

# Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты

Все права зарегистрированы. Ни одна из частей этого сборника не может быть издана, сохранена в системе сохранения данных или передана в любой форме, любыми средствами: в электронном виде, фотокопиями, в записанном виде или другим путем без предварительного согласования с Межпарламентским союзом или Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами.

Эта публикация распространяется при условии, что в дальнейшем она не будет реализовываться в каком бы то ни было виде без предварительного соглашения с издателем и в любом оформлении, которое отличается от напечатанного, и при соответствующих условиях, которых придерживается следующий издатель.

---

## **Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты**

Напечатано:

Межпарламентским союзом  
Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами

Главные редакторы:

Филипп Флури, Швейцария  
Андерс Б. Джонссон, Швеция

Редактор и основной автор:

Ганс Борн, Нидерланды

**Киев 2004**

# Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты

*“Vis consilii expert mole ruit sua”*

(Сила, лишенная благоразумия, разрушает сама себя)

Гораций, Оды, 3, 4, 65

УДК 351.96  
ББК 67.401.212  
П18

---

**В разработке данного пособия по парламентскому контролю над сектором безопасности принимали участие следующие лица:**

**Главные редакторы**

Philipp Fluri (Швейцария) и Anders B. Johnsson (Швеция)

**Редактор и основной автор**

Hans Born (Нидерланды)

**Соавторы**

Алексей Арбатов (Россия), Jean-Christophe Burkel (Франция), Eva Busza (США), Marina Caparini (Канада), Umit Cizre (Турция), Давид Дархиашвили (Грузия), Jonah Isawa Elaigwu (Нигерия), Hans-Peter Furrer (Швейцария), Denise Garcia (Бразилия), Suzana Gavrilesco (Румыния), Wilhelm Germann (Германия), Owen Greene (Великобритания), Miroslav Hadzic (Сербия и Черногория), Karl Haltiner (Швейцария), Heiner Hanggi (Швейцария), David Hobbs (Великобритания), Jan Hoekema (Нидерланды), Rogier Huizenga (Нидерланды), Andrzej Karkoszka (Польша), Peter G. Kelly (США), Simon Lunn (Великобритания), Том McDonald (Великобритания), Dorijan Marsic (Словения), Gian Giacomo Migone (Италия), Michael F. Noone (США), Александр Пикаев (Россия), Christine Pintat (Франция), Andreas Prufert (Германия), Christopher Sabatini (США), Liliane Serban (Румыния), Ravinder Pal Singh (Индия), Anders C. Sjaastad (Норвегия), Bauke Snoer (Нидерланды), Светлана Светова (Украина), Jan Trarans (Латвия), Matias Tuler (Аргентина), Marlene Urscheler (Швейцария), Pentti Vaananen (Финляндия), Biljana Vankovska (Македония), Marie Vlachova (Чехия), Casper W. Vroom (Нидерланды), Tamas Wachsler (Венгрия), Donna Winslow (Канада), Herbert Wulf (Германия).

**Редколлегия**

Willem van Eekelen (Нидерланды), Andreas Gross (Швейцария), Miroslav Filipovic (Сербия и Черногория), Степан Сулакшин (Россия), Дмитрий Табачник (Украина), Ahmad Husni Hanadzlah (Малайзия), Adeseye Ogunlewe (Нигерия) и Elissavet Papadimitriou (Греция) – члены Комитета МС (Межпарламентского союза) по политическим вопросам, международной безопасности и разоружения, а также Beth Mugo (Кения) и Ricardo Vasquez (Аргентина) – члены Комитета МС по парламентским и законодательным вопросам и правам человека.

**Рецензент**

Oliver Wates (Великобритания)

**Оригинальная версия:** на английском языке, Женева, 2003.

**ISBN 92-9222-014-4 (DCAF)**

**ISBN 92-9142-158-8 (IPU)**

**ISBN 966-8282-48-5**

© Коллектив авторов, 2003

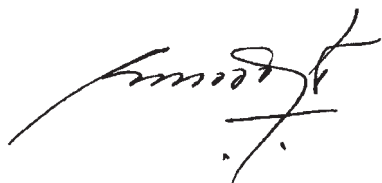
## Вступление

Безопасность в жизнедеятельности людей занимает центральное место. Поэтому существенно важно, чтобы их взгляды относительно безопасности нашли свое отражение в национальной политике. Политика должна объединять основные ценности и принципы, связанные с безопасностью, а государство — охранять их.

Поэтому существует явная необходимость в том, чтобы представители, избранные народом в парламент, тесно сотрудничали с правительством и сферой безопасности. Усилия каждого из участников этого сотрудничества должны быть направлены на достижение единой цели, несмотря на то, что их роли фундаментально отличаются. Парламент отвечает за принятие законодательных актов, бюджета и осуществляет контроль над сектором безопасности. Он может выполнять указанные функции в полном объеме лишь при условии свободного доступа к информации, к необходимым техническим знаниям, а также при наличии сил и желания нести ответственность за правительство. Это, в свою очередь, требует социальной базы, подкрепленной доверием и взаимопониманием.

В Чили, например, отношения между обществом и вооруженными силами с годами значительно улучшились. Сегодня международное сообщество видит в этой стране атмосферу взаимоуважения и сотрудничества, которое, мы надеемся, будет укрепляться в будущем.

Мы уверены, что это пособие будет способствовать тому, чтобы все действующие лица на арене безопасности соединили свои усилия на пути к благосостоянию каждого гражданина.



Сенатор Сержио Паез Вердуго,  
президент Совета Межпарламентского союза

## Предисловие

**С** незапамятных времен национальный суверенитет и безопасность считались важнейшими факторами для жизнеспособности государства. Сегодня роль лиц, связанных с обеспечением безопасности, значительно изменяется. Новые виды вооруженных конфликтов и укрепление связей между государствами способствуют новому видению самой концепции безопасности. Атаки 11 сентября 2001 года и их последствия лишь подчеркнули эту потребность.


Эффективный парламентский контроль, таким образом, становится решающим в деле разработки и внедрения новых механизмов, направленных на увеличение прозрачности и ответственности в работе служб безопасности. При отсутствии такого контроля возникает угроза, что службы безопасности могут неверно трактовать свои функции и вести себя как «государство в государстве»: злоупотреблять редчайшими ресурсами, оказывать слишком большое политическое и экономическое влияние. Они могут препятствовать демократизации и даже усиливать вероятность возникновения конфликта. Пока переходные и расколотые войной и кризисами общества находятся под особой угрозой, страны со стабильной демократией должны помогать решать там проблему военно-гражданских отношений, трансформировать их и приводить в соответствие с текущим положением дел.

Сама природа и динамика развития сектора безопасности определяют необходимость проведения эффективного парламентского контроля. Многообразие сугубо технических вопросов, значительный объем и сложность организационно-штатных структур сектора безопасности, а также секретные законы, приказы и указания усложняют работу парламентариев до тех пор, пока они не воспользуются независимым исследованием и экспертизой.

Поэтому Межпарламентский союз (МС) и Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) в связи с практической необходимостью согласились разработать краткое и доступное пособие, которое бы предложило исчерпывающий набор практик и механизмов осуществления парламентского контроля над сферой безопасности. Данное пособие стало воплощением этой идеи в жизнь. В процессе подготовки текст пособия был тщательно проверен редакционной коллегией парламентариев и экспертами из разных областей.

Пособие было написано с учетом того, что не существует единой модели парламентского контроля над сектором безопасности, которая бы работала во всех

странах. Правила и практика, приемлемые и эффективные для одних, могут быть неприменимыми и невыполнимыми для других. Более того, парламентарии разных стран имеют разные полномочия. Принимая во внимание существующие расхождения, некоторые предложения в этом учебнике могут оказаться далекими от жизни. Вместе с тем, комплексная природа вопросов безопасности делает возможным рассмотрение всех аспектов в одной книге. Это пособие должно рассматриваться как вступительный курс по улучшению парламентского контроля над сектором безопасности. Мы возлагаем надежды, что это издание вдохновит читателя на дальнейшие исследования и станет весомым вкладом в понимание политики и практики в сфере безопасности как отражения искреннего стремления людей верить в то, чему они служат.



Андерс Б. Джонссон  
Генеральный секретарь  
Межпарламентского союза



Посол Доктор Теодор Г. Винклер  
Директор  
Женевского центра демократического  
контроля над вооруженными силами

## Что можно найти в этом пособии

Пособие состоит из 8 разделов, каждый из которых содержит несколько глав. Его можно читать двумя способами. Чтение всей книги обеспечит наиболее полное понимание вопросов безопасности и роли парламентского контроля. Однако также можно читать выборочно отдельные главы и разделы, наиболее интересные для Вас. Именно для этого предназначен тематический указатель и различные перекрестные ссылки.

В пособие включены отдельные блоки, которые разъясняют сложные вопросы основного текста, иллюстрируют его примерами законов и распоряжений, а также освещают практику парламентского контроля сферы безопасности в разных странах. В конце каждого раздела есть блок «Что Вы можете сделать как парламентарий», где даются конкретные рекомендации. Однако, как отмечалось выше, эти рекомендации следует рассматривать с учетом национального контекста.

Первые два раздела содержат теоретический и аналитический обзор парламентского контроля над сектором безопасности. В разделе I внимание сосредоточено на развитии концепции безопасности и общем рассмотрении роли парламента и других государственных учреждений в сфере безопасности. Основные вопросы, рассмотренные в разделе I:

- Каковы последние достижения в сфере безопасности?
- Что представляют собой так называемые новые угрозы и ответы на них?
- Почему нужен парламентский контроль над сектором безопасности?
- Каковы основные принципы демократического управления сектором безопасности?
- Какова роль парламента в отношениях с правительством и судебной властью?

В разделе II описываются все этапы национальной политики безопасности, а также международные правила, которые касаются национальной политики безопасности. Последние две главы раздела II освещают роль гражданского общества и средств массовой информации, а также роль гендерной политики в сфере безопасности. Важнейшие вопросы раздела следующие:

- Какова роль парламента в принятии решений в отношении национальной политики безопасности?
- Как международное право содействует или ограничивает возможности национальной политики безопасности?
- Какое влияние оказывают на сферу безопасности гражданское общество и средства массовой информации? Как парламент может использовать это влияние?
- Каковы пути информирования общественности относительно вопросов безопасности?
- Какова роль женщин в сфере безопасности?

В разделе III предпринята попытка ответить на вопрос «Кто есть кто в сфере безопасности?» Речь идет о военных, разведывательных службах, полиции и других государственных военных организациях и частных компаниях по обеспечению безопасности. Основные вопросы раздела следующие:

- Каковы главные функции и характеристики каждой из служб безопасности?
- Какие механизмы внутренне- и внешнеполитической ответственности необходимо создать?
- Как сделать контроль парламента за службами безопасности эффективным?

В разделе IV рассмотрены инструменты и средства, которыми могут воспользоваться парламентарии для осуществления контроля над сектором безопасности, а также предлагаются ответы на следующие вопросы:



- Какими инструментами могут пользоваться парламентарии для осуществления контроля над сектором безопасности?
- Как можно повысить компетентность парламентариев в вопросах безопасности?
- Какую роль играют парламентские слушания и расследования по вопросам безопасности?
- Что нужно сделать для того, чтобы оборонительные комитеты работали более эффективно?
- Какую роль играет омбудсмен?
- Как институт омбудсмена работает на оборону?
- Почему парламентариям необходимо посещать места расположения служб безопасности?

Раздел V рассматривает условия, которые представляют собой определенные угрозы для безопасности, например, чрезвычайное положение, угрозы внутренней безопасности государства, терроризм и киберпреступления. Речь идет также об участии в международных миротворческих миссиях. В разделе V освещаются следующие вопросы:

- Как можно сохранить равновесие между чрезвычайным положением и обеспечением внутренней безопасности и уважением прав человека?
- Каковы цели и ограничения чрезвычайного положения?
- Что изменилось после 11 сентября? Как отличить терроризм от законных демократических протестов? Каковы последствия 11 сентября для международной безопасности государств? Какова роль парламента в этой области?
- Уместно ли вмешательство парламента в принятие решений об отправке воинского контингента за границу для участия в международных миротворческих операциях?

В разделах VI, VII и VIII анализируются три вида ресурсов, которые касаются сферы безопасности. В разделе VI внимание сосредоточено на вопросах оборонного бюджета и контроля за его выполнением со стороны парламента и апостериори государственных аудиторских организаций.

- Может ли бюджет быть важнейшей составной безопасности?
- Как прозрачность и ответственность соотносятся с оборонным бюджетом?
- Каковы условия эффективного контроля за выполнением оборонного бюджета?
- Как можно провезти аудиторскую проверку сектора безопасности? Почему независимые аудиторские проверки так важны, и как они функционируют?

В разделе VII речь идет о кадрах сектора безопасности и помощи парламентариям в вопросах урегулирования кадрового состава, кадрового отбора, подготовки сотрудников, выхода на пенсию или в отставку, воинской повинности и альтернативной службы.

- Как демократические ценности могут быть воплощены в работе кадров в сфере безопасности?
- Могут ли военнослужащие образовывать воинские союзы?
- Каким должен быть профессиональный дух работников сферы безопасности?
- Каковы особенности воинской повинности и альтернативной службы в разных странах?
- Существуют ли кодексы поведения для кадров сферы безопасности? Действены ли международные стандарты?
- Какие аспекты управления персоналом в сфере безопасности относятся к парламентариям?

В конце в разделе VIII рассматриваются материальные ресурсы сферы безопасности, в частности поставка вооружений (что и у кого), торговля оружием и трансферы.

- Что такое законное принуждение?
- Что такое всестороннее принятие решений о поставке вооружений?
- Какие обстоятельства юридически оправдывают секретность?
- Как парламент может дать оценку этим проблемам?

# Содержание

## Раздел I

### Эволюция концепций безопасности и ее участники: вызов, брошенный парламентариям

Глава 1 – Изменчивая безопасность в изменчивом мире . . . . .	12
Глава 2 – Уместность парламентского контроля . . . . .	15
Глава 3 – Роли и обязанности парламента и других государственных структур . . . . .	17

## Раздел II

### Контроль над национальной политикой безопасности

Глава 4 – Укрепление национальной политики безопасности . . . . .	22
Глава 5 – Национальная политика безопасности и международные договоры . . . . .	27
Глава 6 – Роль гражданского общества и средств массовой информации . . . . .	31
Глава 7 – Гендерный вопрос и политика безопасности . . . . .	40

## Раздел III

### Основные операционные составляющие сектора безопасности

Глава 8 – Военные . . . . .	48
Глава 9 – Другие государственные военнослужащие организации . . . . .	53
Глава 10 – Полицейские структуры . . . . .	56
Глава 11 – Секретные и разведывательные службы . . . . .	60
Глава 12 – Частные охранные и военнизированные службы . . . . .	66

## Раздел IV

### Национальной безопасности под парламентским контролем: условия и механизмы

Глава 13 – Условия эффективного парламентского контроля . . . . .	72
Глава 14 – Применение парламентских механизмов в секторе безопасности . . . . .	78
Глава 15 – Парламентские комитеты по вопросам обороны и безопасности . . . . .	84
Глава 16 – Омбудсмен . . . . .	88
Глава 17 – Посещение организаций и объектов сектора безопасности . . . . .	92

Раздел V

**Контроль над службами безопасности в действии:  
чрезвычайные условия и операции**

<b>Глава 18 – Чрезвычайные положения</b> .....	96
<b>Глава 19 – Обеспечение внутренней безопасности</b> .....	100
<b>Глава 20 – Терроризм</b> .....	104
<b>Глава 21 – Безопасность и информационные технологии: новые проблемы и средства их разрешения</b> .....	113
<b>Глава 22 – Международные миротворческие миссии</b> .....	117

Раздел VI

**Финансовые ресурсы: установление эффективного  
бюджетного контроля в сфере безопасности**

<b>Глава 23 – Безопасность и власть денег</b> .....	128
<b>Глава 24 – Контроль национальных бюджетных затрат на безопасность</b> .....	141

Раздел VII

**Человеческие ресурсы в секторе безопасности:  
обеспечение профессионализма и демократического контроля**

<b>Глава 25 – Содействие утверждению демократических ценностей в секторе безопасности</b> .....	148
<b>Глава 26 – Кадровая политика в сфере безопасности</b> .....	160
<b>Глава 27 – Воинская повинность и отказ от службы по убеждениям</b> .....	163

Раздел VIII

**Материальные ресурсы: осуществление эффективного  
контроля над перевозкой и закупкой оружия**

<b>Глава 28 – Закупка оружия и военной техники</b> .....	172
<b>Глава 29 – Торговля и передача оружия</b> .....	178

<b>Что такое МС?</b> .....	190
----------------------------	-----

<b>Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)</b> .....	191
---	-----

<b>Алфавитный указатель</b> .....	193
-----------------------------------	-----

## Список блоков

Блок № 1	Другие угрозы безопасности сегодня . . . . .	13
Блок № 2	Разные виды соглашений о безопасности . . . . .	14
Блок № 3	Возможные функции основных ветвей власти в сфере безопасности . . . . .	18
Блок № 4	Эффективное управление как важнейшая ценность для демократического контроля в сфере безопасности . . . . .	20
Блок № 5	Главные вопросы национальной политики безопасности . . . . .	22
Блок № 6	Прямая демократия и ратификация международных договоров и других важных соглашений: пример Швейцарии . . . . .	29
Блок № 7	Гражданское общество в Латинской Америке: роль и значение организаций гражданского общества . . . . .	32
Блок № 8	Новые виды войн: трудные времена для свободы слова . . . . .	34
Блок № 9	Свобода слова после 11 сентября 2001 года . . . . .	35
Блок № 10	Парламентские Интернет-сайты . . . . .	36
Блок № 11	Парламенты и средства массовой информации . . . . .	37
Блок № 12	Гендерный вопрос в процессах установления мира . . . . .	40
Блок № 13	Гендерный вопрос в миротворческих операциях и процессах . . . . .	41
Блок № 14	Женщины в вооруженных силах: пример стран НАТО . . . . .	42
Блок № 15	Вовлечение женщин в сферу безопасности как составляющая гендерной политики . . . . .	43
Блок № 16	Новые аспекты и проблемы, возникшие в результате вовлечения женщин в сферу безопасности . . . . .	44
Блок № 17	Страны без вооруженных сил . . . . .	48
Блок № 18	Цели оборонной реформы . . . . .	49
Блок № 19	Привлечение военных к гражданской правоохранительной деятельности в Южной Африке . . . . .	51
Блок № 20	Примеры других государственных военизированных подразделений в некоторых странах . . . . .	54
Блок № 21	Основные характеристики полиции при демократии . . . . .	56
Блок № 22	Опасные условия и обстоятельства . . . . .	57
Блок № 23	Полиция в Эритрее: пример развивающейся страны . . . . .	58
Блок № 24	Парламент и финансовые средства, предназначенные для разведслужб: пример Аргентины . . . . .	61
Блок № 25	Работа парламентских комитетов с секретными материалами . . . . .	62
Блок № 26	Частные силовые и военизированные структуры и потенциальная угроза демократии . . . . .	66
Блок № 27	Механизмы и средства, которые могут быть использованы парламентом для осуществления демократического контроля над сектором безопасности . . . . .	73
Блок № 28	Эффективные стратегии для парламентского контроля над сектором безопасности . . . . .	75

Блок № 29	Механизмы и практика повышения компетентности парламентариев в вопросах безопасности: несколько советов . . . . .	76
Блок № 30	Общая характеристика парламентских механизмов и процедур осуществления контроля над исполнительной властью . . . . .	79
Блок № 31	Советы по проведению эффективного опроса . . . . .	80
Блок № 32	Основные характеристики парламентских комитетов по расследованиям . . . . .	82
Блок № 33	Комиссия по расследованию переброски воинского контингента Канады в Сомали: иллюстрация государственного воздействия парламентских отчетов на вопросы безопасности . . . . .	83
Блок № 34	Возможные функции парламентского комитета по вопросам обороны и безопасности . . . . .	85
Блок № 35	Объединенные сессии комитета по иностранным делам и комитета по вопросам безопасности стортинга (норвежского парламента) . . . . .	86
Блок № 36	Омбудсмен . . . . .	88
Блок № 37	Обзор деятельности омбудсменов в некоторых странах . . . . .	89
Блок № 38	Уполномоченный по вопросам вооруженных сил (немецкий парламент) . . . . .	90
Блок № 39	Опыт Аргентины . . . . .	92
Блок № 40	Дополнительный протокол к Конвенции о запрете пыток расширяет возможности для посещения объектов служб безопасности . . . . .	93
Блок № 41	Чрезвычайное положение: цели и принципы . . . . .	97
Блок № 42	Поддержка безопасности и демократии . . . . .	101
Блок № 43	Искажения в толковании законодательства, имеющие серьезные последствия . . . . .	102
Блок № 44	Реакция Совета Безопасности ООН на события 11 сентября 2001 года . . . . .	105
Блок № 45	Борьба с терроризмом . . . . .	107
Блок № 46	Конвенция по вопросам защиты граждан в связи с использованием «Автоматической системы обработки персональных данных» . . . . .	115
Блок № 47	Миротворческие операции, операции по поддержанию и восстановлению мира: некоторые полезные определения ООН . . . . .	117
Блок № 48	Процесс поэтапного разворачивания миротворческих операций под эгидой ООН . . . . .	121
Блок № 49	Правила применения силы/оружия в процессе работы миротворческих миссий . . . . .	122
Блок № 50	Подготовка миротворцев ООН . . . . .	124
Блок № 51	Бюджет: ключевой элемент осуществления демократического руководства . . . . .	128
Блок № 52	Почему парламент должен принимать активное участие в разработке бюджета? . . . . .	129
Блок № 53	Процентное соотношение затрат на оборону и ВВП в разных регионах мира и в некоторых странах . . . . .	130
Блок № 54	Система планирования, программирования и формирования бюджета (СППФБ) . . . . .	132
Блок № 55	Основные компоненты оборонного бюджета: оборонный бюджет Испании на 2002 год . . . . .	134

Блок № 56	Основные препятствия для прозрачности бюджета в сфере безопасности . . . . .	135
Блок № 57	Три уровня секретности информации при классификации оборонного бюджета . . . . .	136
Блок № 58	Основные проблемы, которые препятствуют эффективному контролю над использованием бюджета в сфере безопасности . . . . .	138
Блок № 59	Примеры оборонных бюджетов в некоторых странах Юго-Восточной Европы (по состоянию на 2001 год) . . . . .	139
Блок № 60	Генеральный аудитор . . . . .	141
Блок № 61	Роль Национального аудиторского офиса Великобритании в парламентском контроле над сектором безопасности . . . . .	143
Блок № 62	Парламент Грузии и бюджетный контроль . . . . .	144
Блок № 63	Рекомендации Совета Европы относительно прав ассоциаций для кадровых военных . . . . .	150
Блок № 64	Руководство и гражданское образование в вооруженных силах Германии: принципы «внутреннего руководства» . . . . .	153
Блок № 65	Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов . . . . .	155
Блок № 66	Кодекс поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности (1994): основные положения . . . . .	156
Блок № 67	Управление персоналом: главные вопросы для парламентариев . . . . .	160
Блок № 68	Условия военной службы в разных странах мира . . . . .	164
Блок № 69	Преследования призывников . . . . .	165
Блок № 70	Резолюция ООН по правам человека 1998/77: отказ от военной службы по убеждениям . . . . .	167
Блок № 71	Альтернативная служба: опыт Швейцарии . . . . .	168
Блок № 72	Почему парламентарии должны наблюдать за закупками оружия . . . . .	173
Блок № 73	Необоснованная или двусмысленная политика в области закупки оружия, а также секретные закупки оружия могут привести к . . . . .	174
Блок № 74	Политика Нидерландов в области военных заказов: точка зрения парламентского контроля . . . . .	175
Блок № 75	Передача оружия: внесение ясности . . . . .	178
Блок № 76	Региональные соглашения в области торговли оружием . . . . .	179
Блок № 77	Усовершенствование санкций на поставку оружия: что могут сделать парламентарии . . . . .	182
Блок № 78	Торговля излишками оружия: негативные следствия разоружения . . . . .	183
Блок № 79	Приблизительные показатели объема торговли огнестрельным оружием . . . . .	184
Блок № 80	Программа действий ООН против незаконной торговли огнестрельным оружием и оружием мелкого калибра: моменты, на которые должны обратить внимание парламентарии . . . . .	185
Блок № 81	Роль парламента в контроле над экспортом оружия: открытость и подотчетность в странах ЕС . . . . .	186

Раздел I

# Эволюция концепций безопасности и ее участники: вызов, брошенный парламентариям

# Изменчивая безопасность в изменчивом мире

В течение последнего десятилетия глобальная ситуация, касающаяся вопросов безопасности изменилась коренным образом. Старые угрозы исчезли, а их место заняли новые, иногда более опасные. Это требует нового осмысления таких понятий, как безопасность, мир и конфликты.

## Мир и безопасность в демократических странах

Не все конфликты представляют угрозу для мира и безопасности. В каждом обществе существуют конкурирующие и часто противоположные точки зрения по многим вопросам. В демократических странах свобода слова дает возможность людям высказывать свои мысли парламентариям. Парламентарии, в свою очередь, во время публичных дебатов должны обсудить и взвесить все точки зрения. Эта процедура позволяет демократиям избегать конфликтов и искать компромиссы, которые бы удовлетворяли большинство населения. Не удивительно, что из-за отсутствия четко функционирующих демократических институтов напряженность, как правило, возрастает и перерастает в конфликт. Демократию всегда связывают с миром и безопасностью именно через ее естественный механизм урегулирования конфликтов.

Связь демократии с миром и безопасностью означает следующее: безопасность не является самоцелью, в конечном итоге она должна служить процветанию нации. Демократия, укоренившаяся в эффективном парламенте, подтверждает эту мысль на практике:

*«Суверенитет общества, региона, нации, государства имеет смысл лишь в том случае, когда он является производным от единственно истинного суверенитета – суверенитета человека».*

Вацлав Гавел

Национальная безопасность, цель которой – защитить государство, «становится» общественной безопасностью, если она прежде всего защищает людей и общество. На практике это приводит к активизации следующих ответов государства на угрозы безопасности:

- ✓ **превентивные (предупредительные) меры:** инициативы по предупреждению конфликтов, миротворческие действия, способствующие разрешению конфликтов;
- ✓ **вмешательство:** в том случае, когда другие меры не помогли, возможно вмешательство во внутренние конфликты с целью защиты населения;
- ✓ **ответные действия:** помощь населению, пострадавшему во время гражданской войны. Например, создание лагерей для переселенцев, предоставление убежища и другой помощи беженцам.



## От военной безопасности к безопасности всеобъемлющей

Переход к рассмотрению общественной безопасности возможен лишь при условии широкой интерпретации понятия «безопасность», которое не вписывается в рамки сугубо военных понятий. Существует мнение, что термин «безопасность» должен быть проанализирован с разных точек зрения, принимая во внимание и невоенные факторы (см. блок №1).

### Блок № 1

#### Другие угрозы для безопасности сегодня:

- ▷ **политические угрозы** — внутренняя политическая нестабильность обанкротившегося государства, терроризм и нарушение прав человека;
- ▷ **экономические угрозы** — бедность, увеличение разрыва между богатыми и бедными государствами, международные финансовые кризисы, влияние экономически сильных или нестабильных соседних государств, «пиратство»;
- ▷ **экологические и искусственные угрозы** — атомные катастрофы, глобальные экологические изменения, обеднение грунта и водных ресурсов, недостаток продуктов питания и других ресурсов;
- ▷ **социальные угрозы** — конфликты, связанные с вопросами меньшинств, перенаселение, организованная преступность, торговля наркотиками, незаконная торговля, массовая иммиграция и болезни.

Положительное значение рассмотрения понятия безопасности с разных точек зрения состоит в том, что это обеспечивает всестороннее понимание различных угроз безопасности и нахождение ответов на них. Отрицательным является то, что службы безопасности (организации, уполномоченные применять силу или угрозу применения силы для защиты граждан или государства) могут стать слишком влиятельными, если они будут задействованы в невоенных сферах общества. Более того, сектор безопасности не всегда располагает достаточными возможностями для ответа на новые угрозы.

## От индивидуальной безопасности государства к сотрудничеству между государствами

Мысль о том, что нельзя достичь национальной безопасности только своими силами, а лишь посредством сотрудничества с другими государствами, – не нова. В XIX столетии определяющим был подход «баланса силы». В XX столетии появляются организации по коллективной безопасности, такие как Лига Наций и ее преемница – ООН, а также организации по коллективной обороне, такие как НАТО. После окончания «холодной войны» начался быстрый рост количества внутренних конфликтов. В последнее время тема терроризма доминирует в газетных заголовках. Глобализация усилила взаимозависимость между государствами, включая и сферу безопасности. Сегодня угроза безопасности в одной стране может легко распространиться и дестабилизировать мирную обстановку в других регионах и даже во всем мире. Эта новая реальность вместе со стоящими на повестке дня проблемами расширения безопасности дала новый импульс для международного сотрудничества в области безопасности.

## Блок № 2

### Разные виды соглашений по безопасности

#### ▷ Коллективная оборона

Коллективная оборона определяется как соглашение между двумя и более государствами, которые обязуются помогать друг другу в случае нападения извне. Наиболее известными примерами подобных соглашений являются НАТО и Организация американских государств.

#### ▷ Коллективная безопасность

В соответствии с данным соглашением сообщество заключает договор об отказе от применения силы и о защите любого члена сообщества в случае, если другая сторона прибегнет к насилию. Эта система предусматривает силовую реакцию международного сообщества на нарушение международного мира. В отличие от коллективной обороны коллективная безопасность направлена против нападения внутри самого сообщества. ООН является типичным примером системы коллективной безопасности. Согласно статьям 41 и 42 Устава ООН международное сообщество должно осуществлять влияние на страну-нарушителя мира посредством невоенных средств или с применением военной силы.

*Источник: SIMMA, Bruno: Устав Организации Объединенных Наций, 1995.*

#### ▷ Сотрудничество в области безопасности

Сотрудничество в области безопасности связано со стремлением достичь всеобщей безопасности. Оно определяется как «широкий подход к понятию безопасности, многомерный и масштабный, оказывающий предпочтение заверениям, нежели устрашениям, включениям, нежели исключениям; не ограничивающий количество участников; культивирующий многосторонние, а не двусторонние отношения; отдающий предпочтение невоенным методам решения конфликтов; предполагающий, что не только государства являются основными участниками системы безопасности, но и негосударственные структуры также могут играть важную роль; не нуждающийся в создании формальных институтов безопасности, но и не отрицающий их; и, конечно же, провозглашающий важность создания постоянных условий для диалога на многосторонней основе».

*Источник: EVANS Gareth: Сотрудничество ради мира, 1993.*

Коллективное соглашение по обороне является одной из наиболее эффективных форм сотрудничества. В дополнение необходимо отметить, что менее сплоченное сотрудничество в сфере безопасности существует в виде двусторонних или многосторонних соглашений без образования формальных или базовых военных организаций.

Решение о присоединении к организации по сотрудничеству в сфере безопасности, и в особенности к организации по коллективной обороне, будет иметь сильное влияние на ситуацию в области безопасности государства. В принципе, такое сотрудничество укрепит национальную безопасность, поскольку обеспечит коллективный ответ на угрозы. Однако членство тоже имеет свою цену: страна должна приспособливаться к целям и требованиям альянса, таким образом ограничивая собственную свободу выбора национальной политики безопасности. Более того, это повлияет на парламентский контроль, поскольку процесс принятия решений частично перейдет из национальной в международную сферу.

## Уместность парламентского контроля

Существует распространенное мнение, что политика безопасности является «естественной» задачей исполнительной власти, так как она обладает необходимыми знаниями и имеет возможность быстро реагировать. Парламент рассматривается как в наименьшей степени пригодный институт для решения проблем безопасности, а в качестве доказательства приводится зачастую затягиваемая процедура принятия решений и недостаток полной экспертизы и информации. Однако именно парламенту поручено контролировать и проверять деятельность исполнительной власти, как и любой другой сферы политики. Есть, по меньшей мере, четыре причины того, что такой контроль можно считать решающим.

### Краеугольный камень демократии – предупреждение автократии

Бывший премьер-министр Франции Жорж Клемансо однажды сказал: *«Война слишком серьезная вещь, чтобы ее ведение поручать военным»*. В иронической форме это заявление напоминает о том, что при демократии представители народа имеют верховную власть и ни один государственный сектор не должен быть лишен их контроля. Государство без парламентского контроля над сектором безопасности, особенно над военной сферой, следует считать, в лучшем случае, государством с неполной демократией или демократией в процессе становления.

По словам ведущего американского ученого Роберта А. Даля, *«фундаментальная и постоянная проблема политики – избежать автократического правления»*.

Поскольку сектор безопасности занимается одной из центральных задач государства, в противовес исполнительной власти необходимо существование системы контроля и баланса. Парламентский контроль над сектором безопасности является, таким образом, краеугольным камнем, необходимым элементом деления власти на государственном уровне, и если он эффективен, то ограничивает даже полномочия исполнительной власти или президента.

### Никакого налогообложения без представительства

Сегодня одним из важнейших механизмов контроля исполнительной власти является бюджет. Еще со времен первых законодательных собраний в Западной Европе парламентарии требовали право голоса в разрешении политических проблем, заявляя в частности: *«Никакого налогообложения без представительства»*. Поскольку учреждения сектора безопасности тратят значительную

часть государственного бюджета, важно, чтобы парламент осуществлял эффективный и рациональный контроль за использованием государственных ресурсов.

## **Создания юридических рамок для сферы безопасности**

На практике проекты законов, касающихся сферы безопасности, разрабатывает исполнительная власть. Тем не менее, члены парламента играют важную роль при рассмотрении этих проектов. При необходимости они могут предлагать поправки, что позволяет более адекватно отражать в предлагаемых законодательных положениях новое мышление в области безопасности. Более того, парламент должен следить за тем, чтобы законы не оставались на бумаге, а полностью исполнялись.

## **Связи с общественностью**

Представителям исполнительной власти не обязательно полностью знать проблемы безопасности. Это является приоритетным правом граждан. Поскольку парламентарии находятся в постоянном контакте с населением, им хорошо известно их мнение. Со временем они могут поднять в парламенте вопросы, интересующие граждан, и пронаблюдать, как их интересы были отражены в законах по безопасности и политике.

## **Необходимость парламентского контроля над сектором безопасности**

По меньшей мере три аспекта сферы безопасности содержат реальные требования для проведения парламентского контроля.

Законы с грифом «секретно» могут мешать обеспечению открытости в секторе безопасности. Особенно в странах становления демократии или в странах, расколотых конфликтами, такие законы могут ограничивать или подрывать парламентский контроль над сферой безопасности. Такая же ситуация может возникнуть и вследствие отсутствия законодательства о свободе информации.

Сфера безопасности является очень сложной сферой, в которой парламентарии должны контролировать такие области, как закупка оружия и военной техники, вооружение и боеготовность/подготовка соединений и частей. Не все парламентарии имеют достаточные знания и опыт для эффективной работы в данной области. Они не имеют возможности получить необходимые знания в течение срока пребывания в качестве парламентариев, так как временные рамки и доступ к экспертным источникам внутри страны и за рубежом могут быть ограничены.

Акцент на международном сотрудничестве в области безопасности может отрицательно повлиять на открытость и демократическую легитимность государственной политики безопасности, если парламент будет оставаться в стороне от этого процесса. Таким образом, решающим является то, в какой степени парламент принимает участие в выработке решений и в обсуждении на международной арене.

# Роли и обязанности парламента и других государственных структур

## Распределение обязанностей

Поскольку парламент и правительство играют разные роли в области безопасности, они должны разделять обязанности в целях поддержания на должном уровне функционирования сектора безопасности. Идея разделения обязанностей также применима в отношениях между политическим и военным руководством. Эти две стороны не должны рассматриваться как соперники, имеющие противоположные цели. Наоборот, они нужны друг другу для достижения эффективной, всеобъемлющей и отвечающей интересам народа политики безопасности. Таким образом, демократический контроль должен включать диалог между политическими лидерами и официальными военными лицами высокого ранга, основанный на доверии, открытом общении и взаимоуважении. Такой регулярный обмен мнениями имеет и дополнительные преимущества: позволяет уберечь политических и военных лидеров от отчуждения, что помогает укреплять стабильность.

## Распределение ролей

Три ветви государственной власти – исполнительная, законодательная и судебная – выполняют основные роли в формировании национальной политики безопасности. Попытка описать их сделана в блоке № 3, где отражены специфические функции каждой составной части исполнительной власти: главы государства, правительства и Генерального штаба. Цель таблицы – дать обзор их возможных функций, так как в различных политических системах существуют свои отличия.

Кроме парламента, исполнительной и судебной ветвей власти, в формирование и внедрение политики безопасности большой вклад вносят гражданское общество и средства массовой информации, которые сообщают общественности о деятельности и намерениях государственных лиц (см. главу 6).

В конце концов, решающую роль в контроле над внедрением национальной политики безопасности и соответствующего бюджета играют такие государственные структуры, как омбудсмен (уполномоченный по правам человека) (см. главу 16) и генеральный аудитор (см. главу 24).

## Политическая подотчетность

Службы безопасности должны быть подотчетны каждой из ветвей государственной власти.

- ✓ Исполнительная власть осуществляет непосредственный контроль над ними через свои центральные, региональные и местные органы управления, разрабатывает бюджет, определяет общие направления и приоритеты деятельности служб безопасности.
- ✓ Законодательная власть контролирует сферу безопасности через принятие законов, которые определяют и регулируют деятельность служб безопасности и их полномочия, а также через утверждение соответствующих бюджетных вложений. Такой контроль предусматривает создание должности омбудсмена в парламенте или комиссии для расследования жалоб общественности.
- ✓ Судебная власть одновременно контролирует сектор безопасности и, когда необходимо, возбуждает гражданские или уголовные дела против государственных деятелей в случае совершения ими правонарушений.

### Блок № 3

#### Возможные функции основных ветвей власти в сфере безопасности

	Парламент	Судебная власть	Исполнительная власть		
			Глава государства	Правительство	Начальник Генерального штаба
Верхнее командование	В некоторых странах парламент обсуждает и/или назначает главнокомандующего	Конституционный суд определяет законность назначения президента или правительства как главнокомандующего	В некоторых странах глава государства выполняет формальную роль, в других – имеет настоящую власть, то есть является главнокомандующим во время войны	В случае войны правительство выполняет функции главнокомандующего	В одних странах должность главнокомандующего является временной (на время войны), в других – постоянной
Политика безопасности	Обсуждает и утверждает концепции безопасности, принимает законы	—	Подписывает законы в области политики безопасности	Предлагает и внедряет политику безопасности	Дает советы правительству, помогает, планирует и внедряет политику безопасности



Бюджет	Утверждает бюджет	—	—	Предлагает проект бюджета	Советует правительству
Законы об обороне	Принимает законы	Конституционный суд толкует конституционность законов	Подписывает законы для их вынесения на всеобщее обсуждение	Предлагает законы и принимает постановления	Советует правительству; внедряет законы
Личный состав	В некоторых странах парламент имеет полномочия одобрять большинство назначений на руководящие должности	Оценивает законность поведения сотрудников	Назначает основных командующих; одобряет штатный план	Назначает главнокомандующих	Дает советы по вопросам штатного плана; внедряет штатный план; назначает командующих более низкого ранга
Поставка оружия	Рассматривает и утверждает основные проекты по поставкам оружия	Расследует нарушения законов о коррупции и мошенничестве	—	Предлагает поставки оружия	Иницирует и внедряет процесс поставок оружия
Отправка воинских контингентов за границу/ прием иностранных войск	Априори одобряет, апостериори одобряет или не одобряет	Оценивает законность их поведения	—	Ведет переговоры об участии в международных акциях, принимает решения о приглашениях	Операционное командование
Международные соглашения, присоединение к альянсам	Ратифицирует	—	Заключает и ратифицирует международные соглашения	Несет ответственность за международные переговоры	Советует правительству

Как отмечалось выше, роли трех ветвей государственной власти могут отличаться в каждой отдельно взятой стране. Однако важно, чтобы система распределения власти обязательно существовала, иначе проверки не будут эффективными и вряд ли удастся избежать политических злоупотреблений в секторе безопасности. Помня о том, что во многих странах правительство стремится выполнять доминирующую роль в разрешении проблем безопасности, важно, чтобы оно имело полномочия для осуществления эффективного контроля над властью и ресурсами. Это также важно потому, что новые опасности (см. главу 1) могут побудить общественные институты пересмотреть свои роли.

## Принципы демократического и парламентского контроля

На международном уровне не существует единых стандартов в сфере демократического и парламентского контроля, так как всегда считалось, что безопасность и оборона являются составными частями национального суверенитета. Существуют некоторые региональные стандарты, например, Кодекс поведения (ОБСЕ) (для более детальной информации см. блок № 72). Действуют определенные принципы, которые регулируют демократические гражданско-воинские отношения:

- ✓ государство есть единым субъектом в обществе, которому принадлежит исключительное легитимное право применения силы; службы безопасности подотчетны законодательным демократическим органам власти;
- ✓ парламент является независимым и подотчетным органом. Он контролирует исполнительную власть при разработке, внедрении и пересмотре политики безопасности и обороны;
- ✓ парламенту принадлежит исключительная, конституционно закрепленная роль в рассмотрении и утверждении бюджетных затрат на оборону и безопасность;
- ✓ парламент играет решающую роль в провозглашении и отмене чрезвычайного положения и состояния войны (см. главу 18);
- ✓ принципы эффективного управления (см. блок № 4) и нормы права касаются всех ветвей власти, в том числе и сферы безопасности;
- ✓ личный состав сектора безопасности несет персональную ответственность перед судебными органами за нарушение национальных и международных законов (за гражданские или уголовные должностные правонарушения);
- ✓ организации, входящие в сектор безопасности, являются политически нейтральными.

### Блок № 4

#### Эффективное управление как важнейшая ценность для демократического контроля в сфере безопасности

«Эффективное управление, основанное на предсказуемой, открытой и грамотной политике, характеризуется прозрачными процессами, действующими на благо общества, главенством закона, а также наличием сильного гражданского общества, которое принимает участие в общественной жизни. Слабое управление характеризуется деспотической политикой, бюрократией, несправедливыми юридическими системами, которые действуют вне закона, злоупотреблением властью, наличием гражданского общества, которое не принимает участия в общественной жизни, и распространением коррупции».

*Источник: Мировой Банк. 1994. Управление: Опыт Мирового банка. Вашингтон.*



**Раздел II**

# **Контроль над национальной политикой безопасности**

# Укрепление национальной политики безопасности

## Составляющие

Национальная политика безопасности определяет подход правительства к вопросу безопасности и способы ее достижения. Основные решения, принятые в области национальной политики безопасности, влияют на состояние внутренней и внешней безопасности государства и общества. Политика безопасности формирует принципы военной доктрины и является частью системы международных и региональных договоров, к которым присоединяется государство. Таким образом, политика безопасности базируется не только на национальных интересах и приоритетах безопасности, но и находится под влиянием внешних факторов, давления и обязательств. В любом случае она должна отвечать ценностям и принципам, заложенным в конституции государства или уставе.

### Блок № 5

#### Главные вопросы национальной политики безопасности

Во время дискуссий и утверждения документов по национальной политике безопасности или во время дебатов относительно их внедрения, представители общественности должны обратить внимание на следующие вопросы:

- ✓ От каких видов угроз нужно защищать общество? Какие общественные ценности нужно защищать? То есть, какой именно должна быть безопасность?
- ✓ Включает ли национальная политика безопасности исследование таких новых видов угроз, как организованная преступность, терроризм, внутренняя нестабильность, офшорные экономические зоны?
- ✓ Какой уровень безопасности будет достаточным?
- ✓ Каким способом лучше всего достичь безопасности государства: присоединиться к альянсу или сохранить нейтралитет?
- ✓ Какие виды операций будут осуществлены национальными силами для обеспечения безопасности: только операции по обороне или и миротворческие операции?



- ✓ Какие средства необходимо иметь и какие секторы нужно подключить для достижения желаемого уровня безопасности? На какой промежуток времени и при каких условиях?
- ✓ Как часто нужно пересматривать политику безопасности?
- ✓ Как обеспечить соответствие национальной политики безопасности международным законам и принципам по защите прав человека и гуманитарного права?
- ✓ Какие финансовые и экономические затраты будут задействованы, сколько смогут заплатить налогоплательщики?
- ✓ Как повлияет политика безопасности и ее внедрение на международные отношения и региональную стабильность?
- ✓ Какими являются современное состояние и перспективы национальной стратегии относительно оружия массового поражения?

Как правило, внедрение национальной политики безопасности требует участия многих государственных структур и организаций, подготовки многочисленной документации. При этом очень важно, чтобы государство разработало всестороннюю стратегию национальной безопасности с учетом всех ее аспектов и участников. Такой подход поможет государству реагировать на угрозы многосторонне и в полном объеме. Такие новые угрозы, как терроризм и международная преступность, в особенности требуют согласованных действий, поскольку борьба с этими угрозами требует привлечения многих участников: военных, министерства финансов, полиции, погранвойск, разведывательных служб и т.д.

## Важность участия парламента

Парламент выражает интересы и взгляды граждан, поэтому для его участия в национальной политике безопасности и ее последовательного внедрения можно выделить следующие основания.

- ✓ Национальная политика безопасности влияет на жизнь, ценности и благосостояние людей, и потому не должна находиться в компетенции лишь исполнительной власти или военных.
- ✓ Национальная политика безопасности имеет значительное влияние на будущее военной сферы и военнослужащих.
- ✓ Эта политика имеет важные финансовые последствия для налогоплательщиков.
- ✓ Помимо финансовых затрат, меры по обеспечению безопасности могут ограничивать свободу и безопасность граждан и иметь серьезные последствия для демократии.
- ✓ Таким образом, важно, чтобы парламент принимал соответствующие меры, согласованные с международным гуманитарным правом, в особенности с четырьмя Женевскими конвенциями и двумя протоколами к ним, с договорами по защите прав человека, в особенности Всеобщей декларацией прав человека и Международным договором о гражданских и политических правах. Ни при каких условиях государство не должно лишать людей этих прав (см. также главы 18—20).

## **Роль парламента в этапах разработки политики национальной безопасности**

Обсуждение политики национальной безопасности должно быть не одномоментным действием, а процессом, состоящим из четырех этапов: разработки, принятия решения, имплементации и оценки. Учитывая то, что вмешательство в деятельность исполнительной власти в разработку и внедрение политики национальной безопасности является не возможным, этот процесс должен быть открытым и включать как можно больше участников с целью достижения необходимого баланса между влиятельными участниками (сфера безопасности) и военно-промышленным комплексом.

