

# Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти

Усі права зарезервовано. Жодна з частин цього посібника не може бути видана, збережена в системі зберігання даних або передана в будь-якій формі будь-якими засобами: в електронному вигляді, фотокопіями, в записаному вигляді тощо без попереднього узгодження з Міжпарламентським союзом або з Женевським центром демократичного контролю за збройними силами.

Ця публікація розповсюджується за умови, що в подальшому вона не реалізовуватиметься в будь-якому вигляді без попереднього узгодження з видавцем і в будь-якому оформленні, що відрізняється від надрукованого, і за відповідних умов, яких дотримується наступний видавець.

---

## **Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти**

Видано на замовлення  
Міжпарламентського союзу  
і Женевського центру демократичного контролю за збройними силами

Головні редактори  
Філіпп Флурі, Швейцарія  
Андерс Б. Йонсон, Швеція

Редактор і основний автор  
Ганс Борн, Нідерланди

Переклад з англійської  
Олександра Кануса,  
Володимира Тищенка

Тираж 1000 прим.

Відповідальний за видання  
Олександр Михалочко

**Женева/Київ, 2006 рік**

# Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти

*“Vis consilii experts mole ruit sua”*

(Сила без здорового глузду зруйнує сама себе)

Горацій, Оди, 3, 4, 65

## **У розробленні посібника брали участь**

### **Головні редактори**

Philipp Fluri (Швейцарія), Anders B. Johnsson (Швеція)

### **Редактор і основний автор**

Hans Born (Нідерланди)

### **Співавтори**

Алексей Арбатов (Росія), Євген Бершеда (Україна), Jean-Christophe Burkel (Франція), Eva Busza (США), Marina Caparini (Канада), Umit Cizre (Турція), David Darchiashvili (Грузія), Jonah Isawa Elaigwu (Нігерія), Hans-Peter Furrer (Швейцарія), Denise Garcia (Бразилія), Suzana Gavrilescu (Румунія), Wilhelm Germann (Німеччина), Owen Greene (Велика Британія), Miroslav Hadzic (Сербія і Чорногорія), Karl Haltiner (Швейцарія), Heiner Hanggi (Швейцарія), David Hobbs (Велика Британія), Jan Hoekema (Нідерланди), Rogier Huizenga (Нідерланди), Andrzej Karkoszka (Польща), Peter .G. Kelly (США), Simon Lunn (Велика Британія), Tom McDonald (Велика Британія), Doriĵan Marsic (Словенія), Gian Giacomo Migone (Італія), Michael F. Noone (США), Александр Пикаев (Росія), Christine Pintat (Франція), Andreas Prufert (Німеччина), Christopher Sabatini (США), Liliane Serban (Румунія), Ravinder Pal Singh (Індія), Anders C. Sjaastad (Норвегія), Bauke Snoer (Нідерланди), Світлана Светова (Україна), Jan Trapans (Латвія), Matias Tuler (Аргентина), Marlene Urscheler (Швейцарія), Pentti Vaananen (Фінляндія), Biljana Vankovska (Македонія), Marie Vlachova (Чехія), Casper W. Vroom (Нідерланди), Tamas Wachslер (Угорщина), Donna Winslow (Канада), Herbert Wulf (Німеччина).

### **Редколегія**

Willem van Eekelen (Нідерланди), Andreas Gross (Швейцарія), Miroslav Filipović (Сербія і Чорногорія), Степан Сулакшин (Росія), Дмитро Табачник (Україна), Ahmad Husni Hanadzlah (Малайзія), Adeseye Ogunlewe (Нігерія) та Elissavet Paradimitriou (Греція) – члени Комітету МС (Міжпарламентський союз) із політичних питань, міжнародної безпеки та роззброєння, а також Beth Mugo (Кенія) та Ricardo Vasquez (Аргентина) – члени комітету МС із парламентських та законодавчих питань і прав людини.

### **Рецензент**

Oliver Wates (Велика Британія)

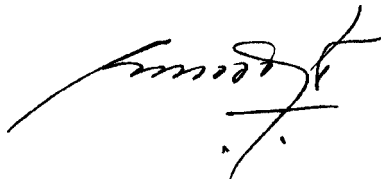
**Оригінал англійською мовою**, Женева, 2003.

## Вступ

Безпека посідає у життєдіяльності людей центральне місце. Тому суттєво важливим є те, щоб погляди людей щодо безпеки знаходили своє відбиття у національній політиці. Політика має поєднувати головні цінності і принципи, пов'язані з безпекою, а держава – пильно охороняти їх.

Отже, існує нагальна потреба в тому, щоб представники, обрані народом до парламенту, тісно співпрацювали з урядом і сферою безпеки. Зусилля кожного з учасників цієї співпраці мають бути спрямовані на досягнення єдиної мети, натомість їх ролі при цьому суттєво відрізняються. Парламент відповідає за ухвалення законодавчих актів, бюджету і спостерігає за сферою безпеки. Він може виконувати зазначені функції у повному обсязі лише за умови вільного доступу до інформації, до необхідних технічних знань, а також за наявності сили та бажання нести відповідальність за уряд. Це, в свою чергу, потребує соціальної бази, підкріпленої довірою і взаєморозумінням.

У Чилі, наприклад, стосунки між суспільством і збройними силами з роками значно покращилися. Сьогодні міжнародне співтовариство спостерігає в цій країні атмосферу взаємоповаги і співробітництва, яке, сподіваємося, зміцнюватиметься й надалі. Ми впевнені, що цей посібник сприятиме тому, що всі дійові особи на арені безпеки поєднають свої зусилля на шляху до добробуту кожного громадянина.



Сенатор Серхіо Паез Вердуго,  
президент Ради Міжпарламентського союзу

## Передмова

З давніх-давен національний суверенітет і безпека вважаються найважливішими чинниками для життєздатності держави. Сьогодні роль, яку відіграють особи, пов'язані з забезпеченням безпеки, зазнає значних змін. Нові види збройних конфліктів і зміцнення зв'язків між державами сприяють новим реакціям і новому баченню концепції безпеки. Атаки 11 вересня 2001 року та їх наслідки підкреслили цю потребу.

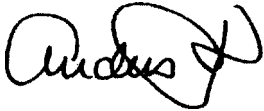
Отже, ефективний парламентський контроль стає вирішальним для розроблення й упровадження нових реакцій, пов'язаних із прозорістю і відповідальністю. За відсутності такого контролю виникає загроза того, що служби безпеки невірно трактуватимуть свої функції і поводитимуться, як держава в державі: зловживати рідкісними ресурсами, справляти надто великий політичний та економічний вплив. Вони можуть перешкоджати процесам демократизації і навіть посилювати ймовірність виникнення конфліктів. Доки перехідні і розколоті війною та кризами суспільства перебувають під особливою загрозою, стабільні демократії мають трансформувати цивільно-військові відносини і привести їх у відповідність до поточного стану справ.

Природа і динаміка сфери безпеки являють собою справжній виклик ефективному парламентському контролю. Розмаїття суто технічних питань, значна кількість і складна організація персоналу, таємні закони, правила і практики – ці та інші риси, притаманні цій сфері, ускладнюють роботу парламентарів, доки останні не скористаються незалежним дослідженням і експертизою.

З огляду на все вищевикладене Міжпарламентський союз (МС) і Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС) ухвалили ідею розробити стислий і доступний посібник, який би запропонував вичерпний набір практик та механізмів здійснення парламентом контролю за сферою безпеки. Даний посібник став утіленням цієї ідеї в життя. Під час підготовки текст посібника було ретельно перевірено й досліджено редакційною колегією парламентарів та експертів різних галузей.

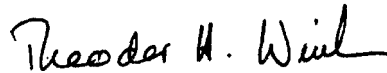
Посібник написаний з урахуванням того, що не існує єдиної моделі парламентського контролю за сферою безпеки, яка б працювала в усіх країнах. Правила і практика, прийнятні й ефективні для одних, можуть бути незастосовними для інших. Більше того, парламентарі різних країн мають різні повноваження. Беручи до уваги ці розбіжності, деякі пропозиції у цьому посібнику можуть виявитися надто ідеалістичними. Водночас комплексна приро-

да питань безпеки уможливує розгляд усіх аспектів в одній книзі. Цей посібник має розглядатися як вступний курс для покращення парламентського контролю за сферою безпеки, і сподіваємося, що він заохотить читача до подальших досліджень. Ми впевнені, що ця публікація зробить вагомий внесок у те, що політика і практика у сфері безпеки відбиватиме прагнення людей, яким вони повинні слугувати.



Андерс Б. Джонссон

Генеральний секретар  
Міжпарламентського союзу



Посол Доктор Теодор Г. Вінклер

Директор Женевського Центру  
демократичного контролю над  
збройними силами

# Що можна знайти в цьому посібнику

Посібник складається з 8 розділів, кожен з яких містить кілька підрозділів. Читання всієї книги забезпечить найбільш повне розуміння питань безпеки і ролі парламентського контролю. Можна також читати вибірково – найцікавіші для вас розділи й підрозділи. І тут допоможуть тематичний покажчик і різні перехресні посилання.

У посібнику подані окремі блоки, які пояснюють складні питання тексту, ілюструють його прикладами законів і розпоряджень, висвітлюють практику парламентського контролю сфери безпеки в різних країнах. Наприкінці кожного розділу є блок „Що можете зробити Ви як парламентар”, де подані конкретні рекомендації. Проте, як зазначалося вище, ці рекомендації слід сприймати з огляду на національний контекст.

Перші два розділи містять теоретичний і аналітичний огляд парламентського контролю за сферою безпеки. У розділі I увага зосереджена на розвитку концепції безпеки і загальному розгляді ролі парламенту та інших державних інституцій у сфері безпеки. Головні питання, розглянуті у розділі I:

- Які останні досягнення у сфері безпеки?
- Якими є так звані нові загрози і відповіді на них?
- Чому потрібен парламентський контроль за сферою безпеки?
- Які головні принципи демократичного управління у сфері безпеки?
- Якою є роль парламенту поряд з урядом та судовою практикою?

У розділі II описані всі етапи національної політики безпеки, а також міжнародні правила, що стосуються національної політики безпеки. Останні два підрозділи висвітлюють роль громадянського суспільства і засобів масової інформації у сфері безпеки, а також гендерні питання. Найважливіші питання розділу такі.

- Як міжнародне право сприяє чи обмежує можливості національної політики безпеки?
- Який вплив справляють на сферу безпеки громадянське суспільство і засоби масової інформації? Як парламент може використати цей вплив?
- Які шляхи інформування громадськості щодо питань безпеки?
- Яка роль жінок у сфері безпеки?

У розділі III здійснена спроба відповісти на запитання „Хто є хто у сфері безпеки?”. Йдеться про військові, розвідувальні служби, поліцію, інші державні військові об'єднання та приватні компанії із забезпечення безпеки.

- Які головні характеристики та функції кожної із служб безпеки?
- Які механізми внутрішньо- і зовнішньополітичної відповідальності треба створити?
- Як зробити контроль парламенту за службами безпеки ефективним?

У розділі IV розглянуті інструменти і засоби, якими можуть користуватися парламентарі для здійснення контролю за сферою безпеки. Тут запропоновані відповіді на такі запитання.



- Якими інструментами можуть користуватися парламентарі для здійснення контролю за сферою безпеки?
- Як можна підвищити компетентність парламентарів щодо питань безпеки?
- Яку роль відіграють парламентські слухання і розслідування з питань безпеки?
- Що треба зробити, щоб оборонні комітети працювали ефективніше?
- Яку роль відіграє омбудсмен?
- Як працює інститут омбудсмена з питань оборони?
- Чому парламентарі мають відвідувати секретні служби?

Розділ V розглядає умови, які являють собою певні виклики для безпеки, наприклад надзвичайний стан, загрози внутрішній безпеці держави, тероризм, кібер-злочини. Йдеться також про участь у міжнародних миротворчих місіях. У розділі V висвітлюються такі питання.

- Як можна зберегти рівновагу між надзвичайним станом і забезпеченням внутрішньої безпеки та поваги до прав людини?
- Які цілі й обмеження надзвичайного стану?
- Які зміни відбулися після 11 вересня 2001 року? Як відрізнити тероризм від законних демократичних протестів? Яку роль відіграє парламент у сфері безпеки?
- Чи доречним є втручання парламенту в ухвалення рішень про відправлення військового контингенту за кордон для участі у міжнародних миротворчих операціях?

У розділах VI, VII і VIII аналізуються три види ресурсів, які стосуються сфери безпеки. У розділі VI увагу зосереджено на питаннях оборонного бюджету і контролю за його виконанням з боку парламенту та апостеріорі державних аудиторських організацій.

- Чи може бюджет бути найважливішою складовою безпеки?
- Як прозорість і відповідальність співвідносяться з оборонним бюджетом?
- Які умови ефективного контролю за виконанням оборонного бюджету?
- Як можна зробити аудиторську перевірку сфери безпеки? Чому незалежні аудиторські перевірки важливі і як вони функціонують?

У розділі VII йдеться про кадри сфери безпеки і допомогу парламентарям щодо регулювання кадрових питань, кадровий відбір і підготовку працівників, вихід на пенсію або у відставку, військову повинність і альтернативну службу.

- Як демократичні цінності можуть бути втілені у роботі кадрів сфери безпеки?
- Чи можуть військовослужбовці утворювати військові союзи?
- Яким є професійний дух працівників сфери безпеки?
- Які особливості військової повинності й альтернативної служби в різних країнах?
- Чи існують кодекси поведінки для кадрів сфери безпеки? Чи є чинними міжнародні стандарти?
- Які аспекти управління персоналом у сфері безпеки стосуються парламентарів?

Наприкінці розділу VIII розглядаються матеріальні ресурси сфери безпеки, зокрема, придбання (що й у кого), торгівля зброєю і трансфери.

- Що таке юридичне примушення?
- Що таке всебічне прийняття рішень про придбання?
- Які умови передбачає таємність?
- Як парламент може дати оцінку таким питанням?

# Зміст

## Розділ I

### Еволюція концепцій безпеки та її учасники: виклик для парламентарів

<b>Підрозділ 1</b>	— Мінлива безпека в мінливому світі .....	12
<b>Підрозділ 2</b>	— Доречність парламентського контролю .....	15
<b>Підрозділ 3</b>	— Ролі та обов'язки парламенту й інших державних органів .....	17

## Розділ II

### Контроль за національною політикою безпеки

<b>Підрозділ 4</b>	— Зміцнення національної політики безпеки .....	22
<b>Підрозділ 5</b>	— Національна політика безпеки і міжнародні угоди .....	27
<b>Підрозділ 6</b>	— Роль громадянського суспільства і ЗМІ .....	31
<b>Підрозділ 7</b>	— Гендерне питання і політика безпеки .....	40

## Розділ III

### Основні операційні складові сфери безпеки

<b>Підрозділ 8</b>	— Військова складова .....	48
<b>Підрозділ 9</b>	— Інші державні військові організації .....	53
<b>Підрозділ 10</b>	— Поліцейські структури .....	56
<b>Підрозділ 11</b>	— Розвідувальні і таємні служби .....	59
<b>Підрозділ 12</b>	— Приватні охоронні і військові організації .....	65

## Розділ IV

### Національна безпека під парламентським контролем: умови і механізми

<b>Підрозділ 13</b>	— Умови ефективного парламентського контролю .....	70
<b>Підрозділ 14</b>	— Парламентські механізми, які застосовуються у сфері безпеки .....	76
<b>Підрозділ 15</b>	— Парламентські комітети з питань безпеки та оборони .....	82
<b>Підрозділ 16</b>	— Омбудсмен .....	86
<b>Підрозділ 17</b>	— Відвідання установ і об'єктів сектора безпеки .....	90

Розділ V

**Контроль за структурами безпеки у дії: особливі умови та операції**

<b>Підрозділ 18</b>	— <b>Особливі умови</b> .....	94
<b>Підрозділ 19</b>	— <b>Внутрішня безпека</b> .....	98
<b>Підрозділ 20</b>	— <b>Тероризм</b> .....	103
<b>Підрозділ 21</b>	— <b>Безпека та інформаційні технології: нові виклики та інструменти</b> .....	112
<b>Підрозділ 22</b>	— <b>Міжнародні миротворчі місії</b> .....	116

Розділ VI

**Фінансові ресурси: встановлення ефективного бюджетного контролю у сфері безпеки**

<b>Підрозділ 23</b>	— <b>Безпека і сила грошей</b> .....	126
<b>Підрозділ 24</b>	— <b>Аудит витрат державного бюджету, пов'язаних із сектором безпеки</b> .....	139

Розділ VII

**Людські ресурси у сфері безпеки: забезпечення професіоналізму і демократичний контроль**

<b>Підрозділ 25</b>	— <b>Сприяння утвердженню демократичних цінностей у сфері безпеки</b> .....	146
<b>Підрозділ 26</b>	— <b>Кадрова політика у сфері безпеки</b> .....	158
<b>Підрозділ 27</b>	— <b>Військова повинність і відмова від служби</b> .....	161

Розділ VIII

**Матеріальні ресурси: здійснення ефективного контролю за перевезенням та придбанням зброї**

<b>Підрозділ 28</b>	— <b>Закупівля зброї та військового устаткування</b> .....	170
<b>Підрозділ 29</b>	— <b>Торгівля і передання зброї</b> .....	176

<b>Що таке МС?</b> .....	188
--------------------------	-----

<b>Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС)</b> .....	189
--	-----

<b>Алфавітний покажчик</b> .....	192
----------------------------------	-----

## Список блоків

Блок № 1	Інші загрози безпеці сьогодні: .....	13
Блок № 2	Різні види угод про безпеку .....	14
Блок № 3	Можливі функції основних гілок влади у сфері безпеки .....	18
Блок № 4	Ефективне управління як найважливіша цінність демократичного контролю у сфері безпеки .....	20
Блок № 5	Головні питання національної політики безпеки .....	22
Блок № 6	Пряма демократія і ратифікація міжнародних та інших основних угод: приклад Швейцарії .....	29
Блок № 7	Громадянське суспільство в Латинській Америці .....	32
Блок № 8	Нові види війн: важкі часи для свободи слова .....	34
Блок № 9	Свобода слова після 11 вересня 2001 року .....	35
Блок № 10	Парламентські web-сторінки .....	36
Блок № 11	Парламенти і ЗМІ .....	37
Блок № 12	Гендерне питання в процесах установами миру .....	40
Блок № 13	Гендерне питання у миротворчих операціях і процесах .....	41
Блок № 14	Жінки у збройних силах: приклад країн НАТО .....	42
Блок № 15	Участь жінок у політиці безпеки як складова гендерної політики .....	43
Блок № 16	Нові виміри і виклики, зумовлені участю жінок у сфері безпеки .....	44
Блок № 17	Країни без збройних сил .....	48
Блок № 18	Цілі оборонної реформи .....	49
Блок № 19	Військові у цивільній правоохоронній діяльності у Південній Африці .....	51
Блок № 20	Приклади інших державних військових об'єднань у деяких країнах .....	54
Блок № 21	Основні характеристики поліції за демократії .....	56
Блок № 22	Небезпечні умови й обставини .....	57
Блок № 23	Поліція в Еритреї: приклад країни, що розвивається .....	58
Блок № 24	Парламент і спеціальні фонди, які належать до розвідувальних служб: приклад Аргентини .....	60
Блок № 25	Діяльність парламентських комітетів, які працюють із таємними документами .....	61
Блок № 26	Приватні силові і військові структури і потенційна загроза демократії .....	66
Блок № 27	Механізми або способи, якими може користуватися парламент для забезпечення демократичного контролю в секторі безпеки .....	71
Блок № 28	Ефективні стратегії для парламентського контролю за сектором безпеки .....	73
Блок № 29	Механізми і практика підвищення парламентської компетентності щодо питань безпеки: декілька порад .....	74
Блок № 30	Загальна характеристика парламентських механізмів і процедур здійснення контролю за виконавчою владою .....	77

Блок № 31	Поради для ефективного розпитування .....	78
Блок № 32	Головні характеристики парламентських слідчих комітетів .....	80
Блок № 33	Слідча комісія з розгортання канадських військових сил у Сомалі: ілюстрація державного впливу парламентських звітів на питання безпеки .....	81
Блок № 34	Можливі головні функції парламентського комітету з питань оборони і безпеки .....	83
Блок № 35	Об'єднані сесії комітету з іноземних справ і комітету з оборони Стортингу (Норвезького парламенту) .....	84
Блок № 36	Омбудсмен .....	86
Блок № 37	Омбудсмени в галузі оборони в зазначених країнах .....	87
Блок № 38	Німецький парламентський комісар збройних сил .....	88
Блок № 39	Аргентинський досвід .....	90
Блок № 40	Додатковий протокол до Конвенції проти тортуру дає більші можливості для відвідання приміщень служб безпеки (охоронних служб) .....	91
Блок № 41	Надзвичайний стан: цілі і принципи .....	95
Блок № 42	Підтримання безпеки і демократії .....	99
Блок № 43	Неправильне тлумачення законодавства, яке призводить до серйозних наслідків .....	101
Блок № 44	Відповідь Ради Безпеки ООН на події 11 вересня 2001 року.....	104
Блок № 45	Боротьба з тероризмом .....	105
Блок № 46	Конвенція з питань захисту громадян у сфері автоматичних систем обробки особистих даних .....	113
Блок № 47	Миротворчі операції, операції з підтримання та відновлення миру: деякі необхідні визначення ООН .....	116
Блок № 48	Процес покорокового розгортання миротворчих операцій під егідою ООН .....	120
Блок № 49	Правила застосування сили/зброї для миротворчих місій .....	121
Блок № 50	Підготовка миротворчого персоналу ООН .....	122
Блок № 51	Бюджет: ключовий механізм здійснення демократичного управління .....	126
Блок № 52	Чому парламент повинен брати активну участь у процесі розроблення бюджету? .....	127
Блок № 53	Процентне співвідношення оборонних витрат і ВВП у різних групах країн та окремо взятих країнах .....	128
Блок № 54	Система планування, програмування та формування бюджету (СППФБ) .....	130
Блок № 55	Основні компоненти оборонного бюджету: оборонний бюджет Іспанії на 2002 рік .....	132
Блок № 56	Ключові перешкоди прозорості бюджету в сфері безпеки .....	133
Блок № 57	Три рівні таємності інформації в межах бюджету у сфері безпеки .....	135
Блок № 58	Основні проблеми, які обмежують ефективний бюджетний контроль сфери безпеки .....	136
Блок № 59	Практичні аспекти в галузі оборонного бюджету в державах Південно-Східної Європи (за результатами 2001 року) .....	137
Блок № 60	Генеральний інспектор .....	139

Блок № 61	Роль Національної інспекції Великої Британії у парламентському контролі сектора безпеки.....	141
Блок № 62	Парламент Грузії і бюджетний контроль .....	142
Блок № 63	Рекомендації Ради Європи щодо прав асоціацій, до складу яких входять кадрові представники збройних сил.....	148
Блок № 64	Керівництво та громадянська освіта у Збройних силах Німеччини: принципи “Внутрішнього керівництва” .....	152
Блок № 65	Кодекс поведінки для посадових осіб правоохоронних органів .....	153
Блок № 66	Кодекс поведінки ОБСЄ з військово-політичних аспектів безпеки (1994) .....	154
Блок № 67	Менеджмент персоналу: головні питання для парламентаріїв .....	158
Блок № 68	Умови військової служби в різних країнах .....	162
Блок № 69	Переслідування призовників .....	163
Блок № 70	Резолюція Комісії ООН з прав людини 1998/77: відмова від проходження військової служби .....	165
Блок № 71	Альтернативна служба: досвід Швейцарії .....	166
Блок № 72	Чому парламентарі повинні перейматися питаннями закупівлі озброєння .....	171
Блок № 73	Слабка або подвійна політика в галузі закупівлі зброї, а також висока конфіденційність процесу закупівлі можуть призвести до... ..	172
Блок № 74	Політика Нідерландів у галузі оборонного замовлення: вимір парламентського контролю .....	173
Блок № 75	Передання зброї: визначення .....	176
Блок № 76	Регіональні домовленості у сфері торгівлі озброєннями .....	177
Блок № 77	Створення більш розумних санкцій проти експорту зброї: що можуть зробити парламентарії .....	180
Блок № 78	Торгівля надлишковою зброєю: негативний побічний продукт роззброєння .....	181
Блок № 79	Приблизні показники обсягів торгівлі стрілецькою зброєю .....	182
Блок № 80	Програма дій ООН проти незаконного обігу стрілецької зброї та легкого озброєння: основні ідеї для парламентаріїв ...	182
Блок № 81	Роль парламенту у контролі експорту озброєнь: прозорість та підзвітність у країнах ЄС .....	184

**Розділ I**

**Еволюція концепцій  
безпеки та її учасники:  
виклик для парламентарів**

# Мінлива безпека в мінливому світі

Упродовж останнього десятиліття глобальна ситуація навколо безпеки дорібно змінилася. Старі загрози зникли, а на їх місці з'явилися нові, подеколи ще небезпечніші. Це потребує нового осмислення природи таких понять, як безпека, мир і конфлікти.

## Мир і безпека у демократичних країнах

Не всі конфлікти становлять загрозу для миру і безпеки. У кожному суспільстві існують конкуруючі і часто протилежні точки зору стосовно багатьох питань. У демократичних країнах свобода слова дозволяє людям висловлювати свої думки парламентарям. Останні, в свою чергу, повинні виносити їх на обговорення під час публічних дебатів. Така процедура дає змогу демократіям уникати конфліктів і знаходити компроміси, які б улаштували більшість населення. Не дивно, що за відсутності чітко функціонуючих демократичних інститутів напруга, як правило, зростає і перетворюється на конфлікт. Демократію завжди пов'язують із миром та безпекою саме через її природний механізм урегулювання конфліктів.

Зв'язок демократії з миром та безпекою означає, що безпека не є самоціллю, в кінцевому підсумку вона має слугувати процвітанню нації. Демократія, укорінена в ефективному парламенті, підтверджує цю думку на практиці:

*“Суверенність суспільства, регіону, нації, держави має сенс лише тоді, коли вона походить від єдиної істинної суверенності – суверенності людини”. — Вацлав Гавел*

Національна безпека, мета якої – захист держави, “стає” суспільною безпекою, якщо вона передусім захищає людей і суспільство. На практиці це веде до активізації таких відповідей держави на загрози безпеці:

- ✓ **превентивні дії:** ініціативи щодо попередження конфліктів, миротворчі дії щодо розв'язання конфліктів;
- ✓ **інтервенція:** у крайньому випадку, якщо інші спроби не допомогли, – втручання у внутрішні конфлікти з метою захисту населення;
- ✓ **дії у відповідь:** допомога населенню, яке постраждало під час громадянської війни. Наприклад, встановлення таборів для переселенців, надання притулку та іншої допомоги біженцям.



## Від військової до всеохоплюючої безпеки

Перехід до розгляду суспільної безпеки можливий лише за умови широкого розгляду поняття “безпека”, яке виходить за рамки суто військового. Існує думка, що термін “безпека” має досліджуватися з різних позицій, у тому числі з урахуванням невійськових факторів (див. блок №1).

### Блок № 1

#### Інші загрози безпеці сьогодні:

- ▷ **політичні загрози** – внутрішня політична нестабільність, держави, що збанкрутували, тероризм, порушення прав людини;
- ▷ **економічні загрози** – бідність, збільшення розриву між багатими й бідними країнами, міжнародні фінансові кризи, вплив економічно міцних або нестабільних сусідніх держав, “піратство”;
- ▷ **екологічні і штучні загрози** – атомні катастрофи, глобальні екологічні зміни, збіднення ґрунту і водних ресурсів, нестача продуктів харчування та інших ресурсів;
- ▷ **соціальні загрози** – конфлікти через проблеми меншин, перенаселення, організована злочинність, наркоторгівля, незаконна торгівля, масова іміграція, хвороби.

Позитивне значення розгляду поняття безпеки з різних точок зору в тому, що це забезпечує всебічне розуміння загроз безпеці і знаходження відповідей на них. Негативним є те, що служби безпеки (організації, вповноважені застосовувати силу чи погрозу застосування сили для захисту громадян або держави) можуть стати дуже впливовими, якщо вони діятимуть у невійськових сферах суспільства. Більше того, у сфері безпеки не завжди є достатньо можливостей для відповіді на нові загрози.

## Від індивідуальної безпеки держави до співробітництва між державами

Ідея, що національної безпеки не можна досягти самотужки, а лише у співробітництві з іншими державами, – не нова. У XIX столітті визначальним був підхід “балансу сили”. У XX столітті з’являються організації з колективної безпеки, такі як Ліга Націй та її спадкоємиця ООН, а також організації з колективної оборони, такі як НАТО.

Після завершення холодної війни почалося швидке зростання кількості внутрішніх конфліктів. Останнім часом тема тероризму в газетних заголовках домінує. Глобалізація посилила взаємозалежність держав, у тому числі в сфері безпеки. Сьогодні загрози безпеці одній країні можуть легко поширюватися і дестабілізувати інші регіони і світ загалом. Ця нова реальність разом із всеохоплюючим порядком денним щодо безпеки надає нового імпульсу міжнародному співробітництву у сфері безпеки.

## Блок № 2

### Різні види угод про безпеку

#### ▷ Колективна оборона

Колективну оборону визначають як домовленість (угоду) двох або більше держав про взаємодопомогу в разі атаки ззовні. Прикладами такого типу угод є НАТО й Організація Американських держав.

#### ▷ Колективна безпека

Ця угода передбачає, що співтовариство відмовляється від застосування сили, а також допомоги іншим членам співтовариства у разі застосування сили будь-якою державою. Така система забезпечує силову відповідь міжнародної спільноти на порушення миру. На відміну від колективної оборони, колективна безпека спрямована проти атак зсередини співтовариства. ООН є типовим прикладом системи колективної безпеки. Згідно із ст. 41 і 42 Статуту ООН міжнародне співтовариство має здійснити вплив на країну – порушницю миру або невійськовими засобами, або з застосуванням військової сили.

*Джерело: SIMMA, Bruno: Статут Організації Об'єднаних Націй, 1995.*

#### ▷ Спільна безпека

Спільна безпека пов'язана з колективною безпекою усебічним підходом до поняття безпеки. Його можна визначити як "широкий підхід до поняття "безпека", багатовимірний у масштабі, який підкреслює радше перестраховування, ніж залякування; є більше включаючим, ніж виключаючим; не обмежує кількість учасників; сприяє радше багатостороннім відносинам, аніж двостороннім; не дає переваги військовим методам розв'язання конфліктів над невійськовими; передбачає, що держави є головними дійовими особами в системі безпеки, але визнає, що недержавні дійові особи також можуть відігравати значну роль; не потребує створення формальних інститутів безпеки, але й не заперечує їх і, більше того, наголошує на важливості створення традицій діалогу на багатосторонньому рівні».

*Джерело: EVANS Gareth: Співробітництво заради миру.*

Колективна угода про оборону є однією з перспективних форм співробітництва. Зазначимо, що менш згуртоване співробітництво у сфері безпеки існує у вигляді двосторонніх або багатосторонніх угод без утворення формальних чи базових військових організацій.

Рішення про приєднання до організації із співробітництва у сфері безпеки, особливо до організації з колективної оборони, завжди справлятиме неабиякий вплив на ситуацію безпеки в країні. У принципі, таке співробітництво має зміцнити національну безпеку, оскільки забезпечить колективну відповідь на загрози. Проте членство має і свою ціну: країна повинна пристосуватися до цілей і вимог альянсу, обмежуючи таким чином власну свободу вибору національної політики безпеки. Більше того, це вплине й на парламентський контроль, оскільки процес ухвалення рішень частково перейде з національної сфери до міжнародної.

## Доречність парламентського контролю

Поширеною є думка, що політика безпеки є безпосереднім завданням виконавчої влади, оскільки остання володіє достатнім обсягом інформації і має можливість швидко реагувати. Парламент розглядається як менш придатний інститут для обговорення питань безпеки, особливо з огляду на тривалість його процедур і недостатню компетентність. Проте парламент має контролювати й перевіряти діяльність виконавчої влади, як і будь-якої іншої сфери політики. Є щонайменше чотири причини того, що такий контроль можна вважати вирішальним.

### Наріжний камінь демократії для попередження автократії

Колишній прем'єр-міністр Франції Жорж Клемансо якось сказав: *“Війна – це надто серйозна річ, щоб доручати її військовим”*. У гумористичній формі цей вислів нагадує, що за демократичної форми правління представники народу мають найвищу владу і жоден державний сектор не повинен бути позбавлений їхнього контролю. Держава без парламентського контролю за сферою безпеки, особливо військовою, вважатиметься державою з неповною демократією або демократією у процесі становлення.

За словами провідного американського вченого Роберта А. Даля, *“фундаментальна і постійна проблема політики – це уникнення автократичного правління”*.

Оскільки на сферу безпеки покладені чи не найважливіші державні завдання, постає потреба в цілій системі перевірок з метою урівноваження виконавчої влади. Парламентський контроль за сферою безпеки є, таким чином, наріжним каменем розподілу влади на рівні держави. За ефективного проведення він обмежує навіть повноваження виконавчої влади і президента.

### Жодного оподаткування без рекомендавання

Сьогодні одним із найважливіших механізмів контролю виконавчої влади є бюджет. Ще з часів перших законодавчих зборів у Західній Європі парламентарі вимагали права голосу щодо питань політики. Одна з вимог: *“Жодного оподаткування без рекомендавання”*. Оскільки установи сфери безпеки витрачають значну частку державного бюджету, важливо, щоб парламент здійснював ефективний і раціональний контроль за використанням державних ресурсів.

## **Створення юридичних рамок для сфери безпеки**

На практиці закони з питань безпеки розробляє виконавча влада. Проте члени парламенту відіграють значну роль у процесі розгляду цих законів. Щоб запропоновані юридичні положення адекватно відбивали нове мислення щодо безпеки, вони можуть вносити до них поправки. Більше того, парламент стежить за тим, щоб ці закони не залишалися на папері, а були втілені в життя.

## **Зв'язок із громадськістю**

Представники виконавчої влади не обов'язково мають бути повністю обізнані щодо питань безпеки. Це є переважним правом громадян. Парламентарі постійно спілкуються з населенням і дізнаються про громадську думку. Згодом вони можуть підвищити зацікавленість громадян у діяльності парламенту, так, щоб їхні інтереси були відображені у законах та політиці.

## **Виклики парламентському контролю за сферою безпеки**

Щонайменше три аспекти сфери безпеки являють собою справжній виклик для парламентського контролю.

Закони з грифом “секретно” можуть перешкоджати намаганням парламентарів дотримуватися прозорості у сфері безпеки.

Особливо у країнах становлення демократії та країнах, розколотих конфліктами, секретні закони можуть обмежувати або наражати на небезпеку парламентський контроль за сферою безпеки. Така ж ситуація може виникнути і через відсутність законодавства про свободу інформації.

Сфера безпеки – комплексна галузь. Парламентарі здійснюють контроль за такими аспектами, як купівля зброї, торгівля зброєю, боєготовність військових частин тощо. Зрозуміло, що не всі вони на належному рівні орієнтуються в цих питаннях, й, отже, їхня робота не може бути ефективною. Їм бракує для цього і часу й інших можливостей, оскільки терміни їх роботи в парламенті обмежені у часі, не завжди є доступ до експертних ресурсів у країні і за кордоном.

Акцент на міжнародному співробітництві у сфері безпеки може негативно вплинути на прозорість і демократичну легітимність державної політики безпеки, якщо парламент залишатиметься осторонь цього процесу. Таким чином, вирішальною є роль парламенту в заохоченні, ухваленні і послідовному виконанні рішень на міжнародній арені.

# Ролі та обов'язки парламенту й інших державних органів

## Розподіл обов'язків

Оскільки парламент і уряд відіграють різні ролі у сфері безпеки, їх обов'язки теж є різними. Ідея розподілу стосується також політичних і військових керівників. Ці дві сторони не слід розглядати як суперників із протилежними цілями. Навпаки, вони мають співпрацювати для досягнення ефективної, усебічної та орієнтованої на людей політики безпеки. Отже, демократичний контроль має включати діалог між політичними керівниками і військовими посадовими особами, заснований на довірі, відкритому спілкуванні та взаємоповазі. Такі постійні контакти мають важливі додаткові переваги: це допомагає консолідувати стабільність.

## Розподіл ролей

Три гілки державної влади – виконавча, законодавча і судова – виконують головні ролі у формуванні національної політики безпеки. Спроби описати їх зроблено у блоці №3, де відображено основні функції кожної складової виконавчої влади – глави держави, уряду і генерального штабу. Таблиця має на меті розглянути можливі функції політичних систем, які можуть відрізнятися залежно від країни. Отже, вона враховує несхожість ситуацій у країнах.

Крім парламенту, виконавчої та судової гілок влади, у формування й впровадження політики безпеки значний внесок роблять громадянське суспільство й засоби масової інформації, які доносять до громадськості інформацію стосовно діяльності й намірів державних „акторів” (див. підрозділ 6).

Насамкінець, вирішальну роль у контролі за впровадженням національної політики безпеки і відповідного бюджету відіграють такі державні інститути, як омбудсмен (уповноважений з прав людини) (див. підрозділ 16) і генеральний аудитор (див. підрозділ 24).

## Політична підзвітність

Служби безпеки мають бути підзвітними кожній із гілок влади в державі.

- ✓ Виконавча влада здійснює контроль на центральному, регіональному і локальному рівнях, ухвалює бюджет, визначає директиви і пріоритети діяльності служб безпеки.

- ✓ Законодавча влада контролює сферу безпеки через ухвалення законів, які визначають і регулюють діяльність служб безпеки та їх повноваження, а також через прийняття відповідних бюджетних положень. Такий контроль передбачає створення у парламенті посади омбудсмена або комісії для розслідування скарг громадськості.
- ✓ Судова влада одночасно контролює сферу безпеки і порушує судові справи проти посадовців у разі вчинення ними правопорушень через кримінальні та цивільні процедури.

**Блок № 3**

**Можливі функції основних гілок влади у сфері безпеки**

	Парламент	Судова влада	Виконавча влада		
			Глава держави	Уряд	Начальник генерального штабу
<b>Головне командування</b>	У деяких країнах парламент обговорює і/або призначає головнокомандувача	Конституційний суд визначає законність (конституційність) президента або уряду як головнокомандувача	У деяких країнах глава держави виконує формальну роль, в інших – має справжню владу, тобто є головнокомандувачем під час війни	У разі війни уряд є головнокомандувачем	В одних країнах посада головнокомандувача є тимчасовою на випадок війни, в інших – постійною
<b>Політика безпеки</b>	Обговорює і затверджує концепції безпеки, ухвалює закони		Підписує закони з політики безпеки	Пропонує і впроваджує політику безпеки	Радить уряду, допомагає, планує і впроваджує політику безпеки
<b>Бюджет</b>	Затверджує бюджет			Пропонує проект бюджету	Радить уряду
<b>Закони про оборону</b>	Ухвалює закони	Конституційний суд інтерпретує конституційність законів	Підписує закони для їх оприлюднення	Пропонує закони й ухвалює постанови	Радить уряду, впроваджує закони
<b>Штат</b>	У деяких країнах парламент має повноваження схвалювати більшість призначень	Оцінює законність поведінки працівників	Призначає основних командуючих; схвалює штатний план	Призначає головних командуючих	Радить щодо штатного плану, впроваджує штатний план, призначає командуючих нижчих рангів
<b>Купівля зброї</b>	Розглядає і затверджує головні проекти з купівлі зброї	Розслідує порушення законів про корупцію та шахрайство		Пропонує закупівлю зброї	Починає й упроваджує процес закупівлі зброї



Відправлення військових контингентів за кордон/ прийом іноземних військ	Апріорі схвалює, апостеріорі схвалює чи не схвалює	Оцінює законність поведінки		Проводить переговори щодо міжнародної участі, ухвалює рішення щодо запрошення	Операційне командування
Міжнародні угоди, приєднання до альянсів	Схвалює		Укладає і ратифікує міжнародні угоди	Несе відповідальність за міжнародні переговори	Радить уряду

Як зазначалося вище, ролі гілок державної влади можуть бути різними залежно від країни. Проте система розподілу влади є обов'язковою: інакше перевірки не будуть ефективними і навряд чи вдасться уникнути політичних зловживань у сфері безпеки. В багатьох країнах уряд намагається виконувати домінуючу роль у сфері безпеки, отже, важливо, щоб він мав повноваження для здійснення ефективного контролю за владою і ресурсами. Це також важливо тому, що нові виклики (див. підрозділ 1) можуть спонукати громадські інститути до перегляду своїх ролей.

