

Предисловие

Предисловие

За последние 15 лет международное сообщество уделяло повышенное внимание развитию сектора безопасности с учетом взаимосвязи между *развитием человеческого потенциала* и *безопасностью человека*. Реформа сектора безопасности и, частности, управления сектором безопасности являются важнейшими для соблюдения и обеспечения прав человека, и этим обосновывается необходимость гражданского контроля над деятельностью агентств и ведомств, обеспечивающих безопасность. Для государств переходного периода очень часто безопасность остается хрупким общественным благом, которое должно быть защищено и обеспечено многосекторной стратегией, разрабатываемой и осуществляемой общенациональными и местными заинтересованными сторонами. В число этих заинтересованных сторон входят как исполнительные, так и законодательные и судебные ветви власти, а также гражданское общество. Активная роль парламента в осуществлении контроля и реформы сектора безопасности гарантирует, что такой контроль является не просто *гражданским* по своей природе, но и *демократическим* по своим целям и подходам.

Выводы, представленные в настоящей публикации, показывают, что в странах СНГ существует значительный потенциал усиления роли парламента в целом и, в частности, в демократическом контроле над сектором безопасности. Целый ряд мер, направленных на усиление парламента, крайне важен для эффективного контроля над сектором безопасности и содействия развитию человеческого потенциала, как, например, учреждение специальных комитетов по контролю; профессионализация стандартных процедур; открытость бюджетного процесса; интеграция перспектив по вопросам прав человека в законодательную практику; поощрение плюрализма мнений; содействие публичному обсуждению ключевых вопросов политики; развитие сотрудничества между парламентом и гражданским обществом; и последнее по счету, но не по важности, - развитие потенциала и независимой экспертизы в вопросах безопасности человека, включая гендерный аспект проблемы.

С целью обеспечить безопасность человека в странах переходного периода, мы призываем парламентариев, институты гражданского общества и международные организации извлечь все полезное из материалов и выводов, представленных в настоящей публикации, и использовать предложенные рекомендации на практике.

Программа развития ООН (ПРООН) выражает благодарность правительству Чешской Республики за предоставленную возможность организовать в Праге диалог парламентариев Содружества Независимых Государств, а также Женевский Центр демократического контроля над деятельностью вооруженных сил за плодотворное сотрудничество.



Катлин Краверо
Помощник Администратора ПРООН,
Бюро по предотвращению кризисов
и восстановлению



Шоджи Нашимото
Помощник Администратора ПРООН,
Директор Бюро по политике развития

Региональный Диалог по Проблемам Контроля над Сектором Безопасности

*Отчет О Парламентском «Круглом Столе»,
Прага, Октябрь 2005 Года*

Катрин Кинцельбах

Введение

24-26 октября 2005 года Региональный Центр ПРООН для стран Европы и СНГ организовал совместно с ЦДКДВС (Женевский центр демократического контроля вооруженных сил) Парламентский «круглый стол» по вопросам контроля над сектором безопасности. На «круглом столе» присутствовали сорок пять участников из Армении, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Украины и Узбекистана, а также международные эксперты. Событие проходило в Праге при поддержке Чешского правительства. Этот диалог за «круглым столом» представляет первую инициативу ПРООН в области парламентского контроля над сектором безопасности и формулирует отправную точку для последовательного планирования, как на региональном, так и на национальном уровнях в пространстве СНГ.

Во время подготовки к круглому столу ЦДКДВС руководил исходными исследованиями нынешнего состояния в вопросах управления сектором безопасности в регионе (См. исследовательский отчет Идена Кола: стр. 16). К тому же все парламентские делегации представили положение дел в их собственных странах.

В отличие от динамики предыдущих круглых столов и соответствующего восприятия темы, участники в начале ограничили свое вмешательство дипломатическими заявлениями. Открытый и неформальный диалог возник далеко не сразу. Этот опыт подтверждает, что для проведения диалогов по вопросам безопасности требуется должное содействие и всеобщая установка на непредвзятый обмен мнениями. С другой стороны, для стран СНГ является символическим проявление законодательными органами некоторой слабости: обсуждения проходят, но щепетильные вопросы, особенно те, в которых высказывается недоверие власти министров, не являются типическими для открытых дискуссий. Политическая культура скорее определяется мажоритаризмом, чем стремлением к достижению консенсуса, и все еще находится скорее под воздействием тенденции к восхвалению руководства, чем его критики. Как заметил один участник: *У нас есть права, но эти права не используются.*

Вставка № 1: Оценка «круглого стола»

- 67% парламентариев заявили, что они улучшили свои знания в области парламентского контроля над сектором безопасности «в значительной мере»; 33% отметили, что увеличили свои знания «в разумных пределах».
- 78% участников рекомендовали обязательное проведение семинаров по вопросам контроля над сектором безопасности для других парламентариев.

Взгляды, высказанные в этой статье, являются авторскими и могут не совпадать с точкой зрения ООН и ПРООН.

ев и для парламентского персонала. Парламентариев, выступивших против событий подобного типа, не было.

- 82% участников ощутили, что в свете их профессиональных задач «круглый стол» был «полностью» полезен, в то время как 18% отметили, что он был «частично» полезен.
- 64% участников оценили продолжительность «круглого стола» как «достаточную», в то время как 36% оценили ее как «достаточно короткую».

Некоторые парламентарии отмечали, что в порядке усиления демократического контроля в их странах, гражданскому обществу и СМИ также необходимо руководство и поддержка для совершенствования их понимания а) демократического управления и б) механизмов, помогающих им оказывать влияние на позитивные изменения в вопросах безопасности

Безопасность и Демократизация

Понимание того, что контроль прав не является полностью осуществимым, побудило изменить взгляды на базовые концепты демократического стандарта и демократического преобразования. Некоторые парламентарии горячо доказывали, что изменения зависимы от личности и могли бы быть привнесены харизматическими лидерами. Другие возражали, что страна не может быть построена вокруг личностей, фокус должен быть направлен на усиление институтов, реформирование законодательства, способствование соблюдению буквы закона и гарантирование уважительного отношения к оппозиции. Было возможным заметить взаимодействие между взглядами, выражаемыми отдельными парламентариями, и различными стадиями демократизации в их собственных странах.

Др. Даниэль Смилов (Софийский Центр либеральных исследований) предложил академический анализ высвечивания, среди других проблем, различных институциональных факторов президентского и парламентского режимов. Он также отметил, что эффективный парламентский контроль над сектором безопасности был, вероятно, более затруднен в тех странах, которые вовлечены в национальное строительство, чем в тех, которые заняты государственным строительством. Это замечание является важным отличием в изучении стран, представляющих единый блок, но сегодня борющихся за самовыражение. Тем не менее, не стало неожиданностью, опровержение точки зрения др. Смилова теми парламентариями, которые ранее объясняли, почему их молодые государства должны обратить свое внимание на строительство прочной национальной идеи. Некоторые также утверждали, что различное историческое развитие стран, не позволяет использовать одни и те же правила повсеместно.

Др. Филипп Флури и др. Ханс Борн (ЦДКДВС) подчеркнули, что замысел круглого стола предполагал не навязывание какой-то одной модели, а совместное рас-

смотрение точек зрения и опыта работы, который оказался действенным. Было подчеркнуто, что, несмотря на существующие отличия в отправных позициях, управление демократическим сектором безопасности всегда требовало высвобождения от истории. Что продемонстрировали дискуссии за «круглым столом», так это то, что некоторые страны подвержены достаточно сильным демократическим трансформациям, и что их парламентарии предприняли шаги к усилению контроля над сектором безопасности и повышению общественной безопасности. Участники из других стран, впрочем, оспаривали базовые концепты демократии и были менее готовы к продвижению структурных реформ, которые могли бы сделать вопросы безопасности более прозрачными для граждан.

Безопасность и Контроль

Действительно, были представлены конфликтующие позиции относительно того, кто принимает решения в вопросах безопасности. В этом отношении, исполнительная власть и, что самое важное, президент были определены как ключевые акторы. Несмотря на то, что никто из участников не противопоставил какую-либо форму парламентского контроля, взгляды на соответствующую сферу деятельности были различны. Один из участников заметил: *Не переоценивайте роль парламента*. Некоторые парламентарии отмечали, что сильный парламентский контроль может ослабить сектор безопасности, и выразили позицию, что большая часть решений, связанных с проблемами безопасности могла бы быть принята экспертами в области безопасности – т.е. представителями действующих вооруженных сил. Эта позиция стала очевидной, когда участники попытались определить приоритеты различных механизмов контроля (см. Блок 2).

Вставка № 2: Парламентские механизмы, используемые в области контроля над сектором безопасности

1. Общие полномочия парламента.
2. Контроль бюджета в вопросах обороны.
3. Парламентские полномочия касательно действия по поддержанию мира.
4. Полномочия в вопросах военного содействия.
5. Полномочия в вопросах политики безопасности и планируемых документов

Некоторые парламентарии отметили, что они не нуждаются в полномочиях, касающихся военного содействия, так как они не обладают необходимой технической экспертизой. Действительно, в этой области парламентарии часто имеют только ограниченные полномочия. Несмотря на существование мнений, отмечающих важность разнообразных механизмов, можно сделать вывод, что все участники были

хорошо ознакомлены с общими контролирующими полномочиями, находящимися в их распоряжении (такими как слушание дел, возрастание осведомленности, понимание злободневных вопросов, необходимость появляться на встречах комитета министру обороны, возможность доступа к закрытой информации т.д.).

Главная цель презентаций в ходе «круглого стола», проведенных приглашенными экспертами, предполагала демонстрацию того, что гражданские лица могут и должны понимать вопросы безопасности, если безопасность является гарантией общественного блага, и что демократический контроль делает сектор безопасности не только более подотчетным, но также более эффективным в защите граждан. Эксперты также отметили лакуны в знании технических вопросов. Например, др. Юрий Кривонос (Центр ОБСЕ по предупреждению конфликтов) рассказал об региональных обязательствах, присущих демократическому контролю над сектором безопасности, что были установлены в документе ОБСЕ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности.

Обсуждение конкретных случаев исследования позволило участникам представить собственные позиции. В контексте исследования военных реформ/ сокращения штатов рабочая группа проверила прецедент содействия и пришла к выводу, что исполнительные власти должны обеспечивать информацией о содействии в области обороны парламент, включая двусмысленные процессы по предотвращению коррупции, совместно с долговременными стратегическими планами, которые оправдывают издержки на предписанных уровнях. В постепенно возникающей атмосфере доверия участники признавали, что важность решения вопросов безопасности выпала из внимания парламента и необходимо более тщательно изучить возможности усиления парламентского контроля.

Безопасность и Права Человека

На открытии круглого стола Марсия В. Дж. Кран (Региональный центр ПРООН) подчеркнула, что понятие общественной безопасности взаимосвязано с правами человека, и подчеркнула, что сектор безопасности может быть способен злоупотреблять правами человека. Жаромир Стетина, член Комитета по иностранным делам, обороне и безопасности Сената Чехии, отметил, что переход от коммунизма к посткоммунизму и затем к демократии предполагает определенный риск, особенно в области сектора безопасности. Некоторые парламентарии настаивали на том, что антидемократический режим и отсутствие демократического контроля над сектором безопасности представляют угрозу для граждан. Эти утверждения были связаны как с отношением к коммунистическому прошлому, так и сужением гражданских свобод в ответ на угрозу терроризма. Один из парламентариев предостерег: *Если все институты по вопросам безопасности сражаются с терроризмом, тогда они могут повернуть государство в сторону терроризма.*

В ходе проведения «круглого стола», стало ясно, что большинство парламентариев приравнивали понятие безопасности к понятию национальной обороны: концепт человеческой безопасности не хорошо понят. Более того, в обсуждениях вопросов безопасности превалировала «гендерная слепота». Понимание безопасности виделось участниками «круглого стола» как основанное скорее на идее секретности, чем на идее общественного блага. Следующие попытки должны быть посвящены дальнейшему осмыслению человеческого измерения безопасности, включая взаимодействие между человеческой безопасностью и правами человека.

Рабочая группа, которая обсуждала материалы исследования по вопросам жестокости обращения с призывниками, рекомендовала строгие действия парламенту, обеспечивающие взыскательные меры, и предотвращение последующих нарушений человеческих прав в армии посредством структурных реформ.

Институты омбудсменов были определены как полезные корректирующие механизмы, занимающиеся вопросами нарушения прав человека. Группа также предложила инициировать общественное обсуждение, чтобы улучшить осведомленность в вопросах обязательности соблюдения прав человека силами безопасности; показ по телевидению парламентских дебатов был расценен как положительная практика, ставящая актуальные вопросы для общественного обсуждения. Группа отметила, что нарушение прав человека в армии имело последствия, вышедшие далеко за пределы отдельных случаев. Один из участников, суммируя все данные, отметил: *Армия является отражением обществ.*

Другая рабочая группа рассматривала случаи пропорциональности границ применения закона. Группа единогласно пришла к выводу, что политика может использовать силу только тогда, когда это абсолютно необходимо и в той мере, которая требуется для исполнения этой обязанности. В случае применения закона должностные лица используют чрезвычайные силы, но руководящие органы могут быть подвержены взысканию, а политика реформирована. Дискуссия рабочей группы способствовала презентации Мартина Линхарта, заместителя директора департамента политики безопасности Министерства внутренних дел Чехии. Он сообщил о шагах, которые его правительство предприняло для преобразования сил чешской политики в доверенного поставщика безопасности. Полицейская охрана общества была представлена как эффективный механизм, способствующий снижению напряжения между правоохранительными органами и сообществами и уменьшающий риска возникновения конфликта, присущего антагонистическим отношениям

Безопасность и Конфликт

Дискуссии по проблемам контроля над сектором безопасности также основывались на более широкой постановке вопросов о роли парламентов в предотвращении кризиса и разрешении конфликта. Некоторые парламентарии говорили

о необходимости упреждения пограничных и территориальных конфликтов посредством диалога, и выразили интерес к обучению моделям регионального парламентского сотрудничества по предотвращению конфликта. Парламенты являются не только контролирующими органами. На национальном уровне они создают важную платформу общества, способствующую проведению диалога по спорным вопросам.

Вывод

В течение трех дней выкристаллизовалось следующее соглашение:

1. Демократическое управление и реформирование сектора безопасности должны быть использованы в контексте каждой страны.
2. Условия для эффективного парламентского контроля включают:
 - Власть (легальные полномочия);
 - Возможности (ресурсы, специальные знания, персонал);
 - Отношения (расширенное понимание безопасности и готовность призвать правительство к отчетности).
3. Компетентность парламентариев и парламентского персонала в вопросах контроля над сектором безопасности не достаточна в регионах и должна быть повышена. Знания и квалификация политической элиты развиты слабо, в результате высокой текучести кадров с момента распада Советского Союза.
4. Все соответствующие органы контроля должны работать слаженно, использовать опыт упроченных демократий и лучшую международную практику.
5. Одной из главных проблем управляемой демократии в переходном государстве является недостаток сотрудничества между гражданским обществом и парламентом. Открытые парламентские слушания и включение институтов гражданского общества/ общественности являются важными инструментами для создания более демократичного сектора безопасности.
6. Усиление роли демократического контроля - сложная задача, потому что различные правоохранительные органы являются большей частью закрытыми институтами.
7. Лучшее понимание специальных вопросов не является достаточным для усиления контроля. Ключевым моментом здесь представляется проявление политической воли, уважение к оппозиции, соблюдение буквы закона.

Некоторые предложения, выдвинутые на первый план участниками, относительно направлений деятельности ПРООН в вопросах контроля над сектором безопасности включают:

1. Организацию последующих субрегиональных стратегий, дающих возможность для более глубокого обсуждения различных политических и институциональных реальностей.
2. Предоставление специальных консультаций по вопросам усиления роли оппозиции в парламентском контроле и, напротив, по вопросам демократических альтернатив, для действенного противостояния партиям, которые продвигают экстремистские взгляды.
3. Имеющиеся лучшие практики по:
 - Действующим парламентским исследованиям,
 - Конфиденциальным процедурам,
 - Взаимодействию и координации всех структур, вовлеченных в контроль над сектором безопасности (включая различные парламентские комитеты, исполнительные органы, юридический сектор, институты омбудсменов, организации гражданского общества).
4. Помощь развитию гражданской экспертизы по вопросам безопасности и подготовке парламентского персонала.
5. Обмен опытом в вопросах роли парламентов в упреждении конфликтов.

Все участники согласились, что любая работа парламента в области контроля над сектором безопасности должна быть связана с расширением программ содействия парламентскому развитию, нацеленных на профессионализацию парламентского персонала и большую институциональную эффективность парламентов.

Вставка № 3: Чешский Фонд Народного Имущества

ПРООН хотел бы выразить признательность Чешскому Фонду народного имущества за оказание финансовой поддержки для организации этого круглого стола. Тесное сотрудничество между ПРООН и Чешским Фондом народного имущества было начато в 2000 году как первый пример «появившегося донорского» сотрудничества в Центральной Европе. С тех пор, тесное партнерство между ПРООН и Чешским Фондом народного имущества не только способствовало появлению квалифицированных знаний в областях, находящихся в центре внимания, но также способствовало строительству контактной сети между чешскими экспертами, национальными представителями различных стран региона, членами международных организаций.

**Современное Положение
Дел в Области Управления
Сектором Безопасности
в Странах СНГ и Отношение
Этого Вопросы к Деятельности
Парламентариев**

Иден Коул

Вступление

Почти пятнадцать лет после развала Советского Союза состояние демократического контроля над сектором безопасности в государствах-наследниках СССР остается большим вопросом. Предпосылкой развала СССР были столкновения, в которых власти и заинтересованные круги советского сектора безопасности противостояли стремлениям народных движений во многих советских республиках, то есть население восприняло реакцию представителей сектора безопасности на массовые протесты как незаконную, что напрямую привело к усилению сопротивления центральному режиму, и, в конечном счете, ускорило его падение и подорвало общественное доверие, которые обеспечивали состояние национальной безопасности.

С момента обретения независимости прозрачность и подотчетность сектора безопасности в бывших советских республиках остается важной проблемой. Отметим гражданские войны в Грузии, Молдове и Таджикистане, которые подняли вопросы о том, существовал ли вообще эффективный политический контроль над сектором безопасности и, если был, то чьи политические интересы обслуживались во время конфликтов. Кавказский регион был втянут в конфликты за оспариваемые территории в Абхазии, Нагорном Карабахе и Южной Осетии, которые в свою очередь по масштабам, интенсивности и жертвам были затменены конфликтом в Чечне. В региональном плане каждый конфликт поднял вопрос о контроле и подотчетности сектора безопасности, его стратегий и процессов принятия решений; в частности оказалось, что некоторые службы безопасности действовали исключительно в своих собственных интересах.

С образованием многих президентских республик в регионе представители сектора безопасности в сферах обороны, разведки и правоохранения стали восприниматься, как и в бывших странах Варшавского договора, как основные действующие лица в новых политических, социальных и экономических условиях. Как государства-правопреемники они стали государствами, подписавшими Кодекс поведения ОБСЕ, касающийся военно-политических аспектов безопасности в 1994 г., присоединились к международным демократическим структурам, таким как Совет Европы, вступили во взаимодействие с региональными и международными организациями, в программах работы которых важным местом было развитие демократического управления. Следствием этого стало возрастание со временем обязательств развивать демократический гражданский контроль над агентствами сектора безопасности. По мере развития демократических реформ гражданское общество все больше выражало неудовлетворенность недостаточностью демократии, что усиливалось

Взгляды, высказанные в этой статье, являются авторскими и могут не совпадать с точкой зрения ООН и ПРООН.

отсутствием прозрачности, недостаточной подотчетностью и повсеместной коррупцией. Эти факторы постоянно проявлялись в обыденной жизни через коррумпированную систему органов охраны общественного порядка и отсутствие общественной безопасности и тоже влияли на политическую жизнь через вмешательства в процесс принятия решений в сфере исполнительной власти. Парламенты столкнулись с вопросами, затрагивание которых могло повлиять на полномочия исполнительной власти, и в результате они стали центром лоббирования со стороны гражданского общества внутри стран и за их пределами.

Таким образом, при развитии демократического управления, институционального строительства, личной безопасности, прав человека в направлениях, поддерживаемых международными организациями, сформулировалась проблема контроля над сектором безопасности. Но несмотря на свою значимость, эта проблема остается вне поля зрения на региональном уровне. Благодаря тому, что, по крайней мере, был внедрен принцип парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти, региональная ассоциация парламентариев СНГ в рамках Программы развития ООН (ПРООН) предоставила возможность рассмотрения проблемы демократического контроля над сектором безопасности, концентрируя свое внимание на парламентском компоненте и обсуждая вопросы демократического контроля сектора безопасности и управления сектором безопасности во время проведения Круглого стола по вопросам парламентского контроля, который прошел в Праге в октябре 2005 г. при поддержке Женевского Центра демократического контроля над деятельностью вооруженных сил (ЦДКДВС).

Цели Исследования

Для того, чтобы восполнить недостатки в знаниях, получить базовые сведения и обеспечить потребности для улучшения контроля над сектором безопасности, особенно в контексте парламентского контроля, во время этого круглого стола Братиславский Региональный Центр ПРООН для стран Европы и СНГ предложил Женевскому Центру демократического контроля над деятельностью вооруженных сил (ЦДКДВС) провести исследование нынешнего состояния парламентского контроля над сектором безопасности в бывших советских республиках, которые входят в региональную сеть парламентариев СНГ регионального проекта Программы развития ООН, для того, чтобы результаты могли быть представлены и обсуждены во время круглого стола. Исследование сосредоточилось на государствах-республиках бывшего Советского Союза, входящих в сеть, сгруппированных по трем региональным подгруппам по следующей типологии: западные страны СНГ (Молдова, Украина); кавказские (Армения, Азербайджан, Грузия) и центральноазиатские (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан) страны. В

результате, прибалтийские государства (Эстония, Латвия, Литва), Беларусь, Российская Федерация и Туркменистан выпали из исследования. В конечном итоге, было подготовлено теоретическое исследование о состоянии управления сектором безопасности в бывшем Советском Союзе, ставшее основополагающим документом для участников круглого стола.

С целью обращения особого внимания на вопросы парламентского и демократического контроля, был подготовлен вопросник для более глубокого понимания обеих проблем, а также для изучения состояния управления сектором безопасности в рамках каждой из вышеупомянутых проблем. Были опрошены парламентарии и различные группы гражданского общества этих стран. Для получения информации от международных организаций, работающих в каждой из стран по вопросам развития, использовалась модифицированная форма вопросника. Выводы позволили сформулировать стержневое понимание, которое может помочь в определении необходимого объема помощи для улучшения системы управления и в формулировании рекомендаций национальным и международным организациям, работающим в соответствующих областях.

Цель имела двоякий характер: во-первых, оценить нынешнее состояние в области парламентского надзора и управления сектором безопасности в каждой из стран бывшего Советского Союза и в региональных подгруппах; и, во-вторых, использовать результаты исследования для определения потребностей в сфере управления сектором безопасности на национальном и региональном уровнях, уточнить пробелы в механизмах, инструментах, знаниях и понимании демократического контроля, сформулировать выводы в отношении политики какие проекты предпринять для расширения потенциала и способностей осуществлять такой контроль среди парламентариев, гражданского общества, СМИ и демократических институтов, в особенности тех, которые ответственны за принцип верховенства закона и соблюдение прав человека.

Для систематизации проблем управления сектором безопасности и потребностей, определенных респондентами, был проведен анализ вопросов демократического контроля над сектором безопасности и управления в регионе, что позволило создать базу для результатов исследования. Также были определены ограничения результатов исследований для того, чтобы выяснить пробелы и потребности для дополнительных исследований по этим вопросам. Ценностью исследования состоит в том, что оно было первым опросом подобного рода в этой области, и что оно во многом было направлено на рассмотрение вопросов последовательной демократизации и возможности решения проблем контроля над системой безопасности на местном уровне.

В следующем разделе изложены выводы, которые дают основание для результатов исследования, полученных с помощью анкетирования.

Круг Проблем, Связанных с Управлением Сектором безопасности в бывшем Советском Союзе – Краткий Обзор

Хотя не существует глубокого тематического и всеобъемлющего регионального анализа состояния дел в области управления сектором безопасности и демократического контроля над сектором безопасности в бывшем СССР, проблема была рассмотрена со стратегической точки зрения в исследовании Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по реформе системы безопасности, и в других предварительных исследованиях, проведенными другими организациями работающими в области безопасности и развития, по управлению сектором безопасности в региональном контексте. Взаимоотношения проблем безопасности, управления и развития на региональном уровне были рассмотрены совокупно по Южному Кавказу;¹ также была дана оценка роли ОБСЕ на постсоветском пространстве с точки зрения исполнения ее мандата.² И именно исследование КСР-ОЭСР остро ставит проблему:

Главная проблема [в реформе системы безопасности], которая стоит перед посткоммунистическими государствами, - это ограничение влияния старого военного кадрового состава и кадрового состава секретных служб и возобновление демократического контроля над применением силы различными государственными институтами. Эта проблема включает в себя не только реформу внутренних войск и полиции, но также учреждение беспристрастных судебных учреждений, укрепление парламентов и расширение полномочий гражданского общества.³

Исследование, подчеркивая, что усиление экономического роста, создание социальной стабильности и уважение к закону и порядку, а для демократических партий – достижение консенсуса по вопросам стратегических приоритетов системы национальной безопасности, были основополагающими мерами, приведшими к успешным реформам в странах Балтии и Центральной Европы, характеризует недостатки в процессе реформирования сектора безопасности (РСБ) в странах СНГ следующим образом:

Процесс в [...] странах СНГ протекает медленнее и политически более неоднозначно вследствие более медленных темпов экономических и политических реформ.⁴

Но в то же время политические и иные факторы, замедляющие реформы, можно объяснить проблемами самого сектора безопасности, в частности наличием структур и лиц, поддерживающих связи с бывшими секретными службами и военной разведкой.

¹ См., например, Neil MacFarlane, 'Security and Development in the Caucasus', *Conflict, Security and Development*, Vol. 4, No. 2, August 2004, pp. 133-148.

² Maria Raquel Freire, *Conflict and Security in the Former Soviet Union: The Role of the OSCE*, (Aldershot: Ashgate, 2003.)

Военизированные и внутренние службы безопасности наряду с разведывательными службами, полицией и пограничной службой остаются вне какого бы то ни было значительного гражданского контроля во многих странах юго-восточной Европы и странах СНГ, особенно в тех странах, которые пережили конфликт.⁵

Механизмы подотчетности в правительствах либо слабо развиты, либо не существуют вовсе. Коррупция в государственных службах, слабость гражданского общества, а также бездействие парламентов замедляют процесс реформ в секторе безопасности. В странах СНГ контроль за аппаратом государственной безопасности, как правило, находится в руках одного человека – президента, который по сути выполняет роль бывшего Генерального секретаря партии.⁶

Исследования, проведенные международными организациями, занимающимися вопросами управления, являются важным ориентиром при сравнении уровней развития стран в регионе. В этом отношении «показатели уровня управления» Мирового банка являются решающими для оценки прогресса по целому ряду проблем, включая свободу волеизъявления и подотчетность, политическую стабильность, эффективность работы правительства, качество законов, принцип верховенства права, контроль над коррупцией.⁷ Статистические данные 2004 г. говорят о том, что показатели по обеспечению свободы волеизъявления и подотчетности и по борьбе с коррупцией не совпадают в государствах региона: если центральноазиатские государства и Азербайджан достигали хороших результатов в плане обеспечения свободы голосования и подотчетности, то эти же государства а также Грузия, Украина и Молдова испытывали проблемы с контролем коррупции. Оценка состояния этих проблем также дана в отчетах по странам переходного периода и рейтингах стран, сделанных организациями «Трансперенси Интернешнл» и «Фридом Хаус Нейшнс», которые содержат похожие выводы (хотя имеют разную методологию).⁸

Таким же образом, несмотря на то, что вопросы управления сектором безопасности как таковые не входили в задачи изучения, а изучались вопросы, показывающие состояние демократического управления сферой безопасности, мониторинга прав человека, программы повышения осведомленности и разъяснительные программы таких организаций как «Эмнести Интернешнл» и «Хьюман Райтс Вотч» по своему характеру обращают внимание на последствия неэффективного управления сектором безопасности. Другие НПО, работающие в информационной сфере, такие как Институт войны и мира, также предоставляют

³ Tanja Petovar, 'Security System Reform in the Baltics, the Commonwealth of Independent States, and Southeast Europe', Annex 4.A4 in *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD DAC 2005, p. 126.

⁴ Petovar, 'Security System Reform', Annex 4.A4 in *Security System Reform*, p. 137.

⁵ Ibid. p. 137.

⁶ Ibid. p. 138.

⁷ См. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/> Ресурсы, доступные для европейских и центральноазиатских стран, предлагают неоценимые базовые материалы для развивающихся обществ.

⁸ *Nations in Transit 2005*, (New York, 2005) <http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>

важные данные о неудачах в сфере демократического контроля, особенно когда они активно собирают информацию о событиях в регионах.

Исследование КСР-ОЭСР является скорее исключением, чем правилом, в своем стратегическом анализе системы управления сектором безопасности в регионе. Притом что есть понимание об отсутствии документации и информации, пробелы все еще не полностью восполнены. Большинство исследований обращают внимание исключительно на вопросы обороны и стратегии и на вопросы политического контроля над сектором безопасности, как относящиеся к компетенции властных структур в регионе. Вместо этого соответствующая информация должна извлекаться из нескольких исследований по надзору за сектором безопасности, которые уже изданы, а также из соответствующих опросов в области управления и с помощью деятельности аналитиков и НПО, занимающихся мониторингом вопросов сектора безопасности, таких как «Безопасный мир» и ЦДКДВС (см. ниже). В целом, однако, интерес к теме возрастает и анализы становятся все более глубокими. В следующей части дается краткий обзор по странам на основе существующей в настоящее время литературы по вопросам управления сектором безопасности и состоянию парламентского контроля за ним, и потом - анализ результатов опроса.

В центре внимания наиболее современного исследования на сегодняшний день находятся западные страны СНГ, в частности Молдова и Украина, которые включены в стратегию ЕС «Европейское соседство» и которые участвовали в проектах Пакта стабильности для юго-восточной Европы.⁹ Обе страны участвовали в тренингах по планированию системы управления сектором безопасности, целью которых было создание местных центров по решению проблем безопасности,¹⁰ в частности, в Украине существует четкое понимание вопросов демократического контроля.¹¹ Главными вопросами реформирования сектора безопасности для Молдовы, и Украины остаются деполитизация, судебная реформа, прозрачность, демократическая подотчетность и сокращение вооруженных сил.¹² Хотя

⁹ См. соответствующие теме бывшего СССР главы в: Philipp H. Fluri and David M. Law (eds.), *Security Sector Expert Formation: Achievements and Needs in South East Europe*, (Vienna: LaVAK, 2003); Philipp H. Fluri and Jan A. Trapans (eds.), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives Volume 2; FYROM Macedonia; Moldova; Romania; A Self-Assessment Study*, (Belgrade: CCMR, 2003).

¹⁰ Например, см.: Leonid Polyakov, 'An Analytical Overview of Democratic Oversight and Governance of the Defence and Security Sector in Ukraine', *DCAF Working Papers*, No. 152, January 2005, Leonid Polyakov and Anatolii Tkachuk, 'Security Sector Expert Formation: Achievements and Needs in Ukraine', in Fluri and Law, *Needs Assessment; Security-Sector Reform and Transparency-Building, Needs and Options for Ukraine and Moldova*, *Harmonie Papers*, No. 17, CESS 2004.

¹¹ См., например, сборник докладов конференций по проблемам контроля сектора безопасности DCAF-Верховная Рада 2002-2005: <http://www.dcaf.ch/lpage/publications.cfm?navsub1=4&navsub2=3&nav1=3>

¹² James Sherr, 'Transforming the Security Sector in Ukraine: What are the Constraints? What is Possible?', *Central & Eastern European Series 04-07, Conflict Studies Research Centre*, April 2004, pp. 4-5.

Российская Федерация не включена в это исследование, проблема демократического гражданского контроля и реформы сектора безопасности в России не была проигнорирована как в других странах СНГ, хотя и остается не меньше противоречивой, особенно потому что взаимодействие заинтересованных кругов в рамках сектора обороны и разведки рассматривались как средство для определения политики в области силовых структур на Северном Кавказе. В то время, как официально утверждается, что концепция демократического гражданского контроля работает на уровне исполнительной власти,¹³ скептики с этим не соглашаются. Общеизвестно, что «серьезный упадок в области гражданского контроля над деятельностью вооруженных сил произошел в период президентства Ельцина», и его преемник В. Путин «столкнулся с серьезной проблемой: необходимостью не только восстановить централизацию в структуре военного командования, но и усилить контроль над вооруженными силами, которые в ельцинские времена стали делать все, что им хотелось»¹⁴ – мнение, подтверждаемое шведским исследованием

Для установления демократической культуры России необходимо прекратить применять свои государственные силовые структуры для контроля ... конфликтных ситуаций с помощью насилия и других принудительных мер. Чечня является наиболее ярким примером в отношении применения насилия для решения социальных конфликтов. Обеспечение субординации в военной сфере – это ... конечная цель, которая не была окончательно достигнута с помощью политического контроля силовых структур российскими президентами.¹⁵

Однако, схема полного взаимодействия исполнительной власти, гражданского общества и институтов безопасности еще не совсем детально вычерчена, несмотря на огромный интерес к этому вопросу как внутри страны, так и за пределами России.

Возрастающий интерес ЕС к Кавказу, в особенности к Грузии и Армении, также ускорил рост количества литературы по проблемам демократического контроля. Имея первоначальные подходы к описанию проблемы в общих чертах лишь как регионального вопроса,¹⁶ позже особенности в управлении сектором безопасности в каждой стране-преемнице СССР стали изучаться более методически. В недавнем исследовании организации «Безопасный мир» были рассмотрены ход

¹³ См. Сергей Иванов, Министр обороны Российской Федерации, основной доклад «Россия и НАТО: Ответ стратегических партнеров на возникающие угрозы» на конференции в Международном институте стратегических исследований (IISS), Арундел Хаус, Лондон, 13 июля 2004 г.; текст доступен на сайте: <http://www.iiiss.org/conferencepage.php?confID=67>

¹⁴ Lilia Shevtsova, *Putin's Russia*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003), p. 131.

¹⁵ Jan T. Knoph, *Civilian Control of the Russian State Forces: A Challenge in Theory and Practice*, FOI-R-1175-SE, Stockholm: Swedish Defence Research Agency, February 2004, p. 122. По правоохранительным вопросам также см. Peter H. Solomon, 'The Reform of Policing in the Russian Federation', *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Volume 38, Number 2, August 2005, pp. 230-240.

¹⁶ Anja H. Ebnöther, Gustav E. Gustenau (Editors), *Security Sector Governance in Southern Caucasus: Challenges and Visions*, (Vienna: LaVAK, 2004).

реформы сектора безопасности в Армении и связанных с этим проблем и нужд.¹⁷ Также были рассмотрены вопросы развития управления в области сектора безопасности и соответствующих проблем в Грузии,¹⁸ включая предварительное изучение вопросов управления сектором безопасности в рамках правовой системы.¹⁹ Анализ же потребностей реформы сектора безопасности в Азербайджане еще не рассматривал такие спорные вопросы, как использование правоохранительных подразделений для разгона демонстраций в поддержку демократии в последние несколько лет. С другой стороны, вопрос управления сектором безопасности упоминается всякий раз, когда обсуждаются проблемы безопасности страны, похоже как и в большом количестве соответствующей литературы по бывшему Советскому Союзу.²⁰ В общем и целом проблемы остаются те же:

Три государства сталкиваются со множеством проблем в сфере развития и безопасности, которые актуальны и для других бывших республик СССР, в том числе непрозрачность, слабость принципа верховенства права и слабые демократические институты²¹

Подобным образом, рекомендации «Безопасного мира» по поводу шагов, которые необходимо предпринять правительству Армении, отражают широкий спектр необходимых мер регионального характера в области управления сектором безопасности:

- опубликовать концепцию национальной безопасности;
- сформулировать политику по развитию сектора безопасности;
- четко определить роли и ответственности действующих лиц сектора безопасности;
- начать борьбу с коррупцией и нарушением прав человека в сфере безопасности;
- увеличить степень прозрачности в секторе безопасности;
- улучшить бюджетного контроля;
- взять на себя обязательство реформировать правоохранительные органы;
- обмениваться информацией и опытом в области реформ сектора безопасности на международном уровне.²²

¹⁷ Gagik Agavayan and Duncan Hiscock, *Security Sector Reform in Armenia*, (London: Saferworld, 2005).

¹⁸ Philipp H. Fluri & Eden Cole (eds.), *From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*, (Vienna: LaVAK, 2005).

¹⁹ Mindia Vashakmadze, 'Democracy and Security: The Legal Framework of Security Sector Governance' in Fluri and Cole, *From Revolution to Reform*.

²⁰ См., например, Dov Lynch (ed.), 'The South Caucasus: A Challenge for the EU', *Chailot Papers*, No. 65, December 2003, pp. 143-158.

²¹ Petovar, 'Security System Reform', in *Security System Reform*, p. 134.

²² Agavayan and Hiscock, *Security Sector Reform*, pp. 6-9.

В регионе состояние управления сектором безопасности наименее изучено в Центральной Азии, несмотря на значимость этой проблемы. Существуют некоторые предварительные исследования широкого характера,²³ но они тяготеют к рассмотрению по большей части только вопросов обороны и аналитически изучают только взаимоотношения между главными действующими лицами исполнительной власти и сектора безопасности.²⁴ В общих чертах исследования, которые включали оборонный элемент, обращали больше внимания на геополитическую значимость политического контроля над сектором безопасности, чем на расширение возможностей демократического контроля.²⁵ Роль же ОБСЕ в распространении демократических стандартов начали подробно изучать, когда увеличилась чисто военно-техническая помощь региону на фоне войны в Афганистане.²⁶

В отличие от этого, более широкие исследования проблемы управления в регионе обеспечили дополнительное понимание состояния управления и усвоения других демократических стандартов. Вопрос управления стал пониматься как наиболее важный в Центральной Азии, где управление рассматривалось в рамках распространяющегося нео-советизма, который мешает установлению демократической системы управления.²⁷ Такие же недостатки были обнаружены в правовой сфере.²⁸ Даже в очевидно не связанных между собой контекстах было показано, что регион испытывает недостаток прозрачности и подотчетности.²⁹

Тем не менее, исследование КСР-ОЭСР включило Среднюю Азию в число изучаемых примеров в Азии. Оно рассматривало проблематику реформы сектора безопасности в Центральной Азии как часть более широкого исследования в области мер контроля, необходимых для стран Азии, заключая, что:

Социально-политический климат для осуществления реформы сектора безопасности в Центральной Азии недостаточно стабильный, что является следствием как глобальной «войны с террором», так и природы политических режимов, господствующих в регионе. Слабые ветви законодательной и судебной власти,

²³ Anja H. Ebnöther, Ernst M. Felberbauer and Martin Malek (eds.), *Facing the Terrorist Challenge – Central Asia's Role in Regional and International Co-operation*, (Vienna: LAVAK, 2005).

