потомки гордятся ими, то от вторых и третьих потомкам осталась неизбывная горечь, а часто — проклятие. В результате до конца не пересмотренной политики оказались оболганы и поруганы не только их честь и достоинство, но и честь и достоинство их потомков<sup>6</sup>. Память павших разделяет общество и через 60 лет после войны. Что делать?

На мой взгляд, необходимо:

1. Не отказываясь от услуг энтузиастов и патриотов отрядов «Поиск», продолжить официальный поиск и захоронения с возможной иденти-

<sup>5</sup> См.: Гликин М. Юноши «косят» от Армии, генералы — от «реформы» // Общая газета 2001, 13–19 декабря. №50. С. 1,7 — с.1,7; Егор Гайдар: Призыв в Армию — это налог, который надо снижать // Вечерняя Москва, 2001, 6 декабря. С. 5.

<sup>6</sup> См.: Клейменов А.Н. По долгу памяти // Военноисторический журнал 1990, №4. Наумов В., Яковлев В. В плену // Вечерняя Москва. 1995, 27 января; Дудник В. Между ведомств // Столица. 1998. №48.

фикацией павших, поручив эту работу (как, например, в Италии) специальному правительственному органу, который должно курировать правительство.

2. Официально принести извинения всему народу и потомкам пропавших без вести воинов за то, что власть в силу различных обстоятельств не сумела учесть всех погибших и установить места их захоронений. Одновременно отказаться от категории «без вести пропавший», заменив его формулировкой: «погиб при защите Отечества, место и обстоятельства гибели пока не установлены».
3. Установить в местах, где есть «вечный огонь» или памятники «Неизвестному солдату», мемориальные саркофаги, куда в течение года опускать найденные останки погибших (по примеру Чехии, где произошла «Битва народов»), а в День Армии торжественно хоронить их в братской могиле.
4. Законодательно установить, что все мемориальные кладбища для павших воинов находятся под защитой и опекой государства (как это сделано, скажем, в США и Италии).

Такие или подобные меры — серьезный шаг к гражданскому миру и общественному успокоению в стране.

Восстановить харизму армии — ее честь, достоинство и престиж — вот главное условие гармонизации отношений армии, общества и власти. Полностью же доверие власти, уважение народа и утраченную честь армия вернет лишь в итоге полномасштабной военной реформы.

«В тот день, когда первая элитная дивизия продемонстрирует... свою мощь... армия откроет для себя новые грани военного искусства и познает путь к грядущей славе»<sup>7</sup>.

Такая Армия всегда защитит и отстоит Родину, сражаясь за Честь, Народ и Отечество.

---

<sup>7</sup> За профессиональную Армию // Российский военный сборник № 14. С. 92.

# Правовые аспекты военно-гражданских отношений: защита прав человека в военной сфере

Волеводз А.Г.,

заместитель начальника управления-помощник Главного военного прокурора, кандидат юридических наук, полковник юстиции

Рассматривая военно-гражданские отношения с точки зрения защиты прав «человека в военной форме», логично, прежде всего, различать: — законодательное регулирование прав военнослужащих и — гарантии реализации прав военнослужащих.

На вершине правовой пирамиды расположена принятая всенародным голосованием Конституция (Основной закон) РФ, статья 59 которой гласит, что защита Отечества является долгом и обязанностью граждан России. Особенностью конституционных норм является то, что в них не закреплено равенство военнослужащих в правах с другими гражданами России, что не является случайностью.

В исторической ретроспективе до середины 1980-х годов в СССР господствовал тезис о политическом и гражданском полноправии военнослужащих, основа которого была заложена на конституционном уровне положением о том, что военнослужащие обладают всей полнотой основных прав и свобод наравне с другими гражданами страны. Фактически же данное конституционное положение носило декларативный характер. Военная служба объективно вызывает ограничение некоторых прав военнослужащего как гражданина, возникает специальный правовой статус военнослужащих<sup>1</sup>. Проведенные и в других странах мира исследования, а также действующие в них законодательства свидетельствуют, что данный вывод верен применительно к военнослужащим любой армии мира<sup>2</sup>.

Реализация данного вывода на конституционном уровне согласуется и с международно-правовыми документами. В частности, учитывая особый характер исполнения обязанностей военной службы, международные

<sup>1</sup> См.: Артамонов Н.В. Правовой статус военнослужащих в СССР // Советское государство и право. — 1983, № 5.

<sup>2</sup> См.: Rogueplo J.-C. Le statut des militaires. Paris, 1979; Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung. Vom 19 August 1975. BGBl. I. S. 2273; Loi portant sur statut general des militaires 13 Juillet 1972 // Journal Officiel. 1972, 14 Juillet.

пакты о правах человека 1966 г. предусмотрели возможность ограничения некоторых прав именно в отношении военнослужащих.

Так, в ст. 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>3</sup> говорится о праве на создание профессиональных союзов и участие в их деятельности, однако в п. 2 этой статьи отмечается, что она не препятствует введению законных ограничений для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.

Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>4</sup> в п. 3 ст. 8 провозглашает, что никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду. Однако здесь же сказано, что термином «принудительный или обязательный труд» в этом пункте не охватывается какая бы то ни было служба военного характера.

В ст. 22 этого же пакта, провозглашающей право на свободу ассоциации, включая право создавать политические объединения и профсоюзы, записано, что настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

Для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения могут быть введены и иные ограничения, в частности, свободы передвижения, права на свободное выражение своего мнения и др.

В иерархии отечественного законодательства следующим по значимости является федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», который определяет основы и организацию обороны Российской Федерации, полномочия органов государственной власти РФ, функции органов государственной власти субъектов России, организаций и их должностных лиц в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, ответственность за нарушение законодательства РФ в области обороны.

Правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы в целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества осуществляется федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе». Им установлено, что военная служба — это особый вид государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных силах Российской Федерации, а также в пограничных войсках Федеральной пограничной службы Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в Железнодорожных войсках Российской Федерации, войсках Федерального агентства правительственной связи и инфор-

<sup>3</sup> См.: Международные акты о правах человека. Сборник документов. — М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М, 1998. — С. 44–52.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 53–68.

мации при президента Российской Федерации, войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации, органах Федеральной пограничной службы Российской Федерации, федеральных органах правительственной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации и создаваемых на военное время специальных формированиях.

Закон закрепляет, что граждане Российской Федерации проходят службу как по призыву, так и в добровольном порядке (по контракту), с учетом чего в нем содержатся нормы, регламентирующие особенности подготовки и прохождения службы двумя категориями военнослужащих.

Права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей определены федеральным законом «О статусе военнослужащих».

Данный закон представляет наибольший интерес с точки зрения создания им правовых основ обеспечения и защиты основных прав военнослужащих. Ключевыми положениями этого закона являются следующие.

На военнослужащих возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни. В связи с особым характером обязанностей, возложенных на военнослужащих, законом предусмотрено предоставление им льгот, гарантий и компенсаций.

Согласно статье 3 федерального закона «О статусе военнослужащих» для военнослужащих устанавливается единая система правовой и социальной защиты, а также материальной и иных видов обеспечения с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, выполняемых задач, условий и порядка прохождения ими военной службы.

Правовая защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, льгот, гарантий и компенсаций указанных лиц и иных мер их социальной защиты, а также правовой механизм их реализации.

Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматри-

вает: (1) реализацию их прав, льгот, гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами военного управления и органами местного самоуправления; (2) совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц; (3) охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру военной службы и ее роли в обществе.

Никто не вправе ограничивать военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в правах и свободах, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом «О статусе военнослужащих». Должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, а также командиры, виновные в неисполнении обязанностей по реализации прав военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, несут ответственность в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Контроль за исполнением федерального закона «О статусе военнослужащих» осуществляется органами государственной власти, правоохранительными органами и органами военного управления. Надзор за исполнением требований данного федерального закона осуществляется генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами.

В части обеспечения прав и свобод военнослужащих этот закон, в совокупности с иными нормативными правовыми актами, содержит совершенно конкретные предписания, регламентирующие порядок реализации двух больших групп прав и обязанностей военнослужащих: общегражданских и военно-служебных.

*1. Общегражданские права военнослужащих* — это права, установленные законодательством, которыми военнослужащие пользуются наравне с другими гражданами России. К ним относятся: личные права и свободы, социально-экономические права и свободы, политические права и свободы.

Среди личных прав и свобод главным неотъемлемым правом человека является *право на жизнь*. С ним тесно связано *право на охрану здоровья* и медицинскую помощь. Реализация военнослужащими этих прав осуществляется в специфических условиях, обусловленных особым характером возложенных на них задач, выполнение которых подчас связано с риском для жизни. В этой связи военнослужащие имеют право на бесплатную медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях. При отсутствии по месту военной службы военно-медицинских учреждений или при отсутствии в них соответствующих отделений либо специального медицинского оборудования, а также в неотложных случаях медицинская помощь

оказывается им беспрепятственно и бесплатно в учреждениях здравоохранения независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Государство предусматривает военным служащим страховые гарантии в случае гибели (смерти) или увечья (ранения, травмы, контузии), заболевания, полученных в период прохождения военной службы.

*Право на защиту свободы, чести и достоинства.* Военнослужащие находятся под защитой государства. Никто не вправе вмешиваться в служебную деятельность военнослужащих, за исключением лиц, уполномоченных на то федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также Уставом внутренней службы Вооруженных сил Российской Федерации, Дисциплинарным уставом Вооруженных сил Российской Федерации, Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных сил Российской Федерации.

Оскорбление военнослужащих, насилие и угроза применения насилия, посягательство на их жизнь, здоровье, честь, достоинство, жилище, имущество, а равно другие действия (бездействие), нарушающие и ущемляющие их права в связи с исполнением ими обязанностей военной службы, влекут ответственность в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Военнослужащие могут быть задержаны или подвергнуты аресту, в том числе в качестве дисциплинарного взыскания с содержанием на гауптвахте, только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и общевойсковыми уставами.

*Право на свободу передвижения и выбор места жительства* реализуется военнослужащими с учетом необходимости поддержания ими боевой готовности воинских частей и обеспечения своевременности прибытия к месту военной службы.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, при увольнении с военной службы имеют право на выбор постоянного места жительства в любом населенном пункте Российской Федерации или в другом государстве в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

*Свобода совести и вероисповедания* военнослужащих обеспечивается тем, что они в свободное от военной службы время вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях как частные лица, а также индивидуально использовать религиозную символику, религиозную литературу и предметы культа. Однако военнослужащим запрещено отказывать-



ся от исполнения обязанностей военной службы по мотивам отношения к религии и использовать свои служебные полномочия для пропаганды того или иного отношения к религии. Государство не несет обязанностей по созданию условий для отправления религиозных обрядов. Создание религиозных объединений в воинских частях не допускается.

*Право на труд* реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы, являющейся, как уже отмечалось, особым видом федеральной государственной службы.

- Особенности реализации военнослужащими права на труд связаны с тем, что законодательство устанавливает для них ряд запретов на деятельность, не связанную с военной службой. Так, военнослужащие не вправе:
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы;
  - заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении коммерческими организациями, за исключением случаев, когда непосредственное участие в управлении указанными организациями входит в должностные обязанности военнослужащего, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя свое служебное положение;
  - использовать в целях, не связанных с исполнением обязанностей военной службы, финансовые средства и имущество воинской части, а также другое государственное имущество, за исключением использования указанного имущества за установленную плату, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
  - получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением обязанностей военной службы;
  - получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами;
  - принимать без разрешения президента Российской Федерации награды иностранных государств, международных и иностранных организаций;
  - выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Фе-

дерации или на взаимной основе по договоренности органов государственной власти с соответствующими органами государственной власти иностранных государств либо международными организациями; — использовать служебное положение в интересах политических партий и общественных, в том числе религиозных, объединений, а также для пропаганды отношения к ним.

*Право на жилище.* Реализация права военнослужащих на жилище в современных условиях представляется одной из наиболее сложных проблем. Ныне в жилье или улучшении жилищных условий нуждаются более 300 тысяч семей военнослужащих, значительная часть которых проживает не в общежитиях, а попросту снимает квартиры. При этом установленный размер компенсации семье военнослужащего за поднаем жилой площади сейчас составляет от 600 (в небольших населенных пунктах) до 1500 рублей (в Москве и Санкт-Петербурге) в месяц. Совершенно очевидно, что эта сумма по сегодняшним ценам не покрывает жилищных расходов многих военнослужащих.

Реализация иных социально-экономических прав военнослужащих (право собственности, право на образование, права в области культуры) не имеет сколь-нибудь существенных особенностей, отличающих их от других граждан России.

Говоря об особенностях использования военнослужащими политических прав и свобод, остановимся на некоторых из них.

Военнослужащие, реализуя *право на свободу слова*, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации, не должны разглашать государственную и военную тайну, обсуждать и критиковать приказы командира.

Имея *право на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании*, военнослужащие могут в свободное от исполнения обязанностей военной службы время мирно, без оружия участвовать в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, проводимых вне территории воинской части. Вместе с тем участие военнослужащих в забастовках, а равно иное прекращение исполнения обязанностей военной службы как средство урегулирования вопросов, связанных с прохождением военной службы, запрещаются.

*Право на участие в управлении делами государства и общественными объединениями* предполагает, что:

— военнослужащие в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме,

а также в других формах осуществления местного самоуправления; — военнослужащие могут состоять в общественных, в том числе религиозных, объединениях, не преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы.

Следует отметить, что, пользуясь в полном объеме как активным, так и пассивным избирательным правом, в случае избрания военнослужащего депутатом и перехода его на постоянную работу в представительный орган власти его военная служба приостанавливается на период реализации депутатских полномочий.

*II. Военно-служебные права военнослужащих* — это права, возникающие у них в связи с поступлением на военную службу. Они подразделяются на общие, должностные и специальные.

Общими военно-служебными правами пользуются все военнослужащие. К ним относятся: право на материальное обеспечение (денежное довольствие, продовольственное и вещевое обеспечение, торгово-бытовое и медицинское обслуживание); право на льготы (по проезду в транспорте, оплате жилищно-коммунальных услуг, по налогам и т.д.); право на государственное обеспечение при увольнении с военной службы; право на хранение, ношение, применение и использование оружия.

С целью обеспечения государственной защиты прав и свобод человека в военной сфере Конституцией и законами РФ предусмотрены юридические гарантии — средства (способы), специальные меры, которые призваны непосредственно обеспечить правомерную реализацию и защиту прав и свобод военнослужащих, удовлетворение их интересов, пользование благами, лежащими в основе того или иного права или свободы. Представляет интерес краткая характеристика способов и форм защиты прав и свобод военнослужащих.

Гарантом прав и свобод человека и гражданина является президент Российской Федерации. Для осуществления этой функции при президенте РФ действует Комиссия по правам человека.

В соответствии со ст. 114 Конституции России меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан осуществляет правительство Российской Федерации, при котором действует Комиссия по социальным вопросам военнослужащих, граждан уволенных с военной службы и членов их семей.

Согласно Конституции РФ деятельность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяя компетенции государственных органов, обеспечивающих их защиту и восстановление.

Особое место в деле защиты прав и свобод человека и гражданина отводится Конституционному суду, правом подачи в который индивидуаль-

ной или коллективной жалобы на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушены законом.

В соответствии с законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» любой военнослужащий вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы. В соответствии с данным и некоторыми другими законами установлен судебный порядок обжалования неправомερных действий и решений, нарушающих права и свободы военнослужащих.

Неправомерными, ущемляющими права военнослужащих признаются как коллегиальные, так и единоличные действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы военнослужащего;
- 2) созданы препятствия осуществлению военнослужащим его прав и свобод;
- 3) на военнослужащего незаконно возложена какая-либо обязанность, или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Особо следует отметить, что военнослужащему предоставлено право самостоятельно решать вопрос о направлении жалобы в суд либо в вышестоящий по подчиненности орган военного управления. При этом подача жалобы в суд не обусловлена обязательным предварительным рассмотрением этой жалобы вышестоящим командованием (начальством).

Вместе с тем военнослужащим не разрешается подавать групповые жалобы или подавать их на боевом дежурстве, в карауле, на вахте, другом суточном наряде, при нахождении на занятиях. Подавший жалобу не освобождается от выполнения своих обязанностей.

Защита прав и свобод военнослужащих и членов их семей является важнейшей задачей органов прокуратуры, и, прежде всего, органов военной прокуратуры.

Органы военной прокуратуры — это специализированная структура, осуществляющая от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов и выполняющая иные установленные федеральными законами функции в Вооруженных силах Российской Федерации, других созданных в стране на законодательной основе войсках и воинских формированиях. Военные прокуроры осуществляют также надзор и за соблюдением законности в частях и подразделениях Вооруженных сил Российской Федерации, дислоцированных за пределами страны.

Военная прокуратура осуществляет свою деятельность независимо от каких бы то ни было местных и военных органов, подчиняется только генеральному прокурору Российской Федерации, который руководит ее деятельностью как непосредственно, так и через главного военного прокурора, являющегося его заместителем.

Действующим федеральным законодательством прокуратура наделена правозащитной функцией. Отказавшись от традиционных схем, основанных на примате государственных интересов над правами граждан, Главная военная прокуратура в центр всей работы поставила охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина. Если прежде военная юстиция была ориентирована в значительной степени на карательную деятельность, то сегодня ее основное назначение — защита военнослужащих, их личности, прав и свобод, чести и достоинства, обеспечение законности и твердого уставного правопорядка. Практика свидетельствует, что именно военный прокурор является одним, а нередко единственным гарантом обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав военнослужащих и членов их семей.

К сожалению, надо честно признать, военнослужащий остается у нас наименее защищенным. Стало привычным явлением поступление из многих регионов страны жалоб на массовое нарушение прав военнослужащих, предусмотренных федеральным законом «О статусе военнослужащих». Данные прокурорской и судебной практики свидетельствуют о том, что все чаще претворение в жизнь правовых норм социальной направленности дает сбой. Причина такого положения заключается в том, что ряд гарантий и льгот не имеют механизма реализации, недостаточно обеспечены финансовыми ресурсами, по-разному трактуются на местах и не всегда выполняются должностными лицами. Нередко имеет место издание органами власти субъектов федерации, местного самоуправления нормативных документов, прямо противоречащих федеральному законодательству.

Только в 2001 г. в органы военной прокуратуры поступили свыше 50 тысяч жалоб, значительная часть которых удовлетворена, приняты более 55 тысяч военнослужащих, в ходе надзорной деятельности восстановлены права более 46 тысяч военнослужащих, членов их семей и других граждан. Внесены свыше 5,3 тысяч представлений об устранении нарушений законов, более 7 300 нарушителей закона на основании документов прокурорского реагирования привлечены к дисциплинарной ответственности военной прокуратурой, неоднократно ставились перед высшими органами государственной власти проблемы, связанные с недостаточным финансовым и материальным обеспечением войск, охраной жизни и здоровья военнослужащих, неудовлетворительным обеспечением их жильем и т.д.

По протестам прокуроров, через судебные решения в минувшем году отменены десятки незаконных правовых актов органов местного управления, восстановлены права сотен тысяч граждан. Вот лишь один пример. Военным прокурором Северо-Кавказского военного округа (СКВО) в суд заявлен иск в защиту военнослужащих Ростовского гарнизона всвязи с принятием решения главой Администрации г. Ростова о 100-процентной

оплате коммунальных услуг. Суд принял решение о восстановлении жилищных льгот, чем защищены права более 10 тыс. военнослужащих.

На современном этапе проблема охраны прав военнослужащих обостряется в связи с реформированием вооруженных сил. Совершенствование структуры войск, сокращение их численности, использование новых видов вооружения и другие меры могут серьезно сказаться на положении и правах многих военнослужащих. Поэтому обеспечение их конституционных прав прокурорскими средствами в период военной реформы приобретет особую актуальность.

Другая проблема — рациональное и законное использование средств, выделяемых государством на социальные нужды армии и правоохранительных органов. В минувшем году воинским частям и объектам причинен материальный ущерб на сумму более 3,8 млрд. рублей. Больше половины этой суммы усилиями военных прокуроров государству удалось возратить.

В сфере реализации прав и свобод военнослужащих важны любые меры, которые позволили бы в должной мере их обеспечить. Следует отметить, что в силу отсутствия должного контроля со стороны общества за реализацией провозглашенных законами прав и свобод военнослужащих «наводить порядок» в этой сфере пытаются очень многие, в том числе и путем так называемого упорядочивания льгот. Эта проблема требует внесения изменений в ст. 4 федерального закона «О статусе военнослужащих», закрепления в ней, наряду с правовыми гарантиями, невозможности отмены правовых и социальных льгот и компенсаций военнослужащим, а также материального и иных видов обеспечения иначе, как путем внесения изменений и дополнений в сам федеральный закон «О статусе военнослужащих».

Таким образом, в Российской Федерации принят ряд законодательных и иных нормативных актов, составляющих правовые основы статуса военнослужащих и определяющих совокупность их прав и свобод. Одновременно законодательством определены достаточно эффективные механизмы защиты и восстановления нарушенных прав военнослужащих.

Однако, как представляется, сфера соблюдения прав и свобод требует деятельности не только специализированных органов, но и всего гражданского общества. В этом и видятся дальнейшие перспективы развития в нашей стране военно-гражданских отношений в сфере обеспечения и защиты прав «человека в военной форме».

## Раздел 2. ПЕРЕСТРОЙКА ВОЕННО-ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ И СФЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ СНГ

---

### Беларусь

#### Проблемы демократического контроля над военной сферой в Республике Беларусь

Поздняк В.Э.,

директор Международного института политических исследований Республики Беларусь

#### 1. Особенности современного этапа развития политической системы Республики Беларусь

Политическая система в Беларуси продолжает переживать кризис отношений между властью и оппозицией. В настоящее время данный кризис характеризуется следующими особенностями:

- противостоянием и нежеланием сторон идти на компромиссы;
- соответственно, отсутствием полноценного диалога между политическими оппонентами;
- тенденцией к «инкапсуляции» (замыканию) политической системы в самой себе в плане уменьшения открытости — внутренней и внешней — и минимизации реального демократического пространства.

Политическая система в Беларуси испытывает «стресс» после парламентских и президентских выборов 2000–2001 гг. Одним из результатов мобилизации ресурсов правящей элитой стала своего рода «монополизация» политического процесса со всеми негативными последствиями для нормального политического развития.

Внутриполитический конфликт интернационализировался, приобрел международное измерение, что на определенном этапе выразилось в поддержке западными политическими структурами белорусской оппозиции и свертывании их сотрудничества с официальным белорусским руководством.

С точки зрения взаимодействия политической системы Беларуси с

другими факторами международной политической системы особенно актуальными остаются интеграционные процессы между Россией и Беларусью. В белорусском социуме противостояние власти и оппозиции проявляется в отношении к российско-белорусской интеграции. Для части оппозиции Россия выступает в образе демократического союзника, оказывающего позитивное воздействие на Беларусь собственными политическими и экономическими реформами. В то же время в рядах оппозиции существуют опасения в отношении регрессивных тенденций в России, которые могут способствовать консервации статус-кво в Беларуси.

Аналогичным, однако «зеркальным» образом, белорусская правящая элита также разделяет противоречивое отношение к России: как к союзнику в решении своих внутренних и внешних проблем, с одной стороны, и как к негативному примеру проведения «сверхрадикальных реформ», с другой. В любом случае, несомненно, что при условии дальнейшей реализации Договора о создании Союзного государства на повестке дня будет стоять вопрос о характере политической системы единого государства.

Обозначенные выше процессы, происходящие в политической системе Беларуси как прямо, так и опосредованно воздействуют на один из ее важнейших структурных элементов — военную организацию государства.

## **II. Нормативно-правовая база в военной сфере и в сфере национальной безопасности Республики Беларусь**

Действующие до недавнего времени в Беларуси законодательная и концептуальная базы в военной сфере (военная доктрина, законы «Об обороне» и «О вооруженных силах» Республики были приняты в 1992 г., а Концепция национальной безопасности — в 1995 г.) уже давно не отвечают политическим и военным реалиям внутреннего и внешнего порядка<sup>1</sup>. Проект новой редакции военной доктрины был подготовлен Министерством обороны РБ еще в конце 1996 г., а в сентябре 1997 г. появился проект закона «О вооруженной защите Республики Беларусь», который должен был заменить «Закон об обороне» 1992 г. Данные проекты, однако, не дошли до стадии утверждения. Разработка и принятие новых документов в военной сфере были в значительной мере связаны (как в содержательном, так и временном плане) с динамикой интеграционных процессов между Россией и Беларусью. Что касается гражданского контроля над военной

<sup>1</sup> Подробнее о прежней законодательной базе в военной сфере см.: Поздняк В.Э. Структура и практика парламентского контроля над политикой и деятельностью исполнительной власти в военной сфере // Парламентский контроль над военной сферой в новых независимых государствах. Аналитические доклады. Под общей ред. А.И. Никитина. М.: Центр политических и международных исследований, 1998.



сферой, то, помимо признания необходимости и актуальности широкого диалога по поиску его оптимального варианта<sup>2</sup>, заметных шагов в данном направлении до последнего времени сделано не было<sup>3</sup>

В 2001 г. в белорусских Вооруженных силах начался процесс активно-го реформирования. Следует отметить, что, судя по обнародованной информации, в планы военной реформы, осуществляемой в Беларуси, не закладывались принципы демократического контроля. Необходимость реформы выводилась прежде всего из соображений экономической и боевой эффективности вооруженных сил<sup>4</sup>

Специалистами Министерства обороны Беларуси были подготовлены новый проект закона «О военной доктрине Республики Беларусь», новая редакция закона «Об обороне», изменения и дополнения в закон «О всеобщей воинской обязанности и военной службе».

В марте 2001 г. Государственный секретариат Совета безопасности РБ подготовил проект новой редакции Концепции национальной безопасности, в разработке которого принимали участие около 30 ведомств Республики Беларусь. Необходимость новой редакции, согласно официальным оценкам, обусловлена принятием новой стратегической концепции НАТО и вступлением в альянс Польши, изменениями в российской Концепции национальной безопасности, а также «попытками новой администрации США разрушить сложившуюся систему ПРО». В документе нашли отражение положения Договора между Россией и Беларусью о создании Союзного государства и конституционные поправки, внесенные референдумом 1996 г.<sup>5</sup> Указом № 390 президента Республики Беларусь от 17 июля 2001 г. концепция была утверждена. В разделе 4 документа к жизненно важным интересам государства в военной сфере отнесено осуществление гражданского контроля над вооруженными силами. Однако данный пункт не попал в число приоритетных направлений обеспечения безопасности, перечисленных в следующем разделе.

Заслуживает внимания тот факт, что, по мнению некоторых специалистов Министерства обороны Беларуси, военная опасность может создаваться, помимо внешних, также внутренними источниками, к которым отнесены весьма разнопорядковые явления, к тому же неспособные, по сути,

---

<sup>2</sup> Козлов М.Ф. Вооруженные силы Республики Беларусь в структуре белорусского государства и общества. // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. 2000. №9(52). С. 62.

<sup>3</sup> Совет Республики рассмотрел модельный законопроект комитета Межпарламентской ассамблеи СНГ «О парламентском контроле над военной организацией», однако в его разработке не участвовал.

<sup>4</sup> См.: напр.: Прищепа Л. Лукашенко А.Г. «Самое дорогостоящее в Вооруженных силах — это техника, а самое дорогое — люди!» // Армия. 2000 г. №6.

<sup>5</sup> Советская Белоруссия. 2001 г., 28 марта.

- выступать источниками угроз, как, например, «уязвимость» и «ограниченные возможности». Среди внутренних источников угроз отмечаются:
- развитие в республике внутренних социально-политических противоречий, возможная активизация радикальных и криминальных элементов, готовых при определенных условиях прибегнуть к вооруженному воздействию в различных формах;
  - уязвимость объектов республики в отношении воздействия современного высокоточного оружия избирательного поражения на всей территории;
  - ограниченность ударных и огневых возможностей национальных вооруженных сил;
  - отсутствие должных возможностей обеспечения потребностей Вооруженных сил республики в вооружении, военной технике и других материалах за счет собственной оборонной промышленности.

На основании перечисленного делается вывод о том, что при определенных дополнительных условиях внутренние угрозы могут привести к возникновению конфликтов в регионе с участием Беларуси<sup>6</sup>.

Новая военная доктрина прошла все инстанции и ждет утверждения президента.

Приняты Концепция строительства вооруженных сил до 2010 г., План их строительства до 2005 г. и Программа завершения реформирования<sup>7</sup>. Полностью завершить военную реформу планируется к 2005 г.

В декабре 2001 г. были разграничены полномочия Министерства обороны и Главного штаба. Министерство отныне будет осуществлять общую государственную политику в оборонных вопросах и заниматься строительством и развитием вооруженных сил. В компетенцию Генерального штаба, заменившего Главный штаб, входят оперативное управление частями и подразделениями, координация действий с другими военными формированиями — пограничными, внутренними и железнодорожными войсками. Белорусская армия перешла на двухвидовую структуру и состоит из сухопутных войск и военно-воздушных сил, объединенных с войсками ПВО. Продолжается реорганизация воинских частей и соединений<sup>8</sup>. Предполагается создать подразделения территориальной обороны с двумя оперативными командованиями (Северо-Западным и Западным) и двумя группировками войск. Территориальные войска планируются развертывать для охраны и обороны стратегических объектов в военное время. Они должны формироваться за счет местных мобилизационных ресурсов и вооружаться легким оружием<sup>9</sup>. Из данного направления

<sup>6</sup> Козлов М.Ф. Вооруженные силы Республики Беларусь..., С. 56–57.

<sup>7</sup> Во славу Родины. 2002 г. 4 января.

<sup>8</sup> Семь дней. 2001 г. 5 января.

<sup>9</sup> Белорусский рынок. 2001 г. 22–28 октября.

военной реформы следует тесное взаимодействие территориальных органов военного управления с местными структурами власти и, соответственно, необходимость внимания к вопросам демократического контроля на местном уровне.

В верхней палате Национального Собрания РБ был подготовлен проект закона «Об информационной безопасности». Он исходит из необходимости, во-первых, защиты информационного пространства и ресурсов Беларуси и, во-вторых, — противодействия «внешнему информационному воздействию». Заслуживает внимания тот факт, что в январе 2001 г. Национальное Собрание организовало пресс-конференцию для белорусских и зарубежных журналистов и представителей политических партий с целью их ознакомления с текстом проекта, хотя порой некоторые даже давно утвержденные документы не становились достоянием широкой общественности — как, например, в случае с Концепцией национальной безопасности 1995 г., которая так и не была опубликована в открытой печати.