## Принципи демократичного і парламентського контролю

У сфері парламентського і демократичного контролю не існує міжнародно узгоджених стандартів, оскільки безпека та оборона завжди розглядалися як складові національного суверенітету. Є певні регіональні стандарти, наприклад, Кодекс поведінки (ОБСЄ) (детальнішу інформацію див. блок №6). Діють також принципи, які регулюють демократичні цивільно-військові відносини:

- ✓ держава є єдиним суб'єктом у суспільстві, якому належить виняткове легітимне право застосування сили; служби безпеки підзвітні законодавчим демократичним органам влади;
- ✓ парламент є незалежним і підзвітним за розвиток, упровадження і перегляд політики безпеки та оборони;
- ✓ парламенту належить виняткова конституційно закріплена функція розгляду і затвердження бюджетних витрат на оборону і безпеку;
- ✓ парламент відіграє вирішальну роль у проголошенні і скасуванні надзвичайного стану і стану війни (див. підрозділ 18);
- ✓ принципи ефективного управління (див. блок №4) і норми права стосуються всіх гілок влади, в тому числі сфери безпеки;
- ✓ працівники служб безпеки несуть особисту відповідальність перед судом за порушення національних і міжнародних законів (за громадянські і кримінальні правопорушення);
- ✓ організації сфери безпеки є політично нейтральними.

**Блок № 4**

**Ефективне управління як найважливіша цінність демократичного контролю у сфері безпеки**

“Ефективне управління, засноване на передбачуваній, відкритій і грамотній політиці, характеризується прозорими процесами, які діють на благо громадськості, верховенства закону, а також наявністю сильного громадянського суспільства, яке бере участь у суспільному житті. Слабке управління характеризується деспотичною політикою – бюрократією, несправедливими юридичними системами, що діють поза законом, зловживанням владою, наявністю суспільства, яке не задіяне у громадському житті, та поширенням корупції”.

*Джерело: Світовий Банк. 1994. Управління: Досвід Світового Банку.*



**Розділ II**

# **Контроль за національною політикою безпеки**

# Зміцнення національної політики безпеки

## Складові

Національна політика безпеки визначає підхід уряду до питання безпеки і способів її досягнення. Основні рішення щодо національної політики безпеки впливають на стан внутрішньої і зовнішньої безпеки держави й суспільства. Політика безпеки формує принципи військової доктрини і є складовою системи міжнародних і регіональних угод, до яких приєдналася держава. Отже, політика безпеки не лише базується на національних потребах і пріоритетах безпеки, а й перебуває під впливом зовнішніх факторів, тисків, зобов'язань. У будь-якому разі вона має відповідати цінностям і принципам, закладеним у конституції держави або статуті.

### Блок № 5

#### Головні питання національної політики безпеки

Під час дискусій і затвердження документів національної політики безпеки або під час дебатів щодо їх упровадження представники громадськості мають звернути увагу на такі питання.

- ✓ Від яких ризиків і загроз потрібно захищати суспільство? Які суспільні цінності треба захищати? Отже, якою саме має бути безпека?
- ✓ Чи включає національна політика безпеки дослідження нових ризиків для безпеки, наприклад, організованої злочинності і тероризму?
- ✓ Скільки безпеки буде достатньо?
- ✓ У який спосіб найкраще досягти безпеки держави: приєднатися до альянсу чи зберігати нейтралітет?
- ✓ Які види операцій будуть здійснені національними силами для забезпечення безпеки: тільки операції з оборони чи й миротворчі операції?
- ✓ Які заходи мають бути у розпорядженні і які сфери потрібно підключити для досягнення бажаного рівня безпеки? За який проміжок часу та за яких умов?
- ✓ Як часто слід переглядати політику безпеки?



- ✓ Як забезпечити відповідність національної політики безпеки міжнародним законам і принципам із захисту прав людини та гуманітарного права?
- ✓ Які фінансові й економічні витрати будуть задіяні, яку суму зможуть відрахувати платники податків?
- ✓ Який вплив політика безпеки справлятиме на зовнішні відносини і регіональну стабільність?
- ✓ Якими є нинішній стан і перспективи національної стратегії щодо зброї масового знищення?

Як правило, впровадження національної політики безпеки передбачає участь багатьох державних управлінь та організацій, підготовку численної документації тощо. При цьому дуже важливо, щоб держава розробила всеохоплюючу стратегію національної безпеки з урахуванням усіх її аспектів та учасників. Такий підхід допоможе уряду реагувати на загрози багатобічно і в повному обсязі. Так звані нові ризики, такі як тероризм і міжнародна злочинність, особливо потребують узгоджених дій, оскільки боротьба з цими загрозами передбачає залучення багатьох учасників: військових, міністерства фінансів, поліції, прикордонних військ, розвідувальних служб і т.д.

### Важливість участі парламенту

Парламент представляє інтереси і погляди громадян, отже, для його участі в національній політиці безпеки та її прозорому провадженні є такі підстави.

- ✓ Національна політика безпеки впливає на життя, цінності і добробут людей, тому вона не може перебувати в компетенції лише виконавчої влади або військових.
- ✓ Національна політика безпеки має важливі наслідки для майбутнього військової сфери та військовослужбовців.
- ✓ Вона має важливі фінансові наслідки для платників податків.
- ✓ Окрім фінансових витрат, заходи для забезпечення безпеки можуть обмежувати свободу і безпеку громадян і мати серйозні наслідки для демократії.
- ✓ Отже, важливо, щоб парламент ухвалював заходи, узгоджені з міжнародним гуманітарним правом, зокрема з чотирма Женевськими конвенціями і двома протоколами до них, а також із законами щодо захисту прав людини, особливо Всесвітньою декларацією прав людини та Міжнародною угодою про громадянські і політичні права. За жодних умов держави не повинні позбавляти людей цих прав (також див. підрозділи 18 – 20).

## Роль парламенту в етапах розроблення політики національної безпеки

Дебати щодо розроблення політики національної безпеки мають бути не одномоментною дією, а процесом у чотири етапи: розроблення, ухвалення рішення, імплементація, оцінка. З огляду на те, що втручання у діяльність виконавчої влади з розроблення й упровадження політики є неможливим, цей процес має бути прозорим і залучати якомога більше учасників – щоб досягти необхідного балансу між впливовими учасниками (сфера безпеки) і військово-промисловим комплексом.

На всіх етапах парламентарі повинні використовувати наявні механізми, щоб виконавча влада усвідомила потреби й очікування населення: письмові й усні запитання, пропозиції, запити, комітетські слухання, заяви до міністерств і відомств (див. також підрозділ 14 – про застосування парламентських механізмів у сфері безпеки).

### Розроблення

У всіх країнах з парламентською системою участь парламенту у розробленні національної політики безпеки є обмеженою. Це завдання здебільшого належить до компетенції державних управлінь та органів. Проте парламент і його члени можуть виконувати визначальну роль у забезпеченні того, щоб існуюча політика відповідала потребам і сподіванням людей, та, в разі потреби, в її перегляді.

В ідеалі ця роль не має бути обмеженою суто ухваленням або відхиленням законів. Для надання процесу необхідного стимулу ще на його початковому етапі парламентські комітети мають обговорювати різні політичні погляди, розробляти документи, готувати законодавчу базу. Це не лише забезпечить урахування інтересів населення, а й гарантуватиме сприятливу атмосферу в парламенті під час дебатів та затвердження документів. Політичні стосунки між більшістю та опозицією в парламенті не повинні заважати демократичному розгляду законів з національної безпеки, адже останні відбивають найвищі інтереси нації.

### Ухвалення рішення

Парламент може й повинен відігравати важливу роль в ухваленні рішень. Починаючи з моменту надходження документа з політики національної безпеки в парламент він стає, так би мовити, його власністю, і прямий обов'язок парламенту – детально його вивчити й опрацювати.

Парламент має право вирішувати, чи схвалити нову політику й законодавчу базу до неї, запропоновану урядом, чи відхилити її і запропонувати іншу. На цьому етапі він має діяти активно, ретельно підходити до розроблення пропозицій, за необхідності використовувати свою впливовість. Головні питання, які можуть обговорюватися під час парламентських дебатів і процесу ухвалення рішення, розглянуті вище в цьому підрозділі.

Вплив парламенту на цьому етапі здебільшого виявляється в затвердженні бюджетних асигнувань (детальніше див. розділ VI – про фінансові ресурси). І значно збільшується він, якщо парламенту вдається домогтися проведення окремих дебатів і голосування щодо кожної окремої статті асигнувань та бюджету політики безпеки загалом. Розгляд планів стосовно оборони має бути чітко визначений у часі, при цьому слід урахувати тісний зв'язок цих планів із бюджетом.

Значною є роль парламенту в посиленні підтримки з боку громадськості та забезпеченні легітимності ухваленної політики. І тут дуже важливо, щоб громадськість і засоби масової інформації мали доступ до парламентських дебатів та слухань щодо питань безпеки, тобто проведення їх має бути прозорим.

## **Імплементация**

Відповідальність парламенту щодо питань національної безпеки не завершується з ухваленням документів і навіть бюджету; його контроль та аудиторські функції зростають. У процесі імплементации він має досліджувати діяльність уряду за допомогою наявних у його розпорядженні інструментів (див. підрозділ 14) і моніторингових інститутів (наприклад, аудиторські центри – див. підрозділ 24). Здебільшого його вплив виявляється в ухваленні рішень з відповідних бюджетних асигнувань. Парламент також контролює професійну і технічну компетентність аудиторських установ, проведення аудиторських перевірок тощо.

Час від часу парламент може втручатися в дії уряду, що потребують його схвалення, які стосуються основних змін та криз, наприклад, відправлення військового контингенту за кордон (див. підрозділ 22) або проголошення надзвичайного стану (див. підрозділ 18). Утручання парламенту є також необхідним, якщо урядом допущені серйозні помилки. В цьому разі він може винести питання на обговорення, у складних випадках – розпочати спеціальне розслідування.

## **Оцінка**

У демократичному суспільстві уряд несе відповідальність за оцінку доцільності політики й оприлюднення результатів цієї оцінки в парламенті – в якісному і кількісному вимірах. З точки зору парламенту, така оцінка обов'язково має включати аудит кількісних показників і діяльності – впровадження відповідних бюджетних асигнувань. Навіть якщо оцінку проведено з запізненням, її завжди можна взяти до уваги, щоб підкріпити існуючу політику або розробити нову. У динамічному громадянському суспільстві оцінку здійснюють і недержавні організації. Наприклад, оцінка миротворчих місій, основних систем зброї, систем набору персоналу міністерства оборони (особливо, військовий призов). Парламентарі уповноважені також призначати консультантів для проведення спеціальних аудиторських перевірок.

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Політика безпеки

- ▷ Переконайтеся, що між національною політикою безпеки, існуючими доктринами, планами оборони і бюджетом існує тісний зв'язок.
- ▷ Якщо потрібно – особливо після порівняння з політикою інших країн – поставте в парламенті питання про доцільність і/або можливість модернізації політики безпеки у світлі останніх подій у цій галузі (див. розділ І – про розвиток концепцій безпеки і суб'єктів).
- ▷ Парламент має видавати закони під час розроблення, ухвалення рішень, імплементації та оцінки національної політики безпеки, тобто на всіх чотирьох етапах процесу.

### Головні питання

- ▷ Переконайтеся, що в процесі розроблення національної політики безпеки більшість питань блоку №5 “Головні питання національної політики безпеки” розглянуто.

# Національна політика безпеки і міжнародні угоди

## Міжнародні принципи

Міжнародні угоди можуть обмежувати або активізувати розроблення національної політики безпеки. Більшість країн світу є членами Організації Об'єднаних Націй, отже, вони обмежені Статутом ООН, статті 2.3 і 2.4 якого проголошують:

*“Усі члени Організації Об'єднаних Націй розв'язують свої міжнародні суперечки мирними засобами, щоб не наражати на небезпеку мир у світі, міжнародну безпеку і справедливість.”*

*“Усі члени Організації Об'єднаних Націй утримуються у своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і в будь-який інший спосіб, несумісний із цілями Об'єднаних Націй.”*

Міжнародні принципи забезпечують структуру взаємовідносин між державами. Декларація 2625 (XXV) Генеральної Асамблеї про принципи міжнародного права стосовно дружніх відносин та співробітництва між державами (1970) визнана автентичною інтерпретацією Статуту ООН й, отже, є обов'язковою для всіх членів ООН. У цій декларації проголошені такі рівнозначні для всіх принципи міжнародного права.

- Принцип I:** Незастосування сили та погрози силою.
- Принцип II:** Мирне врегулювання міжнародних спорів.
- Принцип III:** Непорушність кордонів і територіальна цілісність держав.
- Принцип IV:** Право народів на самовизначення і мирне існування на власній території у межах міжнародно визнаних кордонів.
- Принцип V:** Суверенна рівність держав і невтручання у внутрішні справи.
- Принцип VI:** Повага до прав людини.
- Принцип VII:** Співробітництво між державами.
- Принцип VIII:** Добросовісне виконання зобов'язань з міжнародного права.

## Багатосторонні угоди про безпеку і оборону

Існує велика кількість багатосторонніх угод у сфері безпеки. Головними їх категоріями можна вважати такі (перелік не є вичерпним, дає лише приклади угод у кожній категорії):

**Угода, що регулює міжнародну безпеку:** Статут ООН;

**Міжнародні угоди щодо міжнародного гуманітарного права, які регулюють міжнародні і неміжнародні збройні конфлікти:** чотири Женевські конвенції (1949) і два додаткові протоколи до них (1977);

**Міжнародні угоди про різні види зброї та їх режими:** Договір про заборону балістичних ракет, Договір про скорочення стратегічної зброї, Конвенція про заборону мін, Договір Тлателолко;

**Міжнародні угоди про створення регіональних організацій, які частково належать до сфери безпеки:** Статут Організації Американських держав, Угода про Європейський Союз, Підсумковий документ ОБСЄ – РБСЄ/ОБСЄ, Конституційний акт Африканського Союзу;

**Регіональні угоди про військове співробітництво і колективну оборону:** Договір НАТО, Угода про партнерство заради миру, Договір про Західно-Європейський Союз, Міжамериканський договір про взаємодопомогу.

Ратифікація державами міжнародних угод з безпеки означає визнання ними принципів міжнародної поведінки з метою посилення міжнародної і регіональної безпеки та покращення двостороннього і багатостороннього співробітництва. Виконавча влада зазвичай веде процес переговорів за участю міністерства закордонних справ.

## Двосторонні угоди і договори про дружбу, співробітництво й взаємодопомогу

Під час розроблення політики безпеки держави центральну роль відведено двостороннім угодам. Положення таких угод можуть бути досить вузькими й детальними і стосуватися специфічних цінностей, умов та потреб зацікавлених держав. Прикладом є угода про скорочення стратегічної зброї між колишнім СРСР і США .

Такі види угод підписують не лише для того, щоб виявити дружбу і неагресивність (наприклад, двостороння угода про дружбу, співробітництво й взаємодопомогу між Росією і Вірменією, серпень 1997 року), а й щоб розв'язати практичні питання військового співробітництва, включаючи в деяких випадках дозвіл на розгортання військ і зброї на іноземній території. Упродовж 1990-х років Росія підписала низку двосторонніх угод про військове співробітництво з республіками колишнього СРСР.

Такі угоди можуть включати питання військової допомоги. Наприклад, Статут демократичного партнерства 1994 року можна розглядати як продов-



ження угоди між США і Казахстаном 1992 року, яка відкрила шлях до розвитку двосторонніх військових відносин.

Загалом двосторонні угоди можна розглядати як інструмент вироблення зовнішньої політики безпеки, покращення дружніх стосунків з іншими країнами і розв'язання конкретних проблем. Парламент намагається посісти найрішучішу позицію під час схвалення таких угод і мати якомога більше можливостей для внесення змін у текст – для виконавчої влади, для обговорення під час переговорів, аніж у випадках з традиційними багатосторонніми угодами з безпеки.

## Важливість втручання парламенту і громадськості

У країнах, де практика втручання громадськості і парламенту в процес ратифікації міжнародних угод не поширена, її слід вводити, оскільки це допомагає підвищити підтримку населення. У принципі, у демократичних державах виконавча влада не може укласти таємні і двосторонні угоди без відома і згоди парламенту. Міжнародні угоди, які впливають на суверенність, територію та міжнародний статус держави, мають із необхідністю підлягати парламентському обговоренню і затвердженню.

У деяких країнах, наприклад у Швейцарії, основні угоди є предметом усенародного референдуму. В цьому разі втручання громадянського суспільства в унесення основних змін до зовнішньої політики держави гарантовано. У Швейцарії всенародний референдум (див. блок №6) передує ратифікації.

### Блок № 6

#### Пряма демократія і ратифікація міжнародних та інших основних угод: приклад Швейцарії

У Швейцарії в процесі ратифікації міжнародних угод беруть участь Федеральний парламент, Федеральна рада (уряд) і населення. Найважливіші для країни угоди є предметом не лише парламентських дебатів, а й публічних. Громадськість може висловити свою думку з приводу підписання угод під час референдуму. За допомогою референдуму громадськість може також наділити Федеральну раду мандатом для початку або припинення переговорів із приводу підписання угод. Референдум потрібен, якщо уряд вирішив приєднатися до “організації з колективної безпеки або до наднаціональної спільноти” (ст. 140.b Федеральної конституції).

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Переговори стосовно угод

- ▷ Забезпечити, щоб парламент і відповідний(і) комітет(и):
  - були пов'язані з переговорним процесом, включаючи парламентарів різних політичних спрямувань як представників однієї команди на переговорах;
  - отримували рекомендації від громадянського суспільства, особливо від відповідних дослідних та адвокатських установ;
  - могли вчасно представити свої погляди і пропозиції, в яких відображені інтереси і сподівання населення та уряду.

### Аналіз впливу

- ▷ Сприяти, щоб парламент отримав і обговорив детальний аналіз потенційного впливу (середньо- та довготермінового) цієї угоди – політичного, економічного, соціального, екологічного тощо.

### Ратифікація

- ▷ Намагатися, щоб парламент вчасно ратифікував угоду.
- ▷ Переконатися, що ратифікована угода цілком відповідає внутрішньому законодавству; у разі потреби запропонувати зміни в його положення або, якщо це потрібно, зробити застереження і пояснення стосовно міжнародної угоди.

### Застереження і пояснення

- ▷ Забезпечити, щоб дієвість застережень і пояснень, зроблених державою, була складовою періодичного розгляду національної політики безпеки.

# Роль громадянського суспільства і ЗМІ

Сфера безпеки є дуже великою і складною. Саме це становить виклик для парламентів – останнім часто не вистачає ресурсів і спеціалістів для здійснення ефективного контролю за сферою безпеки. Як наслідок з'явилася велика кількість установ для виконання цих функцій, натомість парламент залишається найвищим відповідальним органом, якому звітує уряд. Громадянське суспільство і засоби масової інформації можуть сприяти контролю парламенту за сферою безпеки у визначених ним рамках.

## Громадянське суспільство

Громадянське суспільство належить до незалежних організацій, які посідають проміжне місце між державними інститутами і приватними особами та спільнотами. Воно складається з великої кількості громадських організацій і соціальних рухів, тобто широкого кола груп, які репрезентують різні соціальні інтереси і види діяльності. У наступному абзаці розглянуті питання, чому громадянське суспільство має впливати на підвищення підзвітності у сфері безпеки, яким має бути цей вплив і яким чином громадянське суспільство сприяє парламентському контролю.

## Громадянське суспільство і демократія

Громадянське суспільство є водночас важливою складовою і втіленням процесу демократизації. Йому належить дедалі зростаюча роль у функціонуванні демократій. Громадянське суспільство час від часу нагадує політичним лідерам про те, що існують найрізноманітніші конкуруючі потреби й інтереси, які слід урахувати, ухвалюючи рішення щодо державної політики, громадських витрат тощо. Активне громадянське суспільство є головною вимогою існування демократії. Воно володіє потенціалом для забезпечення протидії державній владі, протидії авторитаризму і завдяки своїй плюралістичній природі гарантує, що держава не буде інструментом у руках зацікавлених осіб чи угруповань.

## Громадянське суспільство і сфера безпеки

Групи в межах громадянського суспільства, такі як академічні інститути, аналітичні центри, неурядові організації з захисту прав людини та неурядові політичні організації, можуть активно впливати на рішення і політику у сфері безпеки.

Уряди можуть заохочувати участь неурядових організацій у публічних дискусіях стосовно національної безпеки, збройних сил, політики і розвідки. Ці дискусії сприяють такому чиннику, як прозорість діяльності уряду.

## **Роль і внесок неурядових організацій і дослідних інститутів у сферу безпеки**

Неурядові організації є зазвичай неприбутковими. Як правило, вони ставлять собі за мету репрезентацію соціальних інтересів і прагнень у різних сферах. Дослідні інститути можуть бути як неурядовими, тобто незалежними від уряду, так і мати зв'язок з урядом, наприклад, через державне фінансування.

Неурядові організації і дослідні інститути можуть посилювати демократичний і парламентський контроль за сферою безпеки через:

- ✓ розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо сфери безпеки, військових питань і питань оборони в парламенті, ЗМІ та серед населення;
- ✓ моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права у сфері безпеки;
- ✓ висування на порядок денний питань безпеки, які важливі для всього суспільства;
- ✓ підвищення парламентської компетентності і працездатності шляхом проведення курсів та семінарів;
- ✓ здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів та постачання; заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики;
- ✓ забезпечення зворотного зв'язку між рішеннями щодо національної політики безпеки та їх упровадженням;
- ✓ надання освіти громадськості і сприяння альтернативним дебатам у громадській сфері.

Діяльність громадянського суспільства в Латинській Америці, наприклад, відбиває розмаїття ролей неурядових організацій і дослідних центрів у контролі за сферою безпеки (див. блок №7).

### **Блок № 7**

## **Громадянське суспільство в Латинській Америці**

### **Роль і значення організацій громадянського суспільства**

Більшість громадських об'єднань у Латинській Америці сформовано наприкінці 1980-х – у 1990-х роках з метою покращення діалогу між громадськістю і військовими, оскільки новообраний цивільний уряд того часу намагався реформувати збройні сили. Цей діалог допоміг подолати ізо-



ляцію збройних сил і розпочав процес професійного обміну між громадянським суспільством, обраними посадовцями і вищим військовим командуванням. Відтоді ці об'єднання відіграють дуже важливу роль, є джерелом компетентності та технічної допомоги з питань безпеки та оборони і беруть на себе відповідальність за перегляд військової політики та бюджету.

### Приклади

Одним із прикладів є аргентинське об'єднання “SER en 2000”. Створене після спроби військового перевороту 1990 року, “SER en 2000” розпочало свою діяльність як організація для розвитку діалогу між представниками громадянського суспільства, політичними партіями і військовими. Цей діалог сформував важливий фундамент, з якого “SER en 2000” забезпечувало громадянську підтримку розробленню основних статей законодавства, які утворили рамки майбутньої політики оборони.

У Домініканській Республіці експерти з питань безпеки та оборони сформували організацію FLASCO і розробили разом із військовими закон про реформування політики, а пізніше давали поради представникам виконавчої влади і конгресу під час розгляду цього закону.

Багато об'єднань у Латинській Америці працюють у комітетах з питань оборони й безпеки національних конгресів. Здебільшого їх діяльність спрямована на вдосконалення контролю над військовою сферою.

У Перу об'єднання “*Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos*” (IDEPE) готує конгресменів і штат оборонного комітету конгресу з адміністративних питань і питань бюджету.

Група FLACSO у Гватемалі допомагає конгресу аналізувати і розглядати деякі закони, що впливають на військову сферу, включаючи реформу розвідки і військової служби.

### Компетентність

Слід констатувати, що компетентність населення у Латинській Америці щодо сфери безпеки та оборони все ще є недостатньою. Ефективній діяльності інститутів виконавчої і законодавчої влад перешкоджає відсутність цивільних експертів, котрі мають контролювати військову сферу. Проте громадські організації уже в найближчій перспективі можуть допомогти державним інститутам у підготовці цивільних кадрів.

### Мережа

Останнім часом з метою підготовки кадрів “SER en 2000” сформувало регіональну мережу аналітичних центрів і неурядових організацій з питань безпеки та оборони. Мережа RESDAL ([www.ser2000.org.ar](http://www.ser2000.org.ar)) створила базу даних із законодавства та інших матеріалів щодо питань безпеки та оборони і пропонує програми для цивільних стосовно проведення досліджень.

*Джерело: Кріс Сабатіні, Національний внесок для демократії, Вашингтон, 2002*

## ЗМІ

Незалежні ЗМІ допомагають громадськості і політичним представникам в інформуванні про процес ухвалення рішень. Вони сприяють контролю за діяльністю трьох гілок влади і здатні впливати на зміст і якість питань, що обговорюються під час дебатів, які, в свою чергу, впливають на діяльність уряду, бізнес, освіту та громадянське суспільство. Отже, незалежні засоби масової інформації є важливою складовою демократії. Блок №8 відображає головні проблеми, з якими можуть стикатися журналісти, котрі критикують свій уряд. Гарантія безпеки журналістів є обов'язковою умовою для свободи преси.

### Блок № 8

#### Нові види війн: важкі часи для свободи слова

“Понад третину населення світу живе в країнах, де заборонена свобода преси. (...) Ми маємо відрізнити журналістів, убитих у зонах військових дій, котрі перебували там не як журналісти, і тих, кого було вбито навмисно через їхні розслідування і статті стосовно секретних питань та за оцінювання свавільної поведінки, привласнення чужого майна, несправедливості, злочини і політичний підкуп. За умов нових видів війн – не між регулярними арміями, а між етнічними, ідеологічними, релігійними і суто кримінальними інтересами, підготовка репортажів стає надзвичайно небезпечною. І смерть чи поранення журналістів у цих конфліктах не завжди є випадковістю. Інколи військові, навіть із регулярних армій, навмисно ціляться у небажаних свідків своїх вчинків”.

*Джерело: Щорічна доповідь, 2002. Репортери без кордонів.*

У країнах, де ЗМІ залежать від урядових інститутів, ними з метою пропаганди дуже легко зловживати. У таких випадках ЗМІ, безумовно, не можуть забезпечити прозорість і демократичний контроль за сферою безпеки.

Із винайденням Інтернету зріс потенціал громадського доступу до офіційної інформації. Упродовж останніх десяти років спостерігалася тенденція до збільшення прозорості, громадської відповідальності і доступу до офіційної інформації. Цю тенденцію слід підтримувати, оскільки вона сприяє інформованості суспільства, ефективності публічних дебатів із важливих політичних питань та кращому управлінню. Проте з Інтернетом прийшли й певні хиби, наприклад, можливість використання його екстремістськими угрупованнями для розповсюдження расистських і антисемітських ідей. Під час останніх конфліктів деякі засоби масової інформації, наприклад, радіостанції, були платформою для екстремістських угруповань і допомагали створити атмосферу ненависті між різними соціальними верствами суспільства.

### Збір і розповсюдження інформації з питань безпеки

З точки зору демократичного управління, ЗМІ мають право збирати і розповсюджувати інформацію з питань безпеки, яка становить громадський інтерес, і несуть відповідальність за подання новин, що має відповідати стандартам правдивості, точності і справедливості.

Отже, ЗМІ можуть допомагати уряду і парламенту пояснювати свої рішення і політику громадянам, котрі мають право бути інформованими і брати участь у політичному процесі. Наприклад, ЗМІ через розповсюдження інформації можуть сприяти здійсненню права громадян знати, хто яку посаду обіймає у сфері безпеки, яку політику безпеки ухвалено, а також інформацію про розгортання військового контингенту за кордоном, військову доктрину, постачання, угоди, на яких вони базуються, учасників, майбутні виклики безпеці і відповідні дебати. Проте щоб запобігти поширенню секретної інформації, у цьому разі обов'язково слід застосовувати цензуру.

## Законодавство про ЗМІ і питання безпеки

Усі держави мають законодавство про свободу слова. Цей принцип відображено у статті 19 Всесвітньої декларації прав людини, яка проголошує:

*“Кожен має право на свободу думки і переконань: це право включає свободу висловлювань без перешкод, а також право шукати, отримувати і передавати інформацію та думки через засоби масової інформації незалежно від кордонів”.*

Не існує міжнародно узгоджених директив про те, як досягти і захистити свободу слова, проте можна зауважити, що зазначений вище принцип не є обмеженням у рядках і не містить жодного посилання на можливі загальні обмеження щодо питань безпеки.

### Блок № 9

#### Свобода слова після 11 вересня 2001 року

Міжнародний день свободи слова святкують 3 травня. 2002 року під час його святкування увагу було зосереджено на впливі на свободу слова тих заходів, яких країни могли вживати для посилення національної і міжнародної безпеки після терористичних атак 11 вересня 2001 року.

“Існує певне напруження між дотриманням основних свобод і потребою у зміцненні безпеки перед загрозою тероризму, але захист свобод має бути головним компонентом будь-якої антитерористичної кампанії” (Коїширо Матсуура, Генеральний директор ЮНЕСКО).

*Джерело: Світ парламенту, випуск №6, травень 2002 року, МС.*

## Зв'язок парламенту з громадськістю щодо питань безпеки

Дієвість демократичного контролю як принципу умілого управління залежить від ступеня обізнаності громадськості щодо головних питань, які обговорюються на рівні парламенту.

У свою чергу, ефективність громадської комунікації з питань безпеки залежить від точності і достатності інформації, що розповсюджується серед громадськості урядом і парламентом. Парламент має бути зацікавленим у роз-

повсюдженні серед населення інформації належного рівня і якості, щоб населення мало уявлення про поточний стан справ і наслідки процесу ухвалення рішень у парламенті.

## Доступ громадськості до документації

Один із найефективніших шляхів забезпечення населення інформацією щодо безпеки з боку парламенту та уряду – відкриття web-сторінок.

### Блок № 10

#### Парламентські web-сторінки

Станом на травень 2002 року налічується 244 палати у 180 країнах світу (64 парламенти є двопалатними). МС відомо 165 парламентських web-сайтів у 128 країнах (деякі палати в двопалатних парламентах мають окремий сайт). “Директиви щодо змісту і структури парламентських web-сайтів”, доступних на сайті МС, було ухвалено Радою МС у травні 2000 року: <http://www.ipu.org>

Інформаційні матеріали з питань безпеки, які можна розповсюджувати серед громадськості:

- ✓ документи стратегічної важливості, наприклад, матеріали, які стосуються політики національної безпеки;
- ✓ оборонний бюджет (окрім секретних фондів);
- ✓ прес-релізи на теми основних дебатів, рішень, пропозицій, законів тощо в парламенті, які стосуються сфери безпеки;
- ✓ протоколи всіх парламентських зборів і дебатів (комітетів) з питань безпеки (за винятком зборів за закритими дверима); протоколи закритих слухань мають включати доповіді про масштаб і терміни рекомендацій;
- ✓ публікації стосовно парламентських розслідувань у сфері безпеки;
- ✓ щорічні доповіді парламенту або перевірки функціонування служб безпеки;
- ✓ доповіді Уповноваженого з прав людини (омбудсмена) або Генерального аудитора з питань безпеки; омбудсмену не дозволяється виносити на обговорення доповіді спеціальних розслідувань, але він повинен передавати їх на розгляд комітетів; уряд має обговорювати дії, що приймаються згідно з доповідями омбудсмена або аудитора, в парламенті;
- ✓ інформація про двосторонні і багатосторонні угоди;
- ✓ інформація про голосування окремих парламентарів і політичних фракцій щодо питань безпеки (скажімо, бюджет, приєднання до міжнародних альянсів, призов на військову службу, питання купівлі озброєння);
- ✓ законодавство про свободу слова.



## Сприяння участі громадськості в роботі парламенту

Односторонньої інформації (від парламенту або уряду до громадськості) недостатньо. Парламент має давати громадськості можливість спілкуватися з ним. Двостороння комунікація, або діалог, мають важливе значення, оскільки:

- ✓ це забезпечує участь і постійний контроль з боку громадян;
- ✓ підвищує довіру громадськості до діяльності парламенту;
- ✓ сприяє здійсненню контролю управління (наприклад, через Уповноваженого з прав людини в парламенті);
- ✓ забезпечує підтримку громадськості законодавства і політики уряду, отже, і стабільності демократії.

Активної двосторонньої комунікації можна досягти завдяки парламентським службам із розповсюдження інформації, проведенню слухань та моніторингу новин, обговоренню громадсько важливих питань по телебаченню, доставлянням поштою новин на замовлення комітетів тощо.

### Блок № 11

## Парламенти і ЗМІ

“11. Законодавчий орган заохочує національні парламенти терміново вжити заходів з метою:

- I. Забезпечення більшої відкритості роботи парламенту, включаючи збори комітетів, і розгляду цього питання не тільки як засобу комунікації, а й як важливого політичного пріоритету з прямими наслідками для демократії;
- II. Частішого використання методів класичної комунікації і нових інформаційних технологій, зокрема:
  - а) забезпечення найкращих умов праці для ЗМІ й, особливо, для кореспондентів, акредитованих парламентом;
  - б) забезпечення оперативного розповсюдження інформації про дебати з представленням протоколів і виступів їх учасників;
  - в) створення послуг он-лайн для прямої електронної комунікації з громадськістю і журналістами;
  - г) забезпечення прямого доступу до парламентських документів з метою проведення публічних дебатів перед голосуванням закону.
- III. Користування порадами експертів під час комунікації.
- IV. Спрощення юридичних текстів для більшої доступності їх непрофесійним читачам.
- V. Здійснення необхідних кроків для позиціонування під час політичних дебатів (наприклад, визначення сфер, в яких можна прискорити процес ухвалення рішень).



- VI. Підтримка розповсюдження інформаційними і комунікаційними службами збірників законів, опису їх головних характеристик для журналістів і зацікавлених професійних кіл.
- VII. Організація семінарів для журналістів на теми юридичних процедур, роботи парламенту, взаємовідносин між парламентами та міжнародними інститутами тощо. Журналістам із місцевих і регіональних ЗМІ слід приділяти особливу увагу.
- VIII. Створення інтерактивних мереж в Інтернеті для спілкування громадян з парламентом та парламентськими інформаційними службами в інтерактивному режимі.
- IX. Створення незалежних телевізійних каналів, які б висвітлювали роботу парламенту (на прикладі деяких європейських країн, США і Канади).
- X. Фінансова та інша допомога незалежним ЗМІ, які намагаються робити високоякісні новини і яким загрожує зникнення через ринкові умови."

*Джерело: Резолюція 1142 (1997) Парламентської Асамблеї Ради Європи.*

Участь громадськості є важливою для збереження стабільності демократичної системи. Ступінь активності відрізняється залежно від країни. Деякі парламенти дозволяють громадськості відвідувати збори комітетів. Це має важливе значення для діяльності неурядових організацій та індивідів, зацікавлених у правотворчому процесі, навіть якщо така участь на засіданнях комітетів не дає права втручатися у дебати.

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Внесок неурядових учасників у політику безпеки

- ▷ Переконайтеся, що вплив представників громадянського суспільства йде на користь роботі парламенту стосовно питань безпеки та оборони.
- ▷ З цією метою сприяйте ухваленню відповідного законодавства, яке б дозволило правомочним інститутам, неурядовим організаціям та ЗМІ заохочувати роботу парламентських комітетів, компетентних у питаннях безпеки та оборони.

### Громадська обізнаність

- ▷ Переконайтеся, що парламент проводить активну політику щодо зв'язків із громадськістю стосовно рішень, які впливають на безпеку та процес ухвалення рішень у цій галузі.



### **Зв'язок між безпекою і свободою слова**

- ▷ Переконайтеся, що свобода слова стосовно питань безпеки належним чином підтримується законами і практикою і жодні обмеження не порушують міжнародних принципів прав людини.
- ▷ Переконайтеся, що існує відповідне законодавство про свободу інформації.

## Гендерне питання і політика безпеки

Гендерна рівність є відносно новим соціальним поняттям. Щодо питань безпеки воно розглядається як важливий параметр не лише тому, що більшість постраждалих від збройних конфліктів, включаючи біженців і переселенців, є жінки і діти, а й тому, що жінки, котрі складають половину населення планети, мають рівні права з чоловіками і можуть сприяти розв'язанню проблем безпеки. Здібності й інтуїція жінок допомагають віднайти відповіді на деякі виклики безпеки. Питання статевої рівності в політиці безпеки слід розглядати з двох кутів зору. По-перше, політика безпеки має зосереджуватися на вразливих питаннях статевої рівності. Треба ухвалити відповідні рішення і створити структури для гарантії прав та інтересів жінок. По-друге, обов'язково потрібно розширяти участь жінок на всіх рівнях процесу ухвалення рішень і в усіх сферах, які так чи так стосуються політики безпеки.

### Жінки і розв'язання конфліктів

Розв'язання конфліктів і миротворча діяльність стосуються не тільки безпосередніх учасників військових дій під час війни чи збройного конфлікту, котрим здебільшого є чоловіки. Присутність жінок за столом переговорів завжди була й залишається обмеженою, навіть якщо внаслідок війни або збройного конфлікту вони позбавляються своїх традиційних ролей і беруть на себе чоловічі обов'язки. На практиці безпосередня участь жінок у процесі ухвалення рішень, розв'язанні конфліктів та миротворчій діяльності потребує зміни традиційного бачення відповідних ролей чоловіків і жінок у суспільстві загалом та конфліктних ситуаціях зокрема.

#### Блок № 12

#### Гендерне питання в процесах установлення миру

“Будь-який миротворчий процес, за якого ігноруються потреби і роль жінок, є неприродним, а, отже, нестабільним” “У період після конфлікту повноваження жінок щодо відновлення соціального й економічного розвитку держави є значущими. Жінки й чоловіки є як учасниками, так і жертвами війни та збройних конфліктів, але, звичайно, у різних сферах. Під час війни жінки беруть участь у нових видах діяльності і беруть на себе нові ролі і нові обов'язки. Жінки часто відокремлені від миротворчої діяльності в післяконфліктний період як у суспільствах, що пережили



конфлікт, так і у визначенні та імplementації миротворчих стратегій міжнародними миротворчими операціями”.

*Джерело: Гендерне питання і людська безпека: від обмеженої ролі до інтеграції жінок у миротворчий процес. 2001, Норвезький інститут міжнародних справ.*

У блоці №13 подано витяг із резолюції 1325 (2000) Ради Безпеки ООН, де підкреслюється значущість зміни бачення жінок: не як жертв конфліктів (включаючи насильство та зґвалтування як прийоми ведення війни), а як учасників розв’язання конфліктів і миротворчої діяльності на рівних правах із чоловіками. Така зміна бачення передбачає розгляд ролі та діяльності жінок і чоловіків до, під час і після війни чи збройного конфлікту. Це означає, що статева рівність і гендерне питання розглядаються на початковій стадії політики у відповідному законодавстві на національному і міжнародному рівнях.