²⁴ Bakhtiyor Kamilov, 'Conceptual Approaches to the Problems of Ensuring National Security in Central Asian States – Uzbekistan, Kazakhstan, Tajikistan and Turkmenistan' in Ebnöther and Felberbauer, *Facing the Terrorist Challenge*, pp. 19-88.

²⁵ Boris Rumer (ed.), *Central Asia at the End of the Transition*, (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005).

²⁶ Raquel Freire Maria, 'The OSCE's post-September 11 agenda, and Central Asia', *Global Society*, Vol. 19, No. 2, April 2005, pp. 189-209.

²⁷ Wayne Merry, 'Governance in Central Asia: National in Form, Soviet in Content', *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 17, Number 2, July 2004, pp. 285-300.

²⁸ Gerald Staberock, 'A Rule of Law Agenda for Central Asia', *Essex Human Rights Review*, Vol. 2, No. 1, 2005. <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/archive/pdf/File1-Staberock.pdf>

²⁹ Tatiana Zaharchenko & Gretta Goldenman, 'Accountability in Governance: The Challenge of Implementing the Aarhus Convention in Eastern Europe and Central Asia', *International Environmental Agreements*, Vol. 4, No. 3, September 2004, pp. 229-251(23).

ослабленные СМИ и низкий уровень активности гражданского общества только усилили консервативность центральноазиатских режимов.³⁰

В период после окончания холодной войны мало было сделано для развития контроля, прозрачности и подотчетности. Даже меньше, чем в большинстве стран постсоветского пространства:

В целом, на внутренней арене не было достигнуто значительного прогресса, особенно в вопросах реформы управления. Остатки советских силовых структур являют собой основу сил безопасности в каждой из этих стран, сохраняя наследие тотального государственного контроля. В процесс выдвигания политических и стратегических инициатив по проблемам безопасности редко вовлекалась законодательная власть. Обращает на себя внимание тот факт, что на политической арене практически отсутствуют органы гражданского управления и гражданские инициативы.³¹

Приведенные выше цитаты иллюстрируют постсоветский опыт в области управления сектором безопасности на территории бывшего Советского Союза. В то время, как произошли определенные улучшения в области управления в странах, где активно принималась помощь международных и региональных организаций, в большинстве случаев сектор безопасности продолжал быть в плачевном состоянии, сталкиваясь со все теми же проблемами, оставаясь непрозрачным и под властью исполнительных органов. В заключение заметим, что существует достаточно информации из разнообразных источников, которая поможет дать оценку состояния управления сектором безопасности, даже если не всегда имеются все детали и особенности.

Анкетный Опрос: Краткое Описание Результатов Исследования

Вопросник, используемый для определения сегодняшнего состояния парламентского контроля над сектором безопасности в бывших странах Советского Союза, имел три тематические категории: законодательная сфера; роль институтов; расширение полномочий и развитие возможностей. Каждая из категорий была разбита на восемь или более вопросов (для ознакомления со списком вопросов по категориям см. таб. 1; полный текст вопросника можно найти в разделе «Ресурсы» этого издания). Респондентов также просили назвать главные вопросы в сфере безопасности в их странах, определить необходимость увели-

³⁰ Dipankar Banerjee and Mallika Joseph, 'Security System Reform in Asia-Pacific', Annex 4.A2, Overview of Regional Survey Findings and Policy Implications for Donors, in *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD DAC 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf> p. 97.

³¹ Banerjee and Joseph, 'Security System Reform', *ibid*.

чения или уменьшения бюджета сектора безопасности и ответить, знают ли они о планах его реформирования. Респондентов от международных организаций, что занимаются проблемами развития, просили указать, какую деятельность вели соответствующие донорские организации в регионе для того, чтобы организаторы круглого стола смогли оценить степень помощи доноров в регионе.

Вопросник структурирован по специальному формату в Таблице 1, чтобы иметь возможность быстро определить основные данные по парламентскому контролю и демократическому контролю над сектором безопасности. Результаты опроса сведены в Таблице 2.

Результаты Анкетированного Опроса: Кавказ

Данные, полученные в результате проведенного опроса парламентариев, представителей организаций гражданского общества кавказских государств, а также из других источников, имеют определенную степень сопоставимости. Характер развития данных государств имеет определенные отличия друг от друга: Армения и Грузия отличаются от Азербайджана в плане наличия возможностей обсуждения и анализа состояния дел в области демократического контроля над сектором безопасности.³² Тем не менее, во всех странах Закавказья ощущается необходимость развивать потенциал парламента и общественных организаций гражданского общества в процессе организации контроля над деятельностью сектора безопасности.

Во всех странах региона были рассмотрены формы организации и качество осуществления парламентского контроля. Несмотря на «демократическую революцию роз» в Грузии, было высказано общее мнение о том, что организация контроля над деятельностью сектора безопасности в этой стране не улучшилась. Некоторые участники опроса утверждали, что ситуация, на самом деле, ухудшилась. Большой критике были подвержены действия Министерства обороны и отсутствие в его деятельности отчетности и прозрачности, после чего министр обороны представил подробный отчет о работе министерства на заседании парламента. В Армении парламента играет очень ограниченную роль в процессе осуществления контроля над работой сектора безопасности, хотя в последнее время он пытается следить за деятельностью исполнительной власти в области принятия решений в сфере безопасности. Что касается работы парламента комитета по обороне, то иногда проходят закрытые слушания, на которых президент или руководители соответствующих министерств и ведомств отчитываются за свои действия и принятые решения, как правило, в отношении проблемы Нагорного Карабаха. Информация о ходе обсуждений на этих слушаниях ча-

³² Мы не смогли получить данные от представителей Меджлиса, так как в том момент в Азербайджане проходили выборы.

сто просачивается в СМИ. Респонденты из Азербайджана не отметили наличия достаточного контроля над деятельностью сектора безопасности со стороны парламента, ни что касается законодательной базы, ни политики, проводимой в данной сфере. В то время как в Грузии и Армении сформировалось четкое представление о необходимости проведения правовых реформ в области реформирования сектора безопасности, респонденты из Азербайджана не считали необходимость проведения данных реформ важной.

Вставка № 4. Список вопросов, использованных в опросе парламентариев и представителей организаций гражданского общества

Законодательная и политическая основа	Роли институтов	Расширение возможностей и полномочий
Существующие Законы, Регламентирующие Деятельность Сектора Безопасности	Парламентский и Финансовый Контроль	Штатские Работники Парламента по Специальным Вопросам
Применение Законов	Участие в Разработке Законов	Взаимодействие Между Парламентариями и Представителями Организаций Гражданского Общества
Наличие Законов и Международных Соглашений	Полномочия и Возможности Комитетов	Участие организаций гражданского общества и СМИ в процессе контроля над работой сектора безопасности
Парламентский Контроль и Анализ	Роль Президента	Неправительственные организации, занимающиеся вопросами прав военнослужащих
Создание Проектов Законов и Консультации	Роль Министерств и Ведомств	Неправительственные Организации и СМИ, Занимающиеся Вопросами Организации Контроля Над деятельностью Сектора Безопасности
Использование Норм Международного Права	Роль Судебной Системы	Вооруженные Силы и Права Человека
Доступ к Секретной Информации	Роль Институтов Омбудсменов	Обучение
Переговоры по Подписанию Международных Соглашений	Самые важные участники	Предъявление Судебного Иска
Стратегия Национальной Безопасности	Неподотчетные Секторы Эффективность Осуществления Контроля Потребности в Оказании помощи	Представительство Вооруженных Сил в Парламенте

В соответствии с полученными данными, можно констатировать, что законодательная база в области регламентирования деятельности сектора безопасности доступна общественности в Грузии и Армении, в то время как в Азербайджане она представлена для ознакомления не во всей своей полноте. Использование норм международного права и их применение в национальных законодатель-

ствах отличается: Грузия на сегодняшний день склонна использовать законодательства западных стран (особенно США), в то время как Армения и Азербайджан используют нормы, закрепленные в законах стран СНГ и западных государств одновременно. Подписанные международные соглашения доступны общественности в Грузии и Армении, включая программу НАТО «Партнерство ради мира», документы, подписанные между странами СНГ, двусторонние соглашения с разными государствами, планы действий по предотвращению торговли запрещенными товарами и сокращению вооружений. В Азербайджане такие документы и соглашения не были доступны. В Грузии разработана и принята доктрина национальной безопасности, Армения сейчас готовит проект такого документа, а Азербайджану еще предстоит разработать проект стратегии национальной безопасности в рамках принятых на себя обязательств по подписанному плану действий индивидуального партнерства с НАТО (ПДИД).

Демократические институты играли ограниченную роль в вопросах организации контроля над деятельностью сектора безопасности в каждом государстве. Главными участниками в определении стратегии и принятии решений в сфере сектора безопасности оставались Президент и Министерство обороны. Это наиболее очевидно проявляется в Армении и Азербайджане. Даже в Грузии, которая предприняла наиболее существенные попытки по учреждению независимого института государственной защиты прав человека, роль омбудсмана определялась как слабая и недостаточно эффективная. В кавказском регионе также оставались вопросы о независимости судебной системы: она определяется как слабая в Армении «с отсутствием полномочий по оказанию влияния на формирование политики и действий в области сектора безопасности»; под сомнение ставится и независимость так называемой «реформированной» судебной системы в Грузии, которая иногда определяется как находящаяся в кризисной ситуации, поскольку законодательные реформы вступают в противоречия с политическими взглядами нового поколения лидеров государства. В Азербайджане, по данным, полученным от респондентов, судебная система выглядит полностью политически скомпрометированной.

Несмотря на то, что возможности гражданского общества в сфере осуществления контроля над деятельностью сектора безопасности являются достаточно ограниченными в свете изложенных выше причин, все же необходимо отдать должное предпринимаемым усилиям со стороны общественных организаций. Хотя ограничения в работе организаций гражданского общества в Армении известны, они, тем не менее, не воспринимаются в качестве систематических ограничений свободы слова, например, в этой стране СМИ имеют возможности публиковать статьи о проблемах безопасности. Более того, Министерство обороны государства постоянно проводит встречи с представителями СМИ и отвечает на запросы парламентариев, хотя общественность лишена возможности оказывать влияние на принятие решений. Организации гражданского

общества и СМИ стараются вести наблюдение за деятельностью сектора безопасности в рамках предоставленных им полномочий и вести обсуждение связанных с этим проблем на разных уровнях. Однако существуют значительные ограничения для проведения независимых расследований деятельности сектора безопасности. В Азербайджане роль организаций гражданского общества в значительной мере зависит от действий государственных структур власти, и свобода слова сопровождается угрозами ареста. Гражданское общество Грузии хорошо осведомлено о процессах реформирования сектора безопасности, и СМИ могут публиковать материалы, связанные с критикой деятельности сектора безопасности, а также инициировать обсуждения по неоднозначным вопросам политики, проводимой данным сектором государственной власти. Они имеют возможность сотрудничать с руководящими лицами сектора безопасности и с парламентариями, но их возможности оказывать влияние на проводимую политику и действия сектора безопасности, особенно в сфере оборонной политики, остаются достаточно ограниченными, несмотря на ожидания, имевшие место после «Революции роз». Тем не менее, в Грузии наблюдаются определенные позитивные изменения в реформировании правоохранительных органов, и, похоже, организации гражданского общества скоро начнут принимать самое активное участие в формировании местных советов, как часть процесса реформирования правоохранительных органов. Необходимо, однако, признать, что проблемы подотчетности правоохранительных органов остаются открытыми и на сегодняшний день.

Еще одной актуальной проблемой остается вопрос о соблюдении прав человека в вооруженных силах. И в Армении, и в Азербайджане существуют неправительственные организации, работа которых направлена на осуществление контроля над соблюдением принципов прозрачности и ответственности в вооруженных силах. Неправительственные организации Грузии могут осуществлять свою деятельность более свободно по сравнению с их азербайджанскими коллегами, хотя их деятельность привела к напряженным отношениям с министерством обороны Грузии.

Респонденты всех стран высказали пожелания о привлечении к работе в области контроля над деятельностью сектора безопасности высоко квалифицированных независимых экспертов с тем, чтобы они могли оказывать помощь профильным парламентским комитетам, а также с целью усиления роли гражданского общества и СМИ в вопросах, связанных с деятельностью сектора безопасности. Некоторые респонденты указали на необходимость проведения профессионального обучения парламентариев, что помогло бы им ориентироваться в вопросах демократического управления сектором безопасности и способствовало бы увеличению потенциала парламента для осуществления надлежащего контроля.

Таким образом, в странах Закавказья острота проблем, связанных с осуществлением демократического контроля над сектором безопасности, находит понимание и среди представителей гражданского общества, и среди многих членов парламентов. Грузия предприняла существенные шаги в области формирования соответствующей законодательной базы и демократических институтов, призванных осуществлять контроль над деятельностью сектора безопасности, однако содержание их работы все еще оставляет желать лучшего. По сравнению с Грузией, Армения не достигла больших результатов в этой области, но надо признать, что процесс обмена информацией по вопросам сектора безопасности является довольно успешным. К сожалению, в Азербайджане мы не можем констатировать наличие предпосылок формирования демократических инструментов контроля над деятельностью сектора безопасности. Необходимость внедрения принципов демократического контроля и реформирования сектора безопасности сталкивается с проблемами скептицизма, недоверия, ограниченных возможностей и сопротивления со стороны органов государственной власти.

Результаты Анкетированного Опроса: Центральная Азия

Результаты, полученные от респондентов стран Центральной Азии, отражают национальные отличия в области организации контроля над деятельностью сектора безопасности, но тоже подтверждают существование общих проблем в процессе осуществления такого рода контроля. Заметная заинтересованность в осуществлении демократического контроля отмечается в Кыргызстане и Таджикистане, в то время как представители государственной власти Казахстана и Узбекистана, в отличие от представителей их общественных организаций, относятся к вопросам осуществления демократического контроля с недоверием и отрицают тот факт, что прозрачность и ответственность в деятельности сектора безопасности могут оказаться полезными. В течение последнего года уделяется особенное международное внимание данному региону. Интерес обусловлен не только военным присутствием США в Афганистане, но и общественными волнениями в Кыргызстане во время так называемой «революции тюльпанов», произошедшей в марте 2005 года, и событиями в Андижане в мае 2005 года, когда представители Международной организации Красного Креста не были допущены на территорию, где происходили стычки между гражданским населением и правоохранительными органами Узбекистана, и последовавшим за этим выводом военного контингента США из Узбекистана и расторжением программ сотрудничества в области сектора безопасности.

Как и в случае с странами Кавказа, механизмы и эффективность осуществления демократического контроля над деятельностью сектора безопасности в азиатском регионе представлены по-разному в каждом отдельном государ-

стве. Подготовка принятия необходимых законов в Киргизии была проведена «очень тщательно», а парламент «стал более профессионален в их анализе посредством работы соответствующих профильных комиссий и комитетов». Роль гражданского общества в Таджикистане в области проведения консультаций по проблемам сектора безопасности также оценивается положительно, чего, к сожалению, нельзя сказать о Казахстане и Узбекистане. Парламентские комитеты и представители гражданского общества Кыргызстана в ряде случаев имели даже возможность проводить расследования по проблемным и неоднозначным вопросам. В одном из случаев парламентской комиссии удалось получить доступ к информации, считавшейся до того секретной, касающейся внутренних проблем в службах безопасности и связанной с превышением полномочий органами служб безопасности. Однако, данный пример остается едва ли не уникальным в данном регионе. В парламентских комитетах данного региона не отмечается системный подход к анализу вопросов, связанных с работой сектора безопасности. В ряде случаев такое положение дел связано с недостатком ресурсов, в других ситуациях оно обусловлено отсутствием необходимых полномочий и политической воли. Уважительное отношение к исполнительной власти помешало таким инициативам.

Все заинтересованные стороны во всех странах Центральной Азии имеют доступ к законодательной базе и соответствующим международным соглашениям, регламентирующим работу сектора безопасности, но полнота доступа ограничена в Узбекистане, по словам представителей общественных организаций. Несмотря на то, что ситуация несколько изменилась за годы независимости, узбекские респонденты отмечают, что доступ к текстам принятых законов имеют только парламентарии. Тем не менее, сами парламентарии отрицают это и заявляют, что тексты принятых ими законов, по крайней мере, имеются в публичных библиотеках. Ситуация осложняется еще и тем, что, как и во многих других странах, правила (или подзаконные акты), регламентирующие повседневную деятельность органов сектора безопасности, не принимаются и не одобряются парламентом и, соответственно, недоступны широкому кругу общественности. Возможно, что узбекские респонденты, отвечая на поставленные вопросы, не понимали отличия между законами и подзаконными актами.³³ В целом, законодательная база в регионе опирается на правовые нормы стран СНГ (особенно России), а не на прецеденты западного права.

Демократические институты в государствах азиатского региона также играют очень ограниченную роль. Роль президента при принятии решений в обла-

³³ Из всех постсоветских стран, только страны Центральной Азии и Беларусь не находятся под юрисдикцией Европейского суда по правам человека в Страсбурге, который определяет, что закон может считаться законом только в том случае, если он отвечает определенным критериям, и одним из них является его обнародование.

сти сектора безопасности во многом оказывается наиболее существенной, а во многих случаях и неограниченной (Казахстан, Узбекистан и в некоторой степени Таджикистан и Кыргызстан, где большими полномочиями сейчас обладает Премьер-министр), имея право назначать на должности высшее руководство сектора безопасности. В целом в регионе строительство демократических институтов идет очень медленно и неэффективно, и даже реформа правоохранительных органов в Кыргызстане, ставшая возможной под влиянием международного сообщества, показала свою несостоятельность еще до начала общественных волнений в начале 2005 года. Помощь международных организаций в области реформирования сектора безопасности в регионе в основном сводится к оказанию технических консультаций в сфере оборонной политики, а не в области организации управления и осуществления демократического контроля над деятельностью сектора безопасности. Неудивительно, что имеющиеся демократические институты представляют собой слабые, неэффективные инструменты управления, склонные к проявлению соглашательских действий по отношению к властным структурам. Судебная система и институты омбудсменов в странах региона остаются слабыми и зависимыми органами, деятельность каких находится под влиянием интересов исполнительной власти. Правда, необходимо признать, что судебная система в Кыргызстане продемонстрировала свою независимость еще до событий 2005 года, а Конституционный суд этого государства остается едва ли не единственным функционирующим институтом, пользующимся уважением. Но, в общем говоря о проблемах сектора безопасности в регионе, необходимо констатировать, что судебная система остается заложником интересов государственной власти и имеет очень незначительные полномочия.

Роль гражданского общества и СМИ в разных странах региона различна. Она достаточно значительна в Кыргызстане, а в Таджикистане общественные организации принимают активное участие в процессе контроля за деятельностью сектора безопасности. В Кыргызстане представители общественных организаций и СМИ отслеживали анти-демократические действия органов правопорядка. Взаимодействуя с парламентскими комитетами, они также участвовали в осуществлении наблюдения и расследованиях деятельности ведомств сектора безопасности. Как уже отмечалось выше, гражданское общество в Таджикистане имеет конституционные полномочия законодательной инициативы на основе Договоренностей 1997 года по окончании гражданской войны. Однако, возможности гражданского общества в обоих государствах по осуществлению систематического контроля над деятельностью сектора безопасности в значительной мере ограничены в виду малого количества общественных организаций и недостаточных ресурсов, а также по причине общественной нестабильности. В Казахстане организации гражданского общества, в основном, фокусируют свою работу на проблемах прав человека, но мало

влиять на процесс осуществления демократического контроля над сектором безопасности. В Узбекистане общественные организации остаются мало значимыми, и процесс осуществления ими наблюдения за действиями органов сектора безопасности зачастую подвергает опасности само существование таких организаций. Они, как правило, полностью отстранены от выполнения контрольных функций. Неправительственные организации по защите прав человека следят за соблюдением гражданских прав сотрудников сектора безопасности, однако их эффективная работа отмечается только в Кыргызстане. В странах региона регистрация неправительственных организаций является необходимым условием их существования. Таким образом, несмотря на понимание роли гражданского общества в вопросах организации управления сектором безопасности, его значение остается достаточно ограниченным во всех странах региона.

Как и в случае со странами Кавказского региона, респонденты из всех стран Центральной Азии указали на необходимость привлечения к работе по проблемам сектора безопасности высоко квалифицированных независимых экспертов, которые могли не только оказывать содействие работе парламентских комитетов, но и усиливать роль гражданского общества и СМИ в данных вопросах. Они также выразили острую необходимость оказания помощи в вопросах формирования демократических, прозрачных и ответственных институтов, стоящих на защите гражданских свобод и обеспечивающих систему сдержек и противовесов в их национальных сообществах. В этой связи, была отмечена необходимость проведения профессионального обучения не только парламентариев, но и представителей других органов власти и гражданского общества, включая сотрудников министерств и ведомств, которое способствовало бы их ознакомлению с опытом эффективной работы в этой сфере других стран и достижению эффективного контроля над деятельностью сектора безопасности в их странах.

Подытоживая, следует отметить, что в странах Центральной Азии механизмы осуществления демократического контроля над сектором безопасности только в , зачаточном состоянии, может только за исключением Кыргызстана и Таджикистана. В Казахстане и Узбекистане, несмотря на множество политических заявлений, сектор безопасности остается подотчетным только непосредственно исполнительной власти. Таким образом, данные, полученные КСР-ОЭСР, полностью подтверждаются.

Результаты Анкетированного Опроса: Страны Западной Части СНГ

Несмотря на различия в политической, социальной и экономической ситуации, результаты, полученные от молдавских и украинских респондентов,

оказались, в целом, схожими. Несмотря на скептицизм со стороны определенных заинтересованных кругов в секторе безопасности, в обеих странах есть желание общества и власти развивать возможности демократического управления сектором безопасности. Однако, эти возможности остаются несколько ограниченными в Молдове. О желании воплотить на национальном уровне демократические правовые нормы западных государств в данных странах заявляется постоянно.

Система парламентского контроля за деятельностью сектора безопасности и в содержательном плане, и в плане структурной организации присутствует в обоих государствах. Есть понимание того, что парламентские комитеты должны принимать участие в обсуждении политики, деятельности и законов, регламентирующих работу сектора безопасности. Комитеты имеют право добиваться доступа к секретной информации, но этот доступ значительно ограничен в Украине. В обеих странах есть понимание того, что разделение полномочий между исполнительной властью и органами сектора безопасности стает все более значительным и что прозрачность и ответственность сектора безопасности возрастает, хотя еще не утвердились окончательно. Несмотря на то, что наблюдение за деятельностью правоохранительных органов остается в достаточной мере осложненным, особенно в Украине, интересно отметить тот факт, что во время событий «оранжевой революции» в ноябре-декабре 2004 года парламент сыграл важную роль, не позволив Министерству внутренних дел применить силовые действия по отношению к протестующим гражданам во время проведения массовых демонстраций в Киеве.

В обеих странах все заинтересованные стороны имеют доступ к законам и международным соглашениям. Что касается содержательной стороны этих законов, то в них наблюдаются определенные противоречия. Украинские респонденты отметили, что указы бывшего президента Кучмы ниогда не упоминали структур НАТО, в то время как международные соглашения по этим вопросам подписывались, подтверждая понимание парламентариями и представителями гражданского общества важности механизмов по управлению в области национальной безопасности. Обе страны в своем законодательстве используют нормы международного права (особенно западноевропейского), а в Украине также используется нормы стран СНГ.

Процесс формирования институтов демократического контроля все еще продолжается, но их роль в управлении сектором безопасности неуклонно растет, хотя все же остается ограниченной. Обе страны получают помощь по вопросам формирования определенных органов сектора безопасности, в основном правоохранительных органов. В целом можно сказать, что в Украине президент все еще играет основную роль в процессе управления сектором безопасности, а в Молдове полномочия президента и правительства более сбалансированы.

Общества обеих стран воспринимают институты омбудсменов как слабые организации, а некоторые структуры сектора безопасности в Украине остаются вообще неподотчетными, если взять в качестве примера расследование нашумевшего дела убийства Георгия Гонгадзе в 2000 году. Судебная система Молдовы играет незначительную роль в процессе осуществления контроля над сектором безопасности, практически тоже самое можно сказать и об Украине, с оговоркой о роли, которую сыграл Верховный Суд во время «оранжевой революции» в 2004 году.

Процесс формирования гражданского общества в регионе, несколько осложненный в Молдове и Украине, нашел свое отражение на всех уровнях самосознания, описанных выше. Можно констатировать, что гражданское общество Украины вовлечено в процессы осуществления контроля над сектором безопасности, включая вопросы технического реформирования оборонных и правоохранительных ведомств. Созданные недавно общественные органы нацелены на обеспечение участия представителей гражданского общества в обсуждении законодательных вопросов на местном и общенациональном уровнях. Неправительственные организации по защите прав человека также анализируют случаи нарушения гражданских прав в секторе безопасности, но внутреннее управление в секторе безопасности является более организованным по сравнению с другими странами бывшего Советского Союза. Тем не менее, остается впечатление, что гражданское общество в этих странах остается недостаточно развитым в целом. Очень незначительное количество ОГО в Молдове занимается вопросами организации контроля в секторе безопасности. Наблюдается определенное взаимодействие между ОГО и СМИ в обоих государствах. СМИ обеих стран имеют журналистов, которые специализируются в вопросах организации работы сектора безопасности и проводят расследования громких скандалов в нем.

Страны данного региона также осознают необходимость привлечения гражданских экспертов к работе комитетов и общественных организаций. В Молдове уже сейчас идет активный процесс их обучения, а в Украине гражданские эксперты проводят активные консультации с соответствующими министерствами и ведомствами. Остается лишь выразить пожелание об увеличении количества таких экспертов и качества их подготовки.

Таким образом, обе страны демонстрируют желание использовать принципы демократического контроля в сфере управления сектором безопасности. Молдова стремится проводить реформы в секторе безопасности с целью своего дальнейшего вступления в структуры ЕС и НАТО. Украина также предпринимает необходимые шаги для увеличения интеграции с ЕС и Северо-Атлантическим альянсом.

Вставка № 5. Основные результаты, полученные в ходе опроса, в сфере управления сектором безопасности (УСБ) в странах бывшего Советского Союза

	Основные результаты
Кавказ	
Армения	<ul style="list-style-type: none"> • рост интереса к вопросам организации контроля • развитие возможностей контроля в сфере УСБ • вовлеченность гражданского общества в УСБ, но малая его эффективность • непрозрачность сектора безопасности
Азербайджан	<ul style="list-style-type: none"> • общественный интерес к вопросам организации УСБ в противовес отсутствию интереса со стороны исполнительной власти • вопросы УСБ не могут обсуждаться публично • ОГО активны, но отстранены от проблем УСБ • закрытый сектор безопасности
Грузия	<ul style="list-style-type: none"> • механизмы контроля начинают работать • поиск возможностей дальнейшего развития УСБ • ОГО активны и имеют некоторое влияние на вопросы УСБ • полупрозрачный сектор безопасности; увеличение прозрачности правоохранительных органов
Центральная Азия	
Казахстан	<ul style="list-style-type: none"> • рост интереса к вопросам организации контроля • развитие демократических институтов • участие ОГО в вопросах УСБ • закрытый сектор безопасности
Кыргызстан	<ul style="list-style-type: none"> • явный интерес к вопросам организации контроля • шаги к развитию УСБ, ограниченные политической нестабильностью • ОГО активны и имеют некоторое влияние на вопросы УСБ • слабый, но частично в процессе реформирования, сектор безопасности
Таджикистан	<ul style="list-style-type: none"> • хорошее понимание вопросов организации контроля • большой интерес к расширению возможностей УСБ • ОГО вместе законодателями имеют возможность обсуждать вопросы УСБ • слабый и частично непрозрачный сектор безопасности
Узбекистан	<ul style="list-style-type: none"> • вопросы контроля не могут обсуждаться публично, а законы недоступны общественности • исполнительная власть не заинтересована в развитии возможностей УСБ • ОГО не имеют возможностей участвовать в вопросах УСБ • закрытый сектор безопасности
Западные страны СНГ	
Молдова	<ul style="list-style-type: none"> • рост интереса к вопросам организации контроля • развитие возможностей УСБ • ограниченная вовлеченность ОГО в решение проблем УСБ • полупрозрачные и частично непрозрачные отдельные органы сектора безопасности
Украина	<ul style="list-style-type: none"> • очень большой интерес к вопросам организации УСБ • быстро развивающиеся возможности УСБ • вовлеченность и эффективность работы ОГО в вопросах УСБ • полупрозрачные и частично непрозрачные отдельные органы сектора безопасности

Результаты Анкетированного Опроса: Международное Финансовое Сообщество

С точки зрения финансирования, было отмечено, что парламенты и парламентарии заинтересованы в оказании им технической помощи с целью эффективного выполнения ими своих функций в целом, а также помощи, направленной на усиление демократического контроля и управления сектором безопасности в частности. Парламенты других стран, ПРООН и ЕС (в рамках программы ЕС-Тасис) оказывают финансовую помощь для развития технических возможностей и формирования механизмов демократического управления в странах СНГ. В ряде случаев, как, например, в Грузии, в рамках программы ЕС-Тасис, помощь оказывалась с целью улучшения законодательства государства посредством пересмотра уже существующих и принятия новых законов. Программа USAID также была нацелена на формирование понимания необходимости проведения экономических реформ в регионе. Американская программа Законодательной инициативы в центрально-европейских и евроазиатских странах (CEELI) поддерживала процессы реформирования законодательной базы в странах региона.

В рамках реформирования сектора безопасности ОБСЕ проводило обучение сотрудников правоохранительных органов и оказывала помощь в выработке инициатив по реформированию правоохранительных структур (в частности в Грузии и Кыргызстане), а также проводила обучение сотрудников органов исполнения наказания. В рамках программ ПРООН и ЕС проходило более всестороннее обучение в странах Центральной Азии и в Молдове, помощь оказывалась министерствам внутренних дел, пограничным агентствам и таможенным службам. Молдова, находящаяся на пересечении пространств бывшего Советского Союза и юго-восточной Европы, получила пользу от участия в программе Пакта о стабильности, включая программы сокращения легкого и стрелкового оружия (ЛИСО), проводимой под эгидой ПРООН. Во многих случаях полезным было сотрудничество Армении, Грузии и стран Центральной Азии по программам ЛИСО, в то время как участие Украины в программах сокращения ее боевого арсенала все еще только ожидается. Программы ПРООН, ЕС и США были нацелены на разработку мероприятий по недопущению распространения наркотиков, а также СПИДа в странах региона.

Несмотря на то, что члены международного сообщества выражают желание оказывать финансовую поддержку странам региона, ставящих перед собой цели по реформированию сектора безопасности, эта помощь, за исключением выше перечисленных программ, остается недостаточной. Военно-техническая помощь была оказана ряду стран бывшего Советского Союза, особенно Грузии и, в меньшей степени, Молдове, Украине и Узбекистану, со стороны США и НАТО, но, поскольку в основном она была направлена на преодоление гуманитарных кризисов (ситуации чрезвычайного положения, миротворческие миссии), то незначительное внимание было уделено реформированию управления сектором безопасности в данных программах.

Тем не менее, участие международных финансовых организаций отражают пожелания национальных парламентов региона проводить реформы в секторе безопасности, приглашать для работы в свои страны представителей и экспертов демократически развитых государств и дать возможность организациям гражданского общества сотрудничать с представителями международного сообщества. В этой связи отдача от участия в международных программах развития отражает данные, полученные по всем регионам: интенсивность взаимодействия с международными финансовыми организациями прямо пропорциональна желанию того или иного правительства осуществлять реформы в своей стране.

Результаты Исследования: Анализ Потребностей

Результаты проведенного исследования подтверждают ряд причин и следствий слабой организации управления сектором безопасности, описанных в литературе, представленной в начале данной статьи. Сектор безопасности, в целом по странам бывшего Советского Союза, остается закрытой зоной. И только в тех странах, где предпринимаются попытки проведения реформ и создания необходимых инструментов и механизмов осуществления демократического контроля над сектором безопасности, он с течением времени становится более прозрачным. В тех случаях, когда улучшения в организации управления сектором безопасности становятся очевидными, международные и региональные финансовые организации оказывают странам необходимую помощь. Многие государства просто не имеют достаточных финансовых ресурсов для осуществления всего процесса реформирования сектора безопасности, и в этой связи, роль внешних инвесторов становится очень важной.

Многие парламентарии все еще продолжают иметь стереотипное представление об осуществлении контроля над деятельностью сектора безопасности, в то время как другие обращаются за международной поддержкой, нацеленной на формирование необходимых механизмов улучшения демократического контроля. В некоторых случаях, парламенты просто одобряют желания президента вместо того, чтобы тщательно анализировать законодательные инициативы органов исполнительной власти, в других случаях роль независимых комитетов ограничена отсутствием необходимых возможностей для осуществления своих независимых и демократических полномочий.

Организации гражданского общества все больше отмечают несоответствия между функциями и полномочиями законодательной власти и других структур управления в своих странах по сравнению с демократически развитыми государствами. ОГО смогли выявить общие недостатки в системе их работы, включая отсутствие необходимых возможностей, ответственности и прозрачности, защиты со стороны законодательства. И это неудивительно, ведь многие из них занимаются вопросами, связанными с соблюдением прав человека. Можно сказать, что представители ОГО выражают более критическое отношение к организации работы своих национальных секторов безопасности, чем парламентарии этих стран.

Существует также и концептуальные заблуждения по ряду вопросов. Многие считают, что прозрачность и подотчетность в работе сектора безопасности неминуемо скажется на эффективности его действий, и это же относится к проблемам организации демократического контроля со стороны гражданского общества и парламента. Преобладает мнение о том, что безопасность государства заключается только в защите государства от воздействия внешних сил и угроз. Все еще остается недостаточным осознание того, что безопасность уже не только касается государств, но и личной безопасности человека, что должно помочь осуществлению принципов демократического управления.

С точки зрения принятия наиболее актуальных шагов по улучшению ситуации, мы можем перечислить следующие, сформулированные на основе результатов проведенного опроса:

- Многие страны нуждаются в разделении функций между органами сектора безопасности – правоохранительные органы, разведка и оборонное ведомство должны иметь четкие функции, что будет способствовать процессам их реструктуризации и контроля. Согласие по данному вопросу не было достигнуто между правительствами стран и международными организациями, и многие государства, сотрудничая со странами-донорами, преследовали только цель получения помощи в техническом развитии.
- СМИ должны получить большую свободу и иметь возможность обсуждать проблемы управления сектором безопасности даже в тех странах, где процессы реформирования уже имеют место. Они должны сотрудничать как с организациями гражданского общества, так и с законодательными органами, ведя диалог по проблемам управления сектором безопасности.
- Необходимо формировать демократические институты. В частности, необходимо усилить роль институтов омбудсменов и создать условия для их эффективной работы.
- Во всем регионе существует необходимость проводить обучение экспертов по проблемам управления сектором безопасности, как среди парламентариев, так и среди представителей гражданского общества и СМИ.
- Необходимо достичь большей степени прозрачности и открытости в секторе безопасности. Без этого ответственность сектора безопасности за свою деятельность остается недостаточной. Без этого в ходе проведения избирательных кампаний избиратели не смогут дать правильную оценку действиям правительства. Интересами национальной безопасности зачастую прикрывают неэффективность и коррупцию в секторе безопасности.

Выводы

Развитие дополнительных полномочий и потенциала парламентов в сфере управления сектором безопасности стран бывшего Советского Союза требуют внимания международного сообщества. Несмотря на наличие определенных различий по странам региона, развитие потенциала и создание механизмов осуществления демократического контроля над деятельностью сектора безопасности должны базироваться на общих принципах.

В то время как наблюдается рост осознания необходимости осуществления демократического управления в секторе безопасности со стороны представителей гражданского общества, оно не всегда присутствует в парламентах государств, которые по прежнему считают, что работа сектора безопасности должна строиться по принципу сверху вниз (президент – парламент – общественность), т.е. по принципу построения вертикали власти при нежелании использовать демократические механизмы управления. На таких позициях стоят даже те представители власти, которые понимают необходимость осуществления контроля над деятельностью сектора безопасности.

На основе полученных данных, можно также констатировать, что представители органов власти отдают себе отчет в том, что сектор безопасности является неподотчетным. И хотя западные модели управления не всегда являются абсолютно совершенными, наблюдается растущий интерес среди парламентариев стран бывшего Советского Союза использовать западный опыт в практике формирования демократических систем в своих странах.

Страны, сотрудничающие с международными финансовыми организациями по вопросам организации управления, демонстрируют желание использовать нормы международного права в своих законодательствах. В разной степени использование таких норм наблюдается в Молдове, Украине и Грузии. Их сближение с ЕС также является определенным достижением в данном контексте, поскольку сотрудничество с международным сообществом было направлено на совершенствование законодательной базы в данном секторе.

С другой стороны, страны, наиболее изолированные от влияния международного сообщества и от региональных организаций, которые помогают в демократической трансформации, лишены возможности внедрить демократические нормы в свое законодательство. В странах, где доступ к имеющимся нормативным актам затруднен или ограничен, наблюдается и более широкое использование анти-демократических мер со стороны государства.

В последней главе данной публикации можно найти перечень ресурсов, которые могут быть использованы в качестве источников информации о роли демократических механизмов управления сектором безопасности. В следующей главе мы даем краткое изложение рекомендаций, основанных на результатах полученных данных в ходе проведения анкетированного опроса.

Парламенты в Конфликтных и Постконфликтных Ситуациях

*Уроки, Извлеченные из Опыта
Восточной Европы и Стран СНГ*

Др. Даниэл Смилов и Др. Румяна Коларова

Введение

В этом документе используются материалы шести исследований роли парламента в конфликтных и постконфликтных ситуациях, которые были подготовлены в период с января по июнь 2005 года Центром либеральных стратегий и его партнерами в рассматриваемых странах СНГ. Приёры конкретной ситуации проводились в пяти странах (Грузия, Македония, Молдова, Сербия, Украина) и регионе Косово, управляемом ООН, в федерации Сербии и Монтенегро. Цель этого документа – детальное рассмотрение тенденций и проблем, которые являются общими для всего региона Восточной Европы как целого. Выполняя поставленные задачи, авторы статьи прибегают к определенному обобщению, которое, тем не менее, не выявляет полностью всей сложности шести индивидуальных исследований.

Исследования парламентарной практики сфокусированы на двух группах стран, которые появились после распада соответствующей коммунистической федерации, Советского Союза или Югославии. Статья не обсуждает ни напряженность конфликтов, ни их нынешний статус. Однако важно отметить сопоставимость политических трансформаций в шести исследуемых странах, институциональный и интернациональный контексты рассматриваемых политических взаимодействий/ процессов.

