



## **ОБОРОННО-БЕЗОПАСНОСТНАЯ СИСТЕМА ПАРЛАМЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ УРОКОВ ИЗРАИЛЯ И ГРУЗИИ**

**Осуществляемые в Республике Армения конституционные реформы по трансформированию системы государственного управления из полупрезидентской формы в парламентскую порождают новые вызовы и угрозы национальной безопасности РА и НКР, в свете Апрельской четырехдневной войны чреватые возможностью потери государственности и даже физического уничтожения ветвей армянского народа, проживающих в РА и НКР. В аспекте данной озабоченности проблемами поддержания эффективности системы национальной безопасности двух армянских государств на необходимом и достаточном уровне редакция военно-научного журнала «Айкакан банак» («Армянская армия») обратилась к Начальнику ИНСИ МО РА, доктору политических наук (РФ), приглашенному ведущему профессору Национального университета обороны США, действительному избранному члену Академии военных наук РФ, научному эксперту по контртерроризму (США), члену Научно-экспертного совета ОДКБ генерал-лейтенанту Г. С. Котанджяну с просьбой поделиться политолого-безопасностными оценками эффективности деятельности оборонной системы различных государств с парламентской моделью обустройства государственной власти. Профессор Г. С. Котанджян предложил в качестве примера остановиться на опыте Израиля и Грузии.**

## **Господин генерал, в чем заключается, на Ваш взгляд, сходство уроков, вынесенных армянским и еврейским народами из национальных катастроф, пережитых ими в двадцатом столетии?**

При всей замечательной самобытности этих двух древних участников формирования цивилизационных систем в Передней Азии и на Ближнем Востоке их объединяют политические уроки, вынесенные из национальных катастроф, пережитых в течение двух мировых войн двадцатого столетия, – Геноцида армян в Османской империи и Геноцида-Холокоста евреев Европы. Оба народа по окончании мировых войн, поставивших их на грань тотального уничтожения, ответили на национальные катастрофы возрождением культуры своей древней, многотысячелетней государственности и созданием независимых национальных государств – Республики Армения и Государства Израиль. Другим важным признаком сходства этих двух воссозданных национальных государств является то, что и Республика Армения в 1918 году, и Государство Израиль в 1948 году были провозглашены парламентскими республиками.

## **Как бы Вы оценили существующие угрозы национальной безопасности Израиля и эффективность парламентской модели государственной власти с точки зрения гарантированного политического обеспечения безопасности и устойчивого развития Государства Израиль?**

Угрозы безопасности Израиля не уступают уровню угроз безопасности Армении: большинство исламских государств считает существование Израиля незаконным (страну признали лишь Египет, Иордания и Турция) и открыто заявляет о необходимости его ликвидации. Их политика, деятельность манипулируемых ими негосударственных акторов радикального ислама представляют внешнюю и внутреннюю угрозы существованию Израиля. Законность существования Израиля ставят под сомнение также радикалы ортодоксального иудаизма (для них руководителем является Господь, и никто другой не может осуществлять власть над еврейским народом).

Политико-безопасностные аналитики Израиля выделяют три компонента стратегической уязвимости, обуславливающих угрозу существованию страны, которые Стратегия национальной безопасности этого государства рассматривает как данность: 1. Огромное демографическое преимущество арабских (исламских) государств; 2. Уязвимость границ из-за отсутствия стратегической глубины (ширина территории Израиля на ее отдельных участках не достигает пятнадцати километров); 3. Необходимость

сдерживать противника в продолжительном жестком конфликте, требующая вложений огромных ресурсов на оборонные нужды: 1947–1949 годы – Война за независимость; 1956 год – Суэцкая война; 1967 год – Шестидневная война; 1967–1970 годы – Война на истощение; 1973 год – Война Судного дня; 1982–2000 годы – Первая Ливанская война; 1991 год – Участие Израиля в войне в Персидском заливе; 2006 год – Вторая Ливанская война; 2008–2009 годы – операция «Литой свинец» (война в Газе).

Инструментарий разрешения внутривластных конфликтов, а также успешного парирования внешних угроз в израильской модели парламентаризма доказал свою эффективность в течение 68 лет: при продолжительности каденции Кнессета в 4 года средняя продолжительность жизнедеятельности созыва парламента за годы существования Израиля достаточно высока и составляет 3,5 года. В данном случае причина продуктивности управления политическими кризисами заключается в системности израильской парламентской модели, отражающей стратегические интересы национальной безопасности и устойчивого развития еврейского народа как в Израиле, так и в системе мирового еврейства в целом.