На всех этапах парламентарии должны использовать имеющиеся механизмы для того, чтобы исполнительная власть осознала нужды и чаяния населения: письменные и устные вопросы, предложения, запросы, слушания, заявления в министерства и ведомства (см. также главу 14 — о применении парламентских механизмов в секторе безопасности).

### **Разработка**

Во всех государствах с парламентской системой участие парламента в разработке новой национальной политики безопасности ограничено. Эти задачи в основном относятся к компетенции государственных учреждений и структур. Однако парламент и его члены могут играть решающую роль в обеспечении того, чтобы существующая политика отвечала интересам и ожиданиям людей и могла быть пересмотрена в случае необходимости.

В идеале эта роль не должна быть ограничена сугубо принятием или отклонением законов. Для придания процессу необходимого стимула еще на его начальной стадии парламентские комитеты должны обсуждать разные политические взгляды, разрабатывать документы, готовить законодательную базу. Это должно обеспечить не только учет общественных интересов на ранней стадии процесса разработки, но и будет гарантировать более доброжелательную атмосферу в парламенте во время обсуждения и утверждения документов. Политические отношения между большинством и оппозицией не должны мешать демократическому рассмотрению законов национальной безопасности, так как последние отражают высшие интересы нации. В такой же атмосфере парламент должен предлагать поправки к представленному ему документу.

### **Принятие решения**

Парламент может и должен играть важную роль на стадии принятия решения. С момента поступления документа по вопросам политики национальной безопасности в парламент он становится, так сказать, его «собственностью», и прямая обязанность парламента изучить и обработать его. Парламенту требуется определенное время для его детального изучения, поэтому необходимо отказаться от поспешного рассмотрения документа.

Парламент имеет право решать: или одобрить новую политику и ее законодательную базу, предложенную правительством, или отклонить ее и предложить свои поправки. На этом этапе парламент должен действовать активно, тщательно

подходить к разработке предложений, при необходимости используя свое влияние. Основные вопросы, которые могут быть затронуты в ходе парламентских дебатов и в процессе принятия решения, уже рассмотрены выше.

На этом этапе влияние парламента осуществляется через утверждение бюджетных ассигнований (более детально см. раздел VI — о финансовых ресурсах). Это влияние значительно увеличивается, если парламент может добиться проведения отдельного обсуждения и голосования по каждой отдельной статье ассигнований и бюджета политики безопасности в целом. Рассмотрение планов относительно обороны должно быть четко определено во времени, при этом необходимо учитывать тесную связь этих планов с бюджетом.

Значительной является роль парламента в усилении поддержки со стороны общественности и обеспечении легитимности принятой политики. И здесь очень важно, чтобы общественность и средства массовой информации имели доступ к парламентским обсуждениям и слушаниям по вопросам безопасности, то есть проведение их должно быть открытым.

## **Имплементация**

Ответственность парламента за национальную безопасность не заканчивается одобрением документов и даже бюджета; в дальнейшем его контроль и аудиторские функции возрастают. В процессе имплементации парламент должен пристально контролировать деятельность правительства с помощью всех имеющихся в его распоряжении инструментов (см. главу 14) и мониторинговых институтов (например, аудиторских контор — см. главу 24). В большинстве случаев его влияние проявляется в принятии решений по соответствующим бюджетным ассигнованиям. Парламент контролирует профессиональную и техническую компетентность аудиторских организаций, а также аудиторские проверки.

Время от времени парламент может вмешиваться в действия правительства, которые требуют его одобрения, в случае больших изменений или кризисов, например, отправления вооруженного контингента за границу (см. главу 22) или объявления чрезвычайного положения (см. главу 18). Вмешательство парламента является также необходимым, если правительством допущены серьезные ошибки. В этом случае он может вынести вопросы на обсуждение; в экстремальных ситуациях – начать специальное расследование.

## **Оценка и извлеченные уроки**

В демократическом обществе правительство несет ответственность за оценку целесообразности политики и доведение до сведения общественности результатов этой оценки в парламенте – в качественном и количественном отношении. С точки зрения парламента, такая оценка обязательно должна включать аудит количественных показателей и деятельности – внедрения соответствующих бюджетных ассигнований. Даже если оценка проведена с опозданием, ее всегда можно иметь в виду, чтобы укрепить действующую политику или разработать новую. В динамичном гражданском обществе оценку осуществляют и негосударственные структуры. Например, оценка миротворческих миссий, основных систем вооружений, а также систем набора персонала министерства обороны (в особенности, призыв на военную службу). Парламентарии также уполномочены назначать консультантов для специальных аудиторских проверок.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Политика безопасности

- ▷ Убедитесь, что между национальной политикой безопасности, действующими доктринами, планами обороны и бюджетными запросами существует логическая связь.
- ▷ Если необходимо – в особенности после сравнения с политической других государств – поднимите в парламенте вопрос о целесообразности и/или возможности изменения политики безопасности в свете последних событий в этой области (см. раздел I – о развитии концепций безопасности и ее участников).
- ▷ Парламент должен издавать законы в процессе разработки, принятия решений, имплементации и оценки национальной политики безопасности, то есть в ходе всех четырех этапов процесса.

### Главные вопросы

- ▷ Убедитесь, что во время процесса разработки национальной политики безопасности большинство вопросов блока № 5 «Главные вопросы национальной политики безопасности» были рассмотрены.

# Национальная политика безопасности и международные договоры

## Международные принципы

Международные договоры могут ограничивать или активизировать разработку национальной политики безопасности. Большинство стран мира являются членами Организации Объединенных Наций и, таким образом, ограничены Уставом ООН, статьи 2.3. и 2.4. которого провозглашают:

*«Все члены Организации Объединенных Наций решают свои международные споры мирным путем таким образом, чтобы не подвергать опасности международный мир, безопасность и справедливость».*

*«Все члены Организации Объединенных Наций должны воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силы или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и от любых других действий, несовместимых с целями Объединенных Наций».*

Международные принципы обеспечивают структуру взаимоотношений между государствами. Декларация 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи о дружбе и сотрудничестве между государствами (1970) признана подлинной интерпретацией Устава ООН и является обязательной для всех членов ООН. В этой декларации сформулированы следующие восемь равноценных принципов международного права.

- Принцип I:** Неприменение силы и угрозы силой.
- Принцип II:** Мирное урегулирование международных споров.
- Принцип III:** Незыблемость границ и территориальная целостность государств.
- Принцип IV:** Право народов на самоопределение и мирное существование на собственной территории в признанных на международном уровне границах.
- Принцип V:** Суверенитет целостности государств и невмешательство во внутренние дела.
- Принцип VI:** Уважение прав человека.
- Принцип VII:** Сотрудничество между государствами.
- Принцип VIII:** Добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

## Многосторонние договоры по безопасности и обороне

Существует большое количество многосторонних договоров в сфере безопасности. Главными их категориями можно считать следующие (перечень договоров не является исчерпывающим, а дает лишь примеры некоторых договоров в каждой категории):

**Договор, регулирующий международную безопасность:** Устав ООН;

**Международные договоры по международному гуманитарному праву, которые регулируют международные и немеждународные вооруженные конфликты:** четыре Женевские конвенции (1949), включая два дополнительных протокола к ним (1977);

**Международные договоры о разных видах вооружения и их системах:** Договор о запрещении баллистических ракет, Договор о сокращении стратегических вооружений, Конвенция о запрещении противопехотных мин, Договор Тлателолко и др.;

**Международные договоры о создании региональных организаций, которые частично относятся к сфере безопасности:** Устав Организации американских государств, Договор о Европейском Союзе, Итоговый документ ОБСЕ – РБСЕ/ОБСЕ, Конституционный акт Африканского союза;

**Региональные соглашения о военном сотрудничестве и коллективной обороне:** Договор НАТО, Соглашение о партнерстве во имя мира, Договор о Западно-Европейском союзе, Межамериканский договор о взаимопомощи.

Ратификация государствами международных соглашений по безопасности означает признание ими принципов международного поведения с целью усиления международной и региональной безопасности и улучшения двустороннего и многостороннего сотрудничества. Исполнительная власть обычно ведет процесс переговоров при участии министерства иностранных дел.

## Двусторонние соглашения и договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи

Во время разработки политики безопасности государства центральная роль принадлежит двусторонним соглашениям. Условия таких договоров могут быть довольно узкими и детальными и касаться специфических ценностей, условий и потребностей заинтересованных государств. Примером является соглашение о сокращении стратегических вооружений между бывшим СССР и США.

Такие виды договоров подписывают не только для выражения дружбы и неагрессивности (например, двусторонний договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи между Россией и Арменией, август 1997), они также помогают решать практические вопросы военного сотрудничества, включая в некоторых случаях разрешение на размещение войск и оружия на территории иностранного государства. На протяжении 1990-х годов Россия подписала ряд двусторонних договоров о военном сотрудничестве с республиками бывшего Советского Союза.



Такие соглашения могут включать, если необходимо, и вопрос военной помощи. В связи с этим Устав демократического партнерства 1994 года можно рассматривать как продолжение соглашения между США и Казахстаном 1992 года, которое открыло путь к развитию двусторонних военных отношений.

В целом двусторонние договоры можно рассматривать как инструмент внешней политики безопасности, улучшения дружеских отношений с другими странами и решения конкретных проблем. Парламент стремится занять более решительную позицию во время одобрения таких договоров и иметь больше возможностей для внесения изменений в текст, чем в случаях с традиционными многосторонними договорами по безопасности.

## **Важность вовлечения парламента и общественности**

В странах, где практика вмешательства общественности и парламента в процесс ратификации международных соглашений не распространена, ее необходимо вводить, поскольку это помогает получить поддержку населения. В принципе, в демократических странах исполнительная власть не может заключать секретные договоры или двусторонние соглашения без ведома и согласия парламента. Международные соглашения, которые затрагивают суверенитет, территориальный и международный статус государства, должны быть, без всякого сомнения, обсуждены и одобрены парламентом.

В некоторых странах, например в Швейцарии, основные договоры являются предметом для всенародного референдума. В таком случае вовлечение общественности во внесение основных изменений во внешнюю политику государства гарантировано. В Швейцарии всенародный референдум (см. также блок № 6) предшествует ратификации.

### **Блок № 6**

#### **Прямая демократия и ратификация международных договоров и других важных соглашений: пример Швейцарии**

В Швейцарии в процессе ратификации международных соглашений принимают участие Федеральный парламент, Федеральный совет (правительство) и население. Важнейшие соглашения для страны являются предметом не только парламентских, но и общественных обсуждений. Общественность может высказаться по поводу подписания соглашений во время референдума. С помощью референдума общественность может также дать Федеральному совету мандат на начало или прекращение переговоров по поводу подписания будущих соглашений. Референдум необходим, если правительство решило присоединиться к «организации по коллективной безопасности или к наднациональному сообществу» (статья 140.b Федеральной конституции).

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Переговоры по вопросам заключения договоров

- ▷ Обеспечить, чтобы парламент и соответствующий(е) комитет(ы):
  - были связаны с переговорным процессом, включая парламентариев разных политических направлений как представителей одной команды на переговорах;
  - получали рекомендации от общественности, в особенности от соответствующих исследовательских и адвокатских организаций по этим вопросам;
  - смогли своевременно представить свои взгляды и предложения, в которых отображены интересы и чаяния народа и правительства.

### Анализ влияния

- ▷ Содействовать, чтобы парламент получил и обсудил детальный анализ потенциального влияния (средне- и долгосрочного) настоящего договора – политического, экономического, социального, экологического и др.

### Ратификация

- ▷ Обеспечить, чтобы парламент своевременно ратифицировал договор.
- ▷ Обеспечить соответствие между ратифицированным соглашением и внутренним законодательством. В случае необходимости предложить изменения в его содержании или сделать оговорки и пояснения по данному международному соглашению.

### Оговорки и пояснения

- ▷ Обеспечить, чтобы действенность оговорок и пояснений, сделанных государством, периодически пересматривалась как составляющая национальной политики безопасности.

# Роль гражданского общества и средств массовой информации

Сектор безопасности слишком разросся и усложнился. Именно это представляет угрозу для парламентов – последним часто не хватает ресурсов и специалистов для осуществления эффективного контроля над сектором безопасности. В результате появилось большое количество дополнительных структур для исполнения этих функций. При этом парламент остается наивысшим ответственным органом, которому подотчетно правительство. И гражданское общество, и СМИ могут способствовать тщательному парламентскому контролю над сектором безопасности в рамках, определенных парламентом.

## Гражданское общество

Гражданское общество относится к автономным организациям, которые находятся между государственными институтами, с одной стороны, и частной жизнью и общинами – с другой. Оно включает в себя широкий спектр добровольных ассоциаций и социальных движений, то есть широкий диапазон организаций и групп, представляющих различные социальные интересы и виды деятельности. Ниже будут рассмотрены вопросы: почему гражданское общество должно воздействовать на повышение подотчетности в сфере безопасности, каким должно быть это воздействие и как гражданское общество содействует парламентскому контролю над сектором безопасности.

## Гражданское общество и демократия

Гражданское общество одновременно является важной составляющей и воплощением процесса демократии. Ему принадлежит возрастающая роль в функционировании демократии. Оно активно напоминает политическим лидерам, что необходимо учитывать многочисленные конкурирующие требования и интересы при принятии решений относительно общественных расходов, государственной политики. Вот почему резонирующее гражданское общество является основным требованием демократии. Оно рассматривается как потенциальный противовес государственной власти, не поддается авторитаризму и, благодаря своей плюралистической сущности, обеспечивает такое состояние, когда государство не является инструментом выражения интересов меньшинств или избранных групп.

## Гражданское общество и сфера безопасности

Такие группы внутри гражданского общества, как академические и исследовательские институты, организации по правам человека, неправительственные политические организации, могут активно влиять на решения и политику в сфере безопасности.

Правительства могут поощрять участие неправительственных структур в общественных дискуссиях по вопросам национальной безопасности, вооруженных сил, политики и разведки. Такие дискуссии, в свою очередь, обеспечивают открытость деятельности правительства.

## **Специфическая роль и вклад неправительственных организаций и исследовательских институтов в сферу безопасности**

Неправительственные организации в целом являются частными неприбыльными организациями. Как правило, они ставят перед собой цель представлять социальные стремления и интересы в разных сферах. Что касается исследовательских институтов, то они могут быть как неправительственными, так и иметь связь с правительством, например, через государственное финансирование.

Неправительственные организации и исследовательские институты могут усилить демократический и парламентский контроль над сектором безопасности посредством:

- ✓ распространения результатов независимых исследований и информации относительно сферы безопасности, военных проблем и проблем обороны в парламенте, средствах массовой информации и среди общественности;
- ✓ мониторинга отношения к защите прав человека и уважения к доминирующим правам в сфере безопасности;
- ✓ постановки на повестку дня проблем безопасности, которые важны для всего общества;
- ✓ повышения парламентской компетентности и работоспособности путем проведения тренировочных курсов и семинаров;
- ✓ предоставления альтернативной правительственной экспертной точки зрения о политике безопасности, военному бюджету, закупкам вооружений и вариантам ресурсов; поощрения проведения общественных дебатов и формирования возможных вариантов политики;
- ✓ обеспечения обратной связи между решениями по вопросам национальной политики безопасности и их исполнением;
- ✓ обучения общественности и содействия альтернативным обсуждениям в общественной сфере.

Вмешательство гражданского общества в Латинской Америке, например, идеально иллюстрирует многообразную роль неправительственных организаций и исследовательских центров в контроле над сектором безопасности (см. блок № 7).

### **Блок № 7**

## **Гражданское общество в Латинской Америке**

### **Роль и значение организаций гражданского общества**

Многие группы гражданского общества в Латинской Америке были сформированы в конце 1980-х — 1990-х годах с целью улучшения диалога между общественностью и военными, так как вновь избранное гражданское правительство пыталось реструктурировать вооруженные силы. Такие ди-



алоги помогали сломать изоляцию вооруженных сил и начать процесс профессионального обмена между гражданским обществом, избранными официальными лицами и высшим военным командованием. С этого времени данные группы играют важную роль, часто выполняя ее в качестве важного источника гражданской экспертизы и технической помощи по вопросам безопасности и обороны, а также берут на себя ответственность за проведение тщательного контроля над военной политикой и бюджетом.

### Примеры

Одним из примеров является аргентинская группа «SER en 2000». Образованная после попытки военного переворота в 1990 году, группа начала свою деятельность как организация для поддержки диалога среди представителей гражданского общества, политическими партиями и военными. Этот диалог сформировал фундамент, обеспечивший гражданский вклад в проекты и оформление ключевых элементов законодательства, и который, в свою очередь, обеспечил формирование основ последующей оборонной политики.

Подобное произошло в Доминиканской Республике, где общественность и эксперты в вопросах обороны, сформировав организацию FLACSO для работы с военными с целью разработки законопроекта по реформированию политики, позднее посоветовали исполнительной власти и конгрессу принять его в качестве закона.

Многие группы в Латинской Америке тесно сотрудничают с комитетами по обороне и безопасности национальных конгрессов с целью усиления человеческих и технических возможностей своих парламентариев по пересмотру военных функций.

Перуанская группа (Институт исследований политических и стратегических проблем (IDEPO)) готовит членов парламента и их сотрудников из комитета по обороне конгресса по вопросам разработки военного бюджета и администрированию.

Группа FLACSO в Гватемале помогает конгрессу анализировать и рассматривать некоторые законы, касающиеся военных, в том числе реформы разведки и военной службы.

### Компетентность

В Латинской Америке общественность недостаточно компетентна в области обороны и безопасности. Некомпетентность мешает эффективности исполнительных и законодательных институтов, предназначенных для пересмотра военных задач. Однако уже в ближайшее время общественные организации смогут преодолеть этот недостаток, помогая государственным институтам в подготовке гражданских кадров.

### Сеть взаимодействия

В завершение сказанного отметим, что «SER en 2000» недавно сформировала региональную сеть аналитических центров и неправительственных организаций по проблемам безопасности и обороны. Сеть взаимодействия RESDAL ([www.ser2000.org.ar](http://www.ser2000.org.ar)) образовала базу данных по материалам и законодательству в области безопасности и обороны и предлагает программы для гражданских лиц по проведению исследований и посещение организации.

*Источник: Крис Сабатини, Национальный фонд для демократии, Вашингтон, 2002.*

## Средства массовой информации

Независимые средства массовой информации (СМИ) в целом помогают обществу и их политическим представителям в информировании о принятых решениях. Они содействуют контролю над действием трех ветвей государственной власти и могут влиять на содержание и качество проблем, поднятых в ходе дебатов, которые, в свою очередь, влияют на деятельность правительства, бизнес, образование и гражданское общество. Таким образом, независимые СМИ являются ключевым компонентом демократии. В блоке № 8 упоминается множество проблем, с которыми могут столкнуться журналисты, пытающиеся критиковать свои правительства. Обеспечение безопасности журналистов является обязательным условием для свободы прессы.

### Блок № 8

#### Новые виды войн: трудные времена для свободы слова

«Почти треть населения земного шара еще живет в странах, где просто не разрешена свобода слова. (...) Мы должны различать журналистов, убитых в зоне военных действий, которые находились там не как журналисты, и тех, кто был преднамеренно убит за свои расследования и статьи, касающиеся острых проблем, за осуждение деспотического поведения, присвоение чужого имущества, несправедливость, преступления и политический подкуп. Новые виды войн, ведущиеся не между регулярными войсками, как в старые времена, а между этническими, идеологическими и религиозными группами или просто за криминальные интересы, делают работу репортера очень опасной. Но смерть или ранение журналистов в данных конфликтах не всегда чистая случайность. Иногда военные, даже из регулярных войск, преднамеренно целются в нежелательных свидетелей своих поступков».

*Источник: Годовой доклад за 2002 год. Репортеры без границ.*

В странах, где СМИ зависят от правительственных институтов, ими легко злоупотреблять с целью пропаганды. В этих случаях СМИ не в состоянии обеспечить открытость и контроль над сферой безопасности.

С появлением Интернета потенциально возрос общественный доступ к официальной информации. В течение последнего десятилетия проявилась общая тенденция в отношении увеличения открытости, общественной ответственности и доступности к официальной информации. Эту тенденцию необходимо поддерживать, так как она содействует большей информированности общества, эффективности общественных дебатов по важнейшим политическим проблемам и, в конечном счете, улучшению правления. Интернет имеет также обратную сторону, так как он может быть использован экстремистскими группами для распространения, например, расизма и антисемитизма. Так, в некоторых недавних конфликтах информационные средства, например радиостанции, обеспечивали платформу для экстремистских групп и помогали создать климат ненависти между различными группами общества.

## Сбор и распространение информации о проблемах безопасности

С точки зрения демократического правления, СМИ имеют право для сбора и распространения информации о проблемах безопасности, которая представляет интерес для общественности, а также несут ответственность за форму подачи новостей, которая должна соответствовать стандартам правдивости, точности и честности.

СМИ, таким образом, помогают правительству и парламенту разъяснить свои решения и политику гражданам, которые имеют право быть информированными и принимать участие в политическом процессе. Например, СМИ могут содействовать воплощению права граждан знать, кто какой общественный пост занимает в сфере безопасности, какая политика безопасности принята, о договорах и других соглашениях, на которых она базируется, а также информацию о развертывании войск за рубежом, военной доктрине, закупках вооружения, об участниках, о возможных угрозах безопасности и соответствующих дебатах. Вместе с тем, когда дело касается конфиденциальной информации, необходимо обязательно использовать цензуру.

## Законодательство в области СМИ и по проблемам безопасности

Все страны в своем законодательстве имеют разделы, касающиеся проблем свободы слова. Этот принцип отображен в статье 19 Всеобщей декларации прав человека, которая провозглашает:

*«Каждый имеет право на свободу мысли и убеждений: это право включает в себя свободу выражать убеждения без вмешательства других, а также искать, получать и передавать информацию и мысли через любые СМИ, независимо от границ».*

Поскольку на международном уровне не существует согласованных руководящих принципов, которыми бы такая свобода могла быть достигнута и защищена, можно отметить, что действие указанного выше принципа не ограничено во времени и не содержит никаких ссылок на возможные общие ограничения, касающиеся вопросов безопасности.

### Блок № 9

#### Свобода слова после 11 сентября 2001 года

Международный день свободы слова отмечается каждый год 3 мая. В 2002 году во время его празднования внимание было сфокусировано на воздействии на свободу слова тех мероприятий, которые страны могли бы использовать для усиления национальной и международной безопасности после террористической атаки 11 сентября 2001 года.

«Несомненно, что существует противоречие между основными принципами свободы и требованием усиления безопасности перед лицом терроризма, но любые антитеррористические кампании должны быть безопасны для нашей свободы», — сказал господин Койчиро Мацуура, генеральный директор ЮНЕСКО.

*Источник: Мир парламента, № 6, май 2002 г., МС.*

## Связь парламента с общественностью по проблемам безопасности

Как принцип правильного правления демократический контроль может быть эффективным только при условии, если общественность знает, какие основные проблемы открыты для обсуждения на парламентском уровне.

Эффективность общественной связи по проблемам безопасности зависит от количества и точности информации, предлагаемой общественности правительством и парламентом. Парламент должен иметь особую заинтересованность в распространении среди населения информации соответствующего уровня и качества, чтобы общественность имела представление о существующем положении дел и последствиях процесса принятия решений в парламенте.

### Доступ общественности к документации

Наиболее эффективным путем обеспечения населения информацией относительно безопасности со стороны парламента и правительства является создание Web-страниц.

#### Блок № 10

#### Парламентские Интернет-сайты

По состоянию на май 2002 года в 180 странах насчитывается 244 парламентские палаты (64 парламента — двухпалатные). МС осведомлен о 165 парламентских сайтах в 128 странах (в некоторых двухпалатных парламентах каждая палата имеет индивидуальную электронную страницу). «Директивы по содержанию и структуре парламентских сайтов», одобренные Советом МС в мае 2000 года, можно найти на сайте МС: <http://www.ipu.org>

Примеры информации о проблемах сектора безопасности, которые могут быть предложены общественности:

- ✓ документы стратегической важности, такие, например, как национальная политика безопасности;
- ✓ бюджет по обороне (исключая секретные статьи);
- ✓ пресс-релизы по всем основным дебатам в парламенте, решения, предложения, законы и т.д., касающиеся сектора безопасности;
- ✓ протоколы всех парламентских (комитетских) заседаний и дебатов по проблемам безопасности (за исключением заседаний за закрытой дверью); протоколы закрытых слушаний должны включать доклады о масштабе и круге полномочий;
- ✓ публикации, связанные с парламентскими расследованиями по проблемам безопасности;
- ✓ ежегодные парламентские доклады или проверки, касающиеся деятельности служб безопасности;
- ✓ доклады уполномоченного по правам человека (омбудсмена) или генерального аудитора по вопросам безопасности, по некоторым специальным расследованиям; доклады омбудсмена не разрешается выносить на обсуждение



общественностью, но он должен представить их на рассмотрение избранным комитетам; правительство должно обговаривать действия, которые принимаются по докладам омбудсмена и аудитора, в парламенте;

- ✓ информация о многосторонних и двусторонних соглашениях;
- ✓ информация о голосовании отдельных парламентариев или политических фракций в парламенте по проблемам безопасности (таким, например, как бюджет, вступление в международные альянсы, призыв на военную службу, закупки вооружений);
- ✓ о свободе слова.

## Содействие вовлечению общественности в работу парламента

Односторонней информации (от парламента или правительства к общественности) недостаточно. Парламент должен дать общественности возможность быть в контакте с ним по проблемам безопасности. Двусторонняя связь, или диалог, имеет важное значение, поскольку:

- ✓ это обеспечивает участие и постоянный контроль со стороны граждан;
- ✓ это увеличивает доверие общественности к деятельности парламента;
- ✓ это содействует осуществлению контроля управления (например, через уполномоченного по правам человека в парламенте);
- ✓ это обеспечивает общественную поддержку и законность законодательства и политики правительства, а следовательно, демократическую стабильность.

Двусторонняя связь могла бы быть обеспечена парламентской информацией, слушаниями и мониторингом информационных служб, телевизионными дискуссиями, а также подготовленными по заказу членов комитетов новостями, предоставляемыми парламентской исследовательской службой и т.д.

### Блок № 11

## Парламенты и средства массовой информации

«11. Ассамблея приглашает национальные парламенты для срочного рассмотрения мер, направленных на:

- I. Обеспечение большей открытости парламентской работы, включая заседания комитетов, чтобы рассмотреть этот вопрос не только в контексте коммуникации, но и как важный политический приоритет с прямыми последствиями для демократии.
- II. Улучшение использования классических методов связи и новых информационных технологий, в частности:
  - а) обеспечение лучших условий для работы СМИ и особенно для корреспондентов, аккредитованных в парламенте;
  - б) обеспечение оперативного распространения информации о дебатах с предоставлением протоколов и дословных докладов участников;
  - в) создание услуг он-лайн для прямой электронной связи с общественностью и журналистами;



- г) обеспечение прямого доступа к парламентским документам с целью проведения публичных дебатов перед голосованием закона.
  - III. Использование советов экспертов во время коммуникации.
  - IV. Упрощение юридических текстов для большей доступности их непрофессиональным читателям.
  - V. Осуществление необходимых шагов для позиционирования во время политических дебатов (например, определение областей, в которых можно ускорить процесс принятия решения).
  - VI. Поддержка распространения информационными каналами и службами по связям с общественностью сборников законов, описание их главных характеристик для журналистских и заинтересованных профессиональных кругов.
  - VII. Организация семинаров для журналистов по с целью ознакомления их с законодательными процедурами и парламентскими слушаниями, работой парламента, взаимоотношениями между парламентами и международными институтами. Особое внимание необходимо обратить на журналистов местных и региональных СМИ.
  - VIII. Создание интерактивных сетей в Интернете для общения граждан с парламентом и парламентскими информационными службами.
  - IX. Способствовать созданию независимых телевизионных каналов, освещающих парламентскую работу (на примере некоторых европейских стран, США и Канады).
  - X. Финансовая и другая помощь независимым СМИ, которые стремятся делать высококачественные новости и которым угрожает ликвидация в условиях рыночной экономики».
- Источник: Резолюция 1142 (1997) Парламентской ассамблеи Совета Европы.*

Участие общественности является важным для сохранения стабильности демократической системы. Уровень участия различен для каждой страны. Некоторые парламенты разрешают общественности присутствовать на заседаниях комитетов. Это может быть интересно для деятельности НПО и отдельных лиц, которые заинтересованы в процессе принятия законов. Если даже такое присутствие на заседаниях комитетов не дает лицам право вмешиваться, их простое присутствие ценно уже само по себе.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### **Вклад неправительственных учреждений в политику безопасности**

- ▷ Убедитесь, что влияние представителей гражданского общества идет на пользу работы парламента в вопросах безопасности и обороны.
- ▷ С этой целью, если необходимо, содействуйте одобрению соответствующего законодательства, позволяющего правомочным институтам, неправительственным организациям и СМИ участвовать в работе парламентских комитетов, компетентных в вопросах безопасности и связанных с ней проблемах.

### **Общественная осведомленность**

- ▷ Убедитесь, что парламент проводит активную политику в области связей с общественностью в отношении решений, которые влияют на безопасность и на процесс принятия решений в этой сфере.

### **Связь между безопасностью и свободой слова**

- ▷ Убедитесь, что свобода слова в вопросах безопасности соответствующим образом поддерживается законами и практикой и никакие налагаемые ограничения не нарушают международных принципов прав человека.
- ▷ Убедитесь, что существует соответствующее законодательство о свободе информации.

## Гендерный вопрос и политика безопасности

Гендерное равенство является относительно новым социальным понятием. Сейчас оно относится к важным параметрам проблемы безопасности не только в связи с огромным количеством людей, попавших под воздействие вооруженных конфликтов, включая беженцев и перемещенных внутри страны лиц, но также и потому, что женщины составляют половину мирового населения, имеют равные права с мужчинами и вносят большой вклад в решение проблем безопасности. Способности и интуиция женщин помогают найти решения многих проблем безопасности. Вопросы обеспечения равенства полов в области политики безопасности следует рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, политика безопасности должна быть сфокусирована на этой проблеме. Необходимо вырабатывать соответствующие решения и создать структуры, гарантирующие права и интересы женщин. Во-вторых, необходимо поддерживать участие женщин на всех уровнях принятия решений и во всех областях политики безопасности.

### Женщины и разрешение конфликтов

Разрешение конфликтов и миротворческая деятельность являются заботой не только тех, кто непосредственно участвует в войне или вооруженных конфликтах, и которыми в основном являются мужчины. Присутствие женщин за столом мирных переговоров всегда было и продолжает оставаться ограниченным, даже если в результате войны или вооруженных конфликтов они были вынуждены выходить за пределы своей традиционной женской роли и брать на себя мужские обязанности. На практике непосредственное вовлечение женщин в процесс принятия решений, в деятельность по разрешению конфликтов и поддержанию мира нуждается в изменении традиционного видения соответствующей роли мужчин и женщин в обществе в целом и в конфликтных ситуациях в частности.

#### Блок № 12

#### Гендерный вопрос в процессах установления мира

«Любой мирный процесс, в котором игнорируется необходимость и роль женщин, является неестественным. ...Во время преобразования после конфликта полномочия женщин являются значимыми для возобновления социального и экономического развития. Женщины и мужчины являются жертвами и действующими лицами в войне и вооруженных конфликтах, но, конечно, в разных сферах. Во время войны женщины принимают участие в новых видах деятельности



и играют новые роли, часто берут на себя большую ответственность. Несмотря на эти изменения, женщины часто недостаточно востребованы для построения мира как в восстанавливаемых после конфликта обществах, так и в международных миротворческих операциях».

*Источник: Гендерный вопрос и человеческая безопасность: От ограниченной роли до интеграции женщин в миротворческий процесс, 2001. Норвежский институт международных дел.*

Блок № 13 предлагает выдержку из резолюции Совета Безопасности ООН 1325 (2000), подчеркивающую ценность изменения видения женщин: не как простых жертв конфликтов (включая насилие и изнасилование как приемов ведения войны), а как участников разрешения конфликтов и миротворческой деятельности на равных правах с мужчинами. Такое изменение видения подразумевает рассмотрение роли и деятельности женщин и мужчин до, во время и после войны или вооруженного конфликта. Это означает, что равенство полов и гендерный вопрос рассматриваются на начальной стадии политики в соответствующем законодательстве на национальном и международном уровнях.

### Блок № 13

## Гендерный вопрос в миротворческих операциях и процессах

Совет Безопасности (...)

- «7. Побуждает страны-члены ООН повысить на добровольной основе финансовую, техническую и материальную поддержку усилий, направленных на решение гендерного вопроса, включая усилия соответствующих фондов и программ, например, Фонда ООН для женщин и Детского фонда ООН, а также офиса верховного комиссара ООН по вопросам беженцев и других близких структур.
8. Призывает всех участников во время переговоров и имплементации соглашений по установлению мира принимать во внимание гендерный вопрос, который включает: а) особые потребности женщин и детей во время репатриации, переселения и реабилитации (восстановления в правах), реинтеграции (повторное получение гражданства в той же самой стране) и восстановления в постконфликтный период; б) меры по поддержанию мирных инициатив женщин и местных процессов разрешения конфликтов, которые вовлекают женщин в механизмы внедрения мирных соглашений; в) меры, которые гарантируют защиту и уважение прав женщин и детей, особенно в соответствии с конституцией, избирательной системой, полицией и судебной инстанцией (...).
15. Выражает свою готовность гарантировать, что миссии Совета Безопасности принимают во внимание гендерный вопрос и права женщин, включая консультации с местными и международными женскими группами; (...).

*Выдержки из резолюции Совета Безопасности ООН 1325 (2000), принятой 31 октября 2000 г.*

С учетом резолюции 1325 (2000) генеральный секретарь ООН представил доклад «Женщины, мир и безопасность» (16 октября 2002 года). В докладе рассмотрены такие вопросы: воздействие вооруженных конфликтов на женщин и девушек, международные законодательные рамки, участие женщин в мирных процессах, операциях по поддержанию мира, гуманитарные операциях, реконструкции и реабилитации, а также в разоружении, демобилизации и реинтеграции. Некоторые из этих положений объединены в рекомендации в конце этой главы.

## Женщины в парламентских комитетах по обороне

Отчеты МС об участии женщин разных стран мира в политике за последние 25 лет показывают, что количество их в парламентских комитетах по обороне очень низкое и не репрезентативно. Нет необходимости говорить, что они крайне редко занимают должности председателя, или его заместителя, или даже докладчика. Отчет МС за 1997 год (**«Мужчины и женщины в политике: демократия в процессе развития»**) свидетельствует, что в парламентах 97 стран, представивших сведения об участии женщин в парламентских комитетах, лишь 3% женщин возглавляют оборонные комитеты. В целом представительство женщин в качестве председательствующих во всех парламентских комитетах составляет только 18,6%. Такая ситуация может быть объяснена двумя ключевыми факторами. Во-первых, в мире женщин-парламентариев пока еще очень мало (14,3% на май 2002 года). Во-вторых, во всем мире, благодаря стереотипу, глубоко укоренившемуся в менталитет, еще доминирует мнение, что вопросы войны и мира являются делом женщин в меньшей степени, чем мужчин. Эта точка зрения проблематична, так как войны, несомненно, воздействуют на все население страны, а женщины становятся жертвами даже в большей степени, чем мужчины.

## Женщины на военной службе

В большинстве стран традиционным и привычным является тот факт, что женщины проходят службу в вооруженных силах на административных, тыловых и вспомогательных должностях. Присутствие женщин на резервных позициях важно не только в мирное время, но также и в ходе войны или в период вооруженных конфликтов. Для сравнения: на военном и оперативном уровне такое вовлечение наиболее частое явление. На международном и высшем уровнях количество женщин в вооруженных силах невелико. В блоке № 14 приводится пример участия женщин в вооруженных силах стран-членов НАТО.

### Блок № 14

#### Женщины в вооруженных силах: пример стран НАТО

Страна	Количество	% от всех сил
Бельгия	3,203	7,6
Канада	6,558	11,4



Чешская Республика	1,991	3,7
Дания	863	5,0
Франция	27,516	8,5
Германия	5,263	2,8
Греция	6,155	3,8
Венгрия	3,017	9,6
Италия	438	0,1
Люксембург	47	0,6
Нидерланды	4,170	8,0
Норвегия	1,152	3,2
Польша	277	0,1
Португалия	2,875	6,6
Испания	6,462	5,8
Турция	917	0,1
Великобритания	16,623	8,1
Соединенные Штаты	198,452	14,0

*Источник: Обзорение НАТО, лето 2001 г.*

Как правило, вовлечение женщин на службу по призыву или на профессиональной основе может инициироваться политическим руководством или может быть результатом развития самого сектора безопасности. Это обусловлено двумя явлениями, которые могут иметь место независимо друг от друга:

- ✓ осознание необходимости мобилизации всего населения для защиты и укрепления национальной безопасности;
- ✓ модернизация вооруженных сил, которая, как и любая другая деятельность, открыта для социального развития и таким образом становится чрезвычайно уязвимой относительно концепции равенства полов.

## Блок № 15

### Вовлечение женщин в сферу безопасности как составляющая гендерной политики

Правительственная политика безопасности должна быть оценена с точки зрения главенствующего принципа в отношении женщин. На 4-й Всемирной конференции ООН по проблемам женщин в Пекине представители ООН провозгласили установление гендерной политики как глобальной стратегии достижения равенства полов. Экономический и социальный совет ООН определяет гендерную политику как «...процесс оценки привлечения женщин и мужчин во все планируемые акции, включая законодательство, политику или программы во всех областях и на всех уровнях. Эта



стратегия интеграции точек зрения и опыта как женщин, так и мужчин в процесс разработки, исполнения, контроля и оценки политики и программ во всех сферах: политической, экономической и социальной — с целью получения равной выгоды как женщинами, так и мужчинами; неравенство не поощряется. Главная цель — достижение равенства полов».

*Источник: ЭКОСОП ООН. Согласованные выводы, 1997/2.*

Возросшее вовлечение женщин в вооруженные силы может, в свою очередь, способствовать переходу от традиционной обороны до безопасности человека: акцент делается на исследованиях, информационных технологиях (включая банковское дело), разведывательной деятельности, где методы и действия требуют физической силы и тренировок. Эта тенденция предлагает новые возможности для женщин, особенно в странах, где мужчины и женщины имеют равный доступ к образованию.

#### **Блок № 16**

### **Новые аспекты и проблемы, возникшие в результате вовлечения женщин в сферу безопасности**

В связи с возрастанием роли женщин в сфере безопасности, в военной области и в полиции возникает такой вопрос: одинаково ли должна распространяться на женщин и мужчин физическая подготовка и дисциплина?

Урегулирования также требует вопрос половых различий, которые были исключены из военной сферы, других военизированных государственных структур и полиции: необходимо принимать во внимание особые потребности и интересы женатых и неженатых пар в одном или разных подразделениях, вопросы материнства и отцовства и т.д.

Дальнейшего рассмотрения требуют вопросы одежды, ее эстетической и сексуальной привлекательности: должна ли быть одинакова форма для мужчин и женщин? Должны ли женщины иметь мужские прически?

Решение этих вопросов требует нового мышления. Национальное законодательство, также как и правила регулирования военной сферы, других военизированных государственных организаций и полицейских структур, должны быть разработаны и адаптированы для современных реалий.

## **Участие женщин в миротворческих операциях.**

### **Женщины в министерствах обороны**

Как видно из представленных НАТО сведений (лето 2001 года), количество женского персонала, вовлеченного в миротворческие операции, начиная с конца Второй мировой войны, остается минимальным. Только несколько стран – Канада,



Венгрия, Франция, Нидерланды и Португалия – имеют в составе миротворческих сил более пяти процентов женщин. Как показывает опыт ООН, их участие нормально воспринимается населением и имеет положительное влияние на результаты операций: например, больше внимания уделяется половым проблемам, а также борьбе с насилием и т.д.

Назначение женщин министром или заместителем министра обороны происходит крайне редко. Мировой отчет МС свидетельствует, что в марте 2000 года женщины представляли лишь 1,3 % всех министров по вопросам безопасности и обороны и 3,9 % заместителей министров, других чиновников министерств, включая парламентских секретарей в этой области (см. карту мира, изданную совместно МС и ООН, «Женщины в политике: 2000»).

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Данные

- ▷ Сделайте запрос статистических сведений о пропорции женщин в каждом виде вооруженных сил, других государственных военнизированных организациях, в полиции и разведывательной службе, а также в их тренировочных центрах. Дополнительно сделайте запрос о проценте женщин на должностях высокопоставленных военных представителей и служащих, которые принимают решения, а также относительно привлечения женщин в число представителей Вашей страны в ООН, НАТО и других международных организациях, где обсуждаются вопросы безопасности.

### Гендерный вопрос, разрешение конфликта и восстановление\*

- ▷ Убедитесь, что группа представителей, участвующих в переговорах, имеет в своем составе равное число женщин и мужчин.
- ▷ Обеспечьте, чтобы мирные соглашения систематически и открыто отражали последствия вооруженных конфликтов для женской части населения, их вклад в мирный процесс, их нужды и приоритеты в послеконфликтный период.
- ▷ Убедитесь, что знания, опыт и возможности женщин максимально используются в восстановительный период.

### Гендерный вопрос и миротворческие миссии\*

- ▷ Отстаивайте участие женщин в миротворческих миссиях и послевоенном строительстве.
- ▷ Обеспечьте — по возможности законодательным путем, — чтобы личный состав миротворческих и других международных сил прошел тренировки по вопросам культуры равенства полов.



- ▷ Требуйте наказание личного состава миротворческих и других международных сил, нарушивших права человека в отношении женщин.

#### **Правительство**

- ▷ Убедитесь, что уровень представительства женщин и мужчин в министерстве обороны за последние 10 лет был сбалансированным. Проверьте, являются ли равными возможности женщин для карьерного роста с мужчинами законодательно и на практике.

#### **Парламент**

- ▷ Проверьте — в исторический ретроспективе и на современном этапе — состав парламентских комитетов по обороне и безопасности, а также уровень полномочий, которые имеют в них женщины.
- ▷ Проверьте, обращает ли внимание комитет на гендерные вопросы: акцентируйте внимание на урегулирование численного соотношения женщин и мужчин, поставьте вопрос о равенстве полов.

\* Рекомендации, извлеченные из доклада генерального секретаря ООН «Женщины, мир и безопасности», 16 октября 2002 года.

**Раздел III**

**Основные операционные  
составляющие сектора  
безопасности**

## Военные

Вооруженные силы существовали на протяжении веков и всегда рассматривались как щит и меч государства. В блоке № 17 показано, что в середине 2002 года только несколько стран мира не имели вооруженных сил.

### Блок № 17

#### Страны без вооруженных сил

Некоторые страны не имеют вооруженных сил, а именно: микрогосударства в Южной Океании, такие как Науру, Мальдивы, Кирибати, Самоа, Соломоновы острова, Тувалу, Палау и Вануату; в Карибском бассейне: Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сант-Люсия, Доминиканская Республика, Гренада. Другие немилитаризованные государства — это Коста-Рика, Исландия, Маврикий, Панама, Западный Тимор, Сомали (в процессе создания армии), Андорра, Сан-Марино и Гаити. В большинстве этих стран есть полувоенские формирования (например, национальная гвардия и пограничная гвардия).

## Функции военных

После окончания «холодной войны» развитие процессов безопасности оказало сильное влияние на военную сферу во всем мире. Вооруженные силы получали новые задачи, продолжая выполнять свои основные обязанности. Сегодня вооруженные силы во всем мире выполняют пять основных функций:

- ✓ охрана независимости, суверенности и территориальной целостности государства, а также охрана его граждан;
- ✓ международные миротворческие миссии и миссии по укреплению мира;
- ✓ ликвидация последствий катастроф;
- ✓ поддержание внутренней безопасности (помощь гражданским правоохранительным органам по поддержанию порядка);
- ✓ участие в формировании нации (социальная функция).

Степень привлечения военных в выполнение этих функций отличается в зависимости от государства и национального законодательства, а также от понимания безопасности.

## Защита суверенитета и общества

Несмотря на новые угрозы и развитие сектора безопасности, традиционной задачей для большинства вооруженных сил остается защита страны или союзных

государств от иностранных вооруженных атак. Эта обязанность включает не только защиту территории и политического суверенитета государства, но и защиту общества в целом.

После окончания холодной войны политические и военные лидеры начали осознавать, что национальному суверенитету угрожают не только иностранные войска, но и невоенные угрозы, такие как терроризм, гражданские войны, организованная преступность, киберпреступления и коррупция (см. блок № 1). Почти во всех вооруженных силах сейчас проходит процесс оборонной реформы. В блоке № 18 рассмотрены три основных оборонных процесса.

## Блок № 18

### Цели оборонной реформы

С начала 1990-х годов вооруженные силы большинства стран были реформированы. Реформы состоялись в разных странах по различным причинам. Можно выделить три основные цели реформ.

#### ▷ Демократизация

В большинстве стран, где существовал коммунистический или диктаторский режим или происходили конфликты, основной целью оборонной реформы была демократизация:

- военные должны быть подотчетны политическому руководству, избранному демократическим путем, иначе они будут представлять угрозу для демократии;
- рациональное использование ресурсов, необходимых для военной области и других сфер общества.

#### ▷ Адаптация к новой среде безопасности

- Урегулирование размеров вооруженных сил и бюджета в зависимости от угроз безопасности.
- Подготовка военных к новым миссиям, например, миротворческим.

#### ▷ Интернационализация (предоставление всем государствам равного права на пользование определенной территорией)

В последнее время все больше военных действуют не в рамках национальных границ, а вместе с подразделениями других стран. Международное сотрудничество может быть мотивировано или общей целью (например, миротворческие миссии ООН), или долгосрочной институциональной основой (например, НАТО), или дву- или многосторонней основой.

- Частичное подчинение военных международному командованию и организационным структурам.
- Расширение возможностей военных для проведения общих операций с вооруженными силами других стран: техническое переоснащение, обучение, информированность, изучение иностранных языков, совершенствование систем контроля и командования (взаимозаменяемость).

Примеры постоянно действующих международных подразделений:

- 1-ый Корпус (Германия — Нидерланды)
- Балтийский батальон (Литва, Эстония, Латвия)
- Корпус (Польша, Дания, Германия)
- Многонациональный инженерный батальон (Словакия, Венгрия, Румыния и Украина) (Батальон «TICA»)

## **Содействие международному миру**

Военные принимают участие в миротворческих миссиях по двум причинам. Во-первых, для предупреждения конфликтов и избежания возможных негативных последствий, таких как дестабилизация регионов, подрыв экономики и формирование неконтролируемых потоков беженцев. Во-вторых, для содействия безопасности людей и защиты гражданского населения в зоне конфликтов. Безопасность людей, осуществление прав человека — очень важные цели политики международного сообщества, в особенности с учетом того, что последние конфликты были очень жестокими и имели огромные негативные последствия для гражданского населения. Дополнительный результат участия в миротворческих миссиях — возможность тренировки воинских подразделений и получение опыта в реальных условиях.