Прежде чем начать рассмотрение роли парламента в выбранных случаях, важно отметить, что большинство анализируемых парламента было избрано в основном свободными и конкурентными выборами. Тем не менее, данные законодательные органы ни коим образом не могут считаться развитыми демократическими органами; вместо этого они большей частью либерализованы полуавторитарными законодательными органами со слабой, проблематичной легитимностью. Наконец, доказано, что посткоммунистические парламента, не взирая на степень их демократизации, функционируют как представительные органы, где политические элиты взаимодействуют и принимают решения, поэтому демократизация должна быть рассмотрена как вторичный фактор в оценке роли парламента в разрешении конфликта.

Все шесть государств были объектом интенсивных международных инициатив и давления. В этих попытках, предпринятых Международными организациями и западными правительствами, парламентариям отводилась ключевая роль. Как правило, во всех шести странах законодатели были признаны легитимными партнерами в действиях по разрешению конфликтов, в то время как роль законодательной власти была часто маргинальной и служила предметом критики.

Эти сходства делают возможным сравнение ролей представительных парламентарских органов в конфликтных и постконфликтных ситуациях. В этом смысле, все изучаемые страны также обладают подобными культурными и исторически-

ми истоками: они все образуют часть более обширной Восточной Европы, и они пережили долгие годы коммунистического режима, предваряющего авторитарные уклады различных видов. Кроме того, ни одна из этих стран не обладала стабильным и длительным демократическим правительством. Их общие истоки содействуют сравнительному анализу и делают более легким оценивание воздействия институциональных устройств, обуславливающих успехи или неудачу процесса демократизации.

Главная цель этой статьи - предоставить рекомендации и предложения для разрешения проблем типичных для рассматриваемых стран и для других стран, обладающих подобными характеристиками. Необходимо отметить, что эти рекомендации требуют переработки, в соответствии со специфическим контекстом каждой страны.

Структура документа следующая. Часть 1 рассматривает два методологических подхода в исследовании парламентов. Часть 2 знакомит с систематикой различных ролей, которые может играть парламент в конфликтных и постконфликтных ситуациях. Части 3 и 4 предоставляют короткую оценку опыта шести исследованных стран и более систематически рассматривают различия между ними. Далее, части 5, 6 и 7 обрисовывают три ловушки, в которые исследуемые парламенты попали: ловушка национализма, мажоритаризма и чрезвычайного положения. Часть 8 обобщает элементы успеха в работе парламентов, в соответствии с шестью исследованиями парламентарной практики. Части 9 и 10 содержат заключительные оценки действий парламентов в шести рассматриваемых странах, а также предлагают круг рекомендаций.

Исследование Роли Парламентов

При оценивании роли парламентов в конфликтных и постконфликтных ситуациях существует предварительная методологическая дилемма, на которую следует обратить внимание. С одной стороны, существует значительная часть литературы по проблемам институализации парламентов и их функционирования для укрепления ежедневного функционирования либеральных демократических режимов. После кризиса парламентаризма в Европе в 1930 году, существовало конституционное движение, направленное на «рационализма парламентаризма», для того чтобы укрепить парламентарное правление, избежать государственных кризисов и, в конечном счете, обеспечить более результативные взаимоотношения между законодательной и исполнительной ветвями демократии. Большинство положений послевоенных (WWII) демократических конституций, особенно в Германии и Италии, испытывали влияние этого конституционного движения. Одним из примеров является введение «неконфиденциального конструктивного голосования» в Основной Закон Германии, который является инструментом, обеспечивающим предотвращение правительственного кризиса.

Тем не менее, не смотря на изобилие литературы по вопросам усиления и рационализации парламентаризма, все еще незначительное внимание уделено специфической роли парламентов в вопросах предотвращения, и руководства конфликтами, а также улаживания их последствий. В экстремальных политических ситуациях, всегда изменялся фокус действия исполнительной ветви, которая выступала главным актором. Существуют, конечно, достаточные причины для подобных изменений - исполнительная власть имеет преимущества работать быстро, тогда как законодательная власть, как коллективный орган, обычно более трудно мобилизуется и ее действия часто не являются решительными и единодушными, как действия правительства и президента. Как результат, систематический анализ роли законодательных органов в конфликтных и постконфликтных ситуациях представлен незначительно.

Настоящий документ представляет две группы методологических подходов, каждый из которых имеет различные исходные предпосылки:

Подход 1:

- (i) Институализация и усиление парламента всегда играют благотворную роль в представительной демократии;
- (ii) Возрастание роли парламентов в предотвращении и разрешении конфликтов, управлении ими делает необходимым усиление главной правоспособности законодательных органов в терминах законодательной власти, контроле над исполнительной властью, материальными ресурсами и т.д.

Подход 2:

- (i) Усиление власти парламентов может не предотвратить их маргинализации в конфликтных ситуациях или, что еще хуже, может привести к их вовлеченности как обостряющего фактора в кризис/ конфликт;
- (ii) Внимание должно быть сфокусировано на тех факторах, которые ограничивают конструктивную роль парламентов в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

Ниже мы продемонстрируем возможности использования второго подхода к решению поставленной проблемы. Мы признаем, что в целом, общие меры, усиливающие роли парламента как одного из ключевых органов либеральной демократии почти всегда являются благотворными. Документ сфокусирован на специфических ролях парламента в ведении конфликтов, и на основе анализа этих ролей мы разрабатываем поставленные проблемы и предлагаем возможные меры по их разрешению.

Роль Парламента в Конфликтных Ситуациях

Роли парламента приблизительно можно разделить на две основные группы. Первая группа затрагивает случаи, в которых роль парламента не была конструктивной, в то время как вторая группа относится к тем случаям, где парламента играл конструктивную роль. В первой группе, у парламента были возможности для возбуждения конфликта или даже его обострения. Хотя все роли, которые парламента играет, являются формально легитимными в конституциональной демократии, злоупотребление ими может привести к ухудшению конфликтной ситуации.

Возбуждение Конфликта

- (i) Выражение национального/ народного суверенитета и форум по вопросам определения политики

Одной из главных функций представительного органа в либеральной демократии является выражение национального и народного суверенитета. Многие из законов, принятых парламентами, такие как новые конституции, декларации независимости и законы о языке, ставят цель установить и осуществить проекты национального строительства. Большая часть проведенных нами исследований подчеркивает тот факт, что после принятия независимости, начиная с Советского Союза и Югославской Федераций, законодательные органы занимались адаптацией законов к специфической цели продвижения национальных идеалов. Однако в плюралистическом обществе такие законы могут конфликтовать со стремлениями определенных групп (меньшинствами) на территории данной страны и, по существу, приводить к конфликтным ситуациям.

- (ii) Инструментарии для мажоритарного притеснения меньшинства

Когда традиции толерантного отношения к меньшинствам и защиты прав личности (примеры которых были изучены в рассматриваемых шести странах) не были созданы в данной политике, демократия может обернуться инструментом мажоритарного угнетения групп и личностей. Политическая оппозиция может систематически маргинализироваться правящими партиями, что может быть достигнуто посредством административного харасмента, контролем над СМИ и вытекающими отсюда ущемлением ресурсов оппозиции. Для реализации всех этих инструментов мажоритарного угнетения требуются определенные формы законодательных действий. Это может быть реализовано посредством законов, регулирующих СМИ, в области финансов или налогообложения, в области законов, или просто посредством слабого парламентского контроля над злоупотреблениями правительства. В случае, если парламента становится инструментом мажоритарного угнетения оппозиции, может быть спровоцировано обострение конфликта.

(iii) Органы, зависимые от исполнительной власти

Чтобы парламентская демократия была успешной, парламенту необходим определенный уровень независимости исполнительной власти. Конечно, в современной демократии правительство и исполнительная власть всегда доминируют над деятельностью законодательной власти, предлагая большинство планируемых законов, диктуя волю правительства оппозиции и преследуя недисциплинированных членов большинства. До сих пор существует одна форма доминирования исполнительной власти, которая особенно опасна: когда исполнительная власть (будь это президент или правительство) имеет возможность контролировать формирование законодательной власти. Этот контроль мог бы быть осуществлен манипуляцией выборов, влиянием на СМИ, или ущемлением ресурсов оппозиции. Если исполнительная власть доминирует над парламентом таким образом, демократия в стране проблематична, а кризис или конфликт могут быть ожидаемы, как наглядно показывает украинский пример. Так или иначе, зависимые законодательные органы не способствуют установлению здорового демократического режима.

Ко второй группе относятся действия парламентов в конфликтных и постконфликтных ситуациях, направленные на достижение позитивного опыта. Эти действия парламента благоприятствовали успешному разрешению конфликтных ситуаций.

Предотвращение Конфликта**(i) Парламенты как институты власти, ограниченные конституцией, в системе разделения властей**

Когда парламенты или другие центры власти являются абсолютно суверенными, результатом может стать злоупотребление прерогативами, что, в конечном счете, приводит к отчуждению членов политической общности. В противоположность, когда конституциональные органы участвуют в системе разделения полномочий, сопровождающихся контролем и сохранением равновесия, вероятность злоупотребления властью снижается. Это может казаться банальным замечанием, но его значимость часто недооценивается. Многие из конфликтов, обсуждаемых в исследуемых нами случаях, были обострены или даже спровоцированы чрезмерной концентрацией власти в законодательном большинстве или властных исполнительных органах.

(ii) Гаранты политического плюрализма: форум для оппозиции

Парламенты являются ключевыми институтами, когда возникает вопрос доверия между членами данного сообщества. Парламенты могут адаптировать нормы, гарантирующие права меньшинств и обеспечить свободную дискуссию, позволяю-

щую политической оппозиции выразить ее интересы. Если парламенты справляются с этой ролью хорошо, обострение конфликта в стране идет на убыль.

(iii) Инструменты политического обучения

Парламенты являются инструментами политического обучения. Ни в одной из изученных нами стран не существовало установленных демократических традиций. Следовательно, парламенты могли бы содействовать накоплению политического знания, предоставляя гражданам возможность исследовать различные политические альтернативы. Парламент, как главный форум для выражения мнения оппозиции, становится местом, где альтернативные политические платформы обговариваются и определяются. В случае политической неудачи правительства, парламенты принимают новые, жизнеспособны политические решения и новых участников, способных их осуществить. Если парламенты являются слабыми и/ или оппозиция полностью маргинализована, обговаривание политических альтернатив тормозится, и страна может войти в период многократного повторения ошибок. Очевидно, что неудачи правительства и отсутствие политических альтернатив выводит конфликты за пределы политической арены, когда вспышки применения силы могут стать более вероятными.

Опыт Шести Исследуемых Стран

Этот раздел коротко рассматривает эволюцию опыта шести стран.

- (i) Парламенты чаще играли маргинальную или даже конфликтно обостряющую роль;
- (ii) Главная причина несостоятельности парламентов в осуществлении конструктивной роли заключается в следующем: во всех шести случаях, парламенты, главным образом, рассматривались и использовались обществом как инструмент для национально-государственного строительства после распада Советского Союза и разделения Югославии. Конфликты в большинстве случаев касались вопроса национального самоопределения (за исключением Украины).
- (iii) Часть проблем, ставшая перед шестью странами, заключалась в существующих национальных и политических проектах, уже изначально содержащих элементы их будущего взаимного конфликта. В этом отношении полезно сравнить неудачи этих стран в предотвращении конфликта в успешно развивающихся странах Центральной Восточной Европы и Балтийских государствах. Основное различие - в отсутствии перспектив евроинтеграции, которой не доставало как бывшей Югославии, так и особенно Кавказу, Молдавии и Украине. Возможность вступления в Евросоюз обеспечило принятый повсюду политический проект, который являлся

инструментом сплочения сообществ или, как в случае с Чехословакией, гарантией мирного перехода к национальной независимости.

Аспекты, Различающие Проведенные Исследования

В этом разделе обсуждаются четыре аспекта, отличающие каждое из шести проведенных исследований.

Время Конфликта

Время, когда потенциальный конфликт обострялся, мотивируя, таким образом, политический/ социальный кризис, является важным фактором, который необходимо учитывать. В большинстве случаев это происходило во время первой фазы процесса демократизации или переходной фазы: либерализация авторитарного режима. Но даже во время протекания первой стадии существуют важные разграничения, которые необходимо установить. Во многих посткоммунистических странах затянувшаяся стадия политической либерализации совпала с *начальной ступенью процессов государственного строительства*, когда парламент испытывал недостаток в прочных и эффективных практиках и еще не имел развитых эффективных связей с другими государственными и политическими институтами, потому что единые подотчетные сети работали только на федеральном уровне. Суммируя сказанное, следует отметить, что возможности парламента направлять конфликты в единое русло и способствовать их мирному урегулированию, находятся большей частью в связи с процессами учреждения и социального «забронирования» национально-государственных институтов.

Анализы не должны различаться между теми странами, которые могли бы доверять развитым государственным институтам (например, Югославия), и теми, которые имели внешние периферийные структуры и недоразвитые правительственные структуры (например, Молдова) во время крушения федерального государства, но скорее - между странами, *где конфликты развиваются в течение или сразу после раскола* (например, Грузия и Молдова) и странами, где жизнеспособные государственные институты были учреждены более, чем за десять лет, до появления конфликта (Македония и Украина).

Отношение к международным миротворческим усилиям

Существует значимое различие между случаями, когда международные миротворческие миссии играли ключевую роль в разрешении конфликта, и случаи, когда эти миссии оказывали небольшое влияние на разрешение конфликта или совсем его не имели. Но целью нынешнего анализа является исследование стремлений представительных политических элит. Показательны два примера:

- (i) Югославия/ Сербия и *единогласно негативное отношение* МР к международному давлению, вытекающее из упорного применения санкций международным сообществом.

«Не было оказано никакой международной поддержки с того времени, как страна в течение почти всех 1990х годов находилась под тяжелыми международными санкциями. Они (санкции) были впервые представлены ЕС в 1991 году, затем - Советом Безопасности ООН, начиная с мая 1992 года. После приостановки некоторых санкций в конце 1995 года и годом позже, эти санкции были, как уже отмечалось, внедрены снова, потому что наблюдалось чрезмерное использование силы сербской полиции и Армии в Косово весной 1998 года».¹

- (ii) Политическая элита Молдовы постепенно изменила свои позиции, вначале допускавшие присутствие Советской Армии, членство в СНГ и посредническую роль России, а затем перешедшие к признанию роли Совета Европы и единогласно признавшие задачу вступления в Евросоюз как приоритетную.

«В результате, в первый день своей деятельности, вновь избранный Парламент единогласно одобрил Декларацию политического сотрудничества, намечающую необходимые цели по пути к вступлению в Евросоюз. Документ обеспечивает консенсус четырех фракций в вопросе совместного и неотменяемого продвижении стратегического курса на вступление в Евросоюз».²

Разделение власти

Важно делать различия между государствами с сильной президентской властью и государствами с парламентской системой, в которых президентская власть является большей частью символичной. Взаимодействие парламента и президента имеет решающее значение во всех тех случаях, когда даже президент с символической властью играет решающую роль в разрешении конфликта, потому что чрезвычайные полномочия предоставляются каждому главе государства. Однако это не является отличием, которое могло бы объяснить слабость или силу законодательных органов как превенторов конфликтов или посредников в разрешении конфликта в выбранной группе стран.

Важный аспект разнородности происходит из различной роли/ власти президента в ежедневной политике. Эмпирически доказано, что президенты имеют тенденцию препятствовать упрочению ответственных и жизнеспособных политических партий, что они способствуют продвижению президентского большинства в парламенте, который в целом задерживает развитие конкурентных

¹ Dr. Jovan Teokarevic, *Strengthening Parliaments to Better Manage Conflict and Post-conflict Situations: an Analysis of the Serbian Parliament and the Federal Yugoslav Parliament in the Kosovo Crisis*. Документ был составлен для ПРООН, который спонсировал проект, исследующий роль парламента в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

² Dr. Igor Botan, *Moldovan Parliament's Role in Conflict and Post-conflict Situations*. Документ был составлен для ПРООН, который спонсировал проект, исследующий роль парламента в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

партийных систем.³ Парламенты с заторможенной партийной конкуренцией имеют тенденцию недооценивать риск политического исключения.

Уровень Институционализации Партийной Системы

Часто первые государственные выборы устанавливают основные политические разграничения/ противостояния на последующие десятилетия. Однако это не стало обязательным для исследуемых стран: Грузия представляет собой симптоматический случай драматического изменения характеристик главных партии, в то время как Молдавия может быть рассмотрена как типичный пример неизменной, не смотря на развитие, партийной системы. Важно понять, как эти драматические изменения в избирательских предпочтениях и партийных союзов влияют на легитимность парламента в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

Ловушка Национального Суверенитета

Шесть исследованных случаев наглядно продемонстрировали, что в конфликтных и постконфликтных ситуациях парламент имел тенденцию попасть в ловушку, ведя деятельность, которая казалась привлекательной и легитимной на интуитивном уровне, но которая, в конечном счете, влекла к созданию потенциального конфликта.

Первой из этих ловушек является навязывание законодательством национального суверенитета. Парламенты во всех рассматриваемых шести исследованиях были полностью уязвимы этим навязыванием и вели деятельность в следующих направлениях:

- (i) Принятие конституции, которые внедряют оспариваемые национальные проекты: Грузия, Сербия, Молдова и в меньшей степени Македония;
- (ii) Принятие законопроектов, не учитывающих интересы национальных, этических и религиозных меньшинств: Грузия, Сербия, Македония и Молдова. Такие законодательные акты особенно касаются вопросов официального языка, государственных символов, вопросов региональной автономии и вопросов образования;
- (iii) Отрицание региональной автономии: исключая Молдову и Украину, во всех других случаях парламенты активно отвергали региональную автономию;
- (iv) Исключение представительства меньшинства посредством запрещения участвовать или специально разработанных избирательных законов; бойкот парламента меньшинством (например, Косово);

³ Mainwaring, S and Schugart, M.S. "Juan Linz, *Presidentialism and Democracy*" in *Comparative Politics*, 29:4 (July 1997), 449-71.

- (v) Отказ (парламентским меньшинством) от сотрудничества с международными организациями (например, Сербия);
- (vi) Уклонение от значимых внешних условностей (как НАТО, так и Евросоюза). Условности, как правило, целесообразны, когда они сопровождаются обеспечением важными преимуществами, предоставляемыми иностранными партнерами. Из всех шести стран возможно только Македония находится в ситуации, в которой условия, предложенные иностранными партнерами, связаны с перспективой вступления в Евросоюз. Тем не менее, даже там Охридское соглашение было принято очень неохотно;
- (vii) Создание и поощрение националистских СМИ и организаций гражданского общества: фактически во всех исследуемых странах был уровень политического контроля над общественными электронными СМИ (в частности, это было очевидно во время режима Милошевича) – парламенты содействовали осуществлению такого контроля.

Ловушка Мажоритаризма

Второй ловушкой, в которую парламенты, руководящие конфликтом, имеют возможность попасть, является ловушка мажоритаризма. Парламенты попадают в эту ловушку, когда большинство становится инструментом для подавления политической оппозиции. Следующие действия являются признаками агрессивного мажоритаризма:

- (i) Маргинализация и фрагментация политической оппозиции посредством контроля над СМИ, административное притеснение, уничтожение резервов оппозиции, административные пристрастия в пользу правительственных партий и их поддержка, даже откровенно криминальными методами такими, как насилие и взяточничество. К сожалению, все эти проблемы присутствуют в политической жизни исследуемых стран. Политические убийства и притеснение оппозиции были довольно распространены в Югославии Милошевича, и насилие против политических оппонентов также имели место в Украине, Македонии и Грузии. Административный харасмент против оппозиции был развит в Сербии, Украине, в меньшей степени в Македонии. Не вызывает сомнения и правительственный фаворитизм: оказание поддержки благоприятствует коммерческим предприятиям, близким политическому большинству и правительству. Эти процессы были усилены парламентом или, по меньшей мере, происходили благодаря молчаливой поддержке парламентских органов, которые имеют все полномочия, но уклонялись от своих контролирующих функций;
- (ii) Отсутствие независимой судебной власти – правительственный контроль над персоналом и бюджетной политикой судебной власти. Независимость

судебной власти являлась проблематичной во всех шести изучаемых странах. Роль парламента в обеспечении независимости судостройства является решающей - прежде всего, законодательной власти необходимо принять надлежащие законы и затем строго контролировать их выполнение, особенно в вопросах, касающихся осуществления кадровой и бюджетной политики судостройства;

- (iii) Подтасовка результатов выборов и манипуляция избирательными законами в пользу руководящих партий. Результатом значительного числа подобных вопиющих случаев стали недавние «революции» в Грузии и Украине. Выборные манипуляции также были часты в Сербии, и в меньшей степени - в Македонии. Пример Украины ясно показывает, что осуществить манипуляцию намного сложнее, когда парламент активно противостоит ей: там реакция парламента на обвинения, что Президент манипулировал выборами, была ключевым элементом в разрешении кризиса «оранжевой революции».

Ловушки Особой Ситуации и Чрезвычайного Положения

Третья ловушка состоит в соблазне рассчитывать исключительно на полномочия исполнительной власти в разрешении конфликтных ситуаций, таким образом, маргинализуя парламента полностью:

- (i) В исключительных обстоятельствах роль парламента снижена, и исполнительные власти выходят на передовую линию: это является главной посылкой попадания в третью ловушку, известной еще с того времени, как немецкий конституциональный теоретик Карл Шмитт обосновал ее еще в 1930 году. Этот довод является весьма распространенным в исследуемых шести случаях. Действительно, все конституции рассматриваемых стран составлены таким образом, чтобы сделать харизматического президента конечным гарантом конституционального порядка. Не удивительно, что в большинстве из этих стран рождение новой республики было внутренне связано с фигурой полновластного (и харизматического) президента: Милошевич в Югославии, Глигоров в Македонии и Шеварнадзе в Грузии. В Молдове и Украине президенты также настаивали на своей исключительной роли в создании независимого государства и его дальнейшем развитии (Например, Кучма и Воронин).
- (ii) Обоснованный Шмиттом суперпрезидентализм пронизывает конституциональные режимы Украины, Сербии и Грузии. «Оранжевая революция» сигнализировала начало процесса возрождения парламента власти относительно к президентской, но результаты этого процесса не являются

решающими. На основе данных шести стран стало возможным доказать, что суперпрезидентские модели правительств маргинализуют парламенты больше, чем любая другая форма правительства. Эмансипация законодательных органов при таком режиме является очень сложным процессом.

- (iii) Одной из причин, определяющих трудность эмансипации, является роль олигархов – бизнесменов, наделенных властью, которые строят свои финансовые империи в основном на основе правительственной поддержки и на своих связях с исполнительными властями. Политическая мощь олигархов трансформирует политические процессы в процесс корпоративного представительства, который в дальнейшем маргинализует парламент.
- (iv) Нехватка внутренней демократии в политических партиях является еще одной типичной проблемой для всех шести исследуемых стран, а также в целом для всей Восточной Европы. Это ведет к ослаблению доверия к механизму представительства, который, в свою очередь, дает негативный толчок доверию к законодательным органам.

Элементы Успеха

Стоит отметить, что ловушек, рассмотренных в предыдущих разделах, парламентам этих шести стран иногда удавалось избежать. Их случаи не являются явными случаями парламентского провала. Ниже мы приведем некоторые примеры позитивно сыгранных ролей законодательными органами в руководстве конфликтами.

- (i) Самоограничение в стремлении к национальному суверенитету: один из лучших примеров законодательного самоограничения в стремлении к национальному суверенитету является поддержка правительством Молдовы автономии Гагаузского региона. Также парламент Македонии был ключевым актором в руководстве процессом подготовки Охридского соглашения, несмотря на тот факт, что согласие не было достигнуто в самой ассамблее.
- (ii) Самоограничение политического большинства и становление жизнеспособной оппозиции: примеры самоограничения были более всего очевидны в Македонии в течение конфликта, и особенно после принятия Охридского соглашения. Сходные примеры могут быть найдены в Украине и Молдове. Существование и сила македонской оппозиции влиявшее на консервативное правительство Лупко Георгиевски содействовало относительно гладкому осуществлению Охридского соглашения: когда это правительство потеряло власть, социалистическая оппозиция взяла контроль и предотвратила государственный кризис. Парламенты эффектив-

ны, когда они продуцируют и обсуждают альтернативные стратегии политики – парламент Македонии был способен так поступить, что в большей степени продемонстрировало его позитивную роль в руководстве конфликтной ситуацией.

- (iii) Сделать парламентаризм рациональным? Тяжело говорить о стабильных процессах “рационализации” парламентаризма в любой из шести рассматриваемых стран. Тем не менее, элементы успеха в этом отношении также существуют. Македония продемонстрировала кое-какие моменты достаточно серьезных усилий, направленных на то, чтобы сделать законодательные органы эффективно уравновешенными по отношению к ветви исполнительной власти. Молдова также достигла результатов, в то время как другие четыре законодательных органа только пытаются конкурировать с властной и агрессивной исполнительной властью. Существование сильной парламентской оппозиции в Македонии является хорошим знаком. В Украине и Грузии оппозиция была также сильна, но ее сила не послужила в той степени для усиления парламента, как это было сделано для усиления экстрапарламентарной “революционной” деятельности. Этот отход парламента в сторону, несмотря на возможный кратковременный позитив, является сомнительным для долгосрочных правительственных перспектив.
- (iv) Парламентаризм как процесс обучения? Как упоминалось ранее, парламента играли позитивную роль как инструмент политического обучения. В этом аспекте опять выделяются Македония и Молдова. Особенно в Македонии парламента был исходной позицией в возникновении политических альтернатив.

Общая Оценка Роли Парламентов в Конфликтах

- (i) Предотвращение конфликта: парламента иногда принимают меры и выносят законы, которые порождают конфликты. В этом отношении роль парламента заключается в избегании конфликтов, в обходе ловушек, рассмотренных выше.

Конфликты, обсуждаемые в документах, по большей части, являются конфликтами местного характера (за исключением Украины) с ограниченной продолжительностью. Заслуживает внимания тот факт, что эти конфликты возникли на территориях, где социальный мир существовал более сорока лет. Другой особенностью является относительная слабость законодательных институтов по сравнению с исполнительной властью – во всех рассматриваемых странах, парламента был вторичным органом, во многих случаях формально одобряя ре-

шения однопартийным правительством в короткие рабочие сессии и непрофессиональными MPs.

Политический контекст, очерченный ранее, предполагает, что в исследованных посткоммунистических государствах, парламенты играли вторичную роль по сравнению с исполнительной властью в течение интенсивных конфликтов. Тем не менее, существуют две достойные внимания ситуации, первая из которых представляет активную превентивную роль украинского парламента и описана ниже.

В течение президентских выборов 2004 года, парламент был полем боя, на котором про-правительственное большинство и оппозиция de-facto подвергали кандидатов друг друга сомнению. В условиях информационной блокады парламент был единственным значительным форумом, дающим возможность оппозиционным силам высказать свои взгляды. Когда открылась VI сессия парламента 7 сентября 2004 года, спикер Владимир Литвин объявил, что парламентам должен продемонстрировать абсолютную ответственность для того, чтобы предельно накаленная сегодняшняя ситуация в Украине не превратилась в еще один потерянный шанс для страны. Он подчеркнул, что усиливающееся общественное разъединение ставит под сомнение национальную безопасность, и призвал принять меры к поддержке стабильности в переходный период, предотвратить вакуум государственной власти и придерживаться демократических норм во время выборов. Он также инициировал ведущую роль парламента в осуществлении контроля над соблюдением выборных законов специально основанной парламентарской комиссией, одобренной 239 голосами. Голосование специально созданной для этого случая комиссии продемонстрировало провал пропрезидентского и проправительственного большинства, после того как координатор большинства Степан Гаврош объявил от имени большинства бойкот существующей комиссии. Кризис парламентарского большинства в 2004 году отразил большие изменения в составе фракций и групп. В течение четырех месяцев фракции, которые поддерживали кандидата президентского парламента, потеряли значительное число членов, большинство из которых перешло во фракцию спикера Литвина.

Следующий второй раунд президентских выборов в Украине, 21 ноября 2004 года, был признан мошенническим большинством отечественных и международных наблюдателей. Массовые протесты против манипуляция голосами начались в Киеве и в большинстве других больших городов Украины. События, известные как «оранжевая революция», включали в себя участие сотен тысяч людей – сторонников двух кандидатов в президенты, премьер-министра Виктора Януковича и его соперника, лидера объединенных оппозиционных сил, Виктора Ющенко. На пике конфликта парламента Украины, Верховная Рада, остался единственно законным органом власти и сыграл решающую роль в предупреждении вспышки насилия в развитии конфликта и уменьшение конфронтации.⁴

Исключительная роль, сыгранная украинским парламентом, явилась итогом четырнадцатилетней парламентарской практики, первые пять лет которой характеризовались доминированием парламента над слабым президентским институтом, а последние пять лет явились результатом эффективного предотвращения

⁴ Inna Pidlucka, *The Role of Parliament in the "Orange Revolution" of November-December 2004 in the Ukraine*. Документ был составлен для ПРООН, который спонсировал проект, исследующий роль парламентаров в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

антиконституционных попыток президента усилить собственную власть и установить доминирование пропрезидентской партии в парламенте.

Вторым исключением явился пример парламента бывшей Югославии, который открыто пренебрегал опасностями обострения косовского конфликта, поскольку значительное большинство парламентских партий, действовали как «зачинщики шовинизма, этнических конфликтов и войн».⁵ По сути, парламент осознанно исключил этнических албанцев из политики и недвусмысленно и последовательно следовал политике нарушения политических прав местных меньшинств, таким образом, провоцируя и далее усиливая косовский конфликт.

Интернационализация конфликта продолжалась с того момента, как автономный статус Косово был отменен Ассамблеей Сербии в 1989 году.

Выборы как в Ассамблею Сербии (состоявшиеся в августе 1996 года), так и в FRY Ассамблею (прошедшие в ноябре 1997 года) привели к власти коалицию партий, которые были основными подстрекателями шовинизма, этнических конфликтов и войн в Сербии: социалистическая партия Милошевича, партия его жены «Объединенные Левые» и Сербская Радикальная партия Воислава Шешеля. По сути, Милошевич продолжил руководить, только партнерами, которые были частично новыми, но в это время - не так как раньше - его партнеры были активны и способны оказывать намного больше влияния внутри коалиции...

Вся правящая коалиция, с полной уверенностью явно давала понять, что не допустит ни албанский мятеж, ни расширение прав албанцев в Косово. Имея потери в предыдущих войнах в Словении, Хорватии и Боснии, сербский режим был не готов еще допустить новые потери на территории, и полностью контролировал ее с помощью максимально больших и мощных сил армии.⁶

Роль парламентов в других случаях озвучена намного меньше, как например, в Грузии, где преступная халатность (недооценивание опасности локальных расколов или открыто провозглашенного национализма) должна быть объяснена на довольно ранних стадиях политического либерализационного процесса, когда законодательная власть только выделилась из авторитарных институтов.

Ряд событий, которые, в конечном счете, привели к возникновению конфликта в Южной Осетии иногда называют «войной законов». Он включал три уровня власти: центральное правительство СССР, союзная Республика Грузия и власти автономных регионов в Грузинской Республике. Это началось в ноябре 1988 года, когда был представлен закон, известный как «О Государственной программе развития грузинского языка». Этот закон вызвал серьезные осложнения в отношениях Южной Осетии и Абхазии. В 1989 году Верховный Совет Грузии, номинально выбранный орган в лучших советских традициях, выдвинул языковую программу, которая выглядела как дискриминация всех меньшинства. Это увеличило чувство опасности и усилило этническую консолидацию среди южных осетинцев. Весной 1989 года Адамон Ныхас, Южно-Осетинский Народный фронт, обратился к абхазцам с открытым письмом, поддерживающим их стремление отделиться. В сентябре 1989 года, власти Южной Осетии выступили с инициативой придания равного статуса грузинскому, русскому и осетинскому языкам в автономном округе, но очень скоро местный Со-

⁵ Teokarevic, op.cit.

⁶ Там же.

вет принял решение сделать осетинский главным региональным языком. В течение этого месяца Адамон Ныхас обратился в Москву, прося объединения с Северной Осетией. В ноябре Совет Южно-Осетинского автономного округа выдвинул просьбу изменить статус автономии региона на статус автономной республики Южной Осетии. Грузия ответила заявлением о своем праве налагать вето на законы союзного уровня и отделиться от Союза. Это привело к эскалации напряженности и период между ноябрем 1989 года и январем 1990 – по существу, первая ступень интенсивного конфликта - был отмечен внутриэтническими конфликтами.

В апреле 1990 года в Верховном Совете СССР был принят закон, который большей частью усилил позиции автономных регионов в противовес центральным правительствам Союза Республик. Шаг, который был предпринят Верховным Советом Грузии в ответ, дал последующий толчок южноосетинским требованиям отделения. В августе 1990 года, грузинский Верховный Совет принял закон, запретивший региональным партиям (например, Адамон Ныхас, так же, как и Абхазскому Народному фронту) участие в наступающих октябрьских выборах в Верховный Совет Грузии. Звиад Гамсахурдия имел успех в продвижении этого закона блокированием главной железнодорожной линии. Это действие могло бы быть интерпретировано южными осетинами как нарушение их гражданских прав и их изоляция. В сентябре южноосетинский Верховный Совет односторонне повысил статус автономного округа, назвав его независимой советской демократической республикой. Верховный Совет Грузии, который был избран в октябре, отреагировал мгновенно. Он отменил как результаты выборов нового законодательного округа Южной Осетии, так и статус Южноосетинского Автономного округа как сепаративной единицы внутри Республики Грузии 11 декабря 1990 года. Верховный Совет был единодушен в этом решении. Это привело к возобновлению интенсивных внутриэтнических конфликтов между грузинами и осетинами. Таким образом, хотя процессы, которые потенциально предполагали вспышку конфликта и в Южной Осетии, начались гораздо раньше, первый законодательный орган, избранный в Грузии способствовал возрастанию напряжения, которое в итоге привело к войне.⁷

Различие между парламентом бывшей Республики Югославия и первым законодательным органом Грузии заключалось до недавнего прошлого в том, что агрессивная националистская стратегия не могла долго существовать. Это даже не подтвердилось ни единым парламентским наказом с того времени, как Гамсахурдия имел только ограниченные ресурсы, – не было ни действенных правительственных институтов, ни институционализированных партийных структур.

- (ii) Конфликтные резолюции: парламенты имеют очень ограниченные ресурсы для разрешения конфликтов, превратившиеся в интенсивные, главным образом, сепаратистские конфликты, в которые интересы других стран были также вовлечены. Во время интенсивного конфликта исполнительные власти предпринимают действенные меры, не смотря на то, что парламент является решающим органом в осуществлении контроля *post facto* над законностью действий исполнительной власти, в принятии законов амнистии и т.д. (См. ниже).

⁷ Maia Nikolaishvili, *Role of Georgian Parliament in Conflict and Post-conflict Situations*. Документ был составлен для ПРООН, который спонсировал проект, исследующий роль парламентов в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

- (iii) Переговоры и урегулирование: парламенты не подготовлены достаточно хорошо для урегулирования конфликтов в ходе переговоров, но они являются необходимыми для подтверждения их статуса и конечного узаконивания: Охридское соглашение является примером в этом отношении.

Непосредственная роль, сыгранная парламентами в изучаемых случаях в течение мирных переговоров и урегулирования конфликтов, является скорее незначительной. Парламент Македонии является единственным законодательным органом, который сыграл роль проведением (без обговаривания) конституционных поправок, согласованных с конфликтующими партиями.

Основное соглашение, подписанное в Охриде 13 августа 2001 года, провозгласило официальное прекращение конфронтации между силами безопасности Македонии и этническими албанскими экстремистами Национальной Освободительной Армии (NLA) в конфликте, который был начат в марте того же года. На первой стадии конфликта парламент Македонии был едва в него вовлечен, его действия активизировались, главным образом, в постконфликтных процессах реализации Соглашения. Как пред-, так и постконфликтные периоды были политически напряжены. Как только албанские экстремисты были разоружены, старый конституционный порядок в республике претерпел радикальные изменения. Определенные политические структуры использовали всевозможные помех в осуществлении мирных процессов, и жесткая политическая баталия велась в те напряженные месяцы.

Тем не менее, 16 ноября 2001 года, спустя два месяца после расформирования Национальной освободительной армии, парламент Македонии принял поправки к конституции. Это означало окончание важной главы македонской истории, в которой парламент Македонии играл только случайную роль и редко выполнял существенную политическую роль.⁸

Несмотря на недооценивание македонского парламента в этом документе, его роль в легитимизации конституционных и законных поправок, предусмотренных в Охридском соглашении, является исключительно важной. Она может быть даже рассмотрена как жизненно важная для урегулирования конфликта. Дебаты «за» и «против» *законодательных инициатив референдума*, отказ от предложений ограничить конституционные поправки и решение избегать символических изменений в водной части конституции – все эти действия сделали конституцию приемлемой для общественности.

Несмотря на то, что фракции парламентских партий были главными участниками дебатов по вопросам конституционных добавок, процесс был открыт организациям гражданского общества, включая церковь Македонии. Результаты дебатов было также подвержены сильному влиянию и *de facto* санкционированы внешними/ международными агентствами.

⁸ Saso Ordanoski, *Case Study: Macedonian Parliament*. Документ был составлен для ПРООН, который спонсировал проект, исследующий роль парламентов в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

Парламентская роль в процессе внесения конституционных добавок в законы о местном управлении и амнистии является также важной. Парламент Македонии одобрил «пакет правовых реформ, требуемых Охридским соглашением. Он включал законы о выборах, государственно-административное законодательство, регулирующее использование языков меньшинств и закон, гарантирующий представительство меньшинств в институтах государства. Компромисс и соглашение были достигнуты тяжело одержанной победой против этнической поляризации и конфронтации».

- (iv) Постконфликтное восстановление: здесь парламенты должны играть ключевую роль. Им необходимо избегать ловушек национализма, мажоритаризма и зависимости от исполнительной власти, и они должны стать рациональными законодательными органами.

В Молдове и Грузии участие парламентов в переговорах и деэскалации конфликта было даже более ограничено, чем в случае Македонии. В обеих странах, посткоммунистические правительства утратили контроль над отделившимися территориями. Следовательно, парламенты могли повлиять только на постконфликтную ситуацию и при том очень ограниченно, большей частью, одобряя многосторонние и двусторонние переговоры.

С тех пор как соглашения о прекращении огня были подписаны между Абхазией и Южной Осетией, роль грузинского парламента в вопросах разрешения конфликтов значительно снизилась. Оба примера могут быть объяснены тенденцией к доминированию исполнительной ветви власти над законодательной властью (только с кратковременными исключениями в 1992-1995 годах и между 2002 и 2003 годами), когда решения были приняты «правлящей командой», объединяющей президента, правительство и парламентское большинство.