### Блок № 13

## Гендерне питання у миротворчих операціях і процесах

Рада Безпеки (...)

“7. Спонукає країни-члени підвишити фінансову, технічну і матеріальну підтримку зусиль щодо розв’язання вразливого гендерного питання на добровільних засадах, включаючи зусилля відповідних фондів і програм, наприклад, Фонду жінок ООН, Фонду дітей ООН та офісу Верховного комісара ООН з питань біженців, а також інші подібні установи.

8. Закликає всіх учасників під час переговорів та імplementації угод щодо встановлення миру брати до уваги гендерне питання, яке включає: а) особливі потреби жінок і дітей під час репатріації, переселення і реабілітації (відновлення у правах), реінтеграції (повторне одержання громадянства у тій самій країні) та відбудови в післяконфліктний період; б) заходи для підтримки мирних ініціатив жінок та місцевих процесів розв’язання конфліктів, які включають жінок у механізми впровадження мирних угод; в) заходи для гарантування захисту і поваги прав жінок і дітей, особливо відповідно до конституції, виборчої системи, поліції та судової влади (...).

15. Висловлює свою готовність гарантувати, що місії Ради Безпеки беруть до уваги гендерне питання і права жінок, включаючи консультації з місцевими та міжнародними об’єднаннями жінок; (...)”

*Витяги з резолюції 1325 (2000) РБ ООН, ухваленої 31 жовтня 2000 року.*

Відповідно до резолюції 1325 (2000) Генеральний секретар ООН подав доповідь “Жінки, мир і безпека” (16 жовтня 2002 року), в якій розглянув такі питання: вплив збройного конфлікту на жінок і дівчат, міжнародні законодавчі рамки, участь жінок у мирних процесах, миротворчих операціях, гуманітарних операціях, відбудові та відновленні у правах, а також роззброєнні,

демобілізації й одержанні громадянства у тій самій країні вдруге. Деякі з цих положень включено до рекомендацій наприкінці цього підрозділу.

## Жінки в парламентських оборонних комітетах

Звіти МС про участь жінок різних країн світу в політиці упродовж останніх 25 років показали, що кількість їх у складі парламентських оборонних комітетів є дуже низькою і не репрезентативною. Немає потреби говорити, що вони вкрай рідко обіймають посади голови, заступника голови комітету чи навіть доповідача. Звіт МС 1997 року (**„Чоловіки і жінки в політиці: демократія у процесі розвитку”**) свідчить, що в парламентах 97 країн, які надали дані про участь жінок у парламентських комітетах, лише 3% жінок очолюють оборонні комітети. 18,6% осіб, котрі стежать за правильністю підрахунку голосів на виборах оборонних комітетів, складають жінки. Цю ситуацію можна пояснити двома головними факторами. По-перше, у світі все ще дуже мало жінок-парламентарів (14,3% станом на травень 2002 року). По-друге, стереотип, що війна, мир і питання безпеки є радше чоловічою, аніж жіночою справою, є глибоко вкоріненим у менталітет людей у цілому світі. Ця точка зору є проблематичною, оскільки від війн страждає усе населення держави, часто жінки стають жертвами більшою мірою, аніж чоловіки.

## Жінки у ЗС

Участь жінок у лавах збройних сил на адміністративному і матеріально-технічному рівнях є традиційною і звичною для багатьох країн. Присутність жінок важлива не тільки в мирний, а й у воєнний час чи в період збройного конфлікту. Для порівняння: на операційному і бойовому рівнях участь жінок є більш-менш сучасним явищем. На вищому й міжнародному рівнях кількість у збройних силах жінок невелика. У блоці № 14 подано приклад участі жінок у збройних силах країн – членів НАТО.

### Блок № 14

#### Жінки у збройних силах: приклад країн НАТО

Країна	Кількість	% від загальної кількості
Бельгія	3,202	7,6
Канада	6,558	11,4
Чехія	1,991	3,7
Данія	863	5,0
Франція	27,516	8,5
Німеччина	5,263	2,8



Греція	6,155	3,8
Угорщина	3,017	9,6
Італія	438	0,1
Люксембург	47	0,6
Нідерланди	4,170	8,0
Норвегія	1,152	3,2
Польща	277	0,1
Португалія	2,875	6,6
Іспанія	6,462	5,8
Туреччина	917	0,1
Велика Британія	16,623	8,1
США	198,452	14,0

Джерело: НАТО ревію, літо 2001.

Як правило, служба жінок як призовників у професійних військових підрозділах заохочена політичним керівництвом або є результатом розвитку сфери безпеки. І зумовлено це такими чинниками:

- ✓ усвідомлена необхідність мобілізації усього населення для захисту і забезпечення національної безпеки;
- ✓ модернізація збройних сил, як і будь-яка інша галузь, відкрита для соціального розвитку і тому стає надзвичайно вразливою щодо концепції статевої рівності.

## Блок № 15

### Участь жінок у політиці безпеки як складова гендерної політики

Політику безпеки держави можна оцінити з точки зору гендерної політики. На четвертій міжнародній конференції ООН з питань жінок у Пекіні представники ООН проголосили встановлення гендерної політики як глобальної стратегії для досягнення статевої рівності. Економічна і соціальна рада ООН визначає гендерну політику як "...процес оцінки залучення жінок і чоловіків у будь-які заплановані дії, включаючи законодавчий процес, політику і програми у різних сферах та на різних рівнях. Це стратегія інтеграції точок зору і досвіду як жінок, так і чоловіків у процес розробки, імплементації, моніторингу та оцінки політики і програм у політичній, економічній та соціальній сферах з метою отримання рівної вигоди як жінками, так і чоловіками; нерівність не заохочується. Головна мета – досягнення статевої рівності".

Джерело: ЕКОСОП ООН. Погоджені висновки, 1997/2.

Зростаюча кількість жінок у збройних силах може, в свою чергу, сприяти переходу від традиційної оборони до безпеки людини: наголос робиться на дослідженні, інформаційних технологіях (включаючи банківську справу) і розвідувальній діяльності, інколи замість методів і операцій, які вимагають фізичної підготовки та сили. Ця тенденція пропонує нові можливості жінкам, особливо у країнах, де вони мають рівний із чоловіками доступ до освіти.

#### Блок № 16

### Нові виміри і виклики, зумовлені участю жінок у сфері безпеки

У зв'язку із зростанням ролі жінок у сфері безпеки, у військовій сфері та поліції постає таке питання: чи однаково має поширюватися на жінок і чоловіків підготовка (особливо фізична) і дисципліна?

Урегулювання також потребує питання статевої відмінностей, які були виключені з військової сфери, державних військових організацій та поліції: слід брати до уваги особливі потреби й інтереси одружених та неодружених пар в одному чи різних підрозділах, питання материнства й батьківства тощо.

Подальшого розгляду потребує питання одягу, його естетичної та сексуальної привабливості: чи має бути однаковою форма для чоловіків і жінок? Чи повинні жінки мати чоловічі зачіски за будь-яких обставин?

Розв'язання цих питань вимагає нового мислення. Національне законодавство, так само як і правила регулювання військової сфери, інших військових організацій та поліції, треба розвивати й адаптувати до сучасних реалій.

### Участь жінок у миротворчих операціях. Жінки в міністерствах оборони

Як видно з показників, представлених у НАТО-ревію (літо 2001 року), кількість жінок, залучених у миротворчі операції після Другої світової війни, залишається незначною. Лише в кількох країнах – Канаді, Угорщині, Франції, Нідерландах та Португалії – кількість жінок серед миротворчого персоналу сягає понад 5%. Як показує досвід ООН, їх присутність позитивно оцінюється населенням і справляє позитивний вплив на результат операції: наприклад, більше уваги приділяється статевим питанням, боротьбі з насильством тощо.

Призначення жінки міністром або заступником міністра оборони трапляється вкрай рідко. Світовий звіт МС свідчить, що в березні 2000 року жінки представляли лише 1,3% усіх міністрів з питань безпеки та оборони і 3,9% заступників міністрів, інших посадовців міністерств, включаючи парламентських секретарів у цій галузі (див. карту світу, видану спільно МС і ООН, „Жінки в політиці: 2000”).



## Що можете зробити Ви як парламентар

### Дані

- ▷ Зробіть запит на інформацію стосовно кількісного співвідношення жінок у кожній галузі військової сфери, інших військових організаціях, поліції та розвідувальних службах, а також навчальних центрах. Додатково зробіть запит щодо відсотка жінок на посадах високопоставлених військових представників і службовців, котрі ухвалюють рішення, а також щодо залучення жінок до числа представників вашої країни в ООН, НАТО та інших міжнародних організаціях, де обговорюються питання безпеки.

### Статеве питання, розв'язання конфлікту і відбудова\*

- ▷ Переконайтеся, що група представників, котрі беруть участь у переговорному процесі, має у своєму складі рівну кількість жінок і чоловіків.
- ▷ Забезпечте, щоб мирні угоди систематично і прозоро висвітлювали наслідки збройних конфліктів для жіночої частини населення, їх внесок у мирний процес, а також їхні потреби і пріоритети в період після конфлікту.
- ▷ Переконайтеся, що знання, досвід і здібності жінок використовуються після конфлікту для відбудови держави.

### Статеве питання і миротворчі місії\*

- ▷ Обстоюйте участь жінок у миротворчих місіях і післявоєнній відбудові.
- ▷ Переконайтеся через дослідження законодавства, що миротворці та інші міжнародні кадри пройшли підготовку з питань культури статевої рівності.
- ▷ Домагайтеся покарання миротворців та інших міжнародних посадовців за порушення прав жінок.

### Уряд

- ▷ Переконайтеся, що рівень обов'язків, які виконують жінки й чоловіки в міністерстві оборони, наприклад, останні 10 років є збалансованим. Перевірте, чи рівними є можливості жінок для кар'єрного росту з чоловіками на практиці і чи закріплено це законодавчо.



### **Парламент**

- ▷ Перевірте – в історичній ретроспективі і на сучасному етапі – склад парламентських комітетів оборони й безпеки, а також рівень повноважень, які мають у них жінки.
- ▷ Перевірте, чи приділяє комітет увагу гендерним питанням; наголосіть на врівноваженні кількісного співвідношення жінок і чоловіків, поставте питання статевої рівності.

\*Рекомендації з доповіді Генерального секретаря ООН “Жінки, мир і безпека”, 16 жовтня 2002 року.

## **Розділ III**

# **Основні операційні складові сфери безпеки**

## Військова складова

Військова галузь існувала впродовж віків і завжди її розглядали як щит і меч держави. У блоці №17 показано, що в середині 2002 року лише декілька країн світу не мали збройних сил.

### Блок № 17

#### Країни без збройних сил

Деякі країни не мають збройних сил, а саме мікродержави у Південній Океанії, такі як Науру, Мальдіви, Кірибаті, Самоа, Соломонові Острови, Тувалу, Палау і Вануату; у Карибському басейні: Сент-Вінсент і Гренадіни, Сент-Кітс і Невіс, Санта Люсія, Домініканська Республіка, Гренада. Немілітаризованими державами також є Коста-Ріка, Ісландія, Маврикій, Панама, Західний Тимор, Сомалі (у процесі створення армії), Андорра, Сан-Марино і Гаїті. У більшості з цих країн є напіввійськові формування (наприклад, національна гвардія і прикордонна гвардія).

### Функції військових

Після закінчення холодної війни військові галузі майже всіх країн світу відчували сильний вплив розвитку процесів безпеки. Цілі і завдання військових тим чи тим чином трансформувалися й оновлювалися. Сьогодні військові в усьому світі виконують п'ять головних функцій:

- ✓ охорона незалежності, суверенності і територіальної цілісності держави, а також охорона її громадян;
- ✓ міжнародні миротворчі місії і щодо зміцнення миру;
- ✓ ліквідація наслідків катастроф;
- ✓ підтримання внутрішньої безпеки (допомога цивільним правоохоронним органам у забезпеченні правопорядку);
- ✓ участь у формуванні нації (соціальна функція).

Ступінь залучення військових у виконання цих функцій відрізняється залежно від держави і національних законодавчих рамок, а також від розуміння безпеки.

### Захист суверенітету і суспільства

Незважаючи на нові загрози і розвиток сфери безпеки традиційним завданням для більшості військових залишається захист батьківщини або союзних

держав від іноземних збройних атак. Цей обов'язок включає не тільки захист території і політичного суверенітету держави, а й захист суспільства.

Політичні і військові лідери почали усвідомлювати, що національному суверенітету загрожують не тільки іноземні війська, а й невоєнні небезпеки: тероризм, громадянські війни, організована злочинність, кібер-злочини, корупція (див. блок № 1). Майже в усіх збройних силах сьогодні відбувається процес оборонної реформи. У блоці № 18 розглянуто три головні оборонні процеси.

## Блок № 18

### Цілі оборонної реформи

З початку 1990 років збройні сили багатьох держав було реформовано. Реформи відбулися у різних країнах з різних причин. Можна виокремити три головні цілі реформ.

#### ▷ Демократизація

У більшості країн, де існували комуністичний або диктаторський режими чи відбувалися конфлікти, головною метою оборонної реформи була демократизація:

- військові мають бути підвітними політичному керівництву, обраному демократичним шляхом. В іншому разі вони становитимуть загрозу демократії;
- раціональне використання ресурсів, необхідних для військової галузі та інших сфер суспільства.

#### ▷ Адаптація до нового середовища безпеки

- Урегулювання розмірів збройних сил і бюджету залежно від загроз безпеці.
- Підготовка військових до нових місій, наприклад, миротворчих.

#### ▷ Інтернаціоналізація (надання всім державам рівного права на користування певною територією)

Останнім часом дедалі більше військових діють не в межах національних кордонів, а разом з підрозділами інших країн. Міжнародне співробітництво може бути мотивоване єдиною метою (скажімо, миротворчі місії ООН), мати довготермінову інституційну базу (наприклад, НАТО) або діяти на дво- та багатосторонніх засадах.

- Часткове підпорядкування військових міжнародному командуванню й організаційним структурам
- Покращення здібностей військових для проведення спільних операцій з військовими інших країн: технічне переобладнання, навчання, поінформованість, вивчення іноземних мов, удосконалення систем контролю і команд (узаємосумісність)

Приклади постійно діючих міжнародних підрозділів:

- 1<sup>ша</sup> Корпус (Німеччина – Нідерланди)
- Балтійський батальйон (Литва, Естонія, Латвія)
- Корпус (Польща, Данія, Німеччина)
- Багатонаціональний інженерний батальйон (Словаччина, Угорщина, Румунія, Україна) (Батальйон "TICA")

## Сприяння миру у світі

Участь у миротворчих місіях зумовлена двома причинами. По-перше, для попередження конфліктів й уникнення можливих негативних наслідків, таких як дестабілізація регіонів, підриг економіки, формування неконтрольованих потоків біженців. По-друге, для сприяння безпеці і захисту цивільного населення у зоні конфліктів. Безпека людей, здійснення прав людини – дуже важливі цілі політики міжнародного співтовариства, особливо з огляду на те, що останні конфлікти були жорстокими і мали значні негативні наслідки щодо населення. Побічна дія участі у миротворчих місіях – це можливість тренування військових підрозділів і здобуття досвіду в реальних умовах.

## Ліквідація катастроф

Кожна країна може постраждати від природних та техногенних катастроф: землетрусу, повені, пожежі, аварії літака в населених районах тощо. У разі виникнення надзвичайних обставин цивільна влада звертається по допомогу до військових. Останні виконують такі завдання, як забезпечення правопорядку, постачання продовольства, надання медичної та інших видів допомоги, збереження або відновлення ліній зв'язку і транспортування. Участь військових в операціях із ліквідації катастроф сприяє тому, що вони постають перед суспільством у позитивному світлі, зростає підтримка їх з боку населення.

## Допомога цивільним правоохоронним органам

Наступна функція, яку виконують військові, – це допомога цивільним правоохоронним органам. Суспільство може постраждати від загроз, ліквідація наслідків яких є занадто складною для цивільних органів і поліції. Приклади таких загроз – терористичні атаки, організована злочинність, наркоторгівля. У цих ситуаціях знову ж таки звертаються по допомогу до військових. Проте таке використання військових є дещо суперечливим. Інтереси й ризики використання військових для охорони громадського правопорядку полягають у такому:

- ✓ це може загрожувати громадянському контролю за військовими;
- ✓ це неминуче призводить до політизації військової сфери;
- ✓ військові можуть лише тимчасово відновити правопорядок, але вони не в змозі усунути політичні, соціальні або економічні причини конфлікту чи будь-яких безладь;
- ✓ збройні сили підготовлені для військових дій, проте не мають спеціальної підготовки для забезпечення поліцейської охорони або розв'язання громадянських справ;
- ✓ існує ризик конкуренції між поліцією та збройними силами.

**Блок № 19**

## **Військові у цивільній правоохоронній діяльності у Південній Африці**

(...) Південноафриканські сили національної оборони (SANDF) можуть бути використані за виключних обставин, наприклад, за виникнення громадських безладь, які виходять за рамки можливостей Південноафриканської поліції чи органів національної оборони. Внутрішнє використання військ є предметом парламентського контролю, конституційних положень про основні права і регулюватиметься законодавством.

*Джерело: "Оборона під час демократії". Закон про національну оборону Південноафриканської Республіки, травень 1996 р.*

### **Соціальні функції**

Визнано, що військові, особливо призовники, сприяють формуванню нації, оскільки молоді люди (частіше чоловіки) з різних регіонів, різних соціальних верств та етнічного походження працюють разом. Це особливо підтверджується у багатонаціональних суспільствах і спільнотах іммігрантів, де військові виконують функцію "плавильного горна". Інша соціальна функція військової галузі полягає у наданні населенню можливостей освіти. Люди, які не мають роботи, можуть уступити до збройних сил. Ще одна соціальна функція військової сфери, найчастіше в країнах, що розвиваються, – це допомога або підтримка діяльності цивільної адміністрації у віддалених районах щодо охорони здоров'я або застосування превентивних заходів для охорони навколишнього середовища.

Ці соціальні функції є прикладом того, як військова сфера може співпрацювати з суспільством. Проте в деяких країнах ми спостерігаємо негативне військове втручання у справи суспільства, в економіку та політику. Є випадки військового втручання в діяльність уряду. На жаль, трапляються випадки втягнення військових у тіньові комерційні справи.

## **Що можете зробити Ви як парламентар**

### **Функції військових**

- ▷ Переконайтеся, що функціонування військової сфери:
  - визначено законодавчими рамками і військовими правилами та законами;
  - відповідає концепції і політиці національної безпеки;
  - відповідає справжнім потребам суспільства щодо безпеки;



- невійськові функції не зменшені через готовність військових виконувати свою головну функцію, а саме захищати національний суверенітет і сприяти збереженню міжнародного правопорядку.

### **Оборонна реформа**

- ▷ Переконайтеся, що компетентні парламентські комітети отримують детальні доповіді стосовно намічених або розпочатих реформ з відповідним аналізом їх впливу і що вони можуть у зв'язку з цим організувати парламентські слухання.

### **Використання військових у цивільній правоохоронній діяльності**

- ▷ У принципі не бажано залучати військових до цивільної правоохоронної діяльності, але, якщо немає іншого виходу, парламент має:
- ▷ переконатися, що участь військових у цивільній правоохоронній діяльності чітко визначена й обмежена рамками закону, тобто законодавчо регулюється:
  - обставини, за яких можна звертатися по військову допомогу;
  - природа й обмеження цієї допомоги;
  - тривалість залучення військових;
  - види підрозділів, які беруть участь у цивільних заходах;
  - інститути, які ухвалюють рішення про залучення військових і про припинення їх діяльності;
  - здійснення компетентного правосуддя у разі порушення закону або прав людини.
- ▷ Законодавче закріплення дозволів чи ордерів, виданих уповноваженими інститутами на виконання обшуків примішень, арештів або на відкриття вогню.
- ▷ Переконайтеся, що існує механізм – парламентський або інший – для гарантування того, що участь військових у цивільній правоохоронній діяльності відповідає міжнародному гуманітарному праву і принципам захисту прав людини.



## Інші державні військові організації

Словосполучення “інші державні військові організації” (ІДВО) може мати різні значення залежно від ситуацій та країн, де вони функціонують. У будь-якому разі інші державні військові організації слід відрізнити від приватних військових організацій. За класифікацією Міжнародного інституту стратегічних досліджень (Лондон), концепція ІДВО (які інколи називають *напіввійськовими організаціями*) включає “жандармерію”, митну службу і прикордонну гвардію, якщо ці війська пройшли підготовку з військової тактики, мають військове обладнання і діють під командуванням військового керівництва під час війни.

Майже всі країни світу поряд із збройними силами мають інші державні військові організації. Ці об’єднання тісно пов’язані з військовою сферою, і в деяких випадках військові надають їм обладнання, дозволяють доступ до воєнних баз, допомагають проводити навчання.

Відомі ситуації, коли державні військові організації неналежним чином використовували військові технічні прийоми в цивільній правоохоронній діяльності і/або несли відповідальність за серйозні порушення прав людини. Оскільки діяльність державних військових об’єднань стирає відмінності між цивільною поліцією і збройними силами, важливо, щоб їх роль та місце були чітко визначені. Найкраще було б виключити їх участь у внутрішніх операціях безпеки. З цією метою парламент має ухвалити відповідне законодавство і контролювати дії уряду. Президент або прем’єр-міністр повинні схвалити парламентський контроль за державними військовими організаціями не лише тому, що згідно з законом будь-які сили, які фінансуються державою, мають контролюватися парламентом, а й тому, що їх неконтрольована діяльність несе виклики і загрозу.

Блок № 20

Приклади інших державних військових об'єднань у деяких країнах

Країна	Чисельність особового складу збройних сил	Чисельність особового складу інших державних військових об'єднань	Види інших державних військових об'єднань
<b>Фінляндія</b>	31 700	3 400	Прикордонна гвардія
<b>США</b>	1 365 800	53 000	Повітряний патруль
<b>Російська Федерація</b>	1 004 100	423 000	Прикордонна гвардія, внутрішні війська, оборонні війська РФ, ФСБ, Федеральна агенція з комунікації та інформації, залізничні війська тощо
<b>Марокко</b>	198 500	42 000	Жандармерія, допоміжні війська тощо
<b>Франція</b>	294 430	94 950	Жандармерія
<b>Італія</b>	250 600	252 500	Карабінери і гвардія громадської охорони Міністерства внутрішніх справ
<b>Туреччина</b>	609 700	220 200	Жандармерія, національна гвардія, берегова гвардія
<b>Буркіна-Фасо</b>	10 000	4 450	Жандармерія, компанії з питань безпеки
<b>Чилі</b>	87 000	29 500	Карабінери
<b>Республіка Корея</b>	683 000	3 500 000	Корпус цивільної оборони морська поліція
<b>Індонезія</b>	297 000	195 000	Поліція, морська поліція, місцеві допоміжні військові сили

Джерело: Міжнародний інститут стратегічних досліджень, Військовий баланс 2000–2001, Лондон.

## **Функції державних військових об'єднань**

Державні військові організації виконують низку функцій, найпоширенішими з яких є:

- ✓ прикордонний контроль, включаючи відстежування незаконного перевезення товарів і людей;
- ✓ контроль за дотриманням громадського порядку;
- ✓ забезпечення правопорядку у надзвичайних ситуаціях і охорона глави держави та основних об'єктів, наприклад, атомних електростанцій.

## **Що можете зробити Ви як парламентар**

Зверніться, будь ласка, до підрозділів попереднього і наступного розділів.

## Поліцейські структури

### Поліція у демократичних країнах

Поліція завжди має діяти в рамках закону. Вона пов'язана цим самим законом, виконання якого мусить забезпечувати і захищати. Більше того, роль поліції відрізняється від ролі основних інститутів у системі правосуддя, таких як прокуратура, суд або виправні установи. З точки зору правильного управління, усі держави мають забезпечувати громадську безпеку з повагою до прав і свобод людей. Громадяни в демократичній державі мають право вимагати справедливого й неупередженого ставлення поліції. Ставлення поліцейських до громадськості можна розглядати як одну з головних ознак демократичної держави.

#### Блок № 21

#### Основні характеристики поліції за демократії

- ▷ Поліцейські служби мають визнавати верховенство права відповідно до професійного кодексу поведінки.
- ▷ Поліція у демократичних державах забезпечує громадську безпеку з повагою до прав людини.
- ▷ Підзвітність поліцейських служб має бути прозорою. Обов'язковим є функціонування механізмів внутрішнього і зовнішнього контролю та нагляду.
- ▷ Підтримання порядку за допомогою поліції у демократичних країнах є двостороннім процесом, який відповідає потребам та інтересам індивідів і спільнот і потребує довіри, згоди та підтримки населення. Цей процес ґрунтується на прозорості і діалозі. У багатьох країнах поліція децентралізована – з метою адекватного і швидкого реагування на потреби населення.

### Потреба в спеціальній охороні

Поліцейські служби є інструментом виконавчої влади. Вони володіють виключною монополією на застосування сили в суспільстві. Але ж унаслідок цього вони можуть бути використані як інструмент насильства, зловживання владою, пригнічення прав людини та в інтересах корупції. Поліцейські служби в демократичних країнах потребують спеціальних охоронних органів – для гарантування інтересів суспільства, які вони мають захищати, а не інте-

ресів політиків, бюрократів і власне поліції. Поліція має бути наділена свободою дій і мати операційну незалежність, але при цьому поважати справедливість закону і діяти професійно. Поліцейські повинні усвідомлювати й чітко дотримуватися професійного кодексу поведінки.

Кодекс професійної поведінки передбачає повагу до права людини на життя, а також обов'язок застосовувати силу, коли це необхідно для досягнення цілі і не більше, ніж визначено законом. Застосування сили поліцейськими має відповідати правилу пропорційності. На додаток до зовнішніх (політичних і судових) відповідальних структур (див. підрозділ 3) мають також існувати зовнішні, або бюрократичні відповідальні структури. В професійній поліцейській системі має здійснюватися внутрішній контроль за дотриманням дисципліни поліцейськими, а також розгляд скарг громадськості.

#### Блок № 22

### Небезпечні умови й обставини

“Недемократичне управління силами безпеки може деформувати пріоритети безпеки. У багатьох країнах упереджене ставлення до військової безпеки призвело до того, що уряди милітаризували поліцію (із подальшим стиранням відмінностей між військовими і поліцією) або суттєво зменшили її фінансування, тим самим підриваючи її здатність гарантувати безпеку людей. Особливо в країнах з низьким рівнем життя поліція та інші органи безпеки характеризуються тим, що їх працівники отримують зарплату, якої ледь вистачає на існування, мають обмежену підготовку або взагалі не мають підготовки; панує корумповане управління” ... “У країнах становлення демократії обрані лідери, щоб залишатися при владі, свідомо підкоряються силам безпеки, оскільки останні є найпотужнішими в суспільстві. Такі лідери можуть активно протистояти збільшенню відкритості і відповідальності у військовій сфері, тому що їхні власні цілі залежать від сили військових.”

*Джерело: Доповідь з розвитку людства, 2002.*

## Неформальні ініціативи

Демократичний контроль за поліцією можна поліпшити завдяки створенню неформальних об'єднань, наприклад, із захисту прав людини, на рівні місцевих спільнот. У свою чергу, це гарантуватиме поліції громадську довіру. Цивільні органи з контролю, такі як омбудсмен (уповноважений з цивільних скарг проти поліції), забезпечують зовнішню відповідальність поліції перед суспільством. У деяких випадках створення регіональних рад безпеки, які включають представників громадянського суспільства і місцевих лідерів, справляє позитивний вплив на покращення діяльності місцевих служб поліції. Постає питання про необхідність розроблення законодавства про захист груп спостерігачів громадянського суспільства і доповідачів про дії поліції, розвідслужб і військових, які викликають занепокоєння.

## Блок № 23

### Поліція в Еритреї: приклад країни, що розвивається

Відносини між поліцією і суспільством завжди є багатограними. Щоб їх описати, краще розглянути два головні аспекти діяльності поліції: застосування сили для забезпечення правопорядку і надання послуг широкій громадськості. У так званих країнах, що розвиваються, наприклад, в Еритреї, ця дилема є очевидною. Позаду 30 років визвольної боротьби проти Ефіопії, яка, схоже, й досі не завершена (бойові дії відновлялися 1998 і 1999 років). На початку 1990 років сили поліцейських було поповнено 5 000 офіцерів із колишньої армії визволителів. Причина проста: уряд має піклуватися про своїх ветеранів. Деякі з високих посадовців пройшли службу в поліції як офіцери колишньої Еритреї-Ефіопії.

Потреба в певних культурних змінах, у технічній допомозі для проведення кримінальних розслідувань, створення поліцейської академії, розроблення навчальних програм (усе це підтримано урядом Данії) були очевидними, принаймні, для донорів і еліти країни. Люди, котрі були військовими, мають інші погляди на застосування сили, ніж, наприклад, типовий англійський полісмен. Проект культурних змін у поліцейських структурах Еритреї – за допомогою уряду Данії – був спрямований на створення демократичної поліції, яка характеризується забезпеченням правопорядку за мінімального застосування сили.

*Джерело: Каспер В. Врум, Університет Маастріхту, Нідерланди, учасник проекту культурних змін у поліцейських структурах Еритреї, 2002.*

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Демократичні рамки

- ▷ Переконайтеся, що поліція діє в рамках закону.
- ▷ Переконайтеся, що поліція діє згідно з професійним кодексом поведінки, отже, всі громадяни можуть сподіватися на справедливе й неупереджене ставлення з боку поліції. У зв'язку з цим переконайтеся, що Ваша країна приєдналася до Кодексу поведінки ООН працівників правоохоронних органів 1979 року (див. блок № 65).

### Підготовка

- ▷ Переконайтеся, що професійна освіта і підготовка поліції має на меті забезпечення права і збереження громадського порядку з мінімальним застосуванням сили і з цією метою включає демократичні й етнічні цінності, права людей та питання гендерної рівності (див. також підрозділ 7).

Дивіться також рекомендації у розділах VI, VII, VIII стосовно фінансових, людських та матеріальних ресурсів.

## Розвідувальні і таємні служби

Розвідувальні служби (які також називають таємними) надають об'єктивний аналіз інформації, що стосується безпеки держави і суспільства. Незважаючи на те, що ці служби підпорядковані виконавчій владі, парламент відіграє ключову роль у контролюванні їх діяльності.

Нові загрози для внутрішньої безпеки держави, що виникають унаслідок тероризму, торгівлі наркотиками, організованої злочинності, незаконної міграції тощо, є промовистими сигналами для того, щоб підсилити можливості розвідки. Особливо після подій 11 вересня 2001 року вважається, що добра розвідка – це необхідність. У перші місяці після терактів уряди кількох країн надали ширші повноваження розвідслужбам, наприклад, прослуховування і стеження за спілкуванням в Інтернеті, телефоном або факсом (див. підрозділ 20 – про тероризм).

Нові технології сприяють розширенню можливостей стеження, виявлення (прослуховування) і затримання підозрюваних у скоєнні злочинів. Розвивається тісна співпраця між розвідувальними службами як у внутрішніх, так і зовнішніх аспектах. Прерогативою парламенту тут є гарантування того, що розширені повноваження розвідувальних служб не суперечать міжнародним законам, які стосуються прав людини і принципів людяності.

### Сутність розвідувальних служб

Сутність розвідувальних служб полягає у зборі й аналізі інформації. Такі дії вимагають високого ступеня таємності. З іншого боку, існує загроза, що у внутрішньому політичному контексті цією інформацією можуть зловживати. І розвідувальні служби можуть стати загрозою для суспільства і політичної системи, які вони за призначенням мають захищати. Отже, розвідувальні служби, крім нагляду з боку виконавчої влади, потребують чіткого демократичного і парламентського контролю. Тільки система перевірок і рівноваги може запобігти тому, щоб розвідувальні служби використовувалися парламентом і виконавчою владою у власних політичних цілях.

У демократичних країнах розвідувальні служби мають прагнути ефективності, політичної нейтральності (неупередженості), дотримуватися професійної етики і діяти відповідно до своїх законних мандатів, конституційно-правових норм і демократичних традицій.

Демократичний контроль за розвідувальними структурами має починатися з чіткої і докладної законодавчої бази, за якою створення розвідувальних установ має відбуватися на підставі законодавчих актів, ухвалених парламентом. За законами мають визначатися і межі повноважень цих служб, методи і засоби їх роботи, за які вони несуть відповідальність.

**Блок № 24**

**Парламент і спеціальні фонди, які належать до розвідувальних служб: приклад Аргентини**

“Закон № 25.520 про національну розвідку (27 листопада 2001 року). Стаття 37: “Двопалатний комітет Національного конгресу відповідальний за відстеження і контроль “бюджетних коштів”, призначених для різних підрозділів національної розвідки”. З цією метою двопалатний комітет Національного конгресу може виконати будь-який закон, який стосується його компетенції.

1. Брати участь і втручатися в дискусію щодо закону про національний бюджет, який виконавча влада відсилає до конгресу. Виконавча влада надає всю необхідну документацію, а саме: а) додаток щодо резервних, конфіденційних, таємних бюджетів або щодо бюджетів з обмеженим доступом, які витрачаються згідно з законом; б) додаток, який містить мету, програму і предмет витрат.
2. Вимагати допомоги всіх підрозділів розвідки, зазначених у цьому законі, які мають надавати всю інформацію і звіти стосовно їх функцій. У разі необхідності інформацію і документи, про які йдеться в статті 39 цього закону, теж можна вимагати.
3. Перевіряти, чи йдуть бюджетні відрахування на цілі, указані в законі про бюджет.
4. Готувати річний звіт для Національного конгресу і президента, який має містити: а) аналіз і оцінку всіх бюджетних коштів, які були надані розвідувальним підрозділам; б) опис дій щодо нагляду і контролю, які були проведені двопалатним комітетом, а також усі рекомендації комітету”.

*Джерело: Закон № 25.520 про національну розвідку Аргентини, 27 листопада 2001 року.*

Більшість держав застосовують формальний контроль зазвичай у вигляді парламентських наглядових комітетів. Компетенція вже існуючих парламентських комітетів, наприклад, комітету з питань оборони і збройних сил, іноді поширюється і на питання, які стосуються розвідувальних служб. У деяких країнах парламенти заснували парламентські комітети і підкомітети, які спеціалізуються виключно на контролі за розвідувальними і таємними службами.

Парламентським наглядовим комітетам має гарантуватися доступ до інформації, відводиться роль у призначенні голів розвідувальних служб, а також право на здійснення контролю за бюджетом (див. блок № 24 – про спеціальні фонди).

На додаток або за відсутності компетентного парламентського комітету деякі держави сформували наглядові комітети за розвідувальними службами поза виконавчою владою чи кабінетом міністрів. Кабінет або контролюючі органи виконавчої влади, як правило, виконують управлінські, або адмініст-



ративні, функції і намагаються не відокремлюватися від структур, чію діяльність вони контролюють, на відміну від парламентських комітетів, до яких залучаються представники всього політичного спектра.

#### Блок № 25

### Діяльність парламентських комітетів, які працюють із таємними документами

- ▷ За необхідності члени комітету проводять збори за зачиненими дверима.
- ▷ Комітет звітує на пленарних засіданнях парламенту, після чого відбуваються публічні дебати (з нетаємних питань).
- ▷ Комітет уповноважений робити запити на отримання будь-якої інформації за умови, що він не розголошуватиме інформацію стосовно поточних операцій чи працівників розвідувальних служб.
- ▷ Комітет може оприлюднити будь-яку інформацію після того, як він ухвалить рішення (уповноваженою чи звичайною більшістю голосів), що таке оприлюднення слугуватиме суспільним інтересам.
- ▷ Комітет не обмежується лише тією інформацією, яку він запитував. За власної ініціативи міністр, відповідальний за розвідувальні служби, повинен надавати інформацію комітету кожного разу, коли вона може допомогти в досягненні повного розуміння ситуації.

## Характеристики розвідувальних служб у демократичних країнах

Особлива форма контролю за таємними службами зумовлена впливом державних законодавчих традицій, політичних систем і історичних факторів. Наприклад, деякі країни, що зазнали впливу британського загального права, прагнуть підкреслити судовий аспект контролю. На противагу, законодавчу форму нагляду обирають країни континентальної Європи і ті, що в сучасній історії якоюсь мірою зазнали репресивного тоталітарного режиму. У Сполучених Штатах Америки наглядові механізми діють і у виконавчій, і у законодавчій, і у судовій гілках федеральної влади. В деяких країнах створили установу омбудсмена (розглядає скарги приватних осіб на державні заклади), яка уповноважена проводити розслідування порушень прав людини з залученням розвідувальних служб і інформувати громадськість про результати розслідування (щодо омбудсмена див. підрозділ 16).

## **Межі**

Контроль за розвідувальними службами часто є обмеженим. Обмеження можуть стосуватися типу діяльності (внутрішня (контррозвідка) чи зовнішня розвідка) або галузей (оперативні методи чи таємні дії).

## **Відкриті і таємні дебати в парламенті**

Узагалі контроль за розвідкою у демократичних країнах залишається менш відкритим і розвиненим, аніж за іншими сферами державної діяльності. Наприклад, розгляд питань парламентського комітету з контролю за розвідкою, як правило, не завжди відбувається на відкритих дебатах, і члени парламенту, котрих це безпосередньо стосується, повинні дати розписку про нерозголошення інформації, яка стала їм доступна. Незважаючи на ухвалення певної форми контролю, демократичні держави намагаються зберегти рівновагу між дотриманням відповідної законної поведінки і підзвітності таких організацій завдяки регулярним перевіркам, з одного боку, і збереженням їх таємності й ефективності у забезпеченні захисту національної безпеки – з іншого.

## **Розподіл завдань**

Структурні засоби контролю за розвідкою полягають у тому, щоб уникати монополії розвідувальної діяльності однієї організації чи агенції. Зростання кількості розвідувальних установ, які підпорядковуються різним структурам, таким як збройні сили і поліція або внутрішня і зовнішня розвідки, можливо, не надто ефективно допомагає бюрократичній конкуренції, але загалом вважається сприятливим для демократичного контролю. Відповідно в багатьох країнах внутрішня і військова розвідки існують окремо. Таке розмежування є сприятливим з точки зору демократичного контролю, крім фрагментів, які стосуються збору розвідданих та аналізу, що виявилось особливо проблематичним після терористичних атак на Сполучені Штати.

## **Підготовка кадрів розвідки**

Підготовка і професійне становлення спеціаліста розвідки є важливим елементом контролю. Відданість демократичним нормам і принципам прав людини, як і почуття громадянської відповідальності, є важливими аспектами в тренуванні кадрів розвідки. Демократичні країни намагаються залучати на службу в розвідку і цивільних, не залишаючи це тільки військовим.

## **Зняття грифу таємності з документів**

Ще один фактор, який сприяє поліпшенню контролю і підзвітності, – можливість того, що інформація стосовно діяльності розвідки стане з часом доступною для суспільства. Цьому може посприяти закон про свободу інформації і правила про публікацію таємних матеріалів після того, як мине визначений термін. Така можливість відстроченої прозорості і цілком можливий громадський нагляд можуть поліпшити демократичний контроль (див. підрозділ 21).

# Що можете зробити Ви як парламентар

## Механізми парламентського контролю

- ▷ Переконайтеся, що у вашому парламенті є комітет або підкомітет з особливими повноваженнями здійснювати контроль за всіма розвідувальними службами (див. для порівняння підрозділ 15 – про парламентські комітети).
- ▷ Переконайтеся, що повноваження такого органу чітко визначені і майже не обмежені і що його працівники мають доступ до всієї необхідної інформації та експертиз.
- ▷ Переконайтеся також, що парламентський комітет вживає заходів і періодично звітує щодо своїх знахідок, висновків і рекомендацій.