В 2001 г. Минобороны подготовило проект закона о внесении изменений и дополнений в старый закон «О всеобщей воинской обязанности и военной службе». В соответствии с ним предполагается ввести несколько видов службы: службу по призыву, службу в резерве и службу по контракту. При этом срок службы — включая внутренние и пограничные войска — составит 12 месяцев для лиц, не имеющих высшего образования, и 9 месяцев для тех, кто окончил вузы, тогда как выпускники военных кафедр будут служить 6 месяцев. Новшеством является служба в резерве. Она будет более продолжительной, чем служба по призыву. Резервисты будут посещать занятия и проходить учебные сборы. По замыслу авторов законопроекта, это позволит подготовить полноценный мобилизационный резерв без отрыва от трудовой деятельности<sup>10</sup>

Ждет своего рассмотрения законопроект об альтернативной воинской службе, которая предусмотрена Конституцией (Ст. 57). Согласно одному из его вариантов срок альтернативной службы будет более продолжительным, чем у призывающихся в обычном порядке. Кроме того, она может проходить на промышленных и сельскохозяйственных предприятиях с выплатой 80% заработанных средств и с правом ночного отдыха по месту жительства<sup>11</sup>.

Был сделан также очередной шаг по созданию нормативно-правовой базы в военной области Союзного государства Беларуси и России. С учетом военных доктрин и концепций национальной безопасности президенты двух стран утвердили военную доктрину Союзного государства<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Во славу Родины. 2001 г. 28 сентября.

<sup>11</sup> Наша свобода. 2001 г. 26 кастрычніка.

<sup>12</sup> Во славу Родины. 2002 г. 4 января.

### III. Проблемы развития военной сферы Республики Беларусь

Проблемы взаимоотношений гражданского и военного секторов, демократического контроля, осуществления военной реформы не могут рассматриваться изолированно от комплекса других процессов, развивающихся в белорусских Вооруженных силах, государстве и обществе. Финансирование ВС составляет порядка 30–40% от запрашиваемого военным ведомством объема (по более пессимистическим оценкам менее 30%). Из-за недостатка горюче-смазочных материалов и износа материально-технической базы значительно сократилась боевая подготовка. Особенно это сказалось на летчиках, для большинства которых годовой налет полетного времени не достигает безопасного минимума.

Сохраняется острый дефицит офицерского состава. Из офицеров, которые пришли в вооруженные силы в 1992–99 гг., уволилось около половины. Вакантными являются около двух тысяч так называемых «первичных должностей». Согласно одному из социологических опросов Минобороны, большинство молодых офицеров не собираются продлевать контракт по истечении пятилетнего срока. 98% офицеров отметили ухудшение своего материального положения, 81% отнесли себя к категории бедных, а 21% выразили желание уволиться<sup>13</sup>

Несмотря на значительное снижение количества преступлений в вооруженных силах республики (в два раза с 1995 г.), сохраняется высокий уровень преступности среди военнослужащих срочной службы — они совершают 70–80% всех преступлений в армии, при том, что эта категория военнослужащих составляет менее 50% численности вооруженных сил.

Тем не менее, материальные, статусные и иные социальные проблемы белорусской армии не оказывают существенного негативного влияния на ее восприятие в обществе в целом. Она имеет высокий положительный индекс доверия населения по сравнению с другими важнейшими государственными и общественными институтами, например, в марте 1999 г. занимала четвертое место после церкви, президента и государственных СМИ<sup>14</sup>. В то же время, согласно социологическим опросам, около 20% молодых людей категорически отрицательно относятся к воинской службе. Лишь «некоторое значение» служба в армии имеет для 3% опрошенных студентов вузов, 14% учащихся ПТУ и 19% старшеклассников<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Белорусская деловая газета. 2000 г. 23 февраля.

<sup>14</sup> Белорусский рынок. 1999 г. 18 марта.

<sup>15</sup> Наша свобода. 2001 г. 26 кастрычніка.

#### **IV. Перспективы формирования системы демократического контроля над военной организацией и сферой безопасности в Республике Беларусь**

Нынешний этап развития политической системы РБ и реформирования военной организации белорусского государства является тормозом для становления демократического контроля над военной сферой и сферой безопасности. В условиях противостояния и борьбы между властью и оппозицией ключевым вопросом последних лет был не демократический контроль над армией, а контроль над государством. И оппозиция, и действующая власть решали этот вопрос всеми доступными им средствами, в результате чего продуктивный диалог по многим важнейшим проблемам оказался невозможен. Исполнительная власть применяла методы «активной обороны» и укрепляла контроль («управляемость») не только над политическими процессами, в частности парламентскими и президентскими выборами, но и над гражданским обществом. Что же касается оппозиционных кандидатов и политических сил, то проблемы демократического/гражданского контроля над военной сферой в 2000–2001 гг. в их избирательных программах практически отсутствовали, что объясняется прежде всего более насущными «земными» заботами большинства избирателей. В то же время оппозиция энергично, хотя и без ожидаемого результата, поднимала болезненные для правящего режима проблемы всевластия и неподконтрольности спецслужб, коррумпированности МВД, подготовки силовых ведомств к подавлению акций протеста и преследованию инакомыслящих, исчезновения известных политиков и журналистов, негласной торговли оружием и т.п.

Представляется, что проблематика гражданского контроля над сферой безопасности будет оставаться актуальной как в силу объективных, так и в силу субъективных политических обстоятельств. Однако в связи с активной фазой проведения военной реформы в Беларуси относительно большее значение будет приобретать демократический, парламентский и гражданский контроль над военной организацией. Это обусловлено как внутренними, так и внешними факторами. К внутренним мотивам такой реорганизации можно отнести:

1. Назревшие необходимость демократических преобразований в политической системе в целом, возврат оппозиции в «системное поле» и легитимизация реальных субъектов белорусской политики на основе демократических процедур. Пожалуй, это ключевые предпосылки для всех последующих позитивных перемен.
2. В плане узкой трактовки парламентского контроля проблема заключается в расширении полномочий парламента. Любой законопроект вна-

чале рассматривается в Палате представителей (нижняя палата), а затем — в Совете Республики (верхняя палата) и становится законом после принятия первой и одобрения второй палатой большинством голосов от полного состава каждой из них (ст. 100 Конституции РБ). Однако практика слушаний по важнейшим законам, в частности по закону о государственном бюджете, показывает, что парламентариям не всегда предоставляется детальная информация, требующаяся для принятия квалифицированных решений.

Согласно Конституции, правительство в своей деятельности подотчетно президенту Республики Беларусь и ответственно перед парламентом. (ст. 106 и 97). Однако, несмотря на декларирование ответственности правительства перед нижней палатой Национального Собрания, взаимоотношения между законодательной и исполнительной ветвями власти в Беларуси в последние годы давали примеры если не игнорирования запросов парламента, то, во всяком случае, достаточно формального к ним отношения.

Традиционная практика подготовки и прохождения законопроекта включает такие промежуточные этапы, как их внесение на рассмотрение Совета министров для согласования с министерствами юстиции, финансов, экономики, иностранных дел и КГБ. После визирования в Совмине, который наделен правом законодательной инициативы, законопроект направляется в Национальное Собрание для прохождения процедур парламентских чтений. Таким образом, законопроекты зачастую попадают в парламент уже в «готовом виде» без хотя бы промежуточного согласования, что нельзя считать нормой<sup>16</sup>.

Что касается кадровой политики, то по Конституции президент как главнокомандующий назначает на должности и освобождает от них высшее командование вооруженными силами (ст. 84). Он также наделен правом освобождать от должности любого члена правительства (ст. 106). На этом фоне полномочия парламента, включая контроль за деятельностью «силовиков» и возглавляемых ими ведомств, выглядят явно недостаточными.

Парламент, состоящий в подавляющем большинстве из сторонников нынешнего политического руководства, до последнего времени не выступал в качестве действенного автономного центра принятия решений или контроля за деятельностью исполнительной и судебной властей. К немногочисленным исключениям можно отнести обсуждение проекта закона «Об информационной безопасности», а также попытки отдельных депутатов поставить вопрос о предоставлении подробной информации о бюджете силовых ведомств и доходах Беларуси от продажи оружия.

<sup>16</sup> Примечательны результаты голосования по белорусскому бюджету на 2002 г. в Совете Республики Национального собрания: «за» проголосовал 51 сенатор, «против» — 1. Семь дней. 2001 г. 22 декабря.

Осуществляемая военная реформа и параллельное реформирование сферы безопасности в целом (происходящее как бы «незаметно») на базе принятия соответствующих законодательных актов и путем внутриведомственных реорганизаций требуют проведения парламентских слушаний и более широкого общественного обсуждения, а также «инвентаризации» сложившихся норм и практики. Для этого требуется преодоление синдрома необоснованной секретности и нахождение разумного баланса между транспарентностью и охраной государственной тайны. На деле же в нынешних условиях все упирается в более широкую проблему установления в обществе демократических норм и гарантий гражданских прав и свобод.

Показательна в этом плане дискуссия по поводу законопроекта об информационной безопасности, развернувшаяся в белорусском парламенте и временно завершившаяся его возвратом на доработку, хотя ряд депутатов требовали отклонить его полностью. Данный законопроект, которому отводится роль «базового» (так как на его основе должны регламентироваться нормы в конкретных областях деятельности), вызвал резкую критику в силу того, что он предполагает «охрану людей от информации», цензуру и т.д.<sup>17</sup> Дискуссия нашла свое продолжение в Интернете, к которому законопроект имеет самое непосредственное отношение<sup>18</sup>.

К внешним факторам актуализации проблематики демократического гражданского контроля можно отнести:

1. Гармонизацию белорусского законодательства с российским и необходимость приближения как белорусской, так и российской политической практики к общепринятым стандартам международного сообщества. Здесь, очевидно, недостаточно лишь межведомственного взаимодействия в рамках созданной в феврале 2001 г. совместной рабочей группы министерств обороны Беларуси и России по изучению законодательств двух стран в области обороны, военной службы и социальной защиты военнослужащих и по подготовке к их сближению и унификации<sup>19</sup>. Подключение к этой работе белорусских и российских законодателей, а также независимых неправительственных экспертов придало бы ей новое качество. В контексте взаимодействия военных организаций России и Беларуси в рамках создаваемого Союзного государства полезен будет опыт, накопленный российской стороной в теоретической и практической областях.
2. Определенные надежды можно связывать с вступлением в силу индивидуальной программы партнерства Беларуси с НАТО, которая открыва-

<sup>17</sup> Белорусский рынок. 2001. 8–14 октября.

<sup>18</sup> См. web-страницу: <http://www.tut.by/Forum/6375.html>, где размещен текст законопроекта и отклики на него.

<sup>19</sup> Во славу Родины. 2001. 28 февраля

ет дополнительные возможности, в том числе и для знакомства с опытом членов альянса по организации демократического контроля.

3. Как участник СНГ, ООН, ОБСЕ, а также соответствующих международных соглашений и как государство, стремящееся к развитию отношений с ЕС и Советом Европы, Беларусь должна быть заинтересована в демонстрации приверженности общеевропейским нормам демократического контроля над военной сферой. Кроме того, стремление Беларуси к активизации межпарламентского сотрудничества в рамках СНГ, в частности союза Беларуси и России, а также ПАСЕ и других международных парламентских структур должно привести к усилению внимания к проблематике демократического/гражданского контроля над сферой безопасности.

Таким образом, обобщая и подводя некоторые итоги, применительно к белорусским реалиям, можно выделить ряд актуальных задач, ждущих своего решения:

- Необходимость признания и законодательного закрепления положения о том, что гражданский контроль над военной организацией и сферой безопасности является неотъемлемой составной частью обеспечения безопасности личности, общества и государства.
- Повышение транспарентности деятельности государственных органов, осуществляющих деятельность в военной сфере и в сфере безопасности.
- Включение проблематики гражданского контроля в комплекс задач военной реформы, осуществляемой в настоящее время.
- Налаживание конструктивного диалога между правительственными и международными неправительственными экспертами в сфере гражданско-военных отношений, формирование кооперативного «стратегического сообщества».
- Последовательная реализация принципов демократического развития политической системы в Беларуси и признание взаимозависимости уровня обеспечения общественной безопасности, с одной стороны, и степени демократичности государственных и общественных институтов, с другой.



## Украина

### Состояние и направления совершенствования гражданского демократического контроля над военной организацией Украины

Гречанинов В. А.,

Президент Атлантического Совета Украины, генерал-майор  
(в отст.)

**И**сполнилось десять лет независимого существования Украины, и в настоящее время уже можно подвести некоторые итоги, проанализировать проблемы и ответить на вопрос: насколько сложилась в стране система гражданского демократического контроля над Вооруженными силами Украины?

После окончания «холодной войны» появилась реальная возможность создания архитектуры обновленной Европы, базирующейся на взаимном доверии и согласии. Включившаяся в этот процесс Украина, принимая 16 июня 1990 г. Декларацию о государственном суверенитете, а вслед за этим, 24 августа 1991 г., Акт провозглашения своей независимости, делала первые шаги на пути строительства нового государства.

Встал вопрос о создании собственных вооруженных сил, способных в случае необходимости защитить государственный суверенитет и территориальную целостность страны. Украина оказалась одним из государств в границах бывшего СССР, которая имела на своей территории потенциал войск и вооружений, достаточный для строительства национальной армии.

Уже 24 августа 1991 г. Верховной Радой Украины принимается специальное постановление «О военных формированиях в Украине», в соответствии с которым все военные организации, дислоцированные на ее сухопутной территории, подчиняются Верховной Раде Украины; создается Министерство обороны Украины; дается поручение правительству Украины приступить к созданию ВС Украины, Республиканской гвардии и подразделений охраны Верховной Рады, Кабинета министров и Национального банка Украины. Одновременно отдельным постановлением на должность министра обороны назначается генерал-майор авиации Константин Морозов. Такими законодательными актами в Украине было начато строительство национальных Вооруженных сил.

Уже с 17 октября 1991 г. под руководством Комиссии Верховной Рады по вопросам обороны и национальной безопасности группа военных специалистов начала подготовку основных законодательных актов по военным вопросам (автор этих строк также был в составе данной группы). До конца 1991 г. были разработаны и утверждены Верховной Радой «Концепция обороны и строительства Вооруженных сил Украины», законы «О Вооруженных силах Украины», «Об обороне Украины», «О социальной и правовой защите военнослужащих и членов их семей» и ряд других.

В октябре 1991 г. Верховная Рада приняла постановление о создании Совета обороны Украины как высшего государственного органа коллегиального руководства обеспечением обороны и безопасности. Возглавлял ее председатель Верховной Рады Украины Леонид Кравчук (президентские выборы в Украине состоялись позднее — 1 декабря 1991 г.). С июня 1996 г. эту структуру переименовали в Совет национальной безопасности и обороны Украины (СНБО) — координационный орган при президенте.

На протяжении 1992–1993 гг. был разработан еще ряд документов, которые касались прохождения военной службы, а также принята военная доктрина (это произошло 19 октября 1993 г., еще в условиях «ядерной» Украины).

Таким образом, уже в первые годы существования независимой Украины была создана определенная законодательная база военного строительства в стране.

Подчеркнем: принятые тогда законодательные акты, которые определяли общие вопросы руководства и контроля за Вооруженными Силами Украины со стороны государственных (невоенных) структур — Верховной Рады, президента, Кабинета министров, разрабатывались на базе юридических и уставных положений, которые существовали в советской Армии. Поэтому проблемы демократического контроля со стороны законодательной власти над политикой и практической деятельностью исполнительной власти в военной сфере еще не нашли отображения в документах того периода.

Впервые вопрос демократического контроля над военной деятельностью в общей постановке начал рассматриваться в Украине на официальном уровне в связи с разработкой и принятием документов о взаимодействии страны с НАТО в рамках Программы «Партнерство во имя мира» («Рамочный документ» — февраль 1994 г., «Презентационный документ о намерениях сотрудничества» — май 1994-го, «Индивидуальная Программа партнерства» — сентябрь 1995 г.).

Уже с учетом демократических принципов в организации гражданско-военных отношений Верховная Рада в январе 1997 г. принимает Концепцию (основы государственной политики) национальной безопасности

Украины, в которой среди основных принципов и направлений государственной политики определяется и демократический гражданский контроль над военной сферой, а также другими структурами в системе обеспечения национальной безопасности.

Указом президента в августе 1997 г. вводится «Положение о Министерстве обороны Украины» и «Положение о Генеральном штабе Вооруженных сил Украины». Эти документы закладывают основы для распределения обязанностей и прав между Министерством обороны и Генеральным штабом, что, как известно, в демократических государствах считают одной из форм усиления гражданского контроля над военной сферой. В принятых документах, в частности в «Положении о Министерстве обороны Украины», среди его основных задач выделяется «создание условий для гражданского и общественного контроля» над вооруженными силами.

В руководстве страной стало вырабатываться понимание, что демократический и гражданский контроль над вооруженными силами — это способ политического управления вооруженными силами государства и новые принципы регулирования гражданско-военных отношений. При этом основные принципы гражданского общества занимают ведущее место по отношению к принципам военного строительства, обеспечивается примат политики над вооруженными силами.

Определяющим шагом на пути демократизации процесса военного строительства в государстве следует считать принципы подписанной в июле 1997 г. Хартии об особом партнерстве с НАТО, в которой Украина подтвердила «свою решимость... укреплять демократический и гражданский контроль над Вооруженными силами украинского государства». На наш взгляд, такой контроль совершенно необходим. Утратив контроль со стороны Коммунистической партии (который, конечно, никогда не являлся демократическим, но всегда был действенным), армия и ее руководство оказались практически бесконтрольными и, главным образом поэтому, закрытыми для общества и государства.

Можно считать, что в начале XXI столетия в Украине складывается представление, что строительство основ демократического государства связано с обеспечением гражданского контроля над всеми силовыми структурами. Однако надо признать, что непосредственно о «гражданском демократическом контроле» в Конституции не говорится; такой формулировки там просто нет.

Остановимся на правовых аспектах парламентского контроля над военной сферой.

В структуре украинского парламента действует Комитет Верховной Рады Украины по вопросам обороны и государственной безопасности, который включает следующие подкомитеты: обороны; конверсионной

политики и военной науки; социальной защиты военнослужащих; государственной безопасности; погранвойск и таможни.

Заседания парламентского комитета и его подкомитетов проводятся, как правило, 2–3 раза в месяц с привлечением ответственных лиц заинтересованных ведомств. Периодически проводятся также выездные заседания в отдельных районах страны для рассмотрения той или иной проблемы или ситуации.

Работа комитета в целом и, в частности, подкомитета по вопросам обороны сейчас направлена на усовершенствование ряда законодательных актов и принятие закона о гражданском контроле над военной организацией Украины. Разрабатывается новая военная доктрина. Перерабатываются основные программные документы относительно реформирования вооруженных сил в соответствии с указом президента Украины «О мероприятиях по дальнейшему укреплению обороноспособности государства» (от 11 декабря 2001 г.).

Отдельным направлением работы комитета является контроль за оборонным бюджетом. Укажем, что в связи с ограничением средств, которые выделяются на оборону, возможности такого контроля со стороны комитета и Верховной Рады в целом весьма невелики. Так, Верховной Раде не удавалось на протяжении 1997–2001 гг. добиваться выделения для армии адекватного объема средств. Такая же ситуация повторилась и в отношении военного бюджета на 2002 г., причем на Государственную программу реформирования и развития вооруженных сил выделено на 105 млн. гривен (грн.) меньше, чем в 2001 г., а всего военный бюджет на 2002 г. составил 3,2 млрд. грн., что равно 600 млн. долларов США.

Что же касается торговли оружием, то правовая база по этому вопросу только проходит обсуждение в комитетах Верховной Рады. В 2002 г. обсуждается соответствующий проект закона Украины «О государственном контроле за международными передачами товаров военного назначения и двойного использования».

На одиннадцатом году существования государства это, безусловно, очень запоздалая акция. Но, как говорится, «лучше поздно, чем никогда».

Основные права и функциональные обязанности Верховной Рады определяет Конституция Украины, а также ее внутренний документ — Регламент. Полномочия, которые закреплены за парламентом, включают (согласно ст. 85 Конституции):

- утверждение государственного бюджета;
- определение принципов внутренней и внешней политики;
- объявление, по представлению президента, состояния войны и заключение мира, утверждение его решения об использовании вооруженных сил и других военных формирований на случай вооруженной агрессии

против Украины;

- утверждение общей структуры, численности, определение функций вооруженных сил;
- одобрение решений о предоставлении военной помощи другим государствам, о направлении подразделений Вооруженных сил Украины в другие страны или же о допуске военных контингентов других государств на территорию страны.

Украинский парламент, к сожалению, не всегда может воспользоваться своими правами. Это связано и с тем, что по ст. 98 Конституции «контроль над использованием средств государственного бюджета Украины от лица Верховной Рады Украины осуществляет Счетная палата», т. е. украинский парламент лишен возможности самостоятельно осуществлять контроль над выполнением бюджета. Исполнительная власть фактически закладывает авторитарные и безальтернативные формы повседневного контроля над силовыми структурами — контроль осуществляется только президентом через Администрацию и аппарат Совета национальной безопасности и обороны. Из этой линии исполнительного контроля полностью выпадает даже Кабинет министров. Не все обстоит благополучно и с контролем над силовыми ведомствами со стороны самого президента. Механизм такого контроля и их подчиненность главе государства четко не определены даже в Конституции. Для вооруженных сил (армии) президент является верховным главнокомандующим, тем не менее, относительно «других военных формирований» он только «назначает на должности и увольняет с должностей высшее командование» (ст. 106, п. 17).

Сложившаяся ситуация значительно усложняет, а нередко и исключает принятие законодательных актов, связанных с парламентским контролем над военной сферой. Так, разногласия во взглядах Верховной Рады и президента относительно назначения и применения 26-тысячной Национальной гвардии привели к тому, что в Украине в условиях экономического кризиса и тяжелого состояния армии на протяжении 1991–1995 г. сохранилась на элитных условиях практически лишняя военная структура, которая дублировала охранные функции, присущие внутренним войскам МВД. Имеется много примеров несогласованности в подходах президента, его Администрации и Верховной Рады. Хорошо, что эти противоречия решаются мирно, но в результате порой надолго затягивается принятие важных законодательных актов.

Демократический гражданский контроль над военными ведомствами в Украине лишь зарождается. К сожалению, он пока что не способствует эффективному решению силовыми ведомствами своих задач и получению обществом достаточной информации о состоянии обороноспособности государства.

Гражданский контроль над военно-силовыми структурами — непременное условие нормального функционирования цивилизованного государства. Кроме предупреждения любого незаконного использования вооруженных сил, важность гражданского контроля состоит и в том, что он должен охватывать также контроль над их сокращением и оптимизацией структуры, вызванных не только ограничением военного бюджета, но и необходимостью модернизации военной сферы. При осуществлении контроля над реформированием ВС должны работать определенные критерии: сокращению подлежат в основном дублирующие структуры; сокращение не должно касаться тех звеньев, которые обеспечивают управление, боеготовность и боеспособность войск, в том числе сил быстрого реагирования. В конце концов, сокращение должно проводиться сбалансированно по видам вооруженных сил, родам войск и специальным войскам для того, чтобы не нарушить управляемость и боеготовность войск в целом. Следует подчеркнуть, что сокращение войск — не самоцель, а способ за счет уменьшения количества обеспечить рост качественных характеристик.

Сокращение военных структур связано с увольнением из армии большого количества военнослужащих и необходимостью предоставления им в связи с этим социальных льгот и гарантий. К сожалению, в своем большинстве предоставление таких льгот в Украине имеет лишь декларативный характер. Среди многих проблем на первый план выходят вопросы предоставления семьям военнослужащих жилья. Ведь десятки тысяч военных выходят на «гражданку», не имея собственных квартир. Еще одна проблема касается переквалификации и трудоустройства уволенных военнослужащих и членов их семей. Как показывает анализ, многое здесь зависит от региональной власти, поскольку вопрос переподготовки и трудоустройства уволенных военных связан с планами регионального социально-экономического развития. Вообще, в Украине пора создавать государственную целевую программу переподготовки и трудоустройства граждан, уволенных из военной службы в связи с сокращением вооруженных сил и других войск. Следует изучать опыт европейских партнеров, где такие государственные программы формируются заранее, одновременно и во взаимодействии с программами сокращения войск. Поэтому в этих государствах острых проблем с социальным обеспечением бывших военных не возникает.

Для того, чтобы более предметно рассмотреть механизм организации гражданского контроля в Украине, обратимся к вопросу о том, как общие принципы гражданского контроля конкретизируются в политической системе Украины.

Гражданский демократический контроль над вооруженными силами в государстве осуществляют все три ветви власти: исполнительная, законодательная и судебная, а также негосударственные общественные орга-

низации, отдельные граждане и СМИ.

Гражданский демократический контроль над вооруженными силами решает две основные задачи:

- во-первых, осуществляется контроль за тем, чтобы армия не выступила против своего населения и власти;
- во-вторых, обеспечивается, чтобы военный бюджет не был излишне отягощающим для общества, чтобы средства использовались только по назначению. При этом в государстве, которое находится на переходном этапе к демократическому устройству (в том числе в Украине), задачей гражданского контроля является и то, чтобы не дать в сложных условиях переходного периода практически обезоружить и развалить армию.

За решение первой задачи ответственность несет исполнительная власть во главе с президентом. Решается ли эта задача в Украине? Да, решается, военнослужащие, в целом, сохраняют лояльность государству и власти.

За решение второй задачи ответственными являются Верховная Рада Украины, негосударственные общественные структуры и СМИ. Решается ли эта задача в Украине? Нет, не в полной мере. Военный бюджет только на тридцать процентов обеспечивает минимальные потребности вооруженных сил.

Зададимся вопросом: какие именно структуры гражданского контроля обеспечивают его демократический характер? Такими структурами в государстве могут быть Верховная Рада Украины, избранная всенародно, а также независимые организации, негосударственные общественные организации.

Исходя из сложной ситуации, в которой находятся вооруженные силы и их офицерский корпус, надо признать, что ни Верховная Рада, ни общественные организации, ни СМИ не справляются со своими обязанностями.

Проблема здесь заключается в том, что именно демократическая составляющая гражданского контроля в Украине не срабатывает.

В государстве уже сложилась устойчивая практика периодической отчетности исполнительной власти перед законодательной, в том числе и по военным вопросам. Так, президент в первом квартале каждого текущего года направляет в Верховную Раду соответствующее послание о внутреннем и внешнем положении Украины за прошедший год и выступает с кратким докладом на пленарном заседании. Один из разделов послания по отработанной схеме касается вопросов обороны государства, а также проблем налаживания гражданского демократического контроля над силовыми структурами. В 2001 г. президент Л. Кучма перед Верховной Радой не выступал, хотя ежегодное послание в парламент было направлено. Можно предположить, что не выступал он, видимо, боясь обструкции со

стороны депутатов в связи с «кассетным скандалом» и убийством журналиста Гонгадзе.

В практику контроля Верховной Рады над работой Кабинета министров входит регулярное (не реже одного раза в месяц) проведение так называемого «Дня правительства Украины» в Верховной Раде. Такой день проводится по определяемой парламентом тематике, которая не менее чем за 10 дней согласовывается с Кабинетом министров. Большинство заседаний проходят в дискуссиях и горячих спорах и дают определенные позитивные результаты.

В Украине сложилась практика проведения заседаний СНБО по военным вопросам. Так, в декабре 2001 г. прошло очередное заседание, на котором рассматривались вопросы реформирования вооруженных сил, обсуждался проект Концепции Вооруженных сил Украины образца 2010 г., а также введение в состав Министерства обороны института государственных секретарей из состава гражданских специалистов.

В большинстве развитых стран Запада гражданский контроль над военной сферой обеспечивается также и тем, что во главе Министерства обороны стоит гражданское лицо, которое обеспечивает политическое руководство вооруженными силами. При этом для Украины задача состоит не только в замене военного министра гражданским, но и в изменении функций и состава военного министерства, которое призвано стать не лоббистом «военной линии» в стране и правительстве, а проводником политической линии правительства в вооруженных силах.

Главный недостаток в руководстве и управлении военным ведомством со стороны бывшего министра обороны генерала армии Украины А. Кузьмука состоял в подавлении альтернативных мнений внутри Минобороны. За последние пять лет в министерстве сложился сугубо авторитарный стиль руководства.

Многих недостатков в армии можно было избежать, если бы в украинском Минобороны существовала борьба альтернативных мнений. В таком случае в МО возобладала бы другая оценка фактов попадания ракеты «земля-земля» в 2000 г. на учениях в здании в Броварах и уничтожения украинской ракетой С-200 российского самолета ТУ-154 в октябре 2001 г.

Исторически сложилось так, что вооруженные силы воспринимаются общественностью Украины как неотъемлемая составная часть общества. Граждане всегда активно интересуются состоянием дел в армии, ее жизнью и деятельностью. Этот интерес в значительной мере объясняется существующей призывной системой комплектования вооруженных сил, в результате чего, в среднем, каждая пятая-седьмая семья имеет к ним непосредственное отношение, поскольку по крайней мере один человек из состава семьи находится на срочной или кадровой службе.



Не случайно и то, что налогоплательщики проявляют значительный интерес к бюджетным расходам на оборону. В условиях большого бюджетного дефицита этот интерес очень часто приобретает гипертрофированный характер.

Все это предопределяет значительное внимание к военным проблемам со стороны украинских средств массовой информации.

Для поддержания связи с ними, а также с зарубежными СМИ при военном ведомстве создана пресс-служба, которая осуществляет информационную поддержку политики Министерства обороны Украины, сообщает общественности о жизнедеятельности ВС. Проходят еженедельные брифинги под руководством ответственных должностных лиц и ведущих специалистов Министерства обороны и Генштаба. Тематика брифингов довольно широкая: реформирование армии и отдельных ее структур; формирование военного бюджета; социальная защита военнослужащих и уволенных из армии; создание нормального психологического климата в воинских коллективах; проблемы экспорта вооружений и даже некоторые сведения о деятельности военной разведки.

Информационная политика украинского Министерства обороны является беспрецедентной по открытости по сравнению с временами существования СССР. Вместе с тем нельзя не отметить, что вопросы новых гражданско-военных отношений в Украине, организации демократического контроля над военной сферой еще не находят надлежащее отражение в информационной политике министерства.