Другая причина, почему парламент сделал немного для прекращения насилия и последующего содействия процессу переговоров, является тот факт, что абхазские и южноосетинские сепаратистские партии не были представлены в грузинском парламенте (каждая имела свой собственный законодательный орган, вокруг которого концентрировались события) и, поэтому не могли использовать парламент как форму взаимного диалога.

Статус конфликтов в Грузии – их часто называют «замороженными» - также значительно способствует недостаточной вовлеченности парламента в ситуацию, следующую за принятием соглашений о прекращении огня. По существу, это означает, что Грузия не имеет полномочий на территориях конфликта, оба региона являются *de facto* независимыми и имеют свое собственное руководство, они не признаны международным сообществом как независимые государства, но также там не существует и масштабного насилия или активной военной конфронтации. Это подразумевает, что развивающиеся процессы переговоров являются прерогативой исполнительной власти в Грузии.⁹

Молдавии более свойственно говорить о конструктивной роли, сыгранной парламентом в течение процесса мирного строительства, где главным вкладом пар-

⁹ Maia Nikolaishvili, указ. документ

ламенты было принятие новой конституции и законов, которые гарантировали права меньшинств и региональную автономию.

Парламент Молдавии хотел продемонстрировать, что защита прав человека и прав меньшинств является приоритетом его деятельности, и получить заранее симпатию и поддержку международного сообщества в разрешении сепаратистских конфликтов.

В это же время, статья 111 Конституции оговаривает, что «Населенным пунктам лево-бережья Днестра, а также некоторым населенным пунктам юга Республики Молдова могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическими законами». Новая Конституция была поддержана более 80% парламентского большинства, вновь избранного парламента 1994 года. Продемократические и прозападные христианские демократы и либералы из Блока крестьянства и интеллигенции воздержались от поддержки новой Конституции, так как их не устроило положение статьи 13, где оговаривалось, что государственным языком республики будет молдавский, а не румынский, как они настаивали.

Наиболее значимым успехом парламента в разрешении сепаратистского конфликта было принятие 23 декабря 1994 года Закона о специальном юридическом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), который в принципе разрешил гагаузский сепаратистский конфликт. Закон установил политическую систему «автономно-территориального образования» внутри республики Молдавия. Проект закона был детально разработан парламентским большинством при поддержке Социалистического движения с согласия правительства и президента. Оппозиция была против законопроекта, так как он давал право гагаузам выйти из состава Молдовы в случае потери ею независимости.

В соответствии с этим законом, в Гагаузии юридические, законодательные и исполнительные ветви осуществляют власть внутри структуры Молдовы. Народная Ассамблея, или парламент (Халк Топлушу) Гагаузии, является однопалатным органом из 35 депутатов, избранных на срок не более чем четыре года. Закон предоставляет Ассамблее власть отменять декреты и постановления исполнительного комитета, если декреты или постановления будут противоречить своду законов или другим существующим законам. Глава (Башкан) является официальным высшим должностным лицом Гагаузии. Все общественно-административные власти Гагаузии являются подчиненными Башкану. Башкан изначально является членом правительства Республики Молдовы.

Не вызывает сомнения, что успех парламента в разрешении гагаузского сепаратистского конфликта был обязан тому факту, что он имел внутренний характер, без вмешательства иностранных государств и армии, как в трансднестровском случае. Однако Молдавский парламент продолжил совершенствовать условия осуществления прав человека. В своем решении № 1447- XIII от 28 января 1998 года, парламент принял программу по совершенствованию законодательной власти в Республике Молдова по обеспечению Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это решение обязывало правительство предоставлять на рассмотрение парламента предложения по изменению законодательных актов, которые обеспечивают непосредственно и косвенно основные человеческие права и свободы. В это же время парламентский Комитет по правам человека рассматривает все проекты законов, предназначенные для обсуждения, принятия или отклонения парламентом в плане их соответствия стандартам прав человека. Закон № 1349 – XIII «О парламентских адвокатах» от 17 октября 1997 года установил независимый орган, состоящий из трех назначенных парламентом парламентских адвокатов (омбудсменов), совместно с персоналом Молдавского центра по правам человека, юридически законную организацию с собственным бюджетом.¹⁰

¹⁰ Igor Botan, указ. документ.

Что гарантирует эффективность процесса, так это смена партийного большинства, каждое новое большинство пытается применять альтернативные стратегии, а так же и изменять баланс власти, гарантируя, таким образом, что ни исполнительная власть (президент), ни законодательная власть не будут доминировать в политической перспективе.

Случай Молдовы обоснованно иллюстрирует упорядоченную природу процесса мирного строительства. Развитие принятых партийных стратегий и институциональных решений, так же как и развитие сотрудничества с международными институтами, было достигнуто, несмотря на медлительную и ограниченную демократизацию политической системы.

Также необходимо обсудить роль грузинского парламента в мирном строительстве.

- (v) Роль парламента в периоды временного правления: здесь опять парламента могут потенциально играть очень важную роль. К сожалению, исследуемые нами случаи это положение не подтверждают.

Деятельность в области мирного строительства парламента Косово не только ограничена, но даже довольно безрезультатна. В отчете подтверждено, что исполнительная власть международно признана и является эффективной политической ветвью власти, в то время как законодательная власть ощущает недостаток в следовании законности и является, как правило, дополняемой исполнительной властью или международным администрированием, обеспечивающим порядок.

Связь между парламентарским кризисом и увеличением напряжения в целом определенно существует. Было два случая, когда Коссовская Ассамблея настаивала на том, чтобы позиции принимались во внимание - это были вопросы, которые затрагивали интересы большинства косовцев и международного сообщества:

1. Спорный вопрос об участии Косова, разрешаемый в переговорах с Белградом в октябре 2003 года: первые переговоры на высоком уровне между сербскими и косовскими албанскими официальными лицами. Тем не менее, премьер-министр Косова, Баджрам Реджепи, настаивал на своем решении не принимать участие в переговорах, намеченные Европейским Союзом. Аргумент премьер-министра, обосновывающий его отказ участвовать в переговорах, был следующим: правительство не получило санкций от Ассамблеи Косова. Международное сообщество пыталось избежать обсуждения вопроса в парламенте с того момента, как они не были уверены в исходе обсуждения.
2. Вопрос осуществления модели децентрализованной политики, который призван реализовать различные модели децентрализации в пяти пробных муниципалитетах. Выбор муниципалитетов и в целом децентрализация дебатов были политизированы. Ассамблея оказывала давление на ветвь исполнительной власти для того, чтобы та не предпринимала никаких действий без согласия ассамблеи. Международное сообщество не поощряло никакие дебаты, которые мог-

ли бы изменить уже принятые планы децентрализации. Эта проблема привела к поляризации оппозиции и даже к расколу внутри самой правительственной коалиции.¹¹

Следовательно, более значимо обсудить действия парламента Косово в контексте взаимодействия международных миротворческих сил и временного правительства. В соответствии с докладом, анализирующим ситуацию в Косово, это взаимодействие находится также на стадии поиска эффективной институционализации.

Как замечено ранее, UNMIK очень часто пыталось оказывать давление на решения, затрагивающие проблемы Косова, через отдельных представителей, которых UNMIK определило в качестве союзников внутри ведомств, за счет второстепенности роли институтов, особенно Ассамблеи. Это много раз создавало ненужный внутренний конфликт между UN и местными институтами. Проблемам международных сообществ всегда придается значение срочности, так что складывается впечатление, будто международные сообщества не имеют времени на процесс созидания на собственной территории. Много раз международные сообщества препятствовали дебатам из опасения, что результат этих дебатов может их не устроить. Этот страх и недоверие среди косовских институтов не был продуктивным и имел результатом последствия, которые не были устойчивы.¹²

Главные Выводы и Рекомендации

- (i) Идеи парламентского суверенитета как выражение национального суверенитета являются опасными. Парламенты должны быть рассмотрены как конституционально подвластные органы, работающие внутри системы прав, признанной внутри страны и на международном уровне.
- (ii) Существование жизнеспособной оппозиции является ключом к созданию парламента как гаранта политического плюрализма: оппозиция должна иметь достаточное финансирование, международные контакты, представление в СМИ и т.д.
- (iii) Сверхпрезидентализм опасен. Он ведет к маргинализации политической оппозиции и, в конечном счете, ограничивает плюрализм и препятствует представительству, что является шагом к интенсивному конфликту.
- (iv) Международные участники должны пробовать, там где возможно, ставить свои условия в замен участия в престижных объединениях или стараться получить другие преимущества.
- (v) Не существует парламентаризма без политических партий. Намного больше должно быть оказано внимания внутренней организации полити-

¹¹ Argjentina Grazhdani, *The Role of the Kosovo Parliament in the Conflict and the Post-conflict Situations*. Документ был составлен для ПРООН, который спонсировал проект, исследующий роль парламентов в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

¹² Там же.

ческих партий, их финансированию, уровням их внутренней демократии, оказываемого им публичного доверия, конфиденциальности. Парламентский процесс выходит за пределы законодательной власти, также покрывает области такие, как коалиционные переговоры и коалиционное строительство, а также политическое обучение всех партийных членов и приверженцев. Для совершенствования текущей практики необходимы постоянные усилия.

- (vi) До сих пор политическое образование было возложено или на правительственный, или на неправительственный сектор. Следовательно, немецкий опыт, где политические партии (благодаря их фондам) были в настоящий момент включены в политическое обучение, является ценным для исследования. Этот подход усиливает влияние парламентов в сравнении с исполнительной властью в области политического обучения.

Вставка 6: Сотрудничество ПРООН и ЦЛС в целях усиления роли парламентов в ситуации конфликтов и пост-конфликтного восстановления

В 2005 году ПРООН и Центр Либеральных Стратегий (ЦЛС) сотрудничали в реализации проекта, направленного на усиление роли парламентов в ситуации конфликтов и пост-конфликтном восстановлении. Проект объединил членов парламентов, специалистов в этой области, доноров и другие заинтересованные стороны с тем, чтобы выработать рекомендации относительно того, как роль парламентов в ситуациях конфликтов и пост-конфликтном восстановлении может быть наиболее эффективно поддержана международным сообществом. ЦЛС провел анализ шести конфликтных ситуаций в странах Восточной Европы и СНГ.

Основанный в 1994 году, ЦЛС является неправительственным аналитическим центром нового поколения. Отвечая на многочисленные вызовы процесса реформ в Восточной Европе, ЦЛС содействует переменам, осуществляя исследования и участвуя в выработке политики.

Centre for Liberal Strategies; 1000 Sofia, Bulgaria, 135 Rakovski Str., Second floor.
Тел.: (+359 2) 981 8926, 986 1433; Факс: (+359 2) 981 8925
Сайт: <http://www.cls-sofia.org>

Рекомендации по Улучшению Демократического Контроля и Управления Сектором Безопасности

*Программа развития Организации Объединенных Наций/
Женевский центр демократического контроля вооруженных сил*

Введение

Данные рекомендации, в первую очередь, предназначены для совершенствования работы парламентариев, представителей гражданских организаций в рамках развития всего международного сообщества. Целью разработки данных рекомендаций является оказание содействия государствам, которые пытаются установить эффективный демократический контроль и организовать управление сектором безопасности.

Рекомендации разработаны на основе анализа имеющегося позитивного опыта в сфере реформирования сектора безопасности и его управления. Более того, они доказывают тот факт, что нормальное управление в государстве и в проводимой им политике возможно лишь в том случае, если решены проблемы осуществления контроля над сектором безопасности в данном государстве. Осознание

необходимости того, что сектор безопасности должен руководствоваться в своей работе принципами открытости и ответственности, а также поиск механизмов, обеспечивающих функционирование данных принципов на практике, остаются нерешенными проблемами в государствах, переходящих от авторитарных режимов к демократическому устройству.

С целью обеспечения парламентского контроля и управления сектором безопасности в контексте демократического государственного устройства, а также с целью усиления эффективности работы сектора безопасности, мы предлагаем конкретные меры, которые необходимо предпринять для того, чтобы лица, задействованные в осуществлении демократического контроля над сектором безопасности, могли осознать свою роль и возможности для участия в данном процессе.

Рекомендации для парламентариев

Создайте Необходимую Законодательную Базу

1 Разработайте свод законов, которые обеспечат необходимые условия для осуществления гражданского демократического контроля над деятельностью сектора безопасности, в котором будут учтены нормы международного права.

Принципы демократического контроля и управления сектором без-

опасности должны быть закреплены в ключевых конституциональных актах государства. Принцип верховенства гражданского общества над сектором безопасности, независимого наблюдения за его деятельностью со стороны демократически избранных парламентариев должен быть отражен не только в законодательных актах того или иного государства, но и в сознании его граждан. Лишь после этого данные принципы могут быть применены на

практике. Одним из способов достижения данной цели является принятие закона об осуществлении гражданского контроля над деятельностью сектора безопасности (см. приложение 7).

Другим способом является внесение положений, гарантирующих осуществление гражданского контроля, во все законодательные документы, которые регламентируют деятельность сектора безопасности, например, в закон о по-

лиции, о защите государственной тайны, о деятельности служб внутренней безопасности, о разведывательной службе, о чрезвычайном положении, о национальной обороне, о финансовой отчетности спецслужб, о прохождении военной (и альтернативной) службы, об отказе от прохождения военной службы, о материальном обеспечении оборонного ведомства, а также в закон о свободе информации.

Вставка № 7 - Типовой закон о гражданском контроле над сектором безопасности

Разработан в Женевском центре демократического контроля над вооруженными силами (ЦДКДВС) совместно с парламентской ассамблеей СНГ, Типовой закон о гражданском контроле над сектором безопасности был создан для помощи странам бывшего СССР в создании законодательства, содержащего концепцию демократического гражданского контроля над сектором безопасности в этих странах с учетом требований Кодекса поведения ОБСЕ. Типовой закон можно увидеть на следующих сайтах:

http://www.dcaf.ch/docs/bm_fluri_nitkin_cis_model.pdf (на английском языке)

http://www.dcaf.ch/docs/bm_fluri_nitkin_cis_model_ru.pdf (на русском языке)

2 Разработайте законодательную базу для каждого отдельного института сектора безопасности и правоохранительного органа на основе международного права.

Поскольку данные институты обладают различным объемом полномочий, необходимо, чтобы законодательство подходило дифференцированно к оборонным и разведывательным ведомствам, с одной стороны, и к правоохранительным органам, таким как, например, полиция или пограничные войска, с другой стороны.

3 Разработайте законы, которые бы обеспечивали демократи-

ческие институты необходимыми инструментами осуществления наблюдения за деятельностью сектора безопасности.

Парламентарии должны постоянно принимать законы, которые содействуют осуществлению гражданского контроля над работой сектора безопасности. Члены парламента, как минимум, должны быть наделены правом проведения расследований и парламентских слушаний, правом утверждать военный бюджет, принимать решения, касающиеся материального обеспечения военных ведомств, ратифицировать международные соглаше-

ния в данной сфере, и осуществлять все это на основе открытости.

Кроме того, законодательство должно обеспечивать взаимодействие между представителями демократических институтов и органов сектора безопасности на основе актов, определяющих права и обязанности всех заинтересованных сторон, а также на основе законов, гарантирующих, что ни один из представителей органов сектора безопасности не будет обладать случайным или специально созданным иммунитетом.

Парламентарии должны обеспечить институты по защите прав человека правом осуществлять наблюдение за действиями органов безопасности, проводить расследования и на их основе представлять соответствующие доклады. Они должны гарантировать возможность проведения судебных расследований в отношении представителей органов безопасности; органы прокуратуры и следствия, занимающиеся расследованием преступлений и обвинений в совершении преступных деяний со стороны представителей сектора безопасности, должны иметь доступ к необходимым документам, иметь возможность допрашивать сотрудников органов безопасности и проникать в их помещения. Парламентарии также должны обеспечить адекватное финансирование институтов, осуществляющих наблюдение, не только для осуществления их повседневной работы, но и на случай экстренных ситуаций.

Представители гражданского общества и средств массовой информации

должны постоянно обмениваться информацией с целью достижения максимальной эффективности в процессе осуществления демократического контроля над деятельностью сектора безопасности.

4 **Закрепите гарантирование прав человека в законах, имеющих отношение к деятельности сектора безопасности.**

Поскольку органы сектора безопасности могут нарушать права человека как внутри собственной системы, так и за ее рамками, жизненно важно разработать законы о правах человека и гражданских правах, которые бы определяли инструменты защиты данных прав (например, создание института уполномоченного по правам человека или принятие закона о доступе к информации). Важно также, чтобы законы, определяющие работу органов сектора безопасности, учитывали данные принципы.

5 **Разработайте стратегические документы, определяющие роль, цели и задачи и средства их достижения, имеющиеся в распоряжении каждого органа сектора безопасности.**

С целью разработки комплексного подхода к проблемам осуществления наблюдения за деятельностью сектора безопасности, необходимо определить основополагающие принципы организации работы сектора безопасности, роли и задач, поставленных перед каждым органом сектора в отдельности. Очень важно, чтобы государство разрабатывало стратегические документы, такие как доктрина национальной безопасности,

план мер по выходу из кризисных ситуаций, военная доктрина и план оборонительных действий, равно как и кодексы поведения военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, которые бы регламентировали объемы их полномочий и финансирования. Данные документы должны быть разработаны на основе широкого понимания термина безопасность, которое выходит далеко за пределы безопасности одного государства и сочетает в себе вопросы прав человека и гражданских прав, а также наличие механизмов защиты данных прав.

6 Добивайтесь демократического, ответственного и эффективного контроля над деятельностью сектора безопасности со стороны исполнительной власти, а также внутреннего контроля со стороны органов сектора безопасности (армии, полиции, пограничных войск и разведывательных служб).

Парламентский контроль может оказаться успешным лишь в том случае, если исполнительная власть берет на себя ответственность за деятельность вооруженных сил и если армейские и правоохранительные органы являются профессиональными и дисциплинированными. Таким образом, помимо наличия неформального контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества и средств массовой информации, существует еще три взаимозависимых уровня контроля: внутренний контроль со стороны самих органов сектора безопасности, парламентский контроль и контроль со стороны исполнительной власти.

7 Убедитесь, что органы безопасности действительно занимаются вопросами безопасности граждан своей страны, и что налоги и другие источники их финансирования направлены на осуществления их деятельности в интересах общества с соблюдением гражданских прав населения.

С точки зрения законодательства органы безопасности должны:

- осуществлять свою деятельность на основе законов;
- быть честными и открытыми в своей работе;
- быть набраны из числа профессионалов на основе принципа прозрачности;
- не разглашать свои источники информации;
- нести ответственность перед независимыми судебными органами и уполномоченными по правам человека.

Создайте Механизмы Осуществления Контроля Внутри Парламента

8 Создайте специальные комитеты, которые будут заниматься вопросами работы отдельных органов сектора безопасности.

Поскольку каждый орган сектора безопасности имеет свой объем полномочий, то комитеты по обороне (вооруженные силы), разведке (внутренняя и внешняя разведывательные службы) и по деятельности пра-

воохранительных органов (полиция и пограничные войска) занимаются решением различных задач. Парламентарии должны ответственно подходить к организации работы данных комитетов, определяя повестку дня их работы, заслушивая отчеты о проделанной работе на пленарных заседаниях и публичных слушаниях, а также внимательно подходить к вопросу утверждения председателей и членов данных комитетов.

9 Создайте специальный комитет по расследованию чрезвычайных ситуаций.

Специальные комитеты по расследованию чрезвычайных ситуаций зачастую могут дать возможность оппозиции привлечь правительство к ответу за проведение своих действий. Право оппозиции проводить специальные расследования является основополагающим средством предотвращения использования незаконных действий со стороны органов сектора безопасности.

10 Создайте адекватные условия для работы комитетов по обороне, деятельности разведывательных служб и правоохранительных органов на основе принципов прозрачности и ответственности.

В данном случае адекватные условия означают:

- Право назначать председателей и членов комитетов, а также определять частотность проведения заседаний комитетов и повестку их работы, включая их финансирование;

- Право анализировать и докладывать о правомочности любых действий со стороны Министерства обороны и Министерства внутренних дел, включая вопросы долгосрочного планирования, реорганизации и предложений по материальному обеспечению ведомств;
- Право проводить расследования и публичные слушания по любым вопросам;
- Право рассматривать обращения и жалобы граждан и сотрудников органов сектора безопасности;
- Право анализировать проекты законов и подписанных международных соглашений;
- Право рассматривать бюджет, проводить аудиторские проверки финансовой деятельности органов сектора безопасности и принимать решения по эффективному и рациональному финансированию;
- Право иметь доступ к секретной информации;
- Полномочия вызывать должностных лиц на заседания комитетов и заслушивать их под присягой.

11 Обеспечьте сбалансированное представительство оппозиции, женщин и меньшинства в данных комитетах с тем, чтобы в них были представлены интересы всех слоев общества.

Комитеты с нарушенным балансом представительства не будут обладать достаточной долей доверия к их работе, что непосредственно скажется на

эффективности их работы. Оппозиция, как правило, стремится разоблачить промахи и ошибки государственных органов, в то время как парламентское большинство в этом не заинтересовано. Таким образом, участие в работе данных комитетов оппозиционных парламентариев приводит к более тщательному контролю над деятельностью сектора безопасности.

В большинстве стран женщины-парламентарии практически не участвуют в работе структур управления сектором безопасности. Очень важно привлекать их к работе в данных комитетах, поскольку они могут анализировать проблемы в секторе безопасности с других, часто неожиданных и неясных позиций. Конечно же, участие женщин в работе данных комитетов не может являться гарантией того, что гендерные вопросы безопасности станут основными в парламентских обсуждениях. Однако и неучастие женщин в работе таких комитетов не является основанием для того, чтобы игнорировать их интересы безопасности. Таким образом, участие женщин-парламентариев в работе профильных комитетов по обороне и безопасности является важным инструментом привлечения внимания общественности к интересам женщин в сфере безопасности. Сбалансированное представительство женщин и мужчин в комитетах по обороне и безопасности является само по себе важной целью.

12 Определите порядок работы каждого комитета.

Порядок работы комитетов должен давать возможность общественности

принимать участие в обсуждении вопросов, связанных с деятельностью сектора безопасности. Помимо этого, должны быть разработаны процедуры сохранения конфиденциальности рассмотрения отдельных вопросов в четко регламентированных ситуациях с наличием доступа парламентариев к соответствующей информации.

13 Проводите регулярные слушания на заседаниях комитетов по вопросам осуществления наблюдения за деятельностью сектора безопасности.

Проводя регулярные слушания по вопросам деятельности сектора безопасности и постоянно взаимодействуя с другими комитетами, каждый профильный комитет будет подробно осведомлен о ключевых проблемах и путях их решения в дальнейшем и, таким образом, может усилить свою роль в качестве основного инструмента осуществления демократического контроля.

14 Готовьте и используйте в работе парламентских комитетов постоянных сотрудников и помощников из числа гражданского населения и консультируйте их по вопросам осуществления контроля над сектором безопасности.

Парламентарии, как правило, занимаются изучением очень широкого круга различных вопросов, поэтому привлечение к работе гражданского населения, профессионально обученных экспертов будет способствовать принятию взвешенных решений в области осуществления контроля над деятель-

ностью сектора безопасности, включая сложные и спорные вопросы.

15 Принимайте активное участие в разработке политического курса государства и его пересмотре.

Разработка политического курса в области организации деятельности сектора безопасности является наиболее слабым звеном в системе выработки политического курса развития в целом. Парламентарии могут решить данную проблему путем принятия участия в разработке стратегии деятельности сектора безопасности с самого начала и систематического анализа и пересмотра этой стратегии в дальнейшем. Такой подход позволит им предвосхищать возможные события, а не реагировать на них постфактум.

16 В вопросах разработки политики проводите публичные слушания по проблемам финансирования сектора безопасности, его законодательной базы, прав человека, организации работы правоохранительных органов и военным ведомств.

Участие экспертов из числа общественных и неправительственных организаций в обсуждении вопросов организации деятельности сектора безопасности и проектов законов на открытых слушаниях способствует увеличению легитимности и эффективности работы сектора безопасности за счет придания ему элементов открытости и ответственности. Как и в случае с сотрудниками и помощниками, работающими в парламентских комитетах, привлечение к работе независимых экспертов в области организации

деятельности сектора безопасности, прав человека и законодательства из числа гражданского населения данного государства и международного гражданского сообщества с тем, чтобы они могли дать свою оценку процессам организации работы сектора безопасности, будет способствовать тому, что парламентарии получат объективные рекомендации по вопросам совершенствования работы в секторе безопасности.

17 Пробуйте формировать парламентское единение по вопросам осуществления контроля над деятельностью сектора безопасности.

Отсутствие единства среди оппозиционных партий зачастую является одним из основных препятствий в тех случаях, когда становится необходимым призвать правительство к ответу. Такое отсутствие единого мнения у оппозиции на практике приводит к тому, что исполнительная власть использует свои полномочия в своих же целях. Для того чтобы осуществлять эффективный демократический контроль в парламенте, необходимо, чтобы оппозиционные партии отстаивали не только политические интересы своей отдельно взятой партии в вопросах организации работы сектора безопасности, но и учитывали интересы всех оппозиционных объединений.

18 Ратифицируйте все международные соглашения, направленные на усиление демократического контроля и управления сектором безопасности, включая те, которые гарантируют соблюдение

прав человека, и приводите национальное законодательство в соответствие с ними, соблюдая их эффективное исполнение.

Ратифицируя соответствующие международные договоры, парламенты добиваются того, что исполнительная власть и органы государственного управления вынуждены действовать в соответствии с ними, что, в свою очередь, гарантирует наличие хотя бы минимальных стандартов осуществления демократического контроля над сектором безопасности.

19 Если существующие механизмы осуществления контроля недостаточно эффективны, ищите возможности использования обязательств своего государства в рамках подписанных им международных договоров и соглашений, относящихся к области организации контроля над деятельностью сектора безопасности.

Многие международные организации уделяют особое внимание проблемам управления сектором безопасности и предлагают свою помощь в разработке инициатив по его реформированию.

Вставка № 8 – Поддержка Парламента и Развитие Возможностей в Украине

С 2002 года ЦДКДВС сотрудничает с Комитетом по обороне и безопасности Парламента (Верховной Рады) Украины по вопросам контроля над сектором безопасности. Акцент делается на «помощи для самопомощи»: Комитет выявляет проблемы в сфере управления безопасностью, а затем запрашивает международную поддержку для решения этих проблем. Таким образом, не только углубляется понимание проблем безопасности, но и растет способность выявлять проблемы, решать их и выработать для этого новые инструменты.

На сегодняшний день были проведены следующие мероприятия: круглые столы по обсуждению «Проекта закона о парламентском контроле над сектором безопасности» (включая слушания по вопросу отмывания денег) (сентябрь и декабрь 2002); конференция на тему «Оборонная политика Украины: реальность и перспективы» (сентябрь 2003), в ходе которой подробно обсуждались вопросы оборонной политики в контексте реформирования сектора безопасности; конференции на тему «Реформа Украинского сектора безопасности» (май 2004), «Строительство оборонных учреждений – организация отдела стратегического планирования министерства обороны» (июль 2004); круглые столы на тему «Парламентский контроль над сектором безопасности – прозрачность оборонного бюджета и полномочия парламента» (апрель 2004), «Кадровая политика в секторе обороны и безопасности: контроль над назначением старшего командного состава» (июль 2004); и конференция по управлению сектором безопасности «Текущие проблемы реформирования сектора обороны и безопасности в Украине» (май 2005). Наряду с консультированием по проблемам законодательного контроля оказывалась спон-

сорская помощь для осуществления проведения сопоставления, перевода и издания всех существующих в Украине законов, относящихся к сектору безопасности и собранных Комитетом по обороне.

Верховной Рады. Более детально на http://www.dcaf.ch/lpag/_index/cfm?navsub1-4&nav1=3

Контролируйте Использование Выделенных Средств в Секторе Внутренней Безопасности, а Также Назначения Должностных Лиц в Нем

20 Систематически следите за вопросами материального обеспечения сектора безопасности.

Вопросы материального обеспечения военных ведомств, правоохранительных органов и других органов сектора безопасности должны тщательно анализироваться парламентскими комитетами по обороне. Они, кстати, составляют одну из самых значительных статей расходов государственного бюджета. С другой стороны, огромные финансовые потоки в области международной торговли оружием, а также вопросы секретности и дипломатии предполагают, что официальные лица, наделенные полномочиями принимать решения в данной сфере как со стороны исполнительной власти, так и со стороны парламентов, могут быть подвержены коррупции и внутри государства, и извне. В этой связи, законодательная ветвь власти должна не только следить за материальным обеспечением оборонного сектора и сектора безопасности, предоставляемого им исполнительной властью, но и участвовать в процессах выработки стра-

тегий обеспечения вместе с другими государственными органами власти.

Парламентарии должны иметь возможность участвовать в выработке всей системы материального обеспечения сектора безопасности, включая оценку необходимых затрат, бюджетного финансирования, выбор необходимой боевой техники, выбор поставщиков, утверждение подписанных контрактов, в том числе и так называемых «компенсационных» контрактов, которые предполагают поставку имущества или услуг по договоренности с зарубежными фирмами.

В государствах с хорошо развитым оборонным сектором, очевидно, необходимо следить за тем, чтобы военная промышленность не получала необоснованно больших инвестиций со стороны бюджетного финансирования и чтобы члены правительства, государственные служащие, министерства и ведомства не искали противозаконных путей наживы за счет нерегулируемого экспорта вооружений.

Парламенты также должны принять законы, регулирующие вопросы материально-технического обеспечения военных ведомств, а экспорт новых видов оружия или уже имеющейся на вооружении боевой техники должен осуществляться только с одобрения парламента на основе подписанных

международных соглашений и в рамках национального законодательства.

21 Создавайте условия для прозрачного процесса кадровых назначений в секторе безопасности.

Назначения руководящего командного состава в органах безопасности и разведывательных службах должны проходить при обсуждении и одобрении соответствующим профильным парламентским комитетом. Данные комитеты должны быть наделены правом давать свое согласие и отказывать в таких назначениях на открытых заседаниях, учитывая профессиональные качества кандидатов. В самом худшем случае, должны проводиться консультации с парламентом со стороны исполнительной власти по поводу назначения высших должностных лиц сектора безопасности.

Законодательство, регламентирующее работу сектора безопасности, должно определять механизмы назначения высших должностных лиц. Важно, чтобы парламентарии имели возможность оценить лидерские и профессиональные качества потенциальных кандидатов на руководящие должности в секторе безопасности и степень их независимости. Процесс назначения должен быть открытым, а кандидаты – соответствовать требованиям занимаемых должностей.

Необходимо, как минимум, обеспечить механизмы тщательного рассмотрения кандидатур органами государственной власти, не относящимися к исполнительной власти. С этой целью в ряде государств назначение

высшего командного состава сектора безопасности проходит на основе их утверждения парламентом. Такого рода процедура гарантирует невозможность назначения на должности кандидатов, несоответствующих определенным требованиям, и приводит к необходимости проведения консультаций и переговоров между парламентом и правительством, а также другими политическими силами с целью избежания политических противоречий.

22 С целью привлечения к работе в секторе безопасности наиболее профессиональных кадров убедитесь в том, что правительство/исполнительная власть является «ответственным работодателем» в этой сфере.

Например, проверьте, насколько условия работы, охраны труда и здоровья военнослужащих, включая женщин, соответствуют необходимым требованиям, насколько регулярно выплачивается им зарплата, каким образом обстоят дела с выплатой пенсионных пособий и т.д.

Создайте Адекватные Механизмы Осуществления Контроля вне Парламента

С целью организации плодотворного сотрудничества в сфере осуществления контроля над деятельностью сектора безопасности со стороны парламента, исполнительной власти, демократических организаций и гражданского общества необходимо, чтобы парламентарии подготовили

адекватные механизмы для работы всех заинтересованных сторон.

23 Убедитесь, что в государстве создан орган исполнительной власти осуществления контроля, например, совет национальной безопасности.

Совет национальной безопасности как орган осуществления контроля над деятельностью сектора безопасности со стороны исполнительной власти несет ответственность за свои действия и политику.

24 Убедитесь, что в государстве существуют институты омбудсменов по правам человека и военнослужащих (последний иногда называется ревизор).

Такие независимые институты гарантируют защиту прав гражданского населения и соблюдение прав лиц, задействованных в работе сектора безопасности.

25 Поддерживайте идеи создания внутриминистерских органов контроля, которые состояли бы из представителей высшего командного состава соответствующих ведомств сектора безопасности.

В странах с переходным режимом правления создание внутриминистерских органов контроля способствует обеспечению ответственности соответствующих ведомств.

26 Создавайте формальные и неформальные координационные советы на федеральном и местном уровнях с привлечением к их работе как официальных представителей государственной власти,

так и представителей неправительственных организаций.

Создание координационных советов создает платформу для конструктивной критики проводимой политики и действий органов сектора безопасности и позволяет общественности усилить свою роль в процессах наблюдения за деятельностью сектора безопасности на местном уровне.

27 Принимайте участие в работе межпарламентских объединений, направленных на увеличение понимания роли парламентариев в процессе организации управления сектором безопасности.

Объединяясь в региональные группы, парламенты разных стран могут сотрудничать в области обеспечения равного доступа к необходимой информации, а также обнародовать ежегодные совместные отчеты по результатам проведения конференций председателей национальных парламентских комитетов по обороне. Такое межпарламентское сотрудничество будет способствовать обмену опытом между государствами региона и послужит шагом на пути создания стандартных механизмов осуществления контроля над деятельностью сектора безопасности, включая соблюдение прав человека, строительства демократических институтов и привлечение к работе представителей гражданского общества. Они также могут способствовать улучшению взаимодействия между пограничными государствами в вопросах предотвращения наркоторговли и преступности, а также при решении конфликтных ситуаций.

Взаимодействие парламентариев разных стран в данной области не только позволит им быть хорошо осведомленными в вопросах международного законодательства, но и будут способствовать формированию необходимых механизмов для осуществления демократического контроля над деятельностью сектора безопасности на национальном уровне.

Построение Демократических Институтов и Институтов по Правам Человека

28 Убедитесь, что в государстве существуют легитимные институты, нацеленные на осуществление наблюдения и контроля над деятельностью сектора безопасности, которые могут эффективно работать и сотрудничать с соответствующими силовыми ведомствами и организациями гражданского общества.

Уделяя внимание обеспечению потребностей сектора безопасности, важно, чтобы парламентарии столь же адекватно обеспечивали демократические институты, осуществляющие контроль над деятельностью сектора безопасности, для их эффективной работы. Независимость судебной системы и институтов омбудсменов, а также наличие механизмов их эффективной работы, законодательной базы и адекватного финансирования являются основополагающими факторами прозрачности, ответственности и стабильности функционирования сектора безопасности.

29 Ратифицируйте международные соглашения в области усиления демократического контроля и управления сектором безопасности, включая и те договоренности, которые обеспечивают соблюдение прав человека и граждан.

Еще раз отметим, что, ратифицируя соответствующие международные договоры, парламенты добиваются того, что исполнительная власть и органы государственного управления вынуждены действовать в соответствии с ними, что гарантирует наличие стандартов осуществления демократического контроля над сектором безопасности.

30 Работайте над обеспечением взаимного доверия и понимания между гражданским обществом и сектором безопасности.

Необходимо рассматривать взаимоотношения между представителями общественности и вооруженных сил в аспекте взаимной ответственности, характерными чертами которой являются наличие диалога и доверия. Доверие и диалог не могут быть достигнуты простыми путями, их надо заработать. Например, если из парламентских комитетов по обороне и безопасности просачивается секретная информация в СМИ, то официальные представители силовых структур в дальнейшем едва ли захотят делиться такой информацией с парламентариями. С другой стороны, если военные ведомства пытаются скрыть определенные позорные факты своей деятельности, то доверие общества к ним будет сильно подорвано. Демократический парламент должен

работать в качестве конструктивного посредника между различными заинтересованными сторонами.

Внесение Изменений в Работу Сектора Безопасности

С целью обеспечения внедрения и распространения имеющегося позитивного опыта работы в сфере сектора безопасности необходимо провести программный анализ состояния дел в секторе безопасности государства, который позволил бы парламенту понять сущность и необходимость осуществления демократического контроля над его деятельностью. Существует ряд организаций, готовых оказать финансовую помощь странам, устанавливающим демократический режим управления, которые намерены предпринять определенные шаги в области реформирования сектора национальной безопасности. Соответствующие профильные парламентские комитеты могли бы координировать работу по проведению данного анализа.

31 Определите необходимые расходы по программе реформирования сектора безопасности.

Сделайте всесторонний анализ потребностей каждого сегмента сектора безопасности, таких как полиция, пограничные войска, разведывательная служба, оборонное ведомство, генштаб и др. и проследите за использованием ими выделенных средств.

32 Разработайте долгосрочный план действий по финансированию сектора безопасности с точки

зрения реального планирования и выполнения бюджетной политики.

Такие меры помогут разработать подходы к финансированию национального сектора безопасности со стороны международных организаций в плане оказания необходимой технической помощи. В процессе участия парламентариев в реформировании сектора безопасности важно, чтобы они были полностью осведомлены о существующих международных соглашениях, подписанных министерствами обороны и внутренних дел.

33 Определите круг наиболее важных потребностей.

С целью определения приоритетных направлений демократического реформирования сектора безопасности как на основе внутригосударственного обсуждения, так и в рамках проведения консультаций с международными организациями, важно составить перечень наиболее актуальных проблем, решение которых могло бы способствовать улучшению процесса управления сектором безопасности.

34 Обращайтесь за помощью к экспертам для достижения консенсуса в вопросах реформирования сектора безопасности с учетом соблюдения прав человека, гражданской безопасности, а также интересов военных ведомств, разведывательных служб, полиции и правоохранительных органов.

Одним из основных аргументов идеи неприятия осуществления демократического контроля над деятельнос-

тью сектора безопасности является то, что, якобы, создание открытых и подотчетных институтов контроля способствует ослаблению оборонных и правоохранительных ведомств. Как раз наоборот, страны с коррумпированным сектором безопасности являются наиболее уязвимыми с точки

зрения оборонной готовности, так как чрезмерная степень секретности их деятельности позволяет органам безопасности скрывать неэффективность и просчеты в своей работе, что, в свою очередь, не позволяет иностранным инвесторам вкладывать свои деньги в развитие таких государств.

Рекомендации для Организаций Гражданского Общества: Участие в Демократическом Контроле над Сектором Безопасности

Организации гражданского общества (ОГО) должны играть ключевую роль в осуществлении демократического контроля над сектором безопасности на общенациональном и местном уровне. В зависимости от своей сферы деятельности ОГО могут предоставить парламенту и другим демократическим учреждениям важные доводы, информацию и анализ того, как стратегия безопасности и конкретные действия по ее реализации влияют на членов этих организаций и на общество в целом. Они часто представляют интересы маргинальных групп и, следовательно, имеют возможность привлечь внимание к более широкому диапазону интересов. Во многих пост-конфликтных обществах ОГО играют важную роль, способствуя развитию и защите сектора безопасности. Их деятельность включает в себя широкий диапазон мероприятий, от предоставления помощи до содействия в установлении доверия между населением и властями.