Следует особо подчеркнуть тот факт, что со дня основания Государства Израиль его политика национальной безопасности основывается на всеобъемлющем национальном консенсусе вокруг существования реальной угрозы геноцида в отношении евреев Израиля и необходимости в непрерывном поддержании высокого тона общенациональной сплоченности всех евреев для противодействия этой угрозе существованию еврейского народа и еврейской государственности.

**Могли бы Вы кратко изложить суть парламентской модели власти в Израиле с точки зрения эффективности главных акторов и процессов принятия и реализации решений общегосударственного масштаба?**

В первую очередь следует отметить, что отцы-основатели Израиля, отвечая на Геноцид-Холокост и опираясь на решение Совета Безопасности ООН, пришли к убеждению: для того, чтобы еврейское государство стало безопасным пристанищем и маяком продвинутого устойчивого развития как для евреев, живущих на земле Сиона, так и мирового еврейства в целом, Государство Израиль должно быть создано как эффективно функционирующая демократия. И ныне эта страна на деле является единственной эффективно функционирующей демократией на Большом Ближнем Востоке, а также маяком демократического устойчивого развития для всего мирового еврейства.

В данной парламентской модели исключительно важна политическая роль беспартийного Президента, который, избираясь парламентом – Кнессетом и исполняя церемониально-протокольную роль главы государства, наделен стратегически важными политическими полномочиями. Он из числа депутатов предлагает кандидатуру Премьер-министра с поручением вести переговоры с парламентскими партиями по формированию правительства.

Премьер-министр после утверждения парламентом возглавляемого им правительства становится государственным центром гарантирования национальной безопасности и устойчивого развития Государства Израиль. По предложению Президента, до утверждения кабинета он проводит консультации с партиями, которые могут поддержать его правительство, и выясняет их требования – как политические, так и в вопросах министерских и других ведомственных назначений. В результате консультаций с партиями вырабатываются состав коалиции и ее программа как круг согласованных ориентиров, составляющих политическую стратегию коалиции.

На основе переговоров Премьер-министра с коалиционными партиями принимается решение о распределении министерских постов. Инструментом распределения портфелей служит «министерский ключ» – отношение общего числа членов парламентских фракций, поддерживающих Премьера, к числу министров в правительстве. Число министерских портфелей, которые должна получить каждая фракция, определяется как число членов этой фракции в Кнессете, разделенное на «ключ». Возникающая при этом проблема «остатков» решается путем назначения заместителей министров и других должностных лиц. Важно заметить, что нахождение большинства министров и всех заместителей министров в составе парламента предоставляет Премьеру дополнительный ресурс для поддержки политики и влияния кабинета на решения парламента, особенно при продвижении законодательных инициатив правительства. В кабмине возможны также наличие должности Вице-премьера и совмещение должностей.

### **В чем специфика Израиля с точки зрения обеспечения легитимности правительства и деятельности его членов в составе Кнессета при парламентской модели?**

Выбор Премьер-министра и министров из числа членов парламента подтверждает легитимность не только Премьера, но и правительства в целом. Министры после утверждения Кнессетом получают вотум доверия как «снизу» – от народа (mass support), так и «сверху» – от парламента (elite support). В результате консультаций – при соответствующем обоснова-

нии – кандидатом в министры при необходимости может быть выдвинут также не член парламента (обычно пользующийся влиянием специалист). Министр из членов Кнессета имеет ограничения в своей парламентской деятельности: он не может подавать парламентские запросы, вносить как депутат свои законопроекты, голосовать за вотум недоверия правительству, состоять членом комиссий Кнессета. Иногда министр, вступив в должность, отказывается от депутатского мандата; при этом его партия (коалиция) не теряет место – его занимает первый следующий из партийного списка.

В отличие от практики других государств, заместитель министра в Израиле является фигурой политической. В частности, согласно закону, он обязан быть членом Кнессета (напомним, что на министра такое неукоснительное требование не распространяется!), и в его функции входит также обеспечение связи министерства с парламентом. Назначение и смещение заместителя министра являются прерогативой не самого министра, а Премьера (но не могут быть сделаны без согласия министра). Об этом правительство сообщает в Кнессет, хотя разрешения парламента на это не требуется. Следует заметить, что на заместителя министра распространяются парламентские ограничения, касающиеся министров.