Военные проблемы в достаточно широком объеме активно обсуждаются на страницах периодических изданий, главным образом, центральных, не военных. К сожалению, собственно армейские издания — газета «Народная армия» (тираж — 7 000 экземпляров) и журнал «Войско Украины» редко помещают глубокие аналитические материалы по военной тематике, а еще реже затрагивают тему строительства демократических институтов в государстве. В них заметна устойчивая тенденция к представлению армейской жизни в приукрашенном виде, который не соответствует действительности. Это снижает ценность публикаций и самих изданий в целом, а, следовательно, и спрос на них со стороны военных читателей и общественности.

Надо признать, что в Украине продолжают иметь место и частные случаи административных ограничений на публичное распространение информации открытого характера о военной сфере, эти случаи связаны с некомпетентностью чиновников, которые еще опираются в своей практической деятельности на догмы, которые сформировались в Советской Армии.

В этом плане комичным и не объяснимым является и следующий факт относительно открытости информации военного характера. Когда в Ук-

ранне президентом присваиваются очередные воинские, в том числе и генеральские звания, списки этих генеральских фамилий ни «Народная армия», ни другие военные или гражданские издания не печатают. Зато эту информацию оперативно можно получить в любом иностранном посольстве в Украине, которым эти данные выдаются в соответствии с требованиями ОБСЕ относительно обмена информацией. Вот такие парадоксы: для иностранцев — пожалуйста, для своего населения — нет.

Неправительственные организации в Украине все более проявляют интерес к проблемам военной сферы. Так, уже в 1996 г. Украинским центром экономических и политических исследований (УЦЭПИ) был проведен семинар на тему «Вооруженные силы Украины: проблемы реформирования и современное состояние». Этому предшествовало широкое социологическое исследование по теме «Социальные проблемы и реформа вооруженных сил».

Далее, в период 1999–2002 гг. Атлантическим Советом Украины (АСУ), а также УЦЭПИ им. Разумкова и другими организациями довольно регулярно проводились семинары, круглые столы по проблемам военной сферы и организации гражданского демократического контроля над армией.

Атлантический Совет Украины совместно с Минобороны Украины и при поддержке посольств Нидерландов и Венгрии провели серию семинаров во Львове и на Яворивском полигоне, в Ужгороде и Мукачеве, в Киеве на общую тему «Реформирование Вооруженных сил Украины по европейским стандартам», на которых проблемы гражданского демократического контроля нашли самое активное отражение. Были подготовлены и опубликованы соответствующие аналитические материалы. Они показывают, что демократизация ВС носит скорее декларативный, чем реальный характер. Состояние демократического контроля не удовлетворяет преобладающую часть опрошенных офицеров (68%).

С 1998 г. и постоянно до настоящего времени под руководством Атлантического Совета Украины, украинские делегации в составе представителей Верховной Рады, Комитета по вопросам обороны и государственной безопасности, Министерства обороны принимают активное участие в международных конференциях в Москве, Минске, Лондоне и Кишиневе по общей теме «Проблемы парламентского контроля над военной сферой в странах СНГ». Неправительственные организации активно участвуют в продвижении проекта закона о гражданском демократическом контроле над военной организацией.

Руководство Атлантического Совета Украины и специалисты, которые входят в состав совета, целеустремленно работают во имя укрепления демократических процессов и институтов в украинском обществе, в том числе и в сфере гражданско-военных отношений. Так, в 1999 г. вышла книга В. Гречанинова «Украина — страна еще не сбывшихся надежд», а в

1998 г. в Киеве Атлантическим Советом Украины вместе с Российским центром политических и международных исследований при поддержке Международного проекта Европейского союза был проведен международный семинар на тему: «Проблемы гражданского контроля над военной сферой в Украине и международный опыт». На семинаре рассматривался и проект Модельного закона о парламентском контроле над военной организацией, впоследствии принятый Межпарламентской ассамблеей СНГ в 2001 г.

В 1998 г. в Москве вышла книга «Парламентский контроль над военной сферой в независимых государствах», в которой опубликован аналитический доклад В. Гречанинова «Состояние и направления совершенствования демократического контроля над военной сферой в Украине».

Данные исследований, выполненных УЦЭПИ в 2000–2001 г., показали, что наиболее высоким рейтингом среди государственных и негосударственных учреждений и организаций Украины обладают церковь и вооруженные силы. Армия имеет в среднем рейтинг порядка 30%. Однако уровень доверия к армии неуклонно снижается: 1996 г. — 40%, 1997 — 35%; после 1998 г. — 30%, при этом уровень недоверия к армии возрос до 27%.

Большая численность «военного» электората (по разным оценкам, с учетом военнослужащих и членов их семей — около двух миллионов потенциальных избирателей) обусловили активную эксплуатацию военно-политической темы в ходе предвыборной кампании в парламент в 1998 г. В программах всех партий и политических блоков в той или иной мере затрагивались военные проблемы. При этом внимание к вооруженным силам нередко имело откровенно декларативный, даже спекулятивный характер. Например, радикальная партия Украинская национальная ассамблея накануне выборов в 1998 г. выпустила открытку, в которой обещала на протяжении года решить проблемы военнослужащих — обеспечить жильем всех бесквартирных (их количество с учетом уволенных в запас — около 100 000), поднять денежное содержание на уровень европейских стандартов, провести профессионализацию армии и т.д.

Участие военных в избирательном процессе (право военных избираться в Верховную Раду на гражданские должности — еще одна отрицательная черта, унаследованная от советских времен) втягивает их в политические игры в ходе подготовки парламентских выборов в марте 2002 г. Электоральные претензии военных плохо сказываются на процессах демократизации. Деятельность некоторых военных, ставших депутатами российской Государственной Думы, служит опасным примером в этом плане.

Можно констатировать, что гражданско-военные отношения в Украине за время ее независимости были относительно бесконфликтными. Хотя были и исключения. Например, конфронтация между президентом Л. Кравчуком и министром обороны К. Морозовым в 1993 г. относительно

решения проблем Черноморского флота привела к увольнению последнего; отставка следующего министра обороны Виталия Радецкого была связана с выборами президента Украины в 1994 г.; противостояние между гражданским министром обороны В. Шмаровым и начальником Генерального штаба генерал-полковником А. Лопатой привело в 1996 г. к увольнению генерала.

В Украине и ныне действуют факторы политической дестабилизации в военной среде. Сокращение армии порождает у военнослужащих неуверенность в будущем; имеет место недовольство ухудшением социально-экономического положения. К таким выводам приходишь, анализируя результаты регулярных опросов офицерского состава. Так, в среднем из 2 000 офицеров разных регионов Украины на вопрос: «Удовлетворены ли вы своей службой?» 69 % отвечают, что не удовлетворены полностью или частично, и только 5% дают положительный ответ. А на вопрос: «Каков, по вашему мнению, престиж Вооруженных сил Украины в обществе?» 87% офицеров отвечают, что он является «низким» и очень «низким», и только 1% — что «высоким». У абсолютного большинства опрошенных офицеров сформировались стойкие убеждения в том, что военная служба в Украине имеет низкий социальный рейтинг.

Опрос обнаружил в определенной степени и отрицательно-равнодушное отношение гражданского населения к офицерам. Всего только 8% опрошенных офицеров ответили, что население относится к ним «с уважением», 15% — «с неуважением», 61% считает отношение к ним «равнодушным», а 12% попадали в ситуацию, когда «унижали их достоинство».

Социальные трудности в армии активно используют и разные неформальные организации. Например, в Украине существуют несколько так называемых профсоюзов военнослужащих («Единство», «Витязь»), военные союзы (Союз офицеров Украины и Союз советских офицеров, который противостоит первому). Они объединяют, главным образом, офицеров запаса и строят свою деятельность на критическом отношении к руководству Министерства обороны, выдвигая политические требования, навязывая собственные программы реформирования войск.

Возникновение и деятельность этих неформальных организаций является побочным следствием демократизации. Показательно, что они тесно сотрудничают с радикальными политическими движениями — от ультраправых (УНА — УНСО) до ультралевых (КПУ). О каком-либо их значительном влиянии на кадровых военнослужащих говорить не приходится. Во всяком случае на митингах, которые созывают подобные неформалы, бывает больше представителей печати, чем самих митингующих.

Более серьезные политические движения и организации выдвигают и более серьезные программы, в которых определяются актуальные аспек-

ты военной политики, военной доктрины, вопросы профессионализации и направлений развития вооруженных сил. И не случайно, что на выборах в Верховную Раду в 1998 г. в некоторые партийные предвыборные списки было включено немало людей, которые или занимали в прошлом высокие посты в вооруженных силах, или и ныне являются кадровыми военными служащими высокого ранга.

Однако, как известно, подавляющее большинство военных кандидатов не смогло пробиться в Верховную Раду. Можно считать, что это связано, в частности, с отсутствием в их программах реальных предложений относительно улучшения ситуации в армии, а также с тем, что военные претенденты не имели достаточных предвыборных средств.

Улучшение ситуации в Вооруженных силах Украины в условиях их реформирования по западным стандартам должно учитывать и европейские требования к организации гражданско-военных отношений. Так, Государственная программа сотрудничества Украины с НАТО на 2001–2004 г. впервые включает «неправительственное измерение сотрудничества с НАТО», что, по сути, укрепляет гражданский демократический контроль над армией Украины.

Государственная программа регулирует и непосредственно сотрудничество по вопросам гражданско-военных отношений. В международном сотрудничестве по вопросам гражданско-военных отношений принимают участие подразделения Администрации президента, аппарата СНБО и Секретариата Кабинета министров, научное учреждение СНБО, Национальный институт стратегических исследований, центральные органы исполнительной власти и другие государственные учреждения. К сотрудничеству также привлекаются представители Верховной Рады, органов судебной власти, общественных организаций, неправительственных учреждений и СМИ.

Сотрудничество с НАТО в этой сфере имеет целью обеспечение постепенного внедрения в Украине системы демократического гражданско-го руководства ВС и другими военными формированиями.

В Верховной Раде и других государственных структурах уже идет согласование проекта закона «О гражданском контроле над военной организацией Украины».

Президент Украины в декабре 2001 г. подписал указ «О мероприятиях по дальнейшему укреплению обороноспособности государства», где поручается «определить в ходе работы с проектом закона Украины «О гражданском контроле над военной организацией Украины»:

— механизм ответственности государственных органов за обороноспособность Украины и обеспечения деятельности Вооруженных сил Украины и других военных формирований;

— мероприятия, которые оказывали бы содействие открытому и гласному обсуждению и принятию решений в сфере обороны, улучшению условий службы и быта военнослужащих, усилению их правовой и социальной защиты, приведению в порядок гражданско-военных отношений, а также приведению деятельности Вооруженных сил Украины и других военных формирований в соответствие с интересами и потребностями общества».

В указе также устанавливается, что «конечной целью внедрения гражданского контроля является приближение Вооруженных сил Украины к соответствующим европейским стандартам и усиление значимости человеческого фактора».

Руководствуясь «Основными направлениями внешней политики Украины» (утверждены постановлением Верховного Совета Украины в июле 1993 г.), силовые министерства и ведомства Украины развивают военное сотрудничество, основываясь на строгом соблюдении общепринятых норм и принципов международного права, устава ООН, Парижской хартии для новой Европы, других документов ОБСЕ.

На 1 декабря 2001 г. только по линии Министерства обороны осуществляются военные отношения с 71 страной мира. Подписаны и действуют 256 международно-договорных документов, которые составляют международно-правовую базу двустороннего сотрудничества с 43 странами.

Украина принимает активное участие в международном обмене информацией, касающейся вооруженных сил, боевой техники, политики и планирования в области обороны. Законодательной базой для такого обмена информацией, которая сравнительно недавно относилась к категории особо важной и секретной, являются международные договоры.

Взаимный обмен информацией в военной сфере между государствами-участниками, проведение международных инспекций способствуют созданию климата доверия между странами, ведут к укреплению национальной и международной безопасности в целом.

К международным документам, в соответствии с которыми Украина обменивается военной информацией, и которые обязывают обеспечивать транспарентность и общественный доступ к информации, касающейся вооруженных сил, прежде всего, следует отнести:

1. Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) 1990 г. и связанные с ним документы.
2. Документы ОБСЕ:  
Венские документы 1994 г., включая «Планирование в области обороны» и «Программу военных контактов и сотрудничества»;  
Будапештский документ 1994 г., включая «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности»;

«Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций»;  
«Принципы, регулирующие передачу обычных вооружений и глобальный обмен военной информацией».

3. Документы и решения ООН:

О ежегодной отчетности государств-членов ООН о военных расходах за последний финансовый год»;  
«Реестр ООН, касающийся экспорта и импорта обычных вооружений»;  
«Режим нераспространения ракетных технологий»;  
«Конвенция о нераспространении химического оружия».

4. Договор по открытому небу.

5. Договор СНВ-2 и другие документы.

Даже этот, далеко не полный, перечень международных документов позволяет оценить сложность, массовый и всеобъемлющий характер информационного обмена, сложившегося между государствами после завершения «холодной войны» и возникновения в Евро-атлантическом регионе новых международных отношений.

Что касается международных обязательств Украины в сфере международных передач вооружений и технологий двойного использования (военный импорт/экспорт), то их можно подразделить на три группы:

- 1) Решения международных организаций, в частности ООН и ОБСЕ;
- 2) Международные режимы экспортного контроля, в которых Украина принимает участие (Группа ядерных поставщиков, Вассенаарские соглашения);
- 3) Решения и обязательства, которые определяются национальной политикой Украины, в частности, мера по соблюдению «Режима контроля за ракетными технологиями».

Информацию о выполнении вышеперечисленных решений Украина направляет исполнительным органам ООН и ОБСЕ. В настоящее время, в 2002 г., соответствующий закон Украины «О государственном контроле за международными передачами товаров военного назначения и двойного использования» проходит обсуждение в соответствующем комитете Верховной Рады Украины.

В сфере двустороннего военного и военно-технического сотрудничества, в частности в рамках СНГ действуют соглашения, подписанные Министерством обороны Украины практически со всеми государствами бывшего СССР (за исключением Таджикистана).

Что касается участия представителей Украины в работе исполнительных органов Содружества, в первую очередь в Межпарламентской ассамблее СНГ, а также в Совете министров обороны СНГ и в Штабе по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ, то в названных органах деятельность украинских парламентских и военных

представителей ограничивается лишь наблюдательными функциями. В то же время Украина принимает участие в выполнении соглашений СНГ по отдельным военным вопросам, в случае, если требования указанных юридически обязательных документов не противоречат национальному законодательству.

Вся информация о военной доктрине, оборонной политике, военном бюджете, военном импорте/экспорте доступна государствам-участникам СНГ, которые могут получать ее через исполнительные органы ООН или ОБСЕ. Непосредственно исполнительным органам СНГ или отдельным государствам Содружества указанная информация Украиной не предоставляется, так как в этом нет необходимости. Вся эта информация доступна в полном объеме Верховной Раде Украины, но остается в большой степени закрытой для общественных организаций.

На более высокий уровень, с привлечением экспертов Верховной Рады и правительства Украины, следует поднять подготовку информации, исходящей из Украины, по качеству и глубине которой судят о состоянии дел в нашей стране. Так, например, качество украинской информации, предоставленной в соответствии с документом ОБСЕ «Планирование в области обороны», как оценивают зарубежные эксперты, не соответствует международным требованиям.

Подытоживая сказанное, подчеркнем, что процесс организации гражданского демократического контроля над военной сферой в Украине продолжается. Мероприятия постепенно приобретают системный характер. Однако ни вооруженные силы, ни общество, ни государственные структуры еще не готовы полностью воспринять новые, демократические подходы.

Тем не менее, сближение с западными демократиями, переход на натовские стандарты, декларации относительно намерений сближения с ЕС требуют постоянного совершенствования демократических процессов как в вооруженных силах, так и в государстве в целом. Очень важно, чтобы эти процессы стимулировались не только внешними обстоятельствами, но и условиями внутреннего политического развития Украины.

Для новой Украины, которая выходит на международную арену как самостоятельный субъект мировой политики, организация оптимальных отношений между военной и гражданской сферами исключительно важна, учитывая геостратегическое положение и внеблоковый статус страны.

Таким образом, одной из основных проблем в сфере гражданского контроля остается развитие законодательной базы, гарантирующей транспарентность и общественный доступ к информации о Вооруженных силах, как того требует «Кодекс поведения относительно военно-политических аспектов безопасности», принятый ОБСЕ.



Недостаточно обеспечить эффективный гражданский контроль над вооруженными силами со стороны исполнительной власти. Необходимо также обеспечить адекватные функции в таком контроле законодательной ветви власти, создать правовые механизмы для регулирования военно-гражданских отношений. Не менее важно привлечь к этому процессу неправительственные организации, широкие общественные круги.

К сожалению, в руководящих правительственных кругах мало кто обращает внимание на обстановку в вооруженных силах, которая все более осложняется. Политическая властная элита, как и десять лет назад, постоянно занята политической борьбой за власть и ресурсы, а также предвыборными баталиями в связи то с парламентскими, то с президентскими выборами.

Среди многих сложных и острых проблем, которые связаны с безопасностью государства в новых условиях, одно из главных мест занимает создание цивилизованных гражданско-военных отношений. Следует надеяться, что в ближайшее время будет принят закон Украины о гражданском контроле над военной организацией, а также начнет реализовываться на практике стратегия внедрения демократического гражданского контроля в военной сфере. Это позволит переосмыслить и решить вопросы о роли и месте Вооруженных сил Украины и их структурных составляющих в политической жизни страны, принципах и механизмах государственного руководства военной сферой, взаимодействии между армией и населением, гражданским обществом и вооруженными силами. Необходимо преобразовать вооруженные силы в открытый обществу институт, который в любых ситуациях действует строго по своему назначению, в порядке, который установлен Конституцией Украины и законами страны, и всегда остается подконтрольным обществу.

---

## Армения

### Правовые аспекты военно-гражданских отношений в Республике Армения

Аглян В.,

аналитик Института гражданского общества и регионально-го развития (Республика Армения)

**Ф**ормирование современных Вооруженных сил Армении началось еще в конце 1980-х годов, раньше, чем в большинстве других республик СССР. Процесс этот происходил под воздействием целого ряда военно-политических обстоятельств, важнейшими из которых были эскалация военного противостояния в Нагорном Карабахе и сложное геополитическое положение республики.

Начальному этапу становления армянских Вооруженных сил была присуща определенная стихийность. В последние годы существования Советского Союза в срочном порядке создавались вооруженные формирования для обеспечения обороны республиканских границ. В 1990 г. была создана Армянская национальная армия, насчитывающая в своих рядах около 10 000 бойцов.

Руководство добровольческих отрядов и более крупных формирований тесным образом было связано с оппозиционными политическими силами, одержавшими победу на парламентских выборах в Армении в мае 1990 г. В частности, будущий министр обороны РА В. Саргсян, фактически координировавший организацию обороны республиканских границ, с 1990 по 1992 г. был председателем парламентской Комиссии по обороне и внутренним делам. Тем не менее, уже в августе 1990 г. избранный председателем Верховного Совета Армении Л. Тер-Петросян заявил, что неподконтрольные руководству Армении вооруженные формирования представляют угрозу независимости республики и должны быть расформированы. Вскоре после этого организация, именовавшаяся «Армянская национальная армия» и, по существу, дублировавшая ряд функций государственных оборонных структур, объявила о своем самороспуске. При этом Армении удалось избежать серьезных внутренних столкновений, характерных для аналогичных процессов в ряде стран СНГ.

Формирование национальной армии Армении как атрибута государственности началось уже в постсоветский период, в условиях необъявленной войны с Азербайджаном. 9 декабря 1991 г. был введен в действие закон «О воинской обязанности», вменяющий в обязанности граждан республики (от 18 до 25 лет) прохождение службы в ВС РА. Причем в апреле 1996 г. в закон были внесены поправки, в соответствии с которыми альтернативная служба упразднилась. В октябре 1992 г. было создано Министерство обороны РА.

Третий этап военного строительства проходил уже в условиях перемирия на карабахских фронтах, при установленном конституционном строе. С этого же периода начался процесс институционализации военной политики Армении, были определены конституционные основы деятельности и контроля над военной сферой государства, хотя некоторые законы были приняты еще в первой половине 1990-х годов.

Основополагающей правовой базой для создания военной структуры Армении является Конституция РА, принятая в июле 1995 г. Согласно Конституции Армения — президентская республика. Президент страны является верховным главнокомандующим, гарантом суверенитета, целостности и безопасности страны (ст. 49).

По сути, Конституция наделяет президента весьма широкими полномочиями в военной сфере. Глава государства формирует правительство, в том числе назначает министра обороны, присваивает высшие воинские звания, принимает решение об использовании военной силы, вводит военное положение и лишь потом обязан уведомить парламент республики об основаниях таких решений. Пожалуй, первым серьезным испытанием «на прочность» этого ключевого положения Конституции о статусе главы государства в военной сфере стали трагические события в Национальном Собрании РА в октябре 1999 г. Вполне реальная угроза вовлечения военных во внутреннюю политику страны в условиях сильного эмоционального стресса в обществе вынудила высшее политическое руководство страны принять решительные меры по стабилизации обстановки. В мае 2000 г. президентом РА был подписан указ, уполномочивающий его назначать и освобождать высшие военные чины в Генеральном штабе МО Армении.

Основным законодательным актом, регулирующим оборонную политику республики, является закон «Об обороне» (принят 29 мая 1997 г.). Закон определяет организацию обороны страны, права и обязанности должностных лиц и граждан РА в военной сфере. В нем также четко зафиксирован перечень воинских подразделений Армении, которые могут быть задействованы в условиях военного положения (пограничные войска, внутренние войска, вооруженные части сил национальной и гражданской

обороны). Создание иных вооруженных формирований на территории РА запрещено. В то же время создание партий, общественных организаций и ведение пропагандистской деятельности в армии также запрещены законом.

Формально войну объявляет парламент республики, однако президент может отдать приказ об использовании военной силы без предварительного согласования с законодательной властью.

Важным законодательным актом в военной области является закон «О военном положении» (принят 29 мая 1997 г.). В соответствии с законом военное положение (частичное и полное) объявляет президент. В течение 24 часов после объявления военного положения Национальное Собрание собирается на специальную сессию, на которой президент обязан обосновать необходимость введения военного положения. Закон предусматривает отмену военного положения со стороны парламента, но лишь на основании заключения Конституционного суда.

Среди других законов, регулирующих военную сферу Армении, важное значение имеют: закон «О социальном обеспечении военнослужащих и членов их семей», закон «О воинских званиях военнослужащих ВС РА», закон «Об утверждении Устава гарнизонной и караульной службы», новая редакция закона «О воинской обязанности» и закон «Об оружии».

Необходимо отметить, что после вступления в силу Конституции РА влияние Национального Собрания на военную политику страны значительно ослабло. Хотя парламентская комиссия по вопросам обороны, внутренних дел и национальной безопасности рассматривает законы, касающиеся военной сферы, может проводить экспертизу, результаты экспертизы не влекут автоматического принятия или отклонения законопроекта парламентом.

В течение 1990-х годов основную роль в военном законодательстве играло Министерство обороны РА. Около 80% законопроектов, касающихся военной области, было представлено в парламент страны именно со стороны оборонного ведомства, и лишь 20% были приняты по инициативе законодателей.

С другой стороны, в последнее время определенно возросла транспарентность обсуждения вопросов, связанных с национальной обороной и безопасностью. В Национальном Собрании действует процедура «депутатских запросов», и, как правило, эта часть сессии парламента транслируется через электронные СМИ. Этот механизм, конечно, способствует большей открытости вопросов военной сферы. Правда, среди открыто рассматриваемых вопросов преобладают проблемы, имеющие социальную направленность (например, проблемы социального обеспечения военнослужащих и их семей). Особенно острыми были дискуссии

вокруг закона «О всеобщей воинской обязанности». Законопроект, представленный со стороны МО РА, не предусматривал права отсрочки для студентов вузов. В итоге долгих дебатов с привлечением широкого круга специалистов из разных областей в законопроект все же была внесена поправка, дающая право отсрочки студентам до окончания учебы.

Важной составляющей военно-гражданских взаимоотношений является также утверждение бюджета и, в том числе, военных расходов страны. Бюджет рассматривается постатейно, но утверждается в целом. За истекший период серьезных разногласий между законодательной и исполнительной властями по этому вопросу не наблюдалось, что в значительной степени было обусловлено осознанием необходимости обладания сильными вооруженными силами как твердой гарантией суверенитета республики в сложных геополитических условиях.

Наряду с упрочнением законодательной базы, касающейся военной сферы государства, стабилизацией экономической и политической ситуации в Армении значительную роль в области военно-гражданских отношений играют общественные организации и пресса. Базовыми документами, определяющими правовые рамки деятельности СМИ и неправительственных организаций, является закон «О прессе» и закон «Об общественных организациях». Последний был принят в 1996 г. и не запрещал участия/вовлечения военных в общественные организации. Однако на данный момент рассматривается вопрос о внесении поправок в закон, которые запрещали бы участие военных в общественных организациях. Правда, закон не запрещает создания неправительственных организаций, проводящих мониторинг и имеющих определенные контрольные функции (предусмотренные законодательством РА) в военной сфере. Среди таких организаций активны «Мать солдата», «Хельсинское сообщество Армении», «Хельсинская ассоциация Армении» и др. В то же время при президенте РА действует Комитет по правам человека, рассматривающий, в числе прочих, и военную проблематику.

По инициативе МО РА организованы специализированные юридические консультации, которые действуют в рамках Правового управления Министерства обороны и обслуживают военнослужащих. С 1997 г. были введены в практику «дни открытых дверей». Раз в месяц высший командный состав ВС Армении принимает жителей в местах дислокации войск, а также родителей новобранцев для проведения консультаций и обсуждения актуальных вопросов.

После вступления Армении в Совет Европы актуальным стал также вопрос об альтернативной службе. По данному вопросу ведутся дискуссии не только в парламенте, но и в обществе. Возможно, будет нарабаты-

ваться правовая база для принятия такого закона в перспективе, и определенные законотворческие инициативы существуют уже сегодня.

С принятием Конституции РА в 1995 г. была создана законодательная база для развития военной сферы, однако само военное законодательство еще недостаточно кодифицировано. Тем не менее, за последние годы работы в этом направлении значительно активизировались.

Построение правового демократического государства выдвигает на передний план необходимость создания эффективных институтов гражданского общества. В Конституции РА частично закреплены неравные возможности разных ветвей власти, что усложняет гражданский и политический контроль над военной сферой. Однако сегодня уже выдвинуты проекты конституционной реформы, предполагающей определенное уравнивание ветвей власти.

В то же время властные структуры конструктивно относятся к тенденции большей открытости военной сферы. За последние годы было проведено несколько открытых общественных дискуссий по военной тематике.

---

## Грузия

### Военно-гражданские отношения в Грузии

Микеладзе М.А.,

начальник Управления военного сотрудничества с РФ МИД  
Грузии

После распада СССР и образования 15 новых независимых государств началось формирование вооруженных сил этих стран. Грузия, как и остальные новые государства, столкнулась с многочисленными проблемами на начальном этапе формирования своих ВС. Ситуация усугублялась рядом причин, среди которых следует выделить конфликты на территории страны, по причине чего становление ВС практически происходило при одновременном ведении боевых действий. Быстрому становлению ВС препятствовало также то, что Грузия получила лишь незначительную часть вооружения бывшего СССР, одной из правопреемниц которого она являлась. Нельзя также не отметить, что процесс становления ВС протекал на фоне резко негативного отношения общественности к военным, возникшего в ответ на действия советских войск (в известных событиях 1989 г.).

Взаимодействие армии и общества в советский период оставались на весьма низком уровне. С началом процесса становления национальных ВС начался новый этап формирования гражданско-военных отношений в Грузии.

Следует отметить, что формирование ВС Грузии на фоне происходивших конфликтов происходило довольно спонтанно. Ситуация осложнялась малочисленностью профессиональных военных кадров, что, в свою очередь, объяснялось непопулярностью армии в Грузии во времена советского периода. Становление ВС Грузии реально началось лишь после достижения первых мирных соглашений в середине 90-х годов. Конституция Грузии, принятая в 1995 г., определяет, что ВС Грузии должны решать задачи защиты суверенитета страны, обороны ее территории от вмешательства извне, недопущения посягательств на территориальную целостность страны.

При формировании ВС встал вопрос о необходимости демократического контроля, а также его формах и рамках. Можно выделить три основные причины необходимости демократического контроля, общепризнанные в международном сообществе.

Первая из них — роль демократического элемента в снижении и ограничении агрессивных и милитаристских устремлений. Демократический контроль обороной системы повышает вероятность того, что страна избежит применение военной силы; соответственно реализуется основная цель ВС.

Вторая причина состоит в том, что демократический контроль не только, с одной стороны, ограничивает военных в их действиях, но и, с другой стороны, полезен им самим. Наблюдение и контроль извне помогают военным в нелегкой борьбе против коррупции и иррациональных затрат в армии.

Третьей причиной можно назвать то, что демократический контроль оборонной сферы придает ей необходимую легитимность. Это обеспечивает ВС уважение со стороны общества, что необходимо военным для использования национальных ресурсов.

Следует отметить, что не существует какой-либо общепризнанной системы демократического контроля. Даже развитые страны вряд ли смогут продемонстрировать общеприемлемый пример или модель демократического контроля. Специфику моделям контроля придают уникальные культурные, политические и военные традиции, свойственные разным странам и регионам.

В Грузии в ходе реформирования военно-гражданских отношений существовала необходимость разрешить еще одну проблему. Военные специалисты, которые до последнего были связаны с недемократическим режимом и непопулярной советской Армией, были нужны с профессиональной точки зрения для становления ВС, но в то же время существовала опасность неприятия их общественностью. Представителям «старых» военных структур было весьма непросто завоевать доверие политического руководства и общественности. Естественно, что для накопления соответствующего опыта необходим определенный период времени, однако сам процесс становления демократического контроля не менее важен, чем конечный итог.

Разграничивая основные аспекты становления демократического контроля в Грузии, можно выделить следующие:

1. Правовая база, которая должна четко определить функции и обязанности государственных институтов.
2. Четко организованный гражданский контроль над Министерством обороны, в котором ключевую роль должны играть гражданские лица.



3. Фактический и детальный, а не формальный контроль со стороны парламента над политикой в области безопасности и над расходами оборонного сектора.
4. Транспарентность при принятии решений, которая позволит общественности получить детальную информацию об оборонных вопросах.
5. Рассмотрение вопросов безопасности гражданским обществом; вовлечение в такое рассмотрение и обсуждение гражданских экспертов правительства, СМИ, политических партий, негосударственных организаций, представителей общественности.