Более того, ОГО осуществляют эту же функцию, взаимодействуя со средства-

ми массовой информации, которые часто либо первыми привлекают внимание общественности к проблемам, выявленным ОГО, либо хотят знать точку зрения ОГО по дискуссионным вопросам. ОГО могут также взаимодействовать с учреждениями, занимающимися решением проблем в секторе безопасности. В целом, ОГО, связанные с соблюдением свободы слова, прав человека, охраны общественного порядка, доступности правосудия и вопросов обороны зачастую находятся в первых рядах при обсуждении проблем сектора безопасности. Важно отметить, что организации, занимающиеся меньшинствами, гендерными вопросами, проблемами женщин и детей также могут внести ценный вклад в это обсуждение.

1 Развивайте возможности для мониторинга и анализа информирования общественности о том, как субъекты сектора безопасности влияют не только на членов ОГО, но и на общество в целом.

ОГО часто находятся в наиболее удобном положении для осуществления

этих функций благодаря своему статусу неправительственных организаций, который позволяет им не беспокоиться о поддержке правительства большинством населения. Данные, полученные от разных ОГО, часто позволяют скорее выявить как общие темы, так и маргинальные проблемы и быстро разработать соответствующие решения.

2 Развивайте возможности для мониторинга и анализа с целью информирования общественности о том, насколько эффективно демократические учреждения регулируют деятельность субъектов сектора безопасности.

При проведении оценки компетентности демократических учреждений, ответственных за управление сектором безопасности необходимо оценивать деятельность следующих основных учреждений: парламента, органов судебной власти, омбудсмена и местных управлений полиции.

3 Обеспечьте прозрачность и понятность механизмов управления вашей организацией

ОГО обязаны отчитываться перед обществом в той же мере, что и другие субъекты, вовлеченные в процесс обсуждения вопросов управления сектором безопасности. ОГО могут обвинить в безответственности и недостаточной компетенции. Таким образом, ОГО должны иметь, как минимум: четкие и достижимые пределы компетенции, устав и описание обязанностей их членов; механизмы, предотвращающие конфликт интересов; выборное правление; проходить ежегодные и

другие финансовые проверки; публиковать ежегодный и другие отчеты для описания деятельности ОГО по выполнению возложенных полномочий.

4 Повышайте квалификацию своих специалистов, для того чтобы вклад ОГО в обсуждение и исследование норм и их практического применения в секторе безопасности был максимально полезен.

ОГО должны совершенствовать профессиональные навыки своих членов путем тренировки персонала, ответственного за вопросы безопасности. Тренинги должны включать в себя следующие темы: знание международных норм, прецедентов и методов практического применения, касающихся вопросов реформы сектора безопасности.

5 Взаимодействуйте с местными и общенациональными средствами массовой информации в обсуждении проблем сектора безопасности.

Поскольку ОГО проводят мониторинг проблем сектора безопасности и публикуют соответствующие отчеты, их часто просят прокомментировать важные вопросы безопасности. В то же время ОГО обладают способностью первыми привлечь внимание общественности к данным вопросам.

6 Разработайте способы и методы информирования населения.

На местном и общенациональном уровне способность ОГО увеличивать осведомленность населения зависит от находящихся в их распоряжении ресурсов, квалификации их членов и бюджетов. ОГО необходимо не только адап-

тировать свои возможности для содействия решению насущных проблем, но и развивать эти возможности в прямом соответствии со своим профилем.

7 Совершенствуйте процесс обучения.

На местном и общенациональном уровнях способность ОГО проводить тренинги для гражданского населения по существующим проблемным вопросам остается наряду с увеличением осведомленности населения, одной из наиболее важных функций. Возможность обучения гражданского населения важным вопросам, а также возможность реально информировать гражданское население позволяют ОГО вместе с увеличением осведомленности населения повышать степень понимания данных вопросов.

8 Развивайте возможности для проведения долгосрочных мероприятий по решению важных проблем контроля над сектором безопасности.

Когда на основе мониторинга, анализа, публикации докладов и взаимодействия со средствами массовой информации ОГО выявляют проблемы, которые игнорируются либо решаются неудовлетворительно, они могут лоббировать депутатов местного и общенационального уровней, учреждения и средства массовой информации, чтобы те обратили внимание на данные вопросы. Могут быть созданы платформы для вовлечения этих же субъектов на международном уровне. Кампании могут быть информационными по своей природе, но ярко привлекать

внимание к определенной проблеме и пропагандировать решение.

9 Добивайтесь того, чтобы ваша организация играла динамичную роль в вопросах контроля над сектором безопасности на местном и общенациональном уровнях.

Благодаря специфике своей работы, ОГО могут играть важную роль, делая существенный вклад в обсуждение вопросов на общенациональном и местном уровне. На общенациональном уровне ОГО могут взаимодействовать с парламентом, общенациональными средствами массовой информации, министерствами; на местном уровне – со своим представителем в парламенте, местными средствами массовой информации, и местными представителями министерств и демократических учреждений.

10 Вместе с другими ОГО, работающими над смежными вопросами контроля над сектором безопасности, создавайте сети для взаимодействия.

По причинам взятых на себя обязательств, финансирования и трудовых ресурсов ОГО часто сосредотачивают свое внимание на четко ограниченном ряде вопросов. Поскольку каждая ОГО обладает разными ресурсами и набором навыков ее членов, то динамическое взаимодействие нескольких ОГО в определенном вопросе помогает улучшить их возможности по проведению кампании по данному вопросу. Более того, оптимизация сотрудничества не только усиливает пропагандистский эффект, но и позволяет избегать прове-

дения двойной работы организациями, чьи ресурсы часто ограничены.

11 Используйте сложившиеся сети для создания и совместного использования платформ кампаний с другими ОГО, работающими над вопросами надзора за сектором безопасности.

Совместное использование платформ с местными, общенациональными и международными ОГО не только делает находящиеся в распоряжении ОГО знания и навыки более доступными и диверсифицированными. В результате этого создается полномочный форум, что позволяет донести выработанное общими усилиями мнение до других, включая власти, средства массовой информации и доноров. Благодаря такому установлению контактов и созданию сети, ОГО увеличивают свою базу поддержки, наращивая таким образом возможности своего влияния на принятие решений.

12 Стремитесь принимать активное участие в законодательных консультациях и формировании системы власти.

Исходя из своего опыта и знания вопроса, ОГО должны играть ключевую роль, делая свой вклад в обсуждение законодательных реформ в своих странах, особенно реформ, направленных на поддержку свободы собраний, установления системы власти, свободы слова и средств массовой информации.

13 Проведите гендерный анализ и удостоверьтесь, что программа деятельности ОГО учитывает связанные с безопасностью интересы мужчин, женщин и детей.

Важно провести анализ различных вопросов безопасности, влияющих на мужчин, женщин и детей, и интегрировать эти вопросы в программу деятельности ОГО. Женщины и дети часто подвергаются воздействию целого ряда факторов – например, прав человека, доступностью правосудия, дискриминации, деятельности правоохранительных органов, прав меньшинств и потребности в социальном обеспечении. Все эти факторы, кумулятивно образующие целый комплекс интересов и потребностей, часто игнорируются.

Деятельность в данной сфере может принимать разнообразные формы, основанные на предотвращении, защите и предоставлении помощи. ОГО могут выступать в роли защитника по следующим вопросам:

Предотвращение насилия по отношению к женщинам путем:

- Повышения осведомленности о правах женщин и гендерных преступлениях
- Повышения осведомленности о наказании преступников
- Эффективных тренингов для полиции
- Эффективного сбора гендерно-детализированных данных
- Дальнейшего исследования причин, следствий и решений
- Эффективного мониторинга и оценки
- Привлечения внимания соответствующих органов контроля к элементам культуры, связанных с на-

силием, и гендерным отношениям, которые препятствуют борьбе с насилием по отношению к женщинам

Защита женщин от насилия путем:

- Ратификации всех международных соглашений по правам человека и гуманитарным вопросам
- Эффективного проведения реформы законодательства и его улучшения в сфере доступа к правосудию
- Обеспечения адекватного наказания преступников на законодательном уровне и на практике
- Усиления институциональных механизмов для защиты женщин, в том числе путем проведения тренингов по гендерным отношениям и потребностям женщин в области безопасности
- Распределения надлежащих бюджетов

- Учреждения приютов и механизмов оказания помощи
- Защиты женщин в вооруженных конфликтах

Оказание поддержки женщинам от дискриминации путем:

- Обучения и проведения тренингов
- Их участия в принятии решений

14 Обеспечьте решение проблем меньшинств и других уязвимых групп населения

Вооруженные конфликты часто приводят к появлению депортированных групп населения, людей, которые принимали непосредственное участие в боевых действиях, бывших военнопленных. Все они находятся в особенно уязвимом положении, если сектор безопасности развит недостаточно. Практическое воплощение плана действий, описанное ранее, может помочь этим группам.

Рекомендации для Финансирующих Организаций: Работа в Сфере Управления Реформы Сектора Безопасности

Страны-доноры и организации, имеющие международный мандат, могут поддерживать реформу сектора безопасности в пост-авторитарных странах. Важность реформы сектора безопасности для демократического управления и развития общества является общепризнанной. Международными организациями взяты на себя определенные обязательства в этом вопросе, например в процессе КСР-ОЭСР. В условиях, когда отсутствие политической воли для проведения масштабной

реформы является камнем преткновения, помощь должна направляться не только на функционирование организаций, обеспечивающих безопасность, но и на деятельность, связанную с формированием политики: проведение брифингов, консультаций, помощь в создании органов надзора.

Помощь в проведении реформы сектора безопасности в основном все еще ориентируется на исполнительную власть и органы, обеспечивающие безопасность. При этом парламент и

общественность зачастую вовлекаются незначительно. Данный подход ведет к росту компетенции инструментов обеспечения безопасности, находящихся в распоряжении исполнительной власти, в то время как работа в сфере управления, то есть в сфере подотчетности данных инструментов избранному парламенту, не ведется.

1 Документально обосновывайте и разъясняйте разницу между понятиями обороны, общественной безопасности, прозрачности и подотчетности.

Часто нуждается в разъяснении тот факт, что прозрачность и подотчетность в секторе безопасности не снижает оборонительную мощь государства, а, наоборот, может увеличить ее. Как призывники, так и профессиональные солдаты, страдающие от регулярного нарушения прав человека, менее эффективны, чем солдаты, чьи права защищены. Подобные нарушения могут привести к формированию культуры жестокости, что противоречит задаче данного сектора и подрывает ее. Кроме того, коррупция может привести к потере стрелкового оружия, топлива и другого дорогостоящего имущества. Необходимо поддерживать членов парламента, способствующих созданию и поддержанию механизмов прозрачности, предотвращающих подобную потерю ресурсов.

2 Разъясните роль особых институтов сектора безопасности в демократическом управлении и при верховенстве права.

Конкретизируйте особую роль судебной системы, омбудсмена, ревизион-

ной комиссии и гражданского общества в управлении сектором безопасности и взаимодействие всех этих институтов и субъектов, включая систему противовесов. Более того, важно конкретизировать роль прав человека в контексте сектора безопасности и объяснить, каким образом управление сектором безопасности представляет собой динамический процесс.

3 Делайте акцент на роли гражданского общества и важности консультационных процессов для того, чтобы общественность участвовала в обсуждении вопросов безопасности на местном и общенациональном уровнях и пыталась влиять на них.

Только путем пробуждения гражданского интереса к данным проблемам и глубокого их понимания можно добиться появления демократического контроля. Гражданское общество может выполнять две задачи. С одной стороны, поддерживать парламентариев путем предоставления им информации, а с другой стороны, требовать от парламента, учреждений и исполнительной власти отчета путем мониторинга и деятельности средств массовой информации, а также привлекать внимание к интересам маргинализированных групп, таких как женщины и меньшинства.

4 Популяризируйте понятие общественной безопасности как видения альтернативной государственноцентрической программы безопасности.

Концепция общественной безопасности все еще понимается в недостаточной степени во многих странах с переходной или развивающейся эко-

номикой. Там, где в стратегии национальной безопасности и парламентских дебатах доминирует государствоцентрическое видение безопасности, демократический контроль остается слабым, оказывается негативное влияние на права человека и социальное развитие как мужчин, так и женщин.

5 Предлагайте финансовое и техническое содействие соответствующим парламентским комитетам

Существенное содействие комитетам включает в себя, но не ограничивается:

- Консультациями по вопросам состава комитетов и вопросам процедурных правил.
- Развитием понимания бюджетных вопросов, аудита, проверок и снабжения
- Увеличением возможностей для проведения расследований
- Предоставлением возможности для комитетов и депутатов общаться с экспертами в области обороны, гражданским обществом и исследовательскими и аналитическими центрами
- Оказанием экспертных консультаций по техническим и законодательным вопросам и предоставление доступа к специализированным независимым исследованиям по вопросам безопасности
- Оказанием помощи в обмене опытом с другими комитетами, включая организацию учебных туров
- Увеличением осведомленности о концепции общественной безопас-

ности, включая специфические вопросы, относящиеся к безопасности женщин (например, изнасилование, незаконное перемещение, и т.д.)

- Освещением и борьбой с культом насилия в рамках данного сектора путем диалога и обучения.

6 Оказывайте поддержку в обучении служащих администрации парламента и экспертов по гражданскому обществу

Во многих странах с переходной экономикой наблюдается недостаток знаний по вопросам безопасности как в парламенте, так и за его пределами. Тренинговые программы могут помочь устранить этот пробел. Хотя специализированные тренинговые программы важны, в долгосрочной перспективе более эффективным является оказание помощи в пересмотре существующих государственных схем обучения и включение в них материала, относящегося к безопасности.

7 Адаптируйте программы поддержки для усиления демократического контроля над сектором безопасности.

Большинство агентств по развитию осуществляют процессы управления и воплощения решений при работе над проблемами демократического управления, верховенства закона и прав человека иначе, чем при работе по предотвращению конфликтов и реформе сектора безопасности. Возможной синергии часто не уделяется должное внимание. Новые возможности для проведения реформы можно обнаружить при совместном

рассмотрении проблем, связанных с понятиями конфликта, безопасности и демократического управления. Первым шагом должно стать включение компонентов, относящихся к безопасности в соответствующие программы управления, например, программу по развитию парламентаризма; и включение компонентов, связанных с правами человека и управлением в программы безопасности/конфликта, например, программу по охране общественного порядка. Как бы то ни было, особое внимание необходимо уделять обеспечению должного вовлечения избираемых демократических органов на общенациональном, районном и местном уровнях в процессы консультаций, планирования и мониторинга.

8 В некоторых странах работа по вопросам контроля над сектором безопасности путем прямой поддержки комитетов по обороне и внутренней безопасности может быть затруднена. Подобное может происходить при отсутствии желания проводить реформы, либо по причине того, что полномочия парламента или возможности судебной системы жестко ограничены. Вместо отказа от задачи усиления контроля над сектором безопасности, существует возможность использования непрямого подхода путем:

- Усиления парламентской независимости (уставы гражданской служ-

бы, подбор профессиональных кадров, парламентская неприкосновенность, пересмотр парламентских процедур)

- Работы по преодолению политической коррупции (пересмотр законов о политических партиях, законодательство, препятствующее отмыванию денег)
- Сосредоточения внимания на полномочиях и компетенции бюджетного комитета
- Пропаганды взаимодействия парламента с гражданским обществом и другими источниками объективной информации
- Пересмотра законодательной базы о свободной прессе, доступе к информации и защите журналистов
- Развития законодательной базы о защите инициаторов расследований и свидетелей
- Поддержки независимой судебной власти, а также института омбудсмена
- Поддержки парламентских комитетов по правам человека и оказанию содействия в их расследованиях.

Именно здесь решающее значение имеет интегрирование ракурса безопасности в программы демократического управления.

Вставка № 9 – Создание институциональных основ для проведения эффективного парламентского контроля в Кыргызстане

Парламентский контроль является ключевым направлением и мандатом парламентской работы. Однако в большинстве стран СНГ законодательная власть обладает недостаточным потенциалом для осуществления парламентского контроля, что связано с недостаточностью опыта и знаний, а также из-за процедурных и политических факторов, мешающих осуществлять полноценный парламентский контроль. Именно по этим причинам, любые усилия по укреплению парламентского контроля над различными секторами, например, над таким чувствительным сектором, как сектор безопасности, должны предваряться критической оценкой потенциала парламента осуществлять данный контроль, а также подкрепляться долгосрочными программами, направленными на институционализацию и профессионализацию парламентского контроля. Зачастую уходит много времени на осознание того, что законодательная функция не заканчивается принятием закона, и что мониторинг исполнения закона является не менее важным для утверждения верховенства права и общественной безопасности.

Для разрешения трудностей, стоящих на пути внедрения парламентского контроля, Программа Развития ООН в Кыргызстане разработала и начала в 2001 году реализацию долгосрочного проекта технической помощи кыргызскому Парламенту (*Жогорку Кенешу*) с целью содействия улучшению исполнения его контрольной, законодательной и представительной функций. С самого начала проект создавался как последовательный процесс, первые шаги которого были направлены на ознакомление и повышение осведомленности членов парламента и сотрудников парламентской администрации о возложенных на них особых обязанностях по осуществлению контроля, а также его различных механизмах. Кыргызский Парламент, таким образом получил практические, беспристрастные рекомендации и консультации, касающиеся процедур и инструментов контроля от международных консультантов ПРООН, а также информацию об успешном опыте применения парламентского контроля в других странах. Эта информация стимулировала дебаты среди членов парламента об институционализации парламентского контроля и воодушевила некоторых реформаторски настроенных депутатов более активно продвигать вперед демократические реформы и перемены.

Создание соответствующей законодательной основы парламентского контроля стало приоритетом на первом этапе этой работы. В результате была принята правовая база для осуществления парламентского контроля. Положение о парламентском контроле было внесено в конституцию страны в качестве сдерживающей меры против концентрации власти в одних руках. В 2004-2005 гг. статья о парламентском контроле была внесена в Регламент работы парламента, а также был принят депутатами специальный закон о парламентском

контроле. Таким образом, создание законодательной базы способствовало практической институционализации стандартных процедур парламентского контроля в деятельность Жогорку Кенеша, как, например, слушания по бюджету, парламентские расследования, дебаты и отчеты правительства.

Поскольку парламент обладает особыми полномочиями в бюджетном процессе, практическая работа по внедрению механизмов парламентского контроля началась именно с проведения парламентских бюджетных слушаний. В рамках этого ПРООН оказывала помощь Комитету по бюджету Жогорку Кенеша в организации и проведении бюджетных слушаний по стандартизированной процедуре, которая помогла добиться результата и провести общественную экспертизу бюджетного проекта. Данная процедура включала в себя оповещение общественности о запланированных слушаниях и предварительное распространение проекта бюджета, вовлечение представителей гражданского общества в процесс его обсуждения, а также получение откликов и комментариев на него со стороны общественности. Благодаря этому Комитет по бюджету парламента имел возможность получить квалифицированную экспертизу проекта бюджета, различные предложения по его усовершенствованию и изменению с учетом приоритетов и потребностей населения и местных сообществ. В настоящее время Комитет по бюджету на постоянной основе проводит общественные слушания по различным бюджетным вопросам. Опираясь на поддержку гражданского общества, депутаты озвучивают и решают проблемы экономики, бедности, социального развития. В 2005 году проект национального бюджета был в первый раз размещен на официальном сайте парламента и стал доступен всем желающим.

Одним из наиболее важных достижений проекта стала большая вовлеченность гражданского общества и независимых экспертов в процесс формирования бюджета и бюджетную экспертизу. На этих слушаниях смогли принять участие не только парламентарии, но и представители областных администраций, местные сообщества и активисты. Благодаря этому гражданское общество в Кыргызстане получило возможность озвучивать свое видение на государственные расходы и непосредственно обсуждать их с представителями центрального правительства.

В виду новой ситуации, сложившейся в стране после так называемой, «мартовской революции» в 2005 году, и новой роли, которую играет ныне парламент на политической арене страны, важно продолжить укрепление потенциала парламента по осуществлению парламентского контроля, постоянного мониторинга исполнения законов, а также ключевых национальных программ, особенно касающихся социальных сфер.

Гульмира Маматкеримова, Советник-руководитель проекта ПРООН по реформе парламента и правам человека, Программа по демократическому управлению, ПРООН в Кыргызстане

Выводы

Др. Филипп Флури и Марсия В. Дж. Кран

Выводы

Парламенты являются наиболее важными институтами, обеспечивающими гражданский контроль над сектором безопасности. Через парламенты люди выражают свой суверенитет. Парламенты обеспечивают прозрачность и подотчетность всего сектора безопасности, прежде всего, созданием соответствующих правовых рамок. Они также используют народный мандат, чтобы держать под контролем управление сектором безопасности. Укреплением подотчетности сектора безопасности, содействием конструктивному разрешению внутренних конфликтов и препятствованием агрессивной внешней политике, парламенты могут способствовать соблюдению прав человека, верховенства права, демократии и региональной стабильности.

Сектор безопасности должен быть объектом контроля в такой же степени, как и другие органы государства. Главные принципы эффективного демократического управления хорошо известны, хотя практика варьируется от страны к стране. В соответствии с Докладом о развитии человека, опубликованным ПРООН в 2002 году,¹ эффективное демократическое управление включает следующее:

- Права человека уважаются, позволяя людям жить достойно и с уважением;
- Люди могут высказать свое мнение относительно решений, которые влияют на их жизнь;
- Люди могут требовать подотчетности должностных лиц;
- Правовые нормы, институты и практика предполагают гражданское участие и являются справедливыми;
- Женщины являются равными партнерами мужчинам в личной и общественной сферах, а также в области принятия решений;
- Люди свободны от дискриминации, основанной на расовых, этнических, классовых, гендерных или каких-либо других основаниях;
- Нужды будущих поколений отражаются в текущей политике;
- Экономическая и социальная политика отвечает нуждам и стремлениям людей;
- Цель экономической и социальной политики - искоренение бедности и расширение возможностей жизненного выбора людей.

Что касается сектора безопасности, принципы демократической подотчетности выглядят следующим образом:

- Институты, включая и в сфере обороны и безопасности, должны быть прозрачны и подотчетны гражданам;

¹ ПРООН: *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World*. В частности см. главу 4: 'Democratizing Security to Prevent Conflict and Build Peace' (New York/ Oxford: Oxford University Press 2002).

- Человеческое развитие должно зависеть от мира и личной безопасности;
- Институты, включая и в сфере обороны и безопасности, не должны быть изолированы от общества, а должны рассматриваться как объект демократического гражданского контроля и управления;
- Миростроительство в разрушенных войной и в постконфликтных обществах должно быть демократическим;
- Все учреждения и их персонал, занимающиеся вопросами обороны и безопасности и/или демократического контроля и управления, должны быть профессионально подготовлены.

Обмен опытом между парламентариями в октябре 2005 года во время Круглого стола по вопросам контроля над сектором безопасности под эгидой ПРООН и ЖЦДКВС подтвердил, что парламенты стран СНГ столкнулись с похожими проблемами в управлении национальными секторами безопасности. Некоторые парламенты реагировали инновационно и стремились к развитию прозрачности этого сектора. Другие в большей степени полагались на исполнительную власть. Но все столкнулись с проблемами, сложившимися в связи с формированием заинтересованных кругов внутри сектора безопасности. В целом, парламентарии отметили, что хорошо продуманные исполнительная власть решения могут помочь развитию реформ, в то время как перегрузка исполнительной власти может привести к застою или восстановлению старого *status quo*, когда службы безопасности доминировали в принятии решений. В то время роль парламентов в контроле над политикой исполнительной власти была значительно меньше. У них было ограниченное понимание преимуществ прозрачности и подотчетности. Причины таких ограничений необходимо изучить в дальнейшем надлежащим образом, чтобы сделать выработку государственной политики в переходных странах более активной и усилить институты, осуществляющие контроль.

Настоящая публикация также демонстрирует, что в странах СНГ понимание людьми роли и положения парламента все еще находится под влиянием памяти о том, какую роль играл "Верховный Совет" при социализме. Он служил машиной «штампующей» любые решения исполнительной власти без каких-либо полномочий по осуществлению демократического контроля.

В этой книге рассматривается необходимость усиления демократического контроля в странах СНГ, и ставится цель углубить понимание концепций, процессов и механизмов, которые способствуют действительно демократическому управлению сектором безопасности. Признавая проблемы безопасности «своей ответственностью», граждане, их институты и лидеры могут конструктивно взаимодействовать в области формирования прозрачного сектора безопасности, что способствует его дальнейшему развитию.

Демократический парламентский контроль над сектором безопасности может быть усилен тремя различными способами:

- Во-первых, правовые полномочия парламента необходимо расширить. Предусмотренные законом полномочия должны предоставлять парламенту правовые механизмы для осуществления взаимодействия с исполнительной властью и подчинения сектора безопасности гражданскому контролю.
- Во-вторых, способность парламентов использовать их контролирующие полномочия может быть поддержана оказанием помощи парламентариям в получении экспертизы в области сектора безопасности.
- В-третьих, и это наиболее сложно, должна быть обеспечена поддержка для того, чтобы парламентарии стали равными и важными партнерами исполнительной власти.

Готовность парламентариев к осуществлению подотчетности исполнительной власти зависит от формирования такой политической культуры, когда парламентарии осознают свою роль как уравновешивающую исполнительную власть. Также необходимо усилить роль гражданского общества и СМИ в осуществлении контроля над сектором безопасности в дополнение к работе парламента.

Подводя итоги, отметим, что парламенты и гражданское общество играют важную роль в осуществлении контроля над сектором безопасности. Парламенты обладают полномочиями для осуществления контроля, содействия общественным дебатам, предотвращения будущих злоупотреблений, а также привлечения к ответственности тех должностных лиц сектора безопасности, которые нарушают закон и права человека. Гражданское общество играет контролирующую роль и осуществляет гражданскую экспертизу по вопросам безопасности. ПРООН и ЖЦДКВС продолжают содействовать парламентскому развитию, поддерживать возникающие институты, занимающиеся вопросами прав человека и гражданских прав, развивать потенциал, необходимый для независимого политического анализа и реформ – с целью дальнейшей демократизации сектора безопасности в странах переходного периода.

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ, КАСАЮЩИХСЯ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ БЕЗОПАСНОСТИ

*ОБСЕ/ Специальный комитет заседания СБСЕ
по вопросам сотрудничества в сфере безопасности*

Кодекс Поведения, Касающийся Военно-Политических Аспектов Безопасности

Преамбула

Государства-участники Сопредседательства по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ),

признавая необходимость расширять сотрудничество в области безопасности, в том числе путем дальнейшего поощрения соблюдения норм ответственного и основанного на сотрудничестве поведения в области безопасности,

подтверждая, что ничто в настоящем Кодексе не уменьшает актуальности и применимости целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций или других положений международного права,

вновь подтверждая, что руководящие принципы и общие ценности, которые определены в хельсинкском Заключительном акте, Парижской хартии и в Хельсинкском документе 1992 года и которые воплощают обязательства государств друг перед другом и правительств перед своими народами, равно как и другие обязательства по СБСЕ ни в чем не утратили своей силы,

приняли следующий Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности.

I

1. Государства-участники подчеркивают, что полное уважение всех принципов СБСЕ, воплощенных в хельсинкском Заключительном акте, а также добросовестное выполнение всех обязательств, принятых в рамках СБСЕ, имеют основополагающее значение для стабильности и безопасности, и следовательно представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников.
2. Государства-участники подтверждают неизменную актуальность своей всеобъемлющей концепции безопасности, впервые изложенной в Заключительном акте, которая устанавливает взаимосвязь между поддержанием мира и уважением прав человека и основных свобод. Она увязывает экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями.

Данный документ был принят на 91 пленарном заседании Специального комитета форума СБСЕ по Сотрудничеству в деле безопасности в Будапеште, 3 декабря, 1994 года. (см. FSC/Journal No. 94).
Доступно по адресу: http://www.osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf

3. Они по-прежнему убеждены в том, что безопасность неделима и что безопасность каждого из них неразрывно связана с безопасностью всех других государств-участников. Они не будут укреплять свою безопасность за счет безопасности других государств. Они будут обеспечивать собственные интересы безопасности в соответствии с общими усилиями по упрочению безопасности и стабильности в регионе СБСЕ и за его пределами.
4. Государства-участники, подтверждая свое уважение суверенного равенства и своеобразия друг друга, а также всех прав, присущих их суверенитету и охватываемых им, будут строить свои взаимные отношения в области безопасности на основе подхода, базирующегося на сотрудничестве. В этом контексте они подчеркивают ключевую роль СБСЕ. Они будут и впредь развивать взаимодополняющие и подкрепляющие друг друга институты, в том числе европейские и трансатлантические организации, многосторонние и двусторонние инициативы, а также различные формы регионального и субрегионального сотрудничества. Государства-участники будут сотрудничать в обеспечении того, чтобы все такие договоренности в области безопасности гармонизировали с принципами СБСЕ и обязательствами, содержащимися в настоящем Кодексе.
5. Они полны решимости действовать в духе солидарности в случае нарушения норм и обязательств, принятых в рамках СБСЕ, а также облегчать выработку согласованных подходов к решению трудных задач в области безопасности, с которыми они могут столкнуться в результате этого. В соответствии со своими обязанностями в рамках СБСЕ они незамедлительно проведут консультации с государством-участником, ищущим поддержки в осуществлении индивидуальной или коллективной самообороны. Они совместно рассмотрят характер существующей угрозы и вопрос о том, какие действия могут понадобиться для защиты их общих ценностей.

II

6. Государства-участники никоим образом не будут поддерживать террористические акты и будут принимать надлежащие меры для предотвращения терроризма и борьбы с ним во всех его формах. Они будут в полном объеме сотрудничать в борьбе против той угрозы, которую представляет собой террористическая деятельность, путем выполнения положений согласованных ими международно-правовых документов и обязательств на этот счет. Они, в частности, будут предпринимать шаги по выполнению требований международных соглашений, налагающих на них обязательства по судебному преследованию или выдаче террористов.

III

7. Государства-участники напоминают о том, что все принципы, содержащиеся в хельсинкском Заключительном акте, имеют первостепенную важность, и

что, соответственно, они будут одинаково и неукоснительно применяться и каждый из них будет интерпретироваться с учетом других.

8. Государства-участники не будут оказывать содействия или поддержки государствам, нарушающим свое обязательство воздерживаться от применения силы или угрозы силой как против территориальной целостности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций и с Декларацией принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, содержащейся в хельсинкском Заключительном акте.

IV

9. Государства-участники вновь подтверждают признанное в Уставе Организации Объединенных Наций неотъемлемое право на индивидуальную и коллективную самооборону.
10. Каждое государство-участник, учитывая законные интересы безопасности других государств, может свободно и самостоятельно определять свои интересы безопасности на основе суверенного равенства и имеет право свободно выбирать способы обеспечения собственной безопасности в соответствии с международным правом и исходя из приверженности принципам и целям СБСЕ.
11. Каждое государство-участник имеет суверенное право принадлежать или не принадлежать к международным организациям, а также быть или не быть участником двусторонних или многосторонних договоров, включая союзные договоры; государства-участники также имеют право на нейтралитет. Каждое из них имеет право менять свой статус в этом отношении при соблюдении соответствующих договоренностей и процедур. Каждое из них будет уважать права всех других государств-участников в этой области.
12. Каждое государство-участник будет поддерживать лишь такой военный потенциал, который соизмерим с законными индивидуальными или коллективными потребностями в области безопасности, принимая во внимание свои обязательства по международному праву.
13. Каждое государство-участник будет определять свой военный потенциал на основе национальных демократических процедур с учетом законных интересов безопасности других государств, а также необходимости содействовать укреплению международной безопасности и стабильности. Ни одно из государств-участников не будет предпринимать попыток добиться военного господства над каким бы то ни было другим государством-участником.
14. Государство-участник может размещать свои вооруженные силы на территории другого государства-участника в соответствии с соглашением, выра-

ботанным ими на добровольной основе в ходе переговоров, а также в соответствии с международным правом.

V

15. Государства-участники будут добросовестно осуществлять каждое из своих обязательств в области контроля над вооружениями, разоружения и укрепления доверия и безопасности в качестве важного элемента их неделимой безопасности.
16. Имея в виду укрепление безопасности и стабильности в регионе СБСЕ, государства-участники вновь подтверждают свое обязательство осуществлять контроль над вооружениями, разоружение и меры укрепления доверия и безопасности.

VI

17. Государства-участники обязуются сотрудничать, в том числе путем создания здоровых экономических и экологических условий, в целях противодействия росту напряженности, способной привести к конфликту. К источникам такой напряженности относятся нарушения прав человека и основных свобод, а также других обязательств в области человеческого измерения; миру и безопасности также угрожают проявления агрессивного национализма, расизма, шовинизма, ксенофобии и антисемитизма.
18. Государства-участники подчеркивают важность раннего выявления потенциальных конфликтов, а также своих совместных усилий в области предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и мирного урегулирования споров.
19. В случае вооруженного конфликта они будут стремиться содействовать реальному прекращению военных действий и стараться создать условия, благоприятные для политического урегулирования конфликта. Они будут сотрудничать в оказании поддержки акциям гуманитарной помощи, направленным на облегчение страданий гражданского населения, включая содействие передвижению персонала и ресурсов, выделенных для этих целей.

VII

20. Государства-участники рассматривают демократический политический контроль над военными и военизированными силами, силами внутренней безопасности, а также разведывательными службами и полицией как незаменимый элемент стабильности и безопасности. Они будут содействовать интеграции своих вооруженных сил с гражданским обществом в качестве важного проявления демократии.
21. Каждое государство-участник будет постоянно обеспечивать и поддерживать эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами и силами безопасности со стороны конституционно

- учрежденных органов власти, обладающих демократической легитимностью. Каждое государство-участник будет создавать рычаги, позволяющие обеспечить выполнение такими органами возложенных на них конституционных и правовых обязанностей. Государства-участники будут четко определять функции и задачи таких сил, а также их обязанность действовать исключительно в конституционных рамках.
22. Каждое государство-участник будет предусматривать утверждение своим законодательным органом расходов на оборону. Каждое государство-участник, должным образом учитывая требования национальной безопасности, будет проявлять сдержанность в своих военных расходах и обеспечивать прозрачность и открытый доступ к информации, касающейся вооруженных сил.
 23. Каждое государство-участник, предоставляя каждому военнослужащему возможность осуществлять свои гражданские права, будет обеспечивать, чтобы его вооруженные силы как таковые сохраняли политический нейтралитет.
 24. Каждое государство-участник будет предусматривать и сохранять в силе меры предотвращения случайного или несанкционированного использования военных средств.
 25. Государства-участники не будут допускать существования сил, неподотчетных их конституционно учрежденным органам власти или не контролируемых ими, и не будут поддерживать такие силы. В случае если государство-участник не в состоянии осуществлять свою власть в отношении таких сил, оно может обратиться с просьбой о проведении консультаций в рамках СБСЕ для рассмотрения необходимых мер.
 26. Каждое государство-участник будет в соответствии со своими международными обязательствами обеспечивать, чтобы его военизированные силы воздерживались от приобретения способностей к выполнению боевых задач, выходящих за рамки тех, для которых были созданы эти силы.
 27. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы набор или призыв личного состава на службу в его военных и военизированных силах и силах безопасности осуществлялся в соответствии с его правовыми и иными обязательствами в отношении прав человека и основных свобод.
 28. Государства-участники будут отражать в своих законах или других соответствующих документах права и обязанности личного состава вооруженных сил. Они рассмотрят вопрос о введении практики освобождения от военной службы или прохождения альтернативной службы.
 29. Государства-участники будут широко распространять в своих странах документы международного гуманитарного права, касающегося военных действий. Они в соответствии со своей национальной практикой будут отражать

свои обязательства в этой области в своих военных учебных программах и правилах.

30. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы личный состав его вооруженных сил был ознакомлен с положениями международного гуманитарного права, международными гуманитарными правилами, нормами и обязательствами, касающимися вооруженных конфликтов, а также осведомлен о том, что он несет индивидуальную ответственность согласно национальному законодательству и международному праву за свои действия.
31. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы личный состав вооруженных сил, наделенный командными полномочиями, осуществлял их согласно соответствующему национальному законодательству и международному праву, а также чтобы он был осведомлен о том, что в соответствии с этими правовыми нормами он может привлекаться к индивидуальной ответственности за противозаконное осуществление таких полномочий и что приказы, противоречащие национальному законодательству и международному праву, отдаваться не должны. Ответственность вышестоящих лиц ни в коей мере не освобождает подчиненных от их собственной индивидуальной ответственности.
32. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы личный состав военных и военизированных сил и сил безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их, как они отражены в документах СБСЕ и международном праве, согласно соответствующим конституционным и правовым положениям и требованиям службы.
33. Каждое государство-участник будет обеспечивать принятие соответствующих административно-правовых процедур для защиты прав личного состава всех его сил.

VIII

34. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы в условиях как мирного, так и военного времени руководство, укомплектование личным составом, подготовка и оснащение его вооруженных сил отвечали положениям международного права и его соответствующим правовым и иным обязательствам, касающимся использования вооруженных сил в ходе вооруженного конфликта, включая, когда это применимо, Гаагские конвенции 1907 и 1954 годов, Женевские конвенции 1949 года и дополнительные протоколы 1977 года к ним, а также Конвенцию 1980 года о применении некоторых видов обычного оружия.
35. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы его политика и доктрина в области обороны не противоречили международно-правовым нормам, касающимся использования вооруженных сил, в том числе в ходе вооруженного конфликта, а также соответствующим обязательствам, содержащимся в настоящем Кодексе.

36. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы любое решение о направлении его вооруженных сил для выполнения задач в области внутренней безопасности принималось в соответствии с конституционными процедурами. В таких решениях будут определяться задачи, поставленные перед вооруженными силами, и будет обеспечиваться, чтобы эти задачи выполнялись под эффективным контролем конституционно учрежденных органов власти и с соблюдением принципа верховенства закона. В случае если задачи в области внутренней безопасности не могут быть выполнены без применения силы, каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы ее применение было соизмеримо с имеющейся потребностью в принудительных действиях. Вооруженные силы будут принимать должные меры с тем, чтобы избегать нанесения ущерба гражданским лицам или их имуществу.
37. Государства-участники не будут использовать вооруженные силы в целях ограничения мирного и законного осуществления прав человека и гражданских прав лицами, действующими в личном качестве либо в качестве представителей групп, или в целях лишения этих лиц их национальной, религиозной, культурной, языковой или этнической самобытности.

IX

38. Каждое государство-участник несет ответственность за соблюдение настоящего Кодекса. В случае поступления соответствующей просьбы государство-участник будет предоставлять надлежащие разъяснения относительно выполнения им положений Кодекса. Соответствующие органы, механизмы и процедуры СБСЕ будут использоваться для оценки, обзора и, в случае необходимости, улучшения выполнения настоящего Кодекса.