### **Изложите, пожалуйста, вкратце место и роль Совета национальной безопасности в системе парламентской власти Израиля.**

Совет национальной безопасности Государства Израиль является специальным межведомственным инструментом власти с миссией высшего штабного совещательного форума по вопросам национальной безопасности при Премьер-Министре и Правительстве Израиля. Совнацбез Израиля осуществляет координацию разработки ориентиров и коррекции приоритетов межведомственной безопасностной политики, мониторинг и анализ процесса обеспечения национальной безопасности, а также устойчивого развития Израиля. Координатором деятельности этого специального органа, действующего под председательством Премьера, является Секретарь Совнацбеза, который назначается из числа не состоящих в партиях специалистов высшей квалификации в области политики национальной безопасности. Содержание его деятельности не подлежит огласке.

Рекомендации по межведомственной политике национальной безопасности, вырабатываемые Совнацбезом Государства Израиль, без промедления осуществляются Премьером через руководимый им Кабинет безопасности (Узкий кабинет), наделенный необходимыми полномочиями принятия решений и ресурсами.

## **Какое место в системе национальной безопасности Израиля занимает его Армия Обороны?**

Армия обороны Израиля – ЦАХАЛ (ивр.: – «*Цва хаганá ле-Йисраэль*») в системе национальной безопасности Израиля занимает особое место. В своем современном виде она является прямым следствием ситуации, в которой оказался израильский народ с самого обретения государственности. Находящемуся во враждебном окружении Израилю не удалось бы выжить, не будь у него подобной системы государственной обороны.

Как отмечалось выше, государственное устройство Израиля – парламентская демократия, вследствие чего армия отделена от политики, главой министерства обороны является гражданский чиновник, который назначается решением Премьер-министра. Министр обороны отстаивает интересы армии в Кнессете и в Правительстве, в первую очередь – при распределении бюджета, однако реальное руководство войсками осуществляет Начальник Генерального штаба – кадровый военный.

Престиж военной службы в Израиле весьма высок – уклонение от армейской службы расценивается как недостойное гражданина Израиля поведение, конкурс призывников в элитные боевые части составляет десятки человек на одно место. Но и после демобилизации вся жизнь израильтян связана с армией – до сорокалетнего возраста их ежегодно призывают в армию на месячные сборы резервистов, люди находятся в состоянии постоянной готовности к неожиданной и срочной мобилизации.

## **Пожалуйста, представьте кратко специфику организации и основы эффективности ЦАХАЛ-а.**

В случае всеобщей мобилизации ЦАХАЛ в считанные часы из армии мирного времени, в которой проходит службу около 200 тысяч военнослужащих, превращается в одну из самых боеспособных армий мира, 800 тысяч хорошо обученных бойцов и командиров которой готовы к выполнению боевых задач.

Особенности вызовов национальной безопасности Государства Израиль отражаются в системе боевой подготовки военнослужащих. Одна из основных особенностей израильской армии – минимальное внимание к строевой подготовке. В Израиле бытует поговорка: «Наша армия не для парадов, а для войны». Поэтому вместо того, чтобы часами учиться ходить в ногу на плацу, солдаты ЦАХАЛ-а совершают многокилометровые марш-броски, постоянно упражняются в стрельбе из всех видов оружия,

изучают технику. Другой особенностью службы в ЦАХАЛ-е является то, что призывники практически сами определяют, в какой части будут служить. Будущий солдат армии Израиля проходит ряд тестов, по итогам которых составляется перечень военных специальностей, к которым он наиболее пригоден по своим данным. Из этого перечня призывник имеет право выбрать три позиции, и армия делает все возможное, чтобы призывник получил распределение на одну из выбранных им должностей – в соответствии с потребностями армейской системы.

Большое внимание в Израиле уделяется подготовке офицерских кадров. Первый глава правительства Давид Бен-Гурион сформулировал эту задачу следующим образом: Израилю необходимо иметь отборный офицерский корпус, который бы в совершенстве владел наукой побеждать. Необходимо, чтобы обладающая высоким интеллектом, преданная идеалам основателей еврейского государства молодежь посвятила свою жизнь делу служения Родине в рядах ее армии.

В отличие от России, где офицерские кадры готовятся в училищах из вчерашних выпускников школ, в Израиле путь в офицеры лежит через обязательную солдатскую службу. К экзаменам для поступления на офицерские курсы допускаются только лучшие солдаты и сержанты, прошедшие тщательный отбор. К потенциальным кандидатам предъявляются жесткие требования: обязательным является наличие аттестата о среднем образовании, кандидат должен обладать складывающимся из 27 параметров высоким коэффициентом интеллектуального и физического развития, пройти экзамены и медкомиссии, а также получить рекомендации от своих бывших непосредственных командиров.