Адекватную степень государственного вмешательства в управление обществом при демократическом строе определить непросто. Но обязанность государства осуществлять контроль в сферах иностранных дел, внешней и внутренней безопасности несомненна.

Исполнительная власть государства должна быть уравновешена системой законодательной власти и судебными органами. Другие субъекты контроля — это СМИ, негосударственные организации, различные группы интересов. Правительству все чаще приходится отчитываться за свои решения перед международным сообществом. Членство в международных организациях с передачей части суверенитета этим организациям усиливает их контролирующую роль.

Коллективная ответственность правительства Грузии перед парламентом имеет особенно важное значение в области безопасности и обороны. Хотя каждый министр несет личную ответственность за проведение в жизнь политики правительства, некоторые важные решения не могут быть приняты без специального разрешения со стороны парламента.

Исполнительной властью Грузии была разработана концепция национальной безопасности, которая впоследствии была рассмотрена и принята в парламенте страны. Именно на основе указанной концепции и разрабатывались основные направления развития ВС.

В Грузии установилась практика издания т.н. «Белой книги» по вопросам обороны. В ней отражены основные направления развития вооруженных сил, которые были разработаны исполнительной властью (МО Грузии), а затем рассмотрены в парламенте. «Белая книга» представляет собой справочный материал как для государственных структур, так и для общественности, с помощью которого общество контролирует развитие процесса реформирования ВС. Надеемся, что «Белая книга» станет периодическим изданием, отображающим нововведения или изменение основных подходов в сфере развития военно-гражданских отношений.

*Роль парламента.* Важнейшая роль парламента Грузии состояла в создании необходимой законодательной базы для осуществления гражд-

данского контроля. Устранение руководящей роли Коммунистической партии сделало возможным применение новых правил и законов, меняющих характер отчетности военных перед парламентом, президентом и правительством, что позволило сделать военное руководство управляемым деполитизированным институтом, ответственным перед выборными и правительственными органами.

Можно отметить, что напряженная работа по созданию законодательной базы была проведена довольно удачно, вследствие чего удалось принять пакет нормативных актов, регламентирующих основные принципы как становления ВС, так и осуществления соответствующего контроля над ними.

На данном этапе парламент Грузии осуществляет перманентный контроль над МО Грузии. При этом контроль осуществляется как при определении основных принципов развития оборонной политики, так и при рационализации расходов оборонного комплекса, что представляет собой довольно действенный механизм.

*Военнослужащие и политические партии.* При принятии решений в сфере безопасности важно иметь согласие как можно большего числа политических партий. Помимо этого представляется важным и финансовый реализм, поскольку оборона довольно дорогостоящая сфера, а строительство и становление ВС растягиваются на десятки лет. Невозможно менять фундаментальные решения в сфере военного строительства после каждых выборов.

Одним из значимых шагов, предпринятых парламентом Грузии, было преодоление руководящей роли Компартии в ВС. Это действительно означало прекращение влияния партии на военных.

Важным шагом в деполитизации военных было принятие законодательной нормы, согласно которой исключалась возможность вступления военных в какую-либо политическую организацию. Подавляющее большинство военных одобрило подобное решение. Закон запрещает военным участвовать в политической деятельности и вступать в партии в период несения служебных обязанностей, хотя не ограничивается право словесно выражать свои убеждения.

*Роль исполнительной власти в оборонной системе Грузии.* Президент как верховный главнокомандующий занимает особое место в иерархии контрольных механизмов. Он оказывает влияние на вооруженные силы прежде всего через военное ведомство — МО Грузии. Помимо этого, функционирует вспомогательный орган контроля — Военная инспекция, которая подотчетна исключительно президенту страны.

В структуре МО Грузии также существует разделение обязанностей. Министр обороны отвечает за проведение в жизнь оборонной политики, разработанной правительством и одобренной парламентом. При этом политическими вопросами занимается заместитель министра — гражданское лицо, который курирует правовые, договорные и политические службы. Начальник Генерального штаба возглавляет исполнительный орган, ответственный за командование вооруженными силами и их подготовку в мирное время.

*Гражданские лица в Министерстве обороны.* За последнее время в Грузии выросло число гражданских лиц в Министерстве обороны, хотя зачастую гражданские посты занимают лица, недавно снявшие военную форму. С другой стороны, быстро растет число военных, у которых нет большого опыта воинской службы. Достаточно привести хотя бы пример министра обороны, военная карьера которого исчисляется лишь 8–9 годами.

Реалистическая оценка показывает, что гражданские лица составляют не менее четверти персонала МО Грузии. Эти лица играют очень важную роль в осуществлении гражданского контроля.

Естественно, существуют и проблемы: многие офицеры недовольны ростом роли гражданских в военных делах. Они не смогли полностью приспособиться к новой ситуации. Вследствие этого обучение гражданских, занимающихся военными делами, зачастую не считается необходимым. Это ставит их в невыгодное положение при обсуждении военной тематики, в особенности технических вопросов. Отсутствие достаточного количества гражданских специалистов по военным вопросам, а также предпочтение точки зрения военных экспертов и нередкое пренебрежение мнением общественных кругов являются источником противоречия между гражданскими и военными лицами. Поскольку в Грузии уже укоренился принцип гражданского контроля, борьба не ведется открыто, но подобные конфликты создают препятствия развитию сотрудничества гражданских и военных.

*Транспарентность планирования и расхода бюджета обороны.* В советские времена военный бюджет был засекречен. На данном этапе в Грузии военным приходится все более считаться с тем фактом, что они расходуют деньги налогоплательщиков, а следовательно, их действия подлежат общественному контролю.

Следует отметить, что гласность в планировании бюджета, а также в расходах является одним из действенных механизмов контроля. Военные расходы находятся под строгим контролем как правительства, так и парламента страны. Особое влияние уделяется военным заказам, размещен-

ным на гражданских предприятиях, в связи с возможностью злоупотреблений.

*Роль неправительственных структур.* В силу ряда причин общественный престиж военных в Грузии оставляет желать лучшего. Среди таких причин можно выделить следующие:

- неверие в возможность успешной обороны в случае военного нападения извне;
- низкий престиж военной профессии;
- низкая конкурентоспособность военных на рынке труда.

Развитию контактов между военными и гражданским обществом способствуют как многочисленные неправительственные организации, так и службы МО по связям с общественностью. Сотрудники служб по связям с общественностью работают во многих подразделениях оборонного комплекса, они подчинены начальникам соответствующих отделов, а по методике работы — Министерству обороны Грузии. Указанные службы отвечают за связи с местными властями и региональными средствами массовой информации, участвуют в освещении военных учений и различных международных мероприятий.

В настоящее время в Грузии функционируют множество гражданских организаций, неправительственных и некоммерческих структур в военной сфере. Одни из них пытаются защищать социальные интересы бывших военнослужащих, иные ставят перед собой цель способствовать гражданскому контролю над военными со стороны общества, а некоторые пытаются усилить интеграцию Грузии в различные международные системы безопасности.

В целом, можно отметить, что в Грузии становление механизмов демократического гражданского контроля над военной сферой приобрело необратимый характер и продолжает свое развитие.

Безусловно, некоторая напряженность между средствами массовой информации и военными существует, поскольку журналисты зачастую склонны к публикации слишком критической или даже скандальной информации, на что военные отвечают стремлением скрыть некоторые проблемные. Естественно, что такая стратегия военных приводит к повышению внимания СМИ именно к такого рода информации. Нет строгого юридического определения того, что можно считать секретной информацией, и решение о предоставлении информации журналистам зависит обычно от сотрудников министерства. Особо часто в СМИ критически освещаются вопросы, касающиеся военных заказов и расходования бюджета.

*Выводы.* Проблемы преобразований для постсоциалистических стран являются серьезными и неотложными. При этом на примере Грузии можно заключить, что чем меньше страна, тем более трудноразрешимы эти проблемы.

Военные, несмотря на некоторое недовольство, соглашаются с необходимостью гражданского контроля и принимают соответствующие конституционные правила. Наряду с сильной президентской властью сформировался и грузинский парламентаризм, что также является действенным механизмом контроля. Кроме того, военный бюджет стал весомым средством управления и контроля.

Первоначальный этап становления ВС Грузии завершен созданием конституционных рамок деятельности вооруженных сил. Для продолжения процесса на уровне международных норм Грузии требуются высококвалифицированные кадры в области экономики и финансов, а также военного бюджетирования. Имеет смысл перенять опыт западных стран в перспективном планировании правительством военного бюджета на несколько лет вперед, развивать практику детального определения потребностей страны в военной технике и вооружении.

---

## Казахстан

### **Пути реформирования вооруженных сил и повышения статуса военных в обществе**

**Морозов А.А.,**

эксперт Центра внешней политики и анализа (Республика Казахстан)

Сегодняшняя ситуация в Центральной Азии может быть охарактеризована как ожидание вооруженного столкновения. Возможность повторения Баткентских событий 1999 и 2000 г., а также общая нестабильность в регионе вызывают тревогу у правительств, военных аналитиков, о чем свидетельствует содержание проведенных за последнее время «круглых столов», семинаров, совещаний, посвященных проблемам региональной безопасности и распространению религиозного экстремизма. Большинство экспертов сходится во мнении о том, что военные действия в регионе будут иметь продолжение и в нынешнем году.

Конфликт на юге Кыргызской Республики, ситуация в Узбекистане, заставили руководство Центральноазиатского региона обратить серьезное внимание на состояние национальных армий. За последние два года стали набирать реальный темп реформы в Вооруженных силах Республики Казахстан. Выработана военная доктрина республики, которая, по словам президента Н. Назарбаева, призвана обеспечить отход армии Казахстана от «советских стандартов». В июле 2000 г. вышло постановление правительства РК «Об утверждении концепции военной реформы РК и государственной программы военного строительства до 2005 года», 9 февраля нынешнего года состоялось первое Всеармейское совещание, на котором были определены конкретные шаги в реформировании ВС РК.

Военная реформа является неотъемлемой частью процесса преобразований, происходящих в настоящее время в стране практически во всех сферах: политической, социальной, экономической. Ее необходимость объективно обусловлена коренными изменениями, происходящими в геополитическом положении Казахстана, системе взаимоотношений Республики Казахстан со странами ближнего и дальнего зарубежья.

Успех военной реформы в значительной степени зависит от определения ее места в демократических преобразованиях, осуществляемых в государстве в целом.

Политическое и военное руководство страны сформулировало ряд новых подходов к обеспечению военной безопасности государства. Военная безопасность Казахстана не может быть обеспечена только усилиями Министерства обороны. Требуется привлечение и других ведомств, имеющих отношение к проведению уравновешенной военной политики, развитию оборонного промышленного комплекса и военной инфраструктуры государства. Все решения, касающиеся структуры и перспектив развития слагаемых военной безопасности, должны приниматься взаимосвязанно в рамках единого процесса.

Принятие руководящими органами государства планов обеспечения военной безопасности должно быть синхронизировано с утверждением программ их финансирования. Разрыв во времени между этими процессами опасен тем, что установленный уровень финансирования не удовлетворит даже минимальных потребностей обеспечения военной безопасности.

Указом № 417 «О структуре Вооруженных сил Республики Казахстан» от 6 июля 2000 г. в целях укрепления обороноспособности государства была определена дислокация четырех военных округов в пределах границ административно-территориальных единиц Республики Казахстан: Южного, Восточного, Центрального и Западного.

По своему значению на первый план выдвигается Южный военный округ (ЮВО), и сейчас военное руководство большую часть внимания уделяет именно ему. Штаб округа расположен в г. Таразе, недалеко от того места, где сходятся границы трех государств — Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. По словам Н. Назарбаева, Южный военный округ создан не только из-за памятных всем конфликтных событий на юге Узбекистана и Кыргызстана, но и потому, что Казахстан как самостоятельное государство создает свою систему обороны. При этом будут укрепляться и запад, и север, и центр страны. В 2002 г. должна быть завершена делимитация границы с Кыргызстаном, Узбекистаном, Туркменистаном, составляющей более шести тысяч километров. Данный участок границы требует особого контроля из-за возможности появления экстремистов и террористов из Афганистана, беженцев, среди которых могут быть реакционные элементы, а также для противодействия контрабанде и наркотрафику, торговле оружием и живым товаром.

Были внесены некоторые коррективы и в порядок прохождения срочной военной службы. Согласно принятой недавно военной доктрине страны, призывников из северных, восточных и центральных регионов Казах-

стана будут направлять преимущественно в военные части, дислоцированные в Южном военном округе. И наоборот, призывники из южных областей Казахстана для прохождения службы отправятся в другие округа. Другой особенностью является призыв в вооруженные силы молодых офицеров запаса — выпускников военных кафедр ВУЗов. Данные меры призваны качественно улучшить военную подготовку призывников, привить им навыки ведения боя в условиях, близких к реальным. Дело в том, что кадровый офицерский состав казахстанской армии стремительно стареет. Все больше офицеров выходят на пенсию, в отставку, устав от неустроенности, безденежья, покидают службу, многие переселяются в Россию.

В середине февраля 2001 г. стали известны детали доклада Федеральной разведывательной службы (ФРС) Германии, в котором говорилось, в частности, о том, что ситуация в Центральной Азии будет обостряться и, в конечном итоге, перерастет в конфликт, в который окажется вовлеченным и Казахстан. Последние события в Афганистане не могли быть предусмотрены немецкими аналитиками и несколько изменили прогноз, однако военное руководство Казахстана, по всей видимости, не собирается сбрасывать со счетов эту информацию. Опубликование прогнозов ФРС Германии стало дополнительным аргументом в пользу необходимости масштабной акции по укреплению обороноспособности южных границ Казахстана. На юг были перемещены свыше 3 тысяч человек личного состава и более 400 единиц техники, в военных училищах страны состоялись ускоренные выпуски специалистов в области связи и зенитно-ракетного вооружения.

Два года подряд страны Центральноазиатского региона переживают вооруженные конфликты, которые получили название Баткентских войн. Реальную угрозу представляет опасность не только перерастания многолетней нестабильности в Афганистане в большую войну, но и дальнейшее разрастание локальных военных конфликтов. В этом смысле ЮОВО должен стать основным оборонительным рубежом на пути вооруженных бандформирований в случае эскалации афганского конфликта.

Естественно, что меры, принимаемые государством в интересах собственной безопасности, не могут не сказываться на жизненных интересах его отдельных граждан. Каково отношение населения южных регионов Казахстана к процессу укреплению южных рубежей и переходу ряда войск ЮОВО на усиленный вариант несения службы?

Экспертными организациями Казахстана был проведен опрос, целью которого было изучение общественного мнения в отношении конфликтной обстановки и военных мер по ее стабилизации.



При опросе были получены следующие результаты.

Лишь 1,1% опрошенных респондентов сошлись во мнении, что укрепление южных границ Казахстана не является необходимой мерой. Большинство, а именно 66%, согласны с тем, что решение о создании ЮОВО отвечает требованиям безопасности государства. В качестве основных причин, способствующих этому, были выделены две: угроза проникновения боевиков на территорию Казахстана и борьба с контрабандой наркотиков. Данные причины нельзя рассматривать как автономные, так как главной целью, которую преследуют боевики в Центральной Азии, является не создание независимого исламского халифата, как утверждает их официальная пропаганда, а контроль над наркотрафиком, который берет свое начало в Афганистане и далее, через страны Центральноазиатского региона, направляется в Европу.

При этом ожидания населения по отношению к ЮОВО не ограничиваются только лишь защитой от внешних угроз. Также ожидается, что присутствие большого количества военных в регионе окажет профилактическое воздействие на сложившуюся криминогенную ситуацию в южных областях Казахстана. По мнению респондентов, криминализация общества представляет собой серьезную угрозу для стабильности в южном регионе страны. И в этом плане большое значение в поддержке населением военных мер играет стереотип «военных, которые наводят порядок».

Можно говорить о том, что военные структуры пользуются большим доверием со стороны населения, чем остальные силовые структуры: МВД, таможня, налоговая полиция. Отчасти это можно связать с укоренившимся в сознании населения старшего возраста стереотипом о «военной дисциплине».

Однако полученные результаты не могут быть поводом для самоуспокоения. Армия — часть общества, и в ней, как в зеркале, отражаются все те негативные моменты, которые свойственны социуму на данный период времени.

Новые предложения по реформированию и реорганизации вооруженных сил РК, сформулированные министром обороны Сатом Токпакбаевым, заставляют задуматься не только над истинным положением дел в казахстанской армии, но и над перспективой решения поставленных перед ней задач.

Первый вопрос касается проблемы инвентаризации вооружений. Вне всякого сомнения, хороший хозяин обязан вести строгий учет своего имущества. Сегодня, когда «расползание» казахстанского оружия по всему миру стало свершившимся фактом, военные власти вспомнили, что даже ржавая винтовка в умелых руках может принести немало бед. И сегодня, особенно в условиях хронического недофинансирования армии (а

на ее нужды из государственного бюджета выделено чуть более 1% ВВП) одной инвентаризацией проблему не решить. Тем более, когда инвентаризация сопровождается стихийными (или организованными) бедствиями, вроде пожара, который вспыхнул на военных складах в поселке Токрау Карагандинской области Казахстана, когда на воздух взлетели армейские склады с боеприпасами. После этого на состоявшейся 13 октября 2001 г. коллегии Министерства обороны в Алматы обсуждались меры по усилению охраны и обеспечению безопасности хранения оружия, ракет, боеприпасов и взрывчатых веществ в вооруженных силах. Как заявил министр обороны, сегодня для армии это — одна из самых острых и болезненных тем. Причина тому — не только недостаточное финансирование, но и хищения оружия с военных складов самими военными. По мнению министра обороны РК, недоработка должностных лиц привела к ненормальному положению в этом вопросе. Немало фактов, когда военнослужащие сами были замешаны в хищениях. Причем у военной прокуратуры до сих пор нет ответа на вопрос о причинах происшедшего. Естественно, что подобные факты не могут не влиять на образ армии в глазах как населения, в том числе и призывников, так и международного сообщества.

Составными частями военной реформы являются повышение престижа военной службы, создание эффективной системы социальной защиты военнослужащих и членов их семей. Особое значение эти вопросы приобретают в связи с разработкой закона «О военной службе по контракту», уже принятом в нижней палате Парламента.

В целях изыскания новых форм мотивации военнослужащих в настоящее время подготовлен и принят указ президента РК «О совершенствовании системы оплаты труда военнослужащих и работников правоохранительных органов», а также Комплексная информационная программы по улучшению имиджа вооруженных сил и военной профессии.

Исходя из имеющихся экономических условий, для повышения боеготовности вооруженных сил в ходе военной реформы определены следующие приоритеты:

- 1) Создание мобильных вооруженных сил.
- 2) Переход к военно-территориальной структуре и создание органов военно-административного управления — военных округов.
- 3) Проведение серии командно-штабных и войсковых учений, на которых совместно с другими силовыми ведомствами отрабатываются методы борьбы с незаконными вооруженными формированиями, проведения контртеррористических операций.

4) Совершенствование системы комплектования вооруженных сил. В военной доктрине и Концепции военной реформы предусмотрен постепенный переход к комплектованию войсковых формирований по контракту. Однако переход полностью на принцип комплектования вооруженных сил по контрактной системе — задача не простая. Прежде всего, следует учитывать, что на военную службу граждане должны поступать на добровольной основе, а не на основе всеобщей воинской обязанности. Стало быть, профессия военного должна быть морально и материально привлекательной. Другими словами, для перехода на контрактный принцип комплектования вооруженных сил следует решить две основные задачи: первая — экономическое и правовое стимулирование поступления добровольцев на военную службу; вторая — создание современной социально-бытовой инфраструктуры, обеспечивающей нормальное прохождение военной службы.

В общей системе управления должны быть повышены роль младших командиров, их профессионализм и авторитет. Одна из первоочередных задач — формирование нового типа «командиров-лидеров», обладающих высокой общей и военной культурой, способных мыслить нестандартно и принимать самостоятельные решения.

Казахстанская армия начала создаваться в мае 1992 г., поначалу вбрав в себя проблемы Советской Армии. Вскоре армия поглотила часть безработного населения страны. Государство выбрало рыночный путь развития, в то время как армия осталась на прежней экономической базе. Именно в этот период произошли громкие разоблачения злоупотреблений высокопоставленных армейских чиновников, в частности дело генерала Сапсая, в связи с финансовыми злоупотреблениями и незаконной продажей вооружений. Армия захлебывалась в волнах приватизационных процессов и, по сути, была вытеснена из общего процесса реформирования. В результате офицерский состав превратился из элитного слоя в слой финансово несостоятельный, а мечтой подростка призывного возраста стала возможность откупиться от призыва. Исчезли мотивы и стимулы честной воинской службы. Армия как важнейший институт государства утратила престиж. Исчезла идеология военной службы. «От кого защищать государство?», «В чем смысл армейской службы?» — внятных ответов на эти вопросы не было. В результате государственно-политический контроль над армией стал слабеть. Для устранения этих недостатков необходимо решить следующие вопросы взаимодействия армии и общества:

- 1) Создание государственной идеологии воинской службы;
- 2) Определение внутренних и внешних функций армии;

- 3) Налаживание государственно-политического и гражданского контроля над силовой сферой государства;
- 4) Открытость и прозрачность внутриармейских процессов, за исключением специфической военной информации;
- 5) Решение вопросов комплектования армии;
- 6) Улучшение и активизация военно-патриотического воспитания и диалога между обществом и государством по вопросам военной реформы.

Государственная идеология воинской службы должна обосновать позитивные ценности воинской службы, а неизбежные ограничения должны компенсироваться экономическими условиями и престижностью службы. При этом эффективная государственная идеология не может быть разработана внутри военного ведомства, ее необходимо разрабатывать силами широкого экспертного сообщества. Государственная идеология военной службы может появиться только в результате диалога между обществом и государством, она должна строиться на признании внешней и внутренней функций армии и нового класса ее задач.

Одним из результатов военной реформы должно стать глубокое понимание всем личным составом силовых структур государства своей личной ответственности за судьбу Отечества и исключительной необходимости реформированной военной сферы для государства.

## Таджикистан

### Развитие военно-политического сотрудничества Таджикистана

Мадамиджанова З.М.,

заведующая отделом Центра стратегических исследований  
при Президенте Республики Таджикистан

Современный Таджикистан представляет собой относительно небольшое государство и в силу этого во многом зависит от процессов, происходящих в регионе и далеко за его пределами. Таджикистану приходится постоянно находить непростые решения для обеспечения хотя бы относительно стабильной жизни на перекрестке, где сталкиваются интересы крупных мировых держав.

Республика Таджикистан как субъект международного права со дня приобретения суверенитета в соответствии со своей Конституцией и другими законодательными актами осуществляет развитие политического и военного сотрудничества путем заключения международных договоров в области обеспечения национальной безопасности. Проводя миролюбивую политику, Таджикистан уважает суверенитет и независимость других государств, определяет свою внешнюю политику на основе международных норм.

Таджикистан является одним из инициаторов и активных сторонников сближения и сотрудничества в рамках СНГ. Он в соответствии с принципами, закрепленными в его Конституции, в уставе ООН и других международных документах, утверждает приверженность демократическим ценностям, уважению прав человека, равноправию больших и малых народов, содействию их экономическому и социальному развитию.

С распадом СССР рухнула не только централизованная политическая и экономическая система, но и существовавшая модель безопасности. Таджикистан пережил гражданскую войну, которая довела его до экономической разрухи, из которой можно выйти постепенно и только в условиях мира.

Попытки противодействия мирному развитию Таджикистана путем осуществления террористических акций, захваты заложников с целью создания атмосферы страха и нестабильности, контрабанда наркотических средств через границу и территорию Таджикистана и другие подрывные действия, — все это звенья одной цепи: нового перераспределения геополитического пространства. В деле поддержания международного мира и безо-

пасности, урегулирования вооруженного конфликта в Афганистане и регионального сепаратизма в Центральной Азии Таджикистан рассматривает в качестве партнеров все государства СНГ и другие государства, чья политика не наносит ущерба его интересам, не противоречит уставу ООН. Таджикистан, являясь сторонником решения всех споров политическим, мирным путем, путем переговоров, консультаций и взаимопомощи, считает, что насаждение в Афганистане экстремистского режима Талибан, грубо попиравшего права человека, покровительствовавшего терроризму и наркобизнесу, создавало прямую угрозу не только Таджикистану, но и другим соседям: Пакистану, Ирану, Туркменистану, Китаю и другим странам региона.

Таджикистан был и остается сторонником сохранения Афганистана в качестве суверенного независимого, единого государства и поддерживает меры международного сообщества в этом направлении.

Таджикистан сотрудничает с СНГ в соответствии с Договором о коллективной безопасности, подписанным 15 мая 1992 г. в Ташкенте главами государств Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана (к нему впоследствии присоединились Азербайджан, Беларусь и Грузия, а в 1999 г. Грузия, Азербайджан и Узбекистан вышли из договора).

Договор о коллективной безопасности призван обеспечить процессы политической, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и военно-научной интеграций. Он охватывает сферы военного сотрудничества, и в его рамках сделаны определенные шаги по созданию объединенной системы противовоздушной обороны, были достигнуты договоренности по совместной охране государственных границ СНГ. Последнее направление сотрудничества для Таджикистана является приоритетным.

Декларация о всестороннем сотрудничестве Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан, подписанная президентами 12 октября 1998 г., рассматривает обеспечение мира, безопасности и стабильности на региональном и глобальном уровнях в качестве основного условия устойчивого развития и обеспечения безопасности и обороноспособности этих стран.

Подписавшие декларацию Таджикистан, Россия и Узбекистан заявили, что они будут развивать диалог и взаимодействие в области безопасности и обороны на основе принципов равенства, партнерства и взаимной выгоды, совершенствовать сотрудничество в военно-технической сфере на основе отдельных соглашений. Декларация предусматривает углубление взаимодействия в интересах обеспечения международного мира, стабильности и безопасности в региональном и глобальном масштабах, оказание всесторонней поддержки, в первую очередь в вопросах предотвращения угрозы суверенитету и территориальной целостности.

Таджикистан, Россия и Узбекистан неоднократно заявляли, что, взаимодействуя с ООН, ОБСЕ, СНГ, а также другими заинтересованными государствами, в интересах полной политической стабилизации в Республике Таджикистан на основе Общего Соглашения об установлении мира и национального соглашения в этой стране от 27 июня 1997 г. будут содействовать экономическому восстановлению и развитию Республики Таджикистан.

6 марта 1998 г. в Москве были подписаны Соглашения о развитии сотрудничества в области подготовки военных кадров и об организации связи и взаимодействия между вооруженными силами государств СНГ.

Особо нужно отметить роль России в системе безопасности всего Центральноазиатского региона. Россия заинтересована в стабилизации обстановки в регионе, особенно в Таджикистане, так как она составляет с государствами Центральной Азии общую зону безопасности.

Нынешняя граница России отстоит от афганско-таджикской границы на тысячи километров. Но именно Москва выступает основной защитницей и главным гарантом южных границ Содружества.

Геополитическое положение Таджикистана требует установления дружественных и всесторонних отношений с Афганистаном и Китаем, а также с Ираном, Пакистаном и другими мусульманскими странами.

В настоящее время в Таджикистане российская 201-я дивизия и группа пограничных войск выполняют роль гаранта мира не только для Таджикистана, но и для всего региона. Но было время, когда звучали неоднократные заявления руководства и политических деятелей России о том, что российские военные не могут оставаться в Таджикистане до бесконечности и должны будут уйти, так как проводится реформа вооруженных сил и неизбежно изменение статуса 201-й дивизии и погранвойск РФ в Таджикистане. Сегодняшние события в Афганистане показали, что безопасность русского и таджикского народов остается взаимосвязанной.

Одной из важных проблем обеспечения безопасности является проблема управления и взаимоотношения власти с вооруженными силами, адаптации вооруженных сил оппозиции. За годы существования СНГ подписано много документов, регламентирующих общие интересы стран СНГ по вопросам безопасности. С учетом формирования национальных вооруженных сил возникло много проблем в процессе определения квот вооружений и техники, ограничиваемых Договором об обычных вооружениях в Европе, для каждого государства СНГ, территория которого входит в район применения договора. По этой проблеме достигнута договоренность глав государств СНГ и подписано Соглашение о порядке и принципах реализации на территории СНГ Договора об обычных вооруженных силах в Европе.

Прочного мира в пределах СНГ невозможно добиться без устранения причин и истоков недоверия, напряженности и враждебности. Соответственно, и усилия по укреплению безопасности должны прилагаться коллективно, комплексно и параллельно на всех важнейших направлениях военно-политической жизни. Целесообразно ограничить роль военных в гражданских сферах и как можно быстрее установить эффективный гражданский контроль над вооруженными силами, военизированными формированиями, службами внутренней безопасности, разведки, милиции и др.

На встречах глав государств СНГ неоднократно дискутировалась жизнеспособность Содружества. Констатировалось, что СНГ не имело твердо согласованной стратегии дальнейшего развития и переживало кризисные моменты. В частности, интеграционные процессы в военно-политической области проходили неровно и носили в целом декларативный характер. Не был налажен механизм реализации и контроля за исполнением договорных документов и коллективных решений. Спланированные практические мероприятия были растянуты по времени и не имели определяющего характера в обеспечении коллективной безопасности. Не были разработаны программы военно-технического и военно-экологического сотрудничества. Требуется доработки система межгосударственных органов. Не был отработан порядок принятия практических мер, адекватных изменениям военно-политической обстановки, включая механизм реализации коллективных решений о применении сил и средств системы коллективной безопасности. Решение указанных проблем является одним из важных аспектов военно-политического сотрудничества между государствами СНГ.

Важным событием для народов Центральной Азии стало создание «Шанхайской пятерки», куда вошли Таджикистан, Россия, Кыргызстан, Казахстан и Китай, а позже и Узбекистан. Таджикистан принял активное участие в работе встреч, проводимых на протяжении пяти лет в Алматы (1998 г.), Бишкеке (1999 г.), и Душанбе (2000 г.). При создании этого союза в Шанхае было подписано Соглашение об укреплении доверия в военной области в районе границы. Таким образом, было положено начало становлению механизма многостороннего диалога. «Шанхайская пятерка» продемонстрировала мировому сообществу образец добрососедства и действенного сотрудничества в различных областях, взаимоуважения и взаимодоверия между государствами, которые принадлежат к разным цивилизациям и являются носителями разных культурных традиций. Данный союз положил начало новой региональной организации многостороннего сотрудничества — Шанхайской Организации Сотрудничества. Цели и задачи Шанхайской Организации Сотрудничества охватывают важные сферы жизнедеятельности ее государств-участников. Обеспечение



региональной безопасности является одним из приоритетных направлений сотрудничества в рамках этой организации, чему Республика Таджикистан придает исключительно важное значение. На одной из встреч «Шанхайской пятёрки» президент Республики Таджикистан отметил: «Не секрет, что безопасность Центральноазиатского региона во многом оказалась в прямой зависимости от ситуации в Афганистане и от решения хронической афганской проблемы, которая давно уже перестала быть региональной». События в Афганистане, действия антитеррористической коалиции пока не смогли обеспечить устойчивый мир и стабильность.