## **Ликвидация катастроф**

Каждая страна может пострадать от естественных и техногенных катастроф: землетрясений, наводнений, пожаров или аварий самолетов в населенных районах. В случае чрезвычайных обстоятельств гражданская власть обращается за помощью к военным для ликвидации катастроф. Военные выполняют такие задачи, как обеспечение правопорядка, поставка продовольствия, оказание медицинской и других видов помощи, сохранение или восстановление линий связи и транспорта. Участие военных в операциях по ликвидации катастроф содействует тому, что они предстают перед обществом в позитивном свете, возрастает их поддержка со стороны населения.

## **Помощь гражданским правоохранительным органам**

Следующая функция, которую выполняют некоторые военные, — это помощь гражданским правоохранительным органам. Однако такое использование военных является противоречивым. Общество может пострадать от угроз, ликвидация последствий которых является слишком сложной для гражданских организаций и полиции. Примеры таких угроз: террористические акты, организованная преступность и наркоторговля. В этих ситуациях, опять-таки, обращаются за помощью к военным. Однако такое использование вооруженных сил является в некоторой степени спорным. Риск использования военных для охраны гражданского порядка состоит в следующем:

- ✓ это может угрожать гражданскому контролю над военными;
- ✓ это неизбежно приводит к политизации военной сферы;
- ✓ военные способны только временно восстановить правопорядок, но они не в состоянии ликвидировать политические, социальные или экономические причины конфликта или беспорядка;
- ✓ вооруженные силы подготовлены для борьбы, однако они не имеют специальной подготовки для обеспечения полицейской охраны или разрешения гражданских конфликтов;
- ✓ существует риск конкуренции между полицией и вооруженными силами.

## Блок № 19

### Привлечение военных к гражданской правоохранительной деятельности в Южной Африке

(...) Южноафриканские силы национальной обороны (SANDF) могут быть использованы в исключительных обстоятельствах, например, при возникновении общественных беспорядков, выходящих за рамки возможностей южно-африканской полиции или органов национальной обороны. Внутреннее использование войск является предметом парламентского контроля и конституционных положений об основных правах и будет регулироваться законодательством.

*Источник: «Оборона во время демократии».  
Закон о национальной обороне Южно-Африканской Республики,  
май 1996 г.*

### Социальные функции

Признано, что военные, в особенности призывники, оказывают содействие формированию нации, поскольку молодые люди (чаще мужчины) из разных регионов, разных социальных слоев и этнического происхождения работают вместе. Особенно это подтверждается в многонациональных обществах и сообществах иммигрантов, где военные выполняют функцию «плавильного котла». Другая социальная функция военной области состоит в предоставлении населению возможности получения образования. Люди, не имеющие работы, могут поступить на службу в вооруженные силы. Еще одна социальная функция военной сферы (чаще всего в развивающихся странах) — это помощь или поддержка деятельности гражданской администрации в отдаленных районах по здравоохранению или использованию превентивных мер по охране окружающей среды.

Эти социальные функции служат примером того, как военные могут сотрудничать с обществом. Однако в некоторых странах мы наблюдаем отрицательные последствия вмешательства военных в дела общества, экономику и политику. Например, есть случаи военного вмешательства в деятельность правительства. К сожалению, иногда происходит втягивание военных в теневые коммерческие сделки, которые обеспечивают им дополнительную прибыль, что невозможно проконтролировать демократическим путем.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Функции военных

- ▷ Убедитесь, что функционирование военной сферы:
  - определено законодательными рамками и воинскими уставами и законами;
  - отвечает концепции и политике национальной безопасности;



- соответствует настоящим потребностям безопасности общества;
- невоенные функции не пострадали из-за готовности военных выполнять свою основную функцию, а именно — защищать национальный суверенитет и содействовать сохранению международного правопорядка.

### **Оборонительная реформа**

- ▷ Убедитесь, что компетентные парламентские комитеты получают детальные доклады относительно намеченных или начатых реформ с соответствующим анализом их влияния и что они могут в связи с этим организовывать парламентские слушания.

### **Использование военных в гражданской правоохранительной деятельности**

- ▷ В принципе, не желательно, чтобы военные были привлечены в гражданскую правоохранительную деятельность, но если нет другого выбора, парламент должен:
- ▷ убедиться, что участие военных в гражданской правоохранительной деятельности четко определено и ограничено рамками закона, то есть регулируется законодательно:
  - обстоятельства, при которых можно обращаться за военной помощью;
  - сущность и ограничения этой помощи;
  - продолжительность привлечения военных;
  - виды подразделений, которые принимают участие в разных формах гражданской деятельности;
  - институты, которые принимают решение о привлечении военных и о прекращении их деятельности;
  - осуществление компетентного правосудия в случае нарушения закона или прав человека.
- ▷ Законодательное закрепление разрешений или ордеров, выданных уполномоченными институтами на обыск помещений, аресты или на открытие огня.
- ▷ Убедитесь в существовании механизма (парламентского или другого) гарантирующего, что участие военных в гражданской правоохранительной деятельности соответствует международному гуманитарному праву и принципам защиты прав человека.



## Другие государственные военизированные организации

Словосочетание «другие государственные военизированные организации» (ДГВО) может иметь разные значения в зависимости от окружающей обстановки и стран, где они функционируют. В любом случае другие государственные военизированные организации следует отличать от частных военных организаций. В соответствии с классификацией Международного института стратегических исследований (Лондон), концепция ДГВО (которые иногда называют *полувоенными организациями*) включает «жандармерию», таможенную службу и пограничную гвардию, если эти войска прошли подготовку по воинской тактике, имеют военное оснащение и действуют под командованием военного руководства во время войны. Почти все страны мира наряду с вооруженными силами имеют и другие государственные военизированные организации. Эти организации тесно связаны с военной сферой, и в некоторых случаях военные предоставляют им оснащение, доступ к военным базам и помогают проводить учения.

Известны случаи, когда государственные военизированные организации не по назначению использовали военные технические средства в гражданской правоохранительной деятельности и/или несли ответственность за серьезные нарушения прав человека. Поскольку деятельность государственных военизированных объединений стирает различия между гражданской полицией и вооруженными силами, важно, чтобы их роль и место были четко определены. Лучше всего было бы исключить их участие во внутренних операциях безопасности. С этой целью парламент должен принять соответствующее законодательство и контролировать действия правительства. Президент или премьер-министр должны одобрить парламентский контроль над государственными военизированными организациями не только потому, что согласно закону любые силы, которые финансируются государством, должны контролироваться парламентом, но и потому, что их неконтролируемая деятельность представляет угрозу.

**Блок № 20**

**Примеры других государственных военизированных подразделений в некоторых странах**

Страна	Численность личного состава вооруженных сил	Численность личного состава других государственных военизированных объединений	Виды других государственных военизированных объединений
Финляндия	31 700	3 400	Пограничная гвардия
США	1 365 800	53 000	Воздушный патруль
Российская Федерация	1 004 100	423 000	Пограничная гвардия, внутренние войска, войска для защиты РФ, ФСБ, Федеральное агентство по коммуникации и информации, железнодорожные войска и т.п.
Марокко	198 500	42 000	Жандармерия, вспомогательные войска и т.п.
Франция	294 430	94 950	Жандармерия
Италия	250 600	252 500	Карабинеры и гвардия общественной охраны Министерства внутренних дел
Турция	609 700	220 200	Жандармерия, национальная гвардия, береговая гвардия
Буркина-Фасо	10 000	4 450	Жандармерия, компании по вопросам безопасности
Чили	87 000	29 500	Карабинеры
Республика Корея	683 000	3 500 000	Корпус гражданской обороны и морская полиция
Индонезия	297 000	195 000	Полиция, морская полиция и местные вспомогательные военные силы

*Источник: Международный институт стратегических исследований, Военный баланс 2000—2001, Лондон.*

## **Функции государственных военных объединений**

Государственные военные организации выполняют ряд функций, наиболее распространенными из которых являются:

- ✓ пограничный контроль, включая наблюдение за незаконной перевозкой товаров и людей;
- ✓ контроль за соблюдением общественного порядка;
- ✓ обеспечение правопорядка в чрезвычайных ситуациях, охрана главы государства и основных объектов, например, атомных электростанций.

### **Что Вы можете сделать как парламентарий**

Пожалуйста, обратитесь к главам предыдущего и последующего разделов.

# Полицейские структуры

## Полиция в демократических странах

В любые времена полиция должна действовать в рамках закона. Она связана законом, выполнение которого должна обеспечивать и защищать. Более того, роль полиции отличается от роли таких основных институтов в системе правосудия, как прокуратура, суд или исправительные учреждения. С точки зрения правильного управления, все государства должны обеспечивать общественную безопасность с уважением прав и свобод человека. Граждане в демократическом государстве имеют право требовать справедливого и непредубежденного отношения полиции. Отношение полиции к обществу можно рассматривать как один из основных признаков демократического государства.

### Блок № 21

#### Основные характеристики полиции при демократии

- ▷ Полицейские службы должны уважать главенство права соответственно с профессиональным кодексом поведения.
- ▷ Полиция в демократических странах обеспечивает общественную безопасность и уважение к правам человека.
- ▷ Подотчетность полицейских служб должна быть открытой; должны существовать механизмы внутреннего и внешнего наблюдения и контроля.
- ▷ Поддержка порядка с помощью полиции в демократических странах является двусторонним процессом, который отвечает потребностям и интересам индивидов и сообществ и требует доверия, согласия и поддержки населения. Этот процесс базируется на открытости и диалоге. Для этого во многих странах полиция децентрализована с целью адекватного и быстрого реагирования на потребности населения.

## Необходимость в специальной охране

Полицейские службы являются инструментом исполнительной власти. Они владеют исключительной монополией на использование силы в обществе. Однако по этой причине они могут быть использованы как инструмент насилия, злоупотребления властью, угнетения прав человека, а также коррупции. Полицейские

службы в демократических странах нуждаются в специальных охранных органах для гарантирования интересов общества, которое они должны защищать, а не интересов политиков, бюрократов и самой полиции. Полиция должна иметь свободу действий и независимость, но она должна уважать справедливость закона и действовать профессионально. Полицейские должны осознавать и четко придерживаться профессионального кодекса поведения.

Кодекс профессионального поведения предусматривает уважение права человека на жизнь, а также обязательство использовать силу лишь тогда, когда это необходимо для достижения цели, и не больше, чем это нужно и определено законом. Использование силы полицейскими должно отвечать правилу пропорциональности. В дополнение к внешним (политическим и судебным) ответственным структурам (см. главу 3), также должны существовать внешние, или бюрократические, ответственные структуры. В профессиональной полицейской системе должен осуществляться внутренний контроль над соблюдением дисциплины полицейскими, а также контроль над рассмотрением жалоб общественности.

## Блок № 22

### Опасные условия и обстоятельства

«Недемократическое управление силами безопасности может деформировать приоритеты безопасности. Во многих странах предвзятое отношение к военной безопасности привело к тому, что правительство милитаризовало полицию (в дальнейшем стирая различия между военными и полицией) или существенно уменьшило ее финансирование, тем самым подрывая возможность гарантировать безопасность людей. В особенности в странах с низким уровнем жизни полиция и другие органы безопасности характеризуются тем, что ее сотрудники получают зарплату, которой едва хватает на существование, имеют ограниченную подготовку или вообще не имеют никакой подготовки, царит коррумпированное управление и высокий уровень безграмотности. (...) В странах становления демократии избранные лидеры, чтобы остаться у власти, сознательно подчиняются силам безопасности, поскольку эти силы являются самыми мощными в обществе. С этой целью такие лидеры могут активно противостоять большей открытости и ответственности в военной сфере, так как их собственные интересы зависят от силы военных».

*Источник: Доклад о развитии человечества, 2002.*

## Неформальные инициативы

Демократический контроль над полицией можно улучшить благодаря созданию таких неформальных объединений, как организации по защите прав человека на уровне местных сообществ. В свою очередь, это будет гарантировать полиции общественное доверие. Гражданские органы контроля, такие как омбудсмен (уполномоченный по гражданским жалобам против полиции), обеспечивают внешнюю ответственность полиции перед обществом. В некоторых случаях создание региональных советов безопасности, которые включают представителей

гражданского общества и местных лидеров, имеет благотворное влияние на улучшение деятельности местных служб полиции. Встает вопрос о необходимости разработки законодательства о защите групп наблюдателей гражданского общества и информаторов от действий полиции, разведслужбы и военных, которые вызывают беспокойство.

### Блок № 23

#### Полиция в Эритрее: пример развивающейся страны

Отношения между полицией и обществом всегда являются многогранными. Чтобы их описать, лучше всего рассмотреть два главных аспекта деятельности полиции: использование силы для обеспечения правопорядка и предоставление услуг широкой общественности. В развивающихся странах, например в Эритрее, эта дилемма очевидна. Позади 30 лет освободительной борьбы против Эфиопии, которая, похоже, до сих пор не закончена (боевые действия возобновлялись в 1998 и 1999 годах). В начале 1990-х годов силы полицейских были пополнены 5 000 офицеров из бывшей армии освободителей. Причина проста: правительство должно проявлять заботу о своих ветеранах. Некоторые из высоких чиновников прошли службу в полиции в качестве офицеров в бывшей Эритрее-Эфиопии.

Потребность в определенных культурных изменениях, а также в разных видах технической помощи для проведения криминальных расследований, создания полицейской академии, разработки учебных программ (все это было поддержано правительством Дании) была очевидной, по крайней мере, для доноров и элиты страны. Бывшие военные имеют другие взгляды на применение силы, нежели, например, типичный английский полисмен. Проект культурных изменений в полицейских структурах Эритреи — с помощью правительства Дании — был направлен на создание демократической полиции, которая характеризуется установлением правопорядка с минимальным использованием силы.

*Источник: Каспер В. Врум, Университет Маастрихта, Нидерланды, участник проекта культурных изменений в полицейских структурах Эритреи, 2002.*

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Демократические рамки

- ▷ Убедитесь, что полиция действует в рамках закона.
- ▷ Убедитесь, что полиция действует согласно профессиональному кодексу поведения, таким образом, все граждане могут надеяться на справедливое и непредвзятое отношение со стороны полиции. В связи с этим убедитесь, что Ваша страна присоединилась к Кодексу поведения, разработанному ООН для работников правоохранительных органов в 1979 году (см. блок № 65).

### Подготовка

- ▷ Убедитесь, что профессиональное образование и подготовка полиции имеет целью установление права и сохранение общественного порядка с минимальным использованием силы, и с этой целью изучает демократические и этнические ценности, права человека и вопрос о половом равенстве (см. также главу 7).

Смотрите также рекомендации в разделах VI, VII, VIII относительно финансовых, человеческих и материальных ресурсов.

## Секретные и разведывательные службы

Разведывательные службы (которые также называют «секретные службы») дают объективный анализ информации, которая касается безопасности государства и общества. Несмотря на то, что эти службы подчиняются исполнительной власти, парламент играет ключевую роль в контроле их деятельности.

Новые угрозы для внутренней безопасности государства, возникающие вследствие терроризма, торговли наркотиками, организованной преступности и незаконной миграции, являются выразительным сигналом для того, чтобы усилить возможности разведки. Особенно после событий 11 сентября 2001 года считается, что хорошая разведка — это необходимость. В первые месяцы после терактов правительства некоторых стран предоставили более широкие полномочия разведслужбам, например, разрешили прослушивание и слежку за общением в Интернете, за телефоном или факсом (см. главу 20 — о терроризме).

Новые технологии содействуют расширению возможностей для слежки, выявления (прослушивания) и задержки подозреваемых в совершении преступления. Развивается более тесное сотрудничество между разведывательными службами как во внутренних, так и во внешних аспектах. Прерогативой парламента является обеспечение гарантии того, что расширенные полномочия разведывательных служб не противоречат международным законам, касающихся прав человека и принципов человечности.

### Сущность разведывательных служб

Сущность разведывательных служб состоит в сборе и анализе информации. Такие действия требуют высокой степени секретности. С другой стороны, существует угроза, что во внутреннем политическом контексте этой информацией могут злоупотреблять. В таком случае разведывательные службы могут стать угрозой для общества и политической системы, которую они по своему назначению должны защищать. Таким образом, разведывательные службы, кроме наблюдения со стороны исполнительной власти, требуют четкого демократического и парламентского контроля. Только система проверок и равновесия может предотвратить использование парламента и исполнительной власти разведывательными службами в собственных политических интересах.

В демократических странах разведывательные службы должны стремиться к эффективности, политическому нейтралитету (беспристрастности), придерживаться профессиональной этики и действовать в соответствии со своими законными мандатами, конституционно-правовыми нормами и демократическими традициями.



Демократический контроль над разведывательными структурами должен начинаться с четкой, разработанной законодательной базы, которая позволит создавать разведывательные организации на основе законодательных актов, принятых парламентом. В соответствии с законом должны определяться и рамки полномочий этих служб, методы и средства их работы, за которые они несут ответственность.

#### Блок № 24

### Парламент и финансовые средства, предназначенные для разведслужб: пример Аргентины

«Закон № 25.520 о национальной разведке (27 ноября 2001 г.). Статья 37: «Двухпалатный комитет Национального конгресса, ответственный за отслеживание и контроль «бюджетных средств», предназначенных для разных подразделений национальной разведки». С этой целью двухпалатный комитет Национального конгресса может исполнять любые законы, относящиеся к его компетенции, а именно:

1. Принимать участие и вмешиваться в дискуссию относительно закона о национальном бюджете, который исполнительная власть отсылает в конгресс. Исполнительная власть отсылает всю необходимую документацию, в том числе: а) приложение о резервных, конфиденциальных, секретных бюджетах или бюджетах с ограниченным доступом, которые расходуются согласно закону; б) приложение, содержащее цель, программу и статьи затрат.
2. Требовать помощь всех подразделений разведки, указанных в этом законе, которые должны предоставлять всю информацию и отчеты, касающиеся их функций. В случаях необходимости можно требовать информацию и документы, о которых говорится в статье 39 этого закона.
3. Проверять, идут ли бюджетные отчисления на цели, указанные в законе о бюджете.
4. Готовить годовой отчет для Национального конгресса и президента, который должен содержать: а) анализ и оценку всех бюджетных средств, которые были предоставлены разведывательным службам; б) описание действий по наблюдению и контролю, проведенных двухпалатным комитетом, а также всех рекомендаций комитета».

*Источник: Закон № 25.520 о национальной разведке Аргентины, 27 ноября 2001 г.*

Большинство государств обычно используют контроль в форме парламентских наблюдательных комитетов. Компетенция уже существующих парламентских комитетов, например, комитета по вопросам обороны и вооруженным силам, иногда распространяется и на вопросы, касающиеся разведывательных служб. В некоторых странах парламенты основали парламентские комитеты и подкомитеты, которые специализируются исключительно на контроле за разведывательными и секретными службами.

Парламентским наблюдательным комитетам должен гарантироваться доступ к информации, право участвовать в назначении руководителей разведывательных служб, а также право на осуществление контроля над бюджетом (см. блок № 24 — о специальных фондах).

При отсутствии компетентного парламентского комитета некоторые государства сформировали наблюдательные комитеты над разведывательными службами вне исполнительной власти или кабинета министров. Кабинет или контролирующие органы исполнительной власти, как правило, выполняют управленческие или административные функции и стараются не отделяться от структур, чью деятельность они контролируют, в отличие от парламентских комитетов, в которые привлекаются представители разных политических уровней.

#### **Блок № 25**

### **Работа парламентских комитетов с секретными материалами**

- ▷ При необходимости члены комитета проводят совещания за закрытой дверью.
- ▷ Комитет отчитывается на пленарных заседаниях парламента, после чего проводятся публичные обсуждения (по несекретным вопросам).
- ▷ Комитет уполномочен делать запросы на получение любой информации при условии, что он не будет разглашать информацию, касающуюся текущих операций или имен сотрудников разведывательных служб.
- ▷ Комитет может сделать достоянием гласности любую информацию после того, как он утвердит решение (уполномоченным большинством или обычным большинством голосов), что такое оповещение будет служить общественным интересам.
- ▷ Комитет не ограничивается лишь той информацией, которую он запрашивал. По своей собственной инициативе министр, ответственный за разведывательные службы, должен предоставлять информацию комитету каждый раз, когда такая информация может помочь в достижении полного понимания ситуации.

## **Характеристики разведывательных служб в демократических странах**

Особая форма контроля над разведывательными или секретными службами обусловлена влиянием государственных законодательных традиций, политических систем и исторических факторов. Например, некоторые страны, которые испытали влияние британского общего права, стремятся подчеркнуть судебный аспект контроля. В противоположность им, законодательную форму контроля избирают страны континентальной Европы и те, кто в современной истории в какой-то мере испытал репрессивный тоталитарный режим. В Соединенных Штатах

тах Америки наблюдательные механизмы действуют и в исполнительной, и в законодательной, и судебной ветвях федеральной власти. В некоторых странах создан институт омбудсмена (то есть должность, на которой человек рассматривает жалобы частных лиц на государственные учреждения), уполномоченный проводить расследование допущенных нарушений прав человека путем привлечения разведывательных служб и информировать общественность о результатах расследования (об омбудсмене см. главу 16).

## **Границы**

Контроль над разведывательными службами часто является ограниченным. Ограничения могут касаться типа деятельности (внутренняя — контрразведка или внешняя — разведка) или областей (оперативные методы или секретные действия).

## **Открытые или секретные дебаты в парламенте**

Контроль над разведкой в демократических странах остается менее открытым и развитым по сравнению с другими сферами государственной деятельности. Например, рассмотрение вопросов парламентского комитета по контролю над разведкой, как правило, не всегда происходит в открытых дебатах, и члены парламента, которых это непосредственно касается, должны дать расписку о неразглашении информации, которая стала им доступна. Невзирая на принятие определенных форм контроля, демократические государства стараются сохранить равновесие между соблюдением соответствующего законного поведения и подотчетности таких организаций с помощью регулярных проверок, с одной стороны, и сохранением их секретности и эффективности в обеспечении защиты национальной безопасности — с другой.

## **Распределение заданий**

Структурные способы контроля над разведкой состоят в том, чтобы избежать монополии разведывательной деятельности одной организацией или агентством. Увеличение количества разных разведывательных служб, которые подчиняются разным структурам, таким как вооруженные силы и полиция, внутренняя или внешняя разведка, возможно, не слишком эффективно помогает в бюрократической конкуренции, однако считается более благоприятным для демократического контроля. Соответственно во многих странах внутренняя и военная разведки существуют раздельно. Такое разграничение является благоприятным с точки зрения демократического контроля, кроме моментов, касающихся сбора разведанных и анализа, что оказалось особенно проблематичным после террористических атак на Соединенные Штаты.

## **Подготовка кадров разведки**

Подготовка и профессиональное становление специалиста разведки является важным элементом контроля. Преданность демократическим нормам и принципам прав человека, чувство гражданского долга являются важными элементами в подготовке разведывательных кадров. Демократические страны стараются готовить и привлекать на службу в разведку не только военных, но и гражданских лиц.

## Снятие грифа секретности с документов

Еще один фактор, который содействует улучшению контроля и подотчетности, — возможность того, что информация, касающаяся деятельности разведки, со временем становится доступной для общества. Этому может содействовать закон о свободе информации и правила о публикации секретных материалов после того, как пройдет определенный срок. Такая возможность отсроченной открытости и вполне возможное общественное наблюдение могут улучшить демократический контроль (см. главу 21).

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Механизмы парламентского контроля

- ▷ Убедитесь, что в Вашем парламенте есть комитет или подкомитет с особыми полномочиями осуществлять контроль над всеми разведывательными службами (см. для сравнения главу 15 — о парламентских комитетах).
- ▷ Убедитесь, что полномочия такого органа четко определены и почти не ограничены и что его сотрудники имеют доступ ко всей необходимой информации и экспертизам.
- ▷ Убедитесь также, что парламентский комитет принимает меры и периодически отчитывается о своих находках, выводах и рекомендациях.

### Демократическая и юридическая основы

- ▷ Убедитесь, что законом о разведывательных службах регламентированы вопросы, которые определяют статус, компетенцию, операции, сотрудничество; кто ставит задачи, отчитывается и осуществляет контроль над разведывательными службами. Кроме этого, закон может определять как использование специальных методов получения информации, так и статус сотрудников разведывательных служб.
- ▷ Контролируйте, чтобы разведывательные службы оставались политически не заангажированными и действовали согласно профессиональной этике, которая предусматривает преданность демократическим нормам и чувство гражданской ответственности.
- ▷ Убедитесь, что парламентский комитет по контролю над разведкой принимает меры, гарантирующие получение персоналом разведывательных служб знаний демократических принципов и законов о правах человека.
- ▷ Парламент должен принимать законы, которые бы давали всем трем ветвям государственной власти надлежащие функции, а именно: →

- за исполнительной властью — окончательное право устанавливать задачу и предоставлять преимущества разведывательным службам;
- парламент принимает соответствующие законы, контролирует бюджет, контролирует роль правительства и функционирование разведывательных служб; парламент НЕ должен вмешиваться в операции разведывательных служб, даже если есть основания;
- судебная власть выдает ордера, если разведывательные службы считают необходимым вмешаться в частную жизнь и/или разговоры, и контролирует, чтобы разведывательные службы действовали в рамках закона.

#### **Открытость и подотчетность**

- ▷ Убедитесь, что парламентскому комитету по контролю над разведкой предоставляются консультации или информация об общей политике, касающейся разведывательных служб, которая разрабатывается исполнительной властью.
- ▷ Убедитесь, что парламентский комитет по контролю над разведкой стремится обеспечить, чтобы разведывательные службы сохранили законный, ответственный и подотчетный характер действий, одновременно обеспечивая необходимую конфиденциальность и эффективность; это включает и судебное постановление относительно прослушивания.
- ▷ Убедитесь в том, что комитет в полном объеме проинформирован о действиях разведывательных служб и играет надлежащую роль в назначении руководства разведывательных и секретных служб.

#### **Вопросы, связанные с конфиденциальностью**

- ▷ Убедитесь, что закон о свободе информации является важным способом для сохранения отчетности и контроля (как прямо, так и опосредованно) над разведывательными службами.
- ▷ С целью сохранения равновесия между требованиями конфиденциальности и подотчетности в секретных фондах (если они есть) следует проводить специальные аудиты.
- ▷ Убедитесь, что критерии публикации секретных в прошлом материалов и их отсрочка обоснованы юридическими соображениями безопасности. Названия отчетов, к которым можно получить доступ на основании закона о свободе информации, должны периодически публиковаться.

См. также главу 20 — о терроризме и раздел IV — о финансовых ресурсах.

## Частные охранные и военизированные службы

Государство владеет монополией на законное применение силы и выступает единственной стороной, которая обеспечивает безопасность внутри страны и защиту от внешних врагов. Однако в последние годы волна внутренних конфликтов вынесла на первый план такой феномен, как приватизация функций защиты. Появились негосударственные субъекты, которые бросили вызов традиционным формам демократического контроля в секторе безопасности.

С 1990-х годов начался рост количества частных военных и ответственных за оборону организаций. Большинство из них можно разделить на три основные группы: наемники, частные военные организации и частные охранные компании. Важно, чтобы деятельность таких субъектов контролировалась государственными механизмами.

### Функции и угроза частных охранных и военных организаций

К частным охранным и военным компаниям склонны обращаться постконфликтные или так называемые неблагополучные государства. В большинстве случаев это происходит из-за недостатка (или отсутствия) в них соответствующей военной подготовки и мощи; отсутствия возможности гарантировать безопасность всем гражданам и/или группам, нежелание поддержать монополию государства на применение силы, намерения осуществлять истинно демократический контроль над сектором безопасности; столкновение с внутренними конфликтами.

При таких обстоятельствах может показаться, что использование частных военных/силовых организаций на короткий срок носит положительный характер, в особенности в рамках улучшения общих профессиональных навыков и тренировочных способностей, а в некоторых случаях даже в рамках повышения уровня самозащиты. Тем не менее, негативное влияние упомянутых организаций на процесс демократизации может быть значительным и многогранным (см. блок № 26). Общественные и избранные демократическим путем институты требуют эффективных механизмов демократического контроля не только над своими собственными государственными силовыми структурами, но и над частными военными/силовыми структурами.

#### Блок № 26

### Частные силовые и военизированные структуры и потенциальная угроза демократии

▶ Частные силовые субъекты могут внести определенную стабильность в военную/силовую сферу, однако при условиях долго-



срочного применения некоторые правительства могут доверить вооруженным силам стать основным средством решения (внутренних) конфликтов.

- ▶ Привлечение иностранных экспертов ставит ряд вопросов, таких как их конкретная военная/поддерживающая безопасность миссия и бюджетный аспект: с точки зрения демократии и власти, такие вопросы должны быть всегда предметом общественных и парламентских дебатов.
- ▶ Во многих случаях эти частные субъекты действуют как военные посредники под видом более очевидных (и более законных) миссий.

## Наемники

Недавние конфликты показали, что наемников можно встретить во многих частях мира.

Определение наемников, приведенное в статье 1 Международной конвенции о запрете найма, использования, финансирования и обучения наемников, принято Генеральной Ассамблеей в своей резолюции 44/34 от 4 декабря 1989 года. Конвенция вступила в силу 20 октября 2001 году, однако до настоящего времени ее ратифицировало очень мало стран. В Конвенции расширяется определение, которое содержится в статье 47 Дополнительного протокола 1 к Женевским конвенциям 1949 года (в особенности это касается людей, специально нанимающихся для участия в согласованных актах насилия, целью которых является свержение правительства или подрыв любым иным образом конституционного порядка страны или нарушение ее территориальной целостности).

Приводим определение наемника, сформулированное в статье 1 указанной Конвенции.

1. *Наемник — это человек: а) которого специально нанимают в данной местности или за границей для участия в вооруженных конфликтах; б) участие которого в военных действиях мотивировано желанием личной выгоды и который, к слову, получает от стороны или от имени стороны, втянутой в конфликт, материальную компенсацию, которая существенно превышает компенсацию военных, имеющих подобное звание и выполняющих подобные функции в вооруженных силах этой стороны; в) который не принадлежит к национальности конфликтующей стороны и не является жителем территории, которая контролируется конфликтующей стороной; г) который не является членом вооруженных сил конфликтующей стороны; и д) которого государство, не являющееся одной из конфликтующих сторон, не посылало на официальную службу в качестве военнослужащего своих вооруженных сил.*
2. *Наемник — это также человек, которого в любой другой ситуации: а) нанимают из местного населения или за границей для того, чтобы принимать участие в спланированных актах насилия, целью которых является: свержение правительства или подрыв конституционного строя или нарушение территориальной целостности государства; б) мотивацией участия которого в упомянутом акте является доминирующее желание личной на-*

*живы, подогреваемое обещаниями или выплатами материальной компенсации; который не принадлежит к национальности и не является жителем государства, против которого направлен указанный акт; в) которого государство не направляло на официальную службу; г) который не принадлежит к вооруженным силам страны, на территории которой был совершен террористический акт.*

Международная конвенция определяет как серьезное преступление действия любого лица, которое нанимает, использует, финансирует или готовит наемников, старается совершить такие поступки или является соучастником подобных действий или попыток. Тем не менее, бывают случаи, когда правительство нанимает иностранных военных экспертов для специальных заданий (пилоты реактивных самолетов, участники антитеррористических операций и т.д.).

Специальный докладчик по наемникам при Комиссии ООН по правам человека в своем отчете отмечает, что «Генеральной Ассамблее следует напомнить всем державам, которых это касается, о необходимости соблюдать Конвенцию или присоединиться к ней. Одновременно она должна предложить государствам-членам пересмотреть свои национальные законы для того, чтобы привести их в соответствие с Конвенцией» (параграф 70).

## Частные военные структуры

Частные военные структуры — это разновидность современных наемников корпоративного типа. Как наемники, они работают для получения прибыли, то есть предоставляют военные услуги или, если говорить конкретнее, выполняют военные и/или невоенные роли. С правовой точки зрения, они не подходят под узкое определение наемника, так как обыкновенно состоят из военных в отставке, которые уже не работают в службах безопасности. Частные военные структуры предлагают широкий круг услуг — от участия в бою (в роли советника или инструктора) до поставки оружия, сбора разведывательных данных и спасения заложников. Несмотря на вид услуг, которые они обеспечивают, их общей характерной особенностью остается использование их при обращении правительства, особенно в конфликтных ситуациях или в послеконфликтном восстановлении.

Примером такой частной военной структуры может служить MPRI в США. Это профессиональная военная структура, имеющая контракты, которые относятся к сфере обороны и предметом которых является поддержка и помощь в вопросах обороны (компетенция правоохранительных органов и развитие управления). Эта структура была основана бывшими старшими офицерами в 1988 году, и руководят ею бывшие военные.

## Частные охранные структуры

Частные охранные структуры предназначены защищать бизнес и собственность и таким образом вносить свой вклад в предотвращение преступлений. В этом качестве частные охранные структуры существуют везде, однако, последние тенденции свидетельствуют, что их использование возросло, в особенности в зонах конфликтов, где бизнесу нужна большая защита, чем та, что может обеспечить государство. Считается, что их больше интересует защита собственности или персонала, чем военная сторона конфликта. На практике, однако, довольно



часто эти структуры объединяют военную и охранную функции, так как обе кажутся в равной мере важными и необходимыми в соответствующих регионах. Эта тенденция стирает линию между частными военными и охранными структурами. Вследствие усиления роли и влияния частных охранных субъектов становится все более и более важным то, чтобы демократические учреждения, в особенности парламент, обеспечивали минимум обычного наблюдения или контроля за новыми субъектами в секторе безопасности. В противном случае возникает угроза основным демократическим принципам.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### **Законодательство**

- ▶ Убедитесь, что Ваша страна является членом Международной конвенции 1989 года, запрещающей наем, использование, финансирование и подготовку наемников, и приняла достаточно соответствующих законов.
- ▶ Проверьте, что правовая база для частных охранных и военных структур действует.

### **Уважение норм и эмбарго на оружие**

- ▶ Так как частные охранные и военные структуры действуют в зонах конфликта или за границей, позаботьтесь, чтобы Ваш парламент проверил, не противоречит ли деятельность частных военных и охранных структур, которые расположены в Вашей стране, национальной стратегии безопасности, внешней политике и соответствующим международным законам, нормам и резолюциям.
- ▶ Обеспечьте на законодательном уровне, чтобы частным и военным структурам НЕ разрешалось действовать в регионах или странах, в которых действует эмбарго на оружие.

### **Открытость**

- ▶ Убедитесь, что ни одной иностранной частной охранной и военной структуре не разрешено действовать на территории страны без предварительного разрешения парламента, даже если они действуют там по просьбе правительства или при его согласии.
- ▶ Убедитесь, что бюджет правительства, предназначенный для частных охранных и военных структур и их деятельности, контролируется парламентом.

### **Подотчетность**

- ▶ Убедитесь, что правительство остается подотчетным парламенту относительно всех дел частных охранных и военных структур как на территории страны, так и за границей.



**Раздел IV**

**Национальная безопасность  
под парламентским  
контролем:  
условия и механизмы**

## Условия эффективного парламентского контроля

Парламентский контроль над сектором безопасности зависит от соотношения власти парламента, правительства и служб безопасности. В этом контексте под властью понимают способность влиять на мысли и поведение правительства в соответствии с коллективной волей людей. Она также предусматривает контроль над внедрением политики, законов, решений и бюджета, как утверждено парламентом. Такая власть обусловлена не только конституцией и законами, но и правилами парламентских процедур и общей практикой.

Условия эффективного парламентского контроля над сектором безопасности включают:

- ✓ четко определенную конституционную и правовую власть;
- ✓ общую практику;
- ✓ ресурсы и квалификацию (компетенцию);
- ✓ политическую волю.

### Конституционные и правовые полномочия

Конституция (или ее аналог) обеспечивает важнейшую законодательную базу для осуществления парламентского контроля над сектором безопасности. Конституции в разных странах разные и зависят от государственного политического, культурного, экономического и социального наследия, однако в большинстве из них указано, что:

- ✓ представитель исполнительной власти (например, президент, премьер-министр или министр обороны) отвечает за службы безопасности;
- ✓ представитель исполнительной власти подотчетен парламенту.

В связи с тем, что конституционные положения имеют наивысший правовой статус, важно, чтобы парламентские полномочия относительно сектора безопасности были внесены в конституцию. Невозможно легко изменить конституцию, так как любые реформы требуют квалифицированного парламентского большинства. Таким образом, конституция олицетворяет собою эффективный способ защиты полномочий парламента в этой области. Такие полномочия могут быть усилены специальными законами и правилами парламентских процедур. К тому же со временем могут быть разработаны специальные нормы и правила, касающиеся подотчетности и парламентского контроля.

В блоке № 27 приводится широкий круг полномочий, которыми может пользоваться парламент при осуществлении контроля над сектором безопасности. О большинстве из этих полномочий речь пойдет в следующих главах.

**Блок № 27**

**Механизмы и средства, которые могут быть использованы парламентом для осуществления демократического контроля над сектором безопасности**

**1. Общие полномочия:**

- а) инициирование законов;
- б) дополнение или изменение законов;
- в) постановка вопросов представителям исполнительной власти;
- г) созыв членов исполнительной власти для слушаний на парламентских заседаниях;
- д) созыв личного состава военнослужащих и гражданских служащих для слушаний на парламентских заседаниях;
- е) созыв гражданских экспертов для слушаний на парламентских заседаниях;
- ж) получение документов от представителей исполнительной власти;
- з) проведение парламентских расследований;
- и) проведение слушаний.

**2. Контроль над бюджетом:**

- а) доступ ко всем бюджетным документам;
- б) право проверять и дополнять бюджетные фонды, которые предназначены для обеспечения обороны и безопасности;
- в) осуществление контроля над бюджетом на уровне программ, проектов и расходов на другие статьи;
- г) право принимать/отклонять любые дополнительные предложения, касающиеся бюджетных статей на оборону и безопасность.

**3. Миротворческие миссии/размещение контингента за границей: право парламента одобрять или отклонять:**

- а) принимать участие в принятии решений перед отправкой войск за границу;
- б) мандат миссии; обеспечить мандат ООН;
- в) бюджет миссии;
- г) угрозы для воинского персонала, причастного к этому;
- д) правила вступления в контингент;
- е) перечень ответственности/контроля;
- ж) срок миссии;
- з) право на посещение войск, находящихся в миссии.

**4. Обеспечение:**

- а) обязанность исполнительной власти информировать в полном объеме о решениях, касающихся обеспечения;
- б) право принимать/отклонять контракты;



- в) проверка следующих этапов снабжения:
  - определения потребностей в новой боевой технике;
  - сравнения и выбор производителя;
  - оценка предложений по компенсации и возмещению.

**5. Общая политика в области обороны и безопасности: право принимать/отклонять:**

- а) концепцию курса относительно безопасности;
- б) концепцию менеджмента в кризисных ситуациях;
- в) структуру вооруженных сил;
- г) военную стратегию/доктрину.

**6. Штат оборонительных/силовых ведомств:**

- а) право принимать/отклонять штат персонала;
- б) право устанавливать максимальное количество личного состава;
- в) право принимать/отклонять или право получить консультацию по поводу назначений на высшие военные должности (например, должность советника командующего).

## Обычная практика

Не всегда поведение или взаимодействие можно регулировать, опираясь на закон. Таким образом, в равной степени важно развивать и поддерживать традиции и практику, когда парламентский контроль опирается на такие социальные нормы, как взаимоуважение и доверие. Например, информирование о новых разработках в области безопасности и привлечение парламентариев заранее и в полной мере к этим вопросам — не только к вопросам открытости и правовой подотчетности, но и к диалогу.

## Ресурсы и компетентность

В целом на способность парламента контролировать сектор безопасности влияют временные факторы, уровень компетентности и информация, к которой есть доступ.

### Временной фактор

Важно, чтобы парламент своевременно получал информацию о намерениях и решениях правительства, касающихся вопросов безопасности и сектора безопасности. Парламент не будет иметь убедительных аргументов, если правительство будет кратко отчитываться уже после принятия окончательного решения. При таких условиях парламент будет поставлен перед случившимся фактом, и ему ничего не останется, как принять или отклонить это решение.

Во времена национальных кризисов или чрезвычайных ситуаций правительство вынуждено действовать быстро и информировать парламент постфактум. Тем не менее, это не освобождает его от действий в границах, установленных парламентом.

Что касается обычной и долговременной политики, парламент должен иметь достаточно времени для анализа и обсуждения таких важных вопросов, как оборонный бюджет, принятие решений о поставке вооружений или проверке войск. Единственный способ преодолеть обусловленное временем давление — это разработать эффективную стратегию. В блоке № 28 приводятся некоторые элементы такой эффективной стратегии по осуществлению контроля над сектором безопасности.

## Блок № 28

### Эффективные стратегии для парламентского контроля над сектором безопасности

В работе парламентариев часто доминируют новости дня. Более того, их политическая повестка дня в большей мере устанавливается правительством. Действенной мерой преодоления временных ограничений является создание эффективной стратегии парламентского контроля. Такая стратегия может включать:

**Установление повестки дня:** парламентарии все время должны стараться понять желания людей и их потребности в вопросах, которые выносятся на повестку дня.

**Последние разработки:** необходимо, чтобы парламент постоянно информировали о последних национальных и международных разработках по вопросам безопасности и обороны. Этого можно достичь не только через правительство, но и через негосударственные организации: университеты, аналитические центры и т.д.

**Приобретенный опыт:** парламент должен использовать опыт деятельности, которую осуществляли представители сил безопасности, путем регулярных структурных проверок.

**Постоянные проверки:** парламент должен требовать, чтобы правительство учитывало все последние разработки и усвоенные уроки во время корректировки или обновления политики в области безопасности.

## Информация, компетентность и штат парламента

Эффективный парламентский контроль над сектором безопасности требует от парламента компетентности и человеческих ресурсов. Однако компетентность парламента часто уступает компетентности правительства и сил безопасности. В большинстве случаев парламент имеет очень незначительное количество экспертов, если вообще имеет, тогда как правительство может полагаться на сотрудников министерства обороны или других министерств, связанных с сектором безопасности. Некоторые парламента, как, например, Аргентинский конгресс, имеют постоянно прикрепленный военный офис связи, который может предоставлять парламентариям, особенно членам комитетов по вопросам безопасности и обороны, консультации и советы. Парламентариев, как известно, избирают на ограниченный срок, тогда как гражданские служащие и военный персонал постоянно работают в министерстве обороны. Основная проблема состоит в том, что парламента полагаются на информацию, предоставленную правительством или военными, за которыми и должен осуществляться контроль. Это ставит парла-

мент в невыгодную позицию по отношению к правительству и военным. Ситуацию усложняет закрытый характер сектора безопасности по причине его сугубо военной деятельности и секретности.

В блоке № 29 даны некоторые советы, как повысить компетентность парламентариев относительно сектора безопасности.

## **Блок № 29**

### **Механизмы и практика повышения компетентности парламентариев в вопросах безопасности: несколько советов**

- ▷ Сформировать — там, где еще не создан как отдельное учреждение, — парламентский комитет по вопросам безопасности и обороны, в котором необходимо сосредоточить самых компетентных парламентариев по вопросам безопасности: парламент должен рассмотреть возможность деления этого комитета на подкомитеты по вопросам снабжения, по кадровым вопросам, бюджетным и миротворческим вопросам.
- ▷ Принимать участие в национальных и международных семинарах, проходить обучение, посещать учреждения служб безопасности (см. главу 11 — о секретных службах и разведывательных службах), тренинги, а также брифинги для парламентариев тех стран, чьи национальные войска принимают участие в миротворческих миссиях.
- ▷ Обмениваться практическим и теоретическим опытом с парламентариями разных стран, например, во время сессий международных парламентских ассамблей.
- ▷ Иметь хорошо подготовленный и многочисленный профессиональный персонал соответствующего профиля.
- ▷ Обеспечивать доступ к специализированным современным библиотекам, информационным и исследовательским центрам, включая электронные базы данных.
- ▷ Консультироваться с экспертами негосударственных организаций (университетов, аналитических центров) и военнослужащими в отставке (см. главу 6 — о гражданском обществе).
- ▷ Обеспечивать доступность для парламентариев ратифицированных международных и региональных соглашений в области безопасности, написанных на национальных языках, а также соответствующих документов из учреждений, которые контролируют соглашения, если такие есть.
- ▷ Отбирать ежегодно две или три темы, связанные с сектором безопасности, которые будут детально изучаться (например, подкомитетами).
- ▷ Создавать из представителей всех партий парламентскую группу, которая бы курировала вопросы безопасности и обороны: например, неформальным аналитическим центром для рассмотрения таких вопросов может служить закрытое собрание членов политической партии или фракции или фракционное совещание.



## Политическая воля

Даже если законодательная база для осуществления парламентского контроля безупречна, а парламент имеет достаточно ресурсов и соответствующий уровень компетентности для решения вопросов — этого еще недостаточно. Самым важным условием для эффективного парламентского надзора за сектором безопасности является политическая воля парламентариев. Отсутствие политической воли в контроле сил безопасности может обуславливаться разными факторами, такими как:

- ✓ партийной дисциплиной: поскольку в интересах парламентариев от правящей партии поддерживать представителей исполнительной власти, поэтому они стараются удерживаться от публичной критики исполнительной власти;
- ✓ интересом или отсутствием интереса у избирателей: во многих странах общественность вообще не интересуется вопросами безопасности. Поэтому многие парламентарии считают неперспективным в контексте переизбрания на следующий срок тратить время на вопросы безопасности;
- ✓ соображениями безопасности, которые заставляют парламентариев (например, членов комитета разведывательных служб) не делать достоянием гласности имеющуюся информацию.

Вследствие такой ситуации парламентские средства можно применять пассивно, когда дело доходит до осуществления контроля над политикой и действиями исполнительной власти, кроме случаев возникновения экстремальных обстоятельств (например, скандал или чрезвычайная ситуация). Однако осуществление тщательного контроля над намерениями и действиями исполнительной власти является конституционной обязанностью и важной задачей парламентариев.

## Применение парламентских механизмов в секторе безопасности

Все правовые системы предоставляют возможность парламентариям получать информацию для проведения контролирующей политики — осуществления контроля над администрацией, защиту прав человека, освещения или разоблачения злоупотреблений и несправедливости. К тому же они могут развивать практику неформальных методов, дополняющих конституционные и законодательные средства и механизмы.