Обучение на офицерских курсах, ввиду их краткосрочности, отличается высокой интенсивностью и требует от курсантов максимальных морально-волевых и физических усилий. Тех, кто не в состоянии справляться с такими нагрузками, ждет немедленное отчисление. Вся система обучения неразрывно связана с решением реальных боевых задач; значительную часть времени курсанты проводят в поле и на учениях, где на практике закрепляются полученные теоретические знания. Упор делается на овладение будущими офицерами деятельностных навыков командования подразделениями.

Для подготовки офицеров-специалистов с высшим образованием в ЦАХАЛ-е действует программа «Атуда». По этой программе студентам гражданских высших учебных заведений, обучающимся по необходимым армии специальностям, как правило, технического и медицинского профиля, предоставляется отсрочка от призыва. Студенты заключают кон-

тракт, по которому обязуются прослужить в армии по окончании учебы не менее пяти лет. За годы учебы студенты, обучающиеся по этой программе, периодически призываются в армию, где проходят месячный курс молодого бойца, а также базисный офицерский курс. Аналогов военных кафедр в израильских университетах не существует.

Наряду с обеспечением образования в военно-учебных заведениях, в ЦАХАЛ-е есть практика направления офицеров для получения академического образования в гражданских университетах как Израиля, так и за рубежом. Считается, что пребывание офицеров в атмосфере академической свободы – в отсутствие армейской субординации – развивает инициативность и способствует выработке умения в самых неожиданных и сложных ситуациях принимать нестандартные решения.

### **Есть ли в Армии Обороны Израиля особые программы прохождения срочной службы?**

В ЦАХАЛ-е существует ряд особых программ службы, в том числе:

ИЕШИВОТ ХА-ХЕСДЕР – специальный вариант срочной службы, при котором служба совмещается с учебой в иешиве. Данная служба предназначена для учеников средних религиозных школ-иешив (*иешивот тихонийот*), призывников ЦАХАЛ-а. Срок подобной службы – 4 года, из которых 16 месяцев боевой службы, а остальное время – учеба в иешиве. В августе 2005 г. численность солдат и офицеров, служащих в ЦАХАЛ-е по этой программе, достигла шести тысяч человек, из них 88 % – в боевых частях.

НАХАЛ – особые регулярные подразделения, в которых военная служба совмещается с сельскохозяйственной работой в новых поселениях. Опорные пункты НАХАЛ-а располагаются вдоль границ и в кибуцах; после укрепления поселения, созданного НАХАЛ-ом, армия передает его гражданским властям. По завершении службы солдаты НАХАЛ-а могут оставаться в его составе и продолжать жить в основанном ими поселении. Срок службы для женщин – 23 месяца, для мужчин – 40 месяцев. Бойцами подразделений НАХАЛ-а основаны десятки новых поселений в периферийных районах страны.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРЕДАРМЕЙСКАЯ СЛУЖБА (*шнат шерут*, буквально – «год службы») представляет собой отсрочку от срочной службы длительностью до одного года для юношей и девушек, на общественных началах работающих инструкторами в одном из молодежных движений или занимающихся другой признанной общественно полезной деятельностью.



ПРЕДВОЕННЫЕ ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ КУРСЫ (*мехинот кдам цваййот*) — отсрочка от срочной службы длительностью до одного года в рамках учебы на светских или религиозных подготовительных курсах.

В ведении Армии обороны Израиля находятся сотни клубов ГАДНА (*гду-дей но'ар* – «молодежные батальоны»), в которых молодежь допризывного возраста (по преимуществу не завершившая формального образования) проходит общеобразовательную и военную подготовку. Многие участники организации проходят специальные курсы по предварительной подготовке летчиков, моряков, десантников и т. п.

### **Гайк Саргисович, как Вы относитесь к применению израильской модели и опыта в процессе перехода к парламентской модели обустройства власти в Республике Армения?**

Разумеется, некритическое копирование опыта Израиля было бы ошибочно, и Государственная комиссия по разработке проекта Конституции этого себе не позволила. В качестве примера специфичности израильского опыта можно отметить тот факт, что парламентская модель власти в Израиле успешно функционирует в условиях отсутствия Конституции государства. Правовое регулирование системы власти и политической деятельности государственных институтов осуществляется системой основных законов.

Использование уроков гарантированного обеспечения национальной безопасности в парламентской модели Израиля при сосредоточении власти (полномочий руководства-управления и ресурсов) у Премьер-министра – руководителя правящей межпартийной коалиции (с ограничением роли беспартийного президента церемониально-протокольными функциями) требует прагматического расчета – с трезвым учетом специфики политической культуры РА.