Таджикистан так же, как все миролюбивые народы мира, выразил искреннее соболезнование всему американскому народу по поводу террористических актов в сентябре 2001 г. и гибели ни в чем неповинных людей. Террористы, совершившие нападение на США, метили в одну страну, а ранили весь мир. Сегодня мы должны признать, что существует общий враг для всех обществ. Этот враг не должен определяться на основе религиозного или национального признаков. Ни один народ, ни один регион и ни одна религия не должны быть объектом осуждения, нападения или целью для нанесения удара путем террористических актов отдельных лиц. Таджикистан присоединился ко всем антитеррористическим действиям, он открыт для сотрудничества в таких действиях со всеми странами мира. Нужна широкая координация усилий в борьбе с международным терроризмом. Совсем недавно, 1–2 октября 2001 г., в Душанбе состоялось заседание Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств-участников СНГ. На нем согласованы вопросы координации взаимодействия со специальными службами государств, не входящих в СНГ, в сфере борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма. Принята межгосударственная программа совместных мер по борьбе с преступностью на период до 2003 г. Особое внимание участники заседания уделили вопросам координации контрразведывательной деятельности, совершенствованию обмена информацией в области военно-технического сотрудничества и обеспечению экологической безопасности государств Содружества в сфере транспортировки токсичных, радиоактивных, ядовитых веществ.

Таким образом, в настоящее время Таджикистан, осуществляя политику, направленную на укрепление мира и безопасности, содействуя решению международных и региональных проблем безопасности, четче обозначает свое место в мировом сообществе. Внутренняя и внешняя политика в Таджикистане свободна от однобокой ориентации. В военно-политическом аспекте Таджикистан вносит свой вклад в создаваемый международными усилиями механизм взаимодействия, сотрудничества и партнерства.

Раздел 3.  
**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ  
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГРАЖДАНСКОГО  
КОНТРОЛЯ НАД ВОЕННОЙ СФЕРОЙ**

---

**Модели гражданского контроля над военной  
сферой в США, Великобритании,  
Японии, ФРГ, Франции**

**Кулаков А.А.,**

старший офицер Главного оперативного управления Генерального штаба ВС РФ, подполковник

**В** данном обзоре проводится сравнительный анализ базовых принципов организации военной сферы, военно-гражданских отношений и некоторых механизмов гражданского контроля над военной организацией государства на опыте ряда ведущих зарубежных стран. Материалы обзора, как представляется, могут помочь при изучении военно-гражданских отношений в России и новых независимых государствах СНГ, а также при их практическом реформировании.

«Американская» модель гражданского контроля. По Конституции США верховным главнокомандующим вооруженными силами является президент страны, который осуществляет общее руководство ими через Совет национальной безопасности и Министерство обороны, а оперативное руководство и управление — через Объединенный Комитет начальников штабов, штабы объединенных и специальных командований. Комплектование личного состава вооруженных сил осуществляется по добровольному принципу вербовки и заключения индивидуальных контрактов.

В целом президент США полномочен принимать по вооруженным силам такие решения, как размещение частей и осуществление военных операций, но его власть ограничена в ряде вопросов. Во-первых, только конгресс имеет право объявить войну. Во-вторых, президент США может размещать армейские части и начинать военные действия, но по закону о военных полномочиях Конгресс должен одобрить любое долгосрочное использование вооруженных сил.

В-третьих, только Конгресс имеет право разрешить повышение налогов и расходы из государственных фондов на армию. Исполнительная власть должна работать в рамках бюджета, установленного законодательной ветвью. В-четвертых, только Конгресс имеет право одобрить предложенные гражданские кандидатуры на высокие посты в Министерстве обороны и военные кандидатуры на должности, составляющие высшее командование. В-пятых, Конгресс имеет полномочия влиять на принятие военных решений, потребовав изменения в организационных структурах и процедурах. И, наконец, Верховный суд США имеет право аннулировать любые действия президента, включая те, которые касаются вооруженных сил, объявив их неконституционными.

Гражданский контроль над армией осуществляется и представителями исполнительной власти США. В принятии решений, относящихся к сфере государственной обороны и использования армии, президент и назначаемый им министр обороны имеют решающее слово, но они полагаются на многочисленных советников и значительный по составу Совет национальной безопасности (СНБ), который является главным совещательным органом для рассмотрения вопросов, касающихся государственной безопасности и требующих принятия решения президентом. Обязательными членами СНБ являются: президент, вице-президент, государственный секретарь и министр обороны. Из числа других членов совета в роли советников могут выступать: председатель Объединенного комитета начальников штабов, директор ЦРУ и другие официальные лица исполнительной ветви власти, которые могут приглашаться президентом.

Законодательная власть Соединенных Штатов также имеет полномочия в военной сфере. Статья 1, пункт 8 Конституции США гласит: «Конгресс имеет полномочия обеспечивать общую оборону... объявлять войну... организовывать и обеспечивать поддержку армии, при этом денежные ассигнования на эти цели не могут выделяться на срок больший, чем два года; содержать и обеспечивать поддержкой военно-морской флот; составлять законы для правительства и предписания для сухопутных и военно-морских сил...»

Отдельно скажем о финансовых средствах армии США. Конгресс контролирует военный бюджет по 800 статьям. Парламентарии изрядно прибавляют работы чиновникам из Министерства обороны, которые каждый день получают более 400 письменных запросов и выдают 2 500 телефонных справок по требованиям конгрессменов и сотрудников их аппаратов. За год эти цифры соответственно составляют 120 тысяч и 160 тысяч. Министерство обороны должно представлять в Конгресс ежегодно 3 обширных доклада по вопросам оборонной и военно-экономической политики. Кроме того, финансовая деятельность Пентагона находится под

неусыпным надзором Главного контрольно-финансового управления Конгресса, регулярно проводящего аудиторские проверки в военном ведомстве.

Судебная ветвь власти может оказывать влияние на армию различными способами. Во-первых, Верховный суд может заслушивать непосредственные апелляции от Военно-апелляционного суда США по уголовным делам. Во-вторых, в окружные суды могут подаваться иски против правительства США и Вооруженных сил США за правонарушения в отношении граждан. В-третьих, суды интерпретируют законы, принятые Конгрессом, и выносят решения, требующие от армии выполнять законы в соответствии с интерпретацией судов. И, в-четвертых, суды имеют конституционные полномочия разрешать любые споры по разделению власти между исполнительной и законодательной ветвями в отношении использования армии.

Говоря об общественном гражданском контроле в Соединенных Штатах, необходимо отметить укрепление позиций роли общественного мнения в военном вопросе и специальных программ социализации армии. В стране возникло много массовых общественных организаций граждан, отстаивающих экономические и политические права «гражданина в погонах», которые требуют расширения льгот по медицинскому, жилищному, пенсионному и другим видам социального обеспечения. Переход в 70-е годы на контрактную основу привлек в армию прежде всего тех, кто вследствие низкого уровня образования и слабой материальной обеспеченности не имел равной с другими сверстниками перспективы в гражданской сфере. Все это потребовало введения в 80–90-е годы различных программ. В Вооруженных силах США введены офицерские должности (с полкового уровня и выше), в обязанности которых входят вопросы соблюдения прав «гражданина в погонах». При этом «офицер по вопросам равных возможностей» отвечает и за разрешение возможных расовых и межнациональных конфликтов в части. Обеспечена возможность для военнослужащего продолжить гражданское образование не только после, но и в период воинской службы.

Нормативно-правовая база использования армии США во внутригосударственных кризисных ситуациях базируется на политической установке о том, что вооруженные силы — опора гражданской политической власти в правовом демократическом государстве. Использование военных структур во внутренних кризисных ситуациях (подавление гражданских беспорядков, ликвидация последствий стихийных бедствий, технологических аварий и катастроф, а также предотвращение или возмещение экологического ущерба) базируется на ряде общих законодательных положений, регламентирующих любое применение армии США внутри

страны. Данные положения закреплены в Конституции США, Своде законов США, Своде федеральных законоположений и конкретизированы в ряде подзаконных актов, прежде всего Министерства обороны и министерств видов ВС. Полномочия президента по использованию военных структур внутри страны, прежде всего для подавления гражданских беспорядков, детализированы в титуле 10 «Вооруженные силы» Свода законов США.

Одним из наиболее важных законодательных актов в рассматриваемой области является «Закон об использовании вооруженных сил против гражданских беспорядков» (титул 18 Свода законов США). Этот закон запрещает оказание любого содействия со стороны армии гражданским властям в их усилиях по восстановлению и поддержанию законности и правопорядка, выходящего за рамки Конституции.

Внутригосударственное использование армии США нашло отражение в уставах и наставлениях (специальные уставы FM 100-19, FM 7-10 «Внутригосударственные операции», FM 19-15 «Гражданские беспорядки»)<sup>1</sup>. Операции, планируемые в соответствии с этими уставами, объединяют действия вооруженных сил по ликвидации беспорядков, от неуправляемых демонстраций до бунтов.

«Британская» модель гражданского контроля. В соответствии с существующим в стране законодательством верховным главнокомандующим вооруженными силами страны является король (королева). Фактически же разработку военной политики, основных направлений строительства вооруженных сил и подготовку страны к войне осуществляет Комитет обороны во главе с премьер-министром. В военное время Комитет обороны осуществляет общее руководство армией. Комитет обороны является коллегиальным органом, в который входят премьер-министр (председатель) и министры: обороны, иностранных дел, внутренних дел, финансов, промышленности, торговли. Министерство обороны в соответствии с директивами Кабинета министров и Комитета обороны осуществляет непосредственное руководство армией, проводит все мероприятия по их строительству, организации, вооружению и материально-техническому обеспечению. Вооруженные силы Великобритании комплектуются на добровольной основе за счет вербовки добровольцев по контрактам.

В Великобритании важнейший инструмент гражданского контроля — формирование бюджетных статей — является почти полной прерогативой правительства. Палата лордов вообще не имеет бюджетных прав, а возможности палаты общин не позволяют вносить какие-либо крупные изменения в военные программы. Исключения составляют парламента-

<sup>1</sup> Печуров С.Л. Вооруженные силы США в решении внутригосударственных проблем // Военная мысль. — 1995. №1. — С. 74-77.

рии, одновременно являющиеся и членами Кабинета министров. Комиссия по вопросам обороны палаты общин в основном занимается общими вопросами военной политики и долгосрочными военными программами. Эффективность расходования средств, выделяемых на военные цели, анализируется Комиссией по государственным счетам. Когда стоимость разработки новой системы оружия превышает 12 млн. фунтов стерлингов или когда общие расходы на производство вооружений и военной техники больше 25 млн., требуется обязательное согласие Министерства финансов. Обсуждение особо крупных военных программ проходит на заседаниях Комиссии по политике в области оснащения с привлечением представителей различных министерств и ведомств. Проекты расходов военного ведомства в палату общин представляет министр обороны, который докладывает парламентариям об изменениях в военной политике, перспективах развития и технического оснащения вооруженных сил. Палата общин голосованием утверждает всю сумму военного бюджета. Последующее утверждение палатой лордов и подписание его королевой являются больше данью английским традициям, нежели юридической необходимостью.

«Японская» модель гражданского контроля включает Совет национальной безопасности, Управление национальной обороны (УНО) и Объединенный Комитет начальников штабов. Возглавляет эту систему верховный главнокомандующий Японии, согласно законодательству — это премьер-министр. Законом оговорено, что премьер-министр обязан представлять отданные им распоряжения силам самообороны на утверждение парламента. Силы самообороны включают: сухопутные силы, ВВС и ВМС. Комплектование армии личным составом осуществляется по добровольному принципу на основе подписания контракта.

Эффективность и антимилитаристский характер современной системы гражданского контроля в Японии непосредственным образом связаны с национальными особенностями ее организации. В наиболее общем виде эти особенности можно определить как установление приоритета, исходя из исторического прошлого страны, гражданского общества не только в отношениях между военной и гражданской сферами, но и в самой военной сфере. Так, вместо обычного для многих государств Министерства обороны непосредственное руководство японскими Вооруженными силами осуществляет УНО, которое в японском механизме принятия политических решений занимает место всего лишь одного из органов Канцелярии премьер-министра. По этой причине начальник УНО не имеет юридических полномочий для заключения межправительственных соглашений в военной области. Гражданские лица занимают все высшие руководящие должности аппарата УНО. Ни одного военного нет и в составе высших совеща-

тельных и консультативных органов при премьер-министре Японии по вопросам оборонной политики и обеспечения национальной безопасности, как и в Совете национальной безопасности.

Общественный гражданский контроль в Японии связан с острой внутриполитической борьбой по вопросу о месте армии в структуре политической власти. Каждая из политических партий и наиболее крупных и влиятельных общественных организаций стремится определить свое отношение к «силам самообороны», а по мере возрастания значения военного фактора во внешней и внутренней политике Японии еще и разрабатывать собственные предложения в сфере военной политики.

Наиболее активно военными вопросами занимается Либерально-демократическая партия (ЛДП). В ее составе имеются три комитета, занимающиеся различными военными проблемами (Комитет по вопросам безопасности, исследовательский комитет, Комитет по пересмотру Конституции). Наибольшим влиянием при решении военных вопросов обладает Комитет по вопросам безопасности, а в нем — подкомитет по «оборонному обеспечению», которые возглавляются обычно бывшими начальниками военного ведомства. Параллельно с выдвинутой в стране концепцией «Комплексного обеспечения безопасности» ЛДП разработала специальное законодательство на случай «чрезвычайных обстоятельств», где фактически подтверждена стабилизирующая роль армии в поддержании политической стабильности и обозначен механизм ее внутреннего использования.

Попытки ЛДП провести свое законодательство в 80-х и 90-х годах и ограничить гражданский (прежде всего, парламентский) контроль провалились. Оппозиционные партии воспрепятствовали намерениям определенной части политического руководства страны и сил самообороны Японии вывести вопросы обеспечения безопасности страны и сил самообороны Японии из-под контроля парламента. Свидетельством этого можно считать позицию, изложенную в одной из «Белых книг по вопросам обороны», которые ежегодно в течение двух последних десятилетий выпускает японское военное ведомство: «Япония в результате серьезного анализа всей совокупности событий накануне и в годы Второй мировой войны создала собственную систему строгого гражданского контроля по образцу тех, которые уже существовали в других демократических государствах»<sup>2</sup>.

«Немецкая» модель гражданского контроля. Верховным главнокомандующим вооруженными силами в военное время является канцлер Германии. В мирное время общее руководство вооруженными силами

<sup>2</sup> Белая книга по вопросам обороны. — Токио: Асагумо симбунся, 1997. — С. 6.

осуществляет министр обороны (гражданское лицо). Он назначается президентом по предложению федерального канцлера. Решение о назначении министра обороны утверждается бундестагом. Основными органами высшего военного управления являются Федеральный совет безопасности и Министерство обороны. В состав вооруженных сил (бундесвер) входят: сухопутные силы, военно-воздушные силы и военно-морские силы. Комплектование бундесвера личным составом осуществляется на основе закона о воинской обязанности.

Закон от 21 июля 1956 г. ввел в ФРГ всеобщую воинскую обязанность, детали которой в настоящее время регулируются законом от 7 ноября 1977 г. и законом от 29 ноября 1985 г.<sup>3</sup>

На основе главы X(a), введенной в Конституцию Германии в 1968 г., в случае «состояния обороны» военным нуждам будет подчинен весь конституционный механизм, включая парламентские, правительственные, судебные органы, а также власти земель. Но для вмешательства армии во внутренние дела согласно «чрезвычайному законодательству» вовсе не обязательна ситуация военной опасности. Статьи 35, 87(a) и 91 в новой редакции разрешают использование бундесвера в условиях «внутреннего чрезвычайного положения»: при возникновении напряженности или для защиты от опасности, угрожающей существованию или основам свободного демократического строя федерации или одной из земель, а также для борьбы со стихийными бедствиями и несчастными случаями.

Перечень оснований для вмешательства бундесвера во внутренние осложнения и конфликты в Германии таков, что обосновывает действия властей в любом удобном для них случае. Еще в период обсуждения проекта этих законодательных новшеств К.Ясперс отмечал: «Бундесвер во внутренней политике может стать опасностью для свободы и демократии. Он является единственным орудием насилия, с которым не выдерживает сравнения такой инструмент насилия, как полиция»<sup>4</sup>

Ядром немецкой системы гражданского контроля над армией является парламентский контроль над бундесвером. Парламентарии Германии один раз в год знакомятся с «Планом бундесвера», в котором содержатся основные направления военного строительства, сведения о закупаемых системах вооружений. В процессе парламентских слушаний министр обороны должен представить депутатам четкий, аргументированный доклад, обосновывающий необходимость принятия проекта военного бюджета, отвечающего всем требованиям военной политики государства и затрачиваемых на него финансовых средств. Специальная комиссия парламента контролирует военный бюджет и на этапе его реализации, осуществляя плановые ревизии

<sup>3</sup> Bundesgesetzblatt. - 1956. — S. 449; Ibid. — 1977. — S. 202; JPW-Berichte. — 1986. №6. — S. 57.

<sup>4</sup> Цит. по: Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ — М., 1988. — С. 184.



и заслушивая в парламенте (по необходимости) военное руководство бундесвера по реализации конкретных военных программ.

«Немецкая» модель демократического контроля отличается прежде всего тем, что в дополнение к законодательным правам парламента установлен специальный институт уполномоченного бундестага вооруженных сил. Он избирается парламентом сроком на 5 лет и подчиняется только бундестагу, обладая большими полномочиями.

Права и обязанности основного защитника немецких военнослужащих определены специальным законом, принятым в 1957 г. Уполномоченный бундестага осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод военнослужащих и выполнением принципов «внутреннего руководства» (системы воспитания военнослужащих ФРГ). Солдаты и офицеры бундесвера имеют право напрямую, минуя своих непосредственных начальников, обращаться к уполномоченному бундестага по делам вооруженных сил с жалобами об ущемлении своих прав. Ежегодно этим правом пользуются не менее 10 тыс. военнослужащих. К уполномоченному обращаются только персонально, коллективные жалобы запрещены, анонимные сведения не рассматриваются. Командование не имеет права притеснять солдат и офицеров, обратившихся к уполномоченному. Для выполнения своих обязанностей уполномоченный наделен значительными правами. Он имеет право получить любую интересующую его информацию в воинских частях и учреждениях. Отказ обосновывает лично министр обороны. Министр обороны обязан также незамедлительно информировать уполномоченного обо всех происшествиях в войсках. Уполномоченный бундестага по делам вооруженных сил может совершать внезапные инспекторские поездки в любую воинскую часть или учреждение. Ежегодно уполномоченный выступает с докладом в бундестаге о положении дел в армии.

Министр обороны — гражданское лицо, а его заместители и другие армейские руководители — военные. Наконец, в ФРГ популярно определение военнослужащих как «граждан в военной форме». Им гарантированы равные права, в том числе разрешается и вступление в политические партии (при этом запрещается действовать в интересах партии на службе), участие в политических мероприятиях во внеслужебное время. Не допускаются агитация, политические речи, распространение печатных материалов, совмещение службы с депутатской деятельностью.

«Французская» модель гражданского контроля. Согласно Конституции Франции верховным главнокомандующим вооруженными силами является президент страны. Общее руководство подготовкой страны к войне и вооруженными силами он осуществляет через Высший совет обороны, премьер-министра и министра обороны. Вооруженные силы Франции состоят из сухопутных войск, военно-воздушных сил, военно-морских

сил, а также военной жандармерии. Комплектование армии личным составом осуществляется на основе закона о всеобщей национальной повинности.

Парламент Французской Республики рассматривает и утверждает представляемую правительством пятилетнюю программу военного строительства, а также составляемые на ежегодной основе проекты военных бюджетов. Законодательные права французского парламента в военно-финансовой сфере схожи с полномочиями Конгресса США, но сам бюджетный процесс находится целиком под контролем Министерства экономики и финансов, и глава этого ведомства устанавливает его размеры. Общая сумма расходов французского военного ведомства утверждается последовательным голосованием в нижней и верхней палатах парламента и оформляется в виде приложения к общему бюджету страны.

Во Франции система гражданского контроля допускает острую борьбу политических партий за влияние на армию. Это объясняется традиционным ее местом в обществе как «особой силы», способной оказать решающее воздействие на ход событий. С другой стороны, французская армия, включая служащих и членов их семей, — это около миллиона избирателей. Их голоса вполне могут повлиять на стремление политических организаций закрепить и усилить свои позиции в вооруженных силах, оказать влияние на военнослужащих через государственный аппарат, командование, всевозможные общественные организации и союзы, личные контакты.

Одна из важных особенностей французской системы гражданского контроля состоит в том, что влияние гражданского общества на армию традиционно осуществляется на местном уровне. Эту работу активно ведут представители партий («нотабли») — мэры, генеральные советники департаментов, муниципальные советники, адвокаты, врачи, бизнесмены, пользующиеся заметным влиянием и авторитетом среди населения и военнослужащих. Наряду с этим каждая партия имеет собственные органы, специально занимающиеся военными вопросами и связями с вооруженными силами: это Комиссия по вопросам обороны Объединения в поддержку республики, Секретариат внешней политики и обороны Французской социалистической партии, ответственные за вопросы обороны Союза за французскую демократию.

Военнослужащим французской армии Дисциплинарный устав запрещает вступать в политические партии, членство в них на период службы прерывается. Они не имеют права участвовать во «всяких действиях, сопровождаемых философской, религиозной, политической или профсоюзной пропагандой».

Свое влияние на военные структуры Франции оказывают и различного рода полуофициальные гражданские организации, ассоциации, коми-

теты и комиссии, которые прямо или косвенно действуют под руководством политических партий. В частности, в качестве «консультативного» органа при Министерстве обороны по сей день функционирует Комиссия «Вооруженные силы — молодежь». Она была создана для того, чтобы способствовать диалогу между военнослужащими и молодежью, и включала представителей 36 молодежных организаций. В настоящее время количество таких общественных организаций доходит до 40, среди них: организации «студентов-либералов», «католической рабочей молодежи», «французских скаутов» и т.д. На заседаниях комиссии рассматриваются планы проведения различных пропагандистских кампаний, разрабатываются рекомендации по содержанию воинской службы, обсуждаются проблемы, связанные с неграмотностью, наркоманией, алкоголизмом. В частности, по ее предложению в последние годы были созданы «военные бюро информации» в университетах, среди призывников распространена брошюра «Французы, это ваша армия!», были внесены изменения в преамбулы Дисциплинарного устава, раскрывающие демократическую направленность армий и общую организацию обороны Франции. Комиссия «Вооруженные силы — молодежь» организует также многочисленные мероприятия с участием солдат и членов молодежных организаций различной политической направленности.

Наиболее эффективным каналом общественного гражданского контроля следует считать аппарат Службы информации и общественных отношений Вооруженных сил Франции (СИРПА). Входящие в его состав отделы по связям с прессой, телевидением, радиовещанием, кинематографом, отдел «армия — нация» находятся в постоянном контакте с представителями политических партий, общественных движений и организаций. Их рекомендации и советы находят свое отражение в директивах, инструкциях, направляемых в войска. СИРПА организует поездки в части представителей партий и объединений, ученых и журналистов.

---

## Федеративная Республика Германия

### Роль различных институтов в обеспечении гласности, открытости и подотчетности в процессе реформирования и деятельности вооруженных сил

Геншель Д.,  
генерал-лейтенант бундесвера (в отст.)

**П**роблема военно-гражданских отношений одинаково важна как для развитых демократий, так и для стран, находящихся на переходном этапе к демократии. Как в тех, так и в других странах военно-гражданские отношения претерпевают изменения в зависимости от меняющейся политической обстановки.

В Германии с уважением и интересом наблюдают за усилиями России и стран СНГ по реформированию своих вооруженных сил.

В исследовании проблемы военно-гражданских отношений следует опираться на «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», принятый ОБСЕ и устанавливающий основные принципы взаимоотношений в этой области между государствами и внутри самих государств.

*Транспарентность и подотчетность* представляют собой основные институциональные гарантии существования и развития открытого, плюралистического, гражданского демократического общества. При этом следует различать так называемые «горизонтальную» подотчетность власти, в особенности ее исполнительного крыла, и «вертикальную» подотчетность тех, кому делегированы властные полномочия и ответственность.

Уровень транспарентности и подотчетности находится в прямой зависимости от состояния правовой сферы в стране в целом, от степени готовности гражданского общества уважать закон и от соблюдения основных демократических свобод.

В свою очередь эти свободы «работают» при наличии выборных, ответственных и контролируемых политических руководителей. В этом необходимое условие внутренней стабильности и безопасности общества.

В Германии с помощью занявших ее в ходе Второй мировой войны демократических держав было установлено функционирующее демократическое общество.

Его основы были заложены до начала создания вооруженных сил. И только спустя десять лет появились первые армейские подразделения новой германской армии и первые курсанты военных училищ.

Потребовались острые дискуссии, результатом которых явилось понимание необходимости интегрирования этих вновь созданных вооруженных сил в ткань развивающегося демократического общества. Такое интегрирование рассматривалось как необходимое условие невозврата к трагическим урокам прошлого, к политическим и уголовным преступлениям, которые отличали прежний вермахт. Создание бундесвера основывалось на осознании того, что демократия и ее базовые ценности могут быть успешно защищены вооруженными силами, убежденными в правоте этих ценностей.

Мы верим, что от гражданина можно ожидать преданного служения, готовности отдать свою жизнь за демократию и ее идеалы только, если он сам разделяет демократические ценности и нормы и следует этим нормам сам, находясь как на военной службе, так и в повседневной жизни.

Принципиальным является то, что мы стараемся рассматривать отдельно взятого солдата — будь то призывник или волонтер, рядовой или генерал — как «гражданина в военной форме».

Более того, с самого начала создания германских Вооруженных сил мы исходили из убеждения, что подобная интеграция военной сферы в ткань общества, одинаковость ценностей внутри армии и вне ее не только не наносят ущерба уровню профессионализма и военной выучке, но, напротив, являются условием высокой военной эффективности и надежности.

Особенности, характерные для воинской службы и имеющие своим следствием некоторое отступление от общепринятых «гражданских» норм, должны быть юридически закреплены.

В Конституции страны прописаны положения, которые прямо или косвенно требуют транспарентности и подотчетности германских Вооруженных сил. Прежде всего, в статье 87а указывается, что формированием вооруженных сил занимается правительство и что их численный состав и основы организационной структуры должны быть отражены в законе о принятии ежегодного бюджета страны.

В соответствии со статьей 42 для утверждения оборонного бюджета необходимо проведение открытых парламентских слушаний.

Статья 82 предусматривает публикацию ратифицированных законов в специальном издании, доступном общественности.

К военному бюджету имеет также прямое отношение статья 87в, предусматривающая, что финансовая деятельность в вооруженных силах осуществляется независимой гражданской организацией с прямым подчинением Министру обороны соответствующих подразделений, включая Бюд-

жетно-финансовое управление Минобороны.

Статья 42 наделяет парламент и его специализированные комитеты правом вызывать для отчета любого из федеральных министров.

Это положение важно с точки зрения соблюдения статьи 45а, которая предусматривает обязательное создание комитетов по иностранным делам и обороне. Бундестаг наделен свободой создавать или не создавать любые профильные комитеты, но эти оба должны быть воссозданы в начале каждого нового законодательного периода. Комитет по обороне при этом наделяется функциями расследования и в случае, если за это решение проголосует четверть его состава, в праве подвергнуть конкретные события или случаи, имеющие отношение к вооруженным силам, процедуре парламентского разбирательства.

С точки зрения внутренней жизни в вооруженных силах особую важность представляет статья 1 Основного закона, которая провозглашает незыблемость достоинства личности.

Надлежащий парламентский и юридический контроль за положением дел в вооруженных силах был бы значительно ослаблен, если вообще возможен, без эффективного функционирования института омбудсмена (уполномоченного по правам человека) — комиссара по делам вооруженных сил, кандидатура которого утверждается парламентом.

Его мандат и функции четко прописаны в статье 45в Конституции. Они, в частности, предусматривают «обеспечение основных прав персонала вооруженных сил и... оказание содействия бундестагу в осуществлении парламентского контроля за состоянием дел в вооруженных силах». При этом следует признать, что осуществление этой контрольной деятельности не всегда сопряжено с приятными для вооруженных сил выводами.

Кстати, в положениях о деятельности Конституционного суда четко указано, что «...в демократическом обществе представляется важным обеспечить понимание непопулярных, но, тем не менее, необходимых мер... Задачей правительства, а также обязанностью его ведомств является поддержание базового консенсуса среди граждан по вопросам обеспечения общественного порядка, предусмотренного Основным законом».

Для германской армии в практическом плане это может означать следующее. Прежде всего, это т.н. «горизонтальный» парламентский контроль и подотчетность парламенту, которые осуществляются путем персональной ответственности министра обороны перед парламентом. При этом министр обязан лично присутствовать на соответствующих парламентских слушаниях тогда, когда это будет сочтено необходимым Комитетом по обороне. Являясь верховным главнокомандующим, министр обороны персонально и полностью отвечает за состояние дел в вооруженных силах, включая результаты административного управления ими, т. е.

чисто «гражданскую» составляющую работы министерства.

Парламентский контроль над военной сферой осуществляется Комитетом по делам вооруженных сил бундестага, который ответственен за проведение необходимых расследований. В конкретном плане эти функции осуществляются с помощью парламентского комиссара по делам вооруженных сил — омбудсмана, наделяемого широкими полномочиями.

От вооруженных сил ожидается регулярное информирование общественности о положении дел в армии. В свою очередь, общественность и средства массовой информации оставляют за собой право запрашивать подобные сведения.

Таким образом, моральная, юридическая, политическая и организационная открытость вооруженных сил и их подотчетность вышестоящим органам, политическому руководству, парламенту фактически делают их подотчетными всему немецкому народу, налогоплательщикам.

В целом мы в праве сделать вывод о том, что транспарентность и подотчетность вооруженных сил представляют собой необходимое условие функционирования демократического общества.

Другим компонентом, обеспечивающим демократический характер функционирования вооруженных сил, является *процесс планирования и формирования оборонного бюджета*.