Выделяют три легальные возможности получения информации от правительства:

- ✓ парламентские слушания;
- ✓ парламентские запросы;
- ✓ парламентские расследования.

### Парламентские слушания по вопросам безопасности

Парламентские слушания по вопросам безопасности предоставляют возможность для обмена мнениями и сбора важной информации о деятельности и планах правительства. Парламентские слушания по вопросам политики и проблемам безопасности могут возникать в связи с:

- ✓ предоставлением представителями исполнительной власти проекта ежегодного оборонного бюджета;
- ✓ официальными и неофициальными заявлениями соответствующих министров, например, министра обороны и министра иностранных дел;
- ✓ проверкой национальной обороны, предоставлением военного бюллетеня или любых других важных документов по национальной обороне;
- ✓ оглашением правительственных программ, появляющихся, как правило, после выборов;
- ✓ возникновением вопросов, требующих парламентского обсуждения, например, скандала в секторе безопасности и т.д.

## Блок № 30

### Общая характеристика парламентских механизмов и процедур осуществления контроля над исполнительной властью

#### ▷ Слушания

«В некоторых странах положения конституции требуют, чтобы исполнительная власть периодически предоставляла парламенту отчет о своем контроле. (...) В большинстве стран вопросы общей политики не являются обязательными для периодического исследования. Такие вопросы не выносятся на слушания, если члены парламента не поднимают их специально (...)».

#### ▷ Интерпелляция (запрос)

«(...) Интерпелляция — это стандартная процедура для получения информации и осуществления контроля в классической парламентской системе. Интерпелляция адресуется министру или главе правительства с целью выяснения, что именно сделала его структура по вопросам общей политики. Интерпелляция выполняет две основные задачи: во-первых, она побуждает к слушаниям; во-вторых, она предусматривает осуществление политических санкций, так как слушания завершаются голосованием и высказыванием позиции парламента к разъяснениям, данным правительством. Интерпелляция — наиболее эффективная процедура, так как министры непосредственно привлекаются к ответственности. Это не просто средство для получения информации, но и прямая форма контроля (...)».

#### ▷ Приостановление предложений

«Британской системе процедура интерпелляции неизвестна, хотя это не касается процедуры «приостановления предложений». Процедура приостановления предложения, которую инициировали непосредственно перед началом перерыва, дает возможность ставить в правительстве вопросы, однако и не проводить голосование (...)».

#### ▷ Запросы

«Цель процедуры запросов — получать конкретную информацию от администрации, исследовать ее вмешательство и, где необходимо, разоблачать злоупотребления и искать пути решения проблем. Эту процедуру также используют для получения детальных фактов, которые помогут членами парламента понять сложные вопросы законопроектов и уставных способов, поданных на рассмотрение парламента (...). Процедура предусматривает методы, позволяющие разоблачать слабые места в деятельности правительства, и путем их разглашения оказывать благотворное влияние на администрацию. (...) Популярность этой процедуры можно объяснить тем, что при пользовании своим правом делать запрос, член парламента является абсолютно свободным (...)».

#### ▷ Следственные комитеты: см. блок № 32.

Источник: Мишель Амеле. Парламенты, Межпарламентский союз, 1966.

## Парламентские запросы и интерpellации, касающиеся безопасности

Запросы в письменной или устной форме являются одной из функций парламента и представляют собой часто используемую парламентскую процедуру для контроля над деятельностью правительства.

Играя главную роль, запросы могут существенно повлиять на эффективность контроля над сектором безопасности. Среди парламентских запросов, касающихся безопасности, можно назвать следующие:

- ✓ обеспечение членам парламента возможности своевременно получать точную информацию, касающуюся правительственной политики в области безопасности и обороны, а также вопросов безопасности вообще;
- ✓ помощь парламенту в контроле над исполнением законов, связанных с безопасностью;
- ✓ действия, помогающие сконцентрировать внимание общественности на вопросах безопасности и обороны, особенно, если запрос устный и ответ передается по радио или телевидению или иным образом освещается на парламентских слушаниях и отображается в соответствующем официальном бюллетене (понятно, что информативная функция парламентских запросов не ограничивается только парламентом; запросы также направлены на предоставление информации более широкой аудитории, включая средства массовой информации, негосударственные объединения и общественность);
- ✓ изменение политической повестки дня правительства по вопросам безопасности;
- ✓ разрешение членам оппозиции поднимать вопросы, касающиеся безопасности, интересующие их, или по которым они не смогли до сих пор получить удовлетворительную информацию.

Парламентские запросы по сектору безопасности преимущественно являются очень сложными. Министры, ответственные за предоставление ответов, часто не изъявляют большого желания отвечать. Такое нежелание часто обусловливается конфиденциальным характером деятельности в секторе безопасности. Как правило, документы, касающиеся национальной безопасности, секретны и потому не доступны ни парламентариям, ни общественности.

### Блок № 31

#### Советы по проведению эффективного опроса

- ▷ **Подготовка:** сложно импровизировать, если вопросы касаются сектора безопасности, в особенности технических проблем. Неформальные контакты с военным персоналом также могут пригодиться.
- ▷ **Четкий, недвусмысленный язык:** отсутствие четкости в формулировании вопросов может привести к какому-либо недоразумению, к неудовлетворительному или недостаточному ответу со стороны министерства.



▷ **Выбор времени:** момент, когда поднимается вопрос, очень важен для полноты ответа на него, его эффективности, влияния, гласности.

Однако полномочия представителей исполнительной власти ограничиваются законом. Более того, процесс засекречивания документов должен быть открытым, то есть должно быть известно, кто несет ответственность за принятие решений о том, какие именно документы подлежат засекречиванию, на какой срок их засекречивают, каковы условия засекречивания и рассекречивания документов и т.д. В институциональном контексте на эффективность парламентских запросов влияют следующие факторы:

- ✓ возможность для парламентариев подавать дополнительные запросы каждый раз, когда ответ их не удовлетворяет или им необходимы дальнейшие уточнения;
- ✓ возможность для парламентариев инициировать дебаты по вопросам, которые уже поднимались;
- ✓ желание членов парламента воспользоваться процедурной возможностью подать запрос;
- ✓ возможность для общественности присутствовать на парламентских сессиях или следить за их ходом по радио или телевидению;
- ✓ гласность, сопровождающая слушания и всегда предполагающая публикацию запросов и ответов на них в документах, доступных общественности.

## Специальные парламентские расследования по вопросам безопасности

Парламентские комитеты принимают участие в законодательном процессе, а также осуществляют эффективный контроль правительственной политики. Контролировать правительственную деятельность можно путем временного распределения информации между несколькими комитетами с последующей публикацией информационного отчета. Комиссии, проводящие специальные парламентские расследования, должны иметь полномочия привлекать к суду или проводить судебное расследование.

### Главные преимущества и характеристики следственных комиссий

Необходимо отметить роль, которую играют специальные следственные комиссии по вопросам безопасности и обороны:

- ✓ их создание общественность может воспринимать как положительный политический сигнал;
- ✓ они могут быть соответствующим средством для придирчивого наблюдения за политически сложными (неоднозначными) вопросами, которые касаются сектора безопасности;
- ✓ они могут дать четкую оценку правительственной политике по особым вопросам безопасности и предложить, где это возможно, средства переадресации или переориентации, которые, возможно, примет как парламент, так и правительство.

## Блок № 32

### Основные характеристики парламентских комитетов по расследованию

«(...) Следственные комитеты широко используются для изучения особых вопросов. С этой целью парламент поручает их членам собрать необходимую информацию и дает возможность осуществлять надлежащий контроль и готовить отчеты, на основании которых, в случае необходимости, будут проводиться слушания и приниматься решения. Право начать расследование логически следует из принципа, что парламент может быть полностью проинформирован по всем вопросам деятельности правительства (...).

В некоторых странах следственным комитетам трудно проводить эффективное расследование. Часто у них нет полномочий даже на то, чтобы заставить людей явиться на заседание, исключая случаи судебного разбирательства. Это приводит к вмешательству властей и замедляет работу комитетов. Кроме того, наилучший путь вести парламентское расследование — это проводить его по горячим следам. (...)

Иногда служащие, подчиняющиеся тому или иному министерству, предоставляют следственным комитетам материалы, которые не содержат необходимой информации. В какой мере правительство запретило им отвечать на вопросы, поставленные парламентом? (...) В некоторых странах всегда требуется согласие департамента, которого это касается, на предоставление информации; если такая информация классифицируется как «губительная для общественной безопасности или такая, которая может подвергать опасности ли усложнять выполнение общественной деятельности».

Следует отметить, что при любой системе комитет, созданный для проведения расследования, является лишь органом, который проводит расследования и устанавливает факты, и единственной функцией его является предоставление отчета парламенту, который и создал этот орган. Прерогативой самого парламента всегда остается разработка необходимого заключения по проведенному расследованию и информации, которая открылась вследствие этого (...)

*Источник: Мишель Амеле. Парламенты. Межпарламентский союз, 1966.*

Еще одна важная черта следственных комитетов — это их состав. Соотношение оппозиции парламента и парламентского большинства, разумеется, чрезвычайно важно для результатов расследования.

Полномочия по проведению расследований существенно отличаются в разных парламентах и комитетах. Главные полномочия включают следующие возможности:

- ✓ выбирать тему и спектр парламентского расследования;
- ✓ посещать военные базы и другие объекты сил безопасности (см. главу 17);
- ✓ собирать всю соответствующую информацию, в том числе секретные и сверхсекретные документы, от президентской, исполнительной администрации и от персонала, ответственного за координацию;
- ✓ получать свидетельства под присягой от членов президентской, исполнительной администраций, а также от военных и общественности;
- ✓ организовывать открытые или закрытые слушания.

Прекрасной иллюстрацией является расследование, проведенное в Канаде по развёртыванию канадского военного контингента в Сомали (см. блок № 33).

Блок № 33

## Комиссия по расследованию переброски воинского контингента Канады в Сомали: иллюстрация государственного воздействия парламентских отчетов на вопросы безопасности

Во время развертывания канадских войск в Сомали в 1993 году открылись события, которые шокировали большинство канадцев, — убийство нескольких сомалийцев в канадском поселении для работников золотых и бриллиантовых приисков в Белет Хуане, убийство подростка, находящегося под стражей солдат 2-го канадского десантного полка Коммандос, очевидная попытка самоубийства одного из канадских солдат, а также случаи утаивания или фальсификации информации. Широкой общественности были представлены видеопленки с отталкивающими, ужасными поступками членов канадского десантного полка. Правительство признало действия военной следственной комиссии, которая расследовала события, не достаточными и не отвечающими канадским стандартам отчетности перед обществом, и таким образом канадский парламент в соответствии с законом о расследованиях начал общественное расследование.

**Масштаб и власть.** Закон о расследованиях дает полномочия вызвать в суд свидетеля, присутствовать во время свидетельствования, нанимать советников-экспертов и оценивать доказательства. Такие полномочия, как принуждение к свидетельству, было единственным механизмом для выяснения того, что произошло в Сомали и в штабе национальной обороны. Около 116 свидетелей дали свидетельства на заседаниях, которые транслировались в прямом эфире по телевидению по всей Канаде. Масштаб расследования не ограничивался лишь событиями в Сомали, рассматривались также действия офицеров командования, дисциплина, операции канадских вооруженных сил, действия и решения Департамента национальной обороны. Вторая часть ведения дела требовала, чтобы специальные уполномоченные обратили внимание на особые моменты, связанные с периодом до развертывания контингента, во время боевых действий и после боевых действий в Сомали.

**Не суд.** Расследование не стремилось превратиться в суд, хотя слушания включали изучение институционных причин, ответов и инциденты, которые иногда заканчивались взятием под стражу и преданием суду. Вначале расследование скорее сосредоточивалось на институционных и систематических вопросах об организации и управлении канадскими вооруженными силами и Департамента национальной обороны, чем на лицах, которые работали в этих учреждениях. Однако расследование неизбежно требовало изучения действий лиц воинского командования и того, как они использовали свои руководящие должности.

**Результаты.** Результатом двухлетней работы стал огромный отчет, который включал широкий ряд таких вопросов, как: структура и организация канадских вооруженных сил и Департамента национальной обороны во время Сомалийской миссии; важность командования в канадских вооруженных силах; дискуссия по поводу воинской культуры и этики; отношения между гражданскими и военными в Канаде и т.п. Отчет заканчивался рядом рекомендаций и инструкций, касающихся деятельности и политики правительства и канадских вооруженных сил. Многие из этих рекомендаций находятся в процессе внедрения.

*Источник: профессор, доктор Данная Винслоу, технический советник канадского парламентского следственного комитета, 1996.*

## Парламентские комитеты по вопросам обороны и безопасности

Созданная для надлежащего функционирования сектора безопасности, хорошо развитая структура комитета по вопросам безопасности и обороны играет главную роль в обеспечении влияния на исполнительную власть в указанном секторе. Парламентский контроль над сектором безопасности осуществляется не одним, а несколькими комитетами, которые в разных парламентах могут существовать под разными названиями (и иногда их полномочия могут объединяться).

В основном это следующие комитеты, которые могут иногда созываются для проведения объединенных сессий:

- ✓ **комитет по обороне** (иногда может называться комитетом вооруженных сил или комитетом национальной обороны и безопасности, или комитетом по безопасности и внешним делам), который обычно занимается всеми вопросами, касающимися сектора безопасности: миссии, организация, персонал, операции, а также финансирование военных, призывы в армии, обеспечение и т.п.;
- ✓ **комитет по иностранным делам** принимает такие решения, как: принимать ли участие в миротворческих операциях, соглашаться ли на присутствие миротворцев на своей территории, а также решения по международной безопасности, по международным/региональным организациям, договорам и соглашениям;
- ✓ **бюджетный или финансовый комитет**, который окончательно определяет бюджеты всех организаций сектора безопасности; есть гражданские бюджетные комитеты, которые проверяют отчеты аудиторов по национальному бюджету, в том числе и по оборонному бюджету;
- ✓ **комитет (или подкомитет) по разведывательным службам и делам разведки**, который часто собирается за закрытой дверью;
- ✓ **комитет по промышленности и торговле** является особенно актуальным, когда речь идет о поставке и торговле оружием (компенсациях и отчислениях);
- ✓ **комитет по науке и технике** (для проведения исследований в военной области);
- ✓ **комитет внутренних дел**, в компетенции которого находится полиция, погранвойска и другие военизированные организации.

### Полномочия и средства

Полномочия парламентских комитетов — собирать и получать доказательства из внешних источников — широко варьируются. Некоторые парламентские комитеты, например, специальные постоянные комитеты британской палаты общин



не уполномочены собирать доказательства, в то время как другие комитеты, например, комитеты конгресса США, имеют неограниченные полномочия получать доказательства из внешних источников (под присягой).

Некоторые парламентские комитеты имеют право на законотворчество — принимать или даже создавать новые законопроекты или предлагать поправки к уже существующим законам. Одновременно другие комитеты уполномочены лишь внимательно изучать действия исполнительной власти и бюджетные ассигнования, не имея возможности для законотворчества.

Уровень компетентности и средств, которые имеет комитет в своем распоряжении, является определяющим для эффективного выполнения его полномочий: количественный состав, уровень знаний и стабильность персонала, который обслуживает комитет; исследовательский потенциал комитета (наличие специализации); доступ к информации и соответствующее документальное сопровождение (возможность получать и обрабатывать его); право обращаться к экспертам; право проводить слушания и вести следствие (более детально см. главу 14 — о парламентских инструментах (средствах) и механизмах).

## **Блок № 34**

### **Возможные функции парламентского комитета по вопросам обороны и безопасности**

#### **Политика безопасности**

- ▷ Изучать и отчитываться по любой важной инициативе политики (курса), сообщенной министерством обороны.
- ▷ Периодически проверять, как министр обороны исполняет свои обязанности по принятому курсу.
- ▷ Пристально следить за соблюдением министром обороны закона о свободе информации и за тем, как предоставляется информация парламенту.
- ▷ Изучать петиции и жалобы от военного персонала и гражданских лиц, касающиеся сектора безопасности.

#### **Законодательство**

- ▷ Рассматривать и отчитываться по каждому законопроекту, предложенному правительством, на который ссылается парламент.
- ▷ Рассматривать международные и региональные договоры и соглашения, которые попадают в зону ответственности министерства обороны.
- ▷ Если возможно, инициировать новые законы путем обращения к министру, чтобы он предложил новый закон, или самостоятельно подавать законопроекты.

#### **Затраты**

- ▷ Исследовать и отчитываться по основным статьям расходов и годовых затрат министерства обороны.



- ▷ Рассматривать каждую дополнительную статью расходов, предоставленную министерством обороны, и отчитываться перед парламентом, даже если это требует дальнейшего рассмотрения.
- ▷ В случае необходимости поручать компетентным структурам власти проводить аудиты.

#### Управление и администрация

- ▷ Рассматривать и — по возможности — получать доказательства и отчеты по каждому важному назначению соответствующей исполнительной структурой (ведущих военных командующих и гражданских высокопоставленных лиц).
- ▷ Рассматривать внутреннюю организацию сектора безопасности сквозь призму внешних ведомств, принадлежащих парламенту (например, омбудсмен), и обращать его внимание на возможные несоответствия.

*Источник: базируется на официальном отчете парламентских заседаний общественной комиссии по парламентскому контролю Великобритании, 2001.*

В блоке № 35 приводятся в качестве примера рабочие методы норвежского парламента.

#### Блок № 35

### Объединенные сессии комитета по иностранным делам и комитета по вопросам безопасности стортинга (норвежского парламента)

«Задача расширенного комитета по иностранным делам состоит в обсуждении с правительством важной внешней политики, торговой политики и национальной политики по вопросам безопасности. Эти обсуждения должны предшествовать принятию важных решений. В особых случаях расширенный комитет может предоставить рекомендации стортингу (норвежскому парламенту).

Расширенный комитет состоит из обычных членов постоянного комитета по иностранным делам, президента и вице-президента стортинга (если они еще не являются членами) вместе с председателем постоянного комитета по обороне и до одиннадцати членов, назначенных избирательным комитетом. После того как назначение уже сделано, необходимо также учитывать пропорциональность в представительстве партийных групп.

По такому же принципу избирательный комитет назначает депутатов, которых должны созывать при любых обстоятельствах.

Комитет собирается, когда председатель считает это необходимым или по требованию премьер-министра, министра иностранных дел или одной трети членов комитета.

Дела расширенного комитета должны быть засекречены, кроме четко оговоренных случаев. То же касается объединенных заседаний этого и других комитетов. Председатель комитета может решить, что даже само собрание на заседание комитета должно быть тайным. →

Обсуждение на заседании расширенного комитета по иностранным делам должно предшествовать заседанию стортинга и не менее шести членов комитета должны присутствовать, если вопрос вынесен на повестку дня. Комитет должен взвесить, все ли условия для обсуждения стортингом соблюдены, и сообщить об этом в президиум. Стортинг решает без посторонних, как проводить такие заседания — в открытом или закрытом режиме. Мнение стортинга должно быть представлено в официальном отчете соответствующему члену правительства. Обсуждения должны проводиться сразу же после отчета или во время следующего заседания в соответствии с решением стортинга. Предложения комитетов для рассмотрения могут и не вноситься».

*Источник: Процедурные правила норвежского парламента (стортинга).  
Параграф 13: <http://www.stortinget.no/g>*

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### **Области, на которые распространяется деятельность комитета по вопросам обороны в Вашем парламенте или палате**

- ▷ Пересмотреть полномочия комитета и его возможных подкомитетов, чтобы убедиться в том, что:
  - они четко определены;
  - они позволяют комитетам уделить должное внимание всем областям;
  - они согласованы с политикой безопасности и с курсом другой министерской деятельности, которая может быть причастна к безопасности, например, иностранные дела, авиационная и морская безопасность, промышленность, энергообеспечение и т.п.

### **Эффективный парламентский комитет**

- ▷ Гарантировать, что Ваш комитет или подкомитет обеспечены как законодательно, так и на практике механизмами, о которых шла речь в блоке № 34.
- ▷ Рассматривать создание подкомитетов для таких сфер обороны, как бюджет, обеспечение, кадры и миротворческие миссии.
- ▷ Инициировать законодательство, касающееся информационной политики в секторе безопасности и рассматривать статьи расходов на оборону.
- ▷ Убедитесь, что комитет имеет соответствующий уровень ресурсов, включая возможность получения совета экспертов.
- ▷ Исследовать и пересматривать лучшую международную практику осуществления парламентского контроля над сектором безопасности.

## Омбудсмен

Среди независимых институциональных субъектов, которые контролируют сектор безопасности, омбудсмен занимает особое место. В некоторых странах омбудсмен имеет общую квалификацию и занимается всеми проблемами, которые появляются вследствие ошибок администрации. Некоторые страны имеют другие органы власти, которые выполняют подобные функции, например: уполномоченный комиссар или комитет по гражданским жалобам (в Нигерии). Во многих странах введены должности квалифицированных омбудсменов, которые занимаются вооруженными силами.

### Блок № 36

#### Омбудсмен

«(...) Омбудсмен рассматривает жалобы, поступившие от населения, которые касаются решений, действий или ошибок государственного управления. Кандидатуру на эту должность избирает парламент или назначает глава государства или правительство во время или после консультаций с парламентом. Функция омбудсмена состоит в том, чтобы защищать людей от нарушения прав, превышения полномочий, ошибок, небрежности, несправедливых решений, плохого управления, чтобы усовершенствовать государственное управление, сделать действия правительства более открытыми, а правительство и членов правительства подотчетными общественности. Должность омбудсмена может закрепляться конституцией страны и на законодательном уровне, а может быть создана на основании законодательного акта.

Для защиты прав человека омбудсмен имеет следующие полномочия:

- 1) изучать, не действует ли правительство вопреки законам или недобросовестно;
- 2) если вследствие объективного расследования выясняются несоответствующие действия правительства, выступить с рекомендациями относительно этого;
- 3) в особых случаях отчитываться о своей деятельности правительству и истцу, а в случае, если его рекомендации не выполнены правительством, обращаться в законодательные органы. Большинство омбудсменов ежегодно отчитываются о своей работе перед законодательным органом и общественностью.

Как правило, омбудсмен не имеет полномочий принимать решение, это является прерогативой правительства. Под общей властью омбудсмена общественного сектора находится большое количество правительственных организаций. В некоторых случаях спектр организаций может расширяться и включать судебные, полицейские и военные; одновременно в некоторых странах одно или несколько специально направлений исключаются»

Источник: информационный буклет Международного института омбудсмена  
<http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>

См. также: должность полномочного комиссара Объединенных Наций по правам человека. С. 19. Национальные учреждения по содействию и защите прав человека.

## Омбудсмен в области обороны

Омбудсмен в области обороны как отдельное ведомство появляется в законодательствах нескольких стран под разными названиями: омбудсмен в области обороны в Финляндии, Норвегии, Португалии и Германии; военный комиссар по жалобам военнослужащих в Израиле; омбудсмен Департамента национальной обороны и канадских вооруженных сил — в Канаде, омбудсмен австралийских вооруженных сил в Австралии и т.д.

### Блок № 37

#### Обзор деятельности омбудсменов в некоторых странах

Страна	Компетенция	Функции	Подотчетность и положение по отношению к политической власти
<b>Австралия</b>	Омбудсмен вооруженных сил назначается решением правительства	Выявление любых ошибок управления в австралийских вооруженных силах	Предоставляет ежегодный отчет министру для представления в парламенте
<b>Канада</b>	Омбудсмен в области обороны назначается решением правительства	Отстаивание прав служащих Департамента национальной обороны и канадских вооруженных сил	Отчитывается перед Департаментом национальной обороны и канадскими вооруженными силами. Предоставляет ежегодный отчет о своей деятельности министру
<b>Норвегия</b>	Омбудсмен в области обороны — в рамках норвежского парламента	Защита благосостояния каждого солдата; играет ведущую роль в разрешении конфликтов и в сохранении атмосферы доверия и открытости в оборонных организациях разных областей	Дает рекомендации, оценку и критику соответствующим гражданским учреждениям, которые добровольно их используют

Омбудсмен олицетворяет собой дополнительный механизм для осуществления контроля над военными от лица граждан и/или парламента. Главной задачей военного омбудсмена является изучение сомнительных арбитражных решений или преступлений, совершенных ответственными лицами служб безопасности, особенно военными.

Институциональное внедрение военного омбудсмена в политическую систему в разных странах разное. Омбудсмен в области обороны может назначаться парламентом и отчитываться перед парламентом (Германия, Швеция) или может

назначаться министром обороны (Израиль, Канада). Офисы некоторые омбудсменов расположены на территории парламента (как в случае с немецким парламентским комиссаром вооруженных сил, см. блок № 38) или офис может находиться за пределами парламента (Швеция).

Граждане или служащие, которые подверглись плохому отношению со стороны военных, могут обратиться к омбудсмену, чтобы начать расследование. Кроме того, парламентарии могут обратиться с просьбой к омбудсмену провести расследование несправедливого проведения и жалоб. Часто дела, которые расследуются омбудсменом, касаются увольнения, временного устранения от обязательной военной службы, перевода (по службе) и переназначения во время военной службы, демобилизации, отпуска, дисциплинарных преступлений. Если омбудсмен решает, что жалоба оправдана, он может обратиться с рекомендациями, включая право требовать изменения или пересмотра решения по этому делу.

## Омбудсмен и секретность

Учитывая характер сектора безопасности, некоторую информацию не разглашают в интересах национальной безопасности. Многие страны приняли специальные постановления к закону, как должен действовать омбудсмен в делах национальной секретности. Даже если применять правила сверхконфиденциальности, омбудсмену разрешается проводить любые необходимые расследования и иметь доступ к военным базам и ко всем соответствующим документам по любым специфическим делам. Однако омбудсмен не может сделать достоянием гласности факты, обнаруженные им в ходе следствия.

### Блок № 38

#### Уполномоченный по вопросам вооруженных сил (немецкий парламент)

Снова создав в 1950-х годах вооруженные силы, Германия придавала особенное значение парламентскому контролю. Для того чтобы гарантировать, что ценности закреплены конституцией, определяющей человека как центр вселенной, в немецкий основной закон дополнительно была внесена статья 45. В соответствии с ней:

*«...Парламентского комиссара назначают, чтобы гарантировать членам вооруженных сил соблюдение основных прав и чтобы помогать бундестагу осуществлять парламентский контроль». Все подробности, о применении этой статьи, определены «Законом о парламентском комиссаре вооруженных сил».*

Парламентский комиссар является доверенным лицом парламента (бундестага) и как член законодательной власти может изучать особые дела по распоряжению бундестага или комитета по обороне или в зависимости от обстоятельств может принимать меры на свое собственное усмотрение.

Соответственно с принципами разделения власти комиссар осуществляет контроль над министром обороны. Он может требовать



информацию и доступ к записям всех подотчетных министру агентств и персонала. Он может в любое время посетить любое подразделение, штаб-квартиру, агентство или руководство вооруженными силами и их учреждения без предупреждения. Он может инициировать расследования, особенно, когда есть жалобы от членов служб, не обращая внимания на их должность и звание. Каждый в вооруженных силах имеет право принести свое дело непосредственно на рассмотрение комиссару, а не через официальные учреждения с риском получить наказание или притеснение из-за поданной петиции.

Источник: <http://www.bundestag.de/>

## Омбудсмен: источник повышенного доверия в армии

Официальный отчет военных омбудсменов, например шведского военного омбудсмена (должность возникла в 1915 году) свидетельствует, что эта должность стала могучим средством в повышении народного доверия к сектору обороны. Кроме того, омбудсмен существенно защищает отдельных служащих и женщин от унижительного отношения в армии. Можно утверждать, что главным достижением омбудсмена в секторе безопасности является повышение доверия к военному сектору путем создания большей открытости в административном процессе, без обвинений военной иерархии и уменьшения боеспособности.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Должность омбудсмена

- ▷ Если в Вашей стране эта должность еще не существует, обдумайте мероприятия, чтобы ускорить ее создание.
- ▷ В связи с этим помните о руководящих указаниях (нормах), справочных материалах и полученном опыте, который вы можете найти, обратившись к сайту: <http://www.ombudsmaninternational.com>

### Омбудсмен в секторе обороны и безопасности

- ▷ Если в Вашей стране эта должность еще не существует, обдумайте мероприятия чтобы ускорить ее создание.
- ▷ Получайте информацию из приобретенного опыта многих стран, в которых есть омбудсмен по вопросам обороны.
- ▷ Если в Вашей стране некоторое время существует должность омбудсмена по вопросам обороны, требуйте просмотра его компетенции, функций, общей процедуры, включая отчет парламенту, влияние, ресурсы и бюджет в сравнении с соответствующими должностями в других странах с подобной ситуацией в секторе безопасности.

# Посещение организаций и объектов сектора безопасности

## Значимость

Для всех парламентариев крайне важно основательно ознакомиться с сектором безопасности. Теоретические знания должны подкрепляться практическим опытом в этой области для того, чтобы лучше понимать ее потребности. В этом аспекте парламентские посещения объектов сектора безопасности можно воспринимать как путь к диалогу, доверию и взаимопониманию между политическими и военными лидерами. Такие визиты парламентариев повышают их понимание ежедневных проблем солдат и демонстрируют военным, что политические лидеры заинтересованы и активно принимают участие в решении этих проблем.

### Блок № 39

#### Опыт Аргентины

Политики посещают воинские базы и подразделения для обмена мнениями с военным персоналом. Эти визиты происходят с ведома командования вооруженных сил и помогают уменьшить недоверие и предвзятое отношение. Лучшее понимание военных проблем достигается как следствие отношений между парламентариями и военнослужащими.

*Источник: Пабло Карлос Мартинес. Реструктуризация вооруженных сил и роль парламента: Аргентинский опыт. <http://www.pdgs.org>*

В центрах для интернированных и тюрьмах заключенные находятся полностью под контролем охраны. В такой ситуации они особенно чувствительны ко всем нарушениям прав человека. На беду, случаи пыток и плохого отношения в тюрьмах и центрах для интернированных очень распространены. Соответственно такие учреждения должны быть объектом для механизмов специального надзора и контроля. Очень полезным способом в этом смысле является посещение этих мест парламентариями и экспертами, чтобы разоблачать случаи плохого отношения и предотвращать дальнейшие нарушения.

В блоке № 40 приведены механизмы, которые применяются во время визитов в центры интернированных, записанные в дополнительном протоколе к Конвенции ООН о запрете пыток.



## Блок № 40

### Дополнительный протокол к Конвенции о запрете пыток расширяет возможности для посещения объектов служб безопасности

В декабре 2002 года Генеральная Ассамблея Объединенных Наций утвердила Дополнительный протокол к Конвенции ООН о запрещении пыток и другого жестокого, нечеловеческого или унижительного отношения или наказания. Протокол вменяет в обязанность государствам открывать свои центры для интернированных для визитов независимых отечественных и международных экспертов, которым доверено давать рекомендации, чтобы уменьшить риск плохого отношения.

Более детально см: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

## Условия для успешных посещений

Нет необходимости говорить, что парламентские посещения учреждений служб безопасности, например, военных баз, должны координироваться соответствующим министерством (министерством обороны). Неожидаемые или нескоординированные посещения могут иметь неблагоприятные последствия, так как это может быть истолковано как отсутствие доверия к военным. Такие посещения могут мешать нормальному функционированию военных объектов. К посещениям должны также привлекаться представители разных политических партий, а сами посещения должны хорошо и основательно готовиться.

Ограниченность таких посещений объясняется тем, что парламентским комитетам удается увидеть лишь то, что командующие служб безопасности хотели бы им показать. Такие посещения не выявляют сущность проблем, однако потенциально дают военным поворачивать ситуацию в свою сторону, в особенности в случае бюджетных требований. Такое состояние вещей может быть исправлено путем использования трех видов посещений: посещения, рекомендованные военными; посещения, рекомендованные парламентом, о которых известно заранее; посещения, рекомендованные парламентом и осуществленные за короткое время

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Законодательство относительно посещения объектов служб безопасности

- ▷ Настаивать, чтобы парламентские посещения объектов служб безопасности (включая войска, расположенные за границей) были предусмотрены законом.



- ▷ При отсутствии закона, который бы обеспечивал право парламентским делегациям посещать объекты служб безопасности, проверить, предусмотрено ли для парламентариев посещения объектов служб безопасности, выяснив, на каких основаниях и как именно, по какими критериями и при чем содействии отбирались парламентарии.
- ▷ Убедиться, что регламент на месте определяет:
  - какие объекты сектора безопасности можно посещать;
  - при каких обстоятельствах и условиях такие посещения могут происходить, например, могут ли они проводиться в любое время;
  - существующую практику и частоту парламентских посещений национальных воинских подразделений и баз.
- ▷ Убедитесь, что детально написанный отчет об этих посещениях предоставлен парламенту или соответствующему комитету и вынесен на обсуждение;
- ▷ Оцените влияние посещений, которые уже состоялись.
- ▷ Проверьте, ратифицировала ли Ваша страна Конвенцию ООН о запрещении пыток и Дополнительный протокол к ней.

#### **Членство в парламентских делегациях, осуществляющих посещения**

- ▷ Убедитесь, что парламентские делегации беспристрастны и состоят из представителей парламентского большинства и оппозиции в равном соотношении.
- ▷ Заботьтесь о том, чтобы в делегациях (насколько это возможно) поддерживался баланс представителей мужского и женского пола.

#### **Подготовка посещения**

- ▷ Чтобы избежать неблагоприятного эффекта, убедитесь, что парламентский визит скоординирован с министерством обороны.

#### **Отчет перед парламентом**

- ▷ Убедитесь, что подробный отчет предоставлен парламенту и вынесен на обсуждение парламента или компетентного комитета.
- ▷ Убедитесь, что компетентная власть служб безопасности будет иметь доступ к отчету заранее, чтобы выказать свои замечания.

#### **Влияние и публичность**

- ▷ Убедитесь в реализации выводов и рекомендаций делегации и соответствующих решений парламента, а также правомерности разглашения рассмотренного и принятого решений.

**Раздел V**

**Контроль над службами  
безопасности в действии:  
чрезвычайные условия  
и операции**

## Чрезвычайные положения

Существуют исключительные обстоятельства, такие как война, внутренний конфликт или другие типы чрезвычайных ситуаций, во время которых государство вынуждено применять особые полномочия и механизмы для разрешения конфликта. Указанные механизмы не должны отрицательно влиять на демократическую систему правления.

Война и некоторые виды чрезвычайных ситуаций требуют военного вмешательства, а иногда даже и объявления военного положения. В этих случаях вооруженные силы и сектор безопасности должны действовать в рамках ряда международных принципов и гарантий, таких как международное гуманитарное право, а также оставаться под демократическим контролем.

Необходимо соблюдать права человека насколько это возможно. Те из них, которые считаются основополагающими, ни в коем случае не должны нарушаться, как было подчеркнуто Комитетом ООН по вопросам прав человека в его Общем комментарии № 29 в августе 2001 года относительно статьи 4 Международной конвенции по гражданским и политическим правам.

### Военное положение

В статье 2.4 Устава Организации Объединенных Наций говорится:

*«Члены Организации воздерживаются в своих международных отношениях от угрозы силой и ее применения (...)».*

Таким образом, применение силы против другого государства строго запрещено. Одной из задач парламента является контроль за соблюдением органами исполнительной власти указанных международных ограничений, чтобы правительства не прибегали к угрозам применения силы и военным решениям, а также не превышали свои полномочия во время конфликта. Страны, придерживающиеся нейтралитета (например, Швейцария), вообще отказались от войны как средства решения споров в рамках внешних отношений. Существует, по крайней мере, еще одна страна, Япония, чья конституция (принятая в 1946 году) четко запрещает наличие вооруженных сил. Другие страны, такие как Венгрия, объявили об отказе от войны как средстве для решения споров между странами.

Во время войны парламента могут привлекаться к процессу принятия решений, по крайней мере, тремя способами (в порядке уменьшения важности):

**1. Конституция может предусматривать право парламента самостоятельно объявлять войну и мир.** Хотя практически в настоящее время это условие может выполняться скорее гипотетически, поскольку война начинается без предупреждения, и события могут просто не дать возможности парламента принять согласованное решение.

**2. Конституция может требовать от исполнительной власти получать одобрение парламента до проведения каких-либо военных действий или заключения мира.** Это положение разрешает парламентам обсуждать вопрос до проведения любых конкретных военных действий и более широко — в случае военной интервенции за рубежом.

**3. Конституция может предоставлять парламентам право, согласно которому исполнительная власть обязана извещать его** о принятых решениях по ведению военных действий без предварительного согласия парламента. Фактически, большинство конституций предусматривает информирование парламента по этому поводу.

## Чрезвычайное положение

Чрезвычайное положение, или национальный кризис, охватывает широкий круг ситуаций. Конституция и законодательная база предусматривают определенный круг ситуаций, когда может быть объявлено чрезвычайное положение, — начиная с вооруженного нападения, которое грозит конституционному или общественному строю, до стихийного бедствия, вспышки эпидемии, а также национального экономического или финансового кризиса.

Чрезвычайное положение объявляется лишь в исключительных обстоятельствах и в соответствии с четко определенными принципами, чтобы не ставить под угрозу демократические принципы (см. блок № 41). Определение таких исключительных обстоятельств зависит от конституционного строя и законодательной базы каждой страны. Конституция и законодательная база не должны разрешать исполнительной власти объявлять чрезвычайное положение по политическим мотивам. Кроме того, конституция и соответствующие законы должны определять военные перевороты как не имеющие законной конституционной силы.

### Блок № 41

#### Чрезвычайное положение: цели и принципы

«Все законодательные системы обеспечивают особые средства для борьбы с чрезвычайными ситуациями. Однако любое пренебрежение правами, необходимое для преодоления кризиса, может быть лишь временным и иметь целью восстановление нормальной ситуации, а также сохранение наиболее фундаментальных прав (...)».

#### Международные принципы

«Международные принципы, касающиеся чрезвычайных ситуаций, могут быть охарактеризованы следующим образом:

**Принцип законности** требует согласованности между объявлением чрезвычайного положения и утвержденными мерами по его преодолению, с одной стороны, и объявлением чрезвычайного положения и национальным законодательством — с другой. Этот принцип обеспечивает соответствие между национальным и международным правом.

**Принцип провозглашения** касается необходимости открытого объявления чрезвычайного положения.



**Принцип коммуникации** обязывает своевременно информировать других стран-членов общего союза через специального представителя Организации Объединенных Наций о соблюдении прав человека во время чрезвычайного положения.

**Принцип временности** касается исключительности объявления чрезвычайного положения и обязательного ограничения его во времени.

**Принцип особой угрозы** предусматривает, что кризис представляет реальную, неминуемо надвигающуюся опасность для общества, современного и будущего.

**Принцип пропорциональности** требует пропорциональности уровня существующей угрозы и предпринимаемых для ее устранения мер.

**Принцип незыблемости** предусматривает, что основные права ни в коем случае не должны нарушаться.

«Особенно важно, чтобы парламент, который стоит на страже прав человека, сам не стал первой жертвой объявления чрезвычайного положения (речь идет о возможности непосредственного роспуска или временного прекращения его полномочий, резкого ограничения законодательных полномочий или полномочий по контролю исполнительной власти). Парламент должен выполнять свои функции как при объявлении, так и при отмене чрезвычайного положения (...)».

### **Законодательное оформление чрезвычайного положения**

« (...) Законодательное оформление чрезвычайного положения должно быть таким, чтобы те мероприятия, которые его вводят в действие (объявление, ратификация и т.п.), а также мероприятия, которые проводятся после того, как это сделано (временное прекращение или ограничение определенных прав и т.п.), должны отвечать правовым нормам и таким образом быть предметом контроля (...)».

### **Функционирование парламента**

«Все признают, что принцип независимости и сбалансированности разных ветвей власти в государстве (...) является составной частью правовых норм. Поэтому законодательство большинства стран во всем мире обеспечивает активное участие парламента в процессе провозглашения или ратификации чрезвычайного положения после его объявления исполнительной властью. Цель этого принципа — предотвратить возникновение ситуации, когда лишь законодательная власть отвечает за принятие такого важного решения (...)».

### **Положения законодательства в области чрезвычайных ситуаций**

«Опыт свидетельствует, что лучше, чтобы положения, определяющие чрезвычайные ситуации, имели статус конституционных мероприятий. Законодательство большинства стран в полной мере соответствует этому, хотя иногда и косвенным образом, например: «...ни одна правительственная структура не имеет права брать на себя функции законодательной власти в случае возникновения чрезвычайной ситуации».

*Источник: Выдержка из доклада «Парламент и обеспечение прав человека», прочитанного господином Л. Деспуй, специальным представителем ООН по правам человека и чрезвычайным ситуациям, на симпозиуме МС. Будапешт, 1993.*

## Затянувшееся чрезвычайное положение

Затянувшееся чрезвычайное положение, периодически продлевающееся парламентом в течение нескольких лет или даже десятилетий, может привести к нарушению норм жизни гражданского общества, а также к возникновению такой ситуации, когда организации, отвечающие за область безопасности, могут ощутить безнаказанность, что поставит демократию под угрозу. Это ослабляет парламент и делает его уязвимым. Бессмысленные чрезвычайные положения в том виде, в котором они существуют в некоторых странах в настоящее время, представляют прямую угрозу парламентскому контролю над сектором безопасности, который имеет широкие полномочиями в своей деятельности.

### Что Вы можете сделать как парламентарий

#### Законодательство в области чрезвычайных положений

- ▷ Следует убедиться в том, что разные виды чрезвычайных положений определены соответствующим образом в конституции или законодательстве.
- ▷ Действие чрезвычайных положений должно автоматически прекращаться через три или шесть месяцев при условии, если этот срок не продлен решением парламента, принятым путем голосования.
- ▷ Следует содействовать тому, чтобы международные принципы законности, провозглашения, коммуникации, временности, особой угрозы и другие были отображены в национальном законодательстве в разделе о чрезвычайных положениях.
- ▷ Следует убедиться в том, что гуманитарное право, конституционные гарантии и законодательство в области прав человека уважается во время действия чрезвычайных положений.
- ▷ Необходимо также убедиться в том, что соответствующие полномочия исполнительной власти и парламента по объявлению и отмене чрезвычайного положения четко и исчерпывающе определены в конституции и законодательстве.

#### Парламент во время чрезвычайных положений

- ▷ Убедитесь, что введение в действие чрезвычайного положения не ограничивает полностью полномочия парламента осуществлять контроль над действиями исполнительной власти в сфере безопасности и не нарушает уважение к неотъемлемым правам человека.

## Обеспечение внутренней безопасности

Внутренняя (или общественная) безопасность и общественный порядок являются ключевыми элементами нормальной жизни людей. Они касаются широкой общественной жизни, без каких-либо форм дискриминации, включая эмигрантов и иностранцев, находящихся на территории страны. Эти принципы не должны использоваться политическими лидерами или силовыми структурами в личных целях или в интересах сектора безопасности как такой организации, в чьи задачи входит защита общества.

### Общие основные причины и черты законодательства в указанной сфере

Все правовые системы предусматривают в своем законодательстве положения, которые касаются ситуаций, не требующих объявления чрезвычайного положения, однако на деле могут угрожать национальной безопасности и общественному порядку.

Законодательство в указанной сфере предоставляет особые полномочия исполнительной власти и в определенной мере может ограничивать некоторые права, а иногда и нарушать их с целью защиты других, более фундаментальных прав, которым может угрожать опасность при определенных обстоятельствах и которые, в свою очередь, тоже требуют четкого определения.

К правам, которые чаще всего ограничиваются и даже нарушаются, принадлежат право на свободу информации, право на проведение демонстраций, право на свободу и получение политического убежища. Международное законодательство строго запрещает нарушение таких неотъемлемых прав, как право на жизнь и право не подвергаться пыткам или другим формам телесных наказаний, унижению или бесчеловечному обращению. Чаще всего нарушаются права эмигрантов, журналистов, политических активистов, правозащитников, нуждающихся в политическом убежище, а также представителей религиозных и этнических меньшинств.

### Угрозы

Угрозы, связанные с законодательством в сфере обеспечения внутренней безопасности и общественного порядка, включают:

- ✓ довольно свободное определение сущности угроз, позволяющее исполнительной власти интерпретировать их в собственных интересах;
- ✓ наделение исполнительной власти (а через нее — некоторых организаций сектора безопасности) чрезвычайными и постоянными полномочиями без



надлежащего сдерживающего контроля и баланса, а также без необходимых административных и юридических санкций;

- ✓ иногда под предлогом сохранения внутренней безопасности и общественно-порядка имеют место злоупотребления с целью защиты интересов лишь одного или нескольких слоев общества, политического руководства или самого сектора безопасности, для чего применяется весь комплекс средств ограничения прав и осуществления контроля над действиями общественности;
- ✓ милитаризация полиции — защитника внутреннего порядка и национального законодательства — стирает их различия между ней и военными, защищающими внешнюю безопасность. Этот процесс становится чрезвычайно опасным, когда такие силы имеют недостаточное финансирование и, следовательно, подвержены соблазну злоупотреблять обстоятельствами безопасности, что может привести к коррупции. Другой опасностью милитаризации полицейских сил является то, что некоторые уполномоченные лица могут использовать полицию (а иногда и разведывательные службы и военизированные формирования) в качестве инструмента не для защиты внутренней безопасности и общественного порядка, а для контроля и подавления оппозиции. Кроме того, частое использование войск может привести к политизации военной сферы;
- ✓ сдерживание действий парламента и судебной власти, особенно в тех областях, где они не имеют исполнительных полномочий.

Предпринимаемые для нужд внутренней безопасности и общественного порядка меры могут, таким образом, привести к нарушениям прав человека представителями служб безопасности, а при некоторых условиях дают возможность получать выгоду от подобных безнаказанных действий. Наиболее часто нарушаются по вышеперечисленным причинам следующие права: право на жизнь; право не быть объектом пыток, нечеловеческого обращения и унижения; право на свободу от бесосновательного ареста; право на справедливое расследование и независимый суд, созданный в соответствии с действующим законодательством; право на свободу мнения, волеизъявления и общественного собрания.

#### Блок № 42

### Поддержка безопасности и демократии

В историческом прошлом и сегодня во многих развитых странах авторитарные правительства препятствуют движению к демократии, считая, что демократия несовместима с общественным порядком и личной безопасностью. Но статистика свидетельствует о противоположном: демократическое гражданское управление национальными структурами, которые должны выполнять задания по поддержке личной безопасности граждан, является одним из национальных интересов государства. Без этого контроля деятельность гарантов личной безопасности может превратиться в самую большую национальную угрозу.