## Демократична і юридична підстави

- ▷ Переконайтеся, що законом про розвідувальні служби регламентовані питання, які визначають статус, компетенцію, операції, співпрацю; хто ставить завдання, звітує і здійснює контроль за розвідувальними службами. Крім цього, закон має визначати як використання спеціальних методів здобування інформації, так і статус працівників розвідувальних служб.
- ▷ Контролювати, щоб розвідувальні служби залишалися політично не заангажованими і діяли згідно з професійною етикою, що передбачає відданість демократичним нормам і почуття громадянської відповідальності.
- ▷ Переконайтеся, що парламентський комітет з контролю за розвідкою вживає заходів щодо гарантування отримання персоналом розвідувальних служб освіти стосовно демократичних принципів і закону про права людини.
- ▷ Парламент має ухвалювати закони, які б наділяли всі три гілки державної влади належними функціями:
  - за виконавчою владою – прерогатива ставити завдання і надавати повноваження розвідувальним службам;
  - парламент ухвалює відповідні закони, контролює бюджет, контролює роль уряду і функціонування розвідувальних служб; парламент НЕ повинен втручатися в операції розвідувальних служб, навіть якщо є підстави;
  - судова влада видає ордери, якщо розвідувальні служби вважають за необхідне втрутитися в приватне життя і/або розмови, і контролює, щоб розвідувальні служби діяли в межах закону.



### Прозорість і підзвітність

- ▷ Переконайтеся, що парламентському комітету з контролю за розвідкою надаються консультації та інформація про загальну політику стосовно розвідувальних служб, яка розробляється виконавчою владою.
- ▷ Переконайтеся, що парламентський комітет з контролю за розвідкою прагне забезпечувати те, щоб розвідувальні служби зберігали законний, відповідний і підзвітний характер дій, одночасно забезпечуючи необхідну конфіденційність і ефективність; це включає, між іншим, судову постанову щодо прослуховування.
- ▷ Переконайтеся в тому, що комітет у повному обсязі поінформований про дії розвідувальних служб і відіграє належну роль у призначенні голів розвідувальних і таємних служб.

### Питання, пов'язані з конфіденційністю

- ▷ Переконайтеся, що закон про свободу інформації є важливим засобом для зберігання підзвітності і контролю (як прямо, так і опосередковано) за розвідувальними службами.
- ▷ З метою збереження рівноваги між вимогами щодо конфіденційності і підзвітності у таємних фондах (якщо вони є) слід проводити спеціальні аудиту.
- ▷ Переконайтеся, що критерії публікування таємних у минулому матеріалів і його відстрочка обґрунтовані юридично міркуваннями безпеки; чи поновлюють перспективи відстроченої прозорості. Назви звітів, до яких можна отримати доступ на підставі закону про свободу інформації, мають періодично публікуватися.

Див. також підрозділ 20 – про тероризм і розділ IV – про фінансові ресурси.

## Приватні охоронні і військові організації

Держава володіє монополією на законне застосування сили і виступає єдиною стороною, яка забезпечує безпеку всередині країни і захист від зовнішніх ворогів. Проте останніми роками хвиля внутрішніх конфліктів винесла на перший план такий феномен, як приватизація функцій захисту. З'явилися недержавні суб'єкти, які кинули виклик традиційним формам демократичного контролю у секторі безпеки.

З 1990-х років почалося зростання кількості приватних військових і відповідальних за охорону підприємств. Більшість із них можна поділити на три основні групи: найманці, приватні військові організації і приватні охоронні компанії. Важливо, щоб діяльність таких суб'єктів контролювалася державними механізмами.

### **Функції і ризики приватних охоронних і військових організацій**

До приватних охоронних і військових компаній схильні звертатися постконфліктні або так звані невдалі держави. Здебільшого це відбувається через нестачу (або відсутність) у них відповідної військової підготовки і міці; відсутність можливості гарантувати безпеку всім громадянам і/або групам; небажання підтримувати монополію держави на застосування; намагання здійснювати справжній демократичний контроль за сектором безпеки; стикання із внутрішніми конфліктами.

Може здатися, що використання приватних військових/силових організацій на короткий термін має позитивний характер, особливо в рамках поліпшення загальних професійних навичок і тренувальних здібностей, а в деяких випадках навіть у рамках підвищення рівня самозахисту. Проте негативний вплив згаданих організацій на процес демократизації може бути значним і багатобічним (дивіться блок № 26).

Громадянські і демократично обрані інституції потребують ефективних механізмів демократичного контролю не лише за державними, а й за приватними військовими/силовими структурами.

Блок № 26

## Приватні силові і військові структури і потенційна загроза демократії

- ▷ Приватні силові суб'єкти можуть унести певну стабільність у військову/ силову сферу, але за умов довготермінового застосування деякі уряди можуть довірити збройним силам стати головним засобом розв'язання (внутрішніх) конфліктів.
- ▷ Залучення іноземних експертів ставить низку питань, таких як їх конкретна військова/підтримуюча безпеку місія і бюджетний аспект. З точки зору демократії і влади, такі питання мають бути завжди предметом громадських і парламентських дебатів.
- ▷ У багатьох випадках приватні суб'єкти діють як військові посередники під виглядом більш очевидних (і більш законних) місій.

## Найманці

Сьогодні внаслідок нещодавніх конфліктів найманців можна зустріти в багатьох частинах світу.

Визначення найманців наведено в статті 1 Міжнародної конвенції проти найму, використання, фінансування і навчання найманців від 1989 року, ухваленою Генеральною Асамблеєю у резолюції 44/34 від 4 грудня 1989 року. Конвенція набула чинності 20 жовтня 2001 року, але й дотепер її ратифікували дуже мало країн. У Конвенції розширено визначення, яке міститься в статті 47 Додаткового протоколу 1 до Женевських Конвенцій 1949 року (особливо що стосується людей, котрі спеціально наймаються для участі в узгоджених актах насилля, метою яких є повалення уряду або підриг будь-яким іншим чином конституційного ладу країни чи її територіальної цілісності).

Наводимо визначення найманця, сформульоване в статті 1 указаної Конвенції.

1. *Найманець – це людина: а) котру спеціально наймають у даній місцевості або за кордоном для участі у збройних конфліктах; б) участь котрої у військових діях мотивована бажанням особистої наживи і котра, до речі, отримує від сторони або від імені сторони, втягнутої у конфлікт, матеріальну компенсацію, що суттєво перевищує компенсацію військових, котрі мають подібне звання і подібні функції у збройних силах тієї сторони; в) котра не належить до національності конфліктуючої сторони і не є мешканцем території, що контролюється конфліктуючою стороною; г) котра не є членом збройних сил конфліктуючої сторони; г) котру держава, яка не є конфліктуючою стороною, не посилала на офіційну службу як військовослужбовця своїх збройних сил.*
2. *Найманець – це також людина, котру в будь-якій іншій ситуації: а) наймають із місцевого населення або за кордоном для участі у спланованих актах насилля, метою яких є повалення уряду, підриг конституційного ладу або підриг територіальної цілісності держави; б) мотивацією участі котрої у згаданому акті є переважно бажання особистої наживи і*

*котра підштовхується обіцянками або виплатами матеріальної компенсації; котра не належить до національності і не є мешканцем держави, проти якої спрямований указаний акт; в) котру держава не направляє на офіційну службу; г) котра не належить до збройних сил країни, на території якої було скоєно терористичний акт”.*

Міжнародна Конвенція визначає як серйозний злочин дії будь-якої особи, котра наймає, використовує, фінансує або готує найманців чи намагається скоїти такі вчинки або є співучасником подібних дій чи спроб. Проте трапляються випадки, коли уряд наймає іноземних військових експертів для спеціальних завдань (пілоти реактивних літаків, учасники антитерористичних операцій і т.д.).

Спеціальний доповідач щодо найманців при Комісії ООН із прав людини в своєму звіті зазначає, що “Генеральній Асамблеї слід нагадувати всім державам, яких це стосується, про необхідність ратифікувати Конвенцію або приєднатися до неї. Водночас вона має пропонувати державам-членам переглянути свої національні закони, щоб привести їх у відповідність із Конвенцією” (§ 70).

## Приватні військові структури

Приватні військові структури – це різновид сучасних найманців корпоративного типу. Як найманці вони працюють для отримання прибутку, тобто надають військові послуги або, якщо говорити конкретніше, виконують військові і/або невійськові ролі. З правової точки зору, вони не підпадають під вузьке визначення найманців, бо звичайно складаються з військових у відставці, котрі вже не працюють у службах безпеки. Приватні військові структури пропонують широке коло послуг – від бою і підтримки в бою чи поради і навчання до постачання зброї, збору розвідувальних даних, рятування заручників тощо. Незважаючи на вид послуг, які вони забезпечують, спільною характерною рисою цих структур є використання їх на звернення уряду, особливо в конфліктних ситуаціях чи післяконфліктному відновленні.

Прикладом такої приватної військової структури може бути MPRI у США. Це професійна військова компанія, що має контракти, які належать до оборонної сфери, предметом яких є підтримка і допомога в питаннях оборони (компетенція правоохоронних органів і розвиток управління). Ця компанія була заснована колишніми старшими військовими офіцерами 1988 року і керують нею колишні військові.

## Приватні охоронні структури

Приватні охоронні структури призначені захищати бізнес і власність і таким чином робити свій внесок у запобігання злочинів. Такі приватні охоронні структури існують скрізь, проте останні тенденції свідчать, що їх використання зросло, особливо в зонах конфлікту, де бізнесу потрібен більший захист, аніж той, що може забезпечити держава. Вважають, що їх більше обходить захист власності або персоналу, ніж військовий бік конфлікту. На практиці, проте, досить часто компанії поєднують військову й охоронну функції, бо обидві здаються рівною мірою важливими і необхідними у відпові-

дних регіонах. Ця тенденція стирає межу між приватними військовими й охоронними компаніями.

Внаслідок підвищеної важливості і поширення приватних охоронних суб'єктів стає дедалі важливішим те, щоб демократичні заклади, особливо парламент, забезпечували мінімум звичайного нагляду чи контролю за новими суб'єктами в секторі безпеки. В іншому разі виникає загроза основним демократичним принципам.

## Що можете зробити Ви як парламентар

### **Законодавство**

- ▷ Переконайтеся, що ваша країна є членом Міжнародної Конвенції 1989 року проти найму, використання, фінансування і підготовки найманців і ухвалила достатньо відповідних законів.
- ▷ Перевірте, що правова база для приватних охоронних і військових структур діє.

### **Повага норм і ембарго на зброю**

- ▷ У зв'язку з тим, що приватні охоронні і військові структури діють у зонах конфлікту за кордоном, подбайте, щоб ваш парламент перевірив, чи не суперечить діяльність приватних військових і охоронних структур, розташованих у вашій країні, національній стратегії безпеки і зовнішньої політики та відповідним міжнародним законам, нормам і резолюціям.
- ▷ Забезпечте на законодавчому рівні, щоб приватним і військовим компаніям НЕ дозволялося діяти в регіонах або країнах, де існує ембарго на зброю.

### **Прозорість**

- ▷ Переконайтеся, що жодній іноземній приватній охоронній і військовій структурі не дозволено діяти на території країни без попереднього дозволу парламенту, навіть якщо вони діють там на прохання уряду чи за його згоди.
- ▷ Переконайтеся, що бюджет уряду, призначений на приватні охоронні і військові структури і на їх діяльність, контролюється парламентом.

### **Підзвітність**

- ▷ Переконайтеся, що уряд залишається підзвітним парламенту стосовно всіх справ приватних охоронних і військових структур як на території країни, так і за кордоном.



## **Розділ IV**

# **Національна безпека під парламентським контролем: умови і механізми**

## Умови ефективного парламентського контролю

Парламентський контроль за сектором безпеки залежить від співвідношення влади парламенту, уряду і служб безпеки. В цьому контексті під владою розуміють здатність впливати на думки і поведінку уряду згідно з колективною волею людей, як визначено в парламенті. Вона також передбачає контроль за впровадженням політики, законів, рішень і бюджету, як стверджено парламентом. Така влада зумовлена не тільки конституцією і законами, а й правилами парламентських процедур та загальної практики.

Умови ефективного парламентського контролю за сектором безпеки включають:

- ✓ чітко визначену конституційну і правову владу;
- ✓ загальну практику;
- ✓ ресурси і кваліфікацію (компетенцію);
- ✓ політичну волю.

### Конституційні і правові повноваження

Конституція (або її відповідник) забезпечує найважливішу законодавчу базу для здійснення парламентського контролю за сектором безпеки. Конституції у різних країнах різні – залежно від державної політичної, культурної, економічної і соціальної спадщини, – проте в більшості з них зумовлено, що:

- ✓ представник виконавчої влади (наприклад, президент, прем'єр-міністр чи міністр оборони) відповідає за служби безпеки;
- ✓ представник виконавчої влади підзвітний парламенту.

У зв'язку з тим, що конституційні положення мають найвищий правовий статус, важливо, щоб парламентські повноваження щодо сектора безпеки були внесені у конституцію. Не можна легко змінити конституцію, будь-які реформи потребують кваліфікованої парламентської більшості. Отже, конституція уособлює у собі ефективний спосіб захисту повноважень парламенту у цій делікатній сфері. Такі повноваження можуть бути підсилені спеціальними законами і правилами парламентських процедур. До того ж із часом можуть бути розроблені спеціальні норми і правила стосовно підзвітності і парламентського контролю.

У блоці № 27 наведено широке коло повноважень, якими парламент може користуватися у здійсненні контролю в секторі безпеки. Про більшість із цих повноважень ітиметься в наступних підрозділах.

## Блок № 27

### Механізми або способи, якими може користуватися парламент для забезпечення демократичного контролю в секторі безпеки

#### 1. Загальні повноваження

- а. Ініціювати закони
- б. Доповнювати або переробляти закони
- в. Ставити питання представникам виконавчої влади
- г. Скликати членів виконавчої влади для свідчення на парламентських зборах
- г. Скликати особовий склад військовослужбовців і цивільних службовців для свідчення на парламентських зборах
- д. Скликати цивільних експертів для свідчення на парламентських зборах
- е. Отримувати документи від представників виконавчої влади
- є. Проводити парламентські розслідування
- ж. Проводити слухання

#### 2. Контроль за бюджетом

- а. Доступ до всіх бюджетних документів
- б. Право перевіряти і доповнювати бюджетні фонди, які йдуть на забезпечення оборони і безпеки
- в. Здійснення контролю за бюджетом на рівні програм, проєктів і постатейного бюджету
- г. Право затверджувати/відхиляти будь-які додаткові пропозиції щодо бюджетних статей на оборону і безпеку

#### 3. Миротворчі місії/розташування контингенту за кордоном: право парламенту ухвалити або відхилити

- а. Брати участь в ухваленні рішень перед відправкою військ за кордон
- б. Мандат місії; забезпечити мандат ООН
- в. Бюджет місії
- г. Ризики для військового персоналу, причетного до цього
- г. Правила вступу до контингенту
- д. Перелік відповідальності/контролю
- е. Термін місії
- є. Право на відвідування військ, які перебувають у місії

#### 4. Забезпечення

- а. Обов'язки виконавчої влади інформувати в повному обсязі про рішення щодо забезпечення



- б. Право ухвалювати/відхиляти контракти
- в. Перевірка таких фаз постачання:
  - визначення потреб у новому обладнанні
  - порівняння і вибір виробника
  - оцінка пропозицій щодо компенсацій і відшкодування

### **5. Загальна політика в галузі оборони і безпеки: право ухвалювати/ відхиляти**

- а. Концепцію курсу щодо безпеки
- б. Концепцію менеджменту в кризових ситуаціях
- в. Структуру збройних сил
- г. Військову стратегію/доктрину

### **6. Штат оборонного/силових відомств**

- а. Право ухвалювати/відхиляти план щодо персоналу
- б. Право встановлювати максимальну кількість особового складу
- в. Право ухвалювати/відхиляти або право отримувати консультацію з приводу призначень на найвищі військові посади (як, наприклад, радник командуючого)

## **Звичайна практика**

Не завжди поведінку або взаємодію можна регулювати, спираючись на закон. Отже, однаковою мірою важливо розвивати й підтримувати традицію і практику, коли парламентський контроль спирається на соціальні норми, такі як взаємоповага і довіра. Наприклад, інформування про нові розробки в галузі безпеки і залучення парламентарів повною мірою і завчасно до цих питань – не тільки питань прозорості і правової підзвітності, а й діалогу між людьми.

## **Ресурси і компетентність**

Загалом на здатність парламенту контролювати сектор безпеки впливають часові фактори, рівень компетентності та інформація, до якої є доступ.

### **Часовий фактор**

Важливо, щоб парламент вчасно отримував інформацію про наміри і рішення уряду стосовно питань безпеки і сектора безпеки. Парламент не матиме переконливих аргументів, якщо уряд стисло звітуватиме вже після ухвалення остаточного рішення. За таких умов парламент опиниться перед “фактом, який уже стався”, і йому нічого не залишатиметься, крім ухвалення чи відхилення (заперечення) цього рішення.

У часи національних криз або надзвичайних ситуацій уряд змушений діяти швидко й оперативно інформувати парламент. Проте це не звільняє його від дій у межах, схвалених парламентом.

Що стосується звичайної і довготривалої політики, парламент повинен мати достатньо часу для аналізу та обговорення важливих питань – таких, як, наприклад, оборонний бюджет, ухвалення рішень про постачання зброї чи перевірка військ.

Єдиний спосіб подолати зумовлений часом тиск, який щоденно зіштовхує парламентарів один з одним в їхній роботі, – це розробити ефективну стратегію. У блоці N 28 наведено деякі елементи такої ефективної стратегії щодо здійснення контролю за сектором безпеки.

#### Блок № 28

### Ефективні стратегії для парламентського контролю за сектором безпеки

У роботі парламентарів часто домінують новини дня. Більше того, їхній політичний порядок денний здебільшого встановлюється урядом. Дієвим шляхом подолання часових обмежень, можливо, є створення ефективної стратегії парламентського контролю. Стосовно сектора безпеки стратегія може включати таке.

**Встановлення порядку денного:** парламентарі повсякчасно повинні намагатися зрозуміти бажання людей і їхні потреби щодо питань, винесених на порядок денний.

**Останні розробки:** потрібно, щоб парламент постійно інформували про останні національні і міжнародні розробки з питань безпеки та оборони. Цього можна досягти не тільки через уряд, а й через недержавні організації: університети, аналітичні центри тощо.

**Набутий досвід:** парламент має використовувати досвід діяльності, яку здійснювали представники сил безпеки шляхом частих і структурних перевірок.

**Постійні перевірки:** парламент має вимагати від уряду врахування як останніх розробок, так і засвоєних уроків під час коригування та оновлення політики в галузі безпеки.

### Інформація, компетентність і штат парламенту

Ефективний контроль за сектором безпеки вимагає від парламенту компетентності і людських ресурсів. Проте компетентність парламенту часто поступається компетентності уряду і сил безпеки. Здебільшого парламент має дуже незначну кількість експертів, якщо взагалі має, натомість уряд може покладатися на працівників міністерства оборони та інших міністерств, пов'язаних із сектором безпеки. Деякі парламенти, як, наприклад, Аргентинський конгрес, мають постійно прикріплений військовий офіс зв'язку, який може надавати парламентарям, особливо членам комітетів з питань безпеки та оборони консультації і поради. Парламентарів, як відомо, обирають на обмежений термін, фахівці ж постійно перебувають у курсі військових справ. Проте проблема в тому, що парламенти покладаються на інформацію, надану урядом або військовими, за якими й має здійснюватися контроль. Це ставить парламент у невідгідну позицію стосовно уряду і військових. Ситуацію ускладнює закритий характер сектора безпеки через його

військову діяльність, особливості культури, освіти і закони секретності.

У блоці N 29 подано деякі поради щодо того, як підвищити компетентність парламентарів щодо сектора безпеки.

#### **Блок № 29**

### **Механізми і практика підвищення парламентської компетентності щодо питань безпеки: декілька порад**

- ▷ Сформувати – там, де ще не сформований як окремий заклад – парламентський комітет з питань безпеки та оборони, в якому зосередити парламентарів, найкомпетентніших з питань безпеки: парламент може розглядати можливість поділу комітету з питань оборони на підкомітети: з питань постачання, персоналу, з бюджетних і миротворчих питань.
- ▷ Брати участь у національних і міжнародних семінарах, проходити навчання, відвідувати установи служб безпеки (див. підрозділ 11 – про секретні і розвідувальні служби), тренінги, а також брифінги для парламентарів, які проводять для країн, чії національні війська беруть участь у миротворчих місіях.
- ▷ Обмінюватися практичним і теоретичним досвідом з парламентарями різних країн, наприклад, під час сесій міжнародних парламентських асамблей.
- ▷ Мати в парламенті добре підготовлений і достатньо чисельний персонал відповідного профілю.
- ▷ Забезпечувати доступ до спеціалізованих сучасних бібліотек, інформаційних і дослідницьких центрів, включаючи електронні бази даних.
- ▷ Консультуватися з експертами недержавних організацій (університетів, аналітичних центрів) та військовослужбовців у відставці (див. підрозділ 6 – про громадянське суспільство).
- ▷ Забезпечити доступність для парламентарів ратифікованих міжнародних і регіональних угод у галузі безпеки національними мовами, а також відповідних документів установ, які контролюють угоди.
- ▷ Відбирати щорічно дві чи три теми, пов'язані з сектором безпеки, які детально вивчатимуться (наприклад, підкомітетами).
- ▷ Створити з представників усіх партій парламентську групу (з обох палат, де це прийнято), яка б опікувалася питаннями безпеки та оборони: наприклад, закриті збори членів політичної партії чи фракції або фракційна нарада можуть бути неформальними аналітичними центрами розгляду цих питань.

## Політична воля

Якщо законодавча база для здійснення парламентського контролю є бездоганною, а парламент має достатньо ресурсів і належний рівень компетентності для розв'язання питань – це ще не можна вважати достатнім. Найважливішою умовою для ефективного парламентського нагляду за сектором безпеки є політична воля парламентарів до застосування засобів і механізмів. Брак політичної волі щодо контролю сектора безпеки може зумовлюватися різними факторами, зокрема:

- ✓ партійною дисципліною – оскільки в інтересах парламентарів від правлячої партії підтримувати представників виконавчої влади, вони намагаються утримуватися від їх публічної критики;
- ✓ інтересом або його відсутністю у виборців: у багатьох країнах громадськість зовсім не цікавиться питаннями безпеки. Тому багато парламентарів вважають, що в контексті переобрання на наступний термін не перспективно витрачати надто багато часу на питання безпеки;
- ✓ міркуваннями безпеки, які змушують парламентарів, наприклад, членів комітету розвідувальних служб, не оприлюднювати наявну інформацію.

Унаслідок такої ситуації парламентські засоби можна застосовувати пасивно, коли справа доходить до здійснення контролю за політикою і діями виконавчої влади, крім випадків виникнення екстремальних обставин, наприклад, скандалу або надзвичайної ситуації, які спонукають до іншого. Проте здійснення ретельного нагляду за намірами та діями виконавчої влади є конституційним обов'язком і важливим завданням парламентарів.

## Парламентські механізми, які застосовуються у сфері безпеки

Усі правові системи надають можливість парламентарям отримувати інформацію для проведення контролюючої політики – здійснення контролю за адміністрацією, захисту прав людини, висвітлення чи викриття зловживань і несправедливості. До того ж вони можуть розвивати практику неформальних методів, які доповнюють конституційні та законодавчі засоби і механізми.

Виділяють три легальні можливості отримувати інформацію від уряду:

- ✓ парламентські дебати;
- ✓ парламентські запити;
- ✓ парламентські розслідування.

### Парламентські дебати з питань безпеки

Парламентські дебати з питань безпеки надають можливості для обміну думками і збору важливої інформації про факти і наміри уряду. Парламентські дебати з питань політики і проблем безпеки можуть виникати у зв'язку з:

- ✓ поданням представниками виконавчої влади проекту щорічного бюджету на оборону;
- ✓ офіційними й неофіційними заявами відповідних міністрів, наприклад, міністра оборони, міністра закордонних справ;
- ✓ перевіркою національної оборони, поданням оборонного бюлетеня чи будь-яких інших важливих документів національної оборони;
- ✓ оприлюдненням урядових програм, які з'являються переважно після виборів;
- ✓ виникненням спеціального питання, яке потребує парламентських дебатів, наприклад, скандалу в секторі безпеки тощо.



**Блок № 30**

## **Загальна характеристика парламентських механізмів і процедур здійснення контролю за виконавчою владою**

### **▷ Дебати**

“У деяких країнах положення конституції вимагають, щоб виконавча влада періодично подавала парламенту звіт стосовно свого контролю. (...) У більшості країн питання загальної політики не є автоматично предметом періодичного дослідження. Їх радше винесуть на дебати, якщо члени парламенту не підніматимуть їх спеціально (...).”

### **▷ Інтерпеляція (Запит)**

“(...) Інтерпеляція – це стандартна процедура для отримання інформації і здійснення контролю у класичній парламентській системі. Інтерпеляція адресується міністру або голові уряду, щоб з’ясувати, що саме здійснила його структура стосовно питань загальної політики. Інтерпеляція виконує два головні завдання: по-перше, вона спонукає до дебатів; по-друге, передбачає здійснення політичних санкцій, оскільки дебати завершуються голосуванням і висловленням позиції парламенту щодо пояснень, які подає уряд. Інтерпеляція є найефективнішою процедурою, бо міністри безпосередньо закликаються до відповіді. Це не просто засіб для отримання інформації, але й пряма форма контролю (...).”

### **▷ Призупинення пропозиції**

“Британській системі процедура інтерпеляції не відома, хоча це не стосується процедури “призупинення пропозиції”. Процедура призупинення пропозиції, яку ініціювали відразу ж перед початком перерви, дає можливість ставити в уряді питання, але не проводити голосування. (...).”

### **▷ Питання**

“Процедура питань” (...) її мета – отримувати конкретну інформацію від адміністрації, досліджувати її втручання і, де необхідно, викривати зловживання і шукати шляхи розв’язання проблем. Цю процедуру також використовують для отримання детальних фактів, які допоможуть членам парламенту зрозуміти складні питання законопроектів і статутних засобів, поданих на розгляд парламенту (...). Процедура передбачає методи, які викривають слабкі місця роботи уряду, піддають їх розголосу і таким чином справляють позитивний вплив на адміністрацію. (...) Популярність цієї процедури можна пояснити тим, що за використання права ставити питання член парламенту є абсолютно вільною людиною (...).”

### **▷ Слідчі комітети:** див. блок № 32.

*Джерело: Мішель Амеле. Парламенти. Міжпарламентська спілка, 1966.*

## Парламентські питання та інтерпеляції, які стосуються безпеки

Питання чи то письмові, чи то усні є частиною парламентської функції і являють собою одну з найчастіше використовуваних парламентських процедур для контролю за діяльністю уряду.

Відіграючи головну функцію, питання можуть відчутно вплинути на ефективність контролю за сектором безпеки. Серед парламентських питань, що стосуються безпеки, можна назвати такі:

- ✓ забезпечення членам парламенту можливості вчасно отримувати точну й оперативну інформацію щодо урядової політики з безпеки і оборони і питань безпеки взагалі;
- ✓ допомога парламенту контролювати виконання законів, які стосуються безпеки;
- ✓ дії щодо концентрації уваги громадськості на секторі безпеки і оборони, особливо, якщо питання усне і відповідь передається по радіо чи телебаченню або в інший спосіб відбивається на парламентських дебатах і відображається у відповідному офіційному бюлетені (зрозуміло, що інформативна функція парламентських питань не обмежується тільки парламентом; питання також спрямовані на надання інформації ширшій аудиторії, включаючи мас-медіа, недержавні об'єднання і громадськість);
- ✓ справляння впливу або здійснення змін у політичному порядку денному уряду стосовно питань безпеки;
- ✓ дозвіл членам опозиції ставити питання щодо безпеки, які їх цікавлять чи стосовно яких вони не змогли досі отримати задовільну інформацію.

Парламентські питання щодо сектора безпеки здебільшого є дуже складними. Міністри, відповідальні за надання відповідей, часто не виявляють великого бажання відповідати. Як правило, це зумовлено закритим характером діяльності в секторі безпеки. Часто документи, які стосуються національної безпеки, є секретними, а відтак не доступними ані парламентарям, ані громадськості.

### Блок № 31

#### Поради для ефективного розпитування

- ▷ **Підготовка:** складно імпровізувати, коли питання стосуються сектора безпеки, особливо технічних його аспектів. Неформальні контакти з військовим персоналом (з особистим військовим або воєнним досвідом) може теж стати у великій пригоді.
- ▷ **Чітка, недвозначна мова:** брак чіткості у формулюванні питань може призвести до непорозуміння, до незадовільної чи недостатньої відповіді. ➡

- ▷ **Вибір часу:** момент підняття питання, звісно, є дуже важливим для його ефективності, впливу, гласності.

Проте повноваження представників виконавчої влади обмежуються законом. Більше того, процес утаємничення документів має бути прозорим, тобто має бути відомо, хто відповідальний за ухвалення рішень стосовно того, які саме документи підлягають утаємниченню, тривалості їх утаємничення, умов утаємничення і розтаємничення тощо.

В інституційному контексті на ефективність парламентських питань впливають такі фактори:

- ✓ можливість для парламентарів ставити додаткові питання кожного разу, коли відповідь їх не задовольняє або їм потрібні подальші уточнення;
- ✓ можливість для парламентарів ініціювати дебати з питань, які вже ставилися;
- ✓ бажання членів парламенту користатися процедурною можливістю ставити питання;
- ✓ можливість для громадськості відвідувати парламентські сесії або слідувати за ними по радіо чи телебаченню;
- ✓ гласність, яка супроводжує дебати і за якою завжди йде публікація питань і відповідей у документах, доступних громадськості.

## Спеціальні парламентські розслідування з питань безпеки

Парламентські комітети беруть участь у законодавчому процесі, а також здійснюють контроль за урядовою політикою. Контролювати урядову діяльність можна з використанням тимчасового розподілу інформації між кількома комітетами з наступною публікацією інформаційного звіту. Комісії, які проводять спеціальні парламентські розслідування, повинні мати повноваження викликати до суду чи проводити судові розслідування.

### Головні переваги і характеристики слідчих комісій

Слід відзначити роль, яку відіграють спеціальні слідчі комісії у питаннях безпеки та оборони:

- ✓ Їх створення громадськість може сприймати як позитивний політичний сигнал;
- ✓ вони можуть бути засобом для прискіпливого нагляду за політично складними (неоднозначними) питаннями, які стосуються сектора безпеки;
- ✓ вони можуть дати чітку оцінку урядовій політиці з особливих питань безпеки і запропонувати, де це можливо, заходи, які сприйме як парламент, так і уряд.

Блок № 32

## Головні характеристики парламентських слідчих комітетів

“(…) Слідчі комісії широко використовуються для вивчення особливих питань. З цією метою парламент доручає їх членам збирати необхідну інформацію і дає змогу здійснювати належний контроль і готувати звіти, на підставі яких, у разі потреби, проводитимуться дебати й ухвалюватимуться рішення.

Право почати розслідування логічно випливає з принципу, що парламент має бути повністю поінформованим з усіх питань, з яких уряд вживає заходів(…). У деяких країнах слідчим комісіям важко проводити ефективне розслідування. Часто у них немає повноважень навіть на те, щоб змусити людей прийти на засідання, крім випадків звичайного судового процесу. Це призводить до необхідності втручання урядової влади й уповільнює роботу комісій. Крім того, найкращий спосіб вести парламентське розслідування – це проводити його по гарячих слідах. (...)

Іноді службовці, підпорядковані тому чи тому міністерству, подають слідчим комісіям матеріали, які не містять необхідної інформації. Наскільки уряд заборонив їм відповідати на питання, поставлені парламентом? (...) У деяких країнах на надання інформації вимагають згоди структури, якої вона не стосується. Іноді потрібна інформація класифікується як “згубна для суспільної безпеки і така, що може наразити на небезпеку чи ускладнювати виконання громадської діяльності (...)”.

Слід зазначити, за будь-якої системи комісія, створена для проведення розслідування, є лише органом, який проводить розслідування і встановлює факти, і єдиною функцією його є надавати звіти парламенту, який і створив цей орган. Прерогативою парламенту завжди залишається розробка необхідних висновків з проведеного розслідування і інформації, яка відкрилася внаслідок цього. (...)”

Джерело: Мішель Амеле. Парламенти. Міжпарламентська спілка, 1966.

Ще одна важлива риса слідчих комісій – це їх склад. Співвідношення опозиційних членів парламенту і членів парламенту, котрі представляють більшість, зрозуміло, є дуже важливим для результатів розслідування.

Повноваження щодо проведення розслідування суттєво відрізняються від парламенту до парламенту і від комісії до комісії. Головні повноваження включають:

- ✓ обирати тему і спектр парламентського розслідування;
- ✓ відвідувати військові бази та інші об'єкти сил безпеки (див. підрозділ 17);
- ✓ збирати всю відповідну інформацію, у тому числі секретні і надсекретні документи від президентської, урядової адміністрацій та від персоналу, відповідального за координацію;
- ✓ одержувати свідчення під присягою від членів президентської, урядової адміністрацій, а також від військових та громадськості;
- ✓ організувати відкриті і закриті слухання.

Чудовою ілюстрацією є розслідування, проведене в Канаді щодо розгортання канадського військового контингенту в Сомалі (див. блок № 33).

Блок № 33

## Слідча комісія з розгортання канадських військових сил у Сомалі: ілюстрація державного впливу парламентських звітів на питання безпеки

Під час розгортання канадських військ у Сомалі 1993 року відкрилися події, які шокували більшість канадців, – убивство кількох сомалійців у канадському поселенні для працівників золотих і діамантових копалень у Белет Хуані, забиття на смерть підлітка, котрий перебував під вартою солдат 2-го канадського десантного полку Командос, спроба самогубства одного з цих канадських солдат, а також випадки приховування та фальсифікування інформації вже після завершення місії. Відеоплівки з відразливими, негідними вчинками і темними справами членів канадського десантного полку стали відомими широкому загалу. Уряд визнав дії військової слідчої комісії, яка розслідувала події, недостатніми, щоб повідомити канадським стандартам звітності перед суспільством, отже канадський парламент згідно з законом про розслідування почав громадське розслідування.

**Масштаб і влада.** Закон про розслідування наділяє повноваженнями викликати до суду свідка, бути присутнім при свідченні, наймати експертів-радників, оцінювати докази. Таке повноваження, як примушення до свідчення, було єдиним механізмом для з'ясування того, що згодом стало відомо в Сомалі і в штабі Національної оборони. Близько 116 свідків дали свідчення на засіданнях, які транслювали в прямому ефірі по телебаченню по всій Канаді. Масштаб розслідування не обмежувався лише подіями в Сомалі, розглядалися також дії офіцерів, дисципліна, операції канадських збройних сил, дії і рішення Департаменту Національної оборони. Друга частина провадження справи вимагала, щоб спеціальні уповноважені звернули увагу на особливі моменти, пов'язані з періодами до розгортання контингенту в Сомалі, ведення бойових дій і після їх згортання.

**Не суд.** Розслідування не намагалося перетворитися на суд, хоча слухання включали вивчення інституційних причин, відповіді, інциденти, які іноді завершувалися взяттям під варту і засудженням осіб. Спочатку розслідування зосереджувалося радше на інституційних і системних питаннях організації й управління канадськими збройними силами та Департаменту Національної оборони, ніж на особах, котрі працювали в цих установах. Проте дослідження неминуче вимагало вивчення дій осіб військового командування, використання ними своїх службових посад.

**Результати.** Результатом дворічної роботи став величезний звіт, який включав широкий спектр таких питань: структура і організація канадських збройних сил і Департамент Національної оборони за часів Сомалійської місії; командування у канадських збройних силах; дискусія з приводу військової культури й етики; стосунки між цивільними і військовими в Канаді тощо. Звіт завершила низка рекомендацій щодо діяльності і політики уряду та збройних сил Канади. Багато які з цих рекомендацій перебувають у процесі впровадження.

*Джерело: Дана Вінслоу, технічний радник канадського парламентського слідчого комітету, 1996.*

## Парламентські комітети з питань безпеки та оборони

Створена для належного функціонування сектора безпеки, добре розвинена парламентська структура у вигляді комітету з питань безпеки і оборони відіграє головну роль у забезпеченні впливу на виконавчу владу у згаданому секторі. Парламентський контроль за сектором безпеки здійснюється не одним, а кількома комітетами, які в різних парламентах можуть існувати під різними назвами (і іноді їх повноваження можуть об'єднуватися).

Здебільшого комітети, які іноді скликаються для проведення об'єднаних сесій, є такими:

- ✓ **комітет з оборони** (іноді може називатися комітетом збройних сил або комітетом національної оборони і безпеки, або комітетом з безпеки і зовнішніх справ), який звичайно опікується усіма питаннями, що стосуються сектора безпеки: місії, організація, персонал, операції, фінансування військових, призов до армії тощо;
- ✓ **комітет іноземних справ** ухвалює рішення, наприклад, чи брати участь у миротворчих організаціях, чи погоджуватися на присутність миротворців на своїй території, а також рішення щодо міжнародної безпеки, міжнародних/регіональних організацій, договорів і угод;
- ✓ **бюджетний або фінансовий комітет** остаточно визначає бюджети всіх структур сектора безпеки; є громадські бюджетні комітети, які перевіряють звіти аудиторів щодо національного бюджету, в тому числі бюджету на оборону;
- ✓ **комітет (або підкомітет) з розвідувальних служб і справ розвідки** часто збирається за зачиненими дверима;
- ✓ **комітет з промисловості і торгівлі** є особливо актуальним, коли йдеться про постачання і торгівлю зброєю (компенсації і відшкодування);
- ✓ **комітет з наук і технологій** – для проведення досліджень у військовій галузі і для розвитку військової галузі;
- ✓ **комітет внутрішніх справ** – у його компетенції знаходиться поліція, прикордонні війська та інші воєнізовані структури.

### Повноваження і засоби

Повноваження парламентських комітетів збирати й отримувати докази з зовнішніх джерел широко варіюються. Деякі парламентські комітети, скажі-

мо, спеціальні постійні комітети Британської Палати Громад не вповноважені збирати докази в той час, коли інші, наприклад, комітети Конгресу США, мають необмежені повноваження отримувати докази з зовнішніх джерел (під присягою).

Деякі парламентські комітети мають право на законотворчість – ухвалювати чи навіть створювати нові законопроекти та пропонувати поправки до вже існуючих законів. Водночас інші комітети вповноважені лише уважно вивчати дії виконавчої влади і бюджетні асигнування, не маючи права на законотворчість.

Рівень компетентності і засобів, які має комітет у своєму розпорядженні, є визначальним в ефективному виконанні його повноважень: кількісний склад, рівень знань і стабільність персоналу, який обслуговує комітет; дослідницький потенціал комітету (наявність спеціалізації та виокремлення з підрозділу парламентської дослідницької ланки); доступ до інформації і відповідний документальний супровід (можливість отримувати і відпрацьовувати його); право звертатися до експертів; право проводити слухання і вести слідство (детальніше див. підрозділ 14 – про парламентські інструменти (засоби) і механізми).

#### Блок № 34

### Можливі головні функції парламентського комітету з питань оборони і безпеки

#### Політика безпеки

- ▷ Досліджувати і звітувати з будь-якої важливої ініціативи стосовно політики (курсу), про яку повідомило міністерство оборони.
- ▷ Періодично перевіряти, як міністр оборони виконує свої обов'язки щодо прийнятого курсу.
- ▷ Пильно стежити за дотриманням міністром оборони закону про свободу інформації і за тим, як надається інформація парламенту.
- ▷ Вивчати петиції і скарги від військового персоналу і цивільних щодо сектора безпеки.