X

39. Положения, закрепленные в настоящем Кодексе поведения, носят политически обязательный характер. Соответственно, настоящий Кодекс не подлежит регистрации согласно статье 102 Устава Организации Объединенных Наций. Настоящий Кодекс вступит в силу 1 января 1995 года.
40. Ничто в настоящем Кодексе не вносит изменений в характер и содержание обязательств, зафиксированных в других документах СБСЕ.
41. Государства-участники будут стремиться обеспечивать, чтобы обязательства, принятые в рамках настоящего Кодекса, находили отражение в их соответствующих внутренних документах и процедурах, а также, в надлежащих случаях, в их документах правового характера.
42. Текст Кодекса будет опубликован в каждом государстве-участнике, которое распространит его и обеспечит возможно более широкое ознакомление с ним.

РЕКОМЕНДАЦИЯ ПАСЕ 1713 (2005)

Парламентская Ассамблея Совета Европы

Парламентская Ассамблея совета ЕвропырекомеНдация 1713 (2005)

О Демократическом Надзоре за Положением в Сфере Безопасности в Государствах-членах

1. Парламентская Ассамблея отмечает, что в последние годы в результате роста терроризма и преступности европейские общества во все большей степени ощущают потребность в безопасности.
2. Органы и силы, отвечающие за обеспечение нашей безопасности, выполняют самые разнообразные роли и задачи. Внутри страны их роль заключается в поддержании законности и порядка, защите безопасности государства, граждан и собственности, сохранении демократических институтов и процедур и обеспечении мирного сосуществования различных слоев общества.
3. На международном уровне, помимо обязанностей, связанных с национальной обороной, сфера безопасности должны координировать свою деятельность через двусторонние или многосторонние рамочные соглашения, а силы безопасности могут привлекаться для согласованных или совместных действий в рамках коллективных договоренностей об обороне и/или для проведения международных миссий по поддержанию мира, призванных предотвратить или урегулировать конфликты, или способствовать постконфликтному восстановлению.
4. Некоторые из существующих сегодня угроз безопасности, такие, как международная организованная преступность, международный терроризм и распространение оружия, во все большей степени влияют на внутреннюю и внешнюю безопасность и, следовательно, требуют соответствующих ответных шагов со стороны службы безопасности, желательно согласованных и осуществляемых под надзором на европейском уровне. Каждая из этих задач должна быть отражена в документах, определяющих задачи и функции различных структур, образующих систему безопасности данной страны.
5. Исключительно важно обеспечить правильный баланс между нашей концепцией свободы и нашей потребностью в безопасности. Однако в этой связи возникает вопрос о том, в какой степени гарантии безопасности в обществе могут вызывать ограничения основных свобод.

Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2005 года (23-е заседание). См. док. 10567 – доклад Комиссии по политическим вопросам (докладчик: г-н де Пуч). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2005 года (23-е заседание). Доступно:

<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1713.htm>

6. Принимаемые правительствами меры должны быть и законными, и обоснованными. Следовательно, необходимо в определенной форме осуществлять демократический надзор, который в основном должен осуществляться парламентом. Судебная система в свою очередь играет важнейшую роль, поскольку она может наказывать за любое злоупотребление исключительными мерами, применение которых может быть сопряжено с опасностью нарушения прав человека. Международные организации также играют все возрастающую роль в определении направленности предпринимаемых шагов и согласовании соответствующих норм.
7. Демократический надзор осуществляется с помощью ряда специальных инструментов, призванных обеспечить политическую подотчетность и прозрачность в сфере безопасности. К этим инструментам относятся конституционные принципы, правовые нормы, положения институционального и материально-организационного характера, а также более общие направления деятельности, направленные на укрепление нормальных отношений между различными структурами, образующими сферу безопасности, с одной стороны, и политическими властями (исполнительной, законодательной и судебной) и представителями гражданского общества (НПО, СМИ, политические партии и т.д.) - с другой.
8. Совет Европы обеспокоен некоторыми практическими шагами, которые были предприняты, в частности, в ходе борьбы с терроризмом, такие, как содержание в тюрьмах в течение неопределенного срока граждан других стран без конкретных обвинений и без доступа к независимому суду, унижающее достоинство обращение на допросах, перехват частных сообщений без последующего информирования заинтересованных лиц, выдача лиц странам, которые могут применять смертную казнь или использовать пытки, а также содержание под стражей и нападки на основании политической или религиозной активности, что противоречит Европейской конвенции о правах человека и протоколам к ней, Конвенции о борьбе с пытками и Рамочному решению Совета Европейского союза.
9. Потребность в безопасности зачастую толкает правительства на принятие исключительных мер. Эти меры должны быть действительно исключительными, поскольку ни одно государство даже в экстремальных ситуациях не имеет права пренебрегать принципом верховенства закона. Во всех случаях законом должны быть предусмотрены гарантии, не допускающие каких-либо злоупотреблений при применении исключительных мер.
10. Парламентская Ассамблея Совета Европы, сознавая тот факт, что надлежащее функционирование демократических институтов и соблюдение прав человека представляют собой предмет основной озабоченности Совета Европы, рекомендует Комитету Министров подготовить и принять рекомендации для правительств, в которых были бы установлены практические правила, стандарты и политические подходы, необходимые для соблюдения принципа демократического надзора в сфере безопасности в государствах-членах, руководствуясь, в частности, следующими принципами:

i. Специальные Службы

- a) Функционирование этих служб должно быть основано на ясном и надлежащем законодательстве под надзором судов;
- b) Каждый парламент должен иметь в своем составе должным образом функционирующей специальный комитет. Минимальным требованием является осуществление надзора за «послаблениями» специальным службам и соответствующими бюджетными ассигнованиями;
- c) Условия применения этими службами исключительных мер должны быть оговорены законом с установлением точных временных рамок;
- d) Ни при каких обстоятельствах не допускается политизация разведывательных служб, поскольку они должны быть в состоянии объективно, беспристрастно и профессионально отчитываться перед политическими органами. Любые ограничения, устанавливаемые в отношении гражданских и политических прав сотрудников служб безопасности, должны быть оговорены законом;
- e) Комитету Министров Совета Европы следует принять европейский кодекс этики специальных служб (аналогичный Европейскому кодексу полицейской этики, принятому Советом Европы);
- f) Тонкое равновесие между конфиденциальностью и подотчетностью должно поддерживаться в определенной степени с помощью принципа отложенной прозрачности, который предполагает рассекречивание конфиденциальных материалов через определенный период времени, предусмотренный законом;
- g) И, наконец, парламент должен регулярно получать информацию об общей политике в отношении спецслужб;

ii. Полиция

- a) Каждое государство должно создать собственную правовую базу, необходимую для функционирования демократических полицейских сил и надзора за ними. Доверие к полиции будет зависеть от ее профессионализма, от того, в какой степени ее действия отвечают демократическим нормам, а также от максимально полного соблюдения прав человека;
- b) Учитывая различия в задачах и полномочиях служб безопасности и разведывательных служб, с одной стороны, и правоохранительных органов - с другой, очень важно отразить эти различия в законодательстве;
- c) Полиция должна оставаться нейтральной и не подверженной каким-либо политическим влияниям. Для того чтобы население доверяло полиции и сотрудничало с ней, важна также прозрачность;
- d) Сотрудники полиции должны проходить подготовку, включающую изучение гуманитарных принципов, конституционных гарантий и стандартов, вытека-

ющей из кодексов этики, принятых международными организациями такими, как Организация Объединенных Наций, Совет Европы и ОБСЕ;

- e) Законодательство в этой области должно учитывать развитие современных технологий и киберпреступности, и регулярно обновляться;
- f) В действиях полиции против преступности должное внимание должно уделяться принципу соразмерности, особенно в ходе демонстраций, где весьма велик риск выхода ситуации из-под контроля;

iii. Управление границами

- a) В результате роста преступности и терроризма эта сфера должна быть предметом усиленного демократического надзора и предметом активного международного сотрудничества. Для борьбы с коррупцией и дискриминацией и чрезмерным применением силы необходимо четкое законодательство;
- b) Принцип свободного передвижения граждан не должен подвергаться необоснованным ограничениям. Однако наши границы не должны нарушаться по причинам, связанным с экономической преступностью, торговлей людьми, контрабандой наркотиков и оружия. В тех случаях, когда органы государственной власти полагают, что существует угроза правопорядку и безопасности и, как следствие, применяют положения об охране границ, такие меры не должны применяться чрезмерно или в отношении групп или отдельных лиц, присутствие которых является нежелательным лишь по идеологическим и политическим соображениям;
- c) Безопасность границ должна обеспечивать централизованная, построенная по иерархическому принципу система, основанная на четко сформулированных правилах. Профессиональная подготовка, а также условия работы и жизни пограничников должны быть организованы таким образом, чтобы защитить их от давления со стороны организованной преступности и коррупции;

iv. Оборона

- a) Обеспечение национальной безопасности является первостепенной задачей вооруженных сил. Эта основная функция не должна размываться возложением на вооруженные силы второстепенных задач, что допускается лишь в исключительных обстоятельствах;
- b) Всевозрастающее значение, придаваемое международному сотрудничеству и проведению операций по поддержанию мира за рубежом, не должно оказывать негативного влияния на роль парламента в процессе принятия решений. Демократическая законность должна обладать приоритетом перед конфиденциальностью;

- c) На европейском уровне при создании национальными парламентами систем коллективных консультаций по вопросам безопасности и обороны важно не допускать каких-либо шагов назад относительно демократических достижений Ассамблеи Западноевропейского союза;
- d) В этой связи национальным парламентам следует по-прежнему иметь межпарламентский орган, перед которым бы отчитывался бы соответствующий европейский исполнительный орган, и с которым он бы проводил на уровне организаций регулярное обсуждение всех аспектов европейской политики в области безопасности и обороны;
- e) Развертывание войск за рубежом должно осуществляться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, нормами международного права и нормами международного гуманитарного права. Поведение таких войск должно находиться в юрисдикции Международного суда по уголовным преступлениям в Гааге.

v. Национальная безопасность и демократия

- a) В целом, при принятии решений в отношении мер в области национальной безопасности, должное внимание должно уделяться иерархии ценностей в демократическом обществе. Важно, чтобы в этой сфере, которая традиционно является недостаточно прозрачной, осуществлялся надзор через демократические институты и процедуры;
- b) Исключительные меры в любой области должны быть предметом парламентского надзора и не должны серьезно препятствовать осуществлению основных конституционных прав;
- c) Государства-члены должны обеспечить, чтобы в различных структурах безопасности на всех уровнях, включая министерство обороны и национальные делегации в международных организациях, занимающихся вопросами безопасности, присутствовало достаточное количество женщин;
- d) Свобода прессы и аудиовизуальных СМИ должна охраняться законом и на практике, а ограничения, устанавливаемые в случае абсолютной необходимости, не должны приводить к нарушению международных принципов основных прав;
- e) Деятельность частных компаний, занимающихся вопросами разведки и безопасности, должна регулироваться законом, а для надзора за их деятельностью должны быть созданы специальные системы, желательно на европейском уровне. Такие правила должны включать положения о парламентском надзоре, механизмах мониторинга, порядке и инструментах лицензирования или установления минимальных требований в отношении функционирования такого рода частных компаний.

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ ПРАВОПОРЯДКА

Генеральная Ассамблея ООН

Кодекс Поведения Должностных Лиц по Поддержанию Правопорядка

Статья 1

Должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют возложенные на них законом обязанности, служа общине и защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией.

Комментарий:

- a) Термин «должностные лица по поддержанию правопорядка» включает всех назначаемых или избираемых должностных лиц, связанных с применением права, которые обладают полицейскими полномочиями, особенно полномочиями на задержание правонарушителей;
- b) В тех странах, где полицейские полномочия осуществляются представителями военных властей в форменной или гражданской одежде или силами государственной безопасности, определение понятия «должностные лица по поддержанию правопорядка» охватывает сотрудников таких служб;
- c) Имеется в виду, что служба обществу включает в себя, в частности, оказание услуг и помощи тем членам общин, которые по личным, экономическим, социальным или другим причинам чрезвычайного характера нуждаются в немедленной помощи;
- d) Имеется в виду, что это положение не только охватывает все насильственные, грабительские или вредные акты, но и распространяется на все виды запрещений, установленных в соответствии с уголовными законами. Оно распространяется также на поведение лиц, неспособных нести уголовную ответственность.

Статья 2

При выполнении своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам.

Комментарий:

- a) Указанные права человека устанавливаются и защищаются национальным и международным правом. К соответствующим международным документам

Принят Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года.
Доступен: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp42.htm

относятся Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Декларация Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными и Венская конвенция о консульских сношениях;

- b) В национальных комментариях к этому положению должны указываться региональные или национальные положения, устанавливающие и защищающие эти права.

Статья 3

Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей.

Комментарий:

- a) В этом положении подчеркивается, что применение силы должностными лицами по поддержанию правопорядка должно носить исключительный характер; хотя оно подразумевает, что должностные лица по поддержанию правопорядка могут быть уполномочены на применение силы, какая является разумно необходимой при данных обстоятельствах в целях предупреждения преступления или при проведении правомерного задержания правонарушителей или подозреваемых правонарушителей, или при оказании помощи при таком задержании, не может применяться сила, превышающая необходимые для этих целей пределы;
- b) Национальное законодательство, как правило, ограничивает применение силы должностными лицами по поддержанию правопорядка в соответствии с принципом пропорциональности. Это следует понимать таким образом, что при толковании этого положения должны уважаться эти национальные принципы пропорциональности. Это положение ни в коем случае не толкуется таким образом, будто оно уполномочивает на применение такой силы, которая является несоразмерной законной цели, которую нужно достичь;
- c) Применение огнестрельного оружия считается крайней мерой. Следует приложить все усилия к тому, чтобы исключить применение огнестрельного оружия, особенно против детей. Как правило, огнестрельное оружие не должно

применяться, за исключением случаев, когда подозреваемый правонарушитель оказывает вооруженное сопротивление или иным образом ставит под угрозу жизнь других и когда другие меры, имеющие менее исключительный характер, недостаточны для обуздания или задержания подозреваемого правонарушителя. О каждом случае применения огнестрельного оружия должно быть незамедлительно сообщено компетентным властям.

Статья 4

Сведения конфиденциального характера, получаемые должностными лицами по поддержанию правопорядка, сохраняются в тайне, если исполнение обязанностей или требования правосудия не требуют иного.

Комментарий:

По характеру своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка получают информацию, которая может относиться к личной жизни других лиц (или потенциально повредить интересам таких лиц) и особенно их репутации. Следует проявлять большую осторожность при сохранении и использовании такой информации, которая разглашается только при исполнении обязанностей или в целях правосудия. Любое разглашение такой информации в других целях является полностью неправомерным.

Статья 5

Ни одно должностное лицо по поддержанию правопорядка не может осуществлять, подстрекать или терпимо относиться к любому действию, представляющему собой пытку или другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, и ни одно должностное лицо по поддержанию правопорядка не может ссылаться на распоряжения вышестоящих лиц или такие исключительные обстоятельства, как состояние войны или угроза войны, угроза национальной безопасности, внутреннюю политическую нестабильность или любое другое чрезвычайное положение для определения пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Комментарий:

а) Этот запрет вытекает из принятой Генеральной Ассамблеей Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, согласно которой:

«[такое действие является] оскорблением человеческого достоинства и осуждается как нарушение целей Устава Организации Объединенных Наций и наруше-

ние прав человека и основных свобод, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека [и других международных документах, касающихся прав человека]»;

b) Декларация определяет пытку следующим образом:

«...пытка означает любое действие, посредством которого человеку намеренно причиняется сильная боль или страдание, физическое или умственное, со стороны официального лица или по его подстрекательству с целью получения от него или от третьего лица информации или признаний, наказания его за действия, которые он совершил, или в совершении которых подозревается, или запугивания его или других лиц. В это толкование не включаются боль или страдание, возникающие только из-за законного лишения свободы, ввиду состояния, присущего этому, или вследствие этого, в той степени, насколько это совместимо с Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными»;

c) Выражение «жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания» не было определено Генеральной Ассамблеей, но его следует истолковывать таким образом, чтобы предоставлялась, по возможности, наиболее широкая защита от злоупотреблений как физического, так и психологического характера.

Статья 6

Должностные лица по поддержанию правопорядка обеспечивают полную охрану здоровья задержанных ими лиц, в частности, принимают немедленные меры по обеспечению оказания медицинской помощи в случае необходимости.

Комментарий:

a) «Медицинская помощь», под которой подразумеваются услуги, оказываемые любым медицинским персоналом, включая врачей-практиков, имеющих надлежащее удостоверение, и медицинский вспомогательный персонал, оказывается в случае необходимости или в ответ на просьбу;

b) Поскольку медицинский персонал обычно придан деятельности по поддержанию правопорядка, должностные лица по поддержанию правопорядка должны учитывать мнение этого персонала, когда они рекомендуют оказание задержанному лицу соответствующей медицинской помощи через или в консультации с медицинским персоналом, не участвующим в деятельности по поддержанию правопорядка;

c) Понимается, что должностные лица по поддержанию правопорядка обеспечивают оказание медицинской помощи жертвам правонарушений или несчастных случаев, происходящих в ходе правонарушений.

Статья 7

Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними.

Комментарий:

- a) Любой акт коррупции, как и любое другое злоупотребление властью, несовместимы со служебным статусом должностного лица по поддержанию правопорядка. К любому должностному лицу по поддержанию правопорядка, совершившему акт коррупции, закон должен применяться в полной мере, поскольку правительства не могут ожидать от граждан соблюдения ими правопорядка, если они не могут или не хотят обеспечивать соблюдение законности их собственными должностными лицами и в рамках их собственных учреждений;
- b) Хотя понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом, следует понимать, что оно охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие;
- c) Выражение «акт коррупции», о котором говорилось выше, следует понимать как охватывающее попытку коррумпирования.

Статья 8

Должностные лица по поддержанию правопорядка уважают закон и настоящий Кодекс. Используя все свои возможности, они также предотвращают и всемерно препятствуют всем нарушениям таковых.

Должностные лица по поддержанию правопорядка, имеющие основания полагать, что нарушение настоящего Кодекса имело место или будет иметь место, сообщают о случившемся вышестоящим инстанциям и, в случае необходимости, другим соответствующим инстанциям или органам, обладающим полномочиями по надзору или правовому контролю.

Комментарий:

- a) Настоящий Кодекс соблюдается во всех случаях, когда он включается в национальное законодательство или практику. Если законодательство или практика предусматривают более строгие положения, чем положения настоящего Кодекса, соблюдаются первые;

- b) Настоящая статья направлена на сохранение равновесия между, с одной стороны, необходимостью внутренней дисциплины в учреждении, от которого в большой степени зависит общественная безопасность, и, с другой стороны, необходимостью борьбы с нарушениями основных прав человека. Должностные лица по поддержанию правопорядка сообщают о нарушениях по инстанциям и предпринимают иные правовые действия за пределами инстанций лишь в том случае, когда все остальные возможности отсутствуют или неэффективны. Понимается, что должностные лица по поддержанию правопорядка не подвергаются административным или иным мерам наказания из-за того, что они сообщили об имевшем место нарушении настоящего Кодекса или о возможности такового;
- c) Понятие «соответствующие инстанции или органы, обладающие полномочиями по надзору или правовому контролю», включает любое учреждение или орган, существующий на основании национального права как в рамках учреждения по поддержанию порядка, так и независимо от него, со статутными, обычными или другими полномочиями рассматривать жалобы и претензии, возникающие в связи с нарушениями в сфере действия настоящего Кодекса;
- d) В ряде стран средства массовой информации могут рассматриваться как учреждения, выполняющие функции по рассмотрению жалоб, подобные описанным в подпункте С выше. Поэтому должностные лица по поддержанию правопорядка могут обоснованно, в качестве крайней меры и в соответствии с законами и обычаями своих собственных стран, а также с положениями статьи 4 настоящего Кодекса, обратить на эти нарушения внимание общественности через средства массовой информации;
- e) Должностные лица по поддержанию правопорядка, соблюдающие положения настоящего Кодекса, заслуживают уважения, полной поддержки и сотрудничества со стороны общества и учреждения по поддержанию правопорядка, в котором они служат, а также лиц, занятых поддержанием правопорядка.

**ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ
ПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ И
ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ
ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ
ПО ПОДДЕРЖАНИЮ
ПРАВООПОРЯДКА**

*Восьмой Конгресс ООН по Предотвращению
Преступлений и Обращению с Преступниками*

Основные Принципы Применения Силы и Огнестрельного Оружия Должностными Лицами по Поддержанию Правопорядка

Учитывая, что работа должностных лиц по поддержанию правопорядка¹ имеет большую социальную важность и что поэтому необходимо поддерживать на должном уровне и, при необходимости, улучшать условия труда и положение этих должностных лиц,

Учитывая, что угроза жизни и безопасности должностных лиц по поддержанию правопорядка должна рассматриваться как угроза стабильности общества в целом,

Учитывая, что должностные лица по поддержанию правопорядка играют исключительно важную роль в защите права человека на жизнь, свободу и безопасность, как это гарантируется во Всеобщей декларации прав человека и подтверждается в Международном пакте о гражданских и политических правах,

Учитывая, что в Стандартных минимальных правилах обращения с заключенными предусматриваются обстоятельства, в которых сотрудники тюрем могут применять силу при выполнении своих обязанностей,

Учитывая, что в статье 3 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка говорится, что должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей,

Учитывая, что на подготовительном совещании к седьмому Конгрессу Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемуся в Варенне, Италия, были согласованы элементы, которые будут рассмотрены в ходе будущей работы по ограничению применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка,

Учитывая, что седьмой Конгресс в своей резолюции 14, в частности, подчеркивает, что применение должностными силами по поддержанию правопорядка

Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 года. Доступно: <http://www.un.org/russian/document/convents/firearms.htm#2#2>

¹ Настоящие комментарии предоставляют информацию в целях содействия использованию Кодекса в рамках национального законодательства и практики. Кроме того, в национальных или региональных комментариях могут быть выявлены специфические особенности правовых систем или практики различных государств или региональных межправительственных организаций, которые способствовали бы применению этого Кодекса.

силы и огнестрельного оружия должно осуществляться при надлежащем уважении прав человека,

Учитывая, что Экономический и Социальный Совет в разделе IX своей резолюции 1986/10 от 21 мая 1986 года предлагает государствам-членам при осуществлении Кодекса уделять особое внимание вопросам применения должностными лицами по поддержанию правопорядка силы и огнестрельного оружия, а Генеральная Ассамблея в своей резолюции 41/149 от 4 декабря 1986 года, в частности, приветствует эту рекомендацию Совета,

Учитывая, что целесообразно, уделяя должное внимание личной безопасности должностных лиц по поддержанию правопорядка, рассмотреть их роль в связи с отправлением правосудия, защитой права человека на жизнь, свободу и безопасность, их задачами по обеспечению государственной безопасности и общественного порядка и значением их квалификации, подготовки и поведения,

Правительствам следует принять во внимание и соблюдать в рамках своего национального законодательства и практики изложенные ниже Основные принципы, разработанные с целью оказания помощи государствам-членам в осуществлении их задачи по обеспечению и содействию выполнению соответствующей роли должностными лицами по поддержанию правопорядка; и следует довести эти принципы до сведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, а также других лиц, таких, как судьи, работники прокуратуры, юристы, работники исполнительной власти и законодательной власти и населения в целом.

Общие положения

1. Правительства и правоохранительные органы принимают и осуществляют нормы и нормативные положения о применении должностными лицами по поддержанию правопорядка силы и огнестрельного оружия против людей. При разработке таких норм и положений правительства и правоохранительные органы постоянно учитывают этические вопросы, связанные с применением силы и огнестрельного оружия.
2. Правительства и правоохранительные органы разрабатывают как можно более широкий арсенал средств и обеспечивают должностных лиц по поддержанию правопорядка различными видами оружия и боеприпасов, позволяющими дифференцированно применять силу и огнестрельное оружие. В их число входит разработка не приводящих к смерти, но нейтрализующих видов оружия, применяемого в надлежащих ситуациях, в целях все большего сужения сферы использования средств, способных убить или ранить. В тех же целях необходимо также иметь возможность оснащения должностных лиц по поддержанию правопорядка для их самозащиты таким снаряжением,

как щиты, каски, пуленепробиваемые транспортные средства для уменьшения необходимости использования любого рода оружия.

3. Следует тщательно рассмотреть вопрос о разработке и использовании не приводящих к смерти, но нейтрализующих видов оружия, чтобы свести к минимуму риск нанесения ущерба посторонним лицам, и осуществлять строгий контроль в отношении использования такого оружия.
4. Должностные лица по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это возможно, используют ненасильственные средства до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия. Они могут применять силу и огнестрельное оружие только в тех случаях, когда другие средства являются неэффективными или не дают каких-либо надежд на достижение намеченного результата.
5. Во всех случаях, когда применение силы или огнестрельного оружия неизбежно, должностные лица по поддержанию правопорядка:
 - a) Проявляют сдержанность в таком применении силы и действуют исходя из серьезности правонарушения и той законной цели, которая должна быть достигнута;
 - b) Сводят к минимуму возможность причинения ущерба и нанесения ранений и охраняют человеческую жизнь;
 - c) Обеспечивают предоставление медицинской и другой помощи любым раненым или пострадавшим лицам в самые кратчайшие сроки;
 - d) Обеспечивают, чтобы родственники или близкие друзья раненых или пострадавших лиц уведомлялись в как можно более короткий срок.
6. Если применение должностными лицами по поддержанию правопорядка силы или огнестрельного оружия приводит к ранению или смерти, они немедленно сообщают об этом вышестоящему начальству в соответствии с принципом 22.
7. Правительства обеспечивают, чтобы произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка каралось в соответствии с их законом как уголовное преступление.
8. Чрезвычайные обстоятельства, такие, как внутренняя политическая нестабильность или любые другие чрезвычайные общественные явления, не могут служить оправданием для любого отхода от настоящих Основных принципов.

Специальные положения

9. Должностные лица по поддержанию правопорядка не применяют огнестрельного оружия против людей, за исключением случаев самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения или с целью предотвращения совершения особо серьезного преступления, влекущего за собой большую угрозу для жизни, с целью ареста лица, представляющего такую опасность, сопротивляющегося их власти, или с целью предотвращения его побега и лишь в тех случаях, когда менее решительные меры недостаточны для достижения этих целей. В любом случае преднамеренное применение силы со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда оно абсолютно неизбежно для защиты жизни.
10. При обстоятельствах, предусмотренных в принципе 9, должностные лица по поддержанию правопорядка представляются в качестве таковых и дают четкое предупреждение о намерении применить огнестрельное оружие, предоставляя достаточное время для ответной реакции на это предупреждение, за исключением тех случаев, когда эти действия создают для должностных лиц по поддержанию правопорядка ненужную опасность или создают опасность смерти или нанесения серьезного ущерба другим лицам, или же были бы явно неуместными или ненужными при создавшихся обстоятельствах инцидента.
11. Нормы и положения о применении огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка включают руководящие принципы, которые:
 - a) Определяют обстоятельства, при которых должностные лица по поддержанию правопорядка уполномочены носить огнестрельное оружие, и оговаривают разрешенные виды огнестрельного оружия и боеприпасов;
 - b) Обеспечивают, чтобы огнестрельное оружие применялось лишь в надлежащих обстоятельствах и таким образом, чтобы можно было бы уменьшить опасность причинения чрезмерного ущерба;
 - c) Запрещают применение таких видов огнестрельного оружия и боеприпасов, которые наносят чрезвычайно тяжелые ранения или служат источником неоправданного риска;
 - d) Регулируют контроль, хранение и выдачу огнестрельного оружия, включая процедуры, обеспечивающие подотчетность должностных лиц по поддержанию правопорядка за выданное им огнестрельное оружие и боеприпасы;
 - e) Определяют предупреждения, которые в соответствующих случаях даются перед выстрелом из огнестрельного оружия;

- f) Предусматривают систему отчетности во всех случаях, когда должностные лица по поддержанию правопорядка применяют огнестрельное оружие при исполнении служебных обязанностей.

Поддержание порядка в случае незаконных собраний

12. Поскольку в соответствии с принципами, изложенными во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах, участие в законных и мирных собраниях может принимать каждый человек, правительства и учреждения и должностные лица по поддержанию правопорядка признают, что сила и огнестрельное оружие могут применяться лишь в соответствии с принципами 13 и 14.
13. При разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка избегают применения силы или, если это невозможно, ограничивают такое применение до необходимого минимума.
14. При разгоне собраний насильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять огнестрельное оружие лишь в тех случаях, когда нельзя применить менее опасные средства, и лишь в той мере, в какой это минимально необходимо. Должностные лица по поддержанию правопорядка не применяют огнестрельного оружия в таких случаях, за исключением условий, оговоренных в принципе 9.

Контроль за лицами, находящимися под стражей или в заключении

15. Должностные лица по поддержанию правопорядка в своих отношениях с лицами, находящимися под стражей или в заключении, не применяют силу, за исключением случаев, когда это строго необходимо для поддержания безопасности и порядка в исправительном учреждении или когда создается угроза для личной безопасности.
16. Должностные лица по поддержанию правопорядка в своих отношениях с лицами, находящимися под стражей или в заключении, не применяют огнестрельного оружия, за исключением случаев самообороны или защиты других от непосредственной угрозы смерти или серьезного ранения, или когда это строго необходимо для предотвращения побега лица, находящегося под стражей или в заключении и представляющего опасность, о которой говорится в принципе 9.
17. Вышеизложенные принципы применяются без ущерба для прав, функций и обязанностей персонала тюрем, изложенных в Стандартных минимальных правилах обращения с заключенными, особенно в правилах 33, 34 и 54.

Квалификация, подготовка и консультирование

18. Правительства и правоохранительные органы обеспечивают, чтобы все должностные лица по поддержанию правопорядка отбирались с помощью надлежащих процедур отбора, обладали соответствующими моральными, психологическими и физическими качествами для эффективного выполнения своих функций и проходили непрерывную и тщательную профессиональную подготовку. Необходимо периодически осуществлять проверку их пригодности для исполнения таких функций.
19. Правительства и правоохранительные органы обеспечивают, чтобы все должностные лица по поддержанию правопорядка проходили подготовку и проверялись в соответствии с надлежащей специальной подготовкой к действиям в условиях применения силы. Должностные лица по поддержанию правопорядка, которые должны носить огнестрельное оружие, получают соответствующие разрешения лишь по завершении специального курса обучения их применению.
20. При подготовке должностных лиц по поддержанию правопорядка правительства и правоохранительные органы обращают особое внимание на вопросы полицейской этики и прав человека, особенно в процессе ведения расследований, на альтернативы применению силы и огнестрельного оружия, включая мирное урегулирование конфликта, понимание поведения больших масс людей и методы убеждения, ведения переговоров и посредничества, а также технические средства с целью ограничения применения силы или огнестрельного оружия. Правоохранительным органам следует пересматривать свои учебные программы и оперативные процедуры в свете конкретных инцидентов.
21. Правительства и правоохранительные органы уделяют особое внимание консультированию на случай стресса должностных лиц по поддержанию правопорядка, попадающих в ситуации, в которых применяется сила или огнестрельное оружие.

Процедуры представления и разбора рапортов

22. Правительства и правоохранительные органы устанавливают эффективные процедуры представления и разбора рапортов в отношении всех инцидентов, упомянутых в принципах 6 и 11 (f). По инцидентам, рапорты в отношении которых представлены в соответствии с этими принципами, правительства и правоохранительные учреждения обеспечивают эффективный процесс разбора и возможность осуществления при надлежащих обстоятельствах юрисдикции независимыми административными органами или органами, осуществляющими судебное преследование. В случаях смерти и серьезного ранения или других тяжелых последствий немедленно направляется под-

робный рапорт компетентным органам, ответственным за независимый административный разбор дела и судебный контроль.

23. Лица, пострадавшие от применения силы и огнестрельного оружия, или их законные представители имеют доступ к независимому процессу, включая судебный процесс. В случае смерти таких лиц настоящее положение соответствующим образом распространяется на их иждивенцев.
24. Правительства и правоохранительные органы обеспечивают привлечение старших должностных лиц к ответственности, если им известно или должно было быть известно об имевшихся или имеющихся случаях незаконного применения силы или огнестрельного оружия находящимися в их подчинении должностными лицами по поддержанию правопорядка и они не предприняли всех имеющихся в их распоряжении мер для предотвращения, пресечения таких случаев или сообщения о них.
25. Правительства и правоохранительные органы обеспечивают, чтобы в отношении должностных лиц по поддержанию правопорядка, которые в соответствии с Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и настоящими Основными принципами отказываются выполнять приказ о применении силы или огнестрельного оружия или которые сообщают о таком применении силы или огнестрельного оружия другими должностными лицами, не применялись никакие уголовные или дисциплинарные меры.
26. Исполнение приказов вышестоящих должностных лиц не является оправданием, если должностные лица по поддержанию правопорядка знали о явной незаконности приказа о применении силы и огнестрельного оружия, что привело к смерти или серьезному ранению какого-либо лица, и имели разумную возможность отказаться от его исполнения. В любом случае ответственность возлагается также на вышестоящих должностных лиц, отдавших незаконные приказы.

ИНСТРУМЕНТЫ ПО НАДЗОРУ

Женевский центр демократического контроля вооруженных сил

Парламентские Инструменты по Надзору за Агенствами, Отвечающими за Общественную Безопасность

1. Общие Полномочия Парламента

- Устанавливать, инициировать или дополнять законодательство по вопросам обороны
- Задавать вопросы/ делать запросы министру обороны
- Вызывать военных и других гражданских служащих на заседания комитетов и расспрашивать их
- Иметь доступ к секретной информации
- Вовлекать гражданское общество путем организации публичных слушаний по вопросам обороны
- Начать независимое парламентское расследование в случае крупных скандалов
- Создать парламентский комитет

2. Бюджетный Контроль Вопросов Оборонны

- Парламент имеет право дополнять, утверждать и распределять бюджетные заявки по обороне
- Парламентарии имеют доступ к секретным бюджетным документам
- Парламент контролирует оборонный бюджет постатейно
- Контроль за расходами на оборону путем независимого аудита бюджета

3. Парламентские Полномочия Касательно Операций по Поддержанию Мира

- Одобрение на отправку миссии миротворческих сил
- Дебаты по мандату, правилам участия и длительности миссии
- Одобрение бюджета миссии
- Право посещать войска миссии зарубежом

4. Полномочия по Контролю за Оборонными Закупками

- Принятие законодательства по открытым и прозрачным закупочным процессам

- Одобрение основных закупочных контрактов
- Доступ ко всей информации о решениях по закупке
- Парламент вовлечен в определении нужд в новом оборудовании, выбор производителя и оценку платы и компенсаций

5. Полномочия, Касающиеся Политики в Области Безопасности и Документы по Планированию

- Дебаты по принятию национальной концепции безопасности и оборонной концепции
- Дебаты по принятию структуры вооруженных сил и планирование военной стратегии

6. Полномочия Касающиеся Военного Персонала

- Принятие законов о статусе, обязанностях и правах военного персонала, также законов о военной службе и отсрочке
- Парламент одобряет оборонный план по управлению кадрами
- Парламент одобряет максимальное число персонала, работающего в МО или в других военнизированных учреждениях
- Наделять полномочиями военного омбудсмана, который мониторит права человека, и который назначается парламентом и подотчетен ему
- Парламент дает согласие на назначения высокороставленных военных чиновников

ОЦЕНОЧНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ

*Программа развития Организации Объединенных Наций/
Женевский центр демократического контроля вооруженных сил*

Опросный Лист для Членов Парламентов по Проблемам Контроля над Сектором Безопасности

Введение

Назначение настоящего опросного листа - определить в общих чертах существующее положение в области государственного управления сектором общественной безопасности в данной стране. Вопросы не касаются организации самой системы безопасности, но ограничиваются проблемой парламентского контроля над ведомствами и агентствами, обеспечивающими общественную безопасность.

Рекомендации по Заполнению Опросника

- Указание имени респондента не требуется, но необходимо указать свою страну.
- Если запрашиваемая информация не является общедоступной, пожалуйста, отметьте знаком Н/Д (не доступна). Подобным образом, если информация является доступной, но Вы не располагаете ей или не интересовались, пожалуйста, отметьте это знаком Н/И (не интересовался).
- Просим Вас добавить к своим ответам любую информацию, которую Вы сочтете полезной и важной.

Определения Основных Понятий*

Сектор Безопасности:

Включает все государственные службы и агентства, которые наделены легитимной властью для применения силы, режима использования силы или угрозы применения силы. Обычно органы сектора безопасности включают вооруженные силы, военизированные службы (такие, как внутренние войска МВД, военная полиция), полицию/милицию, правоохранительные органы, пограничные и другие службы, а также службы разведки (в данном опросе вопросы разведки не затрагиваются).

Управление Сектором Безопасности:

Международно принятая концепция исходит из того, что сектор безопасности находится под непосредственным контролем и подотчетен демократически избранным и легитимным гражданским правительствам. Каждый сегмент сектора

* Все определения даны в материалах «Глоссария», представленного в документах DCAF№ 4. доступный в: http://www.dcaf.ch/docs/dcaf_doc4.pdf

имеет свою законодательно определенную роль, и все институты и инструменты сектора безопасности ориентированы на интересы людей, основаны на справедливости и подотчетности, прозрачны и действуют в соответствии с законом. Планирование и принятие решений в сфере общественной безопасности предполагает возможность участия в этом процессе общественности и экспертного сообщества через эффективные процедуры государственного управления. Это концепция предполагает принятие на национальном уровне соответствующих международных норм и участие гражданского общества и СМИ в управлении сектором общественной безопасности.

Таким образом, демократическое управление сектором безопасности предполагает широкое участие граждан, предусмотренное законом и при верховенстве закона, противодействие коррупции, отчетность, эффективное использование ресурсов, а также поощряет активное участие гражданского общества, органов правосудия и частного сектора в управлении этим сектором. Эти меры должны уравновесить особые интересы и тенденции, возникающие в работе агентств и ведомств общественной безопасности в силу особого характера деятельности и ответственности этих служб (как, например, стремление к максимально возможной закрытости).

Разумеется, все сказанное выше о прозрачности и гражданском контроле над сектором безопасности имеет свои разумные пределы. Вопросы, например, оперативного планирования и осуществления оперативно-розыскных мероприятий не могут являться предметом общественного контроля, однако определение законодательных рамок, финансирование агентств и ведомств сектора, предупреждение и пресечение злоупотреблений безусловно являются предметом законного общественного интереса в демократическом обществе.

Реформа Сектора Безопасности:

Реформа вооруженных сил, правоохранительных органов, пограничных служб, военизированных соединений, разведки для создания систематической подотчетности и открытости в целях обеспечения большего, стабильного и систематического демократического контроля над ведомствами и агентствами, обеспечивающими общественную безопасность.