*Источник: Выдержка из доклада ООН по гуманитарному развитию, 2002, с.87.*

В некоторых странах было утверждено специальное законодательство по защите демократических принципов. Например, в Аргентине закон № 23.077 «О защите демократических принципов», действующий с 1984 года, внес изменения в уголовный кодекс и определил специальное уголовное наказание за действия, направленные против демократической системы, как, например, наказание за создание незаконных ассоциаций с целью угрозы демократии или конституции.

## Задержание лиц, представляющих опасность внутренней безопасности и общественному порядку

Все законодательства по обеспечению внутренней безопасности и общественного порядка предусматривают задержание лиц подозреваемых в угрозе этой сфере. В этой связи существует не менее двух типов законодательства:

- ✓ законодательство, обеспечивающее задержание любых лиц, представляющих фактическую опасность для национальной безопасности: подобные задержания обычно регулируются судебной властью, но в особых случаях могут осуществляться только исполнительной властью;
- ✓ законодательство, обеспечивающее задержание любых лиц, которые, по мнению исполнительной власти, могли бы представлять угрозу для национальной безопасности, то есть законодательство, дающее исполнительной власти особые полномочия по контролю или предотвращению ситуаций, угрожающих, на ее взгляд, национальной безопасности.

Во многих странах бывшего Британского содружества есть формы законодательства, которые относятся ко второй категории. В соответствии с подобным законодательством, исполнительной власти обычно разрешено использование чрезвычайных полномочий, приостанавливающих действие ряда конституционных гарантий, без предварительного согласия как законодательной, так и судебной власти. Одним из ключевых спорных вопросов является вопрос о полномочиях исполнительной власти, которая должна выдавать ордер (на административном или министерском уровне) на задержание лиц, которые могут угрожать национальной безопасности. Срок задержания определяется органами исполнительной власти. Законодательства некоторых стран предусматривают наличие контролирующей структуры, которая имеет консультативные полномочия или полномочия приказывать органам исполнительной власти освободить задержанных из-под стражи. Эта структура может по-разному соотноситься с исполнительной властью.

Во многих странах такой тип законодательства уходит корнями в колониальное прошлое, и сегодня его целесообразность требует широкого обсуждения, так как чрезвычайные полномочия, которыми законодательство наделяет исполнительную власть и силовые структуры, особенно полицию, отрицательно влияют на соблюдение гражданских и политических прав.

### Блок № 43

#### Искажения в толковании законодательства, имеющие серьезные последствия

Если правительства полагаются в области безопасности на свои политические рычаги, силы безопасности часто становятся основной причиной угрозы для своих граждан и соседних государств. (...) Когда внутренние войска МВД, военизированная полиция и разведывательные службы вовлечены во внутренние политические игры, усилия по улучшению демократического гражданского контроля часто подвергаются опасности.

*Источник: Выдержка из доклада ООН о развитии общества, 2002, с. 87, 92)*

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### **Законодательство в области поддержания внутренней безопасности и общественного порядка**

- ▷ Убедиться в том, что внутренняя безопасность и общественный порядок поддерживаются в пользу народа и не предполагаются их использование в качестве аргументов и инструментов угнетения народа или преследования по политическим мотивам.
- ▷ Убедиться в отсутствии репрессивного использования и чрезмерной милитаризации правоохранительных органов.
- ▷ Обеспечить подотчетность исполнительных органов парламенту и четко определить ограничение их полномочий в соответствии с законодательством.
- ▷ Обеспечить применение к силовым структурам административных и правовых санкций в любых случаях злоупотребления полномочиями или силой.
- ▷ Проанализировать приемлемость закона о защите демократических принципов.

### **Парламентский контроль**

- ▷ Убедиться, что парламент постоянно рассматривает вопрос о внутренней безопасности и общественном порядке и отслеживает соответствие основным принципам действующего законодательства по этим вопросам.
- ▷ Убедиться, что компетентный парламентский комитет принимают все меры и средства для получения соответствующей информации и осуществляет эффективный контроль, учитывая аспекты внутренней безопасности и общественного порядка. При необходимости принимать меры для увеличения сил и средств (включая экспертизу), доступных названным комитетам.
- ▷ По возможности и при необходимости проводить публичные слушания по данным вопросам.
- ▷ Установить диалог — институциональный и независимый — с неправительственными организациями, связанными с внутренней безопасностью и общественным порядком, и определить влияние принятых мер на соблюдение конституционных прав и свобод человека.

## Терроризм

*«Терроризм является одной из угроз, от которых государства должны защищать своих граждан. Это не только их право, но и обязанность. Однако государства должны также проявлять заботу о том, чтобы мероприятия, направленные против терроризма, не превратились в средства утаивания или оправдания нарушений прав человека.»*

*«Во внутренних отношениях опасность состоит в том, что, стремясь укрепить безопасность, мы, в конечном итоге, жертвуем основными свободами, таким образом ослабляя, а не укрепляя нашу общую безопасность, что приводит к покрытию ржавчиной изнутри корабля демократического правительства.»*

Кофи Аннан, Генеральный секретарь ООН, 21 ноября 2001 года

Терроризм является одной из наибольших угроз внутренней, региональной и международной безопасности. Ответы на действия террористов носят комплексный характер (особенно принимая во внимание то, что терроризм часто связан с организованной преступностью): от мер, принимаемых полицией, до деятельности разведывательных служб, от мер в сфере финансов до мер в сфере криминального права и информационных технологий.

После событий 11 сентября 2001 года многие государства стали уделять внимание усилению своего законодательства в названных сферах. Кроме того, было усилено межведомственное сотрудничество на уровне государства, особенно в отношении обмена разведывательными данными и информационными технологиями. Конечно, это должно делаться без риска нарушения прав человека и свободы граждан.

В резолюции Совета Безопасности ООН 1373, утвержденной 28 сентября 2001 года (см. блок № 44), особое внимание уделено контролю финансовых потоков. Указанная резолюция подчеркивает важность контроля приграничных районов и проверки документов, удостоверяющих личность, а также туристических документов с целью предотвращения внутреннего передвижения и пересечения границы террористами и террористическими группами. Резолюция содержит ряд рекомендаций о запрещении вербовки в террористические группы, снабжении оружием и материальными средствами террористов, а также указывает пути усиления превентивных мероприятий, включая межведомственное сотрудничество на уровне государства. В резолюции содержится предупреждение, что те, кто принимает участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или их обеспечении, будут привлекаться к ответственности и, кроме того, такие террористические акты будут рассматриваться национальным законодательством как серьезные криминальные нарушения и будут наказываться соответствующим образом. Резолюция также призывает к обмену информацией в соответствии с национальным и международным законодательством, а также к сотрудничеству в административной и судебной сферах

с целью предупреждения совершения террористических актов. В соответствии с резолюцией был создан Комитет Совета Безопасности, в состав которого входят все члены Совета и задачей которого является контроль над исполнением положений резолюции.

#### Блок № 44

### Реакция Совета Безопасности ООН на события 11 сентября 2001 года

Совет Безопасности (...)

3. Призывает все государства к:

- а) поиску путей ускорения и интенсификации обмена оперативными данными, особенно в отношении действий и передвижений отдельных террористов и террористических групп; подделанных или фальсифицированных документов; переправки оружия, взрывчатых веществ; использования коммуникационных технологий террористическими группировками; а также угрозы получения террористическими группами оружия массового поражения;
- б) обмену информацией в соответствии с международным и внутренним законодательством, а также к сотрудничеству по административным и юридическим вопросам с целью предотвращения совершения террористических актов;
- в) сотрудничеству, особенно через двусторонние и многосторонние механизмы, с целью предотвращения и подавления террористических нападений и принятия мер против совершения таких актов;
- г) по возможности скорейшему присоединению к соответствующим международным конвенциям и протоколам по борьбе с терроризмом, включая Конвенцию по борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года;
- д) усилению сотрудничества в этой области и полному внедрению соответствующих международных конвенций и протоколов, которые касаются терроризма, а также резолюций 1269 (1999) и 1368 (2001) Совета Безопасности ООН;
- е) употреблению, прежде чем предоставить статус беженца, соответствующих мероприятий согласно с положениями внутреннего законодательства и международного права, включая международные стандарты в области прав человека, с целью убедиться, что лица, которые нуждаются в убежище, не планировали террористические акты, не оказывали содействие им и не принимали участия в их совершении;
- ж) обеспечению, в соответствии с международным правом, недопущения злоупотребления со стороны исполнителей и организаторов террористических актов или их помощников статусом беженца и ссылки на политические мотивы как на основание для отказа в выдаче подозреваемых в причастности к терроризму лиц.

Источник: Резолюция Совета Безопасности ООН 1373, от 28 сентября 2001 г., <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

*Международная конвенция о запрещении финансирования террористов*, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1999 года, требует от всех стран, подписавших ее, выдавать лиц, замеченных в финансировании террористической деятельности, и принимать меры по проверке подозрительных финансовых соглашений. По состоянию на 2 апреля 2002 года, Конвенцию подписали 132 страны, в 26 странах завершился процесс ратификации, и они стали ее участниками. Конвенция вступила силу в 2002 году.

## **Влияние событий 11 сентября 2001 года**

Для парламентариев очень важно осуществлять контроль над процессом принятия правительством сбалансированного подхода к противодействию террористическим нападениям, подхода, который защищает как безопасность, так и права человека. С точки зрения парламентариев, в области борьбы с терроризмом должны решаться следующие вопросы: формирование законодательной базы, поиск новых подходов к разработке мероприятий обеспечения безопасности и противодействия терроризму, а также поиск баланса между безопасностью и свободами, который обеспечит полное уважение международного гуманитарного права и соблюдение прав человека.

### **Юридическое определение терроризма**

До настоящего времени не существует принятого международным сообществом определения терроризма. И пока международное сообщество не достигнет согласия относительно общего определения, терроризмом будут продолжать называть то, что не является им. В соответствии с международной юриспруденцией, борьба за национальное освобождение и независимость от иностранной оккупации — законное право, и такая деятельность не относится к террористическим актам. Более того, международное сообщество, включая МС, постоянно подчеркивает, что терроризм не может ассоциироваться с какой бы то ни было религией, национальностью, формой государственного устройства или оправдываться этими факторами. Другой путь определения терроризма — описание типичных форм нападения, присущих террористическим актам, которые всегда осуждаются международным сообществом: жестоких нападений в любом виде, особенно, когда страдают невинные гражданские лица, или других форм насилия с участием наднациональных групп или нелегальных агентов.

Террористические атаки характеризуются бессмысленным насилием, направленным против гражданского населения, пренебрежением к человеческим ценностям и стремлением к «популярности». Обычно используются следующие методы: угон гражданских самолетов, взрывы машин, самоубийство посредством взрыва, политические и массовые убийства. Длительная террористическая кампания требует финансовой поддержки, постоянного снабжения оружием и боеприпасами и часто поддерживается международной организованной сетью. Достаточно часто помощь и приют террористам предоставляется третьим государством. В блоке № 45 приводятся основные факторы сбалансированного подхода к борьбе против терроризма. В пункте 37 речь идет о необходимости направления анти-террористических мероприятий не только против борьбы с терроризмом, но и на социальное, политическое и экономическое развитие тех стран, которые готовят новые поколения террористов.

## Блок № 45

### Борьба с терроризмом

34. (...)Участники конференции заявляют, что борьба за национальное освобождение и независимость от иностранной оккупации является законным правом, определенным в международных резолюциях, и что эта деятельность не является террористическим актом. Участники конференции подчеркивают, тем не менее, что никакая бы то ни было борьба не может оправдывать грязные нападения, особенно, если они влекут за собой жертвы среди мирного населения или любую другую форму организованного государственного терроризма.

37. Участники конференции подчеркивают насущную необходимость усиления антитеррористических мероприятий мерами, направленными на дальнейшее экономическое и социальное развитие, а также на укрепление демократии.

*Источник: Итоговый документ третьей конференции МС по вопросам безопасности и сотрудничества в Средиземноморском регионе, Валлетта, Мальта, ноябрь 1995 г.*

Различные антитеррористические законы, как, например, в Австрии (проект пункта 278б уголовного кодекса), Германии (пункт 129а уголовного кодекса) и в Канаде (статья С-36), включают следующие аспекты:

- краткий перечень нарушений, которые классифицируются как террористические акты, то есть бездеятельность или угроза, которая привела к убийству, захвату заложников, незаконному проникновению в самолет с целью его захвата, устройство террористических взрывов или финансирование террористической деятельности; список нарушений содержит ссылки на деятельность, которая уже считается незаконной в соответствии с существующими законами (антитеррористические законы Германии, Австрии и Канады);
- руководство или поддержка (финансовая или иная) террористических группировок также является незаконным видом деятельности (Германия, Канада и Австрия);
- установление причин террористической деятельности — политических, идеологических или религиозных (Канада);
- выявление намерений террористической деятельности, например, запугивание или угроза общественности, а также попытка принуждения общественности или правительства действовать определенным образом или воздержаться от выполнения определенных обязательств (Канада);
- определение прямой цели террористической деятельности: вызвать смерть или увечья людей в результате насилия, поставить чью-либо жизнь под угрозу, вызвать нарушение или подорвать деятельность важных частных или общественных служб или систем (Канада);
- ведение деятельности, направленной на установление или восстановление демократии и права закона, а также защита гуманитарных законов (Австрия). Такие законодательные положения препятствуют тому, чтобы возводить законные протесты и борьбу в разряд криминальных.



Принимая во внимание все аспекты антитеррористической деятельности, можно сделать вывод, что терроризм связан с насилием, а также нанесением вреда отдельным лицам и учреждениям. Кроме того, законы имеют краткий перечень актов, относящихся к разряду террористических. Незаконным считается не только совершение террористических актов, но и принадлежность к террористической группе (как члена или лидера).

Учитывая задачи парламентского контроля, важно обеспечить использование точного определения терроризма в антитеррористическом законодательстве. С одной стороны, подход не должен быть слишком узким, поскольку это может исключить из списка возможные действия террористических группировок. Хотя, с другой стороны, он и не должен быть слишком широким, поскольку это угрожает внесением в список террористических актов законных и легитимных демократических протестов. Здесь и возникает первый вопрос: в какой степени может быть оправдано насилие в демократическом обществе? Законодатели разных стран отвечают на этот вопрос по-разному, поскольку каждое общество на протяжении длительного периода времени формировало собственное понятие относительно законности насилия. Обдумывая этот вопрос, каждый может принимать во внимание законность целей насилия. В случае оправдания насилия, оно должно отвечать серьезности угроз, против которых оно направлено.

Второй вопрос заключается в том, как антитеррористические меры должны измеряться с террористической угрозой. Нужно иметь в виду, что цель антитеррористических законов — это помощь полиции и другим силовым ведомствам эффективно противостоять тем, кто занимается террористической деятельностью. Они не должны применяться для ограничения свободы слова и вступления в разнообразные ассоциации; также эти законы не должны использоваться для подавления или обвинения законной политической оппозиции.

## Три подхода к борьбе против терроризма

Силовые структуры могут реагировать в соответствии с тремя типами действий для защиты общества против террористических актов:

- ✓ **антитеррористические мероприятия:** проведение мероприятий, направленных на то, чтобы сделать менее уязвимыми людей, общественную жизнь, здания и инфраструктуру;
- ✓ **меры по борьбе с террором:** предотвратить атаки террористов путем выявления их и недопущения их действий;
- ✓ **меры по управлению кризисом:** урегулирование и стабилизация ситуации (катастрофа, чрезвычайная обстановка) после террористического акта.

Анализ показывает, что большая часть антитеррористической деятельности связана с: 1) национальным законодательством, координацией, ассигнованием, 2) внутренней безопасностью, 3) иностранцами, 4) контролем передвижений и пограничным контролем, 5) финансированием, 6) международным сотрудничеством и 7) атомной, биологической и химической угрозами. Этот неполный перечень можно считать списком возможных антитеррористических мер.

Национальное законодательство, координация и бюджет:

- утверждение новых антитеррористических законов или адаптация существующего законодательства;



- выделение дополнительных средств на проведение разнообразных мероприятий и для определенных структур (для полиции, пограничников, национальных авиалиний, структур, которые отвечают за здравоохранение, военных);
- улучшение обмена информацией между внутренними службами безопасности;
- создание центров, ответственных за слаженность и координацию разнообразных направлений политики служб безопасности (полиции, военных, разведывательных служб, пограничников) на местном и федеральном/национальном уровнях;
- предоставление доступа должностным лицам из разведывательных служб и правоохранительных органов к информации об определенных лицах на таможне и в налоговых структурах.

Внутренняя безопасность:

- контроль Интернета, прослушивание телефонов и контроль факсимильной связи (без уведомления об этом соответствующих контролирующих учреждений, например, суда);
- требование от телекоммуникационных компаний сохранять данные переговоров своих клиентов (например, сроком до одного года) и предоставлять доступ правоохранительным органам к телекоммуникационным данным;
- получение от банков, провайдеров Интернета и кредитных бюро электронных баз данных на своих клиентов без информирования подозреваемых;
- внедрение более эффективных компьютеризированных поисковых систем с помощью объединения нескольких баз данных и общественной информации;
- предоставление разрешения использовать базы данных полиции должностными лицами, которые не входят в состав этой структуры;
- задержание лиц на более продолжительное время с целью получения большей информации;
- создание национальной системы слежения, например, введение идентификационных карточек.

Иностранцы (иммигранты, беженцы и иностранные граждане):

- предоставление службам безопасности доступа к базам данных на иностранцев;
- наблюдение за лицами, принадлежащими к определенным этническим группам (расовая принадлежность);
- прекращение пересмотра судебного дела, если беженец подозревается в участии в террористической деятельности;
- отказ в предоставлении политического убежища, если соответствующие власти (министр) свидетельствуют о том, что данное лицо угрожает национальной безопасности;
- сохранение (сроком до 10 лет) отпечатков пальцев, взятых у иммигрантов и беженцев;
- задержание тех, кто представляет собою опасность, но не может быть депортирован из страны;

- улучшение процедур проверки во время выдачи виз; углубление проверок политического окружения лиц, стремящихся получить визы и политическое убежище.

Контроль передвижения и пограничный контроль:

- ужесточение приграничного контроля;
- вооружение экипажей гражданских самолетов;
- установление пуленепробиваемой двери на отсек экипажа;
- внедрение стопроцентного сканирования багажа во всех аэропортах;
- дополнение биометрическими характеристиками удостоверений личности/паспортов;
- обеспечение более тщательного контроля на уязвимых участках (гавани, туннели и аэропорты);
- фотографирование на пропускных пунктах.

Финансы:

- проверка финансовых соглашений;
- усиление контроля над банками и кредитными учреждениями с целью предотвращения отмыывания денег и мошенничества; замораживание банковских счетов, которые, возможно, связаны с террористической деятельностью;
- требование к банкам предоставлять информацию обо всех счетах и доступе к центральным банкам данных (обмен информацией о банковских счетах), включая интерпретацию отказа банка докладывать о финансовой операции, если он знает или подозревает, что она связана с террористической деятельностью;
- создание или содействие большей эффективности подразделений и структур фискальной службы (в министерстве финансов)

Международное сотрудничество:

- усиление международного сотрудничества, например, в рамках действия Европейского агентства по выдаче ордера на арест или ускоренной экстрадиции;
- внедрение положений международных соглашений в области борьбы с терроризмом в национальное законодательство;
- развертывание войск в рамках Международной коалиции в Афганистане;
- подписание и ратификация конвенций ООН в области борьбы с терроризмом;
- обмен информацией между службами безопасности на международном уровне;
- искоренение коренных причин терроризма, то есть содействие развитию стран, которые традиционно «готовят» террористов.

Угроза использования ядерного, биологического и химического оружия:

- создание или повышение эффективности центров борьбы против оружия массового поражения; координация усилий в этой области, изготовление и накопление соответствующих вакцин (например, вакцин против оспы);
- повышение готовности учреждений здравоохранения; обеспечение необходимых поставок медикаментов;

- улучшение защиты ядерных объектов (например, установление радаров для обнаружения небольших самолетов, летающих на малых высотах).

## **Соответствующий баланс между правами человека и безопасностью**

Во-первых, меры, используемые разными странами, скорее рассчитаны на длительное, чем на временное использование. Поэтому антитеррористические мероприятия не являются чем-то исключительным — они представляют собой элемент обычной жизни общества. Это особенно важно в случае, когда подобные меры затрагивают такие гражданские права, как свобода слова, вступление в ассоциации и права личности. Меры, которые используются во время чрезвычайных ситуаций или в случае особых обстоятельств, не должны использоваться в нормальной жизни.

Во-вторых, антитеррористические мероприятия размывают традиционное разделение полномочий между правоохранительными органами и разведывательными службами. Правоохранительные органы, такие как полиция и разведывательные службы, имеют разные цели. Разведывательные службы собирают соответствующую информацию о потенциальных угрозах, в то время как роль полиции — поддержание законности и порядка. Обычно разведывательные службы не задерживают и не арестовывают подозреваемых, а полиция не занимается «превентивной разведывательной деятельностью», если не получают убедительных доказательств в совершении преступления. Учитывая демократическое управление, разведывательные службы не должны привлекаться к «шпионажу» против собственных граждан. Такое распределение полномочий становится все более сложным, поскольку необходимость борьбы с терроризмом в разных странах сопряжена с ограничением использования методов разведки для поддержки внутреннего уголовного расследования.

В-третьих, проблема состоит в том, что разведывательные службы все чаще получают разрешение на наблюдение за гражданами собственной страны без предварительного сообщения контролирующим органам, таким как суд. Это может привести к серьезным нарушениям гражданских прав. Гражданам, омбудсмену и неправительственным организациям становится все сложнее контролировать правительство и его структуры, поскольку их не обязательно информируют о наблюдательной деятельности.

В-четвертых, иммигранты, беженцы, иностранцы могут стать объектом мероприятий по борьбе с терроризмом. Кроме того, существует опасность, что эти мероприятия могут привести к трениям между разными этническими группами и общинами, а также будут подрывать правовые нормы, которые предусматривают равенство всех перед законом.

Хотя все эти меры могут быть полезными для обеспечения эффективной борьбы против терроризма, парламент должен обеспечить их соответствие принципам и нормам международного гуманитарного права и прав человека. Другими словами, абсолютная безопасность не только нереальна, но даже нежелательна. Это может привести только к абсолютизации власти, что противоречит концепции демократии. Вот почему все законодательные системы ограничивают специальные полномочия исполнительной власти. С учетом современного состояния борьбы с терроризмом перед парламентами может встать серьезный выбор между свободой и безопасностью. Таким образом, абсолютно очевидно, что определение баланса между свободой и безопасностью не должно являться исклю-

чительно привилегией исполнительной власти и что парламент как гарант обеспечения прав человека должен принимать непосредственное участие в контроле над этой сферой.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Борьба с терроризмом

- ▷ В борьбе с терроризмом необходимо использовать подход, направленный не только на обеспечение защиты и безопасности, но и рассматривать его (терроризма) коренные причины, такие как внутренние конфликты и т.п. Помните, что решения региональных конфликтов мирными средствами и содействие межкультурному диалогу и пониманию является ключевым фактором предотвращения терроризма.
- ▷ Основная причина региональных конфликтов состоит в многочисленных спорах между этническими или религиозными меньшинствами. В таких спорах могут использоваться вооруженные подразделения. Парламентарии из числа национальных меньшинств должны входить в состав комитетов по вопросам обороны, разведки и судебных дел. Парламенты должны создавать специальные комиссии и трибуналы для защиты национальных меньшинств.
- ▷ Необходимо убедиться в том, что Ваша страна входит в число членов соответствующих международных конвенций и протоколов в области борьбы с терроризмом, включая Международную конвенцию по борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года. В случае необходимости следует принять меры для обеспечения ратификации или присоединения к этим механизмам, а также принятия соответствующего законодательства.
- ▷ Наблюдайте за деятельностью, направленной на принятие Генеральной Ассамблеей ООН конвенции по борьбе с терроризмом с использованием ядерного оружия, а также конвенции об искоренении терроризма.
- ▷ Работайте в направлении принятия законодательства, которое разрешает компенсации жертвам террористических актов как проявление национальной солидарности.
- ▷ Убедитесь в том, что антитеррористическое законодательство сохраняет необходимый баланс между требованиями безопасности и соблюдением гражданских и политических прав; выявите потенциальное влияние указанного законодательства на соответствующие сферы; определите приблизительные цены на имплементацию.

См. также рекомендации в соответствующих блоках главы 19 — об обеспечении внутренней безопасности и общественного порядка.

## Безопасность и информационные технологии: новые проблемы и средства их разрешения

Внедрение новых информационных технологий помогает обеспечивать безопасность, но в то же время создает новые серьезные угрозы. Резолюция 1373 Совета Безопасности ООН (2001) (см. блок № 44), на которую уже была сделана ссылка в предыдущей главе, дает явное доказательство понимания международным сообществом возможности двойного использования информационных технологий в связи с международным терроризмом и опасностями для мира на планете.

На протяжении последних двух десятилетий различные международные организации занимались разработкой способов, которые предупреждали бы использование информационных технологий в преступных целях или поддерживали действия угрожающие международной безопасности, свободы и правил человека.

Парламентариям для разработки законодательства в данной области может быть полезна следующая информация.

### Киберпреступления

Определения того, что такое преступление с использованием Интернета, все еще нет, тем не менее, этот термин обычно употребляется по отношению к преступлениям и злоупотреблениям в сфере информационных технологий, наиболее типичными из которых являются взлом компьютерных сетей и разработка вирусных программ. Несмотря на то, что лишь в последние годы значительно возрос интерес к этой сфере, проблема компьютерной преступности не является новой — она возникла с появлением компьютеров. Новизна состоит лишь в масштабах этой проблемы, поскольку популярность Интернета значительно возросла. Многочисленные преимущества, предлагаемые Интернетом, все больше используются общественностью. В то же время широкое использование Интернета стало толчком для накопления сопутствующих проблем, и, кажется, не проходит и дня, чтобы мы не получили информацию о совершении киберпреступления.

23 ноября 2001 года Советом Европы была утверждена *Конвенция по борьбе с киберпреступлениями*, которая находится сейчас в стадии ратификации и вступает в силу после ратификации пятью государствами, три из которых входят в со-

став Совета Европы (в мае 2002 года Конвенцию уже подписали 29 стран-членов Совета Европы и четыре государства, не входящие в данную организацию). Конвенция базируется на признании необходимости выработки общей политики по борьбе с преступлениями, направленной на защиту общества, в том числе принятие соответствующего законодательства и инициирование международного сотрудничества.

## Безопасность информационных систем

Резкий рост использования информационных систем в разных сферах для достижения различных целей также вызвал обеспокоенность международных организаций возможными угрозами. Это, в свою очередь, привело к тому, что Организация по вопросам экономического сотрудничества и развития разработала в ноябре 1992 года подробные инструкции по вопросам безопасности информационных систем, которые предусматривают:

- ✓ углубить понимание угроз информационным системам и разработать средства борьбы с этими угрозами;
- ✓ создать общую систему с целью предоставления помощи ответственным в общественном и частном секторах за разработку и внедрение согласованных мер, практики и механизмов безопасности информационных систем;
- ✓ оказывать содействие сотрудничеству между общественным и частным сектором в развитии и внедрении таких мер и механизмов;
- ✓ усилить доверие к информационным системам и способу их обеспечения и использования (...);
- ✓ оказывать содействие международному сотрудничеству в достижении безопасности информационных систем.

Во время утверждения этих инструкций Совет Организации по вопросам экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) указал, что инструкции не влияют на суверенные права правительств в сфере национальной безопасности и общественного порядка, которые всегда определяются национальным законодательством

## Компьютеризированные персональные досье

**В декабре 1990 года Генеральная Ассамблея ООН утвердила *Инструкции об использовании компьютеризированных персональных досье*.** Перед этим, в 1980 году, ОЭСР утвердила инструкции в области защиты частного характера персональных данных и международных отношений в этой сфере. В 1981 году Совет Европы утвердил Конвенцию по вопросам защиты граждан в сфере автоматических систем обработки персональных данных (см. блок № 46).

Блок № 46

## Конвенция по вопросам защиты граждан в связи с использованием «Автоматической системы обработки персональных данных»

«Эта конвенция — первый международный документ, защищающий граждан от злоупотреблений, которые могут сопровождать сбор и обработку персональных данных, и направлена на урегулирование международных отношений в этой сфере. Кроме предоставления гарантий в отношении к сбору и обработки персональных данных, она запрещает обработку «деликатных» данных о расе, политических симпатиях, здоровье, сексуальной жизни, уголовных делах и т.п. в случае отсутствия соответствующих законных гарантий. Конвенция также предусматривает право человека знать, что на него заведена база данных, и в случае необходимости эту информацию возможно корректировать. Ограничения прав, предусмотренных конвенцией, возможно лишь при возникновении приоритетных интересов, (например, государства, безопасности, обороны и т.п.). Конвенция также накладывает некоторые ограничения на передачу персональных данных в те страны, где законодательство не обеспечивает соответствующую защиту».

Источник: сайт Совета Европы: <http://conventions.coe.int>

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Законодательство и информационные технологии

- ▷ Убедиться в наличии соответствующего законодательства в сфере информационных технологий, киберпреступлений и, поскольку эти технологии очень быстро развиваются, в обеспечении постоянного пересмотра и обновления этого законодательства.
- ▷ Убедиться в том, что Ваше государство входит в состав соответствующих международных и региональных конвенций, а национальное законодательство и направления политики адаптированы к международным документам.
- ▷ Убедиться в том, что внутреннее законодательство и политика в области использования информационных технологий были разработаны и применялись с учетом важности сохранения прав человека и фундаментальных свобод.
- ▷ В случае необходимости обратиться с парламентским запросом к правительству с целью обсуждения проблемных вопросов и принятия мер для нормализации ситуации.



### **Парламентские средства и ресурсы**

- ▷ Убедиться, что парламентскому комитету или подкомитету поставлена задача постоянно заниматься вопросами информационных технологий и их применения.
- ▷ В случае необходимости принять меры по созданию такого комитета или подкомитета или включению этого вопроса в задачи одного из существующих комитетов.
- ▷ Убедиться в том, что заинтересованная парламентская структура обеспечена ресурсами на максимально возможном уровне и имеет специалистов для выполнения поставленных задач.
- ▷ Предусмотреть, если это целесообразно, создание неформальные парламентских фракций для проведения слушаний на формальном уровне в этой области. Неформальные слушания должны проходить, по возможности, с участием представителей двух палат парламента.



## Международные миротворческие миссии

В существующем международном контексте все больше усилий направляется на разрешение конфликтов с помощью средств, определенных Уставом ООН, частью VI (Мирное решение споров) или частью VII (Реагирование на угрозы миру и акты агрессии). Опираясь на эти положения, ООН разработала несколько концепций и установок (для их определения см. блок № 47), а также процедуру по организации и выполнению таких миссий (см. блок № 48 — о миротворческих операциях ООН и блок № 50 — о подготовке миротворцев ООН). В зависимости от развития ситуации в сфере международной безопасности страны могут привлекаться к участию в таких миссиях.

### Участие в международных миротворческих операциях

Миротворческие операции, операции по поддержанию и установлению мира зависят от участия стран ООН и мандата Совета Безопасности. Все чаще государства посылают свои войска для выполнения задач за границей с целью восстановления мира и стабильности в нестабильных регионах. Важно отметить, что развертывание войск должно проводиться в соответствии с международными правилами и принципами. Наиболее важные из этих принципов определены в главе 5, которая посвящена вопросом национальной безопасности и международным соглашениям.

Для того чтобы сбалансировать отношения между парламентом и правительством, целесообразно привлекать парламент к участию в процессе принятия решений об отправке подразделений вооруженных сил за границу.

#### Блок № 47

#### Миротворческие операции, операции по поддержанию и восстановлению мира: некоторые полезные определения ООН

##### Миротворчество

Миротворчество имеет отношение к использованию дипломатических средств для убеждения сторон конфликта прекратить боевые действия и начать переговоры о мирном урегулировании



конфликта. ООН может развернуть такую операцию в качестве превентивного мероприятия лишь при условии согласия конфликтующих сторон. Миротворчество, таким образом, исключает возможность использования силы против враждующих сторон с целью прекращения боевых действий.

### **Поддержание мира**

С 1948 года ООН провела 54 операции по поддержанию мира, из них 41 операцию Совет Безопасности организовал в последние 12 лет. Сейчас в мире проводится 15 операций по поддержанию мира (ОПМ).

Первоначально операции по поддержанию мира разрабатывались как средство по урегулированию вооруженных конфликтов между государствами и предусматривали развертывание воинских частей из ряда стран под командованием ООН. В настоящее время ОПМ все чаще используются в разрешении межгосударственных конфликтов и гражданских войн. Задача миротворцев ООН (военного персонала, гражданской полиции и целого ряда других гражданских лиц) — удержать враждующие стороны от дальнейшей конфронтации и предоставить им помощь в проведении мирных переговоров.

Это означает внедрение мирных соглашений, контроль за соблюдением договоренности по прекращению огня, создание буферных зон и все чаще — создание политических учреждений, которые работают вместе с правительствами, неправительственными организациями и группами местного населения с целью предоставления помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций, демобилизации бывших военных и интеграции их в гражданское общество, проведении разминирования, организации и проведении выборов, а также в обеспечении самостоятельного развития. Государства ООН предоставляют войска и технику на добровольной основе (ООН не имеет собственных вооруженных сил или гражданской полиции). Наблюдатели за проведением выборов и соблюдением прав человека, а также другие гражданские лица часто работают вместе с персоналом в воинской форме. Сильнейшее «оружие» миротворцев — их беспристрастность, с которой они выполняют свой долг. Однако миротворчество — достаточно опасное дело: с 1948 года более 1650 гражданских лиц и военных, выполнявших задачи под эгидой ООН, погибли.

### **Установление мира**

В случае проведения операции по установлению мира, Совет Безопасности предоставляет полномочия странам ООН употреблять все необходимые средства для достижения целей. Согласие сторон в данном случае не требуется. Такие операции использовались несколько раз. Примером может служить война в Персидском заливе, Сомали, Руанде, Гаити, Боснии и Герцеговине, Албании и Восточном Тиморе. Такие операции не контролируются ООН. Наоборот, они управляются одной страной или группой



стран, такими как Австралия в Восточном Тиморе (1999), НАТО в Боснии и Герцеговине (с 1995) и в Косово (1999), где НАТО возглавляет миссию, а ООН отвечает за создание временной администрации.

Положения Устава ООН по вопросам поддержания мира и безопасности во всем мире используются в качестве основы для ОПМ и установления мира.

### **Построение мира**

Построение мира предусматривает деятельность, направленную на предоставление помощи в создании мира после конфликта. Такие операции имеют очень широкие полномочия, вытекающие из задач по восстановлению инфраструктуры и реконструкции страны.

### **Гуманитарные миссии**

Эти миссии предусматривают оказание гуманитарной помощи в случае войны, голода и естественных катастроф — наводнений, ураганов и землетрясений. Многие структуры — правительства, неправительственные организации, агентства ООН — стараются немедленно реагировать на чрезвычайные ситуации, при которых иногда требуется материально-техническая помощь вооруженных подразделений как единственный путь выполнения программ по предоставлению помощи.

*Источник: сайт ООН: <http://www.un.org>*

Можно заметить, что в интересах правительства и граждан привлечь парламент к процессу отправки воинских подразделений, поскольку парламентские обсуждения и голосование обеспечат легитимность миссии и повысят общественную поддержку.

## **Участие парламента в процессе принятия решения об отправке войск за границу**

Хотя отправка войск за границу становится все более важным вопросом в контексте новых угроз и международных кризисных ситуаций, роль парламента в некоторых государствах ограничена, а в других — вовсе отсутствует, когда дело касается участия в миротворческих миссиях. Это может и должно быть изменено с целью обеспечения демократического контроля над сферой безопасности.

В этой связи можно выделить три ситуации, и в каждой из них роль парламента и его прямое участие могут быть улучшены, учитывая необходимость соответствующего руководства.

### **Предварительное или постфактум утверждение парламентом (сильная роль)**

Если необходима предварительная договоренность, то вооруженные силы не могут быть отправлены за границу без утверждения решения парламентом. Существуют некоторые различия между случаем, когда парламент имеет полномо-

чия обсудить этот вопрос и вынести его на голосование (США), и случаем, когда обязательным является принятие специального закона, определяющего причину и полномочия такой миссии (Швеция). Оба случая требуют демократической легитимности гуманитарного вмешательства и проведения миротворческих миссий. В делах обороны время является определяющим фактором, а парламентская процедура иногда затягивается, поэтому не всегда легко соблюдать критерий предварительного утверждения. Вот почему в большинстве случаев парламент привлекается постфактум к решению вопроса о развертывании воинских подразделений за границей. Например, согласно «Резолюции о военной мощи» США, конгресс должен согласиться постфактум в течение 92 дней со всеми случаями использования войск за границей. Это относится к случаям, когда войска уже переброшены за границу до утверждения решения парламентом. Напротив, в Нидерландах статья 100 конституции призывает к предварительному сотрудничеству между парламентом и правительством при необходимости отправки войск за границу, предусматривая предоставление парламенту заранее всей необходимой информации о развертывании или расположении подразделений вооруженных сил для установления мира или содействия международному праву и порядку; это также касается операций по предоставлению гуманитарной помощи в случае возникновения вооруженного конфликта.

### **Ограниченная роль парламентов в обсуждении вопроса отправки воинских подразделений за границу (ограниченная роль)**

Конституция или законодательство ограничивают роль парламента. Парламенту разрешается обсуждать вопрос отправки воинских подразделений за границу в каждом конкретном случае, но не разрешается вносить изменения в решения, принятые исполнительной властью. Кроме того, парламент не имеет права голосовать по указанному вопросу. В этом случае правительство лишь информирует парламент о факте принятия решения. Хотя парламент не имеет права голосовать по этому вопросу, проведение обсуждений как таковое повышает легитимность процесса отправки войск за границу.

В тех случаях, когда полномочия парламента ограничены, последний может официально не присоединяться к процедуре отправки войск за границу. Однако обычная практика может предписывать парламенту и правительству необходимость парламентских дебатов и даже голосования по данному вопросу.

### **Парламенты, лишённые полномочий участия в процессе принятия решения (отсутствие роли)**

Парламент не имеет права даже обсуждать вопрос отправки войск за границу, и его согласие вообще не нужно. Отправка войск в таком случае считается вопросом внешней политики, поэтому право принимать решение полностью принадлежит органам исполнительной власти. Тот факт, что парламент не участвует в процессе принятия решения, значительно ограничивает его способность осуществлять контроль над проведением миротворческих операций.

## Другие средства, доступные парламенту

Даже в том случае, если парламент исключен из процесса принятия решения или играет лишь незначительную роль, он может опосредованно оказывать давление на по крайней мере четырьмя способами:

- ✓ Парламент может заставить исполнительную власть дать ему объяснения о решении, касающемся отправки войск за границу. Тем не менее, если парламент не полностью проинформирован о международных соглашениях, подписанных правительством, он не может поставить под сомнение решение правительства.
- ✓ Парламент может сделать запрос исполнительной власти, когда ему подаются на рассмотрение изменения в бюджете. В случае незапланированных и неожиданных миротворческих миссий парламент может утвердить выделение дополнительных средств, которые не были включены в существующий бюджет. Таким образом, парламент имеет возможность выразить свое мнение через власть денег (например, во Франции).
- ✓ Вмешательство парламента не только важно в деле обсуждения и голосования по поводу отправки войск за границу. Во время проведения миротворческой миссии парламентарии могут ставить вопросы или использовать другие средства для получения информации от правительства относительно миссии. Наряду с этим парламентарии имеют возможность посещать воинские подразделения за границей (см. главу 17).
- ✓ Учитывая подотчетность, парламент может после выполнения миссии провести парламентское расследование и потребовать от правительства представить оценку миссии мира.

### Блок № 48

#### Процесс поэтапного разворачивания миротворческих операций под эгидой ООН

ООН не имеет собственных вооруженных сил. Каждая операция по поддержанию мира должна быть спланирована с учетом требований конкретной ситуации, и каждый раз, когда Совет Безопасности призывает организовать проведение новой операции, она должна быть разработана «без сучка, без задоринки».

Совет Безопасности, который состоит из представителей 15 стран, дает разрешение на развертывание миротворческой операции и определяет ее полномочия. Такие решения предусматривают, по крайней мере, девять голосов «за» и возможность наложения вето одним из постоянных членов Совета Безопасности ООН (Китай, Франция, Российская Федерация, Великобритания и США). Генеральный секретарь предоставляет рекомендации относительно начала и проведения операции, а также докладывает о состоянии дел. Департамент миротворческих операций несет ответственность за ежедневное руководство, предоставление указаний и тыловое обеспечение миротворческих операций под эгидой ООН во всем мире.



Генеральный секретарь выбирает командующего контингентом и обращается к странам ООН с просьбой о предоставлении войск, гражданской полиции и другого личного состава. Поставки, техника, транспорт и материально-техническое обеспечение также возлагается на страны-члены ООН или на частные фирмы по контракту. Гражданский технический состав включает лиц, работающих в системе ООН, направленных странами-членами, а также отдельных лиц, набранных из любых стран или из числа местного населения для выполнения специальной работы.

Требуемое время на переброску войск различно для каждой операции и зависит, главным образом от воли стран-участниц выделить войска для конкретной операции. Своевременное получение финансовых ресурсов и средств воздушного транспортирования также влияет на скорость развертывания миссии. Например, в 1973 году состав Чрезвычайных сил ООН второго эшелона (UNEF II) был переброшен на Ближний Восток в течение 24 часов. Тем не менее, для некоторых миссий со слишком сложным мандатом или трудностями в материально-техническом обеспечении, а также в случае особого риска, могут потребоваться месяцы для сбора и переброски всех необходимых компонентов.

Источник: сайт ООН: <http://www.un.org>

#### Блок № 49

### Правила применения силы/оружия в процессе работы миротворческих миссий

Когда парламент дает разрешение на отправку подразделений за границу, он также может определить уровень использования силы для этих подразделений и условия, при которых она используется; другими словами, он может определять правила ведения боевых действий.

Под правилами ведения боевых действий мы понимаем лимит использования силы в рамках определенной операции. Он должен определяться отдельно для каждого случая и ограничивать по возможности максимальный уровень использования силы, однако одновременно разрешать солдатам необходимую для самозащиты свободу действий. Фундаментальной посылкой для самозащиты должно быть ее постоянное действие. Правила применения самозащиты являются фактором поддержки солдата, наряду с оперативными и политическими требованиями. Они должны учитывать оперативные и политические требования, а также международные правила, в частности резолюции Совета Безопасности ООН.

Правила ведения боевых действий должны включать в себя критерии, которые четко определяют меру использования силы, необходимой для ограничения или прекращения конфронтации. Определение этих правил в отношении к дозированному использованию силы для ответа на насилие разного уровня дает воз-



возможность, используя силу, уменьшить количество невинных жертв. В этом случае правила боевых действий предусматривают следующие уровни использования силы (от минимального до максимального):

- лишь для самозащиты войск;
- для самозащиты войск и защиты гражданского населения;
- для самозащиты войск, защиты гражданского населения и избранных объектов (то есть больниц, мостов и т.п.);
- для использования всех необходимых сил и средств для достижения поставленных задач.

В то же время правила боевых действий должны включать информацию об использовании определенного оружия для проведения специфических операций — от безоружной операции до операции с использованием тяжелого вооружения, включая боевые корабли, самолеты и ракетные установки.

## **Подготовка военнослужащих для выполнения задач в рамках миротворческих миссий**

Участие в миротворческой операции — это особое задание для военного подразделения, которое требует, кроме стандартной, дополнительной подготовки и инструктажа.

На оперативном уровне войскам могут понадобиться, например, специальные знания по разминированию, ведению переговоров (включая посреднические навыки или знание местного языка), знание местных обычаев и традиций, четкое понимание гуманитарных законов, а также исчерпывающие знания правил ведения боевых действий в рамках определенной операции. Относительно последнего вопроса стоит подчеркнуть, что в мирных операциях использование силы обычно очень ограничено, а в некоторых случаях вооруженные силы не имеют с собой никакого оружия.

На уровне планирования также существует потребность в специальной подготовке, поскольку подразделения вооруженных сил, которые привлекаются к выполнению миротворческих миссий, очень часто разворачиваются достаточно далеко от своей страны — в местах, которые раньше не считались возможными для разворачивания. При этих обстоятельствах транспортировка и снабжение войск становится особенно трудной задачей, а в некоторых случаях значительно превышает материальные возможности некоторых стран.

Наконец, на командном и тыловом уровнях также требуется дополнительное обучение и подготовка. С точки зрения того, что войска многих стран могут действовать в общем районе под объединенным командованием, традиционный порядок подчинения приводит к изменению структуры руководящего органа. Координация между разными вооруженными силами и организациями, как, например, Международная ассоциация Красного Креста приобретает все большее значение.

Во время миротворческих миссий ООН командование войсками ограничивается не только резолюциями Совета Безопасности, но и положениями Правил применения силы/оружия, оперативными правилами ООН и Кодексом поведения ООН, а также всеми административными нормами относительно многонациональных сил ООН.

## Блок № 50

### Подготовка миротворцев ООН

Управление по подготовке миротворцев, созданное в Департаменте миротворческих операций Секретариата ООН, осуществляет руководство, предоставляет помощь и информацию относительно подготовки миротворческого персонала странам-членам ООН. Это подразделение разрабатывает тренировочные модули и другие материалы, предназначенные для распространения накопленных в течение многих лет миротворческого опыта, знаний и стандартных оперативных процедур. Подразделение сотрудничает с военными колледжами, национальными и региональными военными институтами во многих странах и с миротворческими миссиями. Команда ООН по оказанию помощи в тренировках и специальные курсы организованы с целью оказания помощи странам-членам ООН в разработке и выполнении миротворческих тренировочных программ. Кодекс и различные уставы и наставления разработаны с целью оказания помощи для достижения единообразия в основных стандартах.

Источник: сайт ООН: <http://www.un.org>

## Критерии для отправки войск с международными гуманитарными миссиями

Парламент и правительство разрабатывают критерии отправки войск за границу. Применение четко определенных критериев повышает открытость процесса принятия решений, тем самым укрепляя общественную поддержку миротворческих операций. Существует две категории критериев. Первая категория связана с политическим обоснованием и видами операций. Вторая сосредоточена на самой миссии, ее мандате, командно-штабной структуре, продолжительности, видах и родах привлеченных войск.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Общие критерии, относящиеся к содержанию и видам миротворческих миссий

- ▷ Убедитесь в том, что парламент или компетентный комитет контролирует следующие аспекты:
  - международные обязательства государства;
  - целесообразность направления/приема войск как части миротворческой миссии;





- логическое обоснование или причины для любого случая интервенции (например, широкомасштабное нарушение прав человека в соответствующей стране);
- установление основных задач для региональных или мировых миротворческих миссий;
- основные правила применения силы/оружия для военнослужащих в составе региональных или мировых миротворческих миссий;
- пропорциональное применение военной силы;
- эффективность процесса принятия политических решений;
- ограничение полномочий государства;
- общественная поддержка или осуждение самого принципа привлечения страны к миротворческой миссии;
- процедуры оценки и любые принципы с учетом возможных текущих вопросов;
- необходимость получения парламентом полной информации после завершения миссии с целью полного анализа ее результатов.