На процесс формирования оборонного бюджета в полной мере распространяются принципы транспарентности и подотчетности.

Формирование оборонного бюджета представляет собой часть более широкого циклического процесса — утверждения национального бюджета — и напрямую зависит от финансового состояния государства.

В свою очередь определение факторов развития вооруженных сил, необходимых финансовых средств диктуется соображениями политического порядка, основанными на принятой концепции национальной безопасности.

Правительство обеспечивает выработку долгосрочного стратегического видения в области национальной безопасности, предусматривающего, в частности, участие вооруженных сил в миссиях по поддержанию мира и в боевых действиях в военный период. Естественно, эти серьезные решения должны получить одобрение в парламенте.

На основе принятых решений происходит расчет использования финансовых средств. Министр обороны отвечает за подготовку необходимого финансового плана развития и функционирования вооруженных сил, основанного на более широком плане развития силовых ведомств.

Процесс формирования военного бюджета и механизм использования денежных средств, предназначенных для обороны, жестко регулируются системой регулярной подотчетности. Все участники, включая гражданских

и военных, вовлеченные в процесс развития вооруженных сил, должны отвечать определенным требованиям. Они должны обладать определенной суммой знаний относительно задач национальной безопасности и целей в области обеспечения обороноспособности, необходимых для этого средств и структур, а также связанных с этим процессов и функций.

Финансовая подотчетность — необходимое условие функционирования вооруженных сил в условиях демократического общества, требующее регулярного, а иногда и оперативного «вызова на ковер» министра обороны в зависимости от складывающейся ситуации. К примеру, хорошо известен случай нецелевого использования министром обороны Германии официальных самолетов для частных целей, что заставило специально созданную парламентскую комиссию провести необходимое расследование.

Подотчетность вооруженных сил может быть проиллюстрирована на примере положений основного закона солдата — устава, в котором четко указано, что вышестоящий начальник несет ответственность за отданные приказы, имеющие в себе признаки состава преступления. Это положение было введено во избежание беззакония, которое было свойственно периоду третьего рейха.

Что касается роли парламентского комиссара, то его функции основаны одновременно на принципах как транспарентности, так и подотчетности. Каждый военнослужащий может обратиться с петицией к омбудсмену с конкретным указанием злоупотреблений или нарушения своих прав, в которых он обвиняет своих командиров. Причем это может быть сделано без информирования своих непосредственных начальников. В свою очередь омбудсмен после проведения соответствующего расследования обязан проинформировать заявителя о его результатах.

Соответствующие подразделения в армии получают копию результатов проведенного расследования с выводами и рекомендациями. Одновременно омбудсмен обязан на регулярной основе информировать парламент о результатах проведенных расследований. При этом ежегодный доклад омбудсмена парламенту содержит не только анализ конкретных расследований, но и общего состояния дел в армии и условий службы военнослужащих.

Важнейшим элементом взаимоотношений между гражданской и военной сферами в демократическом обществе являются *отношения вооруженных сил с общественностью*.

Еще со времен драматической военной реформы, осуществленной шестидесятью лет назад в Германии и получившей название «INNERE FUHRUNG» («Внутреннее руководство»), интеграция вооруженных сил в демократическое общество явилась одной из важнейших политических задач, стоявших на повестке дня.

Установление демократических отношений между гражданской и во-



енной сферами чрезвычайно важно для интегрирования по определению недемократической военной структуры в гражданское общество.

Более того, как представляется, состояние военно-гражданских взаимоотношений является показателем степени приверженности вооруженных сил основным демократическим ценностям и, таким образом, служит предпосылкой готовности эти ценности защищать, сохраняя при этом необходимую степень профессионализма.

В развитой демократии, где само существование вооруженных сил основано на волеизъявлении граждан, вооруженные силы и гражданское общество зависят от постоянной взаимной поддержки. Взаимное информирование друг друга, взаимопонимание, одобрение, доверие и взаимоподдержка, — все это важные признаки военно-гражданских отношений в демократическом обществе. Такие отношения представляют собой необходимое условие самоидентичности, моральной стабильности и высокой профессиональной эффективности вооруженных сил, что в свою очередь является предпосылкой для стабильности всего общества.

Помимо общественной поддержки, вооруженным силам необходимо обеспечить информирование общественности о состоянии дел в армии, ее нуждах, о важности тех функций и задач, которые она выполняет. Ответственность должна быть в полной мере проинформирована о поддержке вооруженным силам со стороны политического руководства, о том, не расходятся ли слова политиков и государственных деятелей о заботе об армии и военнослужащих с реальными делами.

Следует признать, что в этой сфере в Германии мы сталкиваемся со значительными проблемами. Открывать обществу реальную картину положения дел в этой сфере призваны средства массовой информации, система образования, неправительственные организации, а также отдельные граждане.

Таким образом, подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что необходимыми требованиями к созданию гармоничных военно-гражданских отношений являются следующие: легитимный и обоснованный, оправданный характер масштабов, структуры и организационных форм вооруженных сил; легитимность выполняемых миссий и соответствие им уровня профессиональной подготовки; транспарентность планирования и формирования оборонного бюджета; соответствие самой концепции строительства вооруженных сил и шкалы ценностей офицерского корпуса основным демократическим ценностям гражданского общества; подчиненность политическому руководству; признание примата права и уважения к базовым ценностям прав человека и к человеческому достоинству как в условиях мира, так и в период военных действий.

Само гражданское общество должно быть в определенной степени го-

тово к таким гармоничным отношениям. Оно должно быть достаточно компетентным, чтобы грамотно судить о положении дел в армии, о всем комплексе военно-стратегических вопросов. Должно активно функционировать т.н. гражданское оборонное и стратегическое сообщество — интеллектуальная элита общества, располагающая должным доступом к информации и конструктивно участвующая в гражданско-военном диалоге.

Примером такого высокопрофессионального военно-гражданского диалога служит деятельность Совета по внутреннему руководству — гражданского консультативного органа при Министерстве обороны Германии, а также Комиссии «Общая безопасность и будущее бундесвера». Эти консультативные структуры представляют рекомендации руководству оборонного ведомства по широкому спектру стратегических вопросов, включая самые актуальные, такие, как: влияние процесса глобализации на стратегическую стабильность, вопросы борьбы с международным терроризмом и др.

В целом общество должно проявлять интерес к военным делами и одновременно готовность оказывать необходимую поддержку политике в оборонной сфере. В идеале у общества должно сформироваться отношение к вооруженным силам на основе принципа *критической солидарности*, когда критическое отношение к принимаемым властью решениям должно содействовать с искренним стремлением оказать необходимую поддержку.

Крайне важным аспектом остаются взаимоотношения вооруженных сил со средствами массовой информации, а также с многочисленными неправительственными организациями. Здесь очень много зависит от самих вооруженных сил, которым следует выстраивать линию поведения, основанную на открытости, правдивости и доброжелательности. Крайне важно своевременно информировать СМИ о тех или иных проблемах в армии. Причем делать это следует в упреждающем плане, не дожидаясь каких-либо неоправданных спекуляций со стороны наиболее активных представителей этой профессии. Полнота и своевременность предоставляемой вооруженными силами информации о себе являются гарантией адекватного представления гражданского общества о вооруженных силах и решаемых ими задачах.

Сфера образования также является важнейшей предпосылкой интегрирования вооруженных сил в демократическое общество. Многочисленные образовательные армейские центры и специальные школы, в которых, помимо чисто профессиональных навыков, воспитываются гражданственность и лидерские навыки, помогают развить у военнослужащих чувства собственного достоинства и уважения к базовым демократическим ценностям.

Чрезвычайно важно, чтобы базовые демократические ценности вошли в плоть и кровь политического и военного руководства, чтобы они воплотились в практическую гармонизацию военно-гражданских отношений.

## Босния и Герцеговина

### Реформирование вооруженных сил в постконфликтных условиях

Радованович Н.,

заведующий отделом проблем мира и безопасности МИД  
Боснии и Герцеговины

**В** течение последнего десятилетия Босния и Герцеговина оставались в фокусе повышенного внимания со стороны международного сообщества. Сегодняшние процессы, происходящие в Боснии и Герцеговине, могут рассматриваться как укрепление демократического порядка и демократических институтов. Демократизации способствовали целый ряд проведенных на всех уровнях выборов, а также позитивные изменения в Республике Хорватия и Федеративной Республике Югославия. Значительное положительное влияние на процессы, происходящие в Боснии и Герцеговине, оказывают международные организации и их представители.

Однако укрепление демократии происходит не так быстро, как можно было бы ожидать. Этот процесс осложняется и замедляется такими факторами, как: сложности постконфликтного восстановления, пробуксовка экономических реформ, запутанность государственной структуры, сосуществование вместе трех наций, двух религий и трех языков. Особенности демократических процессов проявляются и в отношениях между обществом и военными, выраженных в форме демократического контроля над вооруженными силами.

В настоящее время все понимают и признают значение таких основных ценностей, как: парламентская демократия, открытый либерализованный рынок, правовое государство, защита прав человека. Внешняя политика Боснии и Герцеговины направлена на сотрудничество — основанное на общепризнанных принципах международных отношений — на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях. На практике это означает, что Босния и Герцеговина стремятся быть активным партнером и нести свою часть ответственности на международной арене, прежде всего, в рамках европейских и евроатлантических договоренностей. В этой связи в стране было выработано новое понимание существующих приоритетов, угроз и национальных интересов, а реформирование сектора безопасности стало более актуальным.

Общепризнано, что нормально функционирующие оборонные структуры и структуры безопасности необходимы в современных демократических государствах и помогают укрепить международную стабильность. Кроме того, государства должны гарантировать национальную безопасность и содействовать обеспечению международной безопасности при помощи поддающихся контролю структур и транспарентной политики.

Сектор безопасности понимается в Боснии и Герцеговине как совокупность правительственных органов, которые имеют законное право использовать силу, производить задержание и арест, защищать государство и его граждан, а также органов, которые обладают функциями управления и надзора над вышеупомянутыми структурами. Конкретно в сектор безопасности включаются:

- вооруженные силы и полувоенные формирования;
- служба разведки;
- полицейские силы;
- пограничные войска;
- таможенная служба;
- судебная система;
- пенитенциарная система;
- парламентские, судебные и административные органы управления и надзора.

Нет необходимости говорить, что сектор безопасности в Боснии и Герцеговине имеет свои особенности. Существует аксиома, что правильное определение численности армии и ее реформа — это ключевой элемент реформы всего сектора безопасности. Реформы должны обеспечить переориентацию деятельности Вооруженных сил Боснии и Герцеговины с внутренней политики на более свойственные им задачи (обеспечение национального суверенитета, миротворческие операции по мандату ООН или ОБСЕ).

Вооруженные силы были созданы в Боснии и Герцеговине в ходе конфликта 1992–1995 г. как противоборствующие друг другу Армия Республики Сербской (АРС) и Армия Федерации Боснии и Герцеговины (АФВН). Последняя состояла из босняков и хорватов. Это решение было достигнуто на основе консенсуса между воюющими сторонами.

— К концу 1995 года на территории Боснии и Герцеговины находились две противостоящие друг другу армии общей численностью около 300–400 тысяч человек.

— В период с 1996 до конца 1997 г. произошла демобилизация армии и сокращение тяжелых вооружений. Численность военных была снижена до 55 тысяч человек. Согласно статье IV (приложение 1B) Договора о

частичном разоружении было произведено сокращение тяжелых вооружений пяти категорий. Начался процесс принятия мер по восстановлению безопасности в стране. В отношении Армии Федерации Боснии и Герцеговины начала работать Программа по переподготовке и конверсии.

- Период с 1998 до середины 2000 г. характеризовался двумя не предусмотренными договоренностями сокращениями численности военнослужащих на 15%.
- В середине 2000 г. были приняты формула «реструктуризация вооруженных сил» и план сокращения численности вооруженных сил к 2005 г.

Нужно заметить, что в период «холодной войны» службы безопасности и вооруженные силы в Восточной Европе были «конкурентоспособными» и хорошо организованными структурами. Поэтому для Боснии и Герцеговины процессы реформирования сектора безопасности не представляют чего-то кардинально нового. Новыми факторами в пост-биполярный период являются: парламентская демократия, рыночная экономика, необходимость «прозрачности» политических процессов, роль общественного мнения и средств массовой информации в более широком контексте старых и новых угроз. Поэтому в условиях недостаточных и не слишком успешных реформ Босния и Герцеговина и другие соседние страны сталкиваются с банальными проблемами: недостатком денег, политической воли и управленческих навыков в новых условиях.

Довоенная экономическая ситуация и разрушения, созданные войной, вылились в серьезный недостаток финансовых ресурсов. Как одна из самых неразвитых республик СФРЮ Босния и Герцеговина в период с 1945 по 1991 г. получала значительную финансовую помощь из федеральных фондов. При командно-административной системе упор делался на добывающие отрасли. В промышленности главными отраслями были горнодобывающая, металлургия, деревообрабатывающая, строительная и текстильная. Геостратегическое положение Боснии и Герцеговины было важным фактором в развитии оборонной промышленности республики, которая к 1991 г. производила почти 60% всей оборонной продукции СФРЮ (страна входила в десятку мировых производителей вооружений).

Конфликт нанес огромный урон как населению, так и экономической структуре Боснии и Герцеговины. С 1991 по 1996 г. население страны уменьшилось более чем на 20%, около 250 тысяч человек были убиты или пропали без вести, к началу 1996 г. почти 60% населения были вынуждены покинуть места своего жительства. ВВП на душу населения уменьшился с 1 900 долларов до 400 долларов в 1995 г. К 1995 г. промышленное про-

изводство упало на 90% по сравнению с 1991 г. Но последствия войны выразились не только в человеческих потерях и экономической разрухе. В ходе конфликта параллельно возникли три различных экономических системы с тремя разными валютами и различным экономическим законодательством.

В декабре 1995 г. начала работать Программа по восстановлению, которую координировали Международный банк реконструкции и развития (Всемирный банк) и Европейский союз. В начале 1997 г. акцент был перемещен с проектов восстановления страны на создание условий, необходимых для устойчивого экономического развития и роста. Процесс экономических реформ шел строго согласно предписаниям МВФ и был направлен на создание условий для проведения макроэкономической политики. Каковы же достигнутые результаты? Сейчас ВВП на душу населения составляет около 1 100 долларов в год. Уровень безработицы составляет около 40%, или около 400 тысяч человек, и продолжает расти. К 2000 г. число занятых в секторе государственного управления превысило довоенный уровень. В то же время бюджеты всех уровней сбалансированы благодаря материальной помощи из-за рубежа. Заработная плата остается на низком уровне — 100–180 долларов на человека в месяц — и часто выплачивается нерегулярно. Прямые иностранные инвестиции почти не осуществляются.

В подобных социально-экономических условиях снижение расходов на вооруженные силы становится одной из основных задач. Однако же при ее реализации сразу возникает другая проблема. Учитывая положительное общественное отношение к бывшим участникам войны, политикам сложно проводить реформу по снижению военных расходов. В ситуации, когда выборы проводятся почти каждый год, этот вопрос, как правило, откладывают «до следующих выборов». Для бывших военных существует очень мало возможностей адаптироваться к мирной жизни, поскольку они не обладают необходимыми профессиональными навыками, а создание одного нового рабочего места в Боснии и Герцеговине стоит около 15 тысяч долларов. Таким образом, оказалось, что большинство бывших участников конфликта в буквальном смысле оказались на улице. Это обостряет этнические конфликты и создает угрозу внутренней безопасности.

Были предприняты следующие меры. Во-первых, Всемирный банк предоставил заем в размере 15 миллионов долларов для программы помощи, которая продолжает осуществляться и сейчас. Около 15% сокращенных военнослужащих получили в той или иной форме помощь в рамках этой программы. Во-вторых, этот процесс был связан со структурными изменениями. Согласно положениям документа «Оборонная политика

Боснии и Герцеговины» к концу 2005 г. Армия Республики Сербской будет насчитывать 6 600 человек, а Армия Федерации Боснии и Герцеговины — 13 200 человек.

Другой важный аспект быстрого снижения численности вооруженных сил — это то, что крупные суммы денег требуются уже в начале этого процесса, а результаты можно получить лишь в долгосрочной перспективе.

После снижения количества тяжелых вооружений АFBH использовала вооружения, полученные по программе экипировки и переподготовки. Но эти вооружения новых типов и моделей создают проблему переучивания военнослужащих. С другой стороны, ARS и АFBH оснащены разными типами вооружений, что хотя и уменьшает возможность столкновения между ними, но одновременно снижает возможность проведения совместных операций. Также выдвигаются инициативы дальнейшего сокращения потолков тяжелых вооружений, но это требует как консенсуса на субрегиональном уровне, так и финансовой помощи из-за рубежа.

Традиционно бюджеты оборонного сектора в Боснии и Герцеговине не прозрачны, методики их составления и принятия еще должны разрабатываться и согласовываться на всех уровнях правительственного сектора. Ведущая роль в процессе повышения транспарентности оборонных бюджетов принадлежит ОБСЕ, которая поддерживает создание независимых аудиторских органов и процедур. Официально оборонный бюджет 2001 г. составляет 38 миллионов долларов для ARS и 145 миллионов для АFBH.

Структура политических институтов в Боснии и Герцеговине была в основном определена согласно приложению 4 Дейтонских соглашений. В соответствии с этими соглашениями в Боснии и Герцеговине действует институт коллективного президентства, его составляют три человека: один босняк и один хорват, избранные непосредственно в Федерации Боснии и Герцеговины, а также один серб, избранный в Республике Сербской. Каждый из них имеет полномочия гражданского главы вооруженных сил Боснии и Герцеговины. Это положение Конституции остается предметом толкований и споров.

Главы государства приняли документ «Оборонная политика Боснии и Герцеговины» и инициировали разработку другого документа — «Политика безопасности Боснии и Герцеговины», который должен быть готов к марту 2002 г. В июле 2001 г. было сделано заявление о начале процесса присоединения к Программе «Партнерство ради мира».

Постоянный комитет по военным вопросам состоит из трех глав государства, министра обороны, глав Генеральных штабов Республики Сербской и Федерации Боснии и Герцеговины. В качестве наблюдателей приглашены глава миссии ОБСЕ, командующий силами

операции SFOR и высокопоставленный представитель Министерства иностранных дел. Этот комитет является совещательным органом при главах государства по вопросам, касающимся безопасности, обороны и координации деятельности вооруженных сил. Секретариат комитета состоит из 12 человек как военных, так и гражданских лиц.

Не существует никакого специального парламентского органа, который бы занимался вопросами безопасности и обороны, хотя он и может быть учрежден, если появится такая необходимость.

Представляется, что парламентский надзор за деятельностью комитета, его секретариата и всех вооруженных сил в целом — малоэффективен. Не проводится никакой профессиональной экспертизы по вопросам безопасности из-за отсутствия специалистов по данной проблематике. Предоставляемая для анализа информация часто неточна и непоследовательна. В результате можно сделать вывод о недостаточности и неэффективности существующих мер демократического контроля. Создание эффективной системы гражданского контроля будет полностью зависеть как от внешних факторов — стабильности в регионе и международного присутствия, так и от экономической и политической ситуации в стране и взаимодействия исполнительной и законодательной властей.

---



## Опыт установления гражданского контроля над вооруженными силами в Боснии и Герцеговине

Малов А. Ю.,

советник Департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД РФ

Опыт развития демократического контроля над вооруженными силами в постконфликтной среде на примере Боснии и Герцеговины представляется весьма важным для обобщения, а сам процесс его установления имеет ряд типовых признаков.

Во-первых, сама постконфликтная обстановка диктует определенное *убыстрение* всех политических и социальных процессов, направленных на возврат к «норме». Это определяет характер предпринимаемых шагов, кристаллизует и уплотняет многие процессы, которые в обычных эволюционных условиях занимают более значительный период.

Во-вторых, установление демократического контроля над вооруженными силами рассматривается как составная часть *гарантий невозобновления* самого конфликта.

В-третьих, имея и в обычных условиях видимые и вполне понятные признаки политизации — то есть являясь по сути практическим воплощением идеологических и политических установок, — в постконфликтных условиях *степень идеологизации и политизации* процесса установления гражданского контроля над военной сферой вырастает на порядок.

И, наконец, сам процесс становления демократического контроля над вооруженными силами в странах, находившихся в состоянии конфликта, происходит при активном внешнем вмешательстве международных организаций и уже поэтому одновременно становится формой реализации стратегических и геополитических интересов различных участвующих в урегулировании конфликта стран и внешних сил.

В этой связи представляет интерес опыт установления гражданского контроля над вооруженными силами на территории бывшей Югославии, в частности в Боснии и Герцеговине (БнГ).

Помимо отличительных признаков, указанных выше, данный процесс имел ряд заслуживающих внимание особенностей.

Процесс установления демократического, гражданского контроля

над вооруженными силами был инициирован самим Общим рамочным соглашением о мире в БиГ — Дейтонским Соглашением, его «гражданскими» статьями, прописывающими формы и методы демократизации жизни в новом государстве, состоящем из двух структурных и трех этнических субъектов, ранее пребывавших в состоянии войны. Причем демократизация происходит под международным контролем и с помощью международных организаций и структур. Кстати сказать, ряд формальных положений «военной» составляющей Договора, в частности, статьи II и IV, а также статья V Приложения IВ, предусматривающие переговоры по региональному балансу и устанавливающие определенные количественные потолки вооружений, имели серьезное «воспитательное» значение, приучающее вооруженные силы к принципам *подотчетности* и *транспарентности*.

Международные институты — ООН, ОБСЕ, ЕС — сыграли определяющую роль в создании формального механизма демократического контроля в БиГ.

Этому способствовала созданная при активном содействии этих международных институтов двухуровневая система законодательной и исполнительной власти: общенациональный парламент (двухпалатная Парламентская Ассамблея) и парламенты двух различных энтитетов (Мусульманско-Хорватской Федерации (МХФ) и Республики Сербской (РС)), которым предписывалось осуществление парламентского контроля за вооруженными силами. Особенностью БиГ является разделенный характер вооруженных сил в МХФ и РС, с одной стороны, и смешанный характер хорватско-боснийских (мусульманских) сил в МХФ, с другой, что в значительной степени усложняло процесс установления единого гражданского контроля.

Становлению гражданского контроля за вооруженными силами в БиГ способствовала также проводимая под эгидой ОБСЕ «Программа демократизации», то есть активное осуществление целого комплекса мер по глубинному изменению социально-экономических, идеологических, политических и психологических основ общества.

Политические партии и неправительственные организации (НПО), нарождавшиеся в стране в значительном количестве под патронажем ОБСЕ и при активном задействовании финансовых и организационных возможностей различных стран, в частности США и Германии, одним из приоритетов своей деятельности сделали «работу в армии» и контроль над действием силовых структур, имеющих традиционно значительное влияние на Балканах. Причем действия этих партий и НПО вступали в явное противоречие с действиями традиционных «националистических» партий, таких как: «мусульманская» SDA и «хорватская» HDZ в МХФ.

имеющих тесное переплетение интересов с наиболее консервативным этно-национальным ядром в каждом из этнических компонентов формально объединенной армии.

Для лучшего понимания форм и методов действия механизма внешнего управления с целью создания необходимых внутренних условий для того, чтобы вооруженные силы смогли стать более восприимчивы к гражданскому контролю, обратимся к опыту американской программы «TRAIN and EQUIP» («Обучение и оснащение»), которая действовала в МХФ БиГ и продолжает действовать в регионе и в настоящее время.

Программа «T&E» включала в себя «технологическую» часть — поставки вооружений, амуниции, средств связи и транспорта и т.п., а также «гуманитарную» составляющую, которая включала не только процесс обучения и подготовки, но и формы, выходящие за традиционные рамки военно-технических связей.

Реализация программы «T&E» осуществлялась Military Professional Resources inc. (MPRI) — частной американской компанией со штаб-квартирой в пригороде Вашингтона, имеющей специальную лицензию от правительства США, дающую право на оказание военно-технической помощи иностранным государствам. Директором проекта в БиГ являлся специальный представитель США по вопросам военной стабилизации на Балканах посол Дж.Пардюю. Деятельность MPRI координировалась Рабочей группой (Task Force) Госдепа по вопросам военной стабилизации на Балканах (OMSB). Интересно, что программа «TRAIN» уже с первых дней реализации «T&E» была финансово отделена от «EQUIP» и проходила отдельной статьёй в общем бюджете «T&E». Тем самым как бы подчеркивался ее независимый характер, и готовилась почва для «вывода из-под удара» этой составляющей в случае потенциального недовольства международной общественности по вопросу поставок вооружений.

Уже на этапе, закладывающем основу функционирования МХФ как единого энтитета БиГ, была развернута деятельность MPRI по оказанию консультационных, экспертных услуг для создания и функционирования единых Вооруженных сил федерации.

Эксперты MPRI приняли активное участие в разработке основных положений закона об обороне МХФ, закладывающего основу — *de jure* — единых Вооруженных сил федерации, а также принципы гражданского контроля над ними.

Помимо обучения навыкам обращения с поставленными вооружениями, программа «TRAIN» включала в себя ознакомление с той суммой знаний как общего, так и прикладного характера, которые приняты в системе подготовки и обучения офицерского корпуса в странах НАТО. Особое место занимала так называемая программа «демократизации» — то

есть знакомство боснийских офицеров и сержантов с американскими представлениями о роли и месте армии в демократическом обществе.

С самого начала учебного процесса обучаемые ставились в условия, включая бытовые, полностью соответствующие натовским.

Таким образом, строительство новых, «подобных НАТО» армейских структур в БиГ включало в себя не только наработку навыков использования поставляемых вооружений, но и весь комплекс стандартов, включая стандарты мышления, принятия решений, поведенческие особенности, организационно-управленческие подходы, исполнительскую дисциплину, принятые в США. При этом разработчики таких подходов ставили задачу ухода от стереотипов боснийской войны. Ставились задачи преодолеть слабую управляемость вооруженными силами, особенно так называемыми полувоенными формированиями, низкий уровень взаимодействия, криминализацию военных структур, при которых руководители противоборствующих частей шли на сговор ради прибыли, прямое вмешательство политических амбиций в ход военных операций, боевые действия комбатантов против некомбатантов и пр.

Поэтому сверхзадачей программы «TRAIN», по замыслу разработчиков, являлась подготовка нового поколения офицерского корпуса МХФ, свободного от стереотипов боснийской войны, а также изменение места и роли ВС МХФ в обществе, их внутренней сути, «генетического кода».

Подобный подход способствовал построению устойчивой МХФ, несмотря на сохраняющиеся глубокие, а по некоторым вопросам принципиальные противоречия между хорватами-католиками и босняками-мусульманами путем создания унифицированной армии с единым командованием, действующей под гражданским контролем.

Кроме того, изменение роли армии в обществе и государстве, а также принятие всего комплекса стандартов, принятых в НАТО, реально способствовали «европензации» Балкан. При этом «европензация» + «демократизация» БиГ рассматривались и продолжают рассматриваться как основное условие невозобновления конфликта.

---

## Литва

### **Трансформация вооруженных сил и введение демократического контроля над вооруженными силами: опыт Литвы**

**Садаускас К.,**

научный сотрудник Института международных отношений и политических наук Вильнюсского университета (Литва)

**П**роцесс восстановления Вооруженных сил Литвы начался в 1990 г. Основной задачей было скорейшее создание оборонных структур, а не внутренняя реформа оборонного сектора. Было необходимо создать базовое законодательство для того, чтобы четко обозначить место и задачи военных институтов в рамках демократического литовского общества. С самого начала присутствовало ясное желание создать вооруженные силы, сравнимые с их аналогами в западных странах. Именно поэтому развитие национальной системы безопасности ориентировано на две главные цели: обеспечение эффективной самообороны страны и создание оборонной системы, способной взаимодействовать с НАТО.

Страны, стремящиеся стать членами НАТО, уже прошли первые стадии длительного процесса подготовки и представления национальных планов и программ интеграции в НАТО. Сейчас Литва выполняет свой Национальный план интеграции в НАТО (NNIP), учитывая рекомендации альянса.

Понимая, что интеграция в структуры западноевропейской системы безопасности потребует, чтобы Литва могла бы взять на себя обязательства по обеспечению безопасности в этом регионе, страна уделяет большое внимание вопросу взаимодействия и совместимости литовской системы безопасности с НАТО. Уже удалось решить две важные задачи: установить демократический и гражданский контроль над вооруженными силами, а также разработать и принять стратегию национальной безопасности. Это привело к полному пересмотру военной стратегии и созданию новых силовых структур. Процесс интеграции в НАТО служит сильным стимулом, подталкивающим модернизацию Вооруженных сил Литвы. Это длительный процесс, но уже предпринятые шаги были достаточно успешными.

Сотрудничество с войсками НАТО и участие в операциях под командованием НАТО позволяют литовским военнослужащим приобрести знания и опыт, необходимые для взаимодействия и оперативной совместимости с силами НАТО. Новая структура командования и контроля (стратегический, оперативный, тактический уровни командования) предполагает гражданский контроль над военным сектором.

Теоретически, гражданский контроль можно определить просто: все решения правительства, включая вопросы национальной безопасности, должны приниматься всенародно избранными представителями, официальными лицами, не принадлежащими к профессиональным военнослужащим. Тем не менее, на практике вопрос, как общество должно контролировать военный сектор, остается весьма непростым в любом государстве, как демократическом, так и авторитарном. По целому ряду причин военные учреждения завоевали значительную власть и достигли очевидной автономии даже в условиях так называемых «старых» демократий. Именно поэтому недавно возникшим демократическим государствам необходимо создать четкие процедуры и инструменты гражданского контроля над военным сектором.

После обретения независимости в начале девяностых годов Литве, Латвии и Эстонии пришлось до самых основ реформировать свои политические, экономические и социальные системы. Все три страны взяли курс на построение открытой рыночной экономики и демократической политической системы, преодолевая препятствия, созданные доставшимся от советских времен наследством (управляемая «сверху» судебная система, национализированная экономика, неадекватные социальные ценности). При советском режиме военный сектор был тесно связан с Коммунистической партией и подконтролен ей. Подобные отношения ни при каких условиях не могут рассматриваться как гражданский контроль, потому как не существовало ни гражданского общества, ни избранных демократическим путем его представителей. Вот почему государствам Балтии и, в меньшей степени, странам Центральной и Восточной Европы пришлось заново создавать демократические институты и механизмы гражданского контроля над военным сектором.