Опросный Лист

Пожалуйста, укажите Вашу страну:

1) Общие Законодательные Рамки

- 1) Какие законодательные акты по вопросам сектора безопасности были приняты и нашли воплощения с момента получения независимости?

Пожалуйста, уточните:

- а) Законы:
 - б) Указы Президента:
- 2) Применяются ли принятое законодательство на практике? Насколько систематически?
 - 3) Существуют ли противоречия и пробелы в этом законодательстве?
 - 4) Является ли общественно доступным законодательство по вопросам сектора безопасности и в каких формах? Какие меры предпринимаются, чтобы сделать доступными содержание этих законов?
 - 5) Когда новые законодательные акты разрабатываются, в какой форме выражается процесс консультаций (если он осуществляется) с общественностью и институтами гражданского общества?
 - а) какую форму обычно принимает законодательный процесс при обсуждении и принятии этих законов (стандартные процедуры, закрытые заседания)?
 - б) принято ли в парламентской практике одобрять законопроекты в той форме, как они были представлены исполнительной властью, или законопроекты могут серьезно изменены в результате парламентских дебатов?
 - 6) Какие национальные и международные прецеденты/опыт используются при составлении законов?
 - 7) Какие виды правовых актов обычно используются для правового регулирования сектора безопасности?
 - а) Законы, принятые парламентом;
 - б) Указы Президента/ постановления правительства;
 - в) Другие (подзаконные акты министерств и ведомств, пожалуйста, уточните)
 - 8) Предусматривает ли законодательство возможность доступа парламентариев к засекреченной информации?
 - а) Каковы меры по обеспечению сохранности (неразглашению) засекреченной информации?
 - б) Может ли парламент на практике рассматривать информацию, составляющую государственную или служебную тайну?
 - 9) Какие международные и региональные соглашения в сферах обороны и безопасности были подписаны вашим правительством?
 - а) Кто ведет переговоры или принимает решения относительно региональных и международных обязательств в этой сфере?

- б) Удовлетворены ли вы их практическим осуществлением?
 - в) Доступны ли эти соглашения широкой общественности? Переведены ли они на национальный (государственный) язык?
- 10) Являются ли политические документы, которыми ваша страна обменилась с другими международными организациями, занимающимися проблемами обороны и безопасности (Договор о коллективной безопасности, НАТО), и/или странами-партнерами, доступными широкой общественности и представленными в переводах на национальный (государственный) язык?
- 11) Существует ли в Вашей стране официальный документ (концепция, стратегия и т.п.) о национальной политике в сфере безопасности? Доступен ли он для ознакомления широкой общественности?
- а) Какую роль сыграл парламент в формулировании и принятии этого документа?
 - б) Каким образом положения вашей национальной политики в этой области затрагивают вопрос о гражданском контроле над сектором?

2) Роль Ведомств

- 1) Какую роль играет парламент в следующих вопросах и каковы требования к отчетности?
- а) Осуществление контроля над финансированием вооруженных сил, полиции, пограничных войск, и других ведомств сектора?
 - i) Какой уровень финансовой информации представляется до одобрения парламентом бюджета сектора безопасности?
 - ii) Обсуждаются ли в парламенте бюджетные ассигнования?
 - iii) Является ли этот бюджет детализированным или предполагается, что парламент одобрит общий бюджет без спецификации деталей?
 - б) Назначение кадров служб сектора безопасности?
 - в) Составление и принятие стратегических документов по вопросам политики национальной безопасности (стратегии, концепции и т.д.).
 - г) Контроль за материально-техническим снабжением агентств сектора безопасности.
 - д) Создание законов, которые могут быть использованы независимой судебной властью с целью пресечения нарушений законности.
 - е) Может ли роль парламента быть усилена? Если да, то как?

- 2) Какова предусмотренная законом роль парламентского комитета по вопросам обороны и безопасности в осуществлении контроля над сектором безопасности?
 - а) Каковы возможности (включая подбор кадров, уровень технической экспертизы, бюджет) комитета обороны для осуществления воздействия на политику и практику?
 - б) Можете ли Вы указать то, что реально препятствует осуществлению парламентом своих контрольных функций в этой области?
- 3) Какую роль играет Президент в:
 - а) Обеспечении финансового контроля над вооруженными силами, полицией, пограничными войсками, разведкой;
 - б) Кадровых назначениях;
 - в) Создании концептуальных документов по вопросам национальной политики в области безопасности;
 - г) Определении вопросов материально-технического обеспечения агентств и ведомств безопасности.
- 4) Если не парламенту и не Президенту, то кому подотчетны значимые части сектора безопасности в вашей стране? Пожалуйста, уточните ведомство (военное, служба разведки, таможенная служба, пограничные войска, гражданская полиция, исправительные учреждения)?
- 5) Существуют ли сегменты сектора безопасности, к которым парламент и общественность не имеют доступа, и информация о которых не предоставляется, и которые не являются подотчетными?
- 6) Шкала: иерархия от 1 до 10 (1 обозначает самый низкий уровень, 10 – самый высокий).
 - а) Как вы могли бы оценить эффективность парламентского контроля над сектором безопасности в вашей стране?
 - б) Как бы вы могли оценить потребности в международной технической помощи (обмен опытом, ознакомление с опытом других стран и т.д.) по усилению контроля парламента вашей страны над сектором безопасности ?
- 7) Какова роль судебной власти в контроле над сектором безопасности?
 - а) Может и наказывает ли судебная власть проступки, совершенные сотрудниками сектора безопасности?
 - б) Какими полномочиями обладают судебные власти для влияния на государственную политику и практику в сфере безопасности?

- 8) Как обеспечиваются прозрачность и подотчетность внутри оборонной сферы и сферы безопасности? Какие механизмы существуют (аудит, омбудсмен), чтобы обеспечить прозрачность?
- 9) Какое ведомство(а) принимает самые важные решения по вопросам материально-технического обеспечения сектора безопасности? Можно ли назвать этот процесс открытым и подотчетным?

3) Расширение Возможностей Парламентского Контроля и Развитие Потенциала

- 1) Существует ли специально подготовленный парламентский персонал по вопросам обороны и правоохранительной деятельности? Как обучается такой персонал, если такое специальное обучение существует? Каким образом регулируются полномочия такого персонала (специальные условия доступа к информации, другое)?
- 2) Взаимодействуют ли парламентарии с группами гражданского общества, занимающимися вопросами контроля над сектором безопасности и прав человека?
 - а) Каков этот процесс?
 - б) Существуют ли наработанные процедуры по информационному обмену?
 - в) Регулярно ли вы созываете консультационные встречи с группами гражданского общества, гражданскими экспертами как, например, академические круги?
- 3) В каком объеме гражданские лица, группы гражданского общества и СМИ способствуют осуществлению контроля над сектором безопасности?
 - а) Занимаются ли НПО вопросами прав солдат срочной службы (комитеты солдатских матерей, другие)?
 - б) Занимаются ли НПО вопросами контроля над сектором безопасности?
 - в) Занимаются ли эксперты СМИ вопросами безопасности?
- 4) Существуют ли вооруженные силы и другие военизированные службы, обученные гуманитарному праву, политическим и гражданским правам граждан, чтобы гарантировать соблюдение прав граждан этими вооруженными и другими военизированными силами?
 - а) Какие существуют дисциплинарные меры наказания за нарушения прав человека представителями вооруженными силами и другими военизированными службами/ ведомствами?

4) Режим Чрезвычайного или Военного Положения

- 1) Существует ли в Вашей стране принятое Парламентом законодательство о чрезвычайном или/ и военном положении?
- 2) Устанавливает ли законодательство предельный срок введения чрезвычайного положения (ЧП), после которого необходимо его специальное продление?
- 3) Предусматривается ли законом особая роль Парламента в процессе введения ЧП? Если да, то какая:
 - а) Утверждение указа Президента о введении ЧП?
 - б) Утверждение решения о его продлении?
 - в) Другое?
- 4) Может ли быть Парламент распущен во время ЧП?
- 5) Содержит ли законодательство запрет на проведение выборов в период ЧП?
- 6) Были ли использованы эти полномочия Парламентом в 1990-х – 2000-х годах?

5) Другие вопросы

- 1) Представлена ли в вашем парламенте оппозиция? Участвуют ли члены оппозиции в работе соответствующих комитетов по вопросам обороны и безопасности?
- 2) Могут ли военными и/ или представители служб безопасности быть выбранными в парламент?

6) Текущая повестка

- 1) Одобрил ли за последнее время парламент увеличение/ уменьшение бюджета сектора безопасности? Были ли сделаны какие-либо значительные увеличения отдельного сегмента сектора безопасности?
- 2) Реализуются ли планы по реформированию сектора безопасности? Если да, то каковы главные компоненты предусматриваемых реформ? Какую роль играет парламент в этом процессе?
- 3) Развиваются/ пересматриваются ли планы национальной политики безопасности? Предполагается ли участие парламента в этом процессе? Какое?

ПРИМЕРЫ КОНКРЕТНЫХ СИТУАЦИЙ

Д-р Ханс Борн

ПРИМЕР КОНКРЕТНОЙ СИТУАЦИИ 1

Голосование по новому военному бюджету: Роль парламента в составлении военного бюджета

Введение

Цель настоящего анализа конкретной ситуации – представить вашему вниманию различные аспекты роли парламента в составлении военного бюджета. Утверждение бюджета и контроль над его исполнением являются одними из наиболее важных способов влияния на политику правительства. Они позволяют парламенту и широкой общественности получать информацию о том, на что расходуются деньги, повышают прозрачность процесса расходования государственных средств и создают условия для подотчетности государственных служащих.

Описанный ниже сценарий является вымышленным, хотя он напоминает современные ситуации и факты. Сценарий составлен для обмена мнениями и опытом, а также для определения оптимальных решений в рамках парламентских полномочий при рассмотрении военного бюджета.

Сценарий

После окончания Холодной войны, в связи с началом расширения регионального сотрудничества и общим изменением обстановки в сфере безопасности, появилась потребность в реформировании и сокращении существующих структур оборонного сектора Албадонии, чтобы сделать эти структуры более надежными, современными и эффективными при выполнении новых задач. В дополнение к существующим задачам, таким как защита территориальных интересов и деятельность по коллективной защите, новые задачи включают участие в операциях по поддержанию мира в других странах и на других континентах, а также помощь гражданским властям в случаях природных и антропогенных катастроф. Подобно многим другим странам как в Западной, так и в Восточной Европе, в Албадонии рассматриваются вопросы, связанные с необходимостью вносить изменения в инфраструктуру, оборудование, персонал и администрацию.

Совместная деятельность Албадонии и ее партнеров по программе «Партнерство ради мира» (ПРМ) показала, что военные структуры в Албадонии недостаточно эффективны. Однако ежегодный военный бюджет в размере 2 млрд. долларов составляет 5 % от национального ВВП.

При составлении бюджета на 2006 год правительство пытается расходовать меньше денег, и, в то же время, повысить обороноспособность Албании. Считая, что 5 % от ВВП – это намного больше, чем страна может себе позволить, правительство пытается убедить Парламент в необходимости сокращения военного бюджета на 50 %.

Правительство объявило о своих намерениях в СМИ, чтобы проинформировать граждан о своих намерениях.

Проблема 1: Укрепление Обороноспособности: Инвестиции в Новые Средства Обороны

Новая стратегия Министерства обороны направлена на замену территориальных войск обороны небольшой профессиональной армией, способной действовать в условиях взаимодействия с военными силами союзников. Адаптация вооруженных сил к этой стратегической цели в значительной степени зависит от имеющихся ресурсов.

20 кораблей флота будут проданы в Бутан, чтобы получить некоторый капитал. Сумма этой сделки составляет 500 млн. долларов. Деньги предполагается направить на закупку нового оборудования для сил особого назначения, единственной структуры в вооруженных силах, которая получит больше денег. Новое оборудование было закуплено у компании ABCD Solutions Inc. в соседней стране Манустан. Ходят слухи, что руководитель управления закупок при Министерстве обороны получил взятку от компании ABCD Solutions Inc., потому что имелась возможность заключить более выгодный контракт (более дешевое оборудование такого же качества) с компаний October Industries из Унии. Однако министр обороны отказался сообщить парламентской Комиссии по обороне подробности контракта, потому что в нем содержатся секретные сведения («вопрос национальной безопасности»).

Правительство решило, что армия нуждается в модернизации за счет покупки у США 200 новых, но эффективных танков. Это решение привело к закрытию военного завода в Убиску, который в течение 45 лет выпускал танки.

Проблема 2: Сокращение Расходов: Социальные Последствия

В Албании иногда очень трудно найти средства, необходимые для выплат персоналу.

В 2005 году на расходы по графе «Персонал» было истрачено около 80 % общего военного бюджета. Правительство предложило за два года сократить этот показатель до 60 %. В результате произойдет существенное сокращение профессио-

нальной армии Албадонии, в которой служит 300 000 человек, предполагается также сворачивание многих баз, подразделений и складов.

Сокращение военных расходов означает, что в течение ближайших 36 месяцев 200 000 военнослужащих потеряют работу. Многим из них сейчас 50-60 лет, и у них очень мало шансов найти другую работу, если это вообще возможно с учетом нынешней экономической ситуации в Албадонии, характеризующейся упадком во всех сферах экономической деятельности. Будут закрыты десять военных баз, расположенных в беднейших районах страны. В этих районах уровень безработицы уже сейчас составляет 20 %.

Противоречивые Аргументы

Вчера прошли демонстрации в четырех крупнейших городах страны. Многие офицеры потеряют работу. Союз офицеров организовал крупную демонстрацию перед Парламентом. Офицеры не согласны с сокращением военного бюджета.

Офицеры требуют, чтобы политики ответили на следующие вопросы:

- Почему необходимо проводить такое резкое и быстрое сокращение? По их мнению, предлагаемое сокращение бюджета угрожает подрывом обороноспособности страны.
- Каким образом общество/ правительство обеспечит жильем всех бывших военнослужащих?
- Предполагается ли выплата пенсий и компенсаций бывшим военным?
- У военнослужащих мало шансов получить новую работу – почему не использовать деньги на профессиональную переподготовку, вместо того, чтобы покупать американские танки и создавать силы особого назначения?

Городской совет Убиску также направил петицию в Парламент, в которой выразил свое несогласие с решением о закрытии завода по выпуску танков:

- Закрытие завода приведет к массовой безработице в регионе – в следующем году еще 20000 человек потеряют работу.
- Завод в Убиску является символом Албадонии и вопросом национальной гордости.
- Правительство должно помочь заводу выйти на новые рынки и инвестировать деньги в существующие мощности.
- Если пути назад нет, то жители Убиску требуют финансовой компенсации и усилий правительства по привлечению инвестиций в их город.

Министр обороны, начальник Генерального штаба и другие высокопоставленные представители Министерства обороны представили новый военный бюджет в парламентский Комитет по обороне. Они заявляют, что новые силы необходимы для выполнения обязательств Албании по программе индивидуального партнерства в рамках программы «Партнерство ради мира», а также для обеспечения оперативного взаимодействия с партнерами и союзниками.

Представитель Министерства финансов также поддерживает предпринимаемые правительством усилия по изменению ситуации:

- Завод в Убиску является черной дырой в национальном бюджете. В течение последних 10 лет он держался на плаву, в основном, за счет вливаний государственных средств, постепенно теряя свои рынки, так как не мог производить высокотехнологические вооружения мирового уровня.
- Модернизация этого завода будет стоить дороже, чем строительство новых заводов.
- В долгосрочной перспективе закрытие этого завода позволит повысить доходы других государственных предприятий, которые являются рентабельными.

Все эти изменения структуры вооруженных сил Албании и военных расходов приводятся в Законопроекте о государственном бюджете. Комитет по обороне должен провести голосование по этому законопроекту и представить свой отчет в Бюджетный комитет. Главные вопросы, по которым в Комитете должно пройти голосование:

- Сокращение военного бюджета с 5% ВВП до 2,5% ВВП.
- Сокращение доли расходов на оплату персонала в общем военном бюджете с 80% до 60%.
- Сокращение числа военнослужащих с 300 000 человек до 100 000 человек в течение следующих трех лет.
- Закрытие завода в Убиску.
- Продажа 20 кораблей за 500 млн. долларов.
- Закупка 200 американских танков и снаряжения для сил особого назначения на сумму 500 млн. долларов.

ПРИМЕР КОНКРЕТНОЙ СИТУАЦИИ 2

Обеспечение надлежащего обращения и соблюдения прав человека в отношении призывников: Роль Парламента

Введение

Парламент является главным представительным органом в стране. Он несет ответственность за представление интересов всех слоев общества, за оформление этих интересов в соответствующие стратегии и политику, а также за обеспечение эффективной реализации принятых стратегических и политических решений.

Парламент должен играть важную роль в обеспечении соблюдения прав человека. Существование в парламенте органов, имеющих четко сформулированный и постоянный мандат для решения вопросов защиты прав человека, является эффективным средством обеспечения того, чтобы эти вопросы распространялись на все виды парламентской деятельности на постоянной основе. Более того, внося свой вклад в поддержание безопасности человека в обществе, парламент может играть жизненно важную роль в поддержании стабильности государства через эффективное управление сектором безопасности.

В государствах с ограниченными ресурсами в качестве главного человеческого ресурса для ключевых компонентов сектора безопасности часто используются призывники. Но, в то же время, к призывникам нередко проявляется ненадлежащее отношение, что приводит к нестабильности в вооруженных силах, а в более широком смысле – к отсутствию в обществе доверия к вооруженным силам и другим государственным структурам. Государственные институты не только теряют доверие, но также становятся неэффективными инструментами.

Описанный ниже сценарий является вымышленным, хотя он напоминает современные ситуации и факты. Сценарий составлен для обмена мнениями и опытом, а также для определения оптимальных решений, в рамках парламентских полномочий, при рассмотрении вопросов нарушений прав человека в отношении лиц, призываемых на военную службу.

Нарушения Прав Призывников в Стране Синон

Каждый год в Синоне права тысяч призывников первого года службы грубо нарушаются старослужащими призывниками. Ежегодно умирает несколько десятков призывников, и здоровью гораздо большего числа новобранцев наносится тяжелый и часто необратимый вред, как физический, так и психический. Каждый

год сотни призывников совершают попытки самоубийств, многие самовольно покидают воинские подразделения. В течение десятилетий в Синоне существует система нарушений прав призывников, в которой действует неформальная иерархия, основанная на продолжительности службы в армии, при этом каждая группа в рамках этой иерархии обладает соответствующим набором прав и обязанностей. По существу, у новобранцев в рамках этой системы нет никаких прав – они их получают только с течением времени. В начале службы призывникам “не разрешается” есть, мыться, отдыхать, спать, болеть и даже следить за ходом времени. Допустимыми считаются любые ограничения этих функций. Если призывник первого года службы отказывается повиноваться или не справляется с заданием, призывник второго года службы может применить к нему любое наказание, которое посчитает нужным, и такие наказания часто бывают очень жестокими. Личные вещи также не принадлежат призывникам первого года службы. Старослужащие призывники отбирают у новобранцев личные вещи и деньги, забирают заработанные ими деньги, часто заставляют их просить деньги у родственников или просить милостыню на улице.

Для понимания того, как можно решить эту проблему, необходимо понять, почему происходят такие нарушения прав человека. Организации гражданского общества в Синоне документально доказали, что такие системы нарушений прав человека подпитываются бесконечным круговоротом мщения. В течение первого года службы новобранцы живут под постоянным страхом насилия из-за того, что они не смогут выполнить произвольные требования старослужащих, начиная от чистки их обуви, и заканчивая добыванием еды и алкоголя. Основную часть своего времени новобранцы тратят на выполнение таких требований, так как любое отклонение от беспрекословного подчинения обычно заканчивается жестокими побоями или другими видами физической расправы после того, как офицеры уходят из подразделения. Пройдя через такие ужасные страдания во время первого года службы, призывники второго года стараются отыграть на следующем поколении призывников, и это продолжается постоянно.

Подавляющее большинство армейских офицеров либо игнорируют свидетельства жестокого обращения, либо поощряют такое поведение старослужащих, потому что они считают такое обращение с новобранцами эффективным средством поддержания дисциплины в своих подразделениях. Во многих воинских частях армии Синона существующие механизмы предупреждения злоупотреблений сводятся к пустым формальностям.

Тот факт, что такие нарушения процветают в некоторых воинских подразделениях Синона и практически отсутствуют в других подразделениях, свидетельствует о том, что эти нарушения можно предотвращать, если во главе борьбы с нарушениями стоят офицеры.

Несмотря на то, что проблемы дедовщины и ее последствий в течение многих лет вызывают озабоченность общественности, правительство не смогло принять адекватных мер для борьбы с этим злом. Вместо того чтобы занять четкую и публичную позицию по искоренению таких нарушений, государственные чиновники обходят молчанием эту проблему, когда в своих многочисленных выступлениях говорят о военной реформе. Издевательства над призывниками не добавляют уважения к армии. Сейчас, как никогда раньше, молодые люди используют все возможные средства, чтобы законно или незаконно уклониться от службы в армии. Правительство все еще готовится принять четкую и всеобъемлющую стратегию противодействия нарушениям в армии и разрабатывает процесс надлежащего контроля.

Ниже приводится история Алекса Ф., призывника из Синона.

История Алекса Ф.

Алекс Ф. из простой и бедной крестьянской семьи в возрасте 18 лет был призван в вооруженные силы Синона. В ноябре 2003 года он был направлен в железнодорожные войска; из родной провинции он был доставлен в Нга в провинции Персовиград, где провел первые два месяца общевоинской подготовки. В конце общевоинской подготовки Алекс Ф. принял воинскую присягу и стал настоящим солдатом.

После присяги Алекс Ф. был зачислен в регулярные железнодорожные войска и выполнял на базе повседневную работу, при этом он участвовал в редких занятиях и выполнял бесконечные задания. Там Алекс Ф. вскоре понял, что те правила, которые он изучал во время общевоинской подготовки, были далекой утопией. Он обнаружил, что в действительности его жизнь подчиняется совершенно другому набору правил – правил, которые, несмотря на то, что они неформальные и неписаные, составляют тщательно разработанную параллельную иерархию и порядок. В этом порядке примерное поведение, взаимное уважение и внимательный контроль со стороны вышестоящих командиров, как это записано в Кодексе поведения военнослужащих, не применяются. Наоборот, неформальные правила позволяли призывникам второго года службы обращаться с новобранцами как с рабами, которым они могли приказывать что им вздумается, наказывать их любыми способами, которые они посчитают подходящими, за любое выдуманное нарушение, или проявлять жестокость даже без видимых причин. Будучи солдатом первого года службы, Алекс Ф. оказался на самой нижней ступени этой неформальной иерархии.

В течение первых недель службы Алекс Ф. подвергся жестоким испытаниям, его били по почкам и по голове завернутым в полотенце железным прутотом от кровати, его били по спине и голове до тех пор, пока он не терял сознание, заставляли

отжиматься и снова били до самого утра, забирали у него еду и питье. Эти побои в начале службы задали тон всей дальнейшей службе Алекса Ф. в вооруженных силах.

Ночами было хуже всего. Когда офицеры уходили домой, старослужащие солдаты начинали обходы казарм, они постоянно не давали спать новобранцам, заставляли их пришивать воротники к форме или стирать одежду старослужащих. Алекс Ф. сказал: "Их было много [солдат второго года службы], поэтому они ночью будили пятерых из нас, и мы должны были пришивать воротники. Если ты плохо пришивал, то за это приходилось расплачиваться. [Однажды] я пришил, а они меня страшно избili шваброй, потом потащили меня в туалет... и избивали нас троих черенком лопаты". Старослужащие солдаты также по ночам наказывали тех, кто днем нарушил правила или не выполнял их приказов.

Ежедневные запугивания, унижения, принудительное рабство и совершенно произвольные приказы, незаслуженные оскорбления и жестокие наказания, в конечном счете, измотали Алекса Ф. Один случай стал последней каплей, переполнившей его чашу терпения. Он рассказал представителю неправительственной организации:

Я получил письмо из дома, в котором мне писали, что моя мама тяжело заболела. Сержанты и офицеры... открывали наши письма. Иногда родственники вкладывают в письма деньги, и они забирали эти деньги. Когда мне пришло письмо, они прочитали, что моя мама заболела, и сказали: "Ну вот, что ты теперь собираешься делать?... Твоя мамочка заболела. Может быть, она умрет"... Они сели и начали смеяться над письмом, прежде чем отдали его мне.

Через два дня Алекс Ф. попал в лазарет. Старослужащие солдаты отправились за ним следом, они продолжали его запугивать и оскорблять в лазарете. Он попросил дать ему краткосрочный отпуск – чтобы проведать мать в больнице – но получил отказ. Тогда он решил покончить с собой.

Ночью, когда они пошли спать, я решил ввести себе в вену воздух, и взял шприц... Парень из моего призыва пошел в туалет, а потом зашел в кухню, чтобы попить воды. Он заметил у меня в руках шприц. Он забрал у меня шприц и сказал: "Ты что, спятил? Не делай этого. Ты собираешься убить себя из-за кого-то другого. Тебе просто надо бежать".

Тогда, после двух с половиной месяцев службы в армии, Алекс Ф. в первый раз попытался сбежать из армии. Он понимал, что его могут судить за своевольное оставление воинской части, и он прекрасно представлял себе, что с ним будет, если военный патруль его задержит и доставит назад в часть. Однако его отчаяние было настолько сильным, что он решился рискнуть.

Он прибыл в Матерсити в октябре 2003 года, зашел в церковь, и был направлен в неправительственную организацию, которая занимается защитой прав при-

звоников и находится в этом городе. Там он заполнил специальный бланк, где указал основные сведения о себе и о своей службе в армии, написал заявление о том, как с ним обращались, и заполнил еще один бланк о пытках. Затем сотрудники НПО обсудили с ним ситуацию, в которой он оказался, и впоследствии подали ходатайство о том, чтобы Алекс Ф. был уволен из армии по медицинским показаниям.

В последующие несколько дней Алекс Ф. прошел несколько медицинских освидетельствований. Хотя у Алекса Ф. не было серьезных проблем с физическим состоянием, бывший военный психиатр, сотрудничающий с НПО в Матерсити, определил, что у него наблюдается расстройство личности. По запросу НПО военные медики из подразделения, где служил Алекс Ф., направили его в военный госпиталь для обследования в психиатрической клинике. После трех недель обследований врачи в госпитале признали, что Алекс Ф. негоден к службе в армии по причине психического заболевания, и издали распоряжение о его увольнении из вооруженных сил. Осталось неясным, был ли Алекс Ф. призван на военную службу с психическим расстройством, или приобрел его во время прохождения службы.

К концу его пребывания в военном госпитале один из солдат второго года службы, который раньше издевался над ним, приехал в госпиталь и попытался забрать его назад в часть. Он угрожал Алексу Ф. жестокой расправой за побег и за то, что он дал интервью журналисту и рассказал о том, как с ним обращались во время службы. Алексу Ф. удалось сбежать и вернуться в офис НПО в Матерсити.

После увольнения из армии Алекс Ф. понял, что испытания, выпавшие на его долю в вооруженных силах, осложнят его жизнь на многие годы: в его военном билете было указано, что он уволен из армии по причине психического заболевания. Учитывая, что многие работодатели требуют предоставить им для ознакомления военный билет, он предполагал, что это существенно осложнит для него поиски работы. Он сказал в НПО, что его бывший работодатель, с которым у него были хорошие отношения, не захочет снова взять его на работу с такой записью в военном билете.

Алекс Ф. решил обратиться в Военную прокуратуру Синона, стремясь добиться правосудия и компенсации за причиненные ему страдания. Военный прокурор, который является другом командующего железнодорожными войсками, где служил Алекс Ф., встретился с командиром части и с солдатами второго года службы, преследовавшими Алекса Ф. Однако, по их словам, нет никаких причин для беспокойства. Они, скорее, ссылались на свое "право" оскорблять и унижать призывников первого года службы. По их словам, Алекс Ф. нарушил "правило молчания", когда пожаловался на то, как с ним обращались, да еще и представителю прессы. Они назвали это "предательством". Такая реакция типична для офицерского корпуса и для членов правительства Синона, которые продолжают бездействовать, несмотря на многочисленные публикации различных докладов

неправительственных организаций, работающих в стране. Дедовщина является прямым нарушением Кодекса поведения военнослужащих Синона, однако не предпринимается никаких шагов, чтобы прекратить эти нарушения. Спустя год дело Алекса все еще находится на предварительной стадии, расследование приостановлено, и до сих пор не выдвинуто никаких обвинений, не возбуждено никакого преследования, и никто не отстранен от должности.

Алекс Ф. решил написать открытое письмо председателю Комитета по правам человека и Комитета национальной безопасности, в котором он требует обратить внимание на его дело, требует правосудия, наказания виновных в издевательствах над ним, он также требует принять превентивные меры для прекращения дальнейших издевательства над следующими поколениями призывников. Чувствуя давление со стороны СМИ и общественности, председатель поставил вопрос об Алексе Ф. в повестку дня сегодняшнего заседания Комитета.

Обсуждение

Вас, как парламентария, призывают обсудить возможные методы решения таких важных проблем, как ненадлежащее обращение с вашим народом, в частности, с призывниками.

Как участник совместного заседания Комитета по правам человека и Комитета национальной безопасности, вы будете обсуждать дело Алекса Ф., жертвы нарушений прав человека во время службы в армии Синона.

Часть I: Дело Алекса Ф.: Нарушения Прав Призывников в Синоне

1. Как вы оцениваете дело Алекса Ф.? Считаете ли вы его серьезным случаем ненадлежащего обращения (дедовщины)?
2. Как депутат парламента Синона, какое решение вы примете конкретно по этому делу, и как вы будете заниматься нарушениями прав призывников в общем?

Часть II: Права Человека и Нарушения Прав Призывников

3. Права человека лиц, призванных на военную службу, могут ограничиваться в связи с их особой миссией. Какие, по вашему мнению, ограничения прав человека в отношении призывников являются оправданными?
4. Считаете ли вы, что в вашей стране призывники систематически подвергаются ненадлежащему обращению со стороны других призывников или командиров? Или это только отдельные случаи, но не систематические нарушения?

5. Имеются ли в вашей стране институты, механизмы и/ или процедуры, способствующие пресечению ненадлежащего обращения с призывниками? Считаете ли вы работу таких институтов, механизмов и/или процедур удовлетворительной? (Можете привести примеры в качестве передового опыта?)
6. Как ваш парламент обеспечивает реализацию международных норм в области защиты прав человека?

Часть III: Укрепление Роли Парламента в Деле Защиты Прав Человека

7. Как защита прав человека вписывается в структуру парламента?
8. Видите ли вы проблемы или препятствия для осуществления парламентом эффективного контроля над положением с соблюдением прав человека в отношении призывников в вашей стране?
9. Должен ли парламент играть более активную роль в обеспечении надлежащего обращения с призывниками? Как парламент может способствовать улучшению ситуации с защитой прав призывников?

ПРИМЕР КОНКРЕТНОЙ СИТУАЦИИ 3

Представители Правоохранительных Органов и Применение Силы Против Выступлений в Городе Сузуки: Роль Парламента в Деле Защиты Прав Человека

Введение

Парламент является главным представительным органом в стране. Он несет ответственность за представление интересов всех слоев общества, за оформление этих интересов в соответствующие стратегии и политику, а также за обеспечение эффективной реализации принятых стратегических и политических решений.

Парламент должен играть важную роль в обеспечении соблюдения прав человека. Существование в парламенте органов, имеющих четко сформулированный и постоянный мандат для решения вопросов защиты прав человека, является эффективным средством обеспечения того, чтобы эти вопросы распространялись на все виды парламентской деятельности на постоянной основе.

Описанный ниже сценарий является вымышленным, хотя он напоминает современные ситуации и факты. Сценарий составлен для обмена мнениями и

опытом, а также для определения оптимальных решений, в рамках парламентских полномочий, при рассмотрении вопросов, связанных с нарушениями прав человека со стороны представителей правоохранительных органов. Термин «представитель правоохранительных органов» включает всех представителей закона, назначаемых или избираемых, обладающих полицейскими полномочиями, в частности правом на задержание и арест. Этот термин следует понимать в максимально широком смысле, он включает военнослужащих, полицию и представителей служб безопасности, а также любых других спецслужб и иммиграционных служб, если они обладают такими полномочиями.

“Поддержание Общественного Порядка” и Чрезмерное Применение Силы Представителями Правоохранительных Органов в Синоне

Во вторник, 25 октября 2005 года, рано утром сотни граждан Сузуки, столицы Синона, вышли на мирную демонстрацию, протестуя против репрессий лидеров оппозиции и применения к ним пыток. Через несколько часов к демонстрантам присоединились тысячи людей, и мирное шествие превратилось во всеобщую антиправительственную манифестацию против неспособности правительства поддерживать законность и порядок, вести борьбу с ростом числа таких преступлений как убийства, терроризм, похищения людей и вымогательство, а также против повышения цен на предметы первой необходимости и коммунальные услуги, такие как водоснабжение, газ и электричество.

Полиция блокировала протестующих. В одном месте полицейские яростно набросились на демонстрантов, якобы избивали людей в толпе и захватили г-на Экстра Ямаха, руководителя правозащитного движения Синона. Демонстранты отправились к местному полицейскому участку и потребовали, чтобы полиция освободила г-на Ямаху, они, якобы, начали бросать камни. Не дав демонстрантам достаточно времени, чтобы они разошлись, полицейские открыли огонь, в результате было убито 90 человек.

По свидетельствам очевидцев, позднее в тот же день большие военные грузовики, заполненные солдатами, начали патрулировать улицы, а подразделения службы безопасности и бронемашин окружили укрепленные полицейские отделения. Свидетели рассказывали, что немного раньше солдаты в масках погрузили тела убитых на четыре грузовика и в автобус, при этом родственников и друзей не подпустили к телам. Корреспондентка АП сообщила, что она видела не менее 40 тел. Все были убиты, и у одного убитого голова была раздавлена. Она сказала, что видела на улицах большие лужи крови и сотни стреляных гильз.

После обеда полиция применила слезоточивый газ, чтобы рассеять демонстрантов, но толпа стала сопротивляться, и полиция начала избивать людей дубинками. Действия полиции привели к беспорядкам, демонстранты избивали

четверых полицейских и подожгли некоторые правительственные здания. Вооруженные про-правительственные подразделения присоединились к полиции, и все жестче стали нападать на демонстрантов.

По словам одного свидетеля:

'Постепенно толпа все больше и больше ожесточалась... [Действия толпы] просто стали неуправляемыми.'

К вечеру правительство объявило чрезвычайное положение, по государственной радиостанции BMW было объявлено, что гражданам запрещено собираться большими группами; был запрещен выпуск различных газет на неопределенное время; после 18:00 гражданам не разрешалось выходить на улицу без специального разрешения; запрещалось проводить демонстрации или высказывать критику в адрес правительства. Правительство сделало официальное заявление для иностранных СМИ о том, что протестующие были террористами.

Во время демонстрации сотни протестующих были арестованы. Группе иностранных журналистов, задержанных в начале беспорядков, приказали немедленно уехать из города. Сообщалось, что арестованные подвергались очень жестоким пыткам и другим видам жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания со стороны сотрудников правоохранительных органов, особенно в полицейских участках и в тех тюрьмах, где они содержались. Самыми распространенными методами были побои, часто тупыми металлическими предметами, и надевание газовых масок с целью удушения. Арестованных держали в переполненных камерах, они были изолированы в течение долгого времени, им часто не давали пищи и питья и усмиряли с помощью пыток. Сообщалось, что изнасилования были обычным делом для полицейских и охранников. К людям относились как к животным, однако не проводилось никакого расследования по обвинениям в таких грубых нарушениях прав человека.

Различные представители оппозиции высказывали в парламенте озабоченность в связи с применением насилия по отношению к гражданам Синона. Политические расхождения в Синоне невозможно решить цивилизованным путем, и правительство не смогло создать в стране благоприятной демократической обстановки. Высказываются опасения в связи с беспрецедентным упадком законности и порядка, неспособностью правительства защитить все слои населения. Высказываются призывы к правительству немедленно прекратить все нападки на лидеров оппозиции, осуществляющих свое право протестовать против политики правительства, и уважать международные нормы в области прав человека, законы и Конституцию. Учитывая, что

демонстрация была очень массовой, в ней участвовали почти все слои общества Синона, даже члены правящей партии потребовали созыва чрезвычайной сессии парламента. Через два дня после 25 октября такая сессия состоялась, парламента собрался, чтобы оценить ситуацию и потребовать от правительства разъяснений в связи со сложившимся положением. Большинство наблюдателей ожидают жарких дебатов между правительством, оппозиционными партиями и правящей партией.

Обсуждение

Как депутат парламента вы участвуете в чрезвычайной сессии парламента, чтобы обсудить, как следует относиться к таким серьезным обвинениям в нарушениях прав ваших сограждан со стороны правоохранительных органов.

Часть I: Поддержание Общественного Порядка и Нарушения Прав Человека в Городе Сузуки

1. Как вы оцениваете ситуацию? Когда правоохранительные органы допустили ошибки?
2. Статья 3 Кодекса (ООН) поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка гласит: *“Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей”*. Считаете ли вы, что представители правоохранительных органов в городе Сузуки действовали в соответствии с данным положением Кодекса поведения? Был ли уровень применения силы со стороны правоохранительных органов оправданным?
3. Кого можно обвинить и призвать к ответу за случившееся? Министра? Начальника полиции Сузуки? Командующего силами особого назначения? Или отдельных представителей правоохранительных органов?
4. Как парламента Синона должен реагировать на ситуацию и на конкретные обвинения в нарушениях прав человека?

Часть II: Парламентские механизмы для решения вопросов, связанных с защитой прав человека, существующие в различных странах

5. Какие парламентские механизмы использовались бы в вашей стране, если бы произошли события, подобные описанным выше?
6. Кто был бы призван к ответу и перед кем?

Часть III: Укрепление роли парламента в случаях нарушений прав человека со стороны представителей правоохранительных органов

7. Считаете ли вы, что парламент должен играть существенную роль в защите прав граждан от действий представителей правоохранительных органов? Или вы считаете, что этим должен заниматься не парламент, а лишь правительство и судебная система?
8. Как парламент должен решать вопросы о нарушениях прав человека со стороны представителей правоохранительных органов? Какие инструменты имеются в распоряжении парламента?

УКАЗАНИЯ ДЛЯ МЕТОДИСТОВ

Д-р Ханс Борн

УКАЗАНИЯ ДЛЯ МЕТОДИСТОВ: УЧЕБНЫЙ ПРИМЕР 1

Голосование по Новому Бюджету по Обороне Албадонии: Роль Парламента в Бюджетной Политике в Области Оборона

Эти указания нацелены на оказание помощи при обсуждении учебного примера. В указаниях даются возможные ответы, формулируются вопросы для дальнейшего обсуждения каждой проблемы (выделенные курсивом ниже).