#### **Специфические критерии для определенной миротворческой миссии**

- ▷ Убедитесь в том, что парламент или компетентный комитет контролирует следующие моменты:
  - определение масштаба и полномочий миротворческой миссии;
  - виды привлеченных воинских подразделений;
  - военные последствия миссии;
  - пригодность и доступность воинских подразделений и техники;
  - потенциальные угрозы для военного персонала;
  - ожидаемая продолжительность операции и критерии для ее приостановления в случае необходимости;
  - бюджетные вопросы;
  - реакция общества.

#### **Применение парламентских процедур относительно миротворческих миссий**

- ▷ Убедитесь в том, что в случае необходимости парламент имеет возможности:
  - проводить общественные слушания по вопросам миротворческих миссий;
  - проводить опрос с целью дальнейшего проведения миротворческой миссии;



— следить за тем, чтобы любой персонал, привлеченный к миротворческой миссии, подозреваемый в нарушении прав человека, привлекался к ответственности.

- ▷ Следует отметить, что не допустимы никакие сомнения по поводу осуществления процедур, касающихся парламентских слушаний относительно текущих миротворческих миссий.

## Раздел VI

# Финансовые ресурсы: установление эффективного бюджетного контроля в сфере безопасности

## Безопасность и власть денег

### Парламент и процесс формирования бюджета в сфере безопасности

Во всем мире в соответствии с законодательством парламентам принадлежит ключевая роль в утверждении и контроле установленного бюджета в сфере безопасности, хотя степень политического стимулирования и возможность играть эту роль может варьироваться в зависимости от страны. Однако на практике довольно часто парламенты не имеют достаточных возможностей для того, чтобы осуществлять влияние, а их действия могут в дальнейшем усложняться секретностью и недоступностью определенных ассигнований в сфере безопасности. Давно установившаяся традиция доминирования исполнительной власти в сфере безопасности часто сдерживает парламент, который фактически оставляет все инициативы, касающиеся формирования бюджета в сфере безопасности, в руках представителей исполнительной власти и вооруженных сил.

Таким образом, парламентарии не должны недооценивать силу и роль национального бюджета как инструмента контроля и реформирования сферы безопасности в соответствии с потребностями общества. «Власть денег» может и должна применяться для того, чтобы обеспечить по возможности лучшее использование ассигнований тем способом, который предусматривает отчет перед широкой общественностью.

#### Блок № 51

#### Бюджет: ключевой элемент осуществления демократического руководства

«Национальный бюджет — это не только технический инструмент, который отображает соотношение доходов и предполагаемых затрат. Это важнейшее политическое заявление, сделанное исполнительной властью на будущий год. Он отражает фундаментальные ценности, определяя направления национальной политики, и очерчивает взгляды правительства относительно социально-экономического состояния страны. Он является провозглашением целей правительства в сфере финансов и экономики, а также отображением социальных и экономических приоритетов. (...) В дальнейшем бюджет предоставляет возможность оценить будущие намерения правительства и его прошлые достижения, а также эффективность деятельности».



«Бюджет является важнейшим документом в обеспечении открытости, подотчетности, полноты и эффективности управления. Предоставление детального описания будущих затрат дает возможность парламенту и широкой общественности понять, «куда идут деньги», что, в конце концов, увеличивает открытость. К тому же бюджет должен быть утвержден парламентом, прежде чем правительство начнет тратить деньги или получать доходы, что, в свою очередь, делает министров подотчетными парламенту и его комитетам».

«Открытость и подотчетность должны быть конституционными требованиями, особенно когда это касается процесса формирования национального бюджета. Вместе с открытостью всего процесса формирования бюджета подотчетность является сердцевиной демократии».

*Источник: Общий отчет по результатам семинара МС по вопросам роли парламента в процессе формирования бюджета, Найроби, май 2000 г.*

Фактически парламент может уделять внимание вопросам безопасности и сектору безопасности во время основных четырех фаз (этапов) типичного цикла формирования бюджета.

**Подготовительная фаза:** в ее ходе исполнительная власть предлагает размеры ассигнований на различные нужды, в то же время парламент и его члены имеют возможность вмешиваться в этот процесс с помощью разнообразных официальных и неофициальных механизмов.

**Утверждение бюджета:** на этом этапе парламент должен иметь возможность изучить и выявить общественные интересы, а также соответствие их запрашиваемым ассигнованиям и может, при определенных обстоятельствах, увеличить ассигнования, выделенные для сектора безопасности.

**Исполнение бюджета или использование выделенных средств:** на этом этапе парламент контролирует расходы правительства, а также стремится обеспечить открытость и подотчетность (см. связанный с данной проблемой раздел ниже). В случае возникновения дополнительных бюджетных потребностей, парламент осуществляет их контроль и тщательный анализ, чтобы не допустить перерасход.

**Аудит или проверка:** на этом этапе парламент тщательно контролирует использование правительством бюджетных средств, и, как будет видно из следующей главы, может опираться на количественные показатели и данные относительно состояния выполнения бюджета, делая выводы на будущее. Кроме того, парламент периодически анализирует весь бюджет и процесс аудита с целью обеспечения подотчетности, эффективности и точности использования средств.

## Блок № 52

### Почему парламент должен принимать активное участие в разработке бюджета?

Для внесения альтернативных предложений представители оппозиции могут воспользоваться процедурой обсуждения во время формирования бюджета.



Большинство, голосующее за принятие бюджета, то есть за предоставление ему статуса закона, высказывает этим свое доверие исполнительной власти, подчеркивая, что именно доверие и связь между заявлением и реализацией политики является решающим фактором избрания большинства.

Контроль над выполнением бюджета является одним из важнейших путей влияния на политику правительства.

После подписания акта проверки бюджета парламент снимает ответственность с органов исполнительной власти, тем самым заканчивая бюджетный цикл.

*Источник: Выдержка из общего отчета семинара МС на тему «Парламент и процесс разработки бюджета», Бамако, Мали, ноябрь 2001 г.*

## Расходы на оборону

В следующем блоке отображены средства, которые расходуются на оборонные цели в разных регионах и странах мира. Затраты на оборону уменьшились в результате окончания холодной войны, что является свидетельством того, что многие страны получают прибыли из так называемых мирных дивидендов. Однако некоторые страны в Азии и Африке на протяжении этого периода увеличили уровень затрат на оборону.

### Блок № 53

## Процентное соотношение затрат на оборону и ВВП в разных регионах мира и в некоторых странах

	1985	2000	2001
<b>НАТО</b>	<b>4,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>
США	6,5	3,0	3,2
Великобритания	5,2	2,4	2,5
Франция	4,0	2,6	2,6
Германия	3,2	1,6	1,5
<b>Страны Европы (не члены НАТО)</b>	<b>4,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>
СССР/Россия	16,1	5,0	4,3
<b>Ближний Восток и Северная Африка</b>	<b>11,9</b>	<b>6,7</b>	<b>7,2</b>
<b>Центральная и Южная Азия</b>	<b>4,3</b>	<b>5,2</b>	<b>3,8</b>
<b>Восточная Азия и Австралия</b>	<b>6,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>
Япония	1,0	1,0	1,0
<b>Карибский бассейн и Латинская Америка</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>
<b>Африка на юг от Сахары</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>
Эритрея	—	30,0	2,9
<b>Средний показатель</b>	<b>6,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>

*Источник: Военный баланс 2002—2003 гг., МИСИ, Лондон.*

## Эффективность формирования бюджета в секторе безопасности

Отчетность и открытость являются неотъемлемыми условиями формирования эффективного бюджета. Лучшим способом реализации отчетности является обеспечение открытости формирования бюджета. Достаточная отчетность и открытость связаны с принципами эффективного формирования бюджета.

**Предварительные полномочия** — парламент должен уполномочить исполнительную власть расходовать средства.

**Единство** — все расходы и доходы должны подаваться парламенту в едином общем бюджетном документе.

**Периодичность** — представители исполнительной власти должны придерживаться графика ежегодного представления бюджета на рассмотрение парламента. Периодичность также касается необходимости указания временного отрезка, в течение которого денежные средства будут израсходованы.

**Конкретность** — индекс и описание каждой статьи расходов должны давать четкое представление о том, куда правительство собирается израсходовать средства. То есть описание статей бюджета должно быть четким, а фонды, связанные со статьями бюджета, не слишком большими.

**Законность** — все расходы и деятельность должны быть в границах закона.

**Доступность структуры** — представители исполнительной власти должны ознакомить парламент с планом предполагаемых расходов в приемлемой и понятной для широкой аудитории форме.

**Всеобъемлемость** — государственный бюджет, касающийся различных аспектов сектора безопасности, должен включать в себя все и быть завершенным. Все расходы должны быть просчитаны, включая бюджет всех служб безопасности, то есть бюджет вооруженных сил, других воинских формирований, полиции и разведки, а также частных военных организаций, нанимаемых представителями исполнительной власти.

**Гласность** — каждый гражданин (лично или в составе организации) должен иметь возможность делать или даже высказывать собственные суждения о бюджете. Это требует того, чтобы все документы, касающиеся бюджета, были понятными для среднего гражданина, а также общедоступными для ознакомления с ними в любом месте страны (например, с помощью предоставления копий в местные библиотеки).

**Согласованность** — должна быть установлена четкая связь между бюджетной политикой, планированием, наполнением бюджета и расходованием средств.

**Средства и результаты** — пояснения к бюджету должны обеспечивать его понимание с учетом следующих параметров: а) источники выделения средств; б) цели, которых необходимо достичь; в) видимые результаты планов. Гибкий бюджет должен позволять вносить изменения в указанные параметры.

Указанные принципы можно считать качественными критериями для современной разработки соответствующего бюджета. Там, где парламентарии не имеют достаточной информации о секторе безопасности, они не в состоянии своевременно поднимать социально-экономические вопросы и вопросы развития в течение всего бюджетного цикла.

## Условия разработки необходимого бюджета для сектора безопасности

Существуют различные элементы разработки необходимого бюджета, которые обеспечивают парламентский контроль над бюджетом сектора безопасности. Среди них важнейшими являются следующие: четкая конституционно-законодательная основа, ценность денег, бюджетная дисциплина, своевременность и сотрудничество с представителями гражданского общества.

### Четкая конституционно-законодательная основа

Право парламентариев контролировать сферу безопасности должно быть четко определено в Конституции и дополнительных законах. Кроме того, парламент может вводить в действие законы, которые определяют полномочия по получению информации от правительства, и эти полномочия должны выполняться в соответствии с указанными законами. Контроль парламентом сектора безопасности посредством бюджета в дальнейшем должен прочно войти в политические традиции парламента, что требует значительных усилий.

### Ценность денег

В бюджетном процессе должны использоваться два основных правила, касающихся ценности денег:

- ✓ Действенность: достижение политических целей («делать все правильно»).
- ✓ Эффективность: достижение политических целей с минимальными затратами («делать все правильно с учетом затрат, то есть экономно»).

#### Блок № 54

### Система планирования, программирования и формирования бюджета (СППФБ)

«(...) Система планирования, программирования и формирования бюджета была впервые использована Соединенными Штатами [в начале 1960-х годов] для разработки оборонного бюджета [сегодня используется во многих других странах]. (...) Типичный цикл СППФБ состоит из начальной фазы планирования, во время которой анализируются как условия безопасности, так и национальные интересы с целью определения задач, состава и структуры вооруженных сил. С учетом этих требований разрабатывается программа. Программа, имеющая форму бизнес-плана, определяет конкретные цели, которых необходимо достичь, и является решающим соединительным элементом во время всего цикла, поскольку она направлена на сбалансирование определенных целей и финансовых возможностей. В этом смысле СППФБ отличается от практики выделения средств на заявленные потребности и направлена на разработку планов и программ в соответствии с имеющимися и прогнозируемыми финансовыми ограничениями. Итак, важно, чтобы программы разрабатывались на приоритетной основе, то есть с учетом тех областей, где возникает насущная





необходимость. Для определения приоритетности может использоваться система оценки риска, с помощью которой прогнозируются возможные последствия в случае недостижения целей. Цикл завершается анализом состояния выполнения, который дает возможность министерству в частности и обществу в целом определить степень достижения целей по состоянию на конец года. Таким образом возможно достижение эффективного распределения ресурсов...». *Источник: Кейт Старки и Эндри ван Мэни. Открытость военного бюджета в Интернете // Информация и безопасность, 2000, т. 5, с. 4.*

В соответствии с современной теорией бюджета для того, чтобы оценить эффективность использования средств оборонного бюджета, затраты должны быть соотнесены с программой и целями (см. блок № 54), то есть затраты должны соответствовать направлениям политики и ее целям (например, задачам в мирное время, таким как образование и т.п.). Также необходимо объединить все затраты в функциональные группы. Более того, парламент должен иметь возможность оценить уровень эффективности использования средств при помощи аудиторов (см. следующую главу). Это предполагает, что правительство предоставляет парламенту окончательный, а не предварительный бюджет. Использование систематических программ для разработки бюджета, таких как СППФБ, возможно лишь при условии, что силовые структуры обеспечивают открытость своих планов в той степени, которая отвечает требованиям конфиденциальности.

## Бюджетная дисциплина

Бюджетная дисциплина необходима для ощущения уверенности в том, что правительство, предоставившее бюджет на утверждение парламенту, придерживалось при его разработке требований законодательства. Парламенты должны учитывать следующие элементы бюджетной дисциплины:

- ✓ соотношение между военным бюджетом (исходя из расчета расходов) и динамичным ростом цен;
- ✓ использование норм для контроля и определение ограничений относительно недо- и перерасходов;
- ✓ принятие мер в ходе выполнения бюджета с целью предотвращения недо- и перерасходов;
- ✓ в случае недо- или перерасхода военного бюджета, информировать об этом министра финансов и правительство;
- ✓ правила компенсации чрезмерных расходов оборонного бюджета: компенсация перерасхода на потребности обороны за счет самого оборонного бюджета или за счет других статей государственного бюджета.

## Соблюдение сроков и периодичность

Достижение наибольшей эффективности разработки и использования бюджета сектора безопасности требует достаточного времени для проверки и оценки предложений перед вынесением его на голосование. Для проведения тщательного анализа всего оборонного бюджета парламентариям необходимо от 45 суток до трех месяцев.

Предоставление точной, полной и своевременной информации о бюджетной политике в сфере безопасности важно по следующим причинам:

- ✓ эта информация необходима для дальнейшего информирования общественности и обсуждения;
- ✓ она помогает определению слабых мест, потребности в реформах и поиске компромиссов между расходами на сферу безопасности и другими затратами правительства;
- ✓ открытое управление бюджетом в сфере безопасности улучшает его подотчетность перед парламентом и общественностью, а также усиливает доверие общественности к правительству.

## Взаимоотношения с представителями гражданского общества

Парламент может привлекать гражданских экспертов к планированию бюджета, а также к финансовой оценке и контролю этого процесса; это может быть особенно полезно в тот период, когда начинается разработка бюджета в области безопасности, что не всегда является простым и легким делом. Открытость процесса разработки бюджета должна базироваться, наряду с другими параметрами, на свободе законодательной информации.

## Подготовка и компетентность

Наконец, многие парламенты требуют более широкой компетенции как самих парламентариев, так и их помощников, что предусматривает соответствующую подготовку лиц, которые занимаются именно вопросами бюджета. С этой целью для содействия демократическому управлению и эффективному функционированию парламентов МС проводит региональные и местные семинары, предназначенные для парламентариев и их помощников (см. [www.ipu.org](http://www.ipu.org)), а также планирует подготовить подобную этому серию справочников.

### Блок № 55

## Основные компоненты оборонного бюджета: оборонный бюджет Испании на 2002 год

### Товары и услуги

- Продукты питания
- Содержание инфраструктуры
- Топливо
- Коммунальные услуги: электроэнергия, вода, телефон и т.п.
- Обмундирование
- Денежное довольствие
- Транспорт
- Подготовка
- Медицинское обслуживание
- Другие затраты, связанные с деятельностью в сфере обороны

### Другие финансовые затраты

- Текущие перерасчеты средств
  - Международные организации
  - Автономные структуры
  - Другие перерасчеты



#### Капитальные инвестиции

- Модернизация вооруженных сил
- Обслуживание вооружения и техники
- Исследования и разработки
- Другие инвестиции

#### Капитальные перечисления

Финансы

*Источник: Оборонный бюджет Испании на 2002 год,  
Министерство обороны Испании*

## Открытость и подотчетность бюджета в секторе безопасности

### Открытость и секретность

Открытость при принятии решений является неотъемлемым условием того, что результаты этих решений будут отвечать интересам общества и политическим целям. Открытость процесса разработки и использования военного бюджета позволит парламентариям более эффективно осуществлять контроль, что будет содействовать укреплению доверия общества к сфере безопасности. Отсутствие открытости в сфере оборонного бюджета часто связано с устаревшими средствами его разработки и недостаточной определенностью целей безопасности. Это также связано с узкой компетентностью специалистов национальных аудиторских организаций, слабостью конституционных положений о предоставлении информации для общественной проверки правильности решений, а также с бюрократическим предпочтением конфиденциальности в отчетности. Аудиторские организации и представители законодательной власти должны определять эти слабые места и уделять им больше внимания (см. следующую главу).

#### Блок № 56

### Основные препятствия для прозрачности бюджета в сфере безопасности

«Отсутствие прозрачности и ответственности может вызвать особые проблемы там, где выборные должностные лица исполнительной власти принимают решения о политике и ресурсах в области безопасности. Ключевые должностные лица из министерства финансов, а также из других структур исполнительной власти очень часто исключаются из процесса принятия решения или их решения не принимаются во внимание. Парламентские структуры, даже имеющие полномочия осуществлять контроль в соответствии с Конституцией, а также СМИ и гражданское общество на практике обычно держат в неведении».

«Все расходы для различных служб безопасности — на личный состав, оперативную деятельность и оснащение — должны быть включены в их бюджеты. В этих бюджетах также должно быть определено, за счет чего финансируется определенная статья. Однако военный бюджет большинства стран не отвечает ни одному из



требований. Внутренняя структура бюджета остается непрозрачной, а общая сумма затрат, которая может включать средства других министерств, — нечеткой. В тех странах, где развита внебюджетная деятельность, сами правительства часто не имеют точной информации. Поэтому основной механизм ответственности и подотчетности — сравнение планов и фактического выполнения бюджета — не может быть использован. Официальным лицам в министерстве обороны и других ведомствах исполнительной власти необходимо иметь специальные технические знания в области оборонной политики, бюджета и оборонных заказов. Решение проблем в сфере бюджета — это всегда по большому счету политическая задача, которая требует изменений в гражданско-военных отношениях в рамках долгосрочных планов».

*Источник: Доклад по гуманитарному развитию, 2000, с. 89, 91.*

### **Контролируемые и неконтролируемые затраты, связанные с безопасностью и обороной**

Чтобы контролировать сектор безопасности и иметь доступ к денежным расходам на службы безопасности и другие правительственные области, парламенту необходимо иметь доступ к соответствующим бюджетным документам с целью обеспечения финансовой беспристрастности в расходах. Предоставление парламенту лишь общих сумм нарушает принцип конкретности, один из принципов правильного бюджетного процесса (см. выше). В случае недостатка информации парламент не имеет возможности выполнять свой конституционный долг — осуществлять надзор и контроль над разработкой и использованием оборонного бюджета.

Парламент должен иметь доступ ко всем документам, связанным с военным бюджетом. В некоторых странах (например, Дании и Люксембурге) парламенту предоставляется информация о каждой статье расходов бюджета, что является наиболее детализированным уровнем. В других странах (таких, как Франция, Греция и Польша) комитет по вопросам обороны — это единственная структура парламента, которой предоставляется информация о расходах на оборону. Для правильного управления необходима гарантия, что или комитет (в случае необходимости, за закрытой дверью), или парламент должны иметь доступ к бюджетным документам. Эта же процедура должна применяться и к другим структурам, которые отвечают за безопасность государства, особенно — к разведывательным службам.

Классификация бюджета секретных служб должна соответствовать законодательству, и в частности закону о свободе информации (см. блок № 57).

В ходе обсуждения и голосования с целью утверждения бюджета в сфере безопасности свобода парламента ограничена обязательными расходами (например, контрактами о закупке вооружений, подписанными в прошлые годы) и социальными программами (например, пенсии и лечение военных). Эти ассигнования могут быть изменены лишь в рамках долгосрочных планов.

#### **Блок № 57**

### **Три уровня секретности информации при классификации оборонного бюджета**

Парламентарии должны убедиться в наличии баланса между необходимостью секретности информации (при особых обстоя-



тельствах) о выделении средств на оборонный бюджет и подотчетностью (ответственностью). Одним из путей достижения этого может быть распределение бюджетных расходов в соответствии со следующими уровнями секретности:

- общий военный бюджет, представляемый на рассмотрение парламента;
- информация для ограниченного пользования о капитальных и оперативных затратах, которая может быть проверена подкомитетом по вопросам оборонного бюджета и военных затрат;
- затраты, которые имеют высшей гриф секретности и могут быть проверены представительной группой членов комитета аудиторов. Эта группа должна иметь доступ к секретной информации в соответствии с установленным механизмом, утвержденным законом о государственной тайне.

*Источник: Равиндер Пал Сингх. Процесс принятия решения по закупкам вооружений. Оксфорд, 1998, т. 1.*

## Открытость против нецелевого использования общественных средств и коррупции

Парламенты играют ключевую роль в обеспечении того, чтобы правительства использовали общественные фонды по назначению. Практика свидетельствует, что такие нарушения чаще всего имеют место по отношению к бюджетным средствам, выделенным на нужды сектора безопасности, принимая во внимание его специфическую природу — сложные технические вопросы и требования безопасности на стратегическом уровне.

Открытость и подотчетность в сфере оборонительного бюджета есть *sine qua non* эффективного парламентского контроля над сектором безопасности. Открытость является предпосылкой подотчетности, которая, в свою очередь, служит основой надлежащего управления. Таким образом, эти две концепции занимают ключевое место во всем бюджетном цикле.

*«Если общий недостаток подотчетности и открытости военного бюджета может (...) вызвать беспокойство относительно размера, сил и средств, а также намерений вооруженных сил, то большая открытость привлекает внимание к военным затратам и уменьшает возможность возникновения неуверенности и недоразумений, которые могли бы привести к возникновению конфликта».*

Источник: Пол Джордж. Военные расходы в 1990-х годах: бюджет и проблемы фискальной политики в развивающихся странах, 2002.

Всем известно, что чрезмерные расходы на военные нужды приводят к перераспределению средств, которые могли быть использованы на ликвидацию бедности и социальное развитие. Народные избранники должны получить информацию, как исполнительная власть планирует обеспечить безопасность общества, поскольку это финансируется за счет налогоплательщиков. Нецелевое использование средств в развивающихся странах особенно опасно. Правительство, имея целью достижение надлежащего уровня руководства, также может принимать во внимание общественное мнение во время разработки вопросов сектора безопасности.

Парламент должен убедиться в том, что в оборонном бюджете сбалансированы экономическое развитие и потребности безопасности. Существует много факторов, которые могут мешать эффективному парламентскому бюджетному контролю сферы безопасности. Эти факторы представлены в следующем блоке.

#### Блок № 58

### Основные проблемы, которые препятствуют эффективному контролю над использованием бюджета в сфере безопасности

- ▷ **Отсутствие конституционной базы.** Существуют проблемы, возникающие из-за отсутствия четкой конституционной базы, которая предоставляет парламентариям полномочия осуществлять контроль над деятельностью сектора безопасности.
- ▷ **Отсутствие информации.** Отсутствие законодательного закрепления свободы информации, связанное с неполноценностью конституционной базы, способствует разглашению секретной информации. Таким образом, несовершенство и нечеткость законодательной базы может отрицательно сказаться на усилиях парламента осуществлять надзор и контроль. Как результат — общественность и парламент лишены права требовать от исполнительной власти ответственности перед ними, хотя это право является неотъемлемым в демократической системе.
- ▷ **Внебюджетная деятельность и источники дохода в секторе безопасности.** Точные источники и размеры внебюджетных доходов сектора безопасности для проведения специальной деятельности (в особенности коммерческой деятельности военных компаний или снабженческих служб) не всегда известны парламенту или даже официальным лицам министерства обороны. Данная деятельность должна быть подотчетна парламенту точно так же, как и другие пути финансирования сектора безопасности.
- ▷ **Утаивание военных расходов.** Расходы сектора безопасности на пенсии, инфраструктуру, транспорт и т.д. часто находятся в бюджетах других министерств/секторов, таких как министерство социального обеспечения, железнодорожного транспорта и т.д. Такая практика искажает оборонный бюджет и не дает парламенту и общественности оценивать реальные оборонные расходы.
- ▷ **Слабость СМИ.** Многие страны имеют слабые средства массовой информации (имеется в виду недостаток компетентности и ресурсов), которые не могут надлежащим образом следить за событиями в секторе безопасности и в парламенте, в результате чего общественность лишена возможности получать оперативную информацию о деятельности своих избранников и сектора безопасности.
- ▷ **Недостаток времени для серьезной проверки.** Как отмечалось выше, недостаток времени на проверку оборонного бюджета может отрицательно сказаться на эффективности парламентского контроля.



- ▷ **Недостатки инфраструктуры, компетенции и персонала.** Многим парламентам не хватает этих факторов, чтобы отвечать всем требованиям, необходимым для обеспечения ответственности исполнительной власти перед людьми, которым она должна служить.

## Бюджетный контроль в странах, которые проходят процесс демократизации

Демократическая волна, которая прошла по всей Европе в 1990-х годах минувшего столетия, продемонстрировала, что теоретическое развитие идеи парламентского контроля приобретает особую важность для стран, вставших на путь демократизации. Блок № 59 позволяет ближе познакомиться с практическими аспектами в сфере оборонного бюджета в государствах Юго-Восточной Европы, которые прилагают усилия для достижения большей открытости и подотчетности в рамках интеграции своих политических систем.

### Блок № 59

#### Примеры оборонных бюджетов в некоторых странах Юго-Восточной Европы (по состоянию на 2001 год)

**Албания:** Офис по управлению бюджетом был создан в октябре 2000 года. Документ в сфере оборонной политики, где определены потребности сектора обороны до 2008 года, опубликованы. За бюджетный процесс отвечает министерство обороны.

**Болгария:** На протяжении последних 10 лет оборонный бюджет обсуждается в Национальной ассамблее (парламент Болгарии). Как результат, Ассамблея постепенно улучшает свои возможности контроля на пути к полноценному контролю сектора безопасности.

**Хорватия:** Бюджет разрабатывается правительством и подается на утверждение в парламент, затем публикуется в «Официальном бюллетене». Процесс разработки бюджета длится с июля до ноября, пройдя через министерства финансов и обороны. Парламент принимает решения лишь об общей сумме затрат на оборону, но не имеет полномочий вмешиваться в структуру бюджета.

**Республика Македония:** Министерство обороны готовит предложения, которые представляются в министерство финансов. На этом этапе устанавливается диалог с другими министерствами с целью сбалансирования бюджета с возможностями страны. После чего бюджет представляется правительству, которое, внеся соответствующие замечания и дополнения, подает его в парламент. Министр обороны представляет бюджет перед Комитетом по вопросам внутренней политики и обороны. После голосования готовится проект указа президента. Бюджет составляет 2,12 % от ВВП.





**Румыния:** С 2000 года министерством обороны используется система планирования, программирования, формирования бюджета и оценки. Одной из целей этой программы является обеспечение открытости всех видов деятельности сектора безопасности. В состав парламента входят несколько комитетов, которые привлекаются к процессу формирования бюджета: обороны, общественного порядка, бюджета, финансов и банковской деятельности. В министерстве обороны также существует соответствующий департамент, который называется Департаментом по связям с парламентом и по вопросам законодательства, гармонизации и общественных отношений. Основной документ в области оборонного планирования размещен в Интернете.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Сектор безопасности в рамках бюджетного цикла

- ▷ Убедиться в том, что парламент проявляет внимание к сектору безопасности во время основных четырех этапов типичного бюджетного цикла: разработки бюджета, утверждения бюджета, выполнения и проверка затрат (аудит).
- ▷ Обеспечить контроль со стороны соответствующих аудиторских учреждений.
- ▷ Проверки со стороны парламента и других контролирующих учреждений должны связывать политические цели с потребностями бюджета и конечным результатом (проверка исполнения бюджета).

### Эффективность деятельности парламента в обеспечении открытости в области оборонного бюджета

- ▷ Требовать разработки бюджета в соответствии с принципами формирования бюджета, описанными в этой части.
- ▷ Стараться получить помощь от независимых экспертов, которые могут помочь парламенту или Вам лично оценить принадлежность и соответствие расходов в области безопасности и выяснить, поданы ли предложения в открытой форме.
- ▷ Убедиться в том, что службы безопасности используют современные методы финансового планирования и разработки бюджета, которые разрешают парламенту производить действительную оценку оборонных расходов и понимать связь между целями, выделенными средствами и их использованием.
- ▷ Проверить состояние в Вашем парламенте на основе принципов, представленных в блоке № 58, и выступить с инициативами, возможными в Вашем политическом контексте, с целью улучшения ситуации.



# Контроль национальных бюджетных затрат на безопасность

## Парламент и национальная инспекция

Ответственность парламента за бюджет в сфере безопасности не заканчивается на стадии утверждения. Парламент должен устанавливать собственные полномочия относительно контроля и проверки, принимая во внимание, что предоставление полностью проверенных счетов является составляющей демократического процесса и что процесс аудита должен включать как проверку количественных показателей, так и проверку состояния выполнения. Счета и ежегодные отчеты служб безопасности являются важным источником для парламентариев для оценки затрат в минувшем финансовом году.

Выполняя свои функции по контролю, парламент должен использовать помощь независимых институтов, национального аудиторского учреждения (иногда это может быть генеральный аудитор, национальное ревизионное учреждение, офис по вопросам бюджета или счетная палата), которое должно быть образовано в соответствии с конституционным законом как независимый от исполнительной, законодательной и судебной власти институт.

Парламент должен убедиться, что генеральный аудитор:

- ✓ назначается парламентом и имеет четко определенный срок пребывания в должности;
- ✓ имеет законодательные и практические средства и ресурсы для независимого выполнения своих задач;
- ✓ имеет независимые полномочия докладывать парламенту и комитету по бюджету о любой проблеме в отношении расходов в любое время.

Парламент должен убедиться в наличии законных юридических санкций и их применении в случаях коррупции и нецелевого использования ресурсов должностными лицами и политическими структурами. Парламент должен видеть, какие меры применяются в случае ошибки.

### Блок № 60

#### Генеральный аудитор

«В случае ошибок, допущенных исполнительной, законодательной или судебной властью, совершенно ясно, что аудитор должен



быть абсолютно независим и полностью автономен. Он должен располагать необходимыми ресурсами для исполнения своих обязанностей, которые имеют три составляющие:

#### **Финансовый контроль**

Аудитор должен проверять точность, достоверность и тщательность ведения финансовых дел всеми органами исполнительной власти и общественными учреждениями. Он должен убедиться, что все финансовые операции проводились в соответствии с руководящими документами об использовании общественных фондов. В контексте этой контролирующей функции аудитор должен также выполнять функцию наблюдения за распорядителями общественных фондов, которые должны нести ответственность за денежные средства, которыми они распорядились, в случае увольнения с должности или освобождения от исполнения своих обязанностей. В случаях незаконного присвоения или коррупции аудитор обязан доложить об этом органам судебной власти.

#### **Контроль соответствия закону**

Аудитор должен проверять соответствие всех общественных расходов и доходов законодательству, которое регулирует сферу бюджетной деятельности.

#### **Обеспечение правильного использования общественных фондов**

В обязанности аудитора в наше время входит обеспечение правильного использования общественных фондов на основе следующих трех критериев:

- 1) **ценность денег**: обеспечение того, чтобы выделенные средства использовались оптимально, как в соответствии с качественными, так и с количественными показателями;
- 2) **действенность**: соответствие поставленных целей выполненным задачам;
- 3) **эффективность**: установление оптимального использования ресурсов для достижения результатов.

Такая проверка проводится в соответствии с инициативой аудитора или в соответствии с запросом парламента».

*Источник: Выдержка из Общего доклада на семинаре МС по вопросам парламента и его роли в процессе разработки бюджета, Бамако, Мали, ноябрь 2001 г.)*

## **Аудиторский контроль бюджета по безопасности на практике**

Для парламента на практике контроль бюджета по безопасности является достаточно сложным процессом. Он включает анализ результатов проверки сфер, которые прямо или опосредованно касаются безопасности: торговля, промышленность, связь, финансовые соглашения. Основной проблемой может стать установление связи между внешне не связанными сферами деятельности.

Министерства, которые традиционно являются ключевыми по отношению к сектору безопасности — обороны, внутренних дел, торговли, промышленной политики, и все больше — связи и финансов, — должны регулярно представлять парламенту полные документированные доклады о том, каким образом были израсходованы выделенные средства. Используемая парламентом процедура включает: ежегодные отчеты департаментов, анализ парламентскими комитетами каждого финансового соглашения, ежегодную проверку счетов каждого из министерств, обсуждения в парламенте по каждому министерству и ведомству. В идеале аудиторский процесс должен обеспечить парламенту возможность оценить бюджетный цикл по таким критериям: законность, деловой подход в использовании выделенных средств и эффективность достижения определенных целей.

#### **Блок № 61**

### **Роль Национального аудиторского офиса Великобритании в парламентском контроле над сектором безопасности**

Образованный как независимая структура в 1983 году и возглавляемый генеральным аудитором, Национальный аудиторский офис (НАО) Великобритании отчитывается перед парламентом о правительственных расходах. Офис осуществляет финансовый контроль и докладывает о целесообразности использования денежных средств.

#### **▷ Финансовый аудит**

В соответствии с законом, инспектор и генеральный аудитор вместе с НАО отвечают за проверку счетов всех правительственных структур и ведомств и докладывают парламенту. Как и другие аудиторы, НАО отвечает за оценку правильности результатов проведенных проверок. НАО также подтверждает, что все сделки, показанные в отчетах, соответствуют утвержденным парламентом ассигнованиям. Если НАО обнаружит случаи несоответствия, инспектор и генеральный аудитор должны высказать свое мнение. Там, где отсутствуют факты использования средств не по назначению, он все же должен подготовить доклад для парламента по другим важным проблемам. Такие доклады могут быть рассмотрены комитетом по вопросам общественных счетов палаты общин.

#### **▷ Аудит соответственного использования денежных средств**

Каждый год парламенту представляются около 50 докладов от инспектора и генерального аудитора по вопросам использования денежных средств, с помощью которых правительство и другие общественные структуры достигли определенных результатов. НАО проводит проверку и отчитывается об экономии, эффективности и целесообразности общественных затрат. В докладах могут быть приведены примеры как неправильного использования денег, так и подчеркнуты успехи; одновременно концентрируется внимание на предоставлении рекомендаций, направленных на достижение лучших результатов. НАО полагает, что если прави-



тельство выполнит все его рекомендации, данные в течение последних трех лет, будет сэкономлено 1,4 млрд фунтов стерлингов. Оценка денежных средств, затраченных на оборону в последнее время, включает такие проекты, как снабжение вертолетами, боевая идентификация, восстановление и ремонт наземного оборудования, сокращение запасов и ремонт основного здания министерства обороны. НАО также докладывает о ходе 30 крупнейших новых проектов по закупке.

#### ▷ **Взаимоотношения с парламентом в рамках цикла подотчетности**

Взаимоотношения с парламентом, и в особенности с комитетом по вопросам общественных счетов палаты общин, являются главным в деятельности. По статусу, инспектор и генеральный аудитор являются официальными представителями палаты общин, и все значимые результаты их работы подаются в парламент. Таким образом и действует цикл подотчетности. После того, как определенная общественная структура израсходовала денежные средства, генеральный инспектор может докладывать парламенту о законности, правильности и уместности этих расходов. Комитет по вопросам общественных счетов доводит до главных официальных лиц данной структуры свои выводы и рекомендации, на которые правительство должно отреагировать. Кроме того, НАО отвечает на более чем 400 индивидуальных запросов от членов парламента по проблемам общественных расходов.

*Источник: Том МакДональд, старший аудитор по вопросам обороны, НАО, Великобритания, 2002.*

## Основные элементы аудиторских офисов

Аудиторский офис является одним из наиболее важных инструментов парламентского контроля. Чтобы быть эффективным, он должен обладать следующими характеристиками:

- ✓ отчитываться парламентскому комитету по вопросам общественных счетов, который должен быть отделен от комитета по бюджету;
- ✓ должен иметь доступ к секретным документам, чтобы понимать принятые в этой сфере решения, но не должен делать достоянием гласности эту информацию;
- ✓ должен иметь в своем распоряжении специалистов для проведения экспертизы в разных областях, включая сектор безопасности, управление оборонными ресурсами, технические, финансовые и юридические аспекты.

### Блок № 62

#### Парламент Грузии и бюджетный контроль

В конце 2001 года грузинские парламентарии приняли решение продлить на один месяц обсуждение проекта бюджета на 2002 год из-за несогласия с основными цифрами, а также из-за недо-



статка времени для обсуждения, так как правительство предоставило проект бюджета слишком поздно. В то же время, министерство обороны Грузии с помощью экспертов из США разработало первую программу оборонного бюджета. Члены парламента имели возможность оценить основные структурные элементы и высказать свое мнение по поводу военных затрат. Кроме того, проект бюджета соответствовал стандартам НАТО — он был разделен на три основные части: содержание личного состава, поддержание боевой готовности, инвестиции.

С точки зрения парламентского контроля, главная проблема состояла в том, что парламент утвердил бюджет в конце января 2002 года и что: а) президент, министр финансов и министр обороны высказывали разные точки зрения по вопросу о расходах на оборону; б) в последний момент были внесены изменения в размеры бюджетных расходов, что не было объяснено законодателям; в) парламентарии не были проинформированы о сокращении личного состава в министерстве обороны и о вытекающем из этого финансовом эффекте. В то же время бюджетные предложения тех министерств и ведомств, которые не были включены в законопроект, фактически избежали парламентского контроля.

В итоге программа оборонного бюджета была существенно нарушена, так как парламент утвердил на военные расходы лишь 38 миллионов грузинских ларов, в то время как программа предусматривала 71 миллион. В этом контексте президент и Совет национальной безопасности Грузии принимают решение, как распределить бюджетные фонды между различными правительственными структурами. Парламент мог бы воспользоваться таким уникальным шансом для осуществления демократического контроля через парламентский механизм обсуждения и утверждения бюджета.

*Источник: Давид Дарчиашвили, руководитель отдела парламентских исследований парламента Грузии, 2002.*

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Эффективный независимый аудит и инспекция

- ▷ Убедиться, что создание высшего инспекционного учреждения предусмотрено конституцией или законодательством, в которых должны предусматриваться:
  - специфика и цель взаимоотношений между национальным инспекционным учреждением и парламентом;
  - необходимая степень независимости национального инспекционного учреждения, включая финансовую независимость, а также независимость его работников и руководства;



— парламент должен пересматривать и контролировать ответы правительства и принятые меры после того, как инспекционным учреждением и парламентским комитетом по вопросам общественных счетов были составлены соответствующие отчеты.

- ▷ Проверить, отражены ли в Вашем национальном законодательстве и практической деятельности принципы Лимской декларации по организации аудиторской деятельности, которую можно найти на электронной странице Международной организации высших аудиторских учреждений: [www.intosai.org](http://www.intosai.org).

#### **Проверка правильности, соответствия закону и выполнения**

- ▷ Убедиться, что национальное инспекционное учреждение охватывает все три аспекта, когда речь идет о вопросах безопасности.
- ▷ Убедиться, что даже если процесс проверки расходов в сфере безопасности происходит постфактум, парламент извлечет необходимые уроки и примет их во внимание, когда придет время для обсуждения новых расходов в этой области.
- ▷ Большинство аудиторских отчетов ограничиваются лишь финансовыми вопросами. Ответственные за аудит лица должны быть в состоянии исполнять свои обязанности и по специфическим проектам или использовать консультантов для независимой оценки, если структуре не хватает собственных компетентных специалистов.
- ▷ Ответственные за аудит лица также должны проводить проверку финансовых учреждений секретных служб.

## **Раздел VII**

# **Человеческие ресурсы в секторе безопасности: обеспечение профессионализма и демократического контроля**

## Содействие утверждению демократических ценностей в секторе безопасности

Необходимо всячески содействовать демократическому образованию и таким образом формировать мышление военных, чтобы в дальнейшем обеспечить их естественную интеграцию в общество и не позволить сложиться ситуации, когда военные будут угрозой демократии. Действительно, опыт разных стран мира свидетельствует, что при недостаточном управлении и отсутствии демократического контроля, то есть в случае неполной интеграции в общество, военные могут угрожать демократии :

- ✓ проявляя неконституционные действия, вплоть до организации военных переворотов;
- ✓ практикуя ведение незаконной коммерческой деятельности;
- ✓ потребляя неоправданно большое количество ресурсов, необходимых для других сфер общества;
- ✓ злоупотребляя общественными фондами;
- ✓ нарушая права человека (в частности, поборы, грабеж, чрезмерная жестокость и насилие).

### Механизмы утверждения демократических ценностей среди представителей сектора безопасности

Формирование демократической ориентации представителей вооруженных сил предусматривает создание механизмов в рамках военных организаций, которые содействуют повышению уважения к демократическим ценностям и институтам, а также к принципам, связанных с правами человека. Такие внутренние механизмы необходимы как дополнение парламентского, правительственного и гражданского контроля над вооруженными силами. Утверждению демократического отношения к обществу среди военных могут помочь следующие элементы.

#### Преданность конституции и государственным учреждениям

Правильное управление предусматривает внедрение в сектор безопасности ценностей служения обществу и этики, основанных на власти закона, уважении к конституции и государственным учреждениям. Военные и другие защитники



демократических основ общества должны давать присягу на верность конституции и государственным учреждениям, а не тому или иному политическому лидеру. Такие «безличные» присяги на верность символизируют, что структуры, которые несут ответственность за безопасность государства, преданы не какому-то определенному правительству, а конституции и законам, которые были приняты уполномоченными представителями народа. Гражданский контроль сектора безопасности предусматривает также осознание специфической природы воинской присяги и осмысление того, что сделано для обеспечения ее выполнения.

## **Правильное внутреннее устройство сектора безопасности**

С точки зрения демократического контроля, решающее значение имеет усовершенствование законодательной базы, которая регулирует внутреннее устройство сектора безопасности. Это предусматривает следующие меры:

- ✓ ограничение конституционных прав офицеров;
- ✓ принятие или пересмотр закона о воинской повинности, закона о прохождении службы, военного уголовного кодекса с учетом законодательных рамок Женевских конвенций;
- ✓ считать обязанностью для личного состава не подчиняться приказам, которые противоречат законам.

В то время, когда конституции большинства стран гарантируют права и фундаментальные свободы всем гражданам, соответствующие законы могут ограничивать эти права для военнослужащих, если этого требует выполнение определенных военных задач. Таким образом, в принципе, военнослужащие имеют такие же права, как и другие граждане, поскольку они являются такими же гражданами, но в военной форме. Однако ограничения их прав могут касаться свободы слова, так как военнослужащие имеют доступ к секретной информации; свободы передвижения, так как здесь речь идет о поддержании безопасности и боевой готовности; а также права быть избранным на политическую должность. Не все демократические государства одинаково ограничивают гражданские права военнослужащих. Например, в Скандинавских странах, Германии и Нидерландах военнослужащие имеют право создавать или вступать в профсоюзы. В других странах военнослужащим разрешено лишь основывать представительские ассоциации или вступать в них. В любом случае ограничения четко обозначены в соответствующих законах и других нормативных документах, которые имеют прямое отношение к особому статусу военнослужащих и системе национальной безопасности.

## **Представительские военные ассоциации и союзы**

Во многих странах запрещено военным (призванным на службу или добровольно поступившим на нее) формировать профсоюзы или вступать в них для защиты своих интересов. Обычным аргументом против союзов для военных является то, что они могут подорвать дисциплину и порядок в вооруженных силах. Некоторые государства, придерживаясь положений статьи 11 Европейской конвенции по вопросам прав человека и фундаментальных свобод (ЕКПЧ), разрешают своим военнослужащим создавать представительские ассоциации или даже союзы для военнослужащих и вступать в них (Австрия, Бельгия, Дания, Ирландия, Люксембург, Германия, Нидерланды, Чешская Республика, Финляндия,

Венгрия, Норвегия, Португалия, Российская Федерация, Словения, Словакия, Швеция и Швейцария). Представительские ассоциации или союзы для военных в этих странах имеют право консультироваться с министром обороны, а некоторые из них даже имеют право обсуждать условия прохождения службы. В любом случае эти организации и союзы помогают заботиться о здоровье и безопасности военнослужащих и оказывают поддержку каждому военнослужащему, например, во время юридических споров между военнослужащими и их руководством. В Европе есть две организации, которые занимаются вопросами защиты прав военнослужащих. В Брюсселе находится организация под названием «EUROMIL». Это единственная европейская организация, которая занимается вопросами военнослужащих независимо от их статуса. Вторая европейская организация, которая находится в Стокгольме, называется «Европейский совет по вопросам организаций призывников» (ЕСОП).

#### Блок № 63

### Рекомендации Совета Европы относительно прав ассоциаций для кадровых военных

1. Парламентская ассамблея призывает (...) признать, при нормальных условиях, право кадровых военных на ассоциации, с запретом права на забастовки (...).

4. В последние годы некоторые страны-члены союза перешли на систему комплектования своих вооруженных сил по контракту. Как следствие такого перехода военнослужащие все больше становятся «профессиональными» служащими, а министерство обороны — их работодателем. Таким образом, военнослужащие имеют полное право пользоваться всеми правами служащих, которые установлены Европейской конвенцией по вопросам прав человека и Европейской социальной хартией.

5. В случае, когда вооруженные силы не принимают участия в боевых действиях, представители вооруженных сил как «граждане в военной форме» во время выполнения своих служебных обязанностей должны пользоваться всеми правами по созданию, вступлению и активному участию в специальных ассоциациях, сформированных для защиты их профессиональных интересов в рамках демократических учреждений.