В качестве заключения к рассмотрению израильской системы обеспечения безопасности я бы отметил реальный демократизм парламентской модели власти в Израиле, изначально нацеленный на развитие партийно-политической системы при пропорциональных выборах в парламент с низким порогом прохождения партий в высший представительный орган власти. Сами политики и эксперты Израиля не считают свой опыт идеальным. Умело пользуясь инструментами публичной и конфиденциальной критики, они работают на выявление недостатков и их преодоление. Демократию парламентской модели власти в Израиле отличает высокая политическая культура плюрализма мнений и партийной конкурентности

с непрерывной критикой, выявлением ошибок и вынесением из них уроков для совершенствования демократического еврейского государства.

И конечно же, следует подчеркнуть, что народ Израиля, осознавая свою ответственность как главного источника власти и пользуясь инструментами эффективной демократии, имеет возможность делать все необходимое в границах гарантированных прав и свобод, а также гражданских обязательств перед Государством Израиль, чтобы в Кнессет и далее в состав правительства избирались наиболее достойные представители.

**Господин генерал, в 2014 г. группа ученых-аналитиков из ИНСИ провела полевые исследования в Грузии, в ходе которых изучалась также модель обустройства власти в этом государстве. Будьте добры вкратце представить результаты этих исследований в контексте интересующей нас темы.**

Существующая вокруг Армении безопасная среда с постоянно возникающими в ней военными угрозами безопасности РА и НКР заставляет нас особо тщательно взвешивать каждый шаг по осуществлению перехода к парламентской модели обустройства власти, чтобы ни на миг не снизить эффективность системы оборонной безопасности РА и НКР. В этом аспекте мы, сознавая вероятность возникновения объективных и субъективных трудностей на пути этого перехода, считаем необходимым критическое политико-безопасное осмысление не только положительного международного опыта в данной области, каковым обладает Израиль, но и негативных уроков – с целью выявления допущенных в практике иных государств ошибок и недоработок для их исключения из процесса трансформации в РА.

Нам представляется целесообразным, наряду с изучением более чем 60-летнего опыта Израиля, дать трезвую оценку опасности возникновения очага нестабильности и внутренних угроз политико-государственного характера, возникшей в соседней Грузии вследствие несистемности конституционных реформ, осуществленных в этом государстве в 2010 г. Уроки Грузии полезны с точки зрения оценки пренебрежения сценарным анализом эффективности деятельности государства при разработке и реализации конституционных реформ. В Грузии при подготовке Конституционной реформы 2010 года не были в должной мере оценены возможные угрозы внутривластной стабильности в результате несистемного реформирования модели государственного обустройства власти.

Конституцией и законодательством Грузии фактически номинирован институциональный конфликт между полномочиями Президента и Премьера. Премьер Грузии, избираемый парламентом, разрешает своими контрассигнациями внешнеполитическую деятельность всенародно избираемого Президента, в том числе по вопросам внешней безопасности. Глава государства не имеет права подписывать международные договоры без согласия руководителя кабинета министров. Вместе с тем в той же Конституции записано, что Президент представляет Грузию на международной арене. В связи с данным институциональным конфликтом Президент и Премьер-министр Грузии в 2015 году для участия в Генассамблее ООН отправились в Нью-Йорк разными делегациями, что в практике ООН является беспрецедентным случаем, чтобы одно и то же государство было бы представлено двумя официальными делегациями.

Президент Грузии, согласно Конституции, являясь Верховным Главнокомандующим и руководителем Совета национальной безопасности, фактически не полномочен в сфере внешней безопасности Грузии. В результате, в Грузии принятие решений в области национальной безопасности стало неэффективным. Тупиковость в принятии безопасностных решений отражается в ситуации, когда в государстве фактически параллельно действуют два Совета национальной безопасности – при находящемся в институциональном конфликте Премьер-министре и Президенте Грузии. Данный институциональный конфликт усугубляется тем, что, в отличие от Израиля, где Президент беспартийный, в Грузии Премьер и Президент, будучи членами одной партийной парламентской коалиции, могут представлять разные партии, притом преследуя в своей государственной деятельности разные партийно-политические приоритеты.

Таким образом, взвешенное осмысление положительных и негативных уроков обеспечения эффективности оборонно-безопасностной системы при парламентской модели государственного обустройства власти на примерах, соответственно, Израиля и Грузии может стать научно-экспертным подспорьем для эффективного руководства процессом конституционных реформ, ныне разворачивающихся в Армении и НКР.