#### Законодавство

- ▷ Розглядати і звітувати з кожного законопроекту, запропонованого урядом і на який посилається парламент.
- ▷ Розглядати міжнародні і регіональні договори й угоди, які належать до зони відповідальності міністерства оборони.
- ▷ Ініціювати нові закони шляхом звернення до міністра стосовно того, щоб він запропонував новий закон, або ж самостійно подавати законопроекти.



## Витрати

- ▷ Досліджувати і звітувати з головних проектів кошторису і річних витрат міністерства оборони.
- ▷ Розглядати кожний додатковий кошторис, наданий міністерством оборони, і звітувати перед парламентом, навіть якщо це вимагає подальшого розгляду.
- ▷ У разі необхідності доручати компетентним владним структурам проводити аудиту.

## Управління і адміністрація

- ▷ Розглядати і, за можливості, отримувати докази і звіти з кожного важливого призначення відповідною виконавчою структурою (провідних військових командирів і цивільних високопосадовців).
- ▷ Обмірковувати внутрішню організацію сектора безпеки через призму зовнішніх відомств, які належать до парламенту (наприклад, омбудсмен), і звертати його увагу на можливі негаразди.

*Джерело: ґрунтується на офіційному звіті з парламентських засідань громадської комісії з парламентського контролю Великої Британії, 2001.*

У блоці № 35 наведені як приклад робочі методи Норвезького парламенту.

### Блок № 35

## Об'єднані сесії комітету з іноземних справ і комітету з оборони Стортингу (Норвезького парламенту)

“Завдання розширеного комітету з іноземних справ полягає в обговоренні з урядом важливої зовнішньої політики, торговельної політики і національної політики з питань безпеки. Ці обговорення мають відбуватися перед тим, як ухвалювати важливі рішення. В особливих випадках розширений комітет може дати рекомендації Стортингу.

Розширений комітет складається із членів постійного комітету з іноземних справ, президента і віце-президента Стортингу (якщо вони ще не є членами) разом з головою постійного комітету з оборони і до 11 членів, призначених виборчим комітетом. Після того, як призначення вже зроблені, треба також враховувати пропорційне представництво партійних груп.

За таким самим принципом виборчий комітет призначає депутатів, котрих мають скликати в будь-якому випадку відсутності, враховуючи відпустки.

Комітет збирається, коли голова вважає це за потрібне або на вимогу прем'єр-міністра, міністра закордонних справ чи однієї третини членів комітету.

Справи розширеного комітету мають бути втаємничені, крім чітко передбачених випадків. Те ж саме стосується об'єднаних засідань цього та інших комітетів. Голова комітету може вирішити, що навіть збори на засідання комітету мають бути таємними.





Обговорення на засіданні розширеного комітету з іноземних справ мають передувати засіданню Стортингу і щонайменше шість членів комітету повинні бути присутніми, якщо питання винесено на порядок денний. Комітет має зважити, чи всі умови для обговорення Стортингом дотримано, і якщо так, то повідомити про це президію. Стортинг вирішує безсторонніх, як проводити таке засідання – у відкритому режимі чи закритому. Думки Стортингу мають бути представлені відповідному членові уряду в офіційному звіті. Дебати мають проводитися відразу ж після звіту або під час наступного засідання, згідно з рішенням Стортингу. Пропозиції комітетів на розгляд можуть і не виноситися.”

*Джерело: Процедурні правила Норвезького парламенту. §13.  
Стортинг: <http://www.stortinget.no/g>*

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Галузі, на які поширюється діяльність комітету з питань оборони вашого парламенту чи палати

- ▷ Переглянути повноваження комітету і його можливих підкомітетів, щоб переконатися в тому, що:
  - вони чітко визначені;
  - вони дозволяють комітетам приділяти належну увагу всім галузям;
  - вони узгоджені з політикою безпеки і з курсом іншої міністерської діяльності, яка може мати причетність до безпеки, як наприклад, іноземні справи, авіаційна і морська безпека, промисловість, енергозабезпечення тощо.

### Ефективний парламентський комітет

- ▷ Гарантувати, що ваш комітет чи підкомітет забезпечені як законодавчо, так і на практиці механізмами, про які йдеться у блоці № 34.
- ▷ Розглядати створення підкомітетів для таких сфер оборони, як бюджет, забезпечення, персонал і миротворчі місії.
- ▷ Ініціювати законодавство стосовно інформаційної політики в секторі безпеки і переглядати статті витрат на оборону.
- ▷ Переконайтеся, що комітет має відповідний рівень ресурсів, включаючи можливість отримувати поради експертів.
- ▷ Досліджувати і переглядати найкращу міжнародну практику здійснення парламентського контролю за сектором безпеки.

## Омбудсмен

Серед незалежних інституційних суб'єктів, які контролюють сектор безпеки, омбудсмен посідає особливе місце. В деяких країнах омбудсмен має загальну кваліфікацію і займається всіма проблемами, які з'являються внаслідок помилок адміністрації. Деякі країни мають інші органи влади, які виконують подібні функції, наприклад: уповноважений комісар або комітет з громадських скарг (в Нігерії). У багатьох країнах запроваджені посади кваліфікованих омбудсменів, котрі займаються збройними силами.

### Блок № 36

#### Омбудсмен

«(...) Омбудсмен розглядає скарги від населення стосовно рішень, дій та помилок державного управління. Кандидатуру на цю посаду обирає парламент або призначає голова держави чи уряду під час або після консультацій з парламентом. Функція омбудсмена полягає в тому, щоб захищати людей від порушення прав, перевищення повноважень, помилок, недбалості, несправедливих рішень, поганого управління з тим, щоб удосконалити державне управління, робити дії уряду відкритішими, а уряд і урядовців більш підзвітними громадськості. Посада омбудсмена може закріплюватися Конституцією країни і на законодавчому рівні, а може бути створена на підставі законодавчого акту (...).

Для захисту прав людей омбудсмен має такі повноваження:

- 1) досліджувати, чи не діє уряд усупереч законам або недобросовісно;
- 2) якщо внаслідок об'єктивного розслідування з'ясується невідповідні дії уряду, виступити з рекомендаціями щодо цього;
- 3) в особливих випадках звітувати про свою діяльність уряду і позивачеві, а в разі, якщо його рекомендації не виконані урядом, звертатися до законодавчих органів. Більшість омбудсменів щорічно звітують перед законодавчим органом і громадськістю.

Як правило, омбудсмен не має повноважень ухвалювати рішення, це є прерогативою уряду. Радше омбудсмен дає поради, що саме треба змінити (...). Під загальною владою омбудсмена громадського сектора перебуває велика кількість урядових організацій. У деяких випадках спектр організацій може розширюватися і включати судові, поліцейські та військові. Водночас у деяких країнах один або декілька напрямків спеціально виключається”

*Джерело: Інформаційний буклет Міжнародного інституту Омбудсмена.  
<http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>*

*Див. також: Посада Високовповноваженого комісара Об'єднаних Націй з прав людини.  
С.19. Національні заклади із сприяння та захисту прав людини.*

## Омбудсмен у галузі оборони

Омбудсмен у галузі оборони як окреме відомство з'являється в законодавствах кількох країн під різними назвами: омбудсмен у галузі оборони – у Фінляндії, Норвегії, Португалії і Німеччині; військовий комісар із скарг військовослужбовців – в Ізраїлі; омбудсмен Департаменту Національної Оборони і Канадських збройних сил – у Канаді, омбудсмен Австралійських збройних сил і т.д.

### Блок № 37

#### Омбудсмени в галузі оборони в зазначених країнах

Країна	Компетенція	Функції	Підзвітність і становище стосовно політичної влади
<b>Австралія</b>	Омбудсмен збройних сил – призначається рішенням уряду.	В обов'язки входить виявлення будь-яких помилок управління в Австралійських збройних силах.	Щорічно звітує міністру для представлення у парламенті.
<b>Канада</b>	Омбудсмен з оборони – призначається рішенням уряду.	Обстоює права службовців Департаменту Національної оборони і Канадських збройних сил.	Звітує перед Департаментом Національної оборони і Канадськими збройними силами. Надає щорічний звіт щодо своєї діяльності міністру.  Нейтральна й об'єктивна колегія незалежна від керівництва міністерства оборони.
<b>Норвегія</b>	Омбудсмен у галузі оборони – в рамках парламенту.	Захищає добробут кожного солдата; відіграє провідну роль у розв'язанні конфліктів і збереженні атмосфери довіри і відкритості в оборонних організаціях різних галузей.	Надає рекомендації, оцінку і критику відповідним громадським установам, які добровільно їх використовують.

Омбудсмен уособлює додатковий механізм для здійснення контролю за військовими від імені громадян і/або парламенту. Головним завданням військового омбудсмена є дослідження сумнівних арбітражних рішень або злочинів, скоєних відповідальними особами служб безпеки, особливо військових.

Інституційне впровадження військового омбудсмена в політичну систему в різних країнах різне. Омбудсмен у галузі оборони може призначатися парламентом і звітувати перед парламентом (Німеччина, Швеція) або призначатися міністром оборони (Ізраїль, Канада). Офіси деяких омбудсменів розташовані на території парламенту (як у випадку з німецьким парламентським Комісаром збройних сил, див. блок № 38) або за його межами (Швеція).

Громадяни або службовці, котрі зазнали поганого ставлення з боку військових, можуть звернутися до омбудсмена, щоб порушити розслідування. Крім того, парламентарі можуть звернутися до нього з проханням провести розслідування кривди і скарг. Часто справи, які розслідує омбудсмен, стосуються звільнення, тимчасового усунення від обов'язкової військової служби, переведення (по службі) і перепризначення під час військової служби або перебування при владі (парламенті), демобілізації, відпустки, дисциплінарних злочинів, за які винні мають бути покарані. Якщо омбудсмен вирішує, що скарга виправдана, він може звернутися з рекомендаціями або вимагати зміни чи перегляду рішення у цій справі.

## Омбудсмен і таємність

Враховуючи характер сектора безпеки, деяку інформацію не розголошують в інтересах національної безпеки. Багато країн ухвалили спеціальні постанови до закону, де визначається як повинен діяти омбудсмен у справах державної таємниці. Загалом навіть якщо застосовувати правила надконфіденційності, омбудсмену дозволяється проводити будь-які потрібні розслідування і мати доступ до військових баз і всіх відповідних документів із будь-якої специфічної справи. Проте омбудсмен не може оприлюднити відкриття чи знахідки слідства широкому загалу.

### Блок № 38

#### Німецький парламентський комісар збройних сил

Знову створивши в 1950 роках збройні сили, Німеччина надала особливого значення парламентському контролю. Для того щоб гарантувати, що цінності закріплені конституцією, яка визначає людину як центр всесвіту, враховуються у збройних силах, до німецького основного закону додатково було ухвалено статтю 45 б. Відповідно до неї:

*“...Парламентського комісара призначають, щоб гарантувати членам збройних сил дотримання основних прав і щоб допомагати Бундестагу здійснювати парламентський контроль.” Усі подробиці щодо застосування цієї статті визначені “Законом щодо Парламентського комісара збройних сил”.*

Парламентський комісар є довіреним органом парламенту (Бундестагу), й, отже, як член законодавчої влади може вивчати особливі справи за наказом Бундестагу або комітету з оборони чи залежно від обставин вживати заходів на власний розсуд.

Відповідно до принципів розподілу влади комісар здійснює контроль за міністром оборони. Він може вимагати інформацію і доступ до записів



усіх підзвітних міністру агенцій та персоналу. В будь-який час він може відвідати будь-який підрозділ, штаб-квартиру, агенцію чи керівництво збройних сил і їх заклади, навіть без попередження. Він може ініціювати розслідування, особливо коли є скарги від членів служб, незважаючи на їхні посади і звання. Будь-хто в збройних силах має право принести свою справу на розгляд безпосередньо Комісару, а не через офіційні установи з ризиком зазнати покарання чи утиску через подану петицію.

Джерело: <http://www.bundestag.de/>

## Омбудсмен: джерело підвищеної довіри в армії

Офіційний звіт військових омбудсменів, наприклад, шведського військового омбудсмена (ця посада з'явилася тут 1915 року) свідчить, що це утворення стало могутнім засобом підвищення народної довіри до сектора оборони. Крім того, омбудсмен захищає окремих службовців і жінок від образливого ставлення в армії. Можна стверджувати, що головним досягненням омбудсмена щодо сфери безпеки є внесок у підвищення довіри до військового сектора через створення більшої прозорості в адміністративному процесі, без звинувачень військової ієрархії та зменшення військової боєздатності.

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Посада омбудсмена

- ▷ Якщо у вашій країні ця посада ще не існує, обміркуйте, як прискорити її створення.
- ▷ У зв'язку із цим пам'ятайте про керівні вказівки (норми), довідкові матеріали і набутий досвід, який ви можете знайти, звернувшись до сайту <http://www.ombudsmaninternational.com>

### Омбудсмен у секторі оборони і безпеки

- ▷ Якщо у вашій країні ця посада ще не існує, обміркуйте, як прискорити її створення.
- ▷ Отримуйте інформацію з набутого досвіду багатьох країн, в яких є омбудсмен із питань оборони.
- ▷ Якщо у вашій країні деякий час існує посада омбудсмена з питань оборони, вимагайте перегляду його компетенції, функцій, загальної процедури, включаючи звіт парламенту, вплив, ресурси і бюджет у порівнянні з відповідними посадами в інших країнах із подібною ситуацією у секторі безпеки.

## Відвідання установ і об'єктів сектора безпеки

### Значущість

Для всіх парламентарів украї важливо ґрунтовно ознайомитися з сектором безпеки. Теоретичні знання мають підкріплюватися практичним досвідом у цій галузі, щоб краще розуміти її потреби. В цьому ракурсі парламентські візити до приміщень і будівель сектора безпеки можна сприймати як шлях до діалогу і створення довіри і розуміння між політичними і військовими лідерами. Візити парламентарів підвищують розуміння ними щоденних проблем солдат і демонструють військовим, що політичні лідери зацікавлені й активно беруть участь у їхніх справах.

#### Блок № 39

#### Аргентинський досвід

Політики відвідують військові бази й підрозділи для обміну думками з військовим персоналом. Ці візити відбуваються з відома командування збройних сил і допомагають зменшити недовіру й упереджене ставлення. Краще розуміння військових проблем досягається як наслідок відносин між парламентарями і службовцями збройних сил. Правила і визначення часу відрізняються, коли доходить до питань, пов'язаних із сектором безпеки, а візити допомагають політикам зрозуміти це.

*Джерело: Пабло Карлос Мартінес. Реструктуризація збройних сил і роль парламенту: Аргентинський досвід. <http://www.pdgs.org>*

У центрах для інтернованих і тюрмах ув'язнені перебувають повністю під контролем охорони. В такій ситуації вони особливо вразливі до всіх порушень прав людини. На лихо, випадки тортур і поганого ставлення у в'язницях і центрах для інтернованих є вельми поширеними. Відповідно такі заклади мають бути об'єктом для механізмів спеціального нагляду і контролю. Дуже корисним засобом є відвідування цих місць парламентарями й експертами, з тим щоб викривати випадки поганого ставлення і запобігати подальшим порушенням.

У блоці № 40 наведені механізми, що застосовуються під час візитів до центрів інтернованих, які записані в додатковому протоколі до Конвенції ООН проти тортур.

**Блок № 40**

**Додатковий протокол до Конвенції проти тортур дає більші можливості для відвідання приміщень служб безпеки (охоронних служб)**

У грудні 2002 року Генеральна Асамблея Об'єднаних націй ухвалила Додатковий протокол до Конвенції ООН проти тортур і іншого жорстокого, нелюдського або принизливого ставлення чи покарання. Протокол зобов'язує державу відкривати свої центри інтернованих для візитів незалежних вітчизняних і міжнародних експертів, котрим довірено давати рекомендації, щоб зменшити ризик поганого ставлення.

За детальнішою інформацією звертайтеся: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

## Умови для успішних візитів

Немає потреби твердити, що парламентські візити до установ та об'єктів сектора безпеки, наприклад, до воєнної бази, мають координуватися відповідним міністерством (міністерством оборони). Неочікувані та нескоординовані візити можуть мати несприятливі наслідки. Це може бути витлумачено, як брак довіри до військових. Такі візити можуть заважати нормальному функціонуванню конкретних об'єктів. До візитів слід залучати представників різних політичних партій і, взагалі, ґрунтовно готувати ці візити.

Обмеженість згаданих візитів пояснюється тим, що парламентським комітетам удається побачити лише те, що керівники сектора безпеки хотіли б їм показати. Такі візити не виявляють справжню природу проблем, але потенційно дозволяють військовим використовувати ситуацію на свою користь, особливо коли йдеться про бюджетні вимоги. Такий стан речей може бути виправлений завдяки використанню трьох видів візитів: візити, рекомендовані військовими; візити, рекомендовані парламентом і про які заздалегідь оголошено; візити, рекомендовані парламентом і здійснювані за короткий час (наприклад, один день).

## Що зможете зробити Ви як парламентар

### **Законодавство стосовно візитів до установ і об'єктів сектора безпеки**

- ▶ Наполягати, щоб парламентські візити до установ сектора безпеки (включаючи війська, розташовані за кордоном) були передбачені законом.



- ▷ За відсутності закону, який би забезпечував право парламентським делегаціям відвідувати установи сектора безпеки, перевірити чи передбачено для парламентарів відвідування установ сектора безпеки, з'ясувавши, на яких підставах і як саме, за якими критеріями та за чийого сприяння відбиралися парламентарі.
- ▷ Переконайтеся, що регламент на місці визначає:
  - які об'єкти сектора безпеки можна відвідувати;
  - за яких обставин і умов такі візити можуть відбуватися, наприклад, чи можуть вони здійснюватися у будь-який час;
  - існуючу практику і частоту парламентських візитів до національних військових підрозділів і баз.
- ▷ Переконайтеся, що детально написаний звіт щодо цих візитів подано парламенту або відповідному комітету і винесено на дебати.
- ▷ Оцініть вплив візитів, які вже відбулися.
- ▷ Перевірте, чи ваша держава ратифікувала Конвенцію ООН проти тортур і Додатковий протокол до неї.

### **Членство в парламентських делегаціях, які здійснюють візити**

- ▷ Переконайтеся, що парламентські делегації об'єктивні і складаються з представників парламентської більшості й опозиції у рівному співвідношенні.
- ▷ Піклуйтеся про те, щоб у делегаціях, наскільки це можливо, вистимувався баланс представників чоловічої і жіночої статі.

### **Підготовка візиту**

- ▷ Щоб уникнути несприятливого ефекту, переконайтеся, що парламентський візит скоординовано з міністерством оборони.

### **Звіт перед парламентом**

- ▷ Переконайтеся, що докладний звіт подано і винесено на обговорення парламенту або компетентного комітету (комітетів).
- ▷ Переконайтеся, що компетентна влада служб безпеки матиме доступ до звіту достатньо завчасно, щоб висловити свої зауваження.

### **Вплив і публічність**

- ▷ Переконайтеся щодо реалізації висновків і рекомендацій делегації і відповідних рішень парламенту, а також правомірності розголосу розглянутого і прийнятих рішень.



## **Розділ V**

# **Контроль за структурами безпеки у дії: особливі умови та операції**

## Особливі умови

Існують особливі умови, такі як війна, внутрішній конфлікт або інші типи надзвичайних ситуацій, під час яких держава має застосовувати особливі повноваження та механізми для виходу з кризових ситуацій. Зазначені механізми мають не впливати негативно на демократичну систему управління.

Війна та деякі типи надзвичайних ситуацій вимагають військового втручання, а іноді навіть проголошення воєнного стану. У цих випадках військові та інші силові структури повинні діяти в межах низки міжнародних принципів та гарантій, таких як положення міжнародного гуманітарного права, а також залишатися під демократичним контролем. Необхідно дотримуватися прав людини, наскільки це можливо. Ті з них, які вважаються основоположними, в жодному разі не можна порушувати, як було наголошено Комітетом ООН із питань прав людини у його загальному коментарі № 29 щодо статті 4 Міжнародної конвенції цивільних і політичних прав.

### Воєнний стан

Стаття 2.4. Хартія Організації Об'єднаних Націй проголошує:

*“Члени Організації утримуються у своїх міжнародних відносинах від загрози силою та її використання (...)”.*

Таким чином, використання сили проти іншої держави суворо обмежується. Одним із завдань парламенту є нагляд за дотриманням органами виконавчої влади зазначених міжнародних обмежень, тобто уряди не вдаються до загрози силою та розв'язання війни, а також не перевищують своїх повноважень під час конфлікту. Країни, які дотримуються нейтралітету, такі як Швейцарія, взагалі відмовляються від війни як засобу розв'язання спорів у межах зовнішніх відносин. Існує принаймні одна країна, Японія, чия Конституція (ухвалена 1946 року) чітко забороняє наявність збройних сил. Інші країни, такі як Угорщина, відмовляються від війни як засобу розв'язання спорів між країнами.

Під час війни парламенти можуть залучатися до процесу ухвалення рішень у три способи (в порядку зменшення важливості):

**1. Конституція може передбачати право парламенту самостійно оголошувати війну та мир.** Хоча практично на теперішній час ця умова може виконуватися радше гіпотетично, оскільки війна починається без попередження і події можуть просто не дати можливості парламенту ухвалити узгоджене рішення.

**2. Конституція також може зобов'язувати виконавчу владу отримати особливу згоду парламенту перед тим, як розпочинати війну або укладати мирну угоду.** Це положення надає можливість парламенту обговорити зазначене питання, перш ніж розв'язувати війну, а в ширшому сенсі, брати участь у будь-якій інтервенції за кордоном.

**3. Конституція може передбачати, що парламент повідомляють про рішення виконавчої влади** щодо участі у війні без попередньої згоди парламенту. Фактично більшість конституцій передбачає інформування парламенту з цього приводу.

## Надзвичайний стан

Надзвичайний стан або національна криза охоплюють широке коло ситуацій. Конституція та законодавча база передбачають певну кількість ситуацій, коли може проголошуватися надзвичайний стан, – від збройного нападу, що загрожує конституційному або громадському порядку, до природного лиха, спалаху епідемії, а також національної економічної чи фінансової кризи.

Надзвичайний стан проголошують лише за виняткових обставин і відповідно до певних ключових принципів, щоб не піддавати ризику підвалини демократії (див. блок № 41). Визначення таких виняткових обставин залежить від конституційного ладу та законодавчої бази кожної країни. Конституція та законодавча база мають не дозволяти виконавчій владі оголошувати надзвичайний стан з огляду на політичні мотиви будь-якої сторони. Крім того, конституція та відповідні закони мають визначати воєнні перевороти як такі, що не мають правової основи.

### Блок № 41

#### Надзвичайний стан: цілі і принципи

“Усі законодавчі системи забезпечують особливі засоби для боротьби з надзвичайними ситуаціями. Проте будь-яке нехтування правами, необхідне для подолання кризи, може бути лише тимчасовим і мати на меті відновлення нормальної ситуації, а також збереження найбільш фундаментальних прав (...)”.

#### Міжнародні принципи

“Міжнародні принципи стосовно надзвичайних ситуацій можна схарактеризувати таким чином:

**Принцип законності**, який вимагає узгодженості між проголошенням надзвичайної ситуації та затвердженнями заходами з її подолання, з одного боку, та проголошенням надзвичайного стану та національним законодавством – з іншого. Це також необхідно для досягнення відповідності між національним та міжнародним правом.

**Принцип проголошення**, який утверджує необхідність відкритого проголошення надзвичайного стану.



**Принцип зв'язку**, який зобов'язує своєчасно інформувати інші держави, що є учасницями відповідної угоди, а також спеціального доповідача Організації Об'єднаних Націй із питань прав людини щодо ситуації під час надзвичайних ситуацій.

**Принцип тимчасовості**, який стосується винятковості проголошення надзвичайного стану й обов'язкового обмеження його у часі.

**Принцип особливої загрози**, який передбачає, що криза становить справжню небезпеку для суспільства, теперішню або майбутню.

**Принцип пропорційності**, згідно з яким серйозність кризи має відповідати заходам, які вживають для протидії їй.

**Принцип непорушності**, який означає, що особливі фундаментальні права в жодному разі не можна порушувати.

Особливо важливо, щоб парламент, який стоїть на варті прав людини, сам не став першою жертвою проголошення надзвичайного стану (йдеться про можливість безпосереднього розпуску або тимчасового припинення його повноважень, різкого обмеження законодавчих повноважень або повноважень щодо контролю виконавчої влади. Парламент також має бути в змозі відігравати свою роль як у проголошенні, так і у скасуванні надзвичайного стану (...).

### **Законодавче оформлення надзвичайного стану**

"(...) Законодавче оформлення надзвичайного стану має бути таким, щоб ті заходи, які надають йому чинності (проголошення, ратифікація тощо), а також заходи, які проводяться після того, як це зроблено (тимчасове припинення або обмеження певних прав тощо), відповідали принципам верховенства права і підлягали контролю (...).

### **Функціонування парламенту**

"Всі визнають, що принцип незалежності та збалансованості різних гілок влади в державі (...) є невід'ємною частиною верховенства права. Тому законодавство більшості країн у всьому світі забезпечує активну участь парламенту в процесі проголошення або ратифікації надзвичайного стану після його проголошення виконавчою владою. Цей принцип має на меті запобігти виникненню ситуації, коли лише законодавча влада відповідає за ухвалення такого важливого рішення (...).

### **Положення законодавства у сфері надзвичайних ситуацій**

"Досвід свідчить, що бажано, щоб положення, які визначають надзвичайні ситуації, мали статус конституційних заходів. Законодавство більшості країн повною мірою цьому відповідає, хоча іноді непрямим чином, наприклад: "...жодна урядова структура не має права перебирати на себе функції законодавчої влади у випадку виникнення надзвичайної ситуації (...).

*Джерело: Витяг із доповіді "Парламент – охоронець прав людини" Л. Деспоя, Спеціального представника ООН із питань прав людини та надзвичайних ситуацій на симпозіумі МС, Будапешт, 1993.*

## Довготривалі особливі умови

Довготривалі особливі умови, які періодично поновлюються парламентом упродовж років або навіть десятиліть, можуть призвести до порушення принципу цивільного контролю над сферою безпеки, а також до ситуації, за якої організації, що відповідають за сферу безпеки, можуть відчуті безкарність, що загрожуватиме демократії. Це ставить парламент у слабку і вразливу позицію. Певні положення у тому вигляді, в якому вони існують у деяких країнах, становлять пряму загрозу парламентському контролю над сферою безпеки, якщо їй надати надто широкі повноваження.

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Законодавство в галузі особливих умов

- ▷ Слід переконатися в тому, що різні типи особливих умов належним чином визначені конституцією або законодавством.
- ▷ Дія особливих умов має автоматично припинятися через три або шість місяців за умови, що цей термін не продовжено рішенням парламенту, ухваленим шляхом голосування.
- ▷ Належить сприяти тому, щоб міжнародні принципи законності, проголошення, тимчасовості, винятковості загрози тощо були відображені в національному законодавстві у сфері особливих вимог.
- ▷ Слід переконатися в тому, що гуманітарне право, конституційні гарантії та законодавство в галузі прав людини поважаються під час особливих умов.
- ▷ Треба також переконатися в тому, що відповідні повноваження виконавчої влади та парламенту щодо проголошення та скасування надзвичайного стану чітко та вичерпно визначено в Конституції та законодавстві.

### Парламент під час особливих умов

- ▷ Належить переконатися, що введення в дію особливих умов обмежує надмірно повноваження парламенту щодо здійснення нагляду за діями виконавчої влади у сфері безпеки та не заперечує поваги до непорушних прав людини.

## Внутрішня безпека

Внутрішня (або громадська) безпека та громадський порядок є ключовими складовими громадського добробуту. Ці складові стосуються всього широкого загалу, включно з емігрантами та іноземцями, які перебувають на території країни, і не допускають будь-якої форми дискримінації. Ці принципи не повинні використовуватися політичним лідером чи політичними силами заради власних цілей або в інтересах сектора безпеки як такого, чие задання полягає в тому, щоб захищати суспільство.

### Загальне обґрунтування і риси законодавства в зазначеній сфері

Усі правові системи передбачають у своєму законодавстві положення, які стосуються ситуацій, що не потребують проголошення надзвичайного стану, проте фактично можуть загрожувати національній безпеці та громадському порядку.

Законодавство в зазначеній сфері надає особливі повноваження виконавчій владі і певною мірою може обмежувати деякі права, а іноді й припиняти їх дію з метою захисту інших, більш фундаментальних прав, яким може загрожувати небезпека за певних обставин і які, своєю чергою, також вимагають чіткого визначення.

До прав, які найчастіше зазнають обмежень, належать свобода інформації, право громадського волевиявлення, право на волю та отримання притулку; міжнародне законодавство чітко забороняє припинення дії таких фундаментальних прав, як право на життя та право не підлягати тортурам або іншим формам тілесних покарань, а також нелюдському поводженню. До тих, хто найчастіше потрапляють під особливий нагляд, належать емігранти, журналісти, політичні активісти, захисники прав людини, шукачі політичного притулку, а також релігійні та етнічні меншини.

### Ризики

Ризики, пов'язані із законодавством у сфері внутрішньої безпеки та громадського порядку, включають:

- ✓ доволі непевне визначення природи загроз, яке дозволяє виконавчій владі інтерпретувати їх у власних інтересах;
- ✓ надання виконавчій владі – та через неї низці силових структур – надзвичайних та постійних повноважень без належних стримувальних та

узгоджувальних засобів, а також без належних адміністративних та судових санкцій;

- ✓ зведення підтримання внутрішньої безпеки та громадського порядку до захисту інтересів однієї або декількох структур суспільства, політичного керівництва або самих силових структур та застосування її як комплексу засобів обмеження прав і здійснення контролю за діями громадськості;
- ✓ мілітаризація поліції як захисника внутрішнього порядку та національного законодавства, що розмиває розбіжності між нею та військами як захисниками зовнішньої безпеки (цей процес стає надзвичайно небезпечним, коли такі силові структури недостатньо фінансуються, що призводить до зловживання повноваженнями, зокрема до корупції та інших порушень; іншим негативним аспектом мілітаризації поліції є те, що деякі уповноважені особи можуть застосовувати її (а іноді й розвідувальні служби та воєнізовані формування) не для підтримання внутрішньої безпеки та громадського порядку, а для здійснення контролю та придушення опозиції. Крім того, часте застосування військ може призвести до політизації військової сфери);
- ✓ стримування заходів парламенту та судової влади, особливо у тих сферах, де вони не мають виконавчих повноважень.

У зазначених випадках заходи, спрямовані на потреби безпеки та підтримання громадського порядку, можуть призвести до порушень прав людини органами силових структур, а за деяких умов дають змогу користуватися безкарністю таких дій. Права, які найчастіше порушуються за вищезгаданих умов: право на життя; право не піддаватися тортурам або іншим формам тілесних покарань, а також нелюдському поводженню; право не піддаватися безпідставному арешту; право на справедливий суд, що здійснюється незалежною судовою комісією, скликаною згідно з чинним законодавством; свобода думки, волевиявлення та громадських зборів.

#### Блок № 42

### Підтримання безпеки і демократії

Упродовж багатьох років, та й сьогодні, в багатьох країнах, що розвиваються, авторитарні уряди вистояли або запобігли руху до демократії з огляду на те, що демократія, на їхню думку, не сумісна з громадським порядком та особистою безпекою громадян. Але статистика засвідчує протилежне: демократичне цивільне управління національними силовими структурами, які мають виконувати завдання з підтримання особистої безпеки громадян, є одним із національних інтересів держави. Без цього контролю діяльність гарантів особистої безпеки може перетворитися на найбільшу національну загрозу.

*Джерело: Витяг із доповіді ООН про розвиток суспільства, 2002, с. 87.*

У деяких країнах було затверджено спеціальне законодавство щодо захисту демократичних принципів. Наприклад, в Аргентині Закон № 23.077 від 1984 року “Про захист демократичних принципів” вніс зміни до кримінального

кодексу та визначив спеціальні кримінальні правопорушення, скоєні проти демократичної системи, наприклад, незаконне переслідування союзів/спілок, що створює загрозу демократичним принципам або чинному законодавству.

## Затримання осіб на підставі загрози внутрішній безпеці та громадському порядку

Усі законодавчі акти у сфері забезпечення внутрішньої безпеки та громадського порядку визначають, що особи, підозрювані в тому, що становлять загрозу цій сфері, мають бути затримані. В цьому плані існує принаймні два типи законодавства:

- ✓ яке передбачає затримання будь-кого, хто фактично загрожує національній безпеці: наказ на проведення таких затримань зазвичай дають установи судової влади, хоча в особливих випадках може давати лише виконавча влада;
- ✓ яке передбачає затримання того, кого виконавча влада вважає небезпечним для національної безпеки; тобто таке законодавство визначає особливі повноваження виконавчої влади щодо контролю та запобігання ситуаціям, які, на її думку, загрожують національній безпеці.

Більшість країн, які входять до Британської співдружності, мають законодавство, що належить до другої категорії. В межах такого законодавства виконавчій владі зазвичай дозволено використання надзвичайних повноважень, які призупиняють дію певних конституційних гарантій, що не передбачає попередньої згоди або втручання законодавчої чи судової влади. Одним із ключових є питання щодо повноважень органів виконавчої влади, яка має видавати ордер (на адміністративному або міністерському рівні) на затримання осіб, які можуть загрозувати національній безпеці. Осіб затримують на терміни, тривалість яких визначається органами виконавчої влади. Законодавства деяких країн передбачають наявність контрольного органу, який має консультативні повноваження або повноваження віддавати накази органам виконавчої влади щодо звільнення затриманих з-під варти. Ця структура може певним чином стосуватися і виконавчої влади.

У багатьох країнах такий тип законодавства, переважно успадкованого від колоніальних часів, тепер підлягає інтенсивним обговоренням. Порушується навіть питання про доцільність його перегляду, з огляду на надзвичайні повноваження, якими законодавство наділяє виконавчу владу та силові структури, особливо поліцію, що часто негативно впливає на дотримання громадянських та політичних прав.



**Блок № 43**

## **Неправильне тлумачення законодавства, яке призводить до серйозних наслідків**

Якщо уряди надмірно покладаються на політичні важелі, силові структури часто перетворюються на основний чинник небезпеки для громадян та сусідніх країн. (...) Загроза зусиллям, спрямованим на поліпшення демократичного цивільного контролю, виникає у разі, коли внутрішні війська, воснізовані формування та розвідувальні служби залучаються до розв'язання внутрішніх політичних суперечок.

*Джерело: Витяг із доповіді ООН про розвиток суспільства, 2002, с. 87, 92.*

## **Що можете зробити Ви як парламентар**

### **Законодавство в галузі підтримання внутрішньої безпеки та громадського порядку**

- ▷ Переконатися в тому, що внутрішня безпека та громадський порядок підтримуються на користь народу і не передбачається їх використання як аргументів та інструментів пригнічення людей або переслідування їх із політичних мотивів;
- ▷ переконатися у відсутності репресивного використання та надмірної мілітаризації правоохоронних органів;
- ▷ забезпечити підзвітність виконавчих органів парламенту та чітко визначити обмеження їхніх повноважень згідно із законодавством;
- ▷ забезпечити застосування до силових структур адміністративних та правових санкцій у будь-яких випадках зловживання повноваженнями або силою; проаналізувати прийнятність закону про захист демократичних принципів.

### **Парламентський контроль**

- ▷ Переконатися, що парламент постійно розглядає питання щодо внутрішньої безпеки та громадського порядку та відстежує відповідність засадовим принципам чинного законодавства із цих питань;
- ▷ переконатися, що компетентний парламентський комітет вживає всіх належних заходів для отримання відповідної інформації та здійснює ефективний контроль з урахуванням аспектів внутрішньої безпеки та громадського порядку. За необхідності вживати заходів для збільшення сил та засобів (зокрема експертизи), доступних згаданим комітетам;



- ▷ мірою можливості та необхідності проводити публічні слухання з даних питань;
- ▷ установити діалог – інституційний та незалежний – із неурядовими організаціями, пов'язаними з внутрішньою безпекою та громадським порядком, та визначити вплив ужитих заходів на дотримання конституційних прав та свобод людини.

## Тероризм

*«Тероризм є однією з загроз, від яких держави мають захищати своїх громадян. Це не лише їхнє право, а й обов'язок. Проте держави мають також піклуватися про те, щоб заходи, спрямовані проти тероризму, не перетворилися на засоби приховування або виправдовування порушень прав людини».*

*«У внутрішніх відносинах небезпека полягає в тому, що, прагнучи зміцнити безпеку, ми, зрештою, жертвуємо основними свободами, таким чином послаблюючи, а не зміцнюючи нашу загальну безпеку, що призводить до іржавіння зсередини судна демократичного уряду».*

Кофі Анан, Генеральний секретар ООН, 21 листопада 2001 року

Тероризм є однією з найбільших загроз як внутрішній, так і регіональній і міжнародній безпеці. Заходи протидії тероризму мають комплексний характер, особливо з огляду на те, що тероризм часто пов'язаний з організованою злочинністю: від заходів, які проводяться поліцією, до діяльності розвідувальних служб, від заходів у сфері фінансів до заходів у сфері кримінального права та інформаційних технологій.

Після подій 11 вересня 2001 року багато держав стали приділяти увагу посиленню свого законодавства щодо зазначених сфер. Крім того, було посилено міжвідомчу співпрацю на рівні держави, особливо стосовно розвідувальних даних та інформаційних технологій. Звичайно, тут існує ризик негативного впливу на дотримання прав людини та громадських свобод.

У резолюції Ради Безпеки ООН 1373 (затвердженій 28 вересня 2001 року; див. блок № 44) особливу увагу приділено питанням фінансової сфери з метою посилення міжнародного співробітництва в галузі контролю тероризму. Зазначена резолюція також наголошує важливість контролю прикордонних районів та перевірки документів, які засвідчують особу, та документів на пересування, маючи на увазі запобігання внутрішнього пересування та перетину кордону терористами та терористичними групами. Резолюція також дає низку рекомендацій щодо запобігання вербуванню до терористичних груп, постачання зброї терористам та необхідних їм речовин, а також щодо шляхів посилення превентивних заходів, включно з міжвідомчою співпрацею на рівні держави. В резолюції міститься попередження, що ті, хто бере участь у фінансуванні, плануванні, підготовці та скоєнні терористичних актів або їх забезпеченні, будуть притягатися до відповідальності, а також що, поряд з іншими заходами, такі терористичні акти розглядатимуться національним законодавством як серйозні кримінальні порушення і каратимуться відповідним чином. Резолюція також закликає до обміну інформа-

цією згідно з національним і міжнародним законодавством, а також до співробітництва в адміністративній та судовій сферах із метою запобігання скоєнню терористичних актів. Згідно з резолюцією, створено Комітет Ради Безпеки, до складу якого входять усі члени Ради і завданням яких є нагляд за виконанням положень Резолюції.

#### Блок № 44

### Відповідь Ради Безпеки ООН на події 11 вересня 2001 року

Рада Безпеки (...)