6. Военнослужащие должны пользоваться такими же правами, как и все другие, включая право вступления в законные политические партии.

7. Ассамблея рекомендует Комитету министров Совета Европы проводить встречи с представителями правительств стран-членов:

- 1) для предоставления разрешения представителям вооруженных сил и военнослужащим основывать представительские организации с правом ведения переговоров по вопросам оплаты и условий работы;
- 2) для снятия лишних ограничений относительно права создания ассоциаций для представителей вооруженных сил;
- 3) для разрешения представителям вооруженных сил и военнослужащим вступать в законные политические партии; →

4) для включения этих прав в воинские руководящие документы и кодексы стран-членов;

5) для выяснения возможности учреждения офиса омбудсмена, куда бы могли обращаться военнослужащие в случае возникновения разногласий, связанных с условиями работы и другими служебными вопросами.

8. Ассамблея также проводит встречи с Комитетом министров с целью внесения поправок в текст пересмотренной Европейской социальной хартии, в частности, изложив статью 5 в следующей редакции: «С целью обеспечения или содействия свободе рабочих и служащих создавать местные, национальные или международные организации для защиты экономических и социальных интересов, а также вступления в такие организации, стороны гарантируют, что национальное законодательство не ограничивает эту свободу. Гарантии, которые предоставляются этой статьей по отношению к представителям полиции и вооруженным силам, определяется национальным законодательством и руководящими документами».

*Источник: Рекомендация 1572 (2002),  
Парламентская ассамблея Совета Европы, 3 сентября 2002 г.*

## **Образование как процесс формирования профессионалов**

Образование и подготовка военнослужащих должна быть нацелена на формирование преданных и готовых к выполнению своих задач профессионалов. Образование должно быть политически непредвзятым, ни в коем случае не включать политическую идеологию и элементы пропаганды. Оно должно включать курсы по демократии, конституционному, международному и гуманитарному праву, а также по правам человека. Включение в программы образования и подготовки специалистов в сфере безопасности вопросов международного гуманитарного права и международных прав человека является особенно важным для содействия распространению демократических ценностей в этом секторе. Для ознакомления с международным гуманитарным правом членам парламента может помочь справочник для парламентариев «Уважение к международному гуманитарному праву», изданный в 1999 году Межпарламентским союзом и Международным комитетом Красного креста (Справочник № 1). Как Международный комитет Красного креста, так и представительство уполномоченного ООН по вопросам прав человека предоставляют техническую помощь странам, желающим усилить свои возможности в деле обеспечения уважения к международному гуманитарному праву и правам человека.

## **Политический нейтралитет и пассивное вмешательство**

Структуры, которые отвечают за безопасность государства, должны быть политически нейтральными, а значит политическим партиям не разрешается заниматься агитацией на территории воинских подразделений. Если в некоторых странах кадровым военным разрешается вступать в политические партии, то в других странах, в особенности в бывших коммунистических государствах, военнослужащим запрещено это делать. Например, в Польше служащим министерства внутренних дел, служб разведки или полиции не разрешается членство в

политических партиях. В большинстве стран военные не могут входить в состав национального парламента. Однако в некоторых странах, таких как Германия и Нидерланды, военнослужащие, которые находятся на действительной военной службе, могут быть членами местных или региональных ассамблей.

## **Службы безопасности как зеркало общества**

В принципе, все должности в структуре служб, отвечающих за безопасность, должны быть открытыми для всех граждан, независимо от пола, политических взглядов, классовой принадлежности, расы или религии. Критерием отбора может быть следующий принцип: лучший мужчина или женщина на лучшем месте. Во многих странах сознают, что личный состав служб безопасности, в особенности полиции и вооруженных сил, должен отражать структуру общества. Такие государства проводят особую политику с целью поощрения тех слоев населения, которые недостаточно представлены в указанных службах, помогая устраиваться в них на работу.

## **Легализация неповиновения приказам, которые нарушают законодательство**

Статус, масштаб, деятельность, сотрудничество, задачи, обязанности и контроль над всеми службами безопасности регулируются законами. Службы безопасности не имеют другой власти, кроме указанной в законах. Что касается военнослужащих, то соответствующие законодательные документы, такие как постановления о воинском персонале или военный уголовный кодекс, определяют границы приказов, которые должны выполнять солдаты (военнослужащие). Во многих странах эти законы обязывают каждого командира соблюдать право закона, отдавая приказ, и таким образом ограничивать полномочия командира. Из этого следует, что военнослужащий имеет право не выполнить незаконный (уголовный) приказ; ни один военнослужащий не может оправдать свои действия, ссылаясь на приказ, который ему (ей) отдал командир, чтобы совершить преступление; военнослужащий не обязан выполнять приказы, которые не связаны со службой или оскорбляют человеческое достоинство. Это подразумевает, что военнослужащий всегда сам ответственен за свои действия, даже в том случае, если он получил приказ от своего руководства.

Следует поощрять намерения высшего военного руководства распространять информацию о том, что недемократические, анти- или неконституционные, а также аморальные приказы и действия военнослужащих не разрешены, подтверждая это собственным примером. Это имеет особое значение для вооруженных сил бывших диктаторских стран. Например, после того, как Аргентина вернулась к демократическим принципам, высокопоставленные аргентинские генералы провозгласили, что «результат не оправдывает средства», а также что «все, кто отдает аморальные приказы или им подчиняется, — нарушают закон». Такими заявлениями высшее руководство дало понять, что каждый военнослужащий будет нести личную ответственность за преступления и правонарушения и не будет иметь возможности оправдаться, ссылаясь на то, что он подчинился (незаконным) приказам своего руководства.

Кроме этого, чтобы предотвратить безнаказанность и бороться с ней, необходимо убедиться в том, что каждое нарушение профессиональной деятельности и любые нарушения международного гуманитарного права и прав человека будут наказываться компетентным административным или судебным органом.

## **Установление критериев для назначения высшего руководства в сфере государственной безопасности**

Высшие посты в службах безопасности, такие как главнокомандующий вооруженными силами или директор разведывательной службы, назначаются кабинетом министров или министром обороны. В некоторых странах такие высокие должности являются предметом обсуждения и/или утверждения в парламенте. Хотя высшее руководство назначается представителями гражданской политической власти, важнейшим критерием во время назначения должны быть профессиональные качества.

## **Государственные служащие на высших должностях в службе безопасности**

Последним, однако не менее важным фактором в деле осуществления соответствующего управления, должно быть то, что структуры, отвечающие за безопасность государства, такие как вооруженные силы, должны иметь среди своего высшего руководства также и государственных служащих. Основной причиной такого требования является то, что соответствующий министр должен пользоваться советами не только генералов, но и гражданских лиц, что обеспечит более сбалансированный процесс принятия решения.

## **Профессиональный дух**

Профессиональный дух основывается на практической деятельности и соответствующей политике. Военные должны охотно сотрудничать с государственными учреждениями и строить свою деятельность в соответствии с конституцией; они также должны быть преданными службе гражданами, эффективно исполнять свои обязанности, не превышать своих полномочий и использовать государственные средства только по назначению. Важно, чтобы профессиональный дух определялся не только принуждением, но и добровольным согласием. Добровольное согласие означает, что военные имеют позитивное отношение к конституции и национальным учреждениям, поскольку они восприняли демократические ценности общества.

Многие страны утвердили кодекс поведения, который определяет поведение военных. Немецкий опыт приводится в блоке № 64.

### **Блок № 64**

#### **Руководство и гражданское образование в вооруженных силах Германии: принципы «внутреннего руководства»**

«(...) При обсуждении вопроса о создании бундесвера после Второй мировой войны принятие концепции «внутреннего руководства» (моральные качества руководителя и гражданское образование) рассматривалось как путь реформирования вооруженных сил на



основе сознательного отхода от старых традиций. (...) Существует общее мнение, что, с одной стороны, принципы «внутреннего руководства» обеспечивают основные положения внутренней организации бундесвера, а с другой — его интеграцию в государство и общество.

(...) «Внутреннее руководство» имеет целью снижение до приемлемого уровня напряженности или конфликтов, которые возникают между личными правами и свободами военнослужащих как граждан, с одной стороны, и требованиями выполнения ими служебных обязанностей — с другой. Поведение вышестоящих офицеров должно быть преисполнено уважением к человеческому достоинству — что является основным принципом нашего конституционного порядка (...).

Внутреннее значение этих положений — содействие интеграции бундесвера в государство и общество как учреждения в целом, так и каждого военнослужащего как отдельного гражданина. (...) Цель этого процесса — предотвратить возможность бундесвера стать «государством в государстве» — опасность, присущая вооруженным силам любого государства (...).

«Внутреннее руководство» имеет следующие цели:

- ▷ полное понимание личным составом политической и законодательной базы бундесвера, а также целей и значения их военной миссии;
- ▷ содействие интеграции бундесвера как учреждения и его личного состава в государство и общество, а также содействие осведомленности и информированности граждан о задачах бундесвера;
- ▷ поощрение желания военных более добросовестно относиться к своим обязанностям, а также поддержание дисциплины и сплоченности в вооруженных силах;
- ▷ уверенность в том, что внутренняя структура вооруженных сил организована на основе уважения к человеческому достоинству, на основе законного и конституционного устройства и, таким образом, содействует эффективному выполнению вооруженными силами их задач.

Сущность и цели повседневной деятельности военных в соответствии с «внутренним руководством» изложены в ряде законов, приказов и положений о прохождении службы».

*Источник: сайт Федерального парламента Германии: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)*

На международном уровне разработаны два кодекса поведения, в которых определяются положения о профессиональном духе военнослужащих демократических стран. Во-первых, в 1996 году Генеральная Ассамблея утвердила Международный кодекс для должностных лиц правоохранительных органов (см. блок № 65). Кодекс имеет общий характер и может применяться не только к персоналу в форме, но также ко всем государственным служащим, которые работают в правоохранительных органах.

Блок № 65

**Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов**

*Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169*

*от 17 декабря 1979 года*

**Статья 1** — служащие правоохранительных органов должны в любое время исполнять свои обязанности, которые определены для них действующим законодательством и предусматривают служение обществу и защиту граждан от незаконных действий, с учетом высокой степени ответственности за свои действия.

**Статья 2** — при исполнении служебных обязанностей служащие правоохранительных органов должны уважать и защищать достоинство человека и обеспечивать и поддерживать права человека.

**Статья 3** — служащие правоохранительных органов имеют право применить силу в случае крайней необходимости или в рамках выполнении своих служебных обязанностей.

**Статья 4** — дела конфиденциального характера, которые находятся в распоряжении служащих правоохранительных органов, должны сохраняться в тайне, пока не возникнет служебная необходимость или этого не потребуют судебные органы для осуществления правосудия.

**Статья 5** — ни один из служащих правоохранительных органов не имеет права навязывать, провоцировать или допускать любые формы насилия или издевательства, жестокого или унижительного обращения или наказания. Служащие правоохранительных органов также не имеют права ссылаться на приказ свыше или такие исключительные условия, как военное положение или военная угроза, угроза национальной безопасности, внутренняя политическая нестабильность или чрезвычайные обстоятельства, для оправдания насилия или издевательства, жестокого или унижительного обращения или наказания.

**Статья 6** — служащие правоохранительных органов должны обеспечивать полную защиту здоровья лиц, находящихся под арестом, и незамедлительно принимать меры для оказания медицинской помощи при необходимости.

**Статья 7** — служащие правоохранительных органов не должны совершать действия, связанные с коррупцией. Они должны строго выступать и бороться с подобными действиями.

**Статья 8** — служащие правоохранительных органов должны уважать закон и настоящий кодекс. Они должны прикладывать все усилия для предотвращения любых нарушений законодательства. Служащие правоохранительных органов, которые имеют основания считать, что нарушение действующего законодательства осуществилось или осуществляется, должны доложить об этом высшему руководству и, по необходимости, соответствующим службам и органам, которые имеют соответствующие полномочия.

*Примечание: каждая статья этого кодекса поведения включает комментарии, которые не содержатся в данном разделе.*

*За дополнительной информацией обращайтесь на сайт: [www.UN.org](http://www.UN.org)*



Вторым кодексом является Кодекс поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности (см. блок № 66). Он адресован служащим всех организаций и учреждений сектора безопасности и определяет руководящие положения для личного состава вооруженных сил. Согласно Кодексу, военнослужащие должны придерживаться принципов законности, демократии, нейтралитета, уважения к правам человека и международному гуманитарному праву. В Кодексе подчеркивается, что военнослужащие несут личную ответственность за нарушение гуманитарного права. Таким образом, этот документ касается тех вопросов, которые обычно были отнесены к внутренней юриспруденции государства. Поэтому Кодекс является значительным шагом вперед в той области государственной власти, которая тщательно охранялась от вмешательства до настоящего времени. С момента подписания Кодекса странами-членами ОБСЕ в 1994 году продолжается разработка норм и положений, касающихся отбора личного состава вооруженных сил, его образования и подготовки, а также управления войсками. Важным элементом в рамках Кодекса является заявление о том, что дальнейшая профессионализация вооруженных сил должна согласовываться с соответствующим демократическим контролем над ними.

#### Блок № 66

### Кодекс поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности (1994): основные положения

- ▷ Концепция внутренних войск включает разведывательные службы, военизированные формирования и полицию. Эти положения декларируют обязательства государств по осуществлению демократического контроля над этими силами через органы, которые имеют соответствующие полномочия, предоставленные им в соответствии с действующим законодательством (пункты 20 и 21).
- ▷ Принятие военного бюджета и установление ограничений на оборонные расходы. Открытость, понятность и общедоступность информации о вооруженных силах (пункт 22).
- ▷ Политический нейтралитет вооруженных сил.
- ▷ Каждый военнослужащий может привлекаться к ответственности за нарушение международного гуманитарного права (пункт 31).
- ▷ Вооруженные силы в мирное и военное время управляются, укомплектовываются, тренируются и оснащаются в соответствии с положениями международного права (пункт 34).
- ▷ Силы и средства вооруженных сил для выполнения задач по внутренней безопасности должны отвечать правоохранительным нормам. Вооруженные силы должны принимать соответствующие меры, чтобы не нанести ущерб гражданскому населению или его частной собственности (пункт 36).
- ▷ Применение вооруженных сил не может ограничивать мирное и правовое выполнение конституционных прав человека или





посягать на их национальную, религиозную, культурную, языковую или этническую идентичность (пункт 37).

*Источник: Выдержка из Кодекса поведения ОБСЕ. Разделы VII и VIII. Дополнительная информация на сайте ОБСЕ: [www.osce.org](http://www.osce.org) и сайте Кодекса поведения ОБСЕ: [http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor\\_COD\\_65130](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130)*

## Военная юрисдикция

Требования воинской дисциплины обусловлены особой средой, в которой осуществляется военная служба. Взгляды военных и гражданских лиц на факты ненормативного (преступного) поведения во многом не совпадают. Гражданский сотрудник не подлежит уголовной ответственности за то, что покинул свое рабочее место или не выполнил свою работу достаточно хорошо. Работодатель может уволить работника за то, что он не справился со своими обязанностями и отказать ему в предоставлении рекомендаций для дальнейшего трудоустройства, но он не обращается в этом случае в суд. В свою очередь, военнослужащие могут привлекаться к уголовной ответственности за то, что оставили свое «рабочее место» или не выполнили задание в соответствии с существующими требованиями и стандартами. Такое поведение является не только нарушением обязанностей, но и угрожает безопасности и благосостоянию других военнослужащих. К другим воинским нарушениям, которые не признаются в гражданском обществе, относятся обман при поступлении на службу, дезертирство, самовольные отлучки из воинской части, отклонение от маршрута, неуважение к высшим офицерам, забастовка (бунт), помощь врагу и сон на посту.

Главным вопросом в этой области является выяснение того, какие преступления подпадают под военную, а какие под гражданскую юрисдикцию. В принципе, военные суды должны использоваться ограниченно, а гражданские суды должны играть ведущую роль там, где это возможно. Сфера ответственности военного права должна ограничиваться теми преступлениями, которые были совершены при исполнении служебных обязанностей, а военные кодексы должны по возможности меньше пересекаться с гражданским уголовным правом.

Важно подчеркнуть, что в большинстве стран военные суды являются частью не судебных, а административных органов правосудия вооруженных сил и относятся к исполнительной власти. Это означает, что военные судьи не назначаются в соответствии с конституционными положениями и требованиями о назначении судей. Однако необходимо помнить, что во всех случаях военные суды должны контролироваться судебной властью. Во многих странах такой результат достигается с помощью организации гражданских апелляционных судов как апелляционных инстанций для военной юрисдикции.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

Убедиться в том, что:

1. Военнослужащие дают присягу на верность конституции, закону и государственным учреждениям, а не конкретным лицам.
2. Предоставляется содействие образованию как ключевой норме и ценности демократии, гражданских прав и гуманитарного права как обязательной части военной подготовки.
3. Офицерам не разрешается входить в состав парламента.
4. Отбор новых солдат и офицеров проводится соответственно критериям профессионализма.
5. Узаконивается обязанность военнослужащих не подчиняться незаконным (преступным) приказам.
6. Воинский дух характеризуется добровольным выполнением правовых норм и обеспечивается соответствующими кодексами поведения.
7. Сфера ответственности воинских судов по-возможности ограничена, их решения всегда могут быть обжалованы в гражданском уголовном суде.
8. Службы безопасности подотчетны — как по закону, так и фактически — каждой из основных составляющих государства (см. главу о личной подотчетности военнослужащих); внутренние механизмы подотчетности для служб безопасности обеспечиваются законом, что дает возможность проводить внутренние расследования нарушений и рассмотрение общественных жалоб, а также наказывать виновных; осуществлять контроль эффективности применения этих механизмов.

Необходимо иметь в виду, что парламент требует независимых расследований, и убедиться, что подозреваемые привлекаются к ответственности.

### Гражданские права военнослужащих

- ▷ Ограничение законом гражданских прав военнослужащих имеет целью обеспечения боеготовности и политического нейтралитета служб безопасности.
- ▷ Необходимо иметь в виду, что любое ограничение гражданских прав должно быть непосредственно связано с уникальным характером и задачами служб безопасности, то есть монополией силы в обществе.
- ▷ Ограничение гражданских прав должно компенсироваться наличием эффективных каналов рассмотрения жалоб.



#### **Подчинение приказам**

- ▷ Необходимо законодательное обеспечение права военнослужащих, включая призывников, не подчиняться незаконным и неэтичным приказам, а также приказам, которые противоречат правам человека и гуманитарному праву.
- ▷ Убедиться, что эта обязанность устанавливается дисциплинарной системой в рамках служб безопасности.

#### **Превышения полномочий и коррупция**

- ▷ Быстро реагируйте в случае возникновения в службах безопасности скандалов или имеют место превышение полномочий, коррупция и другие нарушения.
- ▷ Убедитесь в том, что проведено соответствующее тщательное расследование и в случае необходимости наложены санкции (наказания), определенные компетентной структурой.
- ▷ Примите законодательство, которое запрещает военным и представителям других служб безопасности работать на другой работе или заниматься коммерческой деятельностью как лично, так и в составе группы/организации.

## Кадровая политика в сфере безопасности

Военная служба — это вид деятельности, который предусматривает наличие специфических черт в работе, таких как физический риск, постоянные перемещения, частые пребывание далеко от семьи и т.п. Парламентарии должны сознавать, что военная служба — это не просто «другой вид работы». Правильное управление личным составом, включающее систему призыва на службу, отбор, укомплектование, оплату, образование и систему вознаграждений, является решающим для развития профессионализма в секторе безопасности, что соответствует демократическим принципам и уважению власти закона.

Парламентарии должны контролировать создание и поддержание профессиональных служб безопасности. Они должны обеспечить, чтобы планы управления личным составом разрабатывались и выполнялись и были направлены на воспитание демократически настроенных и профессиональных служащих. В дальнейшем они должны контролировать, ведет себя ли государство как честный работодатель по отношению к военнослужащим в области заработной платы, условий работы, соответствующих денежных выплат, пенсий и т.п.

### Блок № 67

#### Управление персоналом: главные вопросы для парламентариев

Парламентарии должны быть проинформированы относительно следующих предложений правительства в области кадровой политики служб безопасности.

#### Вопросы общей политики

- ▷ Будет ли направлен запрос парламенту об утверждении положений кадровой политики служб безопасности как часть ежегодных бюджетных предложений или отдельным документом?
- ▷ Соответствует ли кадровая политика и структура вооруженных сил реальным бюджетным показателям и потенциалу национальной экономики?

#### Численность и общие условия

- ▷ Устанавливает ли парламент максимальное количество военнослужащих для таких структур, как вооруженные силы, полиция или разведывательные службы?
- ▷ Определяет ли парламент предельный срок пребывания в определенном звании?



- ▷ Имеют ли возможность широкие массы ознакомиться со всеми подходами в решении вопросов кадровой политики?
- ▷ Получает ли парламент всю необходимую информацию об общей численности военнослужащих в каждом звании, заработной плате, обязанностях, вакансиях и т.п.?
- ▷ Принимаются ли во внимание такие социальные факторы, как дальнейшая судьба военнослужащих после увольнения в запас во время реформирования политики сектора безопасности?

### **Призыв и отбор**

- ▷ Все ли должности открыты для каждого гражданина, включая женщин, и если так, то определено ли это в законодательстве?
- ▷ Существует ли открытая система набора персонала для служб безопасности, в отличие от закрытой, в рамках которой лишь определенные слои населения могут попасть в ряды силовых структур?
- ▷ Используются ли во время отбора кандидатов критерии профессионализма?
- ▷ Много ли вакансий в службах безопасности?
- ▷ Высокий ли процент отсеивания после начальной стадии отбора?

### **Комплектование**

- ▷ Действует ли на практике основной принцип, согласно которому военнослужащие призываются и получают продвижение по службе на основе их заслуг и личных качеств?
- ▷ Действует ли система периодической оценки военнослужащих?
- ▷ Является ли эта ли система открытой, объективной и справедливой?
- ▷ Предлагают ли службы безопасности интересные и стимулирующие возможности для карьерного роста?
- ▷ Запрещается ли военнослужащим иметь другую оплачиваемую работу?
- ▷ Имело ли высшее командование практический опыт службы в подразделениях и опыт участия в миротворческих миссиях за границей?
- ▷ Консультируется ли министр обороны (или другие заинтересованные министры) с парламентом или соответствующим парламентским комитетом по поводу назначения на высшие командные должности, такие как главнокомандующий?

### **Оплата**

- ▷ Достаточно ли высокое денежное содержание военнослужащих по сравнению с другими профессиями, что позволяет службам безопасности составлять конкуренцию частным компаниям на рынке труда?
- ▷ Своевременно ли выплачивается жалование?
- ▷ Вознаграждаются ли военнослужащие на основе их заслуг и качеств?



- ▷ Влияет ли то, как военнослужащие исполняют свои обязанности, на уровень их заработной платы?
- ▷ Открыта ли система вознаграждений для ее участников и общест­венности?
- ▷ Что вызывает озабоченность в пенсионной системе и механизме увольнения в запас?
- ▷ Удовлетворительна ли система увольнения в запас в отношении жалования и льгот для тех, кто находится на службе? Что приобретают или теряют военнослужащие, когда увольняются в запас?

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### **Задачи и численность личного состава служб безопасности**

- ▷ Убедиться в том, что задачи вооруженных сил, как и их численность, отвечают национальным экономическим ресурсам.

### **Заработная плата личного состава служб безопасности**

- ▷ Убедиться в том, что жалование военнослужащих отвечает экономическим возможностям государства (но в то же время оно должно быть как можно более конкурентоспособным на рынке труда и достаточным для обеспечения достойных условий жизни).
- ▷ Убедиться в том, что денежное содержание выплачивается регулярно.
- ▷ Помните, что недостаточное денежное содержание может сделать службу в силовых структурах малопривлекательной и заставить отказаться от службы квалифицированных молодых потенциальных кадров.
- ▷ Помните, что в такой среде неадекватная заработная плата и/или ее нерегулярная выплата может привести к коррупции или даже к взяточничеству и насилию.
- ▷ Финансовые преимущества и привилегии военнослужащих и их руководства не должны быть такими, чтобы заинтересовать и побуждать службы безопасности к установлению и поддержке политического влияния. Информация об этих привилегиях должна быть общедоступной, а сами они должны быть сбалансированы с преимуществами и привилегиями других правительственных (государственных) служащих. Привилегии должны отвечать особым условиям и риску службы, которые возникают во время проведения операций.
- ▷ Убедиться в наличии удовлетворительного механизма увольнения в запас.

## Воинская повинность и отказ от службы по убеждениям

Конституции почти всех стран включают положения, в которых речь идет о том, что защита государства — это долг каждого гражданина. В некоторых странах эта обязанность утверждена соответствующим законом о воинской повинности. Считается, что каждый гражданин должен быть готов служить в вооруженных силах в любое время, если правительство государства считает это необходимым. Призыв на военную службу и воинская повинность (в основном мужчин) часто определяется конституцией и всегда утверждается соответствующим законом, который уточняет следующие положения:

- ✓ кто должен проходить обязательную военную службу;
- ✓ продолжительность службы;
- ✓ условия для отсрочки/увольнения;
- ✓ процедура призыва;
- ✓ наказание за уклонение от службы;
- ✓ минимальный и максимальный призывной возраст.

Кроме того, большинство стран включает в соответствующий закон признание права отказываться от прохождения военной службы по убеждениям, а также возможность прохождения альтернативной военной службы.

### Польза и желательность призыва

Многие страны продолжают иметь армию, состоящую из солдат-призывников. Одной из важных причин этого является то, что они рассматривают призыв как один из ценных элементов демократии и национальной культуры, хотя сегодня во многих странах мира целесообразность призыва ставится под сомнение. Вопросы, которые выносятся на рассмотрение о пользе и желательности призыва в современной армии, обусловлены новой спецификой вооруженных конфликтов. Некоторые страны уже отменили или собираются отменить призыв в ближайшем будущем; даже Франция, страна, которая первой в современной истории начала призыв в армию, отменила его в 2001 году. Кое-кто предвидит конец значительным по размерам вооруженным силам, место которых займут небольшие мобильные войска, оснащенные современными достижениями науки и техники, которые будут комплектоваться на добровольной основе.

## Блок № 68

### Условия военной службы в разных странах мира

Призывный возраст: в большинстве стран призывный возраст начинается с 18 лет, однако, в некоторых странах он начинается с 16, 17, 18, 19 или 20 лет. Сейчас в некоторых странах женщин также призывают на военную службу.

Продолжительность службы: обычно она колеблется от шести месяцев до трех лет.

Отказ от службы и альтернативная служба: почти половина всех стран признает статус таких лиц и имеет систему альтернативной службы.

В большинстве случаев наказанием за отказ от воинской службы является тюремное заключение.

*Источник: Доклад Генерального секретаря, подготовленный в соответствии с резолюцией Комиссии 1995/83, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/.*

## Позитивные и негативные аспекты призыва

При анализе положительных и отрицательных аспектов воинской повинности парламентариям необходимо принять во внимание следующие вопросы:

### Почему сохраняется воинская повинность?

Аргументы в пользу воинской повинности следующие:

- ✓ Призыв часто ассоциируется с идеей демократии, поскольку это законная обязанность и моральная ответственность каждого (в основном мужского пола) гражданина, а также потому, что призыв уравнивает всех, кого он касается: все обязаны служить, независимо от класса, вероисповедания или расы; в некоторых странах эта обязанность распространяется на женщин также, как и на мужчин.
- ✓ Призывники — такие же граждане в униформе, и их пребывание помогает избежать превращения вооруженных сил в «государство в государстве». Воинская повинность может таким образом быть демократическим связующим звеном между обществом и вооруженными силами.
- ✓ В целом, армии, в которых служат призывники, дешевле контрактных, так как заработная плата солдат-призывников значительно ниже окладов наемных солдат.

Призыв собирает людей из всех слоев населения. Таким образом, призывники приносят в вооруженные силы многообразие образовательной основы и рабочего опыта, от бухгалтера или инженера до слесаря или фермера. Вооруженные силы могут очень хорошо использовать образовательные специальности и рабочий опыт как во время выполнения задач мирного времени, так и там, где вооруженные силы привлекаются к восстановлению инфраструктуры и учреждений стран, которые пострадали вследствие конфликта.



## Почему отказываются от воинской повинности?

Наши исследования по вопросам призыва во всем мире свидетельствуют о следующих основных причинах окончания эры больших армий, а следовательно, и системы воинской повинности:

- ✓ В последние 25 лет, в особенности после окончания «холодной войны», вооруженные силы многих стран были сокращены, что вызвало уменьшение количества призывников, необходимых для службы в армии (это, в свою очередь, привело в некоторых случаях к неудовлетворению общественности несправедливым увеличением бремени воинской повинности). Страны Евро-Атлантического региона провели сокращение вооруженных сил, тем не менее, страны Африки и Азии, по-видимому, недостаточно используют современные условия для уменьшения численности своих армий после «холодной войны».
- ✓ Вооруженные силы становятся все более профессиональными и зависимыми от современных технологий. Зачастую для того, чтобы солдаты смогли овладеть сложными современными системами вооружений, требуется продолжительное обучение. Поскольку солдат-призывник обычно служит не настолько долго, чтобы освоить эти системы, армии все больше и больше склонны рассчитывать на профессиональных наемных солдат.
- ✓ Миротворческие задачи требуют не только профессионального мастерства, но и специфических умений по ведению переговоров и т.д. Большинство призывников проходят службу в течение весьма короткого времени, чтобы приобрести необходимые навыки и опыт для выполнения операций по поддержанию мира в странах, которые пережили конфликты.
- ✓ В некоторых странах конституция ограничивает использование призывников для защиты национальной территории, полностью запрещая развертывание подразделений с призывниками за границей.

### Блок № 69

#### Преследования призывников

Часто существует неформальная иерархия между младшими и старшими призывниками. Такая неофициальная иерархия имеет большое значение, поскольку старшие призывники учат младших правилам и воинским традициям. Это также влияет на социальную структуру военных. Тем не менее, во многих случаях старшие призывники используют неофициальную иерархию в собственных интересах, заставляя младших призывников выполнять, кроме собственных, и их обязанности и преследуя их. Если офицеры не контролируют должным образом указанную ситуацию, то она полностью выходит из-под контроля, в результате чего складывается такое положение, когда младшие призывники сталкиваются с преследованиями, физическим насилием и запугиванием. В соответствии с информацией Европейского совета организаций призывников (ЕСОП), преследования являются одной из главных проблем для младших призывников. Подобные преследования иногда превращаются в тяжелые телесные повреждения, что в свою очередь, может привести к увечью, смерти или даже к самоубий-



ству. С целью защиты призывников и репутации военной службы, преследования должны упреждаться с помощью жесткого контроля со стороны офицеров. Кроме того, внутренние и внешние контролирующие учреждения должны преследовать в судебном порядке крайние случаи и восстанавливать власть закона в рамках военной службы.

*Источник: Илона Кисс, Права призывников в мирное время, 2001, на сайте: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) и [www.xs4all.nl/~ecco/](http://www.xs4all.nl/~ecco/)*

## Отказ от службы по убеждениям и альтернативная служба

Некоторые люди возражают против своей обязанности защищать родину, опираясь на другие моральные императивы, такие как религия («не убий») или личные убеждения (неприятие насилия). Как следствие — такие люди обычно не подлежат наказанию, включая смертную казнь, за невыполнение приказов государства.

Во второй половине минувшего столетия возникла и приобрела широкое признание идея о праве на отказ от службы в вооруженных силах и от ношения оружия; в некоторых странах это право даже было закреплено соответствующими законодательными актами. Указанная тенденция совпала по времени с окончанием обязательной военной службы в некоторых странах (Великобритания, Германия, Ирландия, Нидерланды, Бельгия, Люксембург, Франция, Испания, Италия и Португалия).

Лиц, которые отказываются от военной службы, можно определить как людей, которые возражают против ношения оружия и любой военной подготовки и службы. Хотя большинство из них руководствуются собственным сознанием, они также могут иметь разные религиозные, философские или политические причины для этих убеждений.

## Решения парламента

Поскольку случаи отказа от службы становятся все более распространенными, парламенты некоторых стран решили закрепить в законодательной базе условия, в соответствии с которыми граждане могут быть освобождены от прохождения военной службы. Такие законы были приняты в США и во всех странах Западной Европы, в частности в Греции. Последняя признала статус этих лиц в 1997 году.

В странах, которые не признают статус отказников, они преследуются в судебном порядке за дезертирство или измену — два преступления, которые предусматривают очень строгие наказания. Другие страны ввели для отказников специальную криминальную категорию («злостное неповиновение»), что обычно определено в воинских кодексах.

## Признание статуса тех, кто отказывается от службы: кто решает и на каком основании?

Процедура для классификации отказа от службы по убеждениям обычно включает объяснение, каким образом данный человек пришел к своим убеждениям, каким образом данные убеждения влияют на его жизнь и каким образом эти убеждения несовместимы с военной службой. Обычно решение о предоставлении призывнику статуса отказника принимается комиссией, которая подчиняется министерству по вопросам труда (Швейцария, Болгария), министерству внутренних дел (Словения) или министерству юстиции (Хорватия).

## Отказ от службы по убеждениям как право человека

В апреле 2000 года в соответствии с принципами, определенными в резолюции 1998/77, Комиссия ООН по правам человека утвердила без голосования резолюцию 2000/34, которая признает право каждого лица отказываться от военной службы по убеждениям как законное осуществление права свободы мысли, совести и религии согласно с Всеобщей декларацией прав человека и Международной конвенцией гражданских и политических прав. В 1993 году Комитет ООН по правам человека признал, что отказ от прохождения службы по убеждениям вытекает из статьи 18 Конвенции, «поскольку обязанность использования смертоносной силы может вступать в серьезный конфликт со свободой совести, правом вероисповедования и верованиями». Указанный Комитет ООН далее заявил: «Когда право признано законом или практикой, не допускается дискриминация тех, кто отказывается от службы в соответствии со своими убеждениями».

### Блок № 70

#### Резолюция Комиссии ООН по правам человека 1998/77: отказ от военной службы по убеждениям

Комиссия,

*принимая во внимание*, что во Всеобщей декларации прав человека и Международной конвенции гражданских и политических прав признано, что каждый имеет право на жизнь, свободу и безопасность, право на свободу мысли, совести и религии, а также право не подлежать дискриминации (...),

*признавая*, что отказ от воинской службы обусловлен принципами и причинами совести, включая глубокие убеждения, которые вытекают из религиозных, моральных, этических, гуманитарных или подобных мотивов...

- 1) *обращает внимание* на право каждого иметь сознательные причины для отказа от службы, как законное использование свободы мысли, совести и религии, что определено в статье 18 Всеобщей декларации прав человека и в статье 18 Международной конвенции гражданских и политических прав; →

- 2) *приветствует тот факт*, что некоторые государства воспринимают легитимность отказа от прохождения службы и не ограничивают права этих лиц;
- 3) *рекомендует* государствам, которые не имеют такой системы, создать независимые и влиятельные структуры, способные принимать решение и определять в каждом конкретном случае, соответствует ли отказ от военной службы именно моральным убеждениям человека (при этом необходимо принимать во внимание требование о недопущении дискриминации по убеждениям);
- 4) *напоминает* государствам, где действует система обязательной военной службы и где указанные положения не были утверждены, о своей рекомендации предоставлять возможность этой категории лиц проходить разные формы альтернативной службы гражданского характера, которые отвечают причинам отказа;
- 5) *подчеркивает*, что государства должны воздерживаться от тюремного заключения тех, кто отказывается от военной службы по убеждению, и напоминает, что никого нельзя повторно наказывать за нарушение, если лицо уже понесло наказание или было оправдано в соответствии с законом и уголовными процедурами каждого государства.

*Источник: Резолюция 1998/77, Комиссия ООН по правам человека.*

## Альтернативная служба

Большинство стран, признавших статус отказников от службы по убеждениям, законодательно обеспечивают вместо военной альтернативную ей службу. Эта альтернативная служба может иметь две основные модели:

- ✓ служба в вооруженных силах без ношения оружия;
- ✓ работа в учреждениях социального назначения, таких как больницы, детские сады, учреждения для инвалидов и т.п., а также иногда в неправительственных или межправительственных организациях.

Обычно альтернативная служба более продолжительна, чем военная. Например, во Франции она длится 20 месяцев, в то время как военная — только 10; в Австрии — 12 и 7 месяцев соответственно; в Болгарии длительность альтернативной службы составляет 24 месяца, а военной — от 6 до 9 месяцев.

### Блок № 71

#### Альтернативная служба: опыт Швейцарии

Швейцария — одно из немногих западноевропейских государств, где до сих пор существует призыв. Это определяется конституцией (статья 59.1), законом о военной организации государства (1995) и законом о военной службе (1995). Эта обязанность касается всех мужчин в возрасте от 20 до 42 лет, а для тех, кто имеет высокие воинские звания — до 55 лет. Начальная военная служба длится четыре месяца, плюс три недели каждые два года, плюс ежегодные стрельбы. →

В соответствии с законом 1996 года об альтернативной службе, было определено право на отказ от военной службы по убеждениям: по этическим, нравственно-философским и религиозным причинам. Министерство промышленности и труда получает заявления, которые рассматриваются комиссией в составе трех человек, отобранных из 120 кандидатов через объявления в газетах. Статус отказников получают приблизительно пять процентов мужчин призывного возраста. Тот, кто не получает такого статуса, но продолжает возражать против военной службы, может быть осужденным четыре или пять месяцев заключения.

Те, кто получил такой статус, должны пройти гражданскую службу вместо военной. Это служба длится 450 дней в любом общественном или частном учреждении, которое служит общественным интересам, например, в госпиталях, центрах молодежи, научно-исследовательских учреждениях, хозяйственных структурах и т.п.

*Источник: Европейское бюро по отказам от военной службы по убеждениям.*

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### **Призыв: «за» или «против»?**

- ▷ Тщательно сбалансируйте все предложения «за» и «против» в национальном контексте.
- ▷ В этой связи необходимо помнить все, что написано в данной главе, и как это можно применить в Вашем национальном контексте.

### **Оскорбительное или унижительное обращение с новобранцами**

- ▷ Быстро реагировать на случаи, если призывники подверглись жестокому обращению, угнетению или насилию.
- ▷ Убедиться в том, что проводятся тщательные расследования и, в случае необходимости, компетентным органом определяются и без промедления применяются соответствующие санкции.
- ▷ Если в Вашей стране нет омбудсмана, необходимо рассмотреть возможность предоставления рекомендаций по созданию такой структуры и предоставлению ей полномочий рассматривать вопросы насилия или унижительного обращения с призывниками.

### **Статус отказников от воинской службы по убеждениям**

- ▷ Проверить правовой статус лиц, которые отказываются от воинской службы по убеждениям и, в случае необходимости, рассмотреть возможность разработки и принятия такого законодательства или улучшения существующего. →

- ▷ В связи с этим обеспечить получение информации о подходах, законодательной базе и состоянии дел в других странах.

**Альтернативная служба**

- ▷ Проверить, предполагается ли законодательством Вашей страны альтернативная служба, и, в случае необходимости, рассмотреть возможность разработки и принятия такого закона или улучшения существующего законодательства.
- ▷ В связи с этим обеспечить получение информации о подходах, законодательной базе и состоянии дел в других странах.

## Раздел VIII

# Материальные ресурсы: осуществление эффективного контроля над перевозкой и закупкой оружия

## Закупка оружия и военной техники

Политика в области закупки вооружений должна исходить из высших интересов и направлений политики, таких как концепция национальной безопасности или военная доктрина. Все вопросы относительно новых вооружений и военной техники должны анализироваться с учетом их влияния и целесообразности в сфере политики национальной безопасности.

Концепция национальной безопасности помогает достичь стабильности в процессе управления обороной и повышает предсказуемость в принятии долгосрочных решений по проблемам обороны. Необходимо, чтобы цели национальной политики в области обороны соответствовали ресурсам, выделенным для сферы обороны, а также необходимо соблюдать баланс между оборонным сектором и общественным.

### Открытость при закупке оружия

В любой развитой демократической стране процесс разработки бюджета вообще и закупки вооружений в частности должен быть открыт и подотчетен общественности. С точки зрения подотчетности общественности, должна существовать рациональная связь между политикой, планированием, бюджетом и закупкой вооружений. К сожалению, в большинстве стран парламент имеет ограниченное право голоса в вопросе закупки вооружений, если вообще имеет.

Во время выделения средств или предоставления разрешения на закупку необходимо, чтобы парламент проверил законность такой операции, в особенности принимая во внимание международные законы и договоры, ограничивающие производство, торговлю или использование определенных видов вооружений, таких как Договор о нераспространении вооружений (1968), Оттавская конвенция о запрете использования, накопления, производства и передачи противопехотных мин и их уничтожении (1997), резолюции Совета Безопасности ООН и т.п.

Парламенты также могут встретиться с трудностями при необходимости проведения традиционного планирования затрат для приобретения необходимого военного оборудования на длительный период. Это приводит развивающиеся страны и страны, пережившие конфликт, к невозможности противостоять внешним и внутренним поставщикам вооружений, которые заинтересованы в продаже своей продукции по самым высоким ценам и не обеспокоены требованиями демократического контроля.

В связи с этим парламенты заинтересованы в создании специальных комитетов и подкомитетов, занимающихся вопросами закупки вооружений. Таким образом



они могут улучшить открытость в сфере закупки вооружений и заставить исполнительную власть быть подотчетной обществу.

Для парламентов проблема состоит в том, что правительства неохотно придают огласке данные, касающиеся необходимости закупок основных видов обычных вооружений (авиации, бронированной техники, артиллерии, управляемых и радарных систем, ракет и боевых кораблей). Более того, они не желают делать достоянием гласности даже запасы оружия мелкого калибра (менее 100 мм), известного как стрелковое или легкое оружие.

Идеальной является такая ситуация, когда в начале процесса закупки вооружений правительство сотрудничает с парламентом с целью обеспечения того, чтобы амбициозные планы по закупке вооружений не стали финансово отягощающими для государства в будущем. Программы по закупке вооружений должны восприниматься в контексте других общественных ценностей. Таким образом, в процессе принятия решения должны учитываться не только военные, но и другие приоритеты. Парламент должен оценить влияние и финансовую нагрузку закупки вооружений на общество.

#### Блок № 72

### Почему парламентарии должны наблюдать за закупками оружия

- ▷ Речь идет о привлечении общественных (государственных) средств.
- ▷ Решение о системах вооружений – не только вопрос технической экспертизы и безопасности, но также и выбор, на что потратить деньги – на «пушки или масло», – и если на «пушки», то на какие, в каком количестве и почему.
- ▷ Закупка вооружений не должна стать финансовым бременем для государства в рамках краткосрочной и долгосрочной перспективы (включая затраты на протяжении всего срока использования).
- ▷ Парламентский контроль должен обеспечивать баланс между затратами на вооружение и затратами на социальные нужды.
- ▷ Открытость процесса закупки вооружений, его подотчетность парламенту предотвращает коррупцию, растрату и использование общественных средств не по назначению.
- ▷ Парламентский и общественный контроль мог бы привести к снижению опасности резкого увеличения объемов закупок вооружений в регионе.

## Оправдывается ли секретность особыми условиями?

Принципы правильного правления, особенно открытость, должны руководить каждым аспектом формирования политики, включая продажу или приобретение

вооружений. Таким образом, существует необходимость проанализировать, при каких исключительных обстоятельствах оправдана секретность при принятии решения в сфере обороны.

Руководящие положения относительно продажи и закупки вооружений должны базироваться на принципах открытости и подотчетности общественности. Причины соблюдения секретности при принятии решения, на которых настаивает покупатель или поставщик оружия, должны быть исчерпывающими. Если такие причины могут привести к возможной коррупции во время соглашения, то такой риск должен быть предусмотрен обеими сторонами и приняты меры по его предотвращению.

### Блок № 73

#### Необоснованная или двусмысленная политика в области закупки оружия, а также секретные закупки оружия могут привести к ...

- ▷ недостаточной проверке главных причин закупки систем вооружения;
- ▷ неэффективности правительственных решений с нежелательными последствиями для национальной и региональной безопасности;
- ▷ опасности для соседних стран;
- ▷ коррупции в связи с закупкой оружия или какими-либо другими решениями в военной сфере, которые имеют отношение к закупке;
- ▷ серьезному ущербу общественного доверия к вооруженным силам, который может явиться результатом их дискредитации и предметом нежелательных споров.

## Всеобъемлющий процесс принятия решения по закупкам

В случае принятия решений о приобретении основных систем вооружений необходимо определить и интегрировать методы, которые используются в таких аспектах, как:

- ✓ процесс оценки опасности;
- ✓ долгосрочная концепция построения сил и средств обороны (обороноспособности);
- ✓ определение материалов, необходимых для нового оснащения;
- ✓ выделение средств для закупки вооружений;
- ✓ сертификация технического качества и проверка эксплуатационных показателей;
- ✓ затраты на протяжении всего срока эксплуатации, включая затраты на техническое обслуживание, модернизацию и т.п.;
- ✓ оценка предложений относительно компенсации и возмещения.

Установление процесса парламентского контроля и оценки на всех этапах уменьшит возможность растрат, мошенничества и злоупотреблений при принятии решений органами исполнительной власти. С целью осуществления эффективного контроля парламенты должны требовать, чтобы правительства постоянно информировали их обо всех этапах процесса закупки вооружений. Кроме того, парламенты должны иметь право принимать решение по всем контрактам на закупку. Парламент Нидерландов служит примером того, как законодательная власть контролирует все фазы процесса принятия решения о закупках вооружений (см. блок № 74).

#### Блок № 74

### Политика Нидерландов в области военных заказов: точка зрения парламентского контроля

Нидерланды имеют устоявшиеся традиции и длительную практику парламентского контроля над военными закупками. В принципе, все решения о закупках, превышающих 25 миллионов евро (приблизительно 25 миллионов долларов), должны приниматься с участием парламента. Для этого был разработан так называемый механизм приобретения. Правительство (на практике государственный секретарь по вопросам обороны) посылает письмо, выбрав его тип из 4-х предложенных (А, Б, В и Г), в зависимости от этапа закупки. Контроль осуществляется на всех стадиях, начиная с определения потребности в новой системе вооружений (или замены уже существующей) до конкретных предложений о приобретении системы X у производителя Y.

Парламент имеет возможность влиять на решение во время всех этапов закупки. Итак, когда правительство сообщает о необходимости замены или приобретения систем вооружения, парламент может возразить или внести поправки в предложение, хотя на практике это случается нечасто. Большей частью намерения правительства во время всего процесса определяются четырьмя этапами (А, Б, В и Г), которые обсуждаются в парламенте.