Предварительные Замечания

- Пожалуйста, обратите особое внимание на примеры.
- Разъясните, что учебный пример моделируется в реалистичной манере, но любое сходство с существующими странами, учреждениями или людьми носит случайный характер.
- Целесообразно дать участникам 15 минут для прочтения учебного примера, после чего при необходимости можно отвести время на ответы на вопросы слушателей для разъяснения разных аспектов учебного примера.

Вопросы для Обсуждения

ЧАСТЬ 1. Албадония

1. Основываясь на информации учебного примера, согласились или не согласились бы вы со следующими предложениями, если бы вы были членом парламента Албадонии. Пожалуйста, аргументируйте свой ответ.
 - Каким образом, как вы считаете, следует распределить ограниченные ресурсы Албадонии по разным секторам?
 - Насколько важно удовлетворить потребности в военной сфере по сравнению с другими секторами в государстве переходного периода?
 - Должна ли Албадония закрыть брешь в оборонных мощностях, или же решение о приобретении танков США принято в пользу оборонного сектора донора?
 - Социальные реформы грешат отсутствием программы переподготовки большого количества уволенных в запас военнослужащих.
2. Какого рода дополнительную информацию вы бы попросили у правительства, чтобы быть в состоянии проголосовать за его бюджетные предло-

жения? Согласны ли вы с тем, что министр обороны имеет основания не раскрывать детали приобретения вооружения специального назначения у компания ABCD Solutions?

- Большинство правительств должны по закону предоставлять парламентам всю запрашиваемую информацию. Проблема состоит в том, что парламентарии располагают только информацией, которая им предоставляется правительством.. У них нет возможности для проведения независимой экспертизы, а также времени и консультантов для анализа этой информации.
- Согласно списка «Выплачивание взяток – 2002», опубликованного организацией Transparency International, военная промышленность входит в тройку мировых отраслей, наиболее подверженных коррупции (две другие – это нефтяная и отрасль строительства в государственном секторе).
- То, что ставит военную промышленность отдельно от остальных отраслей экономики, - это та степень секретности, которая порождает коррупцию. Узаконенная необходимость в секретности, например, национальная безопасность, является необходимым условием существования государства, но, в то же время, это часто способствует сокрытию ряда сделок, заключенных оборонным ведомством.
- Коррупция в области снабжения вооруженных сил состоит не только в покупке ненужного оборудования, но также в злоупотреблениях, связанных с расходами, не соотносящимися с существующими угрозами. В этом случае коррупция в области снабжения вооруженных сил отвлекает ресурсы, которые могли бы быть инвестированы в развитие страны, и способствует росту бедности ее граждан.

3. Что необходимо делать парламентариям?

Удостоверьтесь, что в вашем государстве есть два четких и последовательных закона: Закон о защите секретной информации и Закон о свободном доступе к общественной информации.

ЧАСТЬ 2. Формирование Бюджета Оборона в Вашей Стране по Отношению к Учебному Примеру

4. Каким образом парламент вашей страны вовлечен в формирование бюджета оборонной сферы? Имеет ли парламент полномочия принимать и отклонять Закон о бюджете? Можете ли вы изменить бюджет, т.е. перераспределить средства из одной сферы в другую?

Существуют различные стадии процесса бюджетного распределения и контроля, в которые вовлекается парламент:

- Определение потребностей в сфере обороны и безопасности страны, когда парламент утверждает Национальную стратегию безопасности, официальный документ по обороне, структуру и размер вооруженных сил, систему управления национальными кризисными ситуациями и т.д.;
 - Определение количества государственных средств выделяемых на оборону, когда парламент утверждает или отклоняет решение правительства о выделении определенного процента ВВП на оборону;
 - Определение способов распределения средств между различными, требующими финансовых вливаний областями в секторе безопасности, когда обсуждаются предложения по бюджету и в них вносятся поправки на заседаниях парламентских комитетов;
 - Утверждение распределения средств в сфере обороны посредством окончательного голосования по вопросу принятия закона о бюджете;
 - Контроль и оценка использования средств посредством различных механизмов надзора: запросы и обращения в министерства, слушания, расследования и т.п.
5. Есть ли у вас доступ к секретной информации, связанной с формированием бюджета в области обороны и снабжения вооруженных сил?
- Нужно ли вам как члену парламента иметь допуск для ознакомления с секретной информацией? Существует ли четкая процедура проверки для членов парламента в вашей стране, или же допуск предоставляется при наличии депутатского статуса? Удовлетворяет ли вас процедура проверки членов парламента и предоставления допуска?
6. Есть ли у вас достаточно знаний и понимания бюджетного процесса и связанных с ним документов? Есть ли в вашем парламенте достаточно ресурсов и специалистов для работы со всей финансовой информацией, которую предоставляет военное ведомство по своим вопросам?
- Штат и ресурсы парламента обязательны для предоставления вам профессионального совета и проведения независимого экспертного анализа (например, знаете ли вы, что комитет по вооруженным силам сената США насчитывал в своем штате 50 специалистов и имел бюджет в 5,8 млн. евро в 2002 г.?)

ЧАСТЬ 3. Усиление Роли Парламента в Области Формирования Бюджета

7. По вашему мнению, какие специфические проблемы существуют в вашей стране в области формирования бюджета?
- Система, характеризующаяся чрезмерным планированием, была заменена системой с недостаточным планированием;

- Старая система предоставляла большие приоритеты при расходовании средств на оборону, но это делалось в контексте системы центрального планирования, неразумной системы ценообразования, непрозрачно и без необходимой отчетности.

Возможные рекомендации: привлечение внешних ресурсов – ресурсов менеджмента невоенных служб (логистика, здравоохранение, пенсии, жилищные вопросы, отдых и т.д.) – так, чтобы военные отвечали за те сферы деятельности, которые являются сугубо военными, и сосредотачивали все усилия на том, что они делают лучше всего.

8. Как вы думаете, следует ли усилить роль парламента в процессе формирования бюджета в области обороны в вашей стране? Какие пункты должны быть усилены?
 - В демократическом обществе вооруженные силы не являются частью структур управления, а есть часть «управляемых» структур.
 - Вы считаете важным, чтобы гражданские институты, а не военные, осуществляли контроль над бюджетом в области обороны?

УКАЗАНИЯ ДЛЯ МЕТОДИСТОВ: УЧЕБНЫЙ ПРИМЕР 2

Содействие Правильному Обращению с Призывниками и Обеспечение Прав Человека в Их Отношении: Роль Парламента

Эти указания нацелены на оказание помощи при обсуждении учебного примера. В указаниях даются возможные ответы, формулируются вопросы для дальнейшего обсуждения каждой проблемы.

Предварительные Замечания

- Пожалуйста, обратите особое внимание на примеры, представленными сотрудниками Женевского Центра демократического контроля над деятельностью вооруженных сил (ЦДКДВС) и Программы развития ООН (ПРООН).
- Разъясните, что учебный пример моделируется в реалистичной манере, но любое сходство с существующими странами, учреждениями или людьми носит случайный характер.
- Целесообразно дать участникам 15 минут для прочтения учебного примера, после чего при необходимости можно отвести время на ответы на вопросы слушателей для разъяснения разных аспектов учебного примера.

ЧАСТЬ 1. Дело Алекса Ф.: Ненадлежащее Обращение с Призывниками в Синоне

1. Как бы вы оценили дело Алекса Ф.? Вы считаете его серьезным делом о ненадлежащем обращении?
 - Статус призывника Алекса на военную службу не предполагает ограниченный его гражданских свобод.
 - Европейский Суд по правам человека установил (*например, дело Энгел и др. против Нидерландов, 1976 г.*), что в то время как определенные ограничения прав военнослужащих могут быть необходимы для обеспечения надлежащего функционирования вооруженных сил, это не может быть основанием для ограничения основных гражданских прав военнослужащих. Вступление в ряды вооруженных сил может, тем не менее, стать причиной нарушения ряда основных прав человека, включая запрет на *пытки, жестокое и оскорбительное обращение* (ст. 3 Европейской конвенции по правам человека), *а также права на собственность* (ст. 1 Протокола 1 ЕКПЧ). *Может также нарушаться право на получение качественной медицинской помощи* (ст. 12 Международной конвенции по экономическим, социальным и культурным правам).
2. Как член парламента Синона, какие меры вы могли бы принять по этому делу в частности и по ненадлежащему обращению с призывниками вообще?
 - Апеллируйте к *обязанности правительства проводить* расследования: случаев пыток, жестокого и оскорбительного обращения или наказания, которые находятся на его рассмотрении в рамках Европейской конвенции по правам человека и Конвенции против пыток.
 - Или же парламент организует свое собственное расследование. С парламентскими расследованиями связаны: статус члена парламента, доступ к информации и необходимым местам, полномочия заслушивать под присягой официальных лиц и другие вовлеченные в дело стороны, характер рекомендаций, качество специалистов, ведущих расследование.
 - Обеспечьте, чтобы дело Алекса было рассмотрено (Европейская конвенция требует, чтобы государства установили «эффективные средства защиты прав человека от действий национальных органов государственной власти», если жалоба оспаривается (ст. 1 Протокола 1 Европейской конвенции по правам человека).
 - Конвенция против пыток обязывает государственные органы инициировать незамедлительное и беспристрастное расследование жалоб о пытках всякий раз, когда обстоятельства дают «справедливые основания полагать, что применялись пытки» (ст. 12 ЕКПЧ). То же самое относится к

случаям жестокого, антигуманного и оскорбительного обращения или наказания.

- *Требуйте* исполнения от министра обороны и тех, кто отвечает за допрос.
- Предложите *омбудсмену* по обороне провести расследование дела и принять меры по проблемам ненадлежащего обращения с призывниками.

ЧАСТЬ 2. Права Человека и Ненадлежащее Обращение с Призывниками

3. Гражданские права, призванных на военную службу могут ограничиваться по причине выполнения ими специальных операций. Что, по вашему мнению, оправдывает ограничение прав человека в отношении призывников?

- Согласно Международному законодательству о правах человека, военнослужащие – это особая категория граждан. Их участие в проведении специальных операций может быть основанием в ограничении их гражданских прав, которое не может быть допущено в отношении других граждан. Например, приказ заключенному проползти по грязи в течение нескольких часов мог бы наверняка рассматриваться как оскорбительное, унижительное обращение. Такой же приказ военного командира солдатам во время полевых учений являлся бы узаконенной составляющей боевой подготовки, так же как и временное лишение пищи и сна. Аналогично действия по принятию в ряды вооруженных сил не будут считаться оскорбительными или антигуманными по причине того, что такие действия способствуют исполнению особого назначения вооруженных сил; подобные же действия по отношению к заключенным или другим группам лиц расцениваются как ущемление их прав.
- Пытки, антигуманное и оскорбительное обращение, нарушение права собственности, права на получение высококвалифицированного медицинского обслуживания.
- Доклад организации Human Rights Watch (Надзор за соблюдением прав человека): «Все формы физического притеснения, как в качестве наказания или при других обстоятельствах, подпадают под запрет на пытки, антигуманное и оскорбительное обращение или наказание. В отличие от этого, многие другие формы обращения, связанные со вступлением в ряды вооруженных сил, не квалифицируются как оскорбительное и антигуманное обращение или наказание, но Human Rights Watch убеждена, что чрезмерный и продолжительный характер их применения или их сочетание с постоянными угрозами жестокого обращения могут вывести их за границы дозволенного. Это бывает в следующих ситуациях:

- Лишение пищи и сна, как часть боевой подготовки, не обязательно рассматривается как унижительное обращение, но такое лишение военнослужащего на длительный период или в значительной мере может быть правоущемляющим и антигуманным.
 - Жесткие формы физических упражнений в качестве наказания при подготовке военнослужащих не являются оскорбительными или антигуманными, но принудительные физические упражнения, доводящие до физического изнеможения, с угрозами жестокого обращения будут считаться унижительным обращением или наказанием.
 - Принуждение новобранцев к исполнению тяжелой рутинной работы в рамках боевой подготовки не является оскорбительным обращением, но принуждение военнослужащих долгое время жить в зависимости и неволе под угрозами наказания, выходит за границы допустимого».
4. Считаете ли вы, что в вашей стране имеет место систематичное ненадлежащее обращение с призывниками со стороны военнослужащих одинакового с ними ранга или вышестоящих начальников? Или же это отдельные инциденты, не носящие систематического характера?
- Освещение в СМИ, международные НГО.
 - Предлагалось ли рассмотрение какого-либо случая в парламенте?
 - Знаете ли вы о каком-либо случае возбуждения уголовного дела о ненадлежащем обращении с призывниками?
5. Существуют ли в вашей стране учреждения, механизмы и/ или процедуры для обеспечения надлежащего обращения с призывниками? Удовлетворены ли вы тем, как работают эти учреждения, механизмы и/или процедуры в вашей стране? (Можете ли вы выделить некоторые из них в качестве положительного примера?)
6. У любого парламента есть 3 функции. Осуществляет ли ваш парламент все эти функции?
- *Законодательная функция:* утверждение законодательства по соблюдению прав человека на национальном уровне. Ратификация международных соглашений и перенос норм, закрепленных в данных соглашениях, в контекст национального законодательства, и их соблюдение.
 - *Контроль над деятельностью правительства.* Деятельность исполнительной власти и проводимая ею политика должна находиться под постоянным контролем со стороны законодательной власти. Необходимо следить за тем, что правительство, административные и другие государственные органы соблюдают права человека.

- *Распределение финансов.* Парламент утверждает бюджет и, таким образом, определяет приоритеты национальной политики. Парламент должен следить за тем, чтобы достаточные финансовые средства выделялись на осуществление прав человека и чтобы эти средства использовались именно для этих целей.
 - Депутаты парламента тоже выражают интересы определенных групп населения и обладают большими полномочиями по совершенствованию системы соблюдения прав человека.
7. Какова роль парламентского Комитета по правам человека в данном сценарии? Какие действия следует предпринять?
8. Какую роль должен играть Омбудсман, включая военного Омбудсмана, в данном сценарии? Каким образом они могут лучшим способом взаимодействовать с парламентом в данных вопросах?
9. Как ваш парламент обеспечивает соблюдение международных стандартов прав человека?
- *Национальное законодательство и стандарты.* Существует несколько способов обеспечения включения стандартов прав человека в национальное законодательство. Конституции некоторых государств обеспечивают это через ратификацию договоров (или определенных категорий договоров, или специальных договоров), и они автоматически становятся частью национального законодательства. В других случаях необходимо принятие новых или переработанных законов.

ЧАСТЬ 3. Усиление Роли Парламента в защите Прав Человека в отношении Призывников на Военную Службу

10. Каким образом вопросы прав человека входят в структуру парламента?
- Стимулируйте участников к выделению показательных положительных примеров парламентского контроля соблюдения прав человека в вашей стране.
 - Рассматриваются ли вопросы соблюдения прав человека как вопросы, требующие комплексного подхода, при изучении их каждым парламентским комитетом, включая комитет по обороне и комитет по национальной безопасности?
 - Как правило, вопросы прав человека рассматриваются постоянными комитетами. Специальные комитеты, комитеты по изучению, расследованию, временные комитеты могут создаваться для изучения частных проблем по вопросам прав человека в определенное время. Если работают

несколько комитетов, то их деятельность должна координироваться, чтобы обеспечить рассмотрение вопросов защиты призывников в работе всего парламента.

- Комитет по защите прав призывников, представляющий все политические силы парламента, инициирует постоянное обсуждение вопросов защиты прав призывников.
 - Неформальная группа по защите прав призывников осуществляет тщательный мониторинг действий правительства и является посредником между государственными структурами и гражданским обществом.
11. Есть ли в вашем парламенте специальный комитет по правам человека (занимающийся исключительно вопросами прав человека)?
- В настоящее время только в некоторых парламентах существуют постоянные комитеты, занимающиеся исключительно вопросами прав человека. Среди прочих стран такие комитеты существуют в Австрии, Азербайджане, Бельгии, Камбодже, Канаде, Чаде, Кипре, Ливане, Литве, Македонии, Нигерии, Филиппинах, Того, Турции, Йемене и странах Латинской Америки.
12. Есть ли омбудсмен, который обладает полномочиями по расследованию случаев нарушения прав человека в вооруженных силах и который назначается парламентом и подотчетен ему?
- *Омбудсмен* может проводить мониторинг жестокого обращения в среде военных, тем самым защищает вновь призванных в ряды вооруженных сил Синона солдат от чрезвычайно жестоких церемоний «дедовщины» со стороны старослужащих.
 - Чаще всего омбудсмен ответственен перед парламентом и докладывает ему о нарушениях и, таким образом, может являться важным парламентским инструментом для обеспечения соблюдения общепринятых обязательных прав человека.
 - *Специальный омбудсмен* по правам военнослужащих наделен полномочиями:
 - а) иметь доступ на военные базы без предварительных договоренностей;
 - б) свободно, без каких-либо ограничений находиться на территории военной базы;
 - в) конфиденциально общаться с любым военнослужащим;
 - г) иметь доступ к любым документам согласно его статусу, находящимся в ведение военных баз, соответствующих министерств и других государственных учреждениях, а также военной прокуратуры;

- д) получать письма от военнослужащих без каких-либо препятствий со стороны военного цензора;
- е) получать информацию от негосударственных, профессиональных и других организаций.

13. Можете ли вы предложить другие процедуры и механизмы, которые может использовать парламент по защите прав человека?

- Используйте парламентские процедуры и механизмы для осуществления контроля над деятельностью правительства, обеспечьте выполнение правительственными структурами обязательств по защите призывников и оказание особого внимания вопросам защиты призывников в деятельности правительства и парламента, а также обеспечьте, чтобы обязанности и полномочия правительственных структур были четко определены для создания надлежащей координации и добросовестного выполнения правительством своих обязанностей.
- Помимо комитетов, которые являются официальными структурами парламента, существуют неформальные группы и фракции практически во всех парламентах в мире, где члены парламента обсуждают и работают над вопросами, представляющими для них особый интерес, в том числе и права человека. Более того, в некоторых странах политические группы в парламентах выбрали ответственных за вопросы, касающиеся прав человека. Такое, например, наблюдается в нижней палате парламента Австрии.
- Обеспечьте принятие парламентом национального законодательства, которое соотносится с международными правовыми документами, которые поддерживает ваше государство.
- Обеспечьте пересмотр существующего законодательства компетентными службами правительства, специальным парламентским комитетом или другими официальными органами.
- При необходимости проконтролируйте соблюдение парламентской процедуры, когда правительство направляет в парламент проекты законов или поправки к существующим законам.
- Работая над созданием национального законодательства, при любой возможности вступайте в контакт, консультируйтесь, сотрудничайте с институтами гражданского общества, которые работают над вопросами защиты прав призывников, для того, чтобы иметь исчерпывающие данные и опыт других людей.
- Позаботьтесь о том, чтобы национальное законодательство сопровождалось соответствующими решениями и административными мерами для обе-

спечения надлежащего исполнения законов. Убедитесь, что средства на исполнение законов нового законодательства учтены в бюджете страны.

- Обменивайтесь опытом с соседними и другими странами.
14. Известно ли вам о проблемах и препятствиях для осуществления парламентом эффективного контроля ситуации с соблюдением прав человека в отношении призывников в вашей стране?
- Непрозрачность и недостаток информации; коррупция; страх, опровержение, партийная дисциплина.
15. Важно ли, чтобы парламент играл вескую роль в вопросах надлежащего обращения с призывниками? Каким образом мог бы парламент лучше обеспечить защиту прав призывников и должное обращение с ними?
- Да, тысячи случаев жестокого обращения, сотни смертей ежегодно фиксируется в некоторых странах.
 - Путем обеспечения *соответствия национального законодательства* международным стандартам прав человека.
 - *Ратификация международных правовых документов* по правам человека.
 - Если ваша страна не является подписантом международных договоров о защите прав человека или если такие договоры еще не ратифицированы в вашей стране, вам необходимо:
 - Выяснить, готовится ли процесс ратификации данных соглашений;
 - Подать устный или письменный запрос правительству о причинах неподписания (нератификации) данных соглашений;
 - Имея право законодательной инициативы, подать соответствующий законопроект;
 - Инициировать парламентские слушания по данному вопросу;
 - Привлечь общественность к обсуждению данных вопросов.
 - Замечания и декларации о согласии
 - Если ваше правительство намеревается ратифицировать или ратифицировало с замечаниями и декларациями о согласии, которые ограничивают действие правовых документов, вы можете:
 - Определить или изучить юридическую силу предложенных замечаний;
 - Инициировать парламентские дебаты по вопросам, изложенным в замечаниях;

- о Мобилизовать общественное мнение для стимулирования правительства по ратификации или вступлению в соглашение без замечаний и деклараций.
- Учредите Парламентский Комитет по Правам Человека
- *Превентивные меры*: подготовка существующих и будущих должностных лиц в вопросах вступления призывников в ряды вооруженных сил и «дедовщины» с усилением действенности существующих механизмов предотвращения и изучением положительного и отрицательного опыта.
- *Применение существующих превентивных мер*: требовать от чиновников регулярного отслеживания состояния здоровья солдат; незапланированные инспекции, дополняющие регулярные; любые обнаруженные факты неисполнения чиновниками действий по применению этих превентивных мер должны иметь последствия для этих должностных лиц.
- Изучение положительного опыта.
- *Независимый мониторинг*: необходимо получать достоверную информации о жестоким обращении с военнослужащими. Расследования проводятся независимыми проверяющими, в том числе уполномоченным по правам военнослужащих.
- *Структурные реформы*: вопросы нарушения дисциплины относятся чаще всего к военнослужащим второго года службы, с которыми в свое время жестоко обращались.

УКАЗАНИЯ ДЛЯ МЕТОДИСТОВ: УЧЕБНЫЙ ПРИМЕР 3

Действия Правоохранительных Органов и Применение Силы Против Манифестантов в Городе Сузуки: Роль Парламента в защите Гражданских Прав Населения

Эти указания нацелены на оказание помощи при обсуждении учебного примера. В указаниях даются возможные ответы, формулируются вопросы для дальнейшего обсуждения каждой проблемы (выделенные курсивом ниже).

Предварительные Замечания

- Пожалуйста, обратите особое внимание на примеры, представленными сотрудниками Женевского Центра демократического контроля над деятельностью вооруженных сил (DCAF) и Программы развития ООН (UNDP).

- Разъясните, что учебный пример моделируется в реалистичной манере, но любое сходство с существующими странами, учреждениями или людьми носит случайный характер.
- Целесообразно дать участникам 15 минут для прочтения учебного примера, после чего при необходимости можно отвести время на ответы на вопросы слушателей для разъяснения разных аспектов учебного примера.

ЧАСТЬ 1. Подавление Массовых Беспорядков и Нарушение Прав Человека в Городе Сузук.

1. Как вы оцениваете ситуацию? Где именно правоохранительные органы допустили ошибки?
 - Проанализируйте основные права человека, которыми наделен любой человек согласно Всеобщей декларации о правах человека ООН (UDHR), например:
 - Каждый человек имеет право на жизнь, свободу и безопасность (Статья 3);
 - Никто не может быть подвержен пыткам или грубому, негуманному и унижительному обращению или наказанию (Статья 5);
 - Все равны перед законом и имеют право без какой-либо дискриминации на защиту со стороны закона (Статья 7);
 - Никто не может быть подвержен несанкционированному аресту или задержанию (Статья 9);
 - Каждый, кто обвиняется в совершении уголовного преступления, имеет право на презумпцию невиновности до тех пор, пока его вина не доказана судом и в соответствии с законом, где каждый имеет гарантированное право на защиту (Статья 11 (1));
 - Каждый имеет право на свободное выражение своего мнения (Статья 19);
 - Каждый имеет право участвовать в мирных манифестациях и собраниях, и никто не может быть насильно привлечен к участию в таких собраниях (Статья 20).
2. Обсудите, в какой мере данные права человека могут быть ограничены и по какой причине в условиях существования демократического общества (принцип соизмеримости), исходя из интересов национальной безопасности.
3. Проанализируйте *Основные Принципы (ОП) ООН по применению силы и огнестрельного оружия*:

- о При разгоне НЕЗАКОННЫХ, но НЕ-АГРЕССИВНЫХ манифестаций правоохранительные органы должны избегать применения силы, а в случаях, если это невозможно, должны ограничивать применение силы до минимально необходимых пределов (ОП 13);
- о При разгоне АГРЕССИВНЫХ манифестаций правоохранительные органы могут применять огнестрельное оружие только в том случае, если другие менее опасные способы разгона не могут быть применены; И только в минимально необходимых пределах; И ТОЛЬКО при условии, оговоренном в ОП 9 (ОП 14);
- о Только условия, оговоренные в ОП 9 (т.е. непосредственная угроза жизни или серьезный ущерб здоровью), могут быть основанием для применения огнестрельного оружия. Тот факт, что агрессивно настроенную толпу сопровождают беспорядки, замешательство и отсутствие организации, в принципе ставит под сомнение правомочность применения огнестрельного оружия в таких случаях с точки зрения потенциальных последствий для тех людей, которые присутствуют при этом и не являются участниками данных манифестаций. Основной принцип 14 не позволяет осуществлять беспорядочную стрельбу по агрессивно настроенной толпе в качестве допустимой тактики при разгоне манифестаций.
- о Каждый имеет право участвовать в мирных манифестациях, будь то политических или неполитических, за исключением некоторых незначительных ограничений, определяемых законом, которые применяются в демократическом обществе с целью защиты таких интересов граждан, как общественный порядок и охрана здоровья граждан. Правоохранительные органы не имеют права вмешиваться в проведение законных и мирных манифестаций, кроме как с целью защиты граждан, принимающих участие в подобных манифестациях.¹
- о *Применение смертельно опасной силы недопустимо, кроме случаев, если применение такой силы нацелено на сохранение вашей жизни и жизни других людей:* Применение огнестрельного оружия является крайней мерой, которая должна быть четко регламентирована, поскольку речь идет об угрозе жизни и о серьезном ущербе для здоровья. Огнестрельное оружие может быть применено только: 1) при самообороне или защите других людей от непосредственной угрозы их жизни или нанесению серьезного ущерба их здоровью; 2) для предотвращения совершения особо опасного преступления, угрожающего жизни других людей;

¹ Источник: Основные Принципы ООН по применению силы и огнестрельного оружия правоохранительными органами (Принципы 9, 12, 13 и 14).

3) при аресте подозреваемого в совершении преступления, если он представляет опасность или оказывает сопротивление действиям полиции, или с целью предотвращения его побега.

4. Проанализируйте *Кодекс ООН о действиях правоохранительных органов*.

- *Правила поведения*: правоохранительные органы должны уважать и защищать честь и достоинство человека и его права (Кодекс поведения правоохранительных органов, статья 2). Достижение этой цели возможно только в случае, если правоохранительные органы соблюдают условия данного положения.
- Существует 4 основных принципа поведения правоохранительных органов: *законность действий, необходимость применения действий, соразмеримость применяемых действий по ситуации и вопросы этики*.
- Введение *чрезвычайного положения* правительством устанавливает ограничение прав человека на законных основаниях (хотя это и является достаточно спорным моментом). Определенные права человека являются неотъемлемыми при любых обстоятельствах. Европейская Хартия по правам человека определяет эти права: право на жизнь; запрет применения пыток; свободу от рабства; свободу от законодательного преследования пост фактум и другие гарантии, предоставляемые судом; право на предоставления слова в суде; свобода мысли, совести и вероисповедования.

5. В статье 3 Кодекса ООН о действиях правоохранительных органов говорится: *«Правоохранительные органы могут использовать силу только в случаях крайней необходимости и в пределах необходимости выполнения своих обязанностей»*. Считаете ли вы, что правоохранительные органы в городе Сузуки действовали в соответствии с данным положением Кодекса ООН? Оправдана ли степень применения силы правоохранительными органами?

- Во исполнении своих должностных обязанностей представители правоохранительных органов должны применять ненасильственные способы воздействия прежде чем применять силу. Они могут применять силу только в случае, если другие способы воздействия являются неэффективными и не предполагают достижения необходимого результата.
- В случае если законное использование силы неизбежно, представители правоохранительных органов обязаны: использовать силу соразмерно серьезности правонарушения и на законных основаниях; свести к минимуму нанесение ущерба для здоровья людей и с уважением относиться к жизни любого человека; удостовериться, что раненым будет оказана необходимая медицинская и другая помощь в кратчайшие сроки; удостовериться, что родственники или близкие друзья раненых или пострадавших людей будут оповещены о случившемся в

наиболее короткие сроки; если причиной ранения или смерти явилось использование силы представителями правоохранительных органов, они обязаны немедленно доложить о случившемся своему начальству, которое, в свою очередь, обязано проследить за тем, чтобы было проведено расследование данного случая надлежащим образом.²

- *Основные Права и Свободы*: включая право на проведение мирных манифестаций (ICCPR, статья 21); право на свободу собраний (ICCPR, статья 22.1). Применение данных прав не имеет ограничений. Ограничения могут быть наложены только в случае, если: они имеют законные основания; и обусловлены необходимостью: для защиты прав других граждан; для защиты национальной безопасности и общественного порядка; для защиты здоровья и морального состояния граждан (ICCPR, статьи 19.3, 21 и 22.2). Обратите внимание на то, что помимо вышеизложенного угроза «общественной безопасности» также может трактоваться как законная причина ограничения прав граждан на свободное проведение мирных манифестаций и на их свободное собрание (см. ICCPR, статьи 21 и 22.2).
6. Кто виновен и несет ответственность за произошедшее бедствие? Министр? Шеф полиции города Сузуки? Глава ведомства внутренней безопасности? Отдельные представители правоохранительных органов?
- Каждый из них может нести ответственность.
 - Представители правоохранительных органов несут ответственность за свои определенные действия, включая незаконные и/ или случайные.
 - Ни исключительные обстоятельства, ни приказы командования не могут служить оправданием незаконным действиям представителей правоохранительных органов.
 - Вопросы корректного, законного и этического поведения представителей правоохранительных органов в первую очередь относятся к тем представителям, которые обладают командными и/ или надзорными полномочиями.
 - При подозрении о незаконном и/ или неэтичном поведении представителей правоохранительных органов требуется проведение незамедлительного, тщательного и беспристрастного расследования; При подозрении о незаконном и/ или неэтичном поведении представителей правоохранительных органов, даже если это касается отдельных представителей правоохранительных органов, тень падает на всю правоохранительную систему и ведет к ее потенциальному разрушению.

² Источники: Кодекс ООН о поведении представителей правоохранительных органов (статья 3), Основные принципы ООН по использованию силы и огнестрельного оружия представителями правоохранительных органов (Принципы 4, 5, 6 и 9),

7. Каким образом Парламент Синона должен реагировать на сложившуюся ситуацию и на дискриминацию прав граждан?
- Необходимо призвать правительство к ответу: расследовать случаи применения пыток, негуманного и унижительного обращения или наказания согласно Европейской Конвенции о правах человека и Конвенции, запрещающей применение пыток.
 - Кроме того, *парламент может проводить собственные расследования*. При проведении расследований в компетенцию парламента входят: полномочия для проведения слушаний с привлечением официальных лиц и других заинтересованных сторон, свободный доступ к интересующей парламентариев информации, рассмотрение вопросов о служебном со-ответствии должностных лиц.
 - Необходимо помнить о том, что все арестованные лица имеют право на слушание их дел в суде и рассмотрение их жалоб в соответствии с ICCPR и CAT (Конвенции, запрещающей применение пыток). Данная конвенция обязывает государственные службы незамедлительно и беспристрастно рассматривать жалобы о применении пыток в том случае, если обстоятельства «дают основания полагать, что пытки были действительно применены» (ЕКПЧ статья 12).
 - Необходимо заслушать ответственного министра, шефа полиции и других ответственных должностных лиц. Правоохранительные структуры: в большинстве своем представляют собой гражданские организации и находятся в подчинении Министерства внутренних дел или Министерства юстиции. Только малая часть является структурами министерства обороны и представляет собой (полу)-военизированные подразделения.
 - Необходимо предложить уполномоченному по вопросам оборонной политики провести расследование в связи с превышением полномочий представителями правоохранительных органов.
 - Функция парламента заключается не только в том, чтобы следить за соблюдением применения права, но и в том, чтобы обеспечивать урегулирование конфликтных ситуаций. В этой связи целесообразно проведение «круглых столов» и слушаний в парламенте, в результате которых может быть достигнуто примирение конфликтующих сторон.

ЧАСТЬ 2. Деятельность Парламента по Обеспечению Прав Человека в Различных Странах.

8. Если в вашей стране события будут развиваться по описанному сценарию, какие механизмы парламентской деятельности могут быть использованы?

- Задайте свои вопросы о процедурах и механизмах парламентских действий в подобных ситуациях в других странах. Например, парламентские расследования, процедуры рассмотрения жалоб и имеющиеся средства судебной защиты.
9. У любого парламента есть 3 функции. Осуществляет ли ваш парламент все эти функции?
- 1. *Законодательная функция*: утверждение законодательства по соблюдению прав человека на национальном уровне. Ратификация международных соглашений и перенос норм, закрепленных в данных соглашениях, в контекст национального законодательства, и их соблюдение.
 - 2. *Контроль над деятельностью правительства*: деятельность исполнительной власти и проводимая ею политика должна находиться под постоянным контролем со стороны законодательной власти. Необходимо следить за тем, что правительство, административные и другие государственные органы соблюдают права человека.
 - 3. *Распределение финансов*: парламент утверждает бюджет и, таким образом, определяет приоритеты национальной политики. Парламент должен следить за тем, чтобы достаточные финансовые средства выделялись на осуществление прав человека и чтобы эти средства использовались именно для этих целей.
 - 4. Депутаты парламента выражают интересы определенных групп населения и обладают большими полномочиями по совершенствованию системы соблюдения прав человека.
10. Какова роль парламентского Комитета по правам человека в данном сценарии? Какие действия следует предпринять?
- Дайте свои предложения по *реформированию правоохранительных ведомств* с целью недопущения безнаказанности их деятельности. Можно сформировать независимый орган, который будет следить за проведением расследований по заявлениям о применении пыток, этот орган мог бы иметь полномочия вмешиваться в ход проведения таких расследований.
 - *Судебная система*: являясь защитником прав задержанных и обвиняемых лиц, должна следить за тем, чтобы судьи при рассмотрении дел о применении пыток, с одной стороны, тщательно анализировали состояние проблемы, а, с другой стороны, использовали превентивные меры по предотвращению применения пыток.
 - *Временное отстранение от занимаемой должности представителей правоохранительных органов*. Если имеются достоверные доказательства того, что представители правоохранительных органов применяли

пытки или же обращались с задержанными ненадлежащим образом, они должны быть отстранены от выполнения своих обязанностей, независимо от того, имеется ли на этот момент постановление суда о признании такого рода вины или нет.

11. Какую роль должен играть Омбудсман, включая военного Омбудсмана, в данном сценарии? Каким образом они могут лучшим способом взаимодействовать с парламентом в данных вопросах?

12. Кто несет ответственность и перед кем?

- Следует различать типы ответственности такие как, юридическая, политическая, административная и ответственность перед обществом.
- См. вопрос 3 выше. Организации правоохранительных органов несут юридическую ответственность перед правительством и обществом в целом.
- Государство может нести ответственность за действия правоохранительных органов, которые нарушают принципы законности, необходимости и соразмерности.
- Правоохранительные органы и их отдельные представители несут ответственность за свои действия перед законом; внутри системы каждого органа его представители несут ответственность перед своим руководством. Руководители ведомств должны определять политику деятельности и оказывать поддержку своим подчиненным, но также строго наказывать их за противоправные действия.
- Действия правоохранительных органов может быть обжалована любым членом общества, и руководство правоохранительных структур должно иметь все необходимые средства для проведения безотлагательного, беспристрастного и тщательного расследования подобных жалоб. В некоторых странах расследование заявлений о неправомерных действиях правоохранительных органов поручают независимым гражданским органам.
- Право подачи заявления в независимые органы или в органы правоохранительных структур никоим образом не отнимает право гражданина подать жалобу для ее рассмотрения в суде по уголовным и гражданским делам.

ЧАСТЬ 3. Усиление Роли Парламента по защите Прав Человека от Неправомерных Действий со Стороны Правоохранительных Органов

13. Считаете ли вы, что парламент должен играть важную роль в процессе защиты гражданских прав населения от неправомерных действий правоохранительных органов? Или же вы полагаете, что это не входит в функции парламента и является задачей правительства и судебной системы?

- Массовые беспорядки и выступления происходят в тот момент, когда общественность не находит возможности выразить свое недовольство и свои жалобы политическими средствами. Это происходит тогда, когда общество ощущает, что политическая система и ее органы не представляют его интересы. Если подобные проявления недовольствия растут, они могут привести к смене политического режима. Парламент может и должен функционировать как политический орган, который реагирует на общественные призывы внутри существующей политической системы, а не извне.
- *Парламент имеет обязательства по международным соглашениям о защите прав человека привести в соответствие (или разработать) соответствующие законы, которые будут препятствовать нарушению прав граждан: деятельность правоохранительных органов является ответственностью государства.*
- Среди таких обязательств имеются следующие: наблюдение за тем, что деятельность правоохранительных органов находится в соответствии с международным законодательством о защите прав человека. Государство должно предпринимать незамедлительные меры по недопущению нарушения прав человека со стороны правоохранительных органов. Ответственность государства является наиглавнейшим уровнем ответственности за действия правоохранительных органов.

14. Каким образом парламент должен рассматривать случаи нарушения прав человека со стороны правоохранительных органов? Какие инструменты воздействия могут быть использованы парламентом?

- Нарушения прав человека могут иметь политический, юридический и технических характер.
 - С политической точки зрения: разъяснение и решение проблем нарушения прав человека политическими методами (ответственность несут политические власти)
 - С юридической точки зрения: необходимо привести в национальное законодательство по правам человека в соответствие с международным правом.
 - С технической точки зрения: Парламент должен следить за тем, чтобы правоохранительными органами проводились учения по контролю над проведением демократических митингов, массовых демонстраций и по предотвращению массовых беспорядков. Он должен следить за тем, чтобы представители правоохранительных органов имели инструкции о действиях по предотвращению массовых беспорядков и были соответственным образом оснащены.

- *Необходимо ратифицировать международные соглашения о защите прав человека; Если ваша страна не является подписантом международных договоров о защите прав человека или если такие договоры еще не ратифицированы в вашей стране, вам необходимо:*
 - *Выяснить, готовится ли процесс ратификации данных соглашений;*
 - *Подать устный или письменный запрос правительству о причинах неподписания (нератификации) данных соглашений;*
 - *Имея право законодательной инициативы, подать соответствующий законопроект;*
 - *Инициировать парламентские слушания по данному вопросу;*
 - *Привлечь общественность к обсуждению данных вопросов.*
- *Создать парламентский комитет по правам человека;*
- *Создать институт омбудсменов;*
- *Предпринять превентивные меры: проследить, чтобы с представителями правоохранительных органов (а также курсантами соответствующих институтов и академий)*
- *Проводились занятия по гражданским правам, чтобы они изучали положительный и отрицательный опыт других стран;*
- *Учились на лучшем опыте деятельности правоохранительных органов в мире.*