3. Закликає всі держави до:

(а) пошуку шляхів прискорення та інтенсифікації обміну оперативними даними, особливо щодо: дій та пересувань окремих терористів та терористичних груп; підроблених або фальсифікованих документів; обігу зброї та вибухових речовин; використання комунікаційних технологій терористичними угрупованнями; загрози отримання терористичними групами зброї масового ураження;

(б) обміну інформацією відповідно до міжнародного та внутрішнього законодавства, а також співпраці з адміністративних та юридичних питань із метою запобігання скоєнню терористичних актів;

(в) співробітництва, особливо через двосторонні та багатосторонні механізми, з метою запобігання та придушення терористичних нападів та вживання заходів проти скоєння таких актів;

(г) якомога скоршого приєднання до відповідних міжнародних конвенцій та протоколів із боротьби з тероризмом, зокрема до Конвенції з боротьби з фінансуванням тероризму від 9 грудня 1999 року;

(д) посилення співпраці в цій галузі та впровадження відповідних міжнародних конвенцій та протоколів, що стосуються тероризму, а також резолюцій 1269 (1999) та 1368 (2001) Ради Безпеки ООН;

(е) вживання, перш ніж надати статус біженця, відповідних заходів згідно з положеннями внутрішнього законодавства та міжнародного права, зокрема міжнародних стандартів у галузі прав людини, з метою переконатися, що особи, які шукають притулок, не планували терористичних актів, не сприяли їм та не брали участі у їх скоєнні;

(є) забезпечення, відповідно до міжнародного права, недопущення зловживання з боку виконавців та організаторів терористичних актів або їхніх помічників статусом біженця, а також посилання на політичні мотиви як підставу для відмови у видачі підозрюваних у причетності до тероризму осіб (...).

Джерело: Резолюція Ради Безпеки ООН 1373

від 28 вересня 2001 року – <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

*Міжнародна Конвенція з протидії фінансуванню тероризму, затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 9 грудня 1999 року, вимагає від усіх країн, які її підписали, видавати осіб, що підозрюються у фінансуванні терористичної діяльності, та вживати заходів з перевірки підозрілих фінансових угод. На 2 квітня 2002 року конвенцію підписали 132 країни, а у 26 країнах завершився процес ратифікації, й вони стали її учасницями. Конвенція набула чинності 2002 року.*

## Вплив подій 11 вересня 2001 року

Для парламентаріїв дуже важливо здійснювати нагляд за процесом прийняття урядом збалансованого підходу до протидії терористичним нападам, підходу, який захищає як безпеку, так і права людини. З точки зору парламентаріїв, у галузі боротьби з тероризмом мають розв'язуватися такі питання: формування законодавчої бази, пошук нових підходів до розроблення заходів із захисту безпеки та протидії тероризму, а також пошук балансу між безпекою та свободами, що забезпечить дотримання положень міжнародного гуманітарного права та законодавства в галузі прав людини.

### Юридичне визначення тероризму

Досі не узгоджено визначення тероризму. Поки міжнародна спільнота не досягне згоди щодо цього визначення, тероризмом називатимуть те, що ним не є. Відповідно до засад міжнародного права боротьба за національне визволення та проти іноземної окупації – це законне право, й така діяльність не належить до терористичних актів. Більше того, міжнародна спільнота, включно з МС, постійно наголошує, що тероризм не може асоціюватися з будь-якою релігією, національністю та формою державного устрою або виправдовуватися цими факторами. Інший шлях визначення тероризму – це опис типових форм нападу, які притаманні терористичним актам і постійно засуджуються міжнародною спільнотою: жорстокі напади у будь-якому вигляді, особливо, коли страждають невинні цивільні громадяни, а також інші форми насильства за участю субнаціональних груп або нелегальних агентів.

Терористичні атаки характеризуються безпідставним насильством проти цивільного населення, нехтуванням гуманітарними цінностями та прагненням “популярності”. Зазвичай використовуються такі методи: захоплення цивільних літаків, вибухи машин, самогубство через вибух та масові вбивства. Терористична кампанія потребує тривалого постачання зброї, боєприпасів і нерідко вимагає резервної терористичної мережі. Дуже часто допомогу та притулок терористам надає третя держава. У блоці № 45 наводяться основні фактори збалансованого підходу до боротьби проти тероризму. У пункті 37 ідеться про необхідність спрямування антитерористичних заходів не лише на боротьбу з тероризмом, а й на соціальний, політичний та економічний розвиток тих країн, які без цього і далі виховуватимуть нові покоління терористів.

#### Блок № 45

### Боротьба з тероризмом

34. (...) Учасники конференції зауважують, що боротьба за національне визволення та проти іноземної окупації є законним правом, визначеним у міжнародних резолюціях, і що ця діяльність не є терористичним актом. Учасники конференції наголошують, проте, що будь-яка боротьба не може виправдовувати brutальні напади, особливо, якщо вони тягнуть за со-



бою жертви серед мирного населення або будь-яку форму організованого державного тероризму.

37. Учасники конференції хочуть наголосити нагальну потребу в підсиленні антитерористичних заходів заходами, спрямованими на подальший економічний та соціальний розвиток, а також посилення представницької демократії.

*Джерело: Підсумковий документ третьої конференції МС із питань безпеки та співробітництва в Середземноморському регіоні. Валлетта, Мальта, листопад 1995 року.*

Різноманітні антитерористичні закони, зокрема ухвалені в Австрії (проект пункту 278б КК), Німеччині (пункт 129а КК) та Канаді (стаття С-36 КК), включають такі аспекти:

- наведено обмежений список порушень, що класифікуються як терористичні акти, тобто бездіяльність або загроза, яка призвела до такого порушення, як убивство, захоплення заручників, незаконне проникнення в літак із метою його захоплення, влаштування терористичних вибухів або фінансування терористичної діяльності; список порушень містить посилання на діяльність, яка вже вважається незаконною відповідно до чинних законів (антитерористичні закони Німеччини, Австрії та Канади);
- очолювання або підтримка (фінансова чи інша) терористичного угруповання також визнаються незаконним видом діяльності (Німеччина, Канада та Австрія);
- визначається причина терористичної діяльності – політична, ідеологічна або релігійна (Канада);
- виявляється намір, пов'язаний з терористичною діяльністю, наприклад, залякування або погрожування громадськості, а також спроба змусити громадськість чи уряд діяти певним чином або утримуватися від виконання певних обов'язків (Канада);
- визначається пряма мета терористичної діяльності: викликати смерть чи пошкодження людей за допомогою насильства, поставити під загрозу чиєсь життя, викликати пошкодження або порушення роботи необхідних приватних чи громадських служб чи систем (Канада).

Беручи до уваги всі аспекти антитерористичної діяльності, можна зробити висновок, що тероризм пов'язаний з насильством, а також нанесенням шкоди окремим особам та закладам. Крім того, до законів включено обмежений список тих дій, які становлять терористичний акт. Незаконним вважається не лише скоєння терористичних актів; належність до терористичної групи (як члена, лідера тощо) також визначають як участь в акті тероризму.

З огляду на завдання парламентського контролю дуже важливо забезпечити використання належного визначення тероризму в антитерористичному законодавстві. Проте підхід не має бути надто вузьким, оскільки це може виключити зі списку можливі терористичні дії з боку терористичних угруповань. Хоча, з іншого боку, він не має бути й надто широким, оскільки це загрожує віднесенням до списку терористичних актів законних та легітим-

них демократичних протестів. Тут і постає перше питання: якою мірою може бути виправданим насильство в демократичному суспільстві? Законотворці різних країн відповідають на це питання по-різному, оскільки кожне суспільство впродовж тривалого часу формувало власне поняття щодо законності насильства. Обмірковуючи це питання, кожен має брати до уваги законність цілей насильства. Якщо ми виправдовуємо насильство, воно має відповідати серйозності загрози, проти якої воно спрямоване.

Друге питання таке: чи має антитерористичний захід відповідати терористичній загрозі як такий? Потрібно мати на увазі, що мета антитерористичних законів – це допомога поліції та іншим силовим відомствам ефективно протистояти тим, хто займається терористичною діяльністю. Вони не мають застосовуватися для обмеження свободи слова та вступу до різноманітних асоціацій; також ці закони не мають використовуватися для придушення або звинувачення законної політичної опозиції.

## Три підходи до боротьби проти тероризму

Силкові структури можуть реагувати відповідно до трьох типів дій для захисту суспільства проти терористичних атак:

- ✓ **Антитерористичні заходи:** проведення заходів, спрямованих на те, щоб зробити людей, громадське життя, будинки та інфраструктуру менш уразливими.
- ✓ **Протитерористичні заходи:** запобігання терористичним нападам за допомогою виявлення терористів та зупинення їх.
- ✓ **Менеджмент кризових ситуацій:** стабілізація ситуації (катастрофа, надзвичайна ситуація) після терористичної атаки.

Аналіз свідчить, що боротьба проти тероризму головним чином стосується: (1) національного законодавства, координації та виділення фондів, (2) внутрішньої безпеки, (3) чужинців, (4) пересування та прикордонного контролю, (5) фінансів, (6) міжнародного співробітництва та (7) ядерних, біологічних та хімічних загроз. Цей невичерпний список відповідає списку можливих антитерористичних заходів.

Національне законодавство, координація та бюджет:

- затвердження нових антитерористичних законів або адаптація чинного законодавства;
- виділення додаткових коштів на проведення різноманітних заходів та для певних структур (поліції, прикордонників, національних авіаліній, структур, які відповідають за охорону здоров'я, військових);
- поліпшення обміну інформацією між внутрішніми силовими структурами;
- створення центрів, відповідальних за гармонізацію та координацію різноманітних напрямів політики силових структур (поліції, військо-

вих, розвідувальних служб, прикордонників) на місцевому та федеральному/національному рівнях;

- надання доступу посадовим особам із розвідувальних служб та правоохоронних органів до інформації про певних осіб на митниці та в податкових структурах.

Внутрішня безпека:

- контроль Інтернету, прослуховування телефонів та контроль факсимального зв'язку (без повідомлення про це відповідної контрольною установи, наприклад, суду);
- вимоги на адресу телекомунікаційних компаній, які мають зберігати дані переговорів своїх клієнтів (наприклад, терміном до одного року) та надавати доступ правоохоронним органам до телекомунікаційних даних;
- отримання від банків, провайдерів Інтернету та кредитних бюро електронних баз даних на своїх клієнтів без інформування підозрюваних;
- упровадження ефективніших комп'ютеризованих пошукових систем за допомогою поєднання декількох баз даних та громадської інформації;
- надання дозволу на використання баз даних поліції посадовими особами, які не входять до складу цієї структури;
- затримання осіб на триваліший час із метою отримання більшої кількості інформації;
- створення національної системи відстеження, наприклад, уведення ідентифікаційних карток.

Чужинці (емігранти, пошукачі притулку та іноземці):

- надання силовим структурам доступу до баз даних на іноземців/чужинців;
- спрямування на спостереження за особами, які належать до певної етнічної групи (расова належність);
- припинення перегляду судової справи, якщо пошукач притулку підозрюється в участі у терористичній діяльності;
- відмова у наданні політичного притулку, якщо представник відповідної владної структури (міністр) свідчить про те, що особа загрожує національній безпеці;
- збереження (терміном до 10 років) відбитків пальців, узятих у емігрантів та пошукачів притулку;
- затримання тих, хто становить небезпеку, але не може бути депортований з країни;
- поліпшення процедур перевірки під час видання віз; поглиблення перевірки політичного оточення осіб, що прагнуть отримати візи та політичний притулок.

Контроль пересування та кордону:

- посилення контролю за прикордонними ділянками;



- озброєння екіпажів цивільних літаків;
- установлення куленепробивних дверей на відсік екіпажу;
- упровадження 100-відсоткового сканування багажу в усіх аеропортах;
- додавання біометричних характеристик до посвідчень особи/паспортів;
- частіше та уважніше проведення інспекцій на вразливих ділянках (гавані, тунелі та аеропорти);
- фотографування на пропускних пунктах.

#### Фінанси:

- перевірка фінансових угод;
- посилення нагляду за банками та кредитними установами з метою запобігання відмиванню грошей та шахрайству; заморожування банківських рахунків, які, можливо, пов'язані з терористичною діяльністю;
- вимагання від банків інформації про всі рахунки та доступу до центральних банків даних (обмін інформацією про банківські рахунки), включно з поясненням відмови банку доповідати про фінансову операцію, якщо він знає чи підозрює, що вона пов'язана з терористичною діяльністю;
- створення та сприяння більшій ефективності підрозділів і структур фінансової розвідки (у міністерстві фінансів).

#### Міжнародне співробітництво:

- посилення міжнародного співробітництва, наприклад, у межах програм із надання всеєвропейського ордеру на арешт чи швидкої екстрадиції;
- упровадження положень міжнародних угод у галузі боротьби з тероризмом у національне законодавство;
- розгортання військ у рамках Міжнародної коаліції в Афганістані;
- підписання та ратифікація конвенцій ООН у галузі боротьби з тероризмом;
- обмін інформацією між силовими структурами на міжнародному рівні;
- викорінення внутрішніх причин тероризму, тобто сприяння розвитку країн, які традиційно "виховують" терористів.

#### Загрози використання ядерної, біологічної та хімічної зброї:

- створення або підвищення ефективності центрів боротьби проти ЗМУ; координація зусиль у цій галузі, вироблення та накопичення відповідних вакцин (наприклад, вакцин проти віспи);
- підвищення готовності закладів охорони здоров'я, забезпечення постачання ліків;
- покращення захисту ядерних об'єктів (наприклад, установлення РЛС для виявлення малих літаків, що летять на низькій висоті).

## **Належний баланс між правами людини та безпекою**

По-перше, засоби, застосовувані різними країнами, розраховані радше на тривале, а не на тимчасове використання. Таким чином, антитерористичні заходи не становлять винятку – вони є нормальним елементом життя суспільства. Це особливо важливо у випадку, коли ці заходи впливають на такі громадянські права, як свобода слова, вступу до асоціацій та права особистості. Ті заходи, які використовуються під час надзвичайних ситуацій чи в разі особливих обставин, не мають використовуватися у нормальному житті.

По-друге, антитерористичні заходи розмивають традиційне розмежування повноважень між правоохоронними органами та розвідувальними службами. Правоохоронні органи, такі як поліція, та розвідувальні служби мають різні цілі. Розвідувальні служби збирають відповідну інформацію щодо потенційних загроз, тоді як роль поліції – це підтримання законності та порядку. Зазвичай розвідувальні служби не затримують і не заарештовують підозрюваних, а поліція не займається “превентивною розвідувальною роботою”, якщо не отримають переконливих доказів скоєння злочину. З огляду на вимоги демократичного керування розвідувальні служби не мають залучатися до “шпіонажу” проти власних громадян. Такий розподіл повноважень стає дедалі складнішим, оскільки обов’язковість боротьби з тероризмом у різних країнах викликає послаблення обмежень на використання методів розвідки для сприяння розгляду внутрішніх кримінальних справ.

По-третє, проблема полягає в тому, що розвідувальні служби дедалі частіше отримують дозвіл на спостереження за громадянами власної країни без попереднього повідомлення таких контрольних органів, як суд. Це може призвести до серйозного порушення громадянських прав. Громадянам, об’єктам догляду та неурядовим організаціям стає дедалі важче контролювати уряд та його структури, оскільки їх не обов’язково інформують про спостережувальну діяльність.

По-четверте, емігранти, ті, хто шукає притулку, та іноземці зазвичай можуть стати об’єктом заходів із боротьби з тероризмом. Існує й небезпека, що ці заходи здатні призвести до колізій між різними етнічними групами та громадами, а також порушити правову норму, яка передбачає рівноправність усіх перед законом.

Хоча може виникнути необхідність використання всіх засобів для забезпечення ефективної боротьби проти тероризму, парламент повинен забезпечити відповідність їх нормам міжнародного гуманітарного права та принципам прав людини. Інакше кажучи, прагнення абсолютної безпеки — не лише нереалістична мета, а й загроза недотримання міжнародних та внутрішніх зобов’язань на рівні держави. Крім того, це часто призводить до абсолютизації влади, що суперечить концепції демократії. Тому всі законодавчі системи обмежують спеціальні повноваження виконавчої влади. З огляду на сучасний стан боротьби з тероризмом дисбаланс між свободою та безпекою може стати досить серйозним викликом для парламенту. Таким чином, дуже важливо, щоб питання балансу між свободою і безпекою не належали до сфери відповідальності лише виконавчої влади та щоб парламент як га-

рант забезпечення прав людини брав безпосередню участь у контролі за цією цариною.

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Боротьба з тероризмом

- ▷ У боротьбі з тероризмом слід не лише використовувати підхід, спрямований на гарантування захисту та безпеки, а й виявляти його (тероризму) корінні причини, такі як внутрішні конфлікти тощо. Пам'ятайте, що розв'язання регіональних конфліктів мирними засобами і сприяння міжкультурному діалогу та порозумінню є ключовими факторами запобігання тероризму.
- ▷ Основна причина регіональних конфліктів полягає у численних суперечках між етнічними або релігійними більшостями та меншинами. В таких суперечках можуть використовуватися збройні підрозділи. Парламентарії з числа меншин мають входити до складу комітетів із питань оборони, розвідки та судових справ. Парламенти повинні створювати спеціальні комісії та трибунали для захисту меншин.
- ▷ Треба переконатися в тому, що ваша країна входить до числа учасників відповідних міжнародних конвенцій та протоколів у сфері боротьби з тероризмом, включно з *Міжнародною конвенцією з боротьби з фінансуванням тероризму* від 9 грудня 1999 року. В разі необхідності належить вжити заходів для забезпечення ратифікації або приєднання до цих механізмів, а також для ухвалення відповідного законодавства.
- ▷ Слід спостерігати за діяльністю, спрямованою на ухвалення Генеральною Асамблеєю ООН Конвенції з боротьби з тероризмом із використанням ядерної зброї, а також конвенції щодо викоринення тероризму.
- ▷ Належить працювати у напрямі ухвалення законодавства, що передбачає – як вияв національної солідарності – компенсації жертвам терористичних актів.
- ▷ Необхідно переконатися в тому, що антитерористичне законодавство зберігає необхідний баланс між вимогами безпеки та дотриманням громадянських і політичних прав; виявити потенційний вплив зазначеного законодавства на відповідні сфери; визначити приблизні ціни на імплементацію.

Див. також рекомендації у відповідних блоках підрозділу 19 щодо захисту внутрішньої безпеки та громадського порядку.

# Безпека та інформаційні технології: нові виклики та інструменти

Упровадження низки нових інформаційних технологій допомагає гарантувати безпеку, проте водночас висуває нові серйозні загрози. Резолюція 1373 Ради Безпеки ООН (2001) (див. блок № 44), на яку вже було посилання у попередньому підрозділі, дає чітке уявлення щодо розуміння міжнародною спільнотою можливості подвійного використання інформаційних технологій у зв'язку з міжнародним тероризмом та ризиками для миру на планеті.

Упродовж двох останніх десятиріч різноманітні міжнародні організації займалися розробленням засобів запобігання використанню інформаційних технологій на підтримку злочинів та дій, які погрожують міжнародній безпеці, та разом із тим розробляли інструкції щодо невикористання державами цих технологій у спосіб, який може загрожувати правам та свободам людини.

Подальша інформація може викликати зацікавленість парламентарів у розробленні законодавства у сфері боротьби із зазначеними загрозами.

## Кіберзлочин

Визначення дій, що становлять злочин із використанням Інтернету, все ще триває, проте цей термін зазвичай вживають стосовно злочинів та зловживань у сфері інформаційних технологій, найтипівшими з яких є проникнення до мереж та розроблення вірусних програм. Хоча лише останніми роками поширився інтерес до згаданої сфери, проблема комп'ютерної злочинності не є новою. Із самого початку існування комп'ютерів траплялися випадки, щодо яких можна вжити зазначений термін. Нове полягає лише у масштабах цієї проблеми, оскільки популярність Інтернету значно зросла. Численні переваги, які пропонуються Інтернетом, дедалі частіше використовуються громадськістю. Водночас ширше використання стало поштовхом для накопичення супутніх проблем, і здається, що майже кожного дня надходять повідомлення про скоєння кіберзлочину чи близького за походженням.

23 листопада 2001 року Радою Європи було затверджено *Конвенцію з боротьби з кіберзлочинами*. Зараз вона відкрита для ратифікації й набуде чинності, коли буде ратифікована принаймні п'ятьма державами, три з яких входять до складу Ради Європи (за станом на травень 2002 року, конвенція була підписана 29 країнами, що входять до складу Ради Європи, та чотирма державами, які не входять до складу ЄС). Конвенція ґрунтується на визнанні необхідності

затвердження спільної політики з боротьби із злочинами, спрямованої на захист суспільства на підставі ухвалення відповідного законодавства та сприяння міжнародному співробітництву.

## Безпека інформаційних систем

Різке зростання використання інформаційних систем у різних сферах для досягнення різноманітних цілей також викликало занепокоєння міжнародних організацій із приводу можливих ризиків. Це, своєю чергою, призвело до того, що Організація з питань економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) видала у листопаді 1992 року детальні інструкції з питань безпеки інформаційних систем, які мають на меті:

- ✓ розвивати розуміння ризиків, що загрожують інформаційним системам, та розроблення засобів для боротьби з цими ризиками;
- ✓ створити загальну систему з метою надання допомоги відповідальним у громадському та приватному секторах за розроблення та впровадження узгоджених заходів і механізмів безпеки інформаційних систем;
- ✓ сприяти співробітництву між громадським та приватним сектором у розвитку та впровадженні таких заходів та механізмів;
- ✓ посилити довіру до інформаційних систем і способів їх забезпечення та використання (...);
- ✓ сприяти міжнародному співробітництву у досягненні безпеки інформаційних систем.

Під час затвердження цих інструкцій Рада Організації з питань економічного співробітництва та розвитку зазначила, що інструкції не впливають на суверенні права урядів у сфері національної безпеки та громадського порядку, які завжди підлягають визначенню у національному законодавстві.

## Комп'ютеризовані особові справи

У грудні 1990 року Генеральна Асамблея ООН затвердила *Інструкції щодо використання комп'ютеризованих особових справ*. Перед тим, 1980 року, ОЕСР затвердила інструкції у сфері захисту приватного характеру особистих даних та міжнародних відносин у цій царині. 1981 року Рада Європи затвердила *Конвенцію з питань захисту громадян у сфері автоматичних систем обробки особистих даних* (див. блок № 46).

### Блок № 46

#### Конвенція з питань захисту громадян у сфері автоматичних систем обробки особистих даних

“Ця конвенція – перший міжнародний документ, який захищає громадян від зловживань, що можуть супроводжувати збирання та оброблення осо-



бистих даних, і спрямована на врегулювання міжнародних відносин у цій царині. Крім надання гарантій щодо збирання та оброблення особистих даних, вона забороняє оброблення “делікатних” даних щодо раси, політичних уподобань, здоров’я, сексуального життя, кримінальних справ тощо за відсутності відповідних законних гарантій. Конвенція також передбачає право людини знати, що на неї заведено базу даних, а також можливість коригування цієї інформації у разі необхідності. Обмеження прав, яке передбачає конвенція, можливе лише у випадку виникнення пріоритетних інтересів (наприклад, держави, безпеки, оборони тощо). Конвенція також накладає деякі обмеження на передання особистих даних у ті країни, де законодавство не забезпечує належного захисту”.

*Джерело: веб-сторінка Ради Європи – <http://conventions.coe.int>*

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Законодавство та інформаційні технології

- ▷ Переконайтеся в наявності відповідного законодавства щодо сфери інформаційних технологій, кіберзлочинів і, оскільки ці технології дуже швидко розвиваються, у забезпеченні постійного перегляду та поновлення цього законодавства.
- ▷ Переконайтеся в тому, що ваша держава залучена до відповідних міжнародних та регіональних конвенцій, а національне законодавство та напрями політики адаптовані до міжнародних документів.
- ▷ Бути уважним стосовно того, що внутрішнє законодавство та політика в галузі використання інформаційних технологій були розроблені та застосовувалися з огляду на важливість дотримання прав людини та фундаментальних свобод.
- ▷ У разі необхідності звернутися з парламентським запитом до уряду щодо обговорення проблемних питань та вживання заходів для нормалізації ситуації.

### Парламентські засоби та ресурси

- ▷ Переконайтеся, що парламентському комітету або підкомітету поставлене завдання постійно займатися питаннями інформаційних технологій та застосування їх.
- ▷ У разі необхідності вжити заходів щодо створення такого комітету або підкомітету чи включення цього питання до завдань одного з наявних комітетів



- ▷ Переконалися в тому, що зацікавлена парламентська структура забезпечена ресурсами на якомога кращому рівні та має фахівців для виконання поставлених завдань.
- ▷ Передбачити, якщо доцільно, неформальні парламентські дебати з метою започаткування дебатів на формальному рівні в цій галузі. До неформальних дебатів там, де це можливо, слід залучати представників двох палат парламенту.

## Міжнародні миротворчі місії

У теперішньому міжнародному середовищі дедалі більше зусиль спрямовується на розв'язання конфліктів за допомогою засобів, визначених Хартією ООН, частиною VI (Мирне розв'язання суперечок) або частиною VII (Реагування на загрози миру та акти агресії). Використовуючи ці положення, ООН розробила декілька концепцій та настанов (за визначенням звертатися до блоку № 47), а також процедури для організації та виконання таких місій (див. блок № 48 щодо миротворчих операцій ООН та блок № 50 щодо підготовки миротворців ООН). Залежно від розвитку ситуації у сфері міжнародної безпеки країни можуть закликатися до участі у таких місіях.

### Участь у міжнародних миротворчих операціях

Миротворчі операції, операції з підтримання та встановлення миру залежать від участі країн-членів ООН та мандата Ради Безпеки. Дедалі частіше держави надсилають свої війська для виконання завдань за кордоном із метою відновлення миру та стабільності в нестабільних регіонах. Важливо зазначити, що розгортання військ має проводитися відповідно до міжнародних правил та принципів. Найважливіші з них визначені у підрозділі 5, який присвячений питанням національної безпеки та міжнародним угодам.

Для того, щоб збалансувати відносини між парламентом та урядом, доцільно залучати парламент до участі у процесі ухвалення рішень щодо відрядження підрозділів збройних сил за кордон.

#### Блок № 47

### Миротворчі операції, операції з підтримання та відновлення миру: деякі необхідні визначення ООН

#### Миротворчість

Миротворчість стосується використання дипломатичних засобів для переконання сторін конфлікту припинити бойові дії та розпочати переговори щодо мирного врегулювання конфлікту. ООН може розгорнути таку операцію як превентивний захід лише за умови згоди сторін, що конфліктують. Миротворчість, таким чином, виключає можливість використання певних акцій проти сторін із метою припинення бойових дій.

#### Підтримання миру

З 1948 року ООН провела 54 операції з підтримання миру. Сорок одна із цих операцій була започаткована Радою Безпеки ООН упродовж остан-





ніх 12 років. Зараз у світі проводиться 15 операцій з підтримання миру (ОПМ).

Спочатку ОПМ розроблялися як засіб урегулювання збройних конфліктів між державами та передбачали розгортання військових підрозділів із певної кількості країн під командуванням ООН. Зараз ОПМ дедалі частіше використовуються в межах міждержавних конфліктів та громадянських воєн. Завдання миротворців ООН – військового персоналу, цивільної поліції та інших цивільних – можуть полягати у виконанні низки функцій: від утримання сторін, що ворогують, подалі одна від одної до надання їм допомоги у проведенні мирних переговорів.

Це передбачає впровадження мирних угод, нагляд за дотриманням домовленості щодо припинення вогню, створення буферних зон та заснування політичних установ, які працюють разом з урядами, неурядовими організаціями та групами місцевого населення з метою надання допомоги у ліквідації надзвичайних ситуацій, демобілізації колишніх вояків та інтеграції їх до цивільного суспільства, проведення розмінування, організації та проведення виборів, а також забезпечення самодостатнього розвитку. Країни ООН надають війська та техніку на добровільних засадах – ООН не має власних збройних сил або цивільної поліції. Спостерігачі за проведенням виборів та дотриманням прав людини, а також інші цивільні дуже часто працюють разом із персоналом у військовій формі. Найсильніша “зброя” миротворців – це неупередженість, з якою вони виконують свій обов’язок. Проте миротворчість – достатньо небезпечна справа; з 1948 року загинуло більш як 1650 цивільних та військових, які виконували завдання під егідою ООН.

### Установлення миру чи ОПМ?

У разі проведення операції з установлення миру Рада Безпеки надає повноваження країнам ООН вживати всіх необхідних засобів для досягнення поставлених цілей. Згода сторін не обов’язково потрібна. Такі операції використовувалися декілька разів. Наприклад, війна у Перській затоці, події у Сомалі, Руанді, на Гаїті, у Боснії та Герцеговині, Албанії та Східному Тиморі. Такі операції не контролюються ООН. Вони спрямовуються однією країною або групою країн. Наприклад, Австралія – у Східному Тиморі (1999), НАТО – у Боснії та Герцеговині (з 1995) та в Косово (1999), де НАТО очолює місію, а ООН відповідає за створення тимчасової адміністрації.

Положення Хартії ООН із питань підтримання миру та безпеки у всьому світі використовуються як основа для ОПМ та встановлення миру.

### Побудова миру

Побудова миру передбачає діяльність, спрямовану на надання допомоги у налагодженні мирного життя після конфлікту. Такі операції мають дуже широкий мандат з огляду на їхні завдання стосовно відновлення інфраструктури та реконструкції країни.

### Гуманітарні місії

Ці місії передбачають надання гуманітарної допомоги у випадку війни, голодомору та природних катастроф – повеней, ураганів та землетрусів. Багато структур – уряди, неурядові організації, агенції ООН – намага-



ються реагувати на надзвичайні ситуації якомога швидше. Іноді під час таких операцій тилове забезпечення військових підрозділів є єдиним шляхом виконання програм із надання допомоги.

Джерело: веб-сторінка ООН — <http://www.un.org>

Можна зауважити, що в інтересах уряду та громадян залучити парламент до процесу відрядження військових підрозділів, оскільки дебати парламенту та голосування підвищують легітимність місії та сприяють її підтримці.

## Залучення парламенту до процесу ухвалення рішення у сфері відрядження військ за кордон

Хоча відрядження підрозділів за кордон стає дедалі важливішим з огляду на реагування на нові загрози та міжнародні кризові ситуації, функція парламенту, коли йдеться про участь у миротворчих місіях, у деяких державах досить обмежена, а в певних і зовсім відсутня. Це можна й необхідно змінити з метою забезпечення демократичного контролю над сферою безпеки.

У цьому контексті можна виокремити три ситуації, в кожній з яких роль парламенту та його пряма участь можуть бути поліпшені з огляду на необхідність належного керівництва.

### Попереднє чи постфактум затвердження парламентом

У разі необхідності попереднього рішення підрозділи можуть бути відправлені за кордон лише за умови позитивного рішення парламенту. Невелика відмінність існує між випадком, коли парламент має повноваження обговорити це питання і винести його на голосування (США), та випадком, коли обов'язковим є ухвалення спеціального закону, який визначає причину та мандат такої місії (Швеція). Обидва випадки передбачають демократичну легітимність гуманітарного втручання та проведення миротворчих місій.

Час має вирішальне значення у справах оборони, а парламентські процедури не завжди швидкі. Отже, критерій попереднього затвердження не завжди легко впровадити. Тому здебільшого парламент залучається постфактум до розв'язання питання розгортання військових підрозділів за кордоном. Наприклад, у рамках "Резолюції воєнних сил" Конгрес має узгодити питання постфактум у разі розгортання підрозділів на термін, що перевищує 92 доби. Таким чином, у подібних випадках парламент залучається до процесу затвердження вже після розгортання військ. На відміну від цього, в Нідерландах стаття 10 Конституції закликає до попереднього співробітництва між парламентом та урядом у випадку необхідності відрядження війська за кордон, передбачаючи надання парламенту заздалегідь усієї необхідної інформації стосовно розгортання або розташування підрозділів Збройних сил для встановлення миру чи сприяння дотриманню міжнародного права

та порядку; це також стосується операцій з надання гуманітарної допомоги у випадку виникнення збройного конфлікту.

### **Обмежена участь парламентів в обговоренні питання відрядження військових підрозділів за кордон**

Конституція або законодавство обмежують роль парламенту. Парламенту дозволяється обговорювати питання відрядження військових підрозділів за кордон у кожному конкретному випадку, але не дозволяється вносити зміни до рішень, ухвалених виконавчою владою. Крім того, парламент не має права голосувати з приводу зазначеного питання. В цьому разі уряд лише інформує парламент щодо факту ухвалення рішення. Хоча парламент не має права голосувати з цього питання, проведення обговорень як таке підвищує легітимність процесу відрядження військ за кордон.

У тих випадках, коли повноваження парламенту дуже обмежені, останній офіційно може не асоціюватися із процедурою відрядження підрозділів збройних сил за кордон. Проте митні процедури можуть передбачати необхідність парламентських дебатів і навіть голосування із цього питання.

### **Парламенти, позбавлені повноважень щодо участі в процесі ухвалення рішення**

Парламент не має права навіть обговорювати питання відрядження військ за кордон, і його згода взагалі не потрібна. Відрядження військ вважається в основному рішенням у галузі зовнішньої політики, тому право приймати рішення повністю належить органам виконавчої влади. Той факт, що парламент не бере участі в процесі ухвалення рішення, значно обмежує його здатність здійснювати нагляд за проведенням миротворчих операцій.

## **Інші засоби у розпорядженні парламенту**

Навіть тоді, коли парламент виключено з процесу ухвалення рішення або він може відігравати лише незначну роль, останній може опосередковано впливати на уряд, принаймні в чотири способи.

- ✓ Парламент може змусити виконавчу владу дати пояснення щодо відповідальності перед ним за рішення стосовно відрядження військ за кордон. Проте, якщо парламент не повністю поінформований про міжнародні угоди, підписані урядом, він не може ставити під сумнів рішення уряду.
- ✓ Парламент може впливати на виконавчу владу, коли йому подаються зміни до бюджету. В разі незапланованих та неочікуваних миротворчих місій парламент має затвердити виділення додаткових коштів, які не було включено до наявного бюджету. Таким чином, парламент має змогу висловити власну думку через силу гаманця (Франція).

- ✓ Утручання парламенту не лише важливе у справі обговорення та голосування з приводу відрядження військ за кордон. Під час проведення миротворчої місії парламентарії можуть ставити питання або використовувати інші засоби для отримання інформації від уряду стосовно місії. Поряд із тим парламентарії мають змогу відвідувати військові підрозділи за кордоном (див. підрозділ 17).
- ✓ З огляду на підзвітність парламент може після того, як місію виконано, провести парламентське розслідування.

#### Блок № 48

### Процес покровокового розгортання миротворчих операцій під егідою ООН

ООН не має власних збройних сил. Кожна миротворча операція має розроблятися відповідно до вимог нової ситуації, і кожного разу, коли Рада Безпеки закликає до започаткування нової місії, її компоненти мають розроблятися із самого початку.

Рада Безпеки, що складається із представників 15 країн, дає дозвіл на розгортання миротворчої операції й визначає її мандат. Такі рішення передбачають принаймні дев'ять голосів "за" та можливість накладання вето одним із постійних членів Ради Безпеки ООН (Китай, Франція, Російська Федерація, Велика Британія та США). Генеральний секретар надає рекомендації щодо започаткування та проведення операції, а також доповідає щодо стану справ; Департамент миротворчих операцій несе відповідальність за шоденне керівництво, надання вказівок та тилове забезпечення миротворчих операцій під егідою ООН у всьому світі.

Генеральний секретар вибирає Командувача контингентом та звертається до країн ООН із проханням про надання військ, цивільної поліції та іншого персоналу. Предмети постачання, транспортування та тилове забезпечення надаються країнами-контрибуторами або приватними підприємцями. Цивільний персонал складається з наданого країнами-членами ООН, а також найнятого для виконання специфічної роботи в інших країнах світу або з місцевого населення.

Час розгортання місії залежить, головним чином, від бажання країн-членів ООН надавати війська для певної операції. Своєчасне отримання фінансових ресурсів та засобів повітряного транспортування також впливає на тривалість розгортання місії. Наприклад, 1973 року складові Надзвичайних сил ООН було розгорнуто на Близькому Сході впродовж 24 годин. Проте для деяких місій із занадто складним мандатом або проблемами тилового забезпечення, а також у разі наявності значного ризику, збирання і розгортання всіх необхідних компонентів може тривати декілька місяців.

Джерело: веб-сторінка ООН – <http://www.un.org>

## Блок № 49

### Правила застосування сили/зброї для миротворчих місій

Коли парламент дає дозвіл на відрядження підрозділів за кордон, він також може визначати рівень застосування сили для цих підрозділів та умови, за яких вона використовується; тобто він може визначати правила ведення бойових дій.

Під правилами ведення бойових дій ми розуміємо ліміти застосування сили в межах певної операції. Вони мають визначитися окремо для кожного випадку та обмежувати максимальний рівень використання сили, проте одночасно надавати достатній простір військовим для захисту власного життя. Необхідно дотримуватися фундаментальної вимоги щодо права на захист власного життя. Правила ведення бойових дій є одним з основних факторів для військових, поряд з оперативними та тактичними параметрами. Їх необхідно уважно визначати з метою урахування оперативних умов та політичних факторів, а також міжнародних вимог, зокрема викладених у резолюції Ради Безпеки ООН.

Правила ведення бойових дій мають включати критерії, які чітко визначають міру використання сили, необхідної для обмеження або приборкання конфронтації. Визначення цих правил щодо дозованого використання сили у відповідь на різного рівня насильство дає змогу, використовуючи силу, зменшити кількість невинних жертв. У цьому разі правила бойових дій передбачають такі рівні використання сили (від мінімального до максимального):

- лише для самозахисту військ;
- для самозахисту військ та захисту цивільного населення;
- для самозахисту військ, захисту цивільного населення та вибраних об'єктів (тобто лікарень, мостів тощо);
- використання всіх необхідних сил та засобів із метою досягнення цілей операції.

Водночас правила бойових дій мають включати інформацію щодо використання певної зброї для проведення специфічних операцій – від беззбройної операції до операції з використанням важкого озброєння, включно з бойовими кораблями, літаками та ракетними установками.

### Підготовка військовослужбовців для виконання завдань у межах миротворчих місій

Участь у миротворчій операції – це особливе завдання для військового підрозділу, яке потребує, крім стандартної, додаткової підготовки та інструктажів.

На оперативному рівні військам можуть знадобитися, наприклад, спеціальні знання з розмінування, ведення переговорів (зокрема, посередницькі нави-

чки або знання місцевої мови), знання місцевих звичаїв та традицій, чітке розуміння гуманітарних законів, а також вичерпні знання правил ведення бойових дій у межах певної операції. Щодо останнього питання варто зазначити, що у мирних місіях використання бойових підрозділів дуже обмежене й у деяких випадках військові взагалі не мають зброї.

На рівні планування існує також потреба у спеціальній підготовці, оскільки підрозділи збройних сил, які залучаються до виконання миротворчих місій, дуже часто розгортаються досить далеко від своєї країни – у місцях, які раніше не вважалися можливим місцем розташування. За таких умов надання і розгортання військ надзвичайно ускладнюється, а в деяких випадках перевершує матеріальні ресурси окремих країн.

Нарешті, на командному та тиловому рівнях також потрібне додаткове навчання та підготовка. З огляду на те, що війська багатьох країн можуть діяти у спільному районі під об'єднаним керівництвом, традиційний порядок підпорядкування впливає на структуру керівного органу. Координація між різними збройними силами та організаціями, наприклад, із залученням Міжнародної організації Червоного Хреста, набуває дедалі більшого значення.

Під час миротворчих місій ООН управління військами обмежується не лише резолюціями Ради Безпеки, положеннями Правил застосування сили/зброї, оперативними правилами ООН та Кодексом поведінки ООН, а й усіма адміністративними нормами щодо багатонаціональних сил ООН.