С одной стороны, гражданский контроль на военным сектором может считаться необходимым условием для создания демократического режима, с другой стороны, гражданский контроль сам по себе является продуктом демократической политической системы. Смысл гражданского контроля заключается в том, чтобы заставить сектор безопасности служить национальным интересам, а не наоборот. Цель военного сектора — защищать общество, а не управлять им.

Существует четыре основных принципа гражданского контроля над военным сектором в демократическом обществе:

- обеспечение демократического правления (правовое государство, гражданские свободы, стабильные способы мирной смены власти, свободные выборы и легитимное правительство);
- установление четких правил, по которым гражданские власти руководят военными силами (подчинение военных правительственной структуре и подотчетность законодательному органу, что подразумевает подотчетность народу);
- создание системы сдержек (военный сектор должен быть блокирован против нарушения конституционного порядка со стороны силовых структур (полиции, службы безопасности), а также должна существовать система наказаний за нарушения принципов гражданского контроля);
- соблюдение нейтральности военного сектора (военные учреждения должны быть политически нейтральны, военные должны воздерживаться от участия в политике в какой бы то ни было форме).

В Литве переход к демократическим структурам и процедурам был более или менее успешным: в настоящее время в стране существует демократическое правление, обеспечено четкое подчинение военного сектора правительству, создана система сдержек и гарантирована относительно четкая политическая нейтральность военного сектора.

### **Система национальной безопасности**

Законодательная база национальной безопасности изложена в Конституции, в уставе ООН, документах ОБСЕ и других международных соглашениях, в которых участвует Литва. Ключевым документом, определяющим систему и принципы национальной безопасности Литвы, является закон об основах национальной безопасности. Сама идея национальной безопасности основывается на предпосылке, что безопасность государства является необходимым условием для демократического развития. Поэтому цель политики национальной безопасности Литвы — развивать и укреплять демократию, обеспечивать безопасное существование нации и государства, сдерживать любого потенциального агрессора и защищать суверенитет, территориальную целостность и конституционный порядок государства.

Основными целями внешней политики Литвы являются:

- активное участие в процессах европейской интеграции в соответствии с Соглашением об ассоциированном членстве в ЕС и стремление как можно скорее вступить в Организацию Североатлантического договора;

- интеграция непосредственно в систему европейской и трансатлантической безопасности;
- региональное сотрудничество с государствами Балтии, Центральной и Северной Европы.

### **Институциональные основы системы национальной безопасности**

*Президент.* Согласно принципам демократического гражданского контроля цепочка командования при проведении военных операций и других акций обороны начинается с президента Республики и министра национальной обороны, затем включает главнокомандующего вооруженными силами, а в чрезвычайных случаях непосредственно главнокомандующего сухопутными войсками, командующих обычными войсками и главнокомандующего добровольческими силами.

*Парламент.* Сейм определяет организацию, нужды и финансовые ассигнования вооруженных сил. По процедуре, установленной законом, Сейм осуществляет парламентский контроль над вооруженными силами и другими институтами национальной безопасности. Правительство, министр национальной обороны и главнокомандующий вооруженными силами отчитываются перед Сеймом за управление вооруженными силами.

*Правительство.* Согласно закону об основах национальной безопасности, правительство Литвы должно обеспечивать целостность территории государства, гарантировать безопасность и общественный порядок. Правительство контролирует деятельность министерств и других государственных институтов, ответственных за проведение этих мер. Правительство представляет Сейму ежегодный отчет о деятельности системы обеспечения национальной безопасности, предложения по поводу бюджетных ассигнований на оборону, а также представляет на одобрение парламента проекты долгосрочных программ укрепления национальной безопасности и т. д.

*Департамент государственной безопасности* подотчетен Сейму и президенту Республики. Задача этого органа — защищать суверенитет государства, конституционный порядок и национальные интересы. Основные функции — разведка и контрразведка. Бюджет, ресурсы, методы департамента государственной безопасности считаются государственной тайной. Сейм осуществляет парламентский контроль над деятельностью Департамента. Этот контроль осуществляется в соответствии с требованиями сохранения государственной тайны. При одобрении Сейма президент назначает главу Департамента госбезопасности.



Согласно закону о *Службе специальных расследований* основная цель этого органа — защищать государство и его граждан от коррупции. Служба подотчетна президенту и Сейму.

## Структура национальной обороны

*Совет государственной обороны* рассматривает и координирует ключевые вопросы государственной обороны, включая деятельность государственных институтов, касающуюся вопросов государственной безопасности и обороны. Совет состоит из премьер-министра, министра национальной обороны, председателя Сейма и командующего вооруженными силами. Президент возглавляет Совет государственной обороны.

*Министерство национальной обороны* руководит проведением в жизнь оборонной политики, оно также ответственно за развитие системы национальной обороны и подготовку к обороне государства, распределяет финансовые средства, выделенные на защиту и оборону страны. Администрация министерства состоит из гражданских лиц и необходимого количества военных специалистов.

*Главнокомандующий вооруженными силами и Штаб обороны.* В мирное время главнокомандующий вооруженными силами находится в прямом подчинении министра национальной обороны. Штаб обороны готовит планы вооруженной обороны, координирует деятельность начальников штабов, а также всех служб вооруженных сил.

## Парламентский контроль над сектором безопасности

Функции Сейма в обеспечении национальной безопасности — это законотворчество и надзор над деятельностью правительства и других органов, связанных с обеспечением безопасности.

Законотворческие функции:

- Принятие законов и подзаконных актов, необходимых для проведения в жизнь основ национальной безопасности.
- Принятие законов, устанавливающих структуру системы национальной безопасности и обороны, позволяющую реализовать их конкретные цели и функции.
- Принятие законов, которые легитимизируют программы мер по обеспечению национальной безопасности, представленные правительством.
- Одобрение бюджетных ассигнований на оборону и национальную безопасность и контроль за их надлежащим использованием.
- Установление посредством закона общей численности регулярных вооруженных сил и активных резервов.

— Создание законодательной базы национальной безопасности и обороны и регулирование этих сфер при помощи законов.

Одна из важных функций Сейма — одобрение предложенных президентом кандидатур на посты глав разных служб национальной безопасности. Важным условием демократического контроля над военной сферой является то, что только гражданские лица назначаются на посты руководителей основных служб национальной безопасности (министр национальной обороны, министр внутренних дел и их заместители, директора Департамента государственной безопасности и Службы специальных расследований).

Также Сейм осуществляет парламентский контроль за деятельностью правительства по обеспечению национальной безопасности. На весенних сессиях Сейм обсуждает ежегодный доклад правительства о работе по обеспечению национальной безопасности Литвы. Согласно Концепции национальной безопасности Литвы Сейм также может принимать решения о государственной обороне: вводить чрезвычайное положение, военное положение, объявлять мобилизацию и демобилизацию, принимать решение об использовании вооруженных сил, когда это необходимо для защиты родины или выполнения международных обязательств Литвы. В случае вооруженной агрессии президент Республики немедленно принимает решения о действиях по обороне, введении военного положения и объявлении мобилизации; Сейм либо одобряет, либо аннулирует эти решения.

*Комитет Сейма по национальной безопасности и обороне.* Согласно уставу Сейма основная деятельность комитета состоит в следующем:

- 1) рассматривать законопроект и другие акты по вопросам, касающимся национальной обороны, государственной безопасности, гражданской обороны, защиты государственных границ и Службы специальных расследований;
- 2) координировать деятельность вышеупомянутых государственных органов, составляя законопроект в рамках компетенции комитета;
- 3) рассматривать и представлять предложения, касающиеся формирования оборонной политики государства, создания и усовершенствования соответствующих структур; комитет также рассматривает формирование бюджета и ассигнования на национальную безопасность;
- 4) осуществлять парламентский контроль над сферами национальной обороны, государственной безопасности, гражданской обороны, над Службой специальных расследований; представлять предложения и рекомендации по усовершенствованию их деятельности;
- 5) обсуждать предложения и представлять решения о назначении военных атташе, руководителей и представителей военных миссий Республики Литвы в иностранных государствах.

## Современная ситуация в области гражданского контроля в Литве

Система национальной безопасности в Литве все еще находится в процессе разработки, реформирования и становления. Парламент Литвы принял ряд законов, касающихся различных аспектов национальной безопасности, например, законы о военной службе (общей, добровольной и альтернативной), мобилизации и всеобщей защите, создавая таким образом законодательную основу для развития структур национальной безопасности. В октябре 2000 г. министр национальной обороны представил одобренную Советом национальной обороны Стратегию военной обороны Литвы. Стратегия национальной безопасности находится в процессе разработки. Недавно правительство учредило два важных органа гражданской безопасности: Центр кризисного урегулирования и Центр подготовки сил гражданского сопротивления. Сейм одобрил долгосрочную программу безопасной эксплуатации Игналинской АЭС и должен в ближайшем будущем одобрить программу по защите ключевых национальных ресурсов.

Несмотря на значительные достижения, все же многое еще предстоит сделать. Предусмотренная законом Группа национальной безопасности по стратегическому планированию до сих пор не создана. Существует необходимость создания отсутствующей пока долгосрочной программы исследования и развития, чтобы способствовать улучшению системы оснащения армии и повышению качества вооружений. Также все еще на стадии разработки остаются программы по борьбе с преступлениями и коррупцией.

Положения закона об основах национальной безопасности, Концепции национальной безопасности и других законов могут законодательно изменяться и пересматриваться в зависимости от изменяющихся внешнеполитических условий, геополитической ситуации, внутривнутриполитической ситуации.

Современная ситуация в секторе национальной безопасности представлена в следующей таблице:

<i>Положения Закона об основах национальной безопасности</i>	<i>Реальные достижения</i>
<b>Институты и органы</b>	
Группа национальной безопасности по стратегическому планированию.	Не учреждена
Центр кризисного урегулирования	Учрежден под эгидой правительства
Центр по подготовке сил гражданского сопротивления	Учрежден под эгидой Министерства национальной обороны.
<b>Долгосрочные программы</b>	
Подготовка военных специалистов, развитие военного образования	Передана на рассмотрение Сейма, но не одобрена
Исследований и развития	Не утверждена
Развития унифицированной системы гражданской обороны	Одобрена Сеймом
Безопасной эксплуатации Игналинской АЭС	Одобрена Сеймом
Рационального использования и защиты ключевых национальных ресурсов	Представлена на рассмотрение Сейма, но не утверждена
По борьбе с преступлениями	Не представлена на рассмотрение Сейма
По мерам борьбы с коррупцией	В процессе подготовки
<b>Стратегические положения</b>	
Обеспечение альтернативных источников энергии и поставок сырья, независимых от поставщиков-монополистов.	Находится в процессе пересмотра
Не допущение доминирования иностранных компаний в секторе естественных монополий и в финансовой системе	В настоящее время находится в процессе пересмотра
<b>Другие правовые положения</b>	
Сейм принимает закон, который устанавливает ежегодно численность регулярных вооруженных сил и резерва, а также число офицеров запаса	Ежегодные законодательные акты не принимаются
Мобилизация	Принят закон
Защита государственной тайны	Принят закон
Всеобщая оборона и отпор агрессору	Принят закон
Всеобщая, добровольная и альтернативная воинская служба	Приняты законы, но в ближайшее время они подлежат пересмотру

## Эстония

### Поиск адекватных масштабов и структур вооруженных сил в новых малых странах

Кадак Ю.,

профессор Евроуниверситета, бывший начальник Оперативного управления Генштаба Эстонии

Через две недели после восстановления независимости 20 августа 1991 г. Верховный Совет Эстонской Республики принял 3 сентября 1991 г. закон о восстановлении сил обороны. Эти события десятилетней давности позволяют сегодня сделать некоторые ретроспективные оценки.

Уже в 1989 г., когда Эстония была еще союзной республикой бывшего СССР, собралась конспиративная инициативная группа, полная решимости создать вооруженные силы для борьбы за независимость государства. В следующем году, 17 февраля 1990 г., перешли от слов к делу, и в местечке Ярваканди тайно собрались 125 представителей из всех частей Эстонии с намерением воссоздать Оборонительный союз (Кайтселийт). В восстановлении этой военной организации было задействовано и эстонское правительство в изгнании (в Швеции) как организационно, так и материально. В составе правительства в изгнании за некоторым исключением были представители того поколения, которые по разным причинам убыли из Эстонии в первой половине 40-х годов. Их взгляды основывались на опыте первой Эстонской Республики (1918–40 гг.).

В 1991 г. был создан Центр оборонительных инициатив, который должен был стать центральным военным аппаратом по образованию военных структур республики. Но в Центре оборонительных инициатив, на базе которого проводили военно-планировочные работы, отсутствовали профессиональные военные и лица, которые имели опыт работы с военными структурами. Правительство в изгнании утверждало планы и воинские звания, что в скором будущем, однако, начало создавать серьезные проблемы.

Весной 1990 г., после демонстрации у правительственных зданий т. н. Интердвижения, которое объединяло сторонников сохранения целостности СССР, была создана полувоенная организация «Охрана родного края» (Кодукайтсе). Вновь созданную организацию подчинили Министерству внутренних дел Эстонии, которое по договоренности Бакатина —

Сависаара было отделено от МВД СССР. В дальнейшем «Охрана родного края» стала базой для создания пограничной охраны республики. Еще до восстановления Эстонской Республики создалась ситуация, при которой «Охрана родного края» была орудием правительства и Верховного Совета республики, а Кайтселийт и Центр оборонительных инициатив представляли интересы оппозиционного Комитета Эстонии и эстонского правительства в изгнании. Это было не просто политическое противостояние полувоенных организаций, а столкновение разных идеологий в период стремления Эстонии к независимости.

Эстонская Республика восстановила свою независимость в условиях военно-партийного путча в августе 1991 г. в Москве. ГКЧП ввел в Прибалтике военное положение, назначил там высшим представителем власти командующего Прибалтийским военным округом, объявил повышенную боеготовность подразделений Советской Армии в Эстонии, Латвии и Литве. Из Пскова в Таллинн передислоцировался воздушно-десантный полк. В этих критических условиях Верховный Совет Эстонии принял Декларацию о независимости, Кодукайтсе и Кайтселийт приняли на себя оборону правительственных зданий и Центра телерадиовещания. Оборона была в прямом смысле чисто символической, поскольку на вооружении у энтузиастов были несколько сот охотничьих ружей, боевое оружие времен Второй мировой войны и несколько десятков автоматов Калашникова. Перед Верховным Советом республики были установлены крупные каменные глыбы и бетонные блоки. Но самое главное — Кодукайтсе и Кайтселийт начали сотрудничать между собой.

Восстановление Кайтселийта осуществлялось по законам и декретам 1934 г., когда в Эстонии было введено военное положение. Кайтселийт получил свое «первое боевое крещение» в Освободительной войне 1918–20 гг., а второе в период военного положения 1934–40 гг. Это оставило свой политический отпечаток. В 1992 г. имелись факты неподчинения некоторых дружин Кайтселийта уже независимому от Москвы правительству и Верховному Совету республики. В том же году от Кайтселийта отделилось крайнее крыло «егерей», отказавшихся подчиняться Главному штабу сил обороны Эстонии. В республике создалась взрывоопасная ситуация. Возник военный бунт в гор. Палдиски, где российские войска охраняли бывший Центр подготовки подводного ядерного флота России. В этом центре под охраной находились работоспособный ядерный реактор и хранилище ядерных отходов.

Движение «егерей» не признавало доконституционное (1992 г.) правительство и Верховный Совет. 1992 г. был первым годом борьбы за власть в молодом государстве, и в этой борьбе использовали все возможные средства, в том числе вовлекали в нее военных.

Хотя решение о создании Министерства обороны Эстонии было принято Верховным Советом уже 3 сентября 1991 г., первый министр обороны был назначен только в апреле 1992 г. В промежутке вопросами обороны и охраны границы занимался специальный отдел при Госканцелярии, в то время как продолжалось развитие и восстановление сил обороны под руководством полковника А.Лаанеотса, впоследствии ставшего генералом. Минобороны испытывало огромные трудности из-за отсутствия специалистов и опыта в разделении функций между гражданскими и военными. Возникли первые конфликты, поскольку некомпетентные гражданские лица в аппарате Минобороны часто требовали, чтобы профессиональные военные принимали явно неправильные решения.

Эстонцы в центральных аппаратах Минобороны и Генерального штаба бывшего Советского Союза, как правило, не служили. Был приглашен военный — эстонец по происхождению — бывший полковник американской армии А.Эйнсельн, позднее генерал и командующий силами обороны Эстонии, который в свое время работал в центральном аппарате Пентагона и был хорошо подготовлен в вопросах военно-гражданских отношений. Он не мог уклониться от дискуссий с политиками, которые действовали в области обороны чисто с партийной точки зрения. Спустя некоторое время генерала обвинили в некомпетентности, вмешательстве в политику и уволили.

Один из военно-гражданских конфликтов в области обороны был запрограммирован в Конституции Эстонской Республики, в соответствии с которой командующий вооруженными силами был непосредственно подчинен президенту парламентского государства, у которого отсутствовал аппарат управления военными вопросами. Согласно полномочиям президента он не мог вмешиваться в действия исполнительной власти, т.е. правительства, в составе которого находилось и Министерство обороны Эстонии. Содержание конфликта — это двоевластие, при котором, с одной стороны, действовал президент (он же и высший руководитель силами обороны), с другой, — законодательная власть, не имеющая контроля над командующим вооруженными силами. Проблема возникла в 1992 г. при составлении новой эстонской Конституции, где неправильно трактовались полномочия президентской власти и верховного командующего, перенесенные из Основного закона Эстонии от 1934 г. Конституционная комиссия не учитывала, что в 1934–40 гг. в Эстонии действовало военное положение с обширными особыми правами президента, которые неуместны в 90-х годах.

Только в 1995 г., когда парламент Эстонии принял законы о вооруженных силах мирного и военного времени, где были зафиксированы правовые отношения и обязанности законодательной и исполнительной власти, полномочия президента, министра обороны и командующего воору-

женными силами, военно-гражданские отношения были частично урегулированы.

Законы военной службы 1994 и 2000 г. регулировали порядок военной службы и присвоение воинских званий, который приостановил политическую коррупцию в этой области. Но, к сожалению, к этому времени уже уволили с руководящих высших военных должностей генералов А.Лаанеотса и А.Эйнсельна, которые как профессиональные военные не сумели лавировать в среде беззакония и политических интриг. В соседних государствах, в Латвии и Литве, таких ошибок в Основном законе не было допущено.

Осенью 1991 г. начался процесс ускоренного восстановления сил обороны Эстонии при отсутствии основ оборонной политики, военных доктрин и без глубокого анализа международной обстановки. Оборонная стратегия базировалась на представлениях о «русской угрозе». При восстановлении эстонской армии приняли довоенную систему управления и наименования воинских частей. В войсках применялись уставы 1934 г., которые только в 1997 г. были заменены современными. При построении современных структур штабов и батальонов использовали опыт вооруженных сил бывшего СССР и США. Однако никто не мог ответить на вопрос, какими по структуре и размерам должны быть армии не просто малых, а сверхмалых стран. Уменьшенные модели крупных вооруженных сил, которые вооружены современными средствами нападения, не обеспечивают надежности и эффективности. Эти проблемы наблюдаются не только в странах Балтии, но и в других бывших союзных республиках, которые получили в наследство фрагменты инфраструктуры бывшей Советской Армии с тяжелым вооружением. Выдерживает ли госбюджет этих стран наличие такого количества старой военной техники?

Необходимость выработки оборонной политики возникла сразу же после 20 августа 1991 г., когда Эстония стала снова независимым государством. Определенный риск и опасность исходили от попытки создания «Нарвской автономии», т.е. отделения гор. Нарвы от Эстонии, от подпольных диверсионных групп из состава Интердвижения, от находящихся на территории Эстонии гарнизонов вооруженных сил бывшей Советской Армии, от «молодых» пенсионеров российской армии, которые получили право на жительство в Эстонии согласно июньским договоренностям 1994 г. между президентом России Б.Ельциным и президентом Эстонии Л.Мери. По этим договоренностям было решено вывести российские вооруженные силы из Эстонии.

Принадлежность стран Балтии к геополитической Средней Европе, их положение на южном берегу Балтийского моря между западными и восточными славянами определили особые исторические отношения с Россией.



Фактом является то, что восточным соседом Эстонии и Латвии является Россия, а «старая» Европа находится за тысячи километров. Именно отсюда и происходит «русский комплекс», который в исторической памяти прибалтов питает «психологию опасности». Народ помнит позорный пакт Молотова с нацистским преступником Риббентропом осенью 1939 г., который открыл путь ко Второй мировой войне и оккупации малых стран Прибалтики. Поэтому нет ничего удивительного, что в этих странах основные риски и опасности связываются с Россией, а основным приоритетом внешней политики является объединение с Европейским союзом и НАТО.

Не надо быть высшим военным чином, чтобы понимать — основная военная подготовка в Эстонии направлена на отражение потенциальной военной опасности со стороны России. Крупная держава Россия в процессе перестройки и демократизации, очевидно, не поняла так называемого «русского комплекса» прибалтийцев, не выработала и не приняла такой политики, которой можно нейтрализовать напряжение со своими западными соседями.

Остается только согласиться с А. Яковлевым, бывшим советником последнего советского лидера М. Горбачева, который на научной конференции «Десять лет независимости» в августе 2001 г. в Таллинне сказал, что Эстония и Россия будут в будущем жить в дружбе, но изменения в такой стране, как Россия, происходят медленно, и балтийцам придется запастись терпением.

Именно по вышеуказанным причинам внешняя и оборонная политика Эстонии формировалась с 1991 г. до сегодняшнего дня такой, как она есть. По образцу стран Вышеградской группы произошли, во-первых, освобождение от политической и экономической зависимости от России и, во-вторых, ориентация внешней политики на Запад с дальнейшими стратегическими целями интеграции в Европейский союз и НАТО. На этих принципах основывалась и оборонная стратегия.

Основными положениями эстонской оборонной политики являются «Основные направления оборонной политики Эстонии» (1996 г.) и «Основы политики безопасности Эстонской Республики», которые были одобрены парламентом 6 марта 2001 г. Стратегия военной обороны (военная доктрина) в принципе готова и находится на столе законодателя. План развития сил обороны совпадает с планом мероприятий по развитию сотрудничества с НАТО.

Доктрина национальной безопасности и основные положения политики безопасности Эстонии не предлагают конструктивных направлений политического диалога и взаимных отношений с Россией. Таким же образом российская политика в отношении стран Балтии остается неопределенной. В доктрине указывается, что сегодня отсутствует прямая военная

угроза, но быстроменяющаяся обстановка приводит к новым невоенным угрозам. Они включают экологические риски, возможность возникновения этнических конфликтов, организованную преступность, в том числе терроризм и т.д.

3 октября 2001 г. газета «Eesti Päevaleht» (ведущая эстонская ежедневная газета) писала, что в доктрине безопасности соседней Латвии опасность со стороны России уже не рассматривается как основной риск, а таковым считается международный терроризм.

Распад бывшего Советского Союза и Организации Варшавского Договора в 1991 г. сопровождался выходом ряда стран Центральной и Южной Европы из сфер влияния Москвы. Советские союзные республики стали независимыми странами, Прибалтийские республики восстановили свою независимость. Каждая из них выбрала свой путь и свою оборонную политику. Одни реализовали это при поддержке Европейского союза (ЕС) и НАТО, другие — через СНГ. Сегодня бывшие члены Варшавского договора — Польша, Венгрия, Чехия — уже стали членами НАТО и ожидают приглашения в ЕС.

Присоединение стран Балтии к НАТО и ЕС по ранее указанным причинам является основным приоритетом их внешней политики, и России необходимо, как представляется, относиться к этому с пониманием. Страны Балтии не являются врагами России, но и иного пути обеспечения международной безопасности у них просто нет. Хочется напомнить, что Эстония, Латвия и Литва являлись единственными странами Европы, независимость которых после окончания Второй мировой войны не восстановилась. По Ташкентскому договору при перераспределении обычных вооружений бывшей Советской Армии три Прибалтийские республики не получили ни одного автомата Калашникова или ящика с патронами, не говоря уже о бронетранспортерах, танках, артиллерии, вертолетах, самолетах и т.д. Не из-за антироссийских настроений, а именно из-за исторического и геополитического «русского комплекса» Балтийские государства ориентировали в 1991 г. свою внешнюю и оборонную политику на Запад, и начался диалог об интеграции в ЕС и НАТО. Эстония была в 1991 г. одним из создателей Северо-Атлантического Совета по сотрудничеству, и до вывода контингента российских войск из Эстонии в 1994 г. отношения с НАТО развивались именно через Северо-Атлантический Совет по сотрудничеству.

В настоящее время Эстония составила специальный план по созданию способности сотрудничества с НАТО. В плане-документе отмечается, что в перспективе Эстония должна принять и ратифицировать договор Северо-Атлантического союза от 4 апреля 1949 г., приложения к нему и правовые положения о гражданском контроле над военными.

Учитывая серьезность плана-документа, правительство Эстонии решило 12 августа 1999 г. создать специальную правительственную комиссию по интеграции в НАТО под непосредственным председательством премьер-министра и комиссию специалистов в разных областях деятельности НАТО.

Согласно вышеуказанному плану к 2005 г. силы обороны Эстонии должны быть готовы к сотрудничеству по разным сферам с НАТО и значительно повысить свой потенциал и боеспособность. Сегодня можно отметить, что внедрение натовских стандартов является не только дорогостоящим, но и очень трудоемким. Однако в итоге Вооруженные силы Эстонии могут приобрести совсем новое качество.

Участие в мероприятиях НАТО означает, во-первых, приобретение опыта и знаний на разных семинарах, курсах, конференциях, учениях для офицерского состава Эстонии. Так, в Брюсселе и в штабе в Монсе наряду с российскими офицерами работают эстонцы. При военном штабе в Монсе находятся контактные представительства стран-членов партнерства.

Эстонские военные участвуют с 1994 г. в военных учениях и операциях в составе миротворческих сил ООН и НАТО на Ближнем Востоке и на территории бывшей Югославии.

Если до Второй мировой войны страны Европы (Финляндия, страны Балтии, Польша, Чехословакия, Румыния) не могли создать по разным причинам Балтийской Антанты или так называемого «Диагонального Союза» от моря до моря, то теперь в рамках НАТО и программ партнерства складывается их военное сотрудничество. Балтийское сотрудничество координирует специальная комиссия, которая руководит созданием Балтийского батальона миротворческих сил (Baltbat), Балтийского военного колледжа в эстонском городе Тарту и морского противоминного дивизиона (Baltron). В стадии создания совместная радиолокационная система (Baltnet) с центром в Литве.

Не менее важным является участие в Европейском оборонном пространстве. В 1994 г. Эстонию приняли ассоциированным партнером в Западно-Европейский союз. Амстердамский договор ЕС задает параметры общей внешней политики и политики безопасности Европы, что включает создание Европейских вооруженных сил с применением управленческих технических средств НАТО. В декабре 1999 г. было принято решение о создании Еврокорпуса, где предусмотрено место и для стран Балтии.

В процессе реализации мер взаимного доверия и обеспечения безопасности эстонские гражданские и военные специалисты участвуют в инспектировании зарубежных вооруженных сил, в том числе и российских, в целях проверки соблюдения Договора по сокращению обычных вооружений в Европе. Эстония налаживает равноправный диалог по вопросам военной безопасности и с Россией.

Эстонский закон обороны для мирного времени фиксирует, что Вооруженные силы республики состоят из сил обороны, военной организации Кайтселийт, Департамента пограничной охраны и военизированных подразделений МВД. Последние в военное время передаются в распоряжение верховного командующего силами обороны. Согласно доктрине безопасности в систему включены дополнительно ведомство гражданской обороны и спасения, полицейские силы по борьбе с преступностью и обеспечению порядка, гражданский персонал и государственные чиновники, которые обслуживают функционирование военного резерва и т.д. Вышензложенная система должна функционировать и в то время, когда указом правительства вступает в силу закон об особом и чрезвычайном положении.

Совместные действия военных, военизированных формирований и гражданского персонала, которые функционируют при взаимном доверии и на основе равноправия, осуществляются не только во время военного, особого и чрезвычайного положений. Функционирование совместных военно-гражданских организационных систем имеет место и в мирное время. Практика Эстонии показывает, что наилучшей формой в этой области является образовательная система в виде специальных учебных заведений, учебных центров и курсов. В период 1991–1998 гг. в Эстонии работали Объединенные учебные заведения Оборонительных сил Эстонии (Академия обороны), где учились будущие военные, полицейские, спасатели, пограничники, персонал таможни и пенитенциарной системы. Все они получили начальное военное образование в одном центре и по одной методике. Но сегодня указанное учреждение разделилось на ведомственные учебные заведения, и контакт между курсантами и слушателями ослабевает.

Сегодня в основных приоритетах обороны и в планах достижения членства в НАТО меры по урегулированию невоенных кризисов не числятся. Однако те военные, которые имеют опыт деятельности в миссиях по поддержанию мира на Ближнем Востоке, в Боснии и Косове, знают, что результативность миротворческих операций зависит от доверия и взаимных контактов солдат-миротворцев и местного населения. Это важный аспект военно-гражданских отношений. Не только за рубежом, но и в своих странах военные участвуют в процессе поддержания порядка в условиях кризиса. Такие процедуры предусмотрены в Израиле, недавно военные были задействованы в мирное время в США, когда террористические группировки подвергли опасности мирное арабское и исламское население.

Обязательным учебным пособием в эстонских Вооруженных силах является «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», принятый в ОБСЕ.

Без участия в международных и военно-политических организациях малые страны испытывали бы также затруднения из-за отсутствия собст-

венного потенциала научных институтов и центров, которые могли бы не только разрабатывать новые направления политики безопасности, но и заниматься текущей аналитической работой.

Разработка доктрины национальной безопасности и военной стратегии страны, сотрудничество Эстонии с НАТО открыли эстонскому обществу возможности для образования правовой среды и установления современных военно-гражданских отношений, гражданского контроля над военной сферой на пороге XXI в.

Потребовалось 10 лет, чтобы выработать оптимальный вариант и масштаб сил обороны для такой малой страны, какой является Эстония. Вооруженные силы нового типа призваны, в первую очередь, участвовать, в силу возможностей малого государства, в международных военных операциях по обеспечению мира и поддержанию порядка в составе многонациональных сил по мандатам СБ ООН. В состав таких сил в последнее время включаются и подразделения российской армии. Роль сотрудничества стран Североатлантического блока и России возрастает в контексте общей борьбы с международным терроризмом.

Главное в том, что, когда военные разных стран, в том числе и эстонские, и российские, участвуют в совместных учениях и операциях, живут и действуют рядом в разных точках мира, тогда образуются не только взаимное доверие и равноправие, но и личные контакты, это само собой нормализует и улучшает российско-эстонские отношения, помогает преодолеть как «русский синдром» в Эстонии, так и «балтийский синдром» в России.