Для проектов, стоимость которых превышает 100 миллионов евро, была разработана особая процедура («Большие проекты»), которая предусматривает более детальные и частые доклады парламенту. Типичным примером такого проекта является намерение правительства Нидерландов принять участие в фазе разработки общего ударного истребителя, преемника американского самолета F-16. Существуют и другие проекты, например, проект «Аэромобильная бригада».

В целом, думается, такую ситуацию в Нидерландах можно считать удовлетворительной. Ведутся дискуссии относительно финансового порога и целесообразности детальной парламентской проверки такого, иногда чисто технического процесса. В контексте этой проблемы поднимается вопрос о качестве и достоверности информации правительства и желательности «противоположных доказательств» со стороны независимого института по пробле-



мам безопасности и обороны. В конце концов, роль промышленников и лоббистов, а также их доступ к членству в комитете по вопросам обороны часто является предметом обсуждения. Однако больших скандалов в связи с этим не случилось, не считая небольших инцидентов.

*Источник: Ян Хоекема, бывший член парламента, Нидерланды, 2002.*

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Контроль над закупкой вооружений

- ▷ Парламентский контроль над закупкой вооружений должен быть законодательно урегулирован.
- ▷ Обеспечьте всеобъемлемость парламентского контроля в секторе безопасности и охват всех аспектов закупки, обращая особое внимание на:
  - необходимость безопасности;
  - региональные политические последствия, особенно в плане возможности негативной реакции, которая может привести к гонке вооружений в регионе;
  - нагрузку на бюджет (в краткосрочной и долгосрочной перспективе);
  - влияние на национальную промышленность частного и общественного сектора.

### Открытость и подотчетность в закупке вооружений

- ▷ Обеспечьте, чтобы парламент имел право голоса в процессе закупки вооружений и военной техники.
- ▷ Требуйте, чтобы парламенту или его компетентному (заинтересованному) комитету был предоставлен детальный и оперативный отчет о наличии и технических характеристиках основных видов обычных вооружений (самолетов, бронетанковой техники, артиллерийских систем, РЛС, ракетных систем и военных кораблей), легкого вооружения (калибром меньше 100 мм), а также обоснования необходимости закупки новых образцов.
- ▷ Обеспечьте, чтобы парламент получил долгосрочную концепцию построения системы обороны.
- ▷ Обеспечьте, чтобы те вопросы, которые имеют отношение к секретности в сфере закупки, сообщались парламенту или его заинтересованному комитету в рамках законодательного процесса, который обеспечивает подотчетность одновременно с сохранением военной тайны.



### **Анализ влияния закупок**

- ▷ Проанализируйте соответствие плана по закупке политике в области безопасности.
- ▷ Обеспечьте, чтобы парламент проанализировал и оценил финансовую нагрузку закупки вооружений в сравнении с другими общественными потребностями и социальными приоритетами с целью предотвращения несбалансированности, которая может повлиять на развитие, а также на экономическую и социальную стабильность государства.
- ▷ Используйте парламентские процедуры, чтобы противостоять слишком амбициозным решениям о закупке вооружений. Парламенты должны обеспечить рациональность планов, которые в длительной перспективе не превратятся в военное бремя для страны.

### **Аудит в сфере закупки вооружений**

- ▷ Проверьте соответствие между политикой в области безопасности и планами, оборонным бюджетом и фактическими затратами на вооружение и военную технику.
- ▷ Проведите проверку эксплуатационных характеристик систем вооружения после их приобретения и после заключения контракта (не менее трех проверок в течение срока службы оружия).

### **Парламентский комитет по вопросам закупки вооружений**

- ▷ В случае отсутствия, создайте комитет или подкомитет по вопросам закупки вооружений, таким образом устанавливая связь между формированием политики, финансовым планированием и аудитом (проверкой), оборонно-промышленным комплексом, а также исследованием и развитием.
- ▷ В этой связи, необходимо получить и изучить информацию об обязанностях, процедурах и деятельности аналогичных структур в парламентах других стран.
- ▷ Убедитесь, что Ваша парламентская структура в состоянии оценивать и использовать советы экспертов.

## Торговля и передача оружия

Парламенты должны играть важную роль в контроле над торговлей и передачей оружия. Правила и процедура управления закупками вооружений должны быть последовательными с учетом национального закона о закупках вооружений, национального бюджета и финансовых законов или контрактов, а также законов, принятых после обсуждения. Руководящие принципы в области политики торговли и передачи оружия и законодательная база должны базироваться на принципах открытости и подотчетности.

### Блок № 75

#### Передача оружия: внесение ясности

Под передачей оружия понимаются все виды деятельности, которыми занимаются государственные и негосударственные структуры с целью приобретения или продажи оружия. Передача оружия включает продажу, торговлю, приобретение, закупку, а также презентацию оружия.

### Национальная политика в области торговли и передачи оружия

Правительство должно разработать политику и законодательство в области торговли оружием, которые потом подаются в парламент для утверждения. Указанная политика должна определять руководящие принципы продажи обычного вооружения и должна быть разработана с учетом следующих факторов:

- ✓ импорт и экспорт обычных вооружений должны быть предметом контроля соответствующего парламентского комитета;
- ✓ инструкции в сфере торговли оружием должны отвечать принципам Устава ООН, международному законодательству, обеспечивать соблюдение эмбарго ООН на поставки вооружений. При этом необходимо принимать во внимание экономические, политические, этнические особенности и факторы безопасности тех стран, которые покупают оружие;
- ✓ принцип открытости процесса принятия решения с целью обеспечения неподкупности и профессиональной подотчетности;
- ✓ механизмы для предотвращения неэтичных случаев продажи оружия должны быть узаконены, базируясь на рекомендациях ООН и других заинтересованных структур, а также на лучших примерах других стран;

- ✓ поставщики и покупатели должны сформулировать «кодекс честности»;
- ✓ парламент должен иметь возможность убедиться, что тип проданного оружия соответствует нуждам обороны стран-покупателей, так как одобрены их парламентами;
- ✓ парламенты стран, поставляющих оружие, должны иметь возможность убедиться, что страны-покупатели уважают права человека и основные свободы, а также будут проводить эффективный контроль решений по закупкам вооружений;
- ✓ парламент должен иметь возможность убедиться, что продажа оружия не будет угрожать миру, не увеличит региональную напряженность, не приведет к возникновению конфликтов, увеличению продажи оружия в регионе, возникновению нестабильности из-за появления дестабилизирующих систем вооружения или определенного количества стрелкового и легкого оружия. Если парламентский комитет по обороне начнет региональный диалог по угрозам региональной стабильности, чрезмерным закупкам вооружений и чрезмерной секретности, ведущей к коррупции, то необходимо сделать его открытым для обсуждения в регионе;

Необходимо разработать механизмы, которые дают возможность предотвратить продажу оружия определенной стране с целью реэкспорта или переадресовки на цели, которые противоречат условиям, заявленным в сертификате по импорту.

Парламент должен создать независимый механизм проверки (аудита), основанный на легитимных полномочиях, чтобы убедиться в том, что торговля оружием подлежит независимой проверке и контролю. Такие проверки должны проводиться в соответствии с принципами и руководящими документами, определенными парламентом и касающимися политики государства в сфере торговли оружием. Блок № 76 содержит примеры международных договоров и кодексов поведения, относящиеся к национальной политике по торговле оружием.

## Блок № 76

### Региональные соглашения в области торговли оружием

#### ▷ Европейский кодекс поведения

8 июня 1998 года Совет ЕС принял резолюцию, которая ввела в действие Кодекс поведения. Резолюция была направлена на запрещение утечки оружия из стран Европейского союза в нестабильные регионы мира, где существует опасность грубых нарушений прав человека. Страны-члены ЕС, после давления со стороны неправительственных организаций в течение почти восьми лет, приняли решение о принятии ответственной политики в области продажи оружия. Кодекс включает в себя перечень нежелательных направлений поставки оружия и систему проверки и анализа конечного назначения, а также систему обмена информацией и механизмы консультаций о предоставлении или отказе в выдаче лицензии на экспорт.



Европейский Кодекс поведения не имеет механизмов, способных заставить страны ЕС придерживаться его, как и механизма обеспечения ответственности за несоблюдение этого кодекса. Таким образом, ограничение экспорта в страны, нарушающие права человека, зависит от стран с более строгим законодательством, которые могут влиять на этих нарушителей в рамках механизма двусторонних консультаций.

Кодекс содержит восемь критериев, к которым страны ЕС вынуждены обращаться в случае экспорта оружия:

- «1. Уважение международных обязательств стран-членов ЕС, особенно введенные Советом Безопасности ООН санкции (...).
2. Уважение к правам человека в стране конечного назначения оружия (...).
3. Внутренняя обстановка в стране конечного назначения как показатель существования напряженности или вооруженного конфликта (...).
4. Страны ЕС не будут предоставлять лицензию на экспорт оружия в случае наличия явного риска, что страна-импортер намеревается использовать возможный экспорт против другой страны или с целью подкрепления силой собственных территориальных претензий (...).
5. Национальная безопасность стран ЕС, а также безопасность тех территорий, внутренние отношения которых входят в сферу ответственности любой из стран Евросоюза, а также безопасность дружеских стран и союзников (...).
6. Поведение страны-покупателя по отношению к международному сообществу, особенно ее отношение к терроризму и уважение международного права (...).
7. Опасность того, что вооружение попадет к другому пользователю в границах страны или будет повторно экспортировано на нежелательных условиях (...).
8. Соответствие экспорта оружия техническим и экономическим возможностям страны-импортера (...).

*Источник: <http://europa.eu.int>*

### ► Организация американских государств и передача оружия

Открытость торговли оружием (на Американском континенте) улучшилась на региональном уровне после того, как 19 членов Организации американских государств (ОАГ) подписали соглашение о передаче обычных видов вооружений. Межамериканская конвенция по открытости в приобретении обычных видов вооружений, утвержденная во время заседания Генеральной Ассамблеи в Гватемале, требует от стран-участниц ежегодного опубликования информации об импорте и экспорте основных видов вооружений. В соответствии со статьей III, «страны-участницы ежегодно отчитываются ответственной организации об импорте и экспорте





обычных вооружений за предыдущий календарный год, предоставляя информацию о стране-экспортере, типе и количестве проданных обычных видов вооружений. Любая страна-участница конвенции может дополнять свои отчеты дополнительной информацией, такой как назначение и модель вооружения, если считает это необходимым (...). Кроме того, страны информируют друг друга о приобретении обычных вооружений: импортированных, произведенных на национальных предприятиях, а также сообщают, если ничего не было приобретено (статья IV).

Источник: <http://www.oas.org>, 2002.

## Соблюдение международного эмбарго на поставку оружия

Санкции являются инструментом международного сообщества для высказывания неудовлетворения поведением любого государства, если это государство угрожает международному праву или международному миру и безопасности. Законодательная база, утвержденная статьей 41 Устава ООН, предоставляет Совету Безопасности ООН призывать страны-члены к невооруженным акциям с целью восстановления международного мира и безопасности. С 1945 по 1990 год Совет Безопасности ООН наложил санкции лишь на две страны. А с 1990 года этому органу пришлось применить санкции 12 раз.

В этом случае требование относительно сертификата «конечного использования» с объяснениями, куда в итоге попадет оружие, может быть полезным инструментом для парламента как составляющая лицензирования соглашений на поставку оружия. Однако было зафиксировано много случаев нарушений с использованием поддельных сертификатов «конечного использования».

## Реестр обычных видов вооружений Организации Объединенных Наций

Шестого декабря 1991 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 46/36 L, озаглавленную «Открытость в области вооружений», которую затребовал генеральный секретарь с целью организации и обслуживания в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке универсального и не дискриминационного реестра по обычным вооружениям. В реестр были включены данные по международным поставкам оружия, а также информация, предоставленная странами ООН о военных запасах, закупках вооружений национального производства и о других факторах, имеющих отношение к политике.

Реестр состоит из семи согласованных категорий по основному обычному оружию, включая танки, бронированные машины, артиллерийские системы больших калибров, боевые самолеты, ударные вертолеты, боевые корабли и ракеты/пусковые ракетные установки. Реестр ведется с 1992 года. Генеральный секретарь регулярно подает в Генеральную Ассамблею ООН отчеты, в которые включается

информация, предоставленная 110 правительствами стран, которые входят в состав ООН, об импорте и экспорте обычных вооружений в рамках реестра. В отчет также включается информация, предоставленная правительствами по поводу закупки оружия национального производства, а также о количестве имеющихся вооружений (см.: <http://disarmament.un.org/cab/register.html>).

## Необходимость «умных санкций»

Генеральный секретарь ООН назвал всеобъемлющие экономические санкции «грубым инструментом». Они не всегда эффективны и часто отрицательно сказываются на соседних странах, а также на обычных людях тех стран, против которых они применяются. Таким образом, многие считают, что нужны более тонкие санкции, которые сосредоточат свое внимание на более узких аспектах. Эмбарго на торговлю оружием принадлежит к таким видам санкций наравне с финансовыми эмбарго и эмбарго на запрет въезда в страну. «Умные санкции» направлены против режима и правящей элиты страны и не влияют негативно на обычных граждан или членов оппозиции. Тем не менее, результаты свидетельствуют, что их очень тяжело применять и они не являются полностью эффективными. Их также необходимо пересматривать и улучшать (см. блок № 77).

### Блок № 77

#### Усовершенствование санкций на поставку оружия: что могут сделать парламентарии

Парламенты стран, которые экспортируют оружие, должны обеспечить соответствие следующим требованиям:

- ▷ законодательство (особенно необходимые административные руководящие документы и механизмы), которое определяет, что нарушение эмбарго ООН на поставку оружия относится к уголовным преступлениям;
- ▷ координация внутри правительства, которая определяет ведущее министерство, отвечающее за выполнение эмбарго;
- ▷ обмен информацией и разведданными внутри правительственных департаментов и между правительствами для определения подозрительных перевозок, пунктов назначения, транзитных путей и посредников;
- ▷ контрольные списки, в которые включены товары, подпадающие под действие эмбарго;
- ▷ полномочия задерживать грузы, которые явно противоречат эмбарго, а не возвращать товары в пункт отправки;
- ▷ законодательные положения, позволяющие замораживать или конфисковать имущество или нелегальные поставки оружия;
- ▷ отслеживание и проверка перевозок оружия, которые могут быть перенаправлены в другое место.

*Источник: основан на сайте: [www.bicc.de](http://www.bicc.de), 2002.*

## Наследие «холодной войны»: излишки вооружения и его передача

Прекращение «холодной войны» привело к сокращению армий по всему миру. В результате миллионы единиц оружия стали ненужными и получили статус излишков. Недостаток необходимого опыта по использованию излишков оружия во всем мире явился результатом того, что миллионы единиц оружия были переданы одним правительством другому, а также правительствами неправительственным группам, причем так, что это оружие избежало всякого общественного контроля. Ясно, что большое количество этого оружия передавалось по нелегальным каналам или было украдено прямо из арсеналов, которые не охранялись надлежащим образом.

Около двух пятых всех основных видов обычного оружия, проданного в 1990-х годах, было получено со складов избыточного оружия. Основная причина существования излишков как феномена международной торговли оружием в 1990-х годах – то, что большие арсеналы, которые принадлежали бывшему советскому блоку, внезапно освободились от централизованного управления. Принимая во внимание сложные экономические условия и наличие огромного количества избыточного оружия, арсеналы, где хранилось такое оружие, стали источником твердой валюты, необходимой для того, чтобы удовлетворить срочные экономические потребности. С другой стороны, также верно, что большинство продаж осуществлялось через криминальную сеть, которая была и не была связана с политическим руководством на местах. Вместе с тем, страны бывшего советского блока были не единственными, кто занимался продажей оружия из собственных арсеналов. Некоторые развитые и развивающиеся страны делали то же самое.

### Блок № 78

#### Торговля излишками оружия: негативные следствия разоружения

«Несмотря на уменьшение объемов торговли новейшим оружием, статистика свидетельствует о рекордном уровне торговли избыточным оружием. Возрастанию объемов торговли излишками оружия содействовал двусторонний обмен информацией. Соглашения о разоружении, прекращении боевых действий и сокращении вооруженных сил привели к тому, что количество избыточного оружия в мире достигло 165 000 единиц, среди которых более чем 18 000 было экспортировано или передано с 1990 по 1995 год. В 1994 году впервые объемы торговли излишками оружия превысили объемы торговли новым. В связи с ростом запасов излишков оружия, цена на него постоянно уменьшается или даже оружие передается бесплатно в рамках программ по предоставлению помощи. Такая торговля является проблемным результатом разоружения и наряду с конфликтами питает региональную гонку вооружений».

*Источник: Герберт Вульф, Международный центр по конверсии в Бонне, 1998, [www.bicc.de](http://www.bicc.de)*

Ясно, что получателями оружия были менее развитые страны, которые обычно имеют более слабые структуры по парламентскому контролю. В течение 1990-х годов не менее 90 стран осуществляли импорт излишков основных видов оружия. Особенно важно, чтобы стрелковое оружие было подвержено более строгому контролю, законодательно обязывая правительства и военных ежегодно докладывать парламенту о потерях и кражах стрелкового оружия и снаряжения. Должны быть предприняты шаги по конверсии заводов, производящих оружие.

В течение пяти лет средний уровень глобальной передачи оружия упал в период 1997—2001 годов. В основном это объясняется снижением поставок со стороны США, которые в течение 1997—2001 годов были крупнейшим поставщиком, несмотря на 65 % снижение своих поставок с 1998 года. Россия была второй страной-поставщиком в этот период. Повышение поставок оружия на 24 % в 2001 по сравнению с 2000 годом сделало Россию крупнейшим поставщиком (источник: годовой доклад СИПРИ за 2002 год).

В результате увеличения импорта оружия на 44 % по сравнению с 2000 годом, Китай стал самым крупным импортером в 2001 году. Индия увеличила объем закупки оружия на 50 %, заняв при этом третье место среди импортеров. В состав главных импортеров оружия на протяжении 1997—2001 годов входили также Саудовская Аравия, Тайвань и Турция (источник: годовой отчет СИПРИ, 2002).

#### Блок № 79

### Приблизительные показатели объема торговли огнестрельным оружием

«Хотя объемы производства огнестрельного оружия сегодня меньше, чем во время последних лет «холодной войны», миллионы единиц такого оружия все еще производятся каждый год (...). Согласно с приблизительным анализом (...), в 2000 году всемирный объем производства оружия, включая боеприпасы, оценивался в 4 миллиарда долларов США. Что касается количественных показателей, то в 2000 (...) году было произведено приблизительно 4,3 миллиона единиц огнестрельного оружия, что на 30 процентов меньше ежегодных объемов производства по сравнению со среднегодовыми показателями во время холодной войны.

«В то время, как спрос на новое оружие может уменьшаться (...), количество поставщиков на этом рынке увеличивается». (...) Меньше чем за двадцать лет количество компаний выросло более чем втрое — со 196 в 1980-годах минувшего столетия до почти 600 сегодня».

«(...) Увеличение количества компаний и стран, которые производят огнестрельное оружие и стремятся продать его кому и где угодно по любой цене, означает, что авторитарным правительствам, негосударственным организациям, террористам и преступникам теперь значительно легче, чем когда бы то ни было, приобрести современное высокотехнологическое смертоносное оружие. Потребность правительственного контроля над производством огнестрельного оружия стала насущным вопросом международной безопасности».

*Источник: Исследования по огнестрельному оружию, издательство Оксфордского университета, 2001.*

**Блок № 80**

**Программа действий ООН против незаконной торговли огнестрельным оружием и оружием мелкого калибра: моменты, на которые должны обратить внимание парламентарии**

«С целью предотвращения незаконного обращения огнестрельного оружия и оружия мелкого калибра, страны-участницы конференции ООН по вопросам незаконного обращения огнестрельного и оружия мелкого калибра во всех его проявлениях (июль 2001 года, Нью-Йорк) утвердили широкий круг политических мер национального, регионального и глобального уровня. Таким образом, среди прочего, они обязались:

**На национальном уровне**

- ▷ принять, где они не существуют, соответствующие законы, правила и административные процедуры для осуществления эффективного контроля над производством огнестрельного оружия и оружия мелкого калибра в рамках своей юрисдикции, а также над экспортом, импортом, транзитом или повторной передачей такого оружия;
- ▷ идентифицировать группы и индивидуальных лиц, вовлеченных в нелегальное производство, торговлю, хранение, передачу, владение, а также в финансирование приобретения незаконного огнестрельного оружия и оружия мелкого калибра, предпринимать действия в соответствии с национальным законом против подобных групп и индивидуальных лиц;
- ▷ обеспечить, чтобы лицензированные производители использовали надлежащее и надежное маркирование на каждой единице огнестрельного оружия и оружия мелкого калибра в рамках всего процесса производства;
- ▷ обеспечить, чтобы детальные и точные реестры производства, содержания и передачи огнестрельного оружия и оружия мелкого калибра сохранялись по возможности дольше в рамках их ответственности;
- ▷ обеспечить ответственность за все огнестрельное оружие и оружие мелкого калибра, которое хранится и производится государством, а также предусмотреть эффективные меры по отслеживанию дальнейшей судьбы этого оружия;
- ▷ утвердить и выполнять соответствующие законы, указания и административные процедуры с целью обеспечения эффективного контроля над экспортом и передачей огнестрельного оружия и оружия мелкого калибра, включая идентификацию сертификата конечного получателя;
- ▷ без предубежденности к праву стран реэкспортировать огнестрельное оружие и оружие мелкого калибра, которое они импортировали, прилагать все усилия для того, чтобы соответствующим образом проинформировать страну — первичного



- экспортера в соответствии с существующими двусторонними соглашениями до момента повторной передачи оружия;
- ▷ разработать соответствующие национальные законы или административные механизмы, регулирующие деятельность тех, кто вовлечен в посредничество при передаче огнестрельного оружия и оружия мелкого калибра;
  - ▷ принять соответствующие меры против ведения любой деятельности, которая нарушает эмбарго на торговлю оружием, установленное Советом Безопасности ООН;
  - ▷ обеспечить уничтожение конфискованного, захваченного и собранного оружия;
  - ▷ обеспечить, чтобы вооруженные силы, полиция и прочие структуры, которым разрешено иметь огнестрельное оружие и оружие мелкого калибра, установили адекватные и детальные стандарты и процедуры, касающиеся управления и безопасности складов с этим оружием;
  - ▷ разработать и внедрить, где возможно, эффективные программы разоружения, демобилизации и реинтеграции;
  - ▷ обратить особое внимание на нужды детей, которые пострадали вследствие конфликта (...)».
- Источник: Департамент ООН по вопросам разоружения, <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002.*

Проблема открытости и подотчетности в области контроля над экспортом вооружений, обостренная после «холодной войны», стала во многих странах предметом серьезных обсуждений по поводу того, что могут сделать и что должны делать парламенты.

В блоке № 81 приводятся примеры сделанного в этом плане государствами ЕС. Углубление понимания важности открытости и подотчетности привело к значительному улучшению парламентского контроля над экспортом вооружений в этих государствах, однако во многих странах ситуация еще остается далекой от желаемой.

## Блок № 81

### Роль парламента в контроле над экспортом оружия: открытость и подотчетность в странах ЕС

**Австрия:** Австрийское законодательство не предусматривает раскрытия информации для парламентариев.

**Бельгия:** Закон, принятый в 1991 году, обязывает правительство ежегодно отчитываться перед парламентом о передаче оружия. Закон не предусматривает проверку и установление того, кто получит лицензию на экспорт оружие и кому оно предназначено. Это является ключевым фактором, поскольку экспорт не должен противоречить Кодексу поведения ЕС.

**Дания:** Положение о парламентских дебатах по поводу экспорта оружия или другой юридически оформленный механизм контроля указанной сферы отсутствуют. Однако, учитывая возрастающий общественный интерес, министр юстиции старается распространить начальный отчет об экспорте, в котором будет освещен вопрос контроля экспорта, стоимости экспорта и страны назначения. →

**Финляндия:** К этому времени министерство обороны опубликовало два ежегодных отчета об экспорте в области обороны в соответствии с Кодексом поведения ЕС. Отчеты охватывают достаточно широкий круг вопросов, что повышает открытость. Несмотря на это, ощущается недостаток обсуждения в парламенте вопросов касающихся передачи оружия.

**Франция:** Французский парламент выдвигает все больше требований правительству страны с целью разъяснения и предоставления большего объема информации в ежегодном отчете, особенно об огнестрельном оружии, оснащении для полиции и других служб безопасности, товарах двойного использования, а также о военном сотрудничестве. Кроме того, ожидается увеличение числа слушаний в парламенте по вопросам ежегодного отчета.

**Германия:** Первый отчет об экспорте оружия был опубликован в 2000 году. Предполагается, что в анализе очередного отчета будут принимать участие следующие парламентские комитеты: по вопросам обороны, по иностранным делам, по вопросам торговли и, возможно, по правам человека. Роль парламента ограничена до ретроспективного исследования вопросов государственного экспорта.

**Греция:** В стране отсутствуют механизмы предоставления парламенту и распространения среди общественности информации об утверждении экспорта оружия. Единственно доступная официальная информация предоставляется реестром ООН по обычным вооружениям.

**Ирландия:** В ирландском законодательстве не существует положений, которые обязывают правительство давать отчеты об экспорте оружия. Однако Департамент иностранных дел, который действует в соответствии с Кодексом поведения ЕС, подготовил к 2002 году два годовых отчета. В парламенте складывается традиция более активного общения с правительством в сфере экспортного лицензирования.

**Италия:** Правительство должно отчитываться перед парламентом по вопросам утверждения и проведения операций по экспорту, импорту и транзиту товаров военного назначения. Указанные положения определены в законе, утвержденном в 1990 году, где приводятся детальные разъяснения. Однако парламент не играет официальной роли в контроле экспорта.

**Люксембург:** Страна не имеет значительных экономических мощностей, которые работают на оборонную промышленность, что сказалось на отсутствии системы контроля со стороны парламента.

**Нидерланды:** Первый всеобъемлющий отчет по этому вопросу был дан в октябре 1998 года. В стране существует неофициальная форма парламентского контроля системы экспорта: правительство конфиденциально информирует парламентскую комиссию по вопросам обороны об избыточных запасах.

**Португалия:** Ко времени, когда в 1998 году был опубликован первый отчет, в стране не существовало положений о парламентской проверке решений о предоставлении лицензий на экспорт. Также не существует положений о парламентских обсуждениях. Парламентарии могут ставить вопрос о лицензиях на экспорт лишь ретроспективно.

**Испания:** С 1998 года был подготовлен один отчет. Экспорт оружия не подлежит предварительной проверке. Лишь парламентский комитет по вопросам официальных (государственных) тайн принимает участие в этом процессе, однако с каждым годом этой сфере отводится все большее внимание в парламенте.

**Швеция:** Первый отчет был опубликован в 1984 году, когда парламент основал Консультативный совет по вопросам экспорта военного оборудования, что стало отправной точкой для других европейских государств. Парламент рассматривает отчет ежегодно. ➔



**Великобритания:** Британская система в этой сфере является наиболее открытой. Со времени опубликования первого отчета в 1999 году был основан совместный комитет с участием представителей министерства обороны, внешних связей, международного развития и торговли, а также промышленности. Комитет докладывает палате общин и имеет полномочия тщательно проверять экспорт.

*Источник: www.saferworld.co.uk, 2002.*

## Парламентская экспертиза

Как отмечалось, парламентская экспертиза является ключевым фактором в обеспечении осуществления адекватного контроля над торговлей оружием и процессом его передачи. Недостаток профессиональных навыков считается одной из главных причин того, что процесс принятия решений является конфиденциальным. Подготовка членов парламента, особенно тех, кто входит компетентные парламентские комитеты, имеет решающее значение. Вместе с тем, подготовка парламентариев в таких областях, как торговля оружием, вопрос закупки, оперативные исследования, управление ресурсами, подсчет стоимости оборудования и контроль над имуществом, помогает создать круг экспертов, которые в состоянии отвечать на запросы парламентских комитетов, ответственных за сферу обороны. Кроме того, создание информационных банков данных по разнообразным аспектам сектора безопасности даст возможность парламентским комитетам по вопросам безопасности требовать соответствующую информацию от исполнительной власти и военных для проведения процесса проверки и анализа решений.

## Что Вы можете сделать как парламентарий

### Контроль над торговлей оружием

- ▷ Настаивать на том, чтобы контроль международной торговли оружием всегда был в повестке дня работы парламента.
- ▷ Содействовать внедрению рекомендаций, приведенных в блоке № 80, который называется «Программа действий ООН против незаконной торговли огнестрельным оружием и оружием мелкого калибра: моменты, на которые должны обратить внимание парламентарии».
- ▷ Привлекать государство к соблюдению следующих требований:
  - отчетность в соответствии с реестром вооружений ООН для обычных видов оружия;
  - применение стандартных инструментов ООН для отчетности по вопросам военных затрат;
  - соблюдение соответствующих региональных соглашений в сфере обычных видов вооружений.





### **Национальная политика в сфере торговли оружием**

- ▷ Обеспечить разработку современной политики в сфере торговли оружием и убедиться, что она была своевременно представлена для утверждения парламентом.
- ▷ Убедиться в наличии механизма, который обязывает правительство отчитываться перед парламентом по вопросам торговли оружием.

### **Эмбарго на поставки оружия**

- ▷ Убедиться, что парламент уделяет внимание вопросам эмбарго, принимая во внимание целесообразность особых условий и их влияние.
- ▷ Содействовать обсуждению «умных санкций» в парламенте, в особенности принимая во внимание факторы, приведенные в блоке № 77.
- ▷ Добиваться, чтобы парламент придерживался эмбарго на поставки оружия, а также обеспечить корректирование и применение санкций в случае нарушения эмбарго.

### **Излишки оружия**

- ▷ Добиваться от парламента или соответствующих комитетов, включая тот, что занимается таможенными вопросами, уделять особое внимание излишкам оружия и принимать меры с целью контроля ситуации или предотвращения:
  - любых передач излишков оружия из Вашей страны или через нее;
  - любой закупки излишков оружия.
- ▷ Добиваться, чтобы государство уделяло внимание учету и проводило уничтожение излишков оружия.
- ▷ В дальнейшем добиваться от государства принимать меры по определению тех компаний, которые занимаются передачей таких излишков оружия, и контролировать их деятельность.

### **Огнестрельное оружие**

- ▷ Обеспечить, чтобы парламент или соответствующие комитеты в его составе ежегодно получали детальную информацию о производстве и торговле огнестрельным оружием. Требовать, чтобы в ежегодный отчет была включена детальная информация о деятельности компаний в этой области.
- ▷ Убедиться, что продажа огнестрельного оружия, которое производится в Вашей стране, отвечает строгим критериям, которые описаны в этом разделе.

## Что такое МС?

Межпарламентский союз (МС), основанный в 1889 году, является международной организацией парламентов суверенных государств. В последнее время на международной арене Межпарламентским союзом был проделан большой объем работ по увеличению значимости голоса избранных народа в международном переговорном процессе, что утвердило МС в новом статусе — наблюдателя ООН.

По состоянию на январь 2003 года в состав МС входило 144 национальных парламента. Организация концентрирует свое внимание на следующих аспектах:

- ▷ рассмотрение вопросов, которые вызывают интерес и обеспокоенность на международном уровне;
- ▷ внесение вклада парламентариями в защиту и поддержку прав человека;
- ▷ помощь в консолидации представительских организаций по всему миру.

В повестке работы МС всегда в первую очередь стоят вопросы мира и безопасности. Его члены принимают участие в таких важных мероприятиях по проблемам безопасности, как разоружение, эмбарго и международные санкции, международный криминальный суд и терроризм. В 1994 году был создан специальный комитет, ответственный за соблюдение норм международного гуманитарного права. В сотрудничестве с Международным комитетом Красного креста в 1999 году был издан справочник для парламентариев по проблеме международного гуманитарного права.

МС всегда был искренне заинтересован в оказании помощи по преодолению напряженности в политических переговорах. Заседания МС способствуют возникновению атмосферы диалога и доверия, разрядке напряженности. В состав союза входит специальный парламентский комитет, который помогает в решении конфликта на Ближнем Востоке, а также группа посредников по поддержанию диалога между представителями двух политических партий на Кипре. В МС также разработан механизм по содействию безопасности и сотрудничеству в Средиземноморском регионе.

### Штаб-квартира МС:

Inter-Parliamentary Union  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva  
Switzerland  
Tel: 41 22 919 41 50  
Fax: 41 22 919 41 60  
E-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Website: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

### Представительство постоянно-го наблюдателя МС при ООН:

Inter-Parliamentary Union  
220 East 42nd Street  
Suite 3102  
New York, N.Y. 10017  
USA  
Tel. (212) 557 58 80  
Fax (212) 557 39 54  
E-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

## Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

В настоящее время демократические преобразования в военно-гражданских отношениях остаются важной проблемой для многих государств. Особенно остро эта проблема стоит в тех из них, которые находятся в состоянии перехода к демократии, вовлечены в вооруженный конфликт или переживают последствия конфликта. Во многих странах вооруженные силы и полувоенные формирования, такие как полиция, пограничные войска и другие структуры, выполняющие функции по обеспечению безопасности, продолжают играть важную роль. Зачастую они действуют, как «государство в государстве», истощают национальные ресурсы, мешают демократическим процессам и увеличивают опасность внутренних и международных конфликтов. Поэтому, как показывает практика, именно демократический гражданский контроль служб безопасности является важнейшим инструментом в предотвращении конфликтов, поддержании мира и демократии, а также в обеспечении стабильного социально-экономического развития.

Укрепление демократического гражданского контроля над службами безопасности стало важным политическим вопросом для международного сообщества. В октябре 2000 года швейцарское правительство совместно с Федеральным департаментом обороны, гражданской обороны и спорта, а также Федеративным департаментом иностранных дел образовало Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС), что явилось практическим вкладом в поддержание этой всеобщей положительной тенденции.

### Задачи

Центр поддерживает инициативы государственных и негосударственных учреждений по укреплению демократического и гражданского контроля над вооруженными силами и службами безопасности, а также оказывает содействие международному сотрудничеству в этой области, концентрируя внимание на Евро-Атлантическом регионе.

С целью выполнения поставленных задач Центр предпринимает следующие меры:

- **собирает информацию, проводит исследования и устанавливает контакты** для выявления проблем, использования накопленного опыта и предложения оптимальных решений в области демократического контроля над вооруженными силами и в области военно-гражданских отношений;
- **предоставляет экспертную помощь и поддержку** всем заинтересованным сторонам в правительствах, парламентах и других государственных и неправительственных учреждениях, международных организациях, академических кругах.

ДКВС работает в тесном сотрудничестве с национальными властями, международными и неправительственными организациями, академическими институтами и отдельными экспертами. В своей практической и аналитической работе Центр рассчитывает на поддержку правительств 42 государств, которые входят в состав Совета его основателей, на Международный консультативный совет, который насчитывает около 50 известных экспертов, а также на собственный исследовательский отдел и рабочие группы. Центр установил партнерство и заключил соглашения о сотрудничестве с рядом научно-исследовательских институтов, различными международными организациями и межпарламентскими ассамблеями.

## Рабочая программа

Для глубокого и всестороннего анализа отдельных аспектов демократического контроля над вооруженными силами ДКВС создал 12 целевых **рабочих групп** по следующим проблемам: реформа сектора безопасности; парламентский контроль над вооруженными силами; правовые аспекты демократического контроля над вооруженными силами; открытость при разработке военного бюджета и поставках вооружений; роль гражданских экспертов в национальной политике безопасности; демократический контроль над полицией и другими невоенными службами безопасности; военно-гражданские отношения в ходе конверсии и сокращения сил; военные и общество; построение гражданского общества; военно-гражданские отношения в странах, преодолевших конфликт; критерии успеха или поражения в области демократического контроля над вооруженными силами; военно-гражданские отношения в странах Африки. Планирование, руководство и координация деятельности рабочих групп осуществляется группой советников.

ДКВС передает свой опыт в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества, а также представляет интересы широкой общественности. Ряд двусторонних проектов в области реформирования сектора безопасности и парламентского контроля над вооруженными силами осуществляются со странами Юго-Восточной и Восточной Европы. На многостороннем уровне ДКВС осуществляет несколько проектов в рамках Пакта стабильности и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Центр регулярно издает справочники, организует конференции, семинары и другие мероприятия. Он использует информационные технологии, включая собственный портал в сети Интернет (<http://www.dcaf.ch>) для обслуживания как целевой аудитории, так и широкой общественности.

## Организация и финансирование

ДКВС представляет собой международный фонд, созданный в соответствии со швейцарским законодательством. В Совете основателей представлены правительства 42 стран\*. В состав Международного консультативного совета входят ведущие эксперты мира в области обороны и безопасности, которых консультирует директора по всеобщей стратегии центра. Штат ДКВС включает около 40 специалистов из 23 разных стран, которые работают в четырех департаментах: аналитическом центре, внешних связей и сотрудничества, информационных ресурсов, административном.

Швейцарский Федеральный департамент по вопросам обороны, гражданской обороны и спорта финансирует большинство из проектов ДКВС. В 2002 году объем средств, выделенных на нужды ДКВС, составлял восемь миллионов швейцарских франков. Значительный вклад в финансирование Центра вносит Федеративный департамент иностранных дел Швейцарии. Некоторые страны Совета основателей также поддерживают деятельность Центра, выделяя специалистов и средства на выполнение определенных проектов.

## Контакты

Для получения дополнительной информации можно обращаться:

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (DCAF)  
Rue de Chantepoulet, 11, P.O. Box 1360, CH-1211, Geneva 1, Switzerland  
Тел.: 41 (22) 741-7700; Факс: 41 (22) 741-7705;  
E-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch); адрес в Интернете: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

\* Австрия, Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кот-д'Ивуар, Латвия, Литва, Македония, Молдова, Нигерия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, США, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция, Украина, Эстония, а также кантон Женева.

## Алфавитный указатель

### А

- Альтернативная служба (см. Отказы-  
вающиеся от военной службы по  
убеждениям)
- Аудиторский офис 25, 135, 140, 141,  
143, 144
- Аудиторские проверки 25, 86, 129, 140,  
142, 143, 177, 179

### Б

- Безопасность 12—33, 57, 60—78, 80—  
97, 117—129, 172—184, 190—192
- Безопасность человека 44, 111, 125, 148,  
159, 179, 180
- Бюджет 15, 16, 17, 18, 20, 25, 33, 36,  
49, 61, 62, 65, 69, 73, 75, 91, 121,  
128, 129, 131—134, 140—148, 150,  
178, 192

### В

- Внутренняя безопасность 96, 101—103,  
109
- Внутренняя подотчетность 65, 135, 173,  
176
- Внутреннее руководство 56
- Военная реформа 33, 49, 52, 153
- Военно-гражданские отношения 191,  
192
- Военные 49, 54, 75, 82, 93, 99, 103,  
118—124, 156
- Войска (см. Военные)
- Военный бюджет 134, 136—139, 177,  
192
- Военные союзы (см. Представительс-  
кие ассоциации)
- Вооружения 37, 111, 123, 135, 165,  
172—180, 182—189
- Вооруженные силы (см. Военные)

### Г

- Гражданские права 111, 149, 158
- Гражданское образование 153

Гражданское общество 4, 17, 32, 33, 35,  
76, 135

- Гуманитарные миссии 119
- Гуманитарное право 96, 99

### Д

- Демократизация (военных) 49
- Демократические ценности 5
- Демократический контроль 17, 36, 57,  
61, 66, 192
- Демократия 12, 29, 31, 42, 51, 56, 57,  
66, 107, 111, 129, 148, 156, 158, 191
- Договоры (см. Соглашения)
- Другие государственные военизиро-  
ванные организации 53, 54, 191

### Е

Европейский союз 179

### Ж

- Женщины 40—42, 46
- Женщины на службе 42, 44, 46

### З

- Законность 37, 108, 131, 143, 172
- Закупки вооружений 37, 172—177
- Заработная плата служащих 160, 162,  
164

### И

- Интернационализация (военных) 49
- Интернет 60, 108, 109, 113, 133, 140,  
192, 193
- Исключительные обстоятельства 51, 96,  
97, 174
- Исполнительная власть (см. Правитель-  
ство)

### К

- Кибернетическое преступление 114, 116
- Кодекс поведения  
— при передаче оружия 179, 180,  
186

- для военно-политических аспектов безопасности (ОБСЕ) 20, 156
  - Коллективная безопасность 13, 14
  - Комитет 24, 30, 33, 36—39, 42, 46, 52, 61—63, 76, 77, 79, 81—87, 90, 94, 116, 124, 129, 136, 161, 167, 172, 176—178, 187—190
  - Контроль 14, 15, 18, 21, 25, 32, 34, 36, 37, 53, 55, 57, 61, 63, 64, 72—76, 81, 82, 84, 90, 96, 99, 103, 105, 106, 109, 110, 118, 120, 129, 130, 132, 135, 136, 138—144, 149, 152, 158, 173, 175, 176, 179, 182, 188, 191, 192
  - Конфиденциальность (см. Секретность)
  - Конфликт 12—15, 28, 34, 40—42, 45, 49, 50, 66—69, 96, 112, 117—120, 137, 154, 163—167, 172, 179, 180, 183, 186, 190—192
  - Консультации 41, 65, 74, 75, 88, 179, 180
  - Коррупция 20, 49, 56, 101, 137, 141, 142, 155, 159, 162, 173, 179
- М**
- Международные миссии мира (см. Миссии мира)
  - Международные организации (см. также с названиями организаций) 45, 113, 114, 134, 192
  - Международные правила 73, 122, 123, 125, 132, 178
  - Международное право 27, 28, 52, 120, 151, 156, 178, 180, 181
  - Межпарламентский союз 79, 82, 151, 190
  - Мировой банк 20
  - Миссии мира 48, 49, 119, 121, 125
- Н**
- Нация 12, 24, 48, 51
  - Неповиновение 152, 166
  - Неформальные инициативы 41, 57
- О**
- Оборона 13, 14, 20—28, 33, 36, 39, 42, 44, 51, 61, 63, 73—78, 80—96, 136—148, 150, 172—192
  - Общество (см. Гражданское общество)
  - Обязательная военная служба 90, 163, 166, 168
  - Огнестрельное оружие 184—189
  - Оказание помощи при бедствиях 50, 119
  - Омбудсмен 17, 18, 36, 37, 57, 63, 86, 88, 111, 151, 169
  - Оппозиция 24, 80, 82, 94, 101, 108, 129, 182
  - Организация Объединенных Наций (ООН) 22, 28, 41—49, 59, 68, 73, 92—98, 101—110, 112, 115, 118—124, 167, 168, 172
  - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 20, 28, 156, 157
  - Отказ от военной службы по убеждениям 163—169
  - Открытость 34, 65, 69, 124, 129, 131, 137, 156, 172, 173, 180, 181, 186, 187, 192, 163, 164, 166, 168, 170
  - Отставка (см. Пенсии)
- П**
- Парламентские ассамблеи 76, 192
  - Парламентская ассамблея Совета Европы 38, 151
  - Парламентские дебаты 25, 34, 36, 37, 63, 67, 120, 186
  - Парламентские комитеты
    - комитет по обороне 84, 179
    - комитет по разведке 63, 65, 84, 112
    - комитет по безопасности 142
  - Парламентский надзор 77, 136, 138
  - Пенсии 136, 137, 160, 162
  - Полувоенные части (см. Другие государственные милитаризованные организации)
  - Поддержание мира (см. Миссии мира)
  - Построение мира 119
  - Права человека 23, 27, 32, 35, 39, 50—58, 60, 63, 78, 88, 93, 96, 98—101, 104—111, 115, 118, 125, 126, 150—159, 167, 190
  - Правила применения 122, 125
  - Правительство 17, 19, 22, 25, 29—37, 46, 57—59, 69, 74, 81—88, 106, 111, 120—124, 175—179, 186—192

- Правоохранительный 48, 50, 59, 68, 103, 109, 111, 154—156
- Принципы 20, 22—27, 97, 99, 100, 123, 131, 153, 174, 178
- Проблема полов (см. Женщины)
- Проверка 63, 74, 110, 129, 140, 142, 146, 174, 182
- Переброска за границу 83, 122
- Передача оружия 178, 180
- Пограничный контроль 55, 110
- Подотчетность (надзор) 18, 31, 53, 56, 63—69, 74, 103, 121, 135—139, 144, 172—186
- Политическая подотчетность 18
- Представительские ассоциации 149, 150
- Принятие решения 24, 75, 81
- Пытка 100
- Р**
- Разведывательные службы (см. также Секретность) 58, 61, 62, 73, 87, 123, 130—132, 166, 167, 169
- Разоружение 41, 175, 176, 178, 182
- Расходы (военные) 59, 71, 82, 84, 124, 125, 126, 128, 130—133, 135, 137—140
- Реформа
- военная реформа 32, 47, 48, 50
  - реформа сектора безопасности 182, 184
- С**
- Санкции 79, 101, 103, 141, 159, 169, 180—182, 189, 190
- Свобода информационного законодательства 111
- Североатлантический союз (НАТО) 13, 14, 28, 41, 43, 44, 48, 49, 115, 125, 139
- Секретность (см. также Разведывательные службы) 35, 61, 65, 80, 90, 133, 135, 155, 187, 188
- Сентябрь, 11-е 35, 60, 104—106
- Служащие 72, 79, 87, 143—148
- Совет Безопасности 40, 101, 114, 117, 173
- Совет Европы 38, 113—115, 130, 139, 150, 151, 166, 192
- Соглашения (международные) 14, 28—30, 37, 41, 45, 76, 84, 85, 110, 117, 118, 121, 179—183, 188
- Состояние чрезвычайной обстановки (см. также Исключительные обстоятельства) 20, 25, 50, 55, 74, 77, 96—100, 108, 118, 119
- Сотрудничество 27, 28, 60, 64, 104—108, 110, 114, 152, 187, 190—193
- Союзники 180
- Средства массовой информации 17, 25, 31, 32, 34, 37, 80
- Суды 157, 158
- Судьи 157
- Т**
- Терроризм (см. также Внутренняя безопасность) 13, 22, 23, 35, 49, 60, 65, 104—113, 180, 190
- Торговля оружием 84, 178, 179, 180—186, 188
- Тюрьмы (Центры содержания для интернированных) 164, 168
- У**
- Управление
- демократическое управление 20, 101, 111
  - правильное управление 148, 160
- Ц**
- Ценность денег 132, 142
- Ч**
- Частные участники в области безопасности 66—69, 122, 196
- Э**
- Эмбарго на торговлю оружием (см. также Санкции) 69, 178, 181, 182, 186, 189, 190
- Экспертиза 64, 188

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ:  
ПРИНЦИПЫ, МЕХАНИЗМЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ  
ПОСОБИЕ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ

Ответственная за русскоязычное издание и редактор текста — Светлана Лобода