#### **Блок № 50**

### **Підготовка миротворчого персоналу ООН**

Управління з підготовки миротворчого персоналу, засноване у Департаменті миротворчих операцій Секретаріату ООН, здійснює керівництво, надає допомогу та інформацію щодо підготовки миротворчого персоналу країнам-членам ООН. Управління розробляє комплексні матеріали, метою яких є поширення нагромаджених упродовж багатьох років миротворчої діяльності знань, досвіду та керівних принципів щодо миротворчих операцій. Управління співпрацює з військовим штабним коледжем, національними та регіональними навчальними закладами багатьох країн та безпосередньо з миротворчими місіями. З метою надання допомоги країнам-членам при розробленні та втіленні програм із підготовки миротворчого персоналу було створено групи інструкторів ООН із питань підготовки та підготовчі курси. Кодекс поведінки та різноманітні статuti й довідники розроблено з метою досягнення універсальності у сфері основних стандартів.

*Джерело: веб-сторінка ООН – <http://www.un.org>*

## Критерії відрядження військ до міжнародних гуманітарних місій

Парламент та уряд розробляють критерії відрядження військ за кордон. Застосування чітко визначених критеріїв підвищує прозорість процесу ухвалення рішень і тим самим зміцнює суспільну підтримку миротворчих операцій. Існує дві категорії критеріїв. Перша категорія критеріїв пов'язана з політичним підґрунтям і видами операцій. Друга – зосереджена на самій місії, її мандаті, командно-штабній структурі, тривалості та видах і родах залучених військ.

### Що можете зробити Ви як парламентар

#### Загальні критерії стосовно змісту та виду миротворчих місій

- ▷ Переконатися в тому, що парламент або компетентний комітет контролює такі аспекти:
  - міжнародні зобов'язання держави;
  - доцільність відрядження військ як частини миротворчої місії;
  - обґрунтування та підстави для будь-якого випадку інтервенції (наприклад, широкомасштабне порушення прав людини у відповідній країні);
  - установлення основних компетенцій для регіональних або світових миротворчих місій;
  - основні правила застосування сили/зброї для військовослужбовців у складі регіональних або світових миротворчих місій;
  - пропорційне застосування військової сили;
  - ефективність процесу ухвалення політичних рішень;
  - обмеження повноважень держави;
  - громадська підтримка або осудження самого принципу залучення країни до миротворчої місії;
  - процедури оцінки з урахуванням можливих поточних питань;
  - необхідність участі парламенту в отриманні повної інформації після завершення місії з метою вичерпного аналізу її результатів.

#### Специфічні критерії для певної миротворчої місії

- ▷ Переконатися в тому, що парламент або компетентний комітет відстежують такі моменти:



- визначення масштабу та мандата миротворчої місії;
- види (роди) залучених військових підрозділів;
- наслідки місії;
- придатність та доступність військових підрозділів та техніки;
- потенційні загрози для військового персоналу;
- очікувана тривалість операції та критерії для її припинення у разі необхідності;
- бюджетні питання;
- реакція суспільства.

### **Застосування парламентських процедур стосовно миротворчих місій**

- ▷ У разі необхідності переконатися в тому, що парламент має змогу:
  - проводити громадські заслуховування з питань миротворчих місій;
  - проводити опитування щодо подальшого проведення миротворчої місії;
  - відстежувати, щоб будь-який персонал, залучений до миротворчої місії, підозрюваний у порушенні прав людини, притягнувся до відповідальності.
- ▷ Слід зазначити, що неприпустимі жодні сумніви з приводу здійснення процедур щодо парламентських заслуховувань стосовно поточних миротворчих місій.



## **Розділ VI**

# **Фінансові ресурси: встановлення ефективного бюджетного контролю у сфері безпеки**

## Безпека і сила грошей

### Парламент і процес формування бюджету в сфері безпеки

У всьому світі відповідно до законодавства парламенти мають відігравати ключову роль у затвердженні та контролі виконання бюджету в сфері безпеки, хоча ступінь політичного стимулювання та міра можливостей виконання цієї ролі можуть варіювати залежно від країни. Проте на практиці доволі часто парламенти не мають достатніх можливостей для того, щоби справляти вплив, а їхні дії можуть у подальшому ускладнюватися через таємність та недоступність певних асигнувань у сфері безпеки. Давно започаткована традиція верховенства виконавчої влади у сфері безпеки часто стримує парламент, який фактично залишає всі ініціативи стосовно формування бюджету в сфері безпеки в руках представників виконавчої влади та збройних сил.

Парламентарії не повинні недооцінювати силу і роль державного бюджету як інструменту контролю та реформування сфери безпеки відповідно до потреб суспільства. “Сила гаманця” може та має застосовуватися, щоб забезпечити якомога краще використання асигнувань у той спосіб, який передбачає звітування перед широким загалом.

#### Блок № 51

#### **Бюджет: ключовий механізм здійснення демократичного управління**

“Державний бюджет – це не лише технічний інструмент, що відображає співвідношення доходів та запропонованих витрат. Це найважливіша політична заява виконавчої влади на майбутній рік. Він відбиває фундаментальні цінності, визначаючи напрями національної політики, та окреслює погляди уряду щодо соціально-економічного стану країни. Державний бюджет є проголошенням цілей уряду в сфері фінансів та економіки, а також відображенням соціальних та економічних пріоритетів. (...) У подальшому бюджет дає змогу оцінити наміри уряду на майбутнє та його минулі успіхи й ефективність діяльності.

Бюджет є найважливішим документом у забезпеченні прозорості, підзвітності, повноти та ефективності управління. Надання детального опису майбутніх витрат дає змогу парламенту та широкому загалу “зрозуміти, куди йдуть гроші”, що, зрештою, збільшує прозорість. До того ж бюджет має бути затверджений парламентом, перш ніж уряд почне витрачати



гроші чи отримувати доходи, що, своєю чергою, робить міністрів підзвітними парламенту та його комітетам.

Прозорість та підзвітність мають бути конституційними вимогами, особливо коли це стосується процесу формування національного бюджету. Разом із прозорістю усього процесу формування бюджету підзвітність є самим серцем демократії”.

*Джерело: Загальний звіт за результатами Семінару МС із питань ролі парламенту в процесі формування бюджету, Найробі, травень 2000 року.*

Парламент може приділяти увагу питанням безпеки і сектора безпеки впродовж чотирьох основних фаз (етапів) типового циклу формування бюджету:

**Підготовка бюджету:** на цьому етапі представникам виконавчої влади надається можливість внести пропозиції щодо витрат на певні цілі, водночас парламент та його члени мають змогу втручатися в цей процес за допомогою різноманітних офіційних та неофіційних механізмів.

**Затвердження бюджету:** на цьому етапі парламент повинен мати можливість вивчити та визначити громадську зацікавленість, а також відповідність кількості виділених коштів і може, за деяких обставин, давати певні вказівки щодо коштів, виділених на сферу безпеки.

**Виконання бюджету або витрати виділених коштів:** на цьому етапі парламент контролює витрати уряду, причому він може вимагати посилення прозорості та підзвітності. Парламент може також вдаватися до дій, описаних у наступному пункті. У випадку виникнення позабюджетних потреб, з метою запобігання перевищенню витрат, парламент здійснює їх контроль та ретельний аналіз.

**Аудит або перевірка:** на цьому етапі парламент уважно перевіряє наявність випадків використання виділених урядом коштів не за призначенням і з цією метою, як буде видно з наступного підрозділу, може спиратися на кількісні показники та дані щодо стану виконання бюджету, роблячи висновки на майбутнє. Окрім того, парламент періодично проводить аналіз усього бюджету та процесу аудиту для забезпечення підзвітності, ефективності і правильності використання коштів.

## Блок № 52

### Чому парламент повинен брати активну участь у процесі розроблення бюджету?

Для внесення альтернативних пропозицій прихильники опозиції можуть скористатися процедурою обговорення під час формування бюджету. Більшість, яка голосує за ухвалення бюджету, тобто за надання йому статусу закону, висловлює в такий спосіб свою довіру виконавчій владі, наголошуючи, що саме довіра та зв'язок між заявою і реалізацією політики є вирішальними факторами обрання більшості.

Контроль за виконанням бюджету є одним із найважливіших шляхів впливу на політику уряду.



Після підписання Акту перевірки бюджету парламент знімає відповідальність з органів виконавчої влади, тим самим завершуючи бюджетний цикл.

*Джерело: Витяг із загального звіту семінару МС "Парламент і процес розроблення бюджету", Бамако, Малі, листопад 2001 року.*

## Витрати на оборону

У наступному блоці відображено розміри коштів, які витрачаються на оборонні потреби в різних регіонах та країнах світу. Оборонні витрати зменшилися із закінченням холодної війни, що є свідченням того, що чимало країн отримують прибутки з так званих мирних дивідендів. Однак в інших країнах Азії та Африки рівень оборонних витрат упродовж цього періоду збільшився.

### Блок № 53

#### Процентне співвідношення оборонних витрат і ВВП у різних групах країн та окремо взятих країнах

	1985	2000	2001
<b>НАТО</b>	<b>4,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>
США	6,5	3,0	3,2
Велика Британія	5,2	2,4	2,5
Франція	4,0	2,6	2,6
Німеччина	3,2	1,6	1,5
<b>Країни Європи (не члени НАТО)</b>	<b>4,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>
СРСР/Росія	16,1	5,0	4,3
<b>Близький Схід та Північна Африка</b>	<b>11,9</b>	<b>6,7</b>	<b>7,2</b>
<b>Центральна та Південна Азія</b>	<b>4,3</b>	<b>5,2</b>	<b>3,8</b>
<b>Східна Азія та Австралія</b>	<b>6,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>
Японія	1,0	1,0	1,0
<b>Карибська та Латинська Америка</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>
<b>Африка на південь від Сахари</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>
Ерітрея	–	30,0	20,9
<b>Середній показник</b>	<b>6,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>

*Джерело: Військовий баланс 2002–2003 років, МІСС, Лондон.*

## Ефективність формування бюджету в секторі безпеки

Підзвітність та прозорість є невід’ємними умовами формування ефективного бюджету. Найкращим шляхом для реалізації підзвітності є забезпечення прозорості процесу формування бюджету. Достатня підзвітність та прозорість пов’язані з принципами ефективного формування бюджету:

**Попереднє уповноваження** – парламент повинен уповноважити виконавчу владу витратити кошти.

**Єдність** – усі витрати та прибутки мають подаватися у єдиному спільному бюджетному документі.

**Періодичність** – представники виконавчої влади повинні дотримуватися графіка щорічного подання бюджету на розгляд парламенту. Періодичність також передбачає необхідність визначення графіка витрат виділених коштів.

**Специфічність** – індекс та опис кожної статті видатків мають давати чітке уявлення про те, куди уряд збирається витратити кошти. Тобто опис має бути чітким, а кошти, які пропонується виділити на певну статтю, не занадто великими.

**Законність** – усі витрати та діяльність мають бути в межах закону.

**Використання зрозумілої структури** – представники виконавчої влади мають ознайомити парламент із планом щодо очікуваних витрат і надати його у вигляді, зрозумілому для широкого кола людей, які зазвичай входять до складу парламенту.

**Всеосяжність** – державний бюджет, що стосується різних аспектів сфери безпеки, має бути всеосяжним та завершеним. Жодну витрату не можна визначити без обліку, включно з бюджетами всіх установ, які відповідають за сферу безпеки, тобто збройних сил, інших військових формувань, поліції та розвідки, а також приватних воєнних організацій, найнятих представниками виконавчої влади.

**Гласність** – кожний громадянин (особисто або як член організації) повинен мати можливість висловлювати власні судження щодо бюджету. Це вимагає того, щоб усі документи, які стосуються бюджету, були зрозумілими для пересічного громадянина, а також загальнодоступними для ознайомлення в країні (наприклад, завдяки наданню копій документів до місцевих бібліотек).

**Узгодженість** – чіткий зв'язок має бути встановлений між бюджетною політикою, плануванням, наповненням бюджету та витрачанням коштів.

**Засоби та результати** – пояснення до бюджету мають забезпечувати його чітке розуміння з огляду на такі аспекти: а) виділені кошти; б) цілі, що їх необхідно досягти; в) результати виконання планів. Гнучкий бюджет дає змогу вносити зміни в зазначені три параметри.

Окреслені принципи можна вважати якісними критеріями щодо належного процесу формування бюджету. Там, де парламентарії не мають достатньої кількості відповідної інформації стосовно сектора безпеки, вони не в змозі своєчасно порушувати соціально-економічні питання та питання розвитку впродовж усього бюджетного циклу.

## Умови належного процесу формування бюджету в сфері безпеки

Існує багато аспектів, пов'язаних із покращенням парламентського контролю за процесом формування бюджету в сфері безпеки. Чіткі конституційні та законодавчі основи, цінність грошей, бюджетна дисципліна, своєчасність та співпраця із цивільними колами є найважливішими серед цих аспектів.

### Чітка конституційно-законодавча база

Право парламентаріїв контролювати сферу безпеки має бути чітко визначене в конституції та додаткових законах. Крім того, парламент повинен надавати чинності законам, які визначають повноваження щодо отримання інформації від уряду, і ці повноваження мають виконуватися відповідно до зазначених законів. Контроль парламентом сфери безпеки через бюджет у подальшому має міцно увійти у політичні звички парламенту, що потребує неабияких зусиль.

### Цінність грошей

У бюджетному процесі слід використовувати два основні правила щодо цінності грошей:

- ✓ Дієвість: досягнення політичних цілей. (“Робити все правильно”.)
- ✓ Ефективність: досягнення політичних цілей із використанням якомога менших ресурсів. (“Робити все правильно з огляду на економічну складову”.)

#### Блок № 54

### Система планування, програмування та формування бюджету (СППФБ)

“(…) Система планування, програмування та формування бюджету (СППФБ) була вперше використана Сполученими Штатами [на початку 1960-х років] для розробки оборонного бюджету [сьогодні використовується в багатьох інших країнах] (...). Типовий цикл СППФБ складається з початкової планувальної фази, під час якої аналізуються як умови безпеки, так і національні інтереси та загрози, що має на меті визначення завдань, складу та структури збройних сил. Залежно від цих факторів і розробляють програми. Програма, яка має форму бізнес-плану, визначає конкретні цілі, що їх необхідно досягти, і є вирішальним сполучним елементом упродовж усього циклу, оскільки вона спрямована на збалансування визначених цілей та фінансових можливостей. У цьому сенсі СППФБ відрізняється від практики виділення коштів на заявлені потреби й передбачає розроблення планів та програм відповідно до наявних та прогнозованих фінансових обмежень. Отже, важливо, щоб програми розроблялися на підставі пріоритетів, тобто щодо тих сфер, де виникають найнагальніші потреби. Для визначення пріоритетності можна вико-



ристовувати “систему оцінки ризику”, за допомогою якої прогноуються можливі наслідки недосягнення цілей. Цикл завершується аналізом стану виконання, який дає змогу міністерству зокрема і суспільству в цілому визначити міру досягнення цілей станом на кінець року. Таким чином можна досягти ефективного розподілу ресурсів...”

*Джерело: Кейт Старкі та Ендрю ван Мені. Прозорість оборонного бюджету, // Інформація і безпека, Т. 5, 2000.*

Відповідно до сучасної теорії бюджету для оцінки ефективності використання коштів оборонного бюджету витрати мають бути співвіднесені з програмами та цілями (див. блок № 54), тобто з відповідними напрямками та метою політики (наприклад, із завданнями мирного часу, зокрема в царині освіти тощо). Також необхідно об'єднати всі витрати у функціональні групи. Більше того, парламент має бути в змозі з допомогою аудиторів оцінити рівень ефективності використання коштів (див. наступний підрозділ). Це передбачає, що уряд подає до парламенту бюджет, де визначаються витрати, а не доходи. Використання систематизаційних програм для розроблення бюджету, таких як СППФБ, можливе лише за умови, коли силові структури забезпечують прозорість своїх планів тією мірою, яка відповідає вимогам таємності.

## Бюджетна дисципліна

Бюджетна дисципліна необхідна для того, щоб переконатися, що уряд дотримується вимог законодавчої бази та що бюджет ухвалюється парламентом. На розгляд парламентів подаються такі елементи бюджетної дисципліни:

- ✓ співвідношення між оборонним бюджетом (виходячи з розрахунку витрат) та динамічним розвитком цін;
- ✓ використання норм для контролю та визначення обмежень щодо недо- та перевитрат;
- ✓ вживання заходів під час виконання бюджету з метою запобігання недо- та перевитратам;
- ✓ у разі, якщо мають місце недо- або перевитрати оборонного бюджету, необхідно повідомити про цей факт міністра фінансів та уряд;
- ✓ правила щодо компенсації надмірних витрат оборонного бюджету: компенсація перевитрат на потреби оборони в межах оборонного бюджету або компенсація перевитрат з інших статей державного бюджету.

## Розрахунок часу та періодичність

Досягнення найбільшої ефективності розроблення і використання бюджету в сфері безпеки потребує достатнього часу для перевірки та оцінки пропозицій перед винесенням його на голосування. Для проведення ретельного аналізу всього оборонного бюджету парламентаріям потрібно від 45 діб до трьох місяців.

Надання точної, повної та своєчасної інформації щодо бюджетної політики в оборонній сфері необхідне з таких причин:

- ✓ ця інформація потрібна для подальшого інформування громадськості та обговорення;
- ✓ вона допомагає визначенню слабких місць, потреб у реформах та пошуку компромісів між витратами на сферу безпеки та іншими витратами уряду;
- ✓ прозоре управління бюджетом у сфері безпеки покращує підзвітність перед парламентом та громадськістю, а також посилює довіру громадськості до уряду.

## Взаємовідносини з цивільними колами

Парламент може залучати цивільних експертів у сфері бюджету та фінансування для участі їх у процесі фінансового аналізу та перевірки; це може бути особливо корисним стосовно бюджету у сфері безпеки, який не завжди прозорий та легкий для розуміння. Прозорість процесу розроблення бюджету має ґрунтуватися, поряд з іншим, на законодавстві у сфері свободи інформації.

## Підготовка та компетентність

Зрештою, чимало парламентів потребують ширшої компетентності як самих парламентаріїв, так і допоміжного персоналу, що передбачає відповідну підготовку осіб, які займаються саме питаннями бюджету. З цією метою для сприяння демократичному управлінню та ефективному функціонуванню парламентів МС почав проводити регіональні та субрегіональні семінари, призначені для парламентаріїв та допоміжного персоналу (див. [www.ipu.org](http://www.ipu.org)), а також підготував відповідний довідник.

### Блок № 55

## Основні компоненти оборонного бюджету: оборонний бюджет Іспанії на 2002 рік

### Товари та послуги

- Продукти харчування
- Утримання інфраструктури
- Пальне
- Комунальні послуги: електроенергія, вода, телефон тощо
- Обмундирування
- Грошове утримання
- Транспорт
- Підготовка
- Медичне обслуговування
- Інші витрати, пов'язані з діяльністю в сфері оборони

### Інші фінансові витрати

- Поточні перерахування коштів
- Міжнародні організації
- Автономні структури





Інші перерахування  
Капітальні інвестиції  
Модернізація збройних сил  
Обслуговування озброєння та техніки  
Дослідження та розвиток  
Інші інвестиції  
Капітальні перерахування  
Фінанси

*Джерело: Оборонний бюджет Іспанії на 2002 рік, Міністерство оборони Іспанії.*

## Прозорість та підзвітність бюджету в сфері безпеки

### Прозорість і таємність

Прозорість процесу ухвалення рішень є обов'язковою умовою того, що результати цих рішень відповідатимуть інтересам суспільства та політичним цілям. Прозорість у процесі розроблення та виконання оборонного бюджету сприятиме тому, що парламентарії матимуть змогу відігравати свою контрольну роль ефективніше, а це сприятиме зміцненню довіри суспільства до сфери безпеки. Брак прозорості в сфері оборонного бюджету часто пояснюється застарілими підходами до його розроблення та недостатньою визначеністю цілей безпеки. Водночас це пов'язано з вузькою компетентністю фахівців національних аудиторських організацій, слабкістю конституційних положень щодо надання інформації для громадської перевірки правильності рішень, а також бюрократичним ставленням, згідно з яким таємність вище за відповідальність. Аудиторські організації та представники законодавчої влади мають визначити ці слабкі місця та приділяти їм більше уваги (див. наступний підрозділ).

#### Блок № 56

### Ключові перешкоди прозорості бюджету в сфері безпеки

“Брак прозорості та відповідальності може викликати особливі проблеми там, де вибрані посадові особи виконавчої влади приймають рішення щодо політики та ресурсів у галузі безпеки. Ключові посадові особи з Міністерства фінансів, а також з інших структур виконавчої влади дуже часто виключаються з процесу ухвалення рішень або їхні рішення не беруть до уваги. Парламентські структури, навіть наділені контрольними повноваженнями відповідно до Конституції, а також ЗМІ та громадянське суспільство зазвичай не інформуються в межах повсякденної діяльності...

Усі витрати на різні силові структури – на особовий склад, оперативну діяльність та обладнання – мають бути включені до їхніх бюджетів. У цих бюджетах також має бути визначено, за рахунок чого фінансується пев-



на стаття. Проте оборонний бюджет більшості країн досі не відповідає жодній із вимог. Внутрішня структура бюджету залишається непрозорою, а загальна сума витрат, яка може включати кошти певної кількості департаментів, — нечіткою. В тих країнах, де розвинена позабюджетна діяльність, самі уряди дуже часто не мають точної інформації. Тому основний механізм відповідальності та підзвітності — порівняння планів та фактичного виконання бюджету — не може бути використаний. Посадові особи з міністерства оборони та інших установ виконавчої влади потребують особливих технічних знань у галузі оборони для ухвалення належних рішень у сфері оборонної політики, бюджету та оборонних замовлень. Розв'язання проблем у сфері бюджету — це завжди великою мірою політичне завдання, яке вимагає змін у цивільно-військових відносинах у межах довгострокових планів”.

*Джерело: Звіт із розвитку суспільства, 2002, с. 89, 91.*

## **Контрольовані та неконтрольовані витрати, пов'язані з безпекою та обороною**

Для того, щоб контролювати сферу безпеки та бути в змозі оцінити необхідність витратити гроші на силові відомства або інші сфери, парламенту потрібно мати доступ до відповідних бюджетних документів, щоб забезпечити фінансову неупередженість. Надання парламенту лише загальних сум порушує принцип специфічності, один із принципів належного бюджетного процесу (див. вище). У разі браку інформації, парламент не в змозі виконувати свій конститутційний обов'язок — здійснювати нагляд та контроль за розробленням та виконанням оборонного бюджету.

Парламент повинен мати доступ до всіх документів, пов'язаних з оборонним бюджетом. У деяких країнах (наприклад, Данії та Люксембурзі) парламенту надається інформація щодо кожної статті видатків бюджету, що є найбільш деталізованим рівнем. Проте в інших країнах (таких, як Франція, Греція та Польща) комітети з питань оборони — це єдині структури парламенту, яким надається інформація щодо видатків на оборону. Для належного управління необхідна гарантія, що або комітет (у разі потреби, за зачиненими дверима), або парламент матимуть доступ до бюджетних документів. Така ж процедура має застосовуватися і до інших структур, які відповідають за безпеку держави, особливо — до розвідувальних служб.

Класифікація бюджету силових структур має відповідати законодавству, зокрема законодавству у сфері свободи інформації (див. блок № 57).

Під час обговорення та голосування з метою затвердження бюджету в сфері безпеки свобода парламенту щодо внесення змін обмежується обов'язковими витратами (наприклад, контрактами щодо закупівлі, підписаними в минулі роки) та соціальними програмами (наприклад, пенсії та оздоровлення військовослужбовців). Ці витрати можуть змінюватися лише в межах довгострокових планів.

Блок № 57

## Три рівні таємності інформації в межах бюджету у сфері безпеки

Парламентарії повинні переконатися у наявності балансу між потребою у таємності інформації за особливих обставин і виділенням коштів у межах оборонного бюджету та підзвітністю (відповідальністю). Одним із шляхів досягнення цього може бути розподіл бюджетних видатків відповідно до таких рівнів таємності:

- загальний бюджет на оборону, що надається на розгляд парламенту;
- інформація для обмеженого користування щодо капітальних та оперативних витрат, яка може бути перевірена підкомітетом з питань оборонного бюджету та військових витрат;
- витрати, які мають вищий гриф таємності й можуть бути перевірені представницькою групою членів комітету аудиторів. Ця група повинна мати доступ до таємної інформації відповідно до встановленого механізму, затвердженого законом про державну таємницю.

*Джерело: Пол Сайн Равіндер. Процес ухвалення рішення у галузі закупівлі зброї, Т. 1, Видавництво університету Оксфорда, 1998.*

## Прозорість проти хибного використання громадських коштів та корупції

Парламенти відіграють ключову роль у забезпеченні того, щоб уряди використовували громадські кошти за призначенням. Практика свідчить, що порушення можуть траплятися особливо стосовно бюджету, який виділено на потреби безпеки, – з огляду на його специфічну природу – складні технічні питання та вимоги щодо безпеки на стратегічному рівні.

Прозорість та підзвітність у сфері оборонного бюджету є *sine qua non* ефективного парламентського контролю сектора безпеки. Прозорість є передумовою підзвітності, яка, своєю чергою, є основою належного управління. Таким чином, ці дві концепції посідають ключове місце в усьому бюджетно-му циклі.

*“Якщо загальний брак підзвітності та прозорості оборонного бюджету може (...) викликати занепокоєння щодо розміру, сил та засобів, а також намірів збройних сил, то більша прозорість привертає увагу до військових витрат та зменшує можливість виникнення невпевненості та непорозуміння, які могли б призвести до виникнення конфлікту”.*

Джерело: Пол Джордж, “Оборонні витрати в 90-х: питання бюджету та фіскальної політики у країнах, що розвиваються”, 2002.

Усім відомо, що надмірні витрати на воєнні потреби призводять до перерозподілу коштів, які могли бути використані на ліквідацію злиденності та соціальний розвиток. Народні обранці повинні отримати інформацію про те,

як виконавча влада планує гарантувати безпеку суспільства, оскільки це фінансується з коштів платників податків. Хибне використання коштів у країнах, що розвиваються, особливо небезпечне. Уряд, маючи на меті досягнення належного рівня керівництва, також має брати до уваги громадську думку під час опрацювання питань сфери безпеки. Парламент повинен переконатися в тому, що в оборонному бюджеті збалансовано економічний розвиток та потреби безпеки. Існує багато факторів, які можуть заважати ефективному парламентському бюджетному контролю сфери безпеки. Значені фактори подано в наступному блоці.

#### Блок № 58

### Основні проблеми, які обмежують ефективний бюджетний контроль сфери безпеки

- ▷ **Відсутність конституційної бази** – існують проблеми, які можуть походити з відсутності чіткої конституційної бази, що надає парламентаріям повноваження здійснювати нагляд за діяльністю сектора безпеки.
- ▷ **Брак інформації** – брак законодавчого оформлення в сфері свободи інформації пов'язаний з неповноцінністю конституційної бази, що сприяє розголошенню таємної інформації. Проте недосконалість та нечіткість законодавчої бази може негативно позначитися на зусиллях парламенту щодо здійснення нагляду та контролю. Як результат – громадськість та парламент позбавлені права вимагати від виконавчої влади відповідальності перед ними, хоча це право є невід'ємним у демократичній системі.
- ▷ **Позабюджетна діяльність та джерела прибутків сфери безпеки** – джерела прибутків, які виходять за межі бюджету, тобто пов'язані з господарською діяльністю у секторі безпеки (особливо комерційна діяльність, зокрема послуги, які надають військові компанії), не завжди відомі не тільки парламенту, а й навіть міністерству оборони. Парламент належить інформувати про таку діяльність, як і про будь-який інший шлях фінансування сектора безпеки.
- ▷ **Приховування оборонних витрат** – витрати сектора безпеки в галузях пенсійного забезпечення, інфраструктури, транспорту тощо дуже часто переводяться до бюджетів інших міністерств/секторів, таких як соціальної політики, залізничного транспорту та ін. Така практика спотворює оборонний бюджет та не дає змоги парламенту та громадськості правильно оцінити справжні оборонні витрати.
- ▷ **Слабкість ЗМІ** – багато країн мають слабкі засоби масової інформації (у плані браку компетентності та ресурсів), які не можуть належним чином стежити за подіями в сфері безпеки та в парламенті, в результаті чого громадськість позбавлена можливості отримувати оперативну інформацію щодо діяльності своїх оборонців та сектора безпеки.



- ▷ **Занадто мало часу для належної перевірки** – як зазначалося раніше, брак часу на перевірку оборонного бюджету може негативно позначитися на ефективному парламентському контролі.
- ▷ **Брак інфраструктури, компетентності та персоналу** – багатьом парламентам бракує цих чинників, щоб відповідати всім вимогам, необхідним для забезпечення відповідальності виконавчої влади перед людьми, яким вона має служити.

## Бюджетний контроль у країнах, що перебувають у процесі демократизації

Демократична хвиля, яка пройшла по всій Європі у 90-х роках минулого століття, засвідчила, що теоретичний та практичний розвиток ідеї парламентського контролю набуває особливої важливості для країн, де триває процес демократизації. Блок № 59 дає змогу ближче ознайомитися з практичними аспектами в галузі оборонного бюджету в державах Південно-Східної Європи, які докладають зусиль для досягнення більшої прозорості та відповідальності в межах своїх політичних систем.

### Блок № 59

#### Практичні аспекти в галузі оборонного бюджету в державах Південно-Східної Європи (за результатами 2001 року)

**Албанія:** Установа, що займається управлінням бюджету, була створена у жовтні 2000 року. Документ у галузі оборонної політики, де визначено оборонні потреби до 2008 року, надруковано. Міністерство оборони несе відповідальність за процес розроблення бюджету.

**Болгарія:** Упродовж останніх 10 років оборонний бюджет обговорюється у Національній Асамблеї (парламент Болгарії). Як результат, Асамблея поступово покращує свої можливості на шляху до повноцінного контролю сектора безпеки.

**Хорватія:** Бюджет розробляється урядом та подається до Парламенту, а також оприлюднюється в “Офіційному бюлетені”. Процес створення бюджету триває з липня до листопада. В цей час бюджет узгоджується міністерствами фінансів та оборони. Парламент приймає рішення лише щодо загальної суми витрат на оборону, проте не має повноважень утручатися в структуру бюджету.

**Республіка Македонія:** Міністерство оборони готує пропозиції, які подаються до міністерства фінансів. На цьому етапі встановлюється діалог з іншими міністерствами з метою збалансування бюджету з можливостями країни. Після цього бюджет подається до уряду, який, зробивши відповідні зауваження та доповнення, передає його далі до парламенту. Міністр оборони представляє бюджет перед Комітетом з питань внутрі-



шньої політики та оборони. Після голосування готується проект указу президента. Бюджет становить 2,12% від ВВП.

**Румунія:** З 2000 року міністерством оборони використовується система планування, програмування, формування бюджету та оцінки. Однією з цілей цієї програми є посилення прозорості щодо всіх видів діяльності сектора безпеки. До складу парламенту входять кілька комітетів, які залучені до процесу формування бюджету: оборони, громадського порядку, бюджету, фінансів та банківської діяльності. В міністерстві оборони також існує відповідний департамент, який має назву Департамент зі зв'язків із парламентом та з питань законодавства, гармонізації та громадських відносин. Основний документ у галузі оборонного планування розміщується в Інтернеті.

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Сектор безпеки в межах бюджетного циклу

- ▷ Переконайтеся в тому, що парламент виявляє увагу до сфери безпеки під час основних чотирьох етапів типового бюджетного циклу: розроблення бюджету, затвердження бюджету, виконання та перевірки витрат (аудит).
- ▷ Забезпечити контроль з боку відповідних аудиторських установ.
- ▷ Перевірки з боку парламенту та інших контрольних установ мають пов'язувати політичні цілі з потребами бюджету та кінцевим результатом (перевірка виконання бюджету).

### Ефективність діяльності парламенту в забезпеченні прозорості в галузі оборонного бюджету

- ▷ Вимагати розроблення бюджету відповідно до принципів формування бюджету, описаних у цьому підрозділі.
- ▷ Намагатися отримати допомогу від незалежних експертів, що можуть допомогти парламенту або Вам особисто оцінити належність та відповідність витрат у галузі безпеки та з'ясувати, чи подані пропозиції у прозорій формі.
- ▷ Переконайтеся в тому, що силові структури використовують сучасні методи фінансового планування та розроблення бюджету, що дає змогу парламенту дати дійсну оцінку оборонних витрат і зрозуміти зв'язок між цілями, виділеними коштами та їх використанням.
- ▷ Перевірити становище у вашому парламенті на підставі принципів, поданих у блоку № 58, та виступити з ініціативами, можливими у вашому політичному контексті, з метою поліпшення ситуації.

# Аудит витрат державного бюджету, пов'язаних із сектором безпеки

## Парламент і національна інспекція

Відповідальність Парламенту за бюджет у сфері безпеки не закінчується на стадії його затвердження. Парламент повинен встановлювати власні повноваження щодо контролю та перевірки, маючи на увазі, що надання повністю перевірених рахунків є складовою демократичного процесу і що процес аудиту має включати перевірку як кількісних показників, так і стану їх виконання. Рахунки та щорічні звіти силових структур є дуже важливим джерелом для парламентаріїв щодо оцінки витрат за минулий фінансовий рік.

У межах виконання своїх повноважень щодо контролю парламент повинен користуватися допомогою незалежної структури, національної аудиторської установи (це може бути, наприклад, Генеральна інспекція, Національна ревізійна установа, Офіс з питань бюджету або Рахункова палата), яка має відповідно до конституції бути незалежною від виконавчої, законодавчої та судової гілок влади. Парламент повинен переконатися, що Генеральний інспектор:

- ✓ призначається парламентом і має чітко визначений термін перебування на посаді;
- ✓ має законні і практичні засоби та ресурси для незалежного виконання своїх завдань;
- ✓ має незалежні повноваження щодо звітування в будь-який час парламенту та його комітету з питань бюджету з будь-яких питань стосовно витрат.

Парламент повинен також переконатися у наявності законних юридичних санкцій і застосування їх у випадках корупції та хибного використання ресурсів посадовими особами та політичними структурами. Парламент, зрештою, повинен бачити, які заходи вживають у разі помилки.

### Блок № 60

#### Генеральний інспектор

“Незалежно від належності до виконавчої, законодавчої чи судової влади, Інспекція має бути повністю незалежною та дійсно автономною. Вона



повинна також мати всі необхідні ресурси для виконання своїх завдань, які мають три складові:

### **Фінансовий контроль**

Інспекція повинна перевіряти точність, надійність та ретельність ведення фінансових справ усіма органами виконавчої влади та громадськими установами. Вона також повинна пересвідчуватися, що всі фінансові угоди виконуються відповідно до керівних документів щодо використання громадських коштів. У контексті цієї контрольної функції Інспекція має також виконувати функцію нагляду за розпорядниками громадських коштів, які повинні нести відповідальність за кошти, якими вони розпоряджалися, у разі звільнення з посади або від виконання своїх обов'язків. У випадках незаконного привласнювання або корупції Інспекція має доповісти про це органам судової влади.

### **Контроль відповідності закону**

Інспекція повинна перевіряти відповідність усіх громадських витрат та доходів законодавству, яке регулює сферу бюджетної діяльності.

### **Забезпечення належного використання громадських коштів**

До обов'язків Інспекції в наш час входить забезпечення належного використання громадських коштів на базі таких трьох критеріїв:

- (I) **Цінність грошей**: забезпечення того, щоб виділені кошти використовувалися оптимально, як щодо якісних, так і щодо кількісних показників;
- (II) **Дієвість**: встановлення стану досягнення поставлених цілей та виконання завдань;
- (III) **Ефективність**: встановлення оптимальності використання ресурсів для досягнення отриманих результатів.

Така перевірка проводиться відповідно до ініціативи Інспекції або відповідно до запиту Парламенту”.

*Джерело: Витяг із Загального звіту семінару МС із питань парламенту та його ролі у процесі розроблення бюджету, Бамакао, Малі, листопад 2001 року.*

## **Практична ревізія бюджету сектора безпеки**

Ревізія бюджету сектора безпеки являє собою досить складне завдання для парламенту. Воно включає аналіз результатів перевірки сфер, які прямо та опосередковано стосуються безпеки: торгівля, промисловість, зв'язок, фінансові угоди. Основною проблемою може стати встановлення зв'язку між зовні непов'язаними сферами діяльності.

Міністерства, що традиційно є ключовими стосовно сфери безпеки – оборони, внутрішніх справ, торгівлі, промислової політики й, дедалі більшою мірою, зв'язку та фінансів, — мають подавати до парламенту повністю укомплектовані документами звіти, пояснюючи, як було витрачено виділені кошти. Для цього можуть використовуватися такі парламентські механізми: щорічні звіти від департаментів, аналіз парламентськими комітетами кожної



фінансової угоди, щорічна перевірка рахунків кожного з міністерств, обговорення в парламенті стосовно кожного міністерства і відомства.

В ідеалі процес аудиту має дати змогу парламенту оцінити бюджетний цикл за такими критеріями: відповідність законодавству, дієвість у використанні виділених коштів та ефективність досягнення визначених цілей.

#### Блок № 61

### Роль Національної інспекції Великої Британії у парламентському контролі сектора безпеки

Заснована як незалежна структура у 1983 році та очолювана Генеральним інспектором, Національна інспекція звітує парламенту щодо урядових витрат. Національна інспекція проводить аудиторські перевірки та доповідає з питань належного використання коштів.

#### ▷ Фінансовий аудит

Згідно з законом, Генеральний інспектор та Національна інспекція відповідають за перевірку рахунків усіх урядових структур та відомств та доповідають парламенту про результати. Щодо інших інспекторів та ревізорів до обов'язків Генерального інспектора входить оцінка правильності результатів проведених ними перевірок. Генеральному інспекторові також необхідно підтвердити наявність відповідного парламентського дозволу на банківські операції. Якщо Національна інспекція встановить невідповідність, Генеральний інспектор повинен висловити свою компетентну думку. Щодо тих міністерств та відомств, де не було встановлено факту використання коштів не за призначенням, Генеральний інспектор також може підготувати звіт до парламенту з інших, важливіших питань. Такі звіти можуть розглядатися Комітетом з питань громадських рахунків Палати Громад.

#### ▷ Перевірка належного використання коштів

Близько 50 звітів із питань належного використання коштів, за допомогою яких уряд та інші громадські структури досягли певних результатів, подаються Генеральним інспектором до парламенту щорічно. Національна інспекція проводить перевірку і звітує щодо економності, ефективності та доцільності громадських витрат. Такі звіти можуть вказати на недостатній рівень виконання відповідних функцій або наголосити успіхи, водночас вони концентрують увагу на наданні порад стосовно досягнення вигідних змін. Національна інспекція вважає, що завдяки зусиллям її працівників уряд заощадив близько 1,4 мільярда фунтів стерлінгів за останні три роки. В межах міністерства оборони було витрачено кошти на широке коло проектів, таких як тилове забезпечення гелікоптерних підрозділів, системи бойового розпізнавання, обслуговування й капітальний ремонт наземного обладнання та відновлення будинку, де розташоване міністерство оборони. Національна інспекція також доповідає щодо досягнутого прогресу у реалізації 30 найзначніших проектів із закупівлі.



### ▷ **Взаємовідносини з парламентом у межах циклу підзвітності**

Взаємовідносини з парламентом, зокрема з Комітетом із питань громадських рахунків, є центральною сферою діяльності Національної інспекції. За своїм статусом Генеральний інспектор входить до складу Палати Громад, і звіти про всі значні результати його роботи подаються до парламенту. Таким чином і діє цикл підзвітності. Після того, як певна громадська структура витратила кошти, Генеральний інспектор вільний доповідати парламенту щодо законності, належності та відповідності витрачання цих коштів. Комітет із питань громадських рахунків може вимагати підтвердження від керівника цієї структури та розробити рекомендації, призначені до виконання урядом. Крім того, Національна інспекція надає відповіді на більш як 400 індивідуальних запитів членів парламенту з питань, що стосуються витрачання громадських коштів.