### Литература:

1. Конституция Эстонской Республики (1992 г.).
2. Основные направления обороны Эстонской Республики (1996 г.).
3. Основные направления политики безопасности Эстонской Республики (6.03.2001 г.).
4. Военная стратегия Эстонской Республики (проект 2001 г.).
5. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (ОБСЕ) (1992 г.).
6. Управление обороной в демократическом обществе (доклад полковника В. Лозмаа) (Таллинн, 1997).
7. Лаанеотс А. Восстановление и развитие обороны Эстонии. Таллинн, 20.05.2001 г. (конференция «10 лет независимости Эстонии»).
8. Kadak Juri. On the essence of Estonian state defence. // Estonia and the European Union. In Search of Security. EuroUniversity Series. Vol. 2/3. 1999.
9. Kadak Juri. Estonia in Global Security Context. // The Monthly Survey of Baltic and Post-Soviet Politics. EuroUniversity series. No3 (105). 2000/2001.
10. Кадак Ю. Учебное пособие по международной безопасности. Евруниверситет. Таллинн, 2000.

## Россия

### Международный терроризм — новый вызов для демократических государств

**Киршин Ю.Я.,**

президент Региональной общественной организации «Военные за демократию и гуманизм», генерал-майор (в отст.)

**П**риродные и техногенные катастрофы, распространение оружия массового поражения, ведущиеся войны, организованная преступность, наркомания, негативные демографические процессы угрожают выживанию человечества.

На данном этапе развития мирового сообщества одной из главных угроз стал международный терроризм. Он угрожает не только демократии, не только России, США, Индии и другим отдельным странам, он угрожает всему человечеству. Международный терроризм превосходит многие другие вызовы и угрозы по масштабности, по потенциалу. Опасность терроризма — в непредсказуемости действий, методов, средств нападения. Политико-психологическая действенность террористических актов усиливается благодаря средствам массовой информации.

Особую угрозу представляет терроризм с использованием бактериологического и химического оружия. В принципе вероятен доступ террористических групп и к ядерному оружию. Международный терроризм — бедствие глобального характера. Поэтому приоритетной задачей мирового сообщества является борьба с ним.

Международный терроризм и ведущаяся против него антитеррористическая операция — это истинное испытание западных и новых демократий: испытание институтов, принципов и ценностей, испытание политического, экономического, духовного и военного потенциалов демократии. Это испытание отношений между демократическими государствами.

Факты свидетельствуют, что испытания эти в основном выдержаны с «плюсом», позитивно.

Все демократические государства осудили международный терроризм, поддержали проведение антитеррористической операции. Демократические государства во главе с США создали антитеррористическую коалицию, куда вошли страны ЕС, НАТО, новые демократии, включая

Россию, которая сыграла значительную роль в создании коалиции. Она в числе первых приняла на себя удары террористов и поставила им мощный заслон.

У демократий появился общий враг в лице международного терроризма. При этом сегодня Россию и США объединяет не только общий враг, как это было во Второй мировой войне, но и демократические ценности.

Партнерские, союзнические отношения РФ и США в борьбе с международным терроризмом создают благоприятные условия для коренного улучшения отношений России с Западом не только в рамках систем региональной и глобальной безопасности, но и в целом в сферах политики и экономики.

В условиях общей угрозы для человечества, угрозы для демократий борьба с международным терроризмом становится политическим фоном при решении всех острых международных проблем, таких, как отношения НАТО с Россией, ПРО, ядерное разоружение, глобализация и т.д.

Однако некоторые испытания демократии не выдержали. Демократические государства оказались не готовыми к немедленной эффективной борьбе с международным терроризмом в экономической, информационной и военной сферах. Страны Европейского союза, НАТО слабо оказывают помощь США в борьбе с международным терроризмом. К борьбе с международным терроризмом оказались не готовы союзы в сфере военной безопасности, включая НАТО и союз США с Японией.

Террористические акты обнажили несовершенство законодательства многих демократических государств. Некоторые из них до сих пор не имеют законов о борьбе с терроризмом; не принята пока и международная конвенция по борьбе с ним.

На борьбу с международным терроризмом не были ориентированы концепции национальной безопасности и военные доктрины некоторых демократических государств.

Для решения глобальных проблем, для эффективной борьбы с международным терроризмом западные демократии нуждаются в модернизации, глубоком реформировании. С демократическими принципами несовместимы агрессия против Югославии, насильственное насаждение западных моделей демократии в развивающихся странах, наконец, политика двойных стандартов.

Модернизация и обновление демократий — необходимые условия успешной борьбы с международным терроризмом. Несправедливо, когда 20% населения Земли потребляют 80% мировых ресурсов. Разрыв между бедным большинством и богатым меньшинством, эгоизм, несправедливость, неспособность к моральному самоограничению, издержки глоба-

лизации являются питательной почвой конфликтов и международного терроризма.

Испытание демократических институтов, ценностей не только происходит сегодня, но продолжится и в будущем. Устоит ли союз демократий в рамках антитеррористической операции? Не перерастет ли она в крупномасштабную войну? Удастся ли удержать антитеррористическую операцию в рамках борьбы с исламским экстремизмом, а не борьбы с исламом в целом? Возможно ли отделить исламский экстремизм от правоверного ислама? Удастся ли не допустить раскол мирового сообщества?

Разгром армии талибов создал благоприятные условия для формирования в Афганистане коалиционного правительства, в котором участвуют представители всех этносов. Не появится ли соблазн у США насильственно насадить в Афганистане искусственно сконструированную модель политического устройства?

Государства, политические силы антитеррористической коалиции, контролирующей территорию Афганистана, должны отвечать за все, что будет происходить в этой стране, в том числе, за территориальную целостность, внутреннюю стабильность, демилитаризацию, за характер исламской ориентации Афганистана.

Опыт военной истории свидетельствует: когда ведутся войны с участием демократических государств, происходит ограничение прав и свобод граждан. Это неизбежный процесс, через который прошли многие страны. В процессе борьбы с международным терроризмом также приходится идти на ограничение демократических ценностей. Происходит ограничение прав и свобод граждан, ужесточается контроль за деятельностью средств массовой информации, вводится частичная цензура.

Вместе с тем, некоторое ограничение демократии не должно затрагивать ее базовых основ, принципов и ценностей. В годы Второй мировой войны в США и Великобритании, например, были ограничены права и свободы граждан, но базовые основы демократии были сохранены.

В процессе борьбы с международным терроризмом от государственных органов, гражданского общества требуется политическое искусство, чтобы добиться баланса, гармонии между ограничением демократии и сохранением ее базовых ценностей. Ограничение демократии, расширение прав спецслужб требуют расширения сферы и развития гражданского контроля над силовыми структурами, что позволит избежать всяческих злоупотреблений.

При ограничении демократии возможны издержки, перегибы, подобные маккартизму в США в годы «холодной войны». Ограничение демократии особенно опасно для молодых демократий, где оно может укрепить авторитарные тенденции. В некоторых бывших республиках Совет-



ского Союза установились авторитарные режимы. В процессе борьбы с международным терроризмом политические лидеры этих государств могут пойти на дальнейшее ужесточение авторитаризма.

Открытость демократического общества (которая предполагает свободное передвижение людей и капиталов, рынок, права и свободы, гласность и т.д.) является благоприятным условием для деятельности террористов. Вместе с тем демократические государства все же способны успешно вести борьбу с международным терроризмом, о чем свидетельствует опыт США и России. Демократии обладают мощным политическим, экономическим, научно-техническим, информационным и военным потенциалами, которые уже переориентируются на борьбу с международным терроризмом. Большой вклад в борьбу с терроризмом вносят институты гражданского общества и частный сектор. Не исчерпан миротворческий потенциал мировых религий.

Разгром талибов в Афганистане продемонстрировал необходимость пересмотра существующих концепций безопасности. Антитеррористическая составляющая займет важное место в системах безопасности ЕС, НАТО, СНГ, союза США — Япония. США планируют создать систему гражданской обороны нового типа, учредить структуры обеспечения внутренней безопасности. Переосмысливаются концепции национальной безопасности, военные доктрины, содержание военных реформ. Пересматриваются арсеналы специального оружия для борьбы с терроризмом. Вводятся различные санкции против государств, которые поддерживают террористов.

Международный терроризм и борьба с ним — сложное явление, в котором органически связаны политические, экономические, исторические, психологические, правовые, этно-конфессиональные и другие аспекты.

Международный терроризм и ответ на него — антитеррористическая борьба — это новые многосторонние социальные явления в жизни мирового сообщества. В этой борьбе сочетаются насилие и ненасилие, использование военных и невоенных средств, разрешаются классовые, национальные, религиозные и даже цивилизационные противоречия, сочетаются войны различных видов, в том числе «холодная» война между государствами и политическими силами. Эта борьба включает диалог и конфронтацию религиозных конфессий.

Человечество в течение многих веков вынуждено было выработать образ жизни в условиях ведущихся войн и революций. В условиях международного терроризма и борьбы с ним будет формироваться новый образ жизни, который охватит все сферы. Надо будет научиться жить в условиях, когда «опасность» станет почти обычным явлением.

В настоящее время в мировом сообществе имеются более 500 террористических групп, многие из которых объединены в международные организации, хорошо вооружены, имеют разветвленные связи (террористическая организация ЭТА в Испании, североирландская ИРА в Великобритании, курдские структуры в Турции, Сирии и Ираке и т.д.). Главную опасность для мирового сообщества представляют исламские экстремисты, которые объявили джихад против «неверных». В настоящее время социальная база международного терроризма расширяется за счет некоторых мусульманских организаций Пакистана, Индонезии, Малайзии и других государств. Лидеры международного терроризма стремятся мобилизовать исламский мир против США, западной цивилизации под флагом исламского фундаментализма, что может привести к цивилизационному расколу.

Под видом борьбы с гегемонизмом США исламские экстремисты могут сами стать на путь борьбы за достижение собственной гегемонии. Истории известно нечто подобное. В конце XIX в. в ответ на политику европеизации султан Османской империи Хамид II провозгласил политику панисламизма, т.е. мирового господства ислама. Будем надеяться, что ислам выработает противоядие против экстремизма.

Вести борьбу с международным терроризмом демократическим государствам придется в условиях оппозиции со стороны пацифистов, радикальных правозащитников, антиглобалистов, некоторых мусульманских организаций. Что касается России, то в качестве оппозиции уже выступают национал-патриоты, представители военно-промышленного комплекса, некоторые генералы и офицеры. В России до сих пор не изжит «образ врага» в лице США, НАТО. Оппозиция стремится подменить понимание угрозы мировому сообществу со стороны международного терроризма подновленными представлениями об угрозе для России со стороны Запада.

Во многих демократических государствах угроза терроризма до сих пор глубоко не осознана. Это объясняется и тем, что руководство антитеррористической коалиции не выработало всеохватывающей стратегии борьбы с международным терроризмом. Такая стратегия должна включать в себя, во-первых, всестороннюю оценку международного терроризма, в том числе анализ его политических целей, выявление субъектов террористических актов: государств, союзов, движений, организаций. Необходимо разработка политической, социальной, экономической, информационной и военной тактик борьбы, синтез военных и невоенных способов борьбы.

Нужно прояснить политические цели антитеррористической коалиции, состав коалиции, функции и задачи каждого государства-члена коа-

лиции в политической, социальной, экономической, информационной, духовной и военной сферах борьбы. Должна быть разработана международно-правовая база коалиции. Необходимо принятие Генеральной Ассамблеей ООН Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма и Конвенции о борьбе с международным терроризмом.

Существующие системы безопасности должны переориентироваться на эффективное противодействие терроризму; при этом возможно создание принципиально новой структуры безопасности.

Важным вопросом остается место и роль гражданского общества в такой коалиции.

Анализ деятельности США, России и других государств в политической, военной, информационной и гуманитарной сферах свидетельствует, что достигнуты первые положительные результаты в борьбе с международным терроризмом. Антитеррористическая операция в Афганистане — первый опыт, который обогатит формирующуюся стратегию борьбы демократических государств с международным терроризмом.

---

## ПРИЛОЖЕНИЯ

---

### Модельный закон «О парламентском контроле над военной организацией государства»\*

*Принят на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 18-13 от 24 ноября 2001 г.)*

Настоящий Закон определяет формы реализации полномочий и функций парламента в области демократического гражданского контроля над военной организацией государства-участника СНГ. Закон носит рекомендательный характер и служит основой для законодательной деятельности государств-участников СНГ по организации и осуществлению такого контроля.

В данном Законе парламентский контроль трактуется как центральный компонент более широкого демократического гражданского контроля над военной организацией государства.

Предметом регулирования данного Закона являются характер, направленность, формы и методы парламентского контроля над военной организацией.

#### Статья 1. Термины и определения

1. *Военная организация государства* — совокупность органов и структур исполнительной власти, созданных и действующих в соответствии с Конституцией и законами (государства-участника СНГ); предназначенных для обеспечения безопасности личности, общества и государства; имеющих право применения силовых средств и средств вооруженной борьбы и/или осуществления специальных операций в рамках и случаях, установленных законом. Состав и структура военной организации государства определяются в законодательном порядке и приводятся в соответствие с международными обязательствами государства.

Военная организация государства, с учетом особенностей государств-

---

\* *Примечание: Текст закона разработан и представлен в Межпарламентскую ассамблею СНГ Центром политических и международных исследований (Москва, РФ). В рабочей группе по разработке закона, которой руководил директор Центра А.И. Никитин, принимали участие эксперты трех министерств РФ, пяти научно-исследовательских институтов, трех стран СНГ.*

венного устройства отдельных государств-участников СНГ, может включать в себя:

- а) вооруженные силы, войска, другие военизированные формирования и органы, предназначенные для отражения внешней агрессии и других угроз, связанных с применением извне военной силы против данного государства или выполнением государством его международных обязательств;
- б) внутренние войска, другие военизированные формирования и органы, предназначенные для защиты конституционного строя, пресечения беспорядков, обеспечения охраны общественного порядка и безопасности внутри страны, борьбы с терроризмом, охраны государственной тайны;
- в) пограничные войска;
- г) органы и военизированные формирования, предназначенные для борьбы с преступностью;
- д) органы государственной разведки и контрразведки;
- е) органы и военизированные формирования, предназначенные для обеспечения правительственной связи;
- ж) органы и войска гражданской обороны, военно-транспортные, а также предназначенные для преодоления последствий чрезвычайных ситуаций природно-экологического и социально-гуманитарного характера;
- з) создаваемые на военное время специальные формирования.

Военизированные организации и формирования, не входящие в состав военной организации государства в том ее виде, как она законодательно определена (государством-участником СНГ), должны быть в законодательном порядке объявлены незаконными.

2. *Парламентский контроль* над военной организацией государства — центральный компонент демократического гражданского контроля — трактуется в контексте данного Закона как деятельность по созданию и обеспечению адекватного применения системы правовых установлений и административных мер, осуществляемых парламентом во взаимодействии с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества в целях:

- а) эффективного руководства вооруженными силами, войсками, военизированными формированиями и органами, входящими в состав военной организации государства, со стороны высших институтов гражданской политической власти, для обеспечения безопасности и защиты национальных интересов государства;
- б) обеспечения политического нейтралитета (деполитизации) вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства;

- в) деидеологизации вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства;
- г) становления военной организации государства как неотъемлемого элемента правового государства, защиты гражданских прав и социальных интересов лиц, занятых в военной организации государства, и членов их семей, а также адаптации к гражданской жизни и защиты прав и интересов военнослужащих, уволенных с военной службы;
- д) обеспечения максимально допустимой гласности и открытости военной организации; конструктивного взаимодействия военной организации государства со средствами массовой информации и общественными организациями, имеющими целью содействие защите гражданских, социальных и частных прав и интересов лиц, занятых в военной организации государства, и членов их семей, а также лиц, уволенных с военной службы.

3. *Политический нейтралитет* (деполитизация) вооруженных сил, войск, военизированных организаций и органов, входящих в состав военной организации государства, в контексте парламентского контроля предполагает законодательное обеспечение соблюдения следующих норм:

- а) политическим партиям, общественным движениям и организациям запрещается вовлекать в свою деятельность военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, а также создавать подконтрольные себе военизированные и вооруженные формирования и организации;
- б) военнослужащие и сотрудники вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, безусловно подчиняются распоряжениям и приказам легитимного государственного руководства, избранного, утвержденного или сформированного в соответствии с процедурами, определенными Конституцией и законами (государства-участника СНГ), независимо от политической и идеологической ориентации этого государственного руководства;
- в) военнослужащие и иной персонал вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, не имеют права заниматься политической деятельностью, выходящей за пределы, определенные служебными обязанностями; руководствоваться в своей служебной деятельности призывами, указаниями и решениями политических партий и политических движений, состоять членами политических партий и политических движений, сотрудничать с ними и содействовать им в их деятельности, участвовать в политической пропаганде и агитации;
- г) в вооруженных силах, войсках, военизированных формированиях и ор-

ганах, входящих в состав военной организации государства, запрещается создание политических организаций и деятельность политических партий и движений;

- д) при условии соблюдения требований политического нейтралитета, определенных данной статьей, военнослужащие и гражданский персонал вооруженных сил, войск, вооруженных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, не могут быть ограничены в назначении на занимаемые должности или подвергаться снятию с них по политическим мотивам.

4. *Дейдеологизация* вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, означает правовое и административное недопущение того, чтобы в своей служебной и профессиональной деятельности военнослужащие и сотрудники указанных сил, войск, формирований и органов руководствовались идеологическими, политическими, мировоззренческими или религиозными взглядами и убеждениями, если последние противоречат Конституции и законам, должностным инструкциям, приказам и распоряжениям, определяющим их служебную деятельность.

5. *Политическая деятельность* в контексте данного Закона трактуется как:

- а) индивидуальные или коллективные действия с целью оказать влияние на институты и органы государственной власти для реализации индивидуальных, групповых или институциональных интересов, выходящих за пределы служебных обязанностей;
- б) индивидуальные или коллективные действия, направленные на формирование и изменение политической воли граждан;
- в) участие в работе органов государственной власти или местного самоуправления на выборных должностях;
- г) содействие индивиду, политическим партиям, общественным движениям, организациям и объединениям, участвующим в выборах в органы государственной власти или местного самоуправления, в проведении политической пропаганды и агитации;
- д) членство в организации, фактически ведущей политическую деятельность в соответствии с определением в предшествующих пунктах данной статьи, сотрудничество с данной организацией или содействие ей.

## **Статья 2. Формы осуществления парламентского контроля над военной организацией (государства-участника СНГ)**

1. Парламент (государства-участника СНГ) осуществляет контроль над военной организацией (государства-участника СНГ) посредством:

- а) принятия законов, определяющих механизм и порядок управления военной организацией государства, ее функционирования и взаимодействия с гражданскими институтами государственной власти, общественными организациями и средствами массовой информации, гарантирующих защиту гражданских, социальных и частных прав военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, и обеспечение их социальных интересов;
- б) утверждения бюджета вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства, а также контроля за выполнением бюджета и привлечением внебюджетных источников финансирования деятельности военной организации;
- в) утверждения состава, структуры и штатной численности военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства;
- г) ратификации и денонсации международных соглашений и договоров, содержащих обязательства по ограничению и сокращению вооружений и вооруженных сил, а также использованию и ограничению использования вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства;
- д) рассмотрения ключевых вопросов обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также функционирования военной организации государства и ее составных частей в форме парламентских слушаний, парламентских и депутатских запросов и расследований;
- е) законодательного регулирования соблюдения гражданских, социальных и личных прав и интересов военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также учета и реализации предложений граждан, общественных организаций и средств массовой информации по вопросам деятельности военной организации государства, соблюдения гражданских, социальных и личных прав военнослужащих и сотрудников сил, войск, формирований и органов, входящих в эту организацию;
- ж) рассмотрения и оценки военно-политической ситуации, утверждения введения и отмены чрезвычайного и военного положения, объявления состояния войны и заключения мира;
- з) законодательного регулирования вопросов использования вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов за пределами национальных границ (государства-участника СНГ) и присутствия вооруженных сил других государств в пределах национальных границ (государства-участника СНГ).



**Статья 3. Реализация законодательных функций парламента по осуществлению контроля над военной организацией (государства-участника СНГ)**

1. Парламент (государства-участника СНГ) принимает в установленном Конституцией (государства-участника СНГ) порядке законы, регламентирующие и определяющие систему управления военной организацией государства; полномочия и функции институтов и органов государственной власти по управлению этой организацией; порядок использования и применения входящих в нее вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов; цели, задачи и полномочия вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства. Парламент законодательно обеспечивает гарантии соблюдения гражданских, социальных и частных прав военнослужащих и сотрудников указанных сил, войск, формирований и органов, а также регулирует другие вопросы функционирования военной организации государства и управления ею.

2. При разработке, принятии и контроле осуществления законодательных норм, относящихся к вопросам, перечисленным в пункте 1 данной статьи Закон, парламент, в частности, в законодательном порядке:

- а) запрещает создание, функционирование и существование вооруженных сил, войск, военизированных формирований и организаций, не входящих в военную организацию государства или не подотчетных конституционно учрежденным органам государственной власти и не контролируемых ими;
- б) законодательно обеспечивает условия, при которых вооруженные силы, войска, военизированные формирования и органы, входящие в состав военной организации государства, не приобретали бы способности к выполнению задач, выходящих за рамки, определенные законами, в соответствии с которыми созданы данные силы, войска, формирования и органы;
- в) обеспечивает правовые основания для привлечения к персональной служебной и уголовной ответственности лиц, наделенных командными полномочиями, за отдание приказов и распоряжений, противоречащих Конституции, национальному законодательству (государства-участника СНГ) и/или международному праву;
- г) законодательно обеспечивает политический нейтралитет военной организации государства и ее деидеологизацию;
- д) законодательно устанавливает, что рассмотрение гражданских и уголовных судебных дел, не являющихся должностными правонарушениями, в отношении военнослужащих и иного персонала военной орга-

низации государства является компетенцией гражданских судов, руководствующихся соответствующим законодательством.

#### Статья 4. Реализация функций и полномочий парламента в области контроля за финансированием военной организации государства

1. Парламент по представлению правительства (главы государства) принимает решение о порядке, структуре и размерах финансирования вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, из средств государственного бюджета, а также допустимости, формах, размерах привлечения внебюджетных источников финансирования.

2. Парламент запрашивает, а правительство (глава государства) обязано предоставить парламенту информацию, в том числе содержащую государственную тайну, необходимую для принятия обоснованного и компетентного решения по финансированию вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства.

3. Информация об общей структуре и размерах бюджетных ассигнований на деятельность и развитие военной организации государства, включая распределение бюджетных средств между разделами и группами статей бюджета на национальную оборону и обеспечение безопасности, является открытой.

Разделы и статьи государственного бюджета, относящиеся к финансированию военной организации государства, могут быть отнесены к закрытым, не подлежащим публичному обсуждению и разглашению, только на основе закона о государственной тайне, если их содержание прямо соответствует перечням типов информации, не подлежащей разглашению, закрепленным в законе о государственной тайне. Такие разделы и статьи обсуждаются и утверждаются на закрытых заседаниях парламента.

4. Запрещается использование средств государственного бюджета, выделенных на финансирование военной организации государства, на другие цели, выходящие за рамки обеспечения безопасности государства, поддержания и развития его военной организации.

5. Для контроля за соответствием реального расходования средств утвержденным бюджетным ассигнованиям парламент запрашивает, а правительство (глава государства) предоставляет ежегодный отчет об исполнении государственного бюджета в части финансирования военной организации государства.

Правительство (глава государства) также предоставляет парламенту всю информацию о текущем материально-финансовом положении воен-

ной организации государства, необходимую для обоснованной и компетентной оценки положения дел в военной организации государства.

**Статья 5. Реализация функций и полномочий парламента в области определения состава, структуры и численности вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства**

1. Парламент по представлению правительства (главы государства) принимает решение о составе, структуре и штатной численности вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства.

2. Парламент запрашивает, а правительство (глава государства) обязано предоставить парламенту информацию, в том числе содержащую государственную тайну, необходимую для принятия обоснованного и компетентного решения по определению состава и штатной численности вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства, включая информацию относительно их реального состава и реальной (списочной) численности.

**Статья 6. Реализация функций и полномочий парламента по обеспечению открытости (гласности) военной организации государства и ее деятельности**

1. Парламент по представлению правительства (главы государства) принимает закон о государственной тайне, содержащий, в частности, исчерпывающий перечень сведений, относящихся к военной организации государства, запрещенных к опубликованию в средствах массовой информации или разглашению иным образом.

2. Парламент законодательно определяет перечень сведений, относящихся к военной организации государства, подлежащих обязательному оглашению, в том числе опубликованию в средствах массовой информации, позволяющий гражданам-налогоплательщикам и общественным организациям составить компетентное и обоснованное суждение о положении дел и состоянии военной организации государства.

3. Перечень сведений, упомянутый в пункте 2 статьи 6, включает в себя, в частности, все сведения, относящиеся к военной организации государства и ее функционированию, которые подлежат передаче международным организациям и иностранным государствам в рамках действующих международно-договорных обязательств и международных соглашений (государства-участника СНГ).

4. Парламент обеспечивает персональную ответственность парламен-

тарнев за неразглашение сведений, составляющих государственную тайну, предоставленных членам парламента при обсуждении вопросов состава, структуры, штатной численности и финансирования военной организации государства.

**Статья 7. Реализация функций и полномочий парламента по обеспечению политического нейтралитета (деполитизации) военной организации государства**

1. В законы, определяющие статус военнослужащих и сотрудников сил, войск, формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также регулирующие деятельность общественных движений и политических партий, вносятся положения, обеспечивающие политический нейтралитет (деполитизацию) военной организации государства, военнослужащих и сотрудников входящих в нее сил, войск, формирований и органов.

2. В случае нарушения политическими партиями и общественными движениями требований о соблюдении политического нейтралитета (деполитизации) военной организации государства в том его виде, как он определен в пункте 3 статьи 1, парламента ставит перед судебными властями вопрос о принятии мер к уличенным в этом политическим партиям или движениям, вплоть до их запрещения.

3. В случае нарушения военнослужащими и гражданским персоналом сил, войск, формирований и органов, входящих в военную организацию государства, требований политического нейтралитета военной организации государства в том его виде, как он определен в пункте 3 статьи 1, или их прямого участия в политической деятельности в том ее виде, как она определена в пункте 5 статьи 1, парламента требует от руководства военной организацией государства немедленного принятия мер по ликвидации нарушений и обеспечению безусловного соблюдения политического нейтралитета военной организации государства.

4. Парламент обеспечивает законодательные гарантии верующим военнослужащим относительно возможности во внеслужебное время осуществлять религиозные отправления и обряды.

**Статья 8. Реализация функций и полномочий парламента в области направления военного персонала для участия в международных операциях по поддержанию мира и участия в военной деятельности вне пределов государства в мирное время**

1. Направление военного персонала, входящего в состав военной организации государства, за рубеж для осуществления деятельности вне пре-

делов государства в мирное время может осуществляться только с ведома и согласия парламента в соответствии с принятыми в (государстве-участнике СНГ) процедурами в следующих случаях:

- для участия в международных операциях по поддержанию мира по мандату Организации Объединенных Наций (в соответствии с положениями главы VI Устава ООН);
- для участия в региональных международных операциях по поддержанию мира по решению региональной межгосударственной организации (в соответствии с положениями глав VI и VIII Устава ООН);
- для участия в осуществлении принудительных мер по решению Совета Безопасности ООН в случае угрозы миру, нарушении мира и актов агрессии (в соответствии с положениями главы VII Устава ООН);
- для участия в действиях по оказанию гуманитарной помощи, а также помощи в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- для реализации международных договоров и соглашений, в том числе об оказании военной и военно-технической помощи, заключенных данным государством и ратифицированных парламентом.

2. Направление военного персонала, входящего в состав военной организации государства, за рубеж для осуществления деятельности вне пределов государства в мирное время в случаях иных, чем указанные в пункте 1 настоящей статьи, а также без соответствующего решения парламента (государства-участника СНГ) не допускается.

### Приложение

*В качестве одного из конкретных механизмов реализации парламентского контроля может законодательно учреждаться и использоваться институт Парламентского (Государственного) Уполномоченного по делам военной организации государства.*

### Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации (государства-участника СНГ)

1. (Государство-участник СНГ) может законодательно учреждать институт Парламентского (Государственного) Уполномоченного по делам военной организации государства.

2. Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации государства назначается парламентом.

3. Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации государства в своей деятельности руководствуется исключительно Конституцией и законами (государства-участника СНГ), а также международным правом.

4. Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации государства периодически, а в случае необходимости — немедленно докладывает о состоянии дел в военной организации государства, а также о своей деятельности главе государства и парламенту.

5. В задачи Парламентского (Государственного) Уполномоченного по делам военной организации государства входит:

- а) практическое содействие обеспечению гарантий гражданских, социальных и частных прав военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства;
- б) обеспечение конструктивного взаимодействия между вооруженными силами, войсками, военизированными формированиями и органами, входящими в военную организацию государства, с одной стороны, и гражданами, общественными организациями и средствами массовой информации — с другой.
- в) контроль за соблюдением в военной организации государства требований политического нейтралитета и недопущения в ней политической деятельности.

6. В целях, предусмотренных пунктом 5 данной статьи, Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации государства имеет право:

- а) запрашивать и получать от командования и должностных лиц вооруженных сил, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства, а также институтов государственной власти информацию, документы и материалы, необходимые для выполнения им задач, определенных данной статьей;
- б) рассматривать жалобы военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, на нарушение их гражданских, социальных и личных прав командованием и должностными лицами соответствующих сил, войск, формирований и органов; осуществлять соответствующие запросы и представления;
- в) рассматривать обращения и предложения граждан, общественных организаций и средств массовой информации, касающиеся деятельности вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, и обращаться в этой связи с запросами и предложениями к должностным лицам вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также других институтов государственной власти;

г) требовать от командования и должностных лиц вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также других институтов государственной власти ответов по существу вопросов, упоминаемых в предшествующих пунктах данной статьи.

7. Командование и должностные лица вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также других институтов государственной власти обязаны предоставлять Парламентскому (Государственному) Уполномоченному по делам военной организации государства информацию, документы и материалы, необходимые для выполнения им задач, определенных данной статьей, а также давать ответы по существу поставленных им вопросов в сроки, установленные порядком и правилами государственного делопроизводства.

---

---