*Джерело: Том МакДональд, старший інспектор з питань оборони, НІ, Велика Британія, 2002.*

## **Основні складові інспекційних закладів**

Інспекція є одним із важливих інструментів парламентського контролю. Вона може бути ефективною за наявності таких характеристик:

- ✓ Інспекція доповідає парламентському Комітету з питань рахунків, який має існувати окремо від Комітету з питань бюджету;
- ✓ вона повинна мати доступ до таємних документів та бути поінформована стосовно рішень, що приймаються в цій сфері, але не оприлюднювати цю інформацію;
- ✓ вона повинна мати у своєму розпорядженні спеціалістів у різних галузях, включно із сектором безпеки, а також з управління оборонними ресурсами, технічних і фінансових та юридичних аспектів.

### **Блок № 62**

#### **Парламент Грузії і бюджетний контроль**

Наприкінці 2001 року грузинські парламентарі вирішили продовжити на місяць термін обговорення бюджету на 2002 рік внаслідок незгоди з основними сумами бюджету та браку часу для повноцінного обговорення, оскільки уряд подав проект бюджету занадто пізно. Водночас міністерство оборони Грузії, за допомогою експертів зі США, розробило першу програму оборонного бюджету. Члени парламенту мали можливість оцінити його основні структурні елементи та висловити свою думку з приводу оборонних витрат. Крім того, проект бюджету відповідав стандартам НАТО – він був розділений на три основні частини: утримання основного складу, підтримання бойової готовності, інвестиції.

З огляду на парламентський контроль, основна проблема полягала в тому, що парламент затвердив бюджет наприкінці січня 2002 року і що: а) пре-



зидент, міністр фінансів та міністр оборони висловлювали різні думки з приводу оборонних витрат; б) в останню мить були змінені вартісні показники, проте законодавцям не пояснили, навіщо це було зроблено; в) парламентаріїв не поінформували про скорочення особового складу в міністерстві оборони та подальший фінансовий вплив цього заходу. Водночас бюджетні пропозиції тих міністерств та відомств, які не було включено до законопроекту, фактично змогли уникнути парламентського контролю.

Насамкінець бюджетна програма була серйозно звужена, оскільки парламент затвердив лише 38 мільйонів на оборонні потреби, хоча загальна потреба становила 71 мільйон. У цьому контексті Президент та Рада національної безпеки Грузії вирішують, як розподілити кошти між різними урядовими структурами. Парламент міг би скористатися таким цінним шансом для здійснення демократичного контролю через парламентський механізм обговорення та затвердження бюджету.

*Джерело: Давід Дарчіашвілі, керівник Департаменту з питань досліджень Парламенту Грузії, 2002.*

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Ефективний незалежний аудит та інспекція

- ▷ Переконайтеся, що створення верховного інспекційного закладу передбачено конституцією або законодавством, де має бути визначено таке:
  - специфіка та мета взаємовідносин між національним інспекційним закладом та парламентом;
  - необхідний ступінь незалежності національного інспекційного закладу, а також його працівників, керівництва, включно з фінансовою незалежністю;
  - парламент повинен переглядати та контролювати відповіді уряду та вжиті заходи після того, як інспекційною установою та парламентським Комітетом з питань громадських рахунків було складено відповідні звіти.
- ▷ Перевірити, чи принципи Настанови з проведення інспекцій, яку можна знайти на електронній сторінці Міжнародної організації верховних інспекційних установ [www.intosai.org](http://www.intosai.org), відображені у вашому національному законодавстві та втілюються у практичній діяльності.

### Перевірка правильності, відповідності закону і виконання

- ▷ Переконайтеся, що національний інспекційний заклад охоплює всі три аспекти, коли йдеться про питання безпеки.



- ▷ Переконатися, що навіть у разі, якщо процес перевірки витрат у сфері безпеки відбувається постфактум, парламент зробить усі необхідні висновки та візьме їх до уваги до обговорення нових витрат.
- ▷ Більшість інспекційних звітів обмежуються суто фінансовими питаннями. Інспекційні структури повинні проводити детальний аудит стану виконання певних проектів або використовувати консультантів для незалежної оцінки, якщо структурі бракує власних компетентних спеціалістів.
- ▷ Інспекція також має проводити перевірку фінансових установ силових структур.

## **Розділ VII**

# **Людські ресурси у сфері безпеки: забезпечення професіоналізму і демократичний контроль**

## Сприяння утвердженню демократичних цінностей у сфері безпеки

Необхідно всіляко сприяти демократизації освіти та формуванню відповідної громадської думки серед військових, що в подальшому забезпечить належну інтеграцію їх у суспільство та запобігатиме утворенню ситуації, за якої військові становитимуть загрозу демократії. І справді, досвід різних країн світу свідчить, що за умов недостатнього керування та відсутності демократичного контролю, тобто в разі неповної інтеграції до суспільства військові можуть загрожувати демократії:

- ✓ неконституційні дії аж до організації військових переворотів;
- ✓ ведення незаконної комерційної діяльності;
- ✓ споживання невиправдано великої кількості ресурсів, необхідних для інших сфер суспільства;
- ✓ неправильне використання суспільних фондів;
- ✓ порушення прав людини (тобто незаконні зазіхання на майно, грабіж, надмірна жорстокість та насильство).

### Механізми утвердження демократичних цінностей серед представників сфери безпеки

Формування демократичної орієнтації представників збройних сил передбачає створення механізмів у межах військової організації, які сприяють підвищенню поваги до демократичних цінностей та установ, а також принципів, пов'язаних із правами людини. Такі внутрішні механізми необхідні як доповнення парламентського, урядового та цивільного контролю за збройними силами. Наведені далі елементи можуть допомогти утвердженню демократичних настанов щодо суспільства серед військових.

#### Відданість конституції та державним установам

Належне управління передбачає впровадження у сфері безпеки цінностей служіння суспільству та етики, ґрунтованої на верховенстві права, повазі до конституції та державних установ. Військові та інші захисники демократич-

них засад суспільства повинні давати присягу на відданість конституції та державним установам, а не тому чи іншому політичному лідерові. Такі “безособові” клятви вірності означають, що структури, які несуть відповідальність за безпеку держави, віддані не якомусь певному уряду, а конституції та законам, які було ухвалено уповноваженими представниками народу. Цивільний контроль сектора безпеки передбачає також усвідомлення специфічної природи військової присяги та осмислення того, що зроблено для забезпечення її виконання.

## Належний внутрішній устрій сектора безпеки

З точки зору демократичного контролю, вирішальне значення має вдосконалення законодавчої бази, яка регулює внутрішній устрій сектора безпеки. Це передбачає такі заходи:

- ✓ регламентація конституційних прав офіцерів;
- ✓ ухвалення або перегляд закону про призов, закону про проходження служби, військового карного кодексу, пристосування законодавства до Женевських конвенцій;
- ✓ зобов'язання особового складу не підкорятися наказам, що суперечать законам.

Тоді як конституції більшості країн гарантують права та фундаментальні свободи всім громадянам, відповідні закони можуть обмежувати ці права для військовослужбовців, якщо цього вимагає виконання певних військових завдань. Таким чином, у принципі, військовослужбовці мають ті самі права, що й решта громадян, оскільки вони є такими самими громадянами, але у військовій формі. Проте обмеження їхніх прав можуть стосуватися свободи слова, оскільки військовослужбовці мають доступ до таємної інформації; свободи пересування, оскільки тут ідеться про підтримання безпеки та бойової готовності; а також права бути обраним на політичну посаду. Не всі демократичні держави обмежують громадянські права військовослужбовців однаково. Наприклад, у Німеччині та Нідерландах військовослужбовці мають право створювати профспілки або вступати до них. В інших країнах військовослужбовцям дозволено лише започатковувати представницькі асоціації або вступати до них. Однак у будь-якому разі обмеження точно визначені у відповідних законах та інших нормативних документах, які прямо стосуються особливого статусу військовослужбовців та системи національної безпеки.

## Представницькі військові асоціації та спілки

У багатьох країнах заборонено створювати профспілки з метою захисту інтересів військовослужбовців-волонтерів та/або призовників і вступати до них. Основний аргумент проти створення профспілок серед військовослужбовців полягає в тому, що це може підірвати дисципліну та порядок у збройних силах. Проте деякі держави, дотримуючись положень статті 11 Європейської конвенції з питань прав людини та фундаментальних свобод (ЄКПЛ),

дозволяють своїм військовослужбовцям створювати представницькі асоціації або спілки для військових та вступати до них (Австрія, Бельгія, Данія, Ірландія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Чеська Республіка, Фінляндія, Угорщина, Норвегія, Португалія, Російська Федерація, Словенія, Словаччина, Швеція та Швейцарія). Представницькі асоціації або спілки для військових у цих країнах мають право консультуватися з міністром оборони, а деякі з них – навіть обговорювати умови проходження служби. В будь-якому разі ці організації та спілки сприяють поліпшенню умов забезпечення здоров'я та безпеки військовослужбовців та надають підтримку окремим своїм членам, наприклад, під час юридичного розгляду колізій між військовослужбовцями та їхнім керівництвом. У Європі є дві організації, які займаються захистом прав військовослужбовців. У Брюсселі розташована організація під назвою "EUROMIL". Це єдина європейська організація, яка займається проблемами військовослужбовців незалежно від їхнього статусу. Друга європейська організація, яка перебуває в Стокгольмі, має назву Європейська рада з питань організацій призовників (ЄРОП).

#### Блок № 63

### Рекомендації Ради Європи щодо прав асоціацій, до складу яких входять кадрові представники збройних сил

1. Парламентська Асамблея відновлює (...) для професійних військовослужбовців збройних сил, за типових умов, право асоціацій за винятком права на страйк (...).

4. Останніми роками деякі країни-члени перейшли до системи комплектування своїх збройних сил за контрактом. Як наслідок такого переходу військовослужбовці дедалі більше стають "професійними регулярними" службовцями, а міністерство оборони – їхнім роботодавцем. Таким чином, військовослужбовці мають повне право користуватися всіма правами службовців, які встановлено Європейською конвенцією з питань прав людини та Європейською соціальною хартією.

5. У разі, коли збройні сили не беруть участі у веденні бойових дій, представники збройних сил як "громадяни у військовій формі" під час виконання своїх службових обов'язків мають користуватися всіма правами щодо створення, вступу та активної участі в діяльності специфічних асоціацій, які призначені для захисту їхніх професійних інтересів у межах демократичних установ.

6. Військовослужбовці мають користуватися такими самими правами, як і решта громадян, включно з правом вступу до законних політичних партій.

7. Асамблея рекомендує Комітету міністрів Ради Європи зустрічатися з представниками урядів країн-членів:

- I) для надання дозволу представникам збройних сил та військовослужбовцям засновувати представницькі організації з правом ведення переговорів із питань оплати та умов праці;
- II) для зняття зайвих обмежень щодо права створення асоціацій для представників збройних сил;





- III) для надання представникам збройних сил та військовослужбовцям дозволу на членство в законних політичних партіях;
- IV) для включення цих прав до керівних військових документів та кодексів країн-членів;
- V) для з'ясування можливості заснування офісу “третьейського судді”, куди б мали змогу звертатися військовослужбовці у випадках виникнення будь-яких колізій, пов'язаних з умовами праці та іншими службовими питаннями.

8. Асамблея також проводить зустрічі з Комітетом міністрів із метою внесення поправок до тексту переглянутої Європейської соціальної хартії, зокрема подання статті 5 у такій редакції: “З метою забезпечення свободи робітників та службовців щодо створення місцевих, національних або міжнародних організацій для захисту своїх економічних та соціальних інтересів, а також права вступати до лав таких організацій сторони гарантують, що національне законодавство не обмежує цієї свободи. Рівень застосування гарантій, які надаються цією статтею, стосовно представників поліції та збройних сил визначається національним законодавством та керівними документами”.

*Джерело: Рекомендація 1572 (2002),  
Парламентська Асамблея Ради Європи, 3 вересня 2002 року.*

## **Сприяння освіті у сфері ключових цінностей і норм**

Навчання та підготовка військовослужбовців мають бути націлені на формування відданих та готових до виконання своїх завдань професіоналів. Освіта має бути політично неупередженою та в жодному разі не включати політичну ідеологію й елементи пропаганди. Вона має охоплювати курси з демократії, конституційного, міжнародного та гуманітарного права, а також прав людини. Включення до програм із навчання та підготовки фахівців у сфері безпеки питань міжнародного гуманітарного права та міжнародних прав людини є особливо важливим для сприяння поширенню демократичних цінностей у цьому секторі. Для ознайомлення з міжнародним гуманітарним правом членам парламенту може прислужитися довідник для парламентаріїв “Повага до міжнародного гуманітарного права”, який було надруковано 1999 року Міжпарламентським союзом та Міжнародним комітетом Червоного Хреста (Довідник №1). Як Міжнародний комітет Червоного Хреста, так і представництво Уповноваженого ООН з питань прав людини надають технічну допомогу країнам, які бажають розширити свої можливості у справі забезпечення поваги до міжнародного гуманітарного права та міжнародного права у сфері прав людини.

## **Політичний нейтралітет і пасивне втручання**

Структури, які відповідають за безпеку держави, повинні бути політично нейтральними, а отже, політичним партіям не дозволяється займатися агітацією на території підрозділів. Якщо в деяких країнах кадровим військовослужбовцям дозволяється вступати до політичних партій, в інших, особливо в посткомуністичних державах, їм заборонено це робити. Наприклад, у

Польщі, працівникам міністерства внутрішніх справ, служб розвідки або поліції не дозволяється членство в політичних партіях. У більшості країн військової не можуть увійти до складу національного парламенту. Однак у деяких, наприклад, у Німеччині і Нідерландах військовослужбовці, які перебувають на дійсній військовій службі, можуть бути членами місцевих або регіональних асамблей.

## **Силіві структури як дзеркало суспільства**

У принципі всі посади в структурі служб, які відповідають за безпеку, мають бути відкритими для всіх громадян, незалежно від статі, політичних уподобань, класової належності, раси або релігії. Критерієм відбору має бути такий принцип: найкращий чоловік або жінка на найкращому місці. В багатьох країнах усвідомлюють, що особовий склад структур, які відповідають за безпеку держави, особливо поліції та збройних сил, має відображати склад суспільства. Такі держави проводять особливу політику з метою заохочення представників тих верств населення, які недостатньо представлені у зазначених службах, влаштовуються до них на роботу.

## **Узаконення невідкорення наказам, які порушують законодавство**

Статус, можливість, діяльність, засади співпраці, завдання, обов'язки, підзвітність, обов'язки та контроль усіх служб, які відповідають за безпеку держави, регулюються відповідними законами. Ці структури не мають повноважень доти, доки їх не визначено законодавством. Що стосується військово-службовців, то відповідні законодавчі документи, такі як постанови щодо військового персоналу або військового карний кодекс, визначають межі наказів, які повинні виконувати солдати (військовослужбовці). В багатьох країнах такі закони зобов'язують кожного командира дотримуватися верховенства права під час віддання наказів і, таким чином, обмежують владу командира. З цього випливає, що: військовослужбовці зобов'язані не підкорятися незаконним наказам; жодний військовослужбовець не може виправдовувати свої дії, посилаючись на наказ, який змушує його/її скоювати злочин; військовослужбовці не повинні виконувати наказ, який не стосується тих обов'язків, які вони виконують, або принижує людську гідність. Це передбачає, що військовослужбовці завжди несуть особисту відповідальність за свої дії, навіть у тому разі, коли вони отримали наказ від свого керівництва.

Слід заохочувати вище військове керівництво поширювати інформацію про те, що недемократичні, анти- або неконституційні, а також аморальні накази та дії військовослужбовців не дозволені, підтверджуючи це власним прикладом. Це має особливе значення для збройних сил колишніх диктаторських країн. Наприклад, після того, як Аргентина повернулася до демократичних засад, високоповажні аргентинські генерали проголосили, що *"кінцева мета не виправдовує засоби"*, а також що *"будь-хто, хто віддає аморальні накази, та будь-хто, хто їм підкоряється, порушують закон"*. Такими заявами вище керівництво дало зрозуміти, що кожен військовослужбовець нести особисту відповідальність за злочини та правопорушення і не матиме

змоги виправдовуватися, посилаючися на те, що він підкорявся (незаконним) наказам свого керівництва.

Крім цього, щоб запобігати безкарності та боротися з нею, необхідно впевнитися в тому, що кожне порушення в професійній діяльності та будь-які порушення міжнародного гуманітарного права і прав людини каратимуться компетентним адміністративним чи судовим органом.

### **Установлення критеріїв для призначення вищого керівництва у сфері державної безпеки**

Особовий склад, що посідає такі вищі керівні посади у відповідальних за безпеку держави структурах, як головнокомандувач збройними силами або директор служби розвідки, призначається кабінетом міністрів або міністром оборони. У деяких країнах призначення на такі посади є предметом обговорення та/або затвердження в парламенті. Хоча найвище керівництво призначається представниками цивільної політичної влади, найважливішим критерієм під час добору мають бути професійні навички.

### **Державні службовці на найвищих посадах у силових структурах**

Останнім, але не менш важливим фактором у справі здійснення належного управління має бути те, що такі відповідальні за безпеку держави структури, як збройні сили, повинні мати серед свого найвищого керівництва також і державних службовців. Основною причиною такої вимоги є те, що відповідний міністр має користуватися порадами не лише генералів, а й цивільних, що забезпечить більш збалансоване ухвалення рішень.

## **Професійний дух**

Професійний дух ґрунтується на практичній діяльності та відповідній політиці. Військові мають охоче співпрацювати з державними установами та будувати свою діяльність відповідно до конституції; вони також повинні бути відданими службі громадянами, ефективно виконувати свої обов'язки, не перевищувати своїх повноважень та використовувати державні кошти лише за призначенням. Важливо, щоб професійний дух визначався не лише примусом, а й добровільною згодою. Добровільна згода означає, що військові мають позитивне ставлення до конституції та національних установ, оскільки вони перейнялися демократичними цінностями суспільства.

Багато країн затвердили так звані кодекси поведінки, які визначають поведінку військових у цих країнах. Німецький досвід наводиться у блоці № 64.

Блок № 64

## Керівництво та громадянська освіта у Збройних силах Німеччини: принципи “Внутрішнього керівництва”

“(…) Під час обговорення питання щодо створення Бундесверу після Другої світової війни ухвалення концепції щодо моральних якостей керівника та громадянської освіти розглядалося як шлях реформування Збройних сил на підставі навмисного відходу від старих традицій. (...) Існує загальна згода, що, з одного боку, ці принципи забезпечують основні положення щодо внутрішньої організації Бундесверу, а з іншого – щодо його інтеграції до держави й суспільства.

(...) Внутрішнє керівництво має на меті зменшення до прийняттого рівня суперечностей та конфліктів, які виникають між особистими правами та свободами військовослужбовців як громадян, з одного боку, та вимогами щодо виконання службових обов’язків – з іншого. Управлінська поведінка вищих офіцерів має бути сповнена поваги до людської гідності – основної засади нашого конституційного устрою (...).

Внутрішнє значення цих положень – сприяння інтеграції до держави та суспільства Бундесверу як установи в цілому та кожного військовослужбовця як окремого громадянина. (...) Мета цього процесу – запобігти перетворенню Бундесверу на “державу в державі” – небезпеці, притаманній збройним силам будь-якої держави (...).

Внутрішнє керівництво має такі цілі:

- ▷ якнайповніше розуміння особовим складом політичної та законодавчої бази Бундесверу, а також цілей та значення їхньої військової місії;
- ▷ сприяння інтеграції Бундесверу як установи та його особового складу до держави та суспільства, а також сприяння поінформованості та обізнаності громадян щодо завдань Бундесверу;
- ▷ заохочення військових до більш сумлінного ставлення до виконання своїх обов’язків, а також підтримки дисципліни та згуртованості у Збройних силах;
- ▷ впевнення в тому, що внутрішня структура Збройних сил побудована на основі поваги до людської гідності, законного та конституційного устрою і, таким чином, сприяння ефективному виконанню Збройними силами своїх завдань.

Сутність та цілі повсякденної діяльності військових відповідно до внутрішнього керівництва викладені у низці законів, наказів та положень щодо проходження служби (...).

*Джерело: веб-сторінка Німецького Федерального Парламенту [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)*

На міжнародному рівні на сьогодні розроблено два кодекси поведінки, в яких визначаються положення щодо професійного духу військовослужбовців демократичних країн. По-перше, 1996 року Генеральна Асамблея затвердила Міжнародний кодекс для посадових осіб правоохоронних органів (див. блок № 65). Кодекс має загальний характер та може застосовуватися не

лише до персоналу у формі, а й до всіх державних службовців, які працюють у правоохоронних органах.

**Блок № 65**

**Кодекс поведінки для посадових осіб  
правоохоронних органів**

*Ухвалений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 34/169 від 17 грудня 1979 року*

**Стаття 1** – службовці правоохоронних органів повинні у будь-який час виконувати свої обов'язки, які визначені для них чинним законодавством і передбачають служіння суспільству та захист громадян від незаконних дій, з урахуванням високого ступеня відповідальності за свої дії.

**Стаття 2** – під час виконання службових обов'язків службовці правоохоронних органів повинні поважати й захищати гідність людини та забезпечувати й підтримувати права людини.

**Стаття 3** – службовці правоохоронних органів мають право застосовувати силу у разі крайньої необхідності або в межах виконання своїх службових обов'язків.

**Стаття 4** – справи конфіденційного характеру, які перебувають у розпорядженні службовців правоохоронних органів, мають зберігатися у таємниці, доки не виникне необхідність у виконанні службових обов'язків або у здійсненні правосуддя.

**Стаття 5** – жоден із службовців правоохоронних органів не має права вчиняти, провокувати або дозволяти будь-які насильницькі дії чи знущання, нелюдське або принизливе ставлення чи покарання. Службовці правоохоронних органів також не мають права використовувати на свою користь накази вишого керівництва або такі надзвичайні умови, як воєнний стан та воєнна загроза, загроза національній безпеці, внутрішня політична нестабільність або ж надзвичайні події, для виправдання насильства або знущання, нелюдського або принизливого ставлення чи покарань.

**Стаття 6** – службовці правоохоронних органів повинні забезпечувати всебічний захист здоров'я громадян під час затримання їх та вживати негайних заходів для надання медичної допомоги в разі необхідності.

**Стаття 7** – службовці правоохоронних органів не повинні заохочувати будь-які корупційні заходи. Вони також мають суворо боротися проти подібних дій.

**Стаття 8** – службовці правоохоронних органів повинні поважати та представляти закон. Вони також повинні докласти всіх зусиль для запобігання будь-яким порушенням законодавства. Службовці правоохоронних органів, які мають підстави вважати, що порушення чинного законодавства здійснювалося або здійснюється, повинні доповісти про це вишому керівництву та, за необхідності, службам і органам, які мають відповідні повноваження.

*Примітка: кожна стаття цього кодексу поведінки включає коментарі, які не містяться у даному підрозділі. За додатковою інформацією звертайтеся до сайту: [www.UN.org](http://www.UN.org)*

Другий кодекс – це Кодекс поведінки ОБСЄ з військово-політичних аспектів безпеки (див. блок № 66). Він стосується представників усіх організацій та установ сфери безпеки й визначає керівні положення для особового складу збройних сил. Кодекс установлює, що військовослужбовці мають дотримуватися принципів законності, демократії, нейтралітету, поваги до прав людини та міжнародного гуманітарного права. Він також визначає, що військовослужбовці можуть нести особисту відповідальність за порушення у сфері гуманітарного права. Таким чином, цей документ стосується тих питань, які зазвичай належали до внутрішньої сфери діяльності держави. І тому кодекс є значним кроком уперед у тій царині державної влади, яка ретельно охоронялася від втручання до теперішнього часу. З моменту підписання Кодексу країнами-членами ОБСЄ 1994 року вони продовжують розроблення норм і положень щодо добору особового складу збройних сил, його освіти та підготовки, а також управління військами. Важливим елементом у межах Кодексу є заява стосовно того, що подальша професіоналізація збройних сил має поєднуватися з відповідним демократичним контролем над ними.

#### Блок № 66

### Кодекс поведінки ОБСЄ з військово-політичних аспектів безпеки (1994)

- ▷ Концепція внутрішніх військ охоплює: розвідувальні служби, воєнізовані формування та поліцію. Дані положення декларують зобов'язання держав щодо здійснення демократичного контролю над цими силами через органи, які мають відповідні повноваження, надані їм згідно з чинним законодавством (пункти 20 і 21).
- ▷ Ухвалення оборонного бюджету і встановлення обмежень на оборонні видатки. Відкритість, зрозумілість та громадський доступ до інформації стосовно збройних сил (пункт 22).
- ▷ Політичний нейтралітет збройних сил.
- ▷ Кожен військовослужбовець може бути особисто підзвітний за порушення міжнародного гуманітарного права (пункт 31).
- ▷ Збройні сили в мирний і воєнний час управляються, укомплектовуються, тренуються та обладнуються згідно з положеннями міжнародного права (пункт 34).
- ▷ Сили та засоби збройних сил для виконання завдань із внутрішньої безпеки мають відповідати правоохоронним потребам. Збройні сили мають вживати відповідних заходів, спрямованих на запобігання втратам цивільного населення або їхньої приватної власності (пункт 36).
- ▷ Застосування збройних сил не може обмежувати мирне та правове виконання конституційних прав громадян або зазіхати на



їхню національну, релігійну, культурну, мовну або етнічну ідентичність (пункт 37).

*Джерело: Витяг із Кодексу поведінки ОБСЄ, розд. VII, VIII. Додаткова інформація на веб-сторінці ОБСЄ: : [www.osce.org](http://www.osce.org) та веб-сторінці Кодексу поведінки ОБСЄ: [http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor\\_COD\\_65130](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130)*

## Військова юрисдикція

Вимоги щодо військової дисципліни зумовлені особливим середовищем, у якому здійснюється військова служба. Наприклад, військові мають інші погляди на злочинну поведінку, ніж цивільна спільнота. Цивільний працівник не підлягає кримінальній відповідальності за те, що покинув своє робоче місце або не виконував свою роботу належним чином. Роботодавець може звільнити робітника за те, що він не впорався зі своїми обов'язками, і відмовити йому у наданні рекомендацій щодо подальшого працевлаштування, але він не звертається у цьому випадку до суду. Натомість військовослужбовці можуть притягатися до кримінальної відповідальності за те, що залишили своє "робоче місце" або не виконали завдання відповідно до специфічних вимог та стандартів. Така поведінка не лише є порушенням обов'язків, а й загрожує безпеці та добробуту інших військовослужбовців. До інших військових порушень, які не визнаються в цивільному суспільстві, належать шахрайство під час вступу на службу, дезертирство, самовільне залишення військової частини, відхилення від маршруту, неповага до вищих офіцерів, страйк (заколот), допомога ворогові та сон на посту.

Головним питанням у цій сфері є з'ясування того, які злочини підпадають під військову, а які під цивільну юрисдикцію. В принципі військові суди мають використовуватися обмежено, а цивільні – відігравати провідну роль там, де це можливо. Сфера відповідальності військового права має обмежуватися тими злочинами, які було скоєно під час виконання службових обов'язків, а військові кодекси мають якомога менше перетинатися із цивільним кримінальним правом.

Дуже важливо зазначити, що у більшості країн військові суди є частиною не судових, а адміністративних органів правосуддя збройних сил і належать до виконавчої влади. Це означає, що військові судді не призначаються відповідно до конституційних положень та вимог щодо призначення суддів. Однак завжди слід пам'ятати, що в усіх випадках військові суди мають контролюватися судовою владою. В багатьох країнах такий результат досягається за допомогою організації цивільних апеляційних судів як апеляційних інстанцій для військової юрисдикції.

## Що можете зробити Ви як парламентар

Упевнитися в тому, що:

1. Військовослужбовці дають присягу на вірність конституції, принципу верховенства права та державним установам, але не певним особам.
2. Надається сприяння навчанням у сфері ключових норм та цінностей демократії, громадянських прав та гуманітарного права як обов'язковій частині військової підготовки.
3. Офіцерам не дозволяється входити до складу парламенту.
4. Добір нових солдатів та офіцерів проводиться відповідно до критеріїв професіоналізму.
5. Узаконюється обов'язок військовослужбовців не підкорятися незаконним (злочинним) наказам.
6. Військовий дух характеризується добровільним виконанням правових норм і забезпечується відповідними кодексами поведінки.
7. Сфера відповідальності військових судів обмежена мірою можливості, а їхні рішення завжди можуть бути оскаржені в цивільному карному суді.
8. Силкові структури підзвітні – як за законом, так і фактично – кожній з основних складових держави (див. підрозділ про індивідуальну підзвітність військовослужбовців); внутрішні механізми підзвітності для силових структур забезпечуються законом, що дає змогу проводити внутрішні розслідування порушень та розгляд громадських скарг, а також карати винних; здійснюється контроль ефективності застосування цих механізмів. Майте на увазі, що парламент потребує незалежних розслідувань, і переконайтеся, що підозрювані притягаються до відповідальності.

### Громадянські права військовослужбовців

- ▷ Обмеження законом громадянських прав військовослужбовців має на меті забезпечення бойової готовності та політичного нейтралітету силових структур.
- ▷ Проте слід мати на увазі, що будь-яке обмеження громадянських прав має бути безпосередньо пов'язане зі специфічним характером та завданнями силових структур – монополією сили у суспільстві.
- ▷ Обмеження громадянських прав має компенсуватися наявністю ефективних каналів розгляду скарг.





### **Підкорення наказам**

- ▷ Необхідне законодавче забезпечення права військовослужбовців, включно з призовниками, не підкорятися незаконним та неетичним наказам, а також наказам, які суперечать нормам прав людини та гуманітарного права.
- ▷ Належить переконатися, що цей обов'язок встановлюється дисциплінарною системою в рамках силових структур.

### **Перевищення повноважень та корупція**

- ▷ Швидко реагуйте у разі виникнення в межах силових відомств скандалів або перевищення повноважень, корупції та інших порушень.
- ▷ Упевніться в тому, що проведене відповідне глибоке розслідування й у разі необхідності без зволікань накладено санкції (покарання), визначені компетентною структурою.
- ▷ Ухваліть законодавство, яке забороняє військовим та представникам інших силових структур працювати на іншій роботі або вести комерційну діяльність як особисто, так і в складі групи/організації.

## Кадрова політика у сфері безпеки

Військова служба – це різновид діяльності, який передбачає наявність специфічних обставин, таких як фізичний ризик, постійні зміни місця дислокації, часті перебування далеко від родини тощо. Парламентарії повинні усвідомлювати, що військова служба – це не просто “інший різновид роботи”. Належний менеджмент персоналу, зокрема, система набору, добору, укомплектування, нагородження та заохочення є вирішальними у справі розвитку професійного сектора безпеки, відданого демократичним принципам і такого, що поважає верховенство права та цивільного сектора.

Парламентарії мають контролювати створення та підтримку професійних силових структур. Вони повинні гарантувати створення та впровадження планів щодо менеджменту персоналу, які сприяють формуванню демократичної та професійної робочої сили. В подальшому вони також мають контролювати, чи держава поводить себе як чесний роботодавець стосовно військовослужбовців у сфері заробітної платні, умов праці, відповідних грошових виплат, пенсій тощо.

### Блок № 67

#### Менеджмент персоналу: головні питання для парламентаріїв

Парламентарії повинні бути поінформовані щодо таких пропозицій уряду в сфері кадрової політики силових структур.

#### Питання загальної політики

- ▷ Чи бере парламент участь у затвердженні положень кадрової політики силових структур – або в рамках щорічних пропозицій стосовно бюджету, або через окремий документ?
- ▷ Чи виглядає політика в галузі управління персоналом та структури збройних сил реалістичною з огляду на бюджетні показники та потенціал національної економіки?

#### Чисельність та загальні умови

- ▷ Чи встановлює парламент максимальну кількість військовослужбовців для таких структур, як збройні сили, поліція або розвідувальні служби?
- ▷ Чи визначає парламент граничний термін перебування у певному званні?



- ▷ Чи має широкий загал можливість ознайомитися з усіма підходами до розв'язання питань кадрової політики?
- ▷ Чи отримує парламент усю необхідну інформацію: щодо загальної кількості військовослужбовців у кожному званні, заробітної платні, обов'язків, вакансій тощо?  
Чи беруться до уваги такі соціальні фактори, як подальша доля військовослужбовців після звільнення в запас під час реформування сектора безпеки?

### Набір і добір

- ▷ Чи всі посади відкриті для кожного громадянина, включно з жінками, а якщо так, то чи визначено це в законодавстві?
- ▷ Чи існує відкрита система набору персоналу для силових структур, на відміну від закритої, за якої лише певні верстви населення можуть потрапити до лав силових структур?
- ▷ Чи використовуються під час добору кандидатів критерії професіоналізму?
- ▷ Чи багато вакансій у силових структурах?
- ▷ Чи високий процент відсіювання після початкової стадії добору?

### Комплектування

- ▷ Чи дотримуються на практиці основного принципу, згідно з яким військовослужбовці відбираються та просуваються вгору кар'єрними сходинками на основі їхніх заслуг та якостей?
- ▷ Чи діє система періодичної оцінки військовослужбовців?
- ▷ Чи ця система прозора, об'єктивна та справедлива?
- ▷ Чи пропонують силові структури привабливі та стимуляційні можливості кар'єрного зростання?
- ▷ Чи заборонено військовослужбовцям мати іншу дохідну роботу?
- ▷ Чи мають провідні командири практичний досвід служби у підрозділах і чи беруть вони участь у миротворчих місіях за кордоном?
- ▷ Чи консультується міністр оборони (або інші зацікавлені міністри) з парламентом або відповідним парламентським комітетом з приводу призначення на виші командні посади, такі як головнокомандувач?

### Винагорода

- ▷ Чи грошове утримання військовослужбовців достатньо високе порівняно з іншими професіями, що вможливує для силових структур конкуренцію з приватними компаніями на ринку праці?
- ▷ Чи своєчасно виплачується заробітна платня?
- ▷ Чи військовослужбовці винагороджуються на основі їхніх заслуг та якостей?



- ▷ Чи впливає те, як військовослужбовці виконують свої обов'язки, на рівень їхньої заробітної платні?
- ▷ Чи прозора система винагород для її користувачів та широкого загалу?
- ▷ Що викликає занепокоєність у пенсійній системі та механізмах звільнення в запас?
- ▷ Чи задовільна система звільнення в запас стосовно заробітної платні та пільг для тих, хто перебуває на службі? Що набувають чи втрачають військовослужбовці, коли звільняються в запас?

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Завдання та кількість особового складу силових структур

- ▷ Слід переконатися в тому, що завдання збройних сил, як і їхня кількість відповідають національним економічним ресурсам.

### Винагорода особового складу силових структур

- ▷ Слід переконатися в тому, що заробітна платня військовослужбовців відповідає економічним можливостям держави (проте водночас вона має бути якомога більше конкурентоспроможною на ринку праці й достатньою для забезпечення гідних умов життя).
- ▷ Слід переконатися в тому, що грошове утримання виплачується регулярно.
- ▷ Майте на увазі, що недостатня заробітна платня може зробити службу в силових структурах непривабливою і відвернути від неї кваліфікованих молодих потенційних кандидатів.
- ▷ Майте на увазі, що в такому середовищі неадекватний рівень заробітної платні і/або її непостійна виплата можуть призвести до корупції або навіть здириштва та насильства.
- ▷ Фінансові переваги і привілеї військовослужбовців та їхніх командирів не мають бути такими, щоб спонукати силові структури до встановлення і підтримання політичного впливу. Інформація про ці привілеї та переваги має бути загальнодоступною, а самі вони мають бути збалансованими з перевагами та привілеями інших урядових (державних) службовців. Привілеї мають відповідати специфічним умовам та ризикам служби, які виникають під час проведення операцій.
- ▷ Слід переконатися у наявності задовільного механізму звільнення в запас.

## Військова повинність і відмова від служби

Конституції майже всіх держав включають положення, в яких ідеться про те, що захист держави – це обов'язок кожного громадянина. В деяких країнах цей обов'язок затверджено відповідним законом. Передбачається, що кожен громадянин має бути готовим служити в збройних силах у будь-який час, якщо уряд держави вважатиме це за необхідне. Призов, обов'язкова військова служба громадян (головним чином чоловіків) часто визначається конституцією і завжди затверджується відповідним законом, який уточнює такі положення:

- ✓ хто повинен проходити обов'язкову військову службу;
- ✓ тривалість служби;
- ✓ умови щодо відстрочки/звільнення;
- ✓ механізми призову;
- ✓ покарання за ухилення від служби;
- ✓ мінімальний та максимальний призовний вік.

Крім того, більшість країн включає до відповідного закону визнання права відмови від проходження військової служби, а також можливості проходження альтернативної військової служби.

### Користь і бажаність призову

Багато країн продовжують комплектувати власні армії на основі призову. Однією з важливих причин є те, що вони розглядають призов як один із цінних елементів демократії та національної культури. Хоча сьогодні в багатьох країнах по всьому світу доцільність призову ставиться під сумнів. Питання, які виносяться на розгляд щодо користі та бажаності призову до сучасної армії, зумовлені новою специфікою збройних конфліктів. Деякі країни вже скасували або збираються скасувати призов у найближчому майбутньому; навіть Франція, країна, яка започаткувала призов у сучасній історії, скасувала його 2001 року. Дехто передбачає кінець великих за розмірами збройних сил, місце яких мають заступити невеликі мобільні війська, оснащені сучасними досягненнями науки й техніки, які комплектуватимуться на добровільних засадах.

**Блок № 68**

### **Умови військової служби в різних країнах**

Призовний вік: у більшості країн призовний вік починається з 18 років, проте в деяких країнах він починається з 16, 17, 18, 19 або 20 років. Зараз у деяких країнах жінок також призивають на військову службу.

Тривалість служби: зазвичай вона коливається від шести місяців до трьох років.

Відмова від служби та альтернативна служба: майже половина країн визнає статус таких осіб та має систему альтернативної служби.

У більшості випадків покаранням за відмову від військової служби є ув'язнення.

Джерело: Звіт Генерального секретаря, відповідно до резолюції Комісії 1995/83  
КООНПЛ, 1997 E/CN.4/1997/99.

## **Позитивні та негативні аспекти призову**

Під час аналізу позитивних і негативних аспектів призову парламентаріям потрібно взяти до уваги такі питання:

### **Навіщо залишати призов?**

Аргументи на користь призову:

- ✓ Призов часто асоціюється з ідеєю демократії, оскільки це законний обов'язок та моральна відповідальність кожного громадянина (головно чоловічої статі), а також тому, що призов зрівнює всіх, кого це стосується: всі зобов'язані служити, незалежно від класу, віросповідання або раси; в деяких країнах цей обов'язок поширюється на жінок таким же чином, як і на чоловіків.
- ✓ Призовники – це громадяни у військовій формі, й наявність їх допомагає запобігти перетворенню збройних сил на державу в державі. Таким чином, призов може вважатися демократичним зв'язком між суспільством та збройними силами.
- ✓ Загалом армії, які комплектуються за призовом, дешевші за ті, що комплектуються на добровільних засадах, оскільки грошове утримання призовників значно нижче заробітної платні військовослужбовців за контрактом.

Призов збирає людей з усіх верств населення. Таким чином, призовники приносять до збройних сил розмаїття освітнього підґрунтя та робочого досвіду – від бухгалтера або інженера до слюсаря або фермера. Збройні сили можуть дуже добре використовувати спеціальності за освітою та робочий досвід призовників як під час виконання завдань мирного часу, так і там, де збройні сили залучаються до відбудови інфраструктури та інституцій країн, які постраждали внаслідок конфліктів.

## Навіщо скасовувати призов?

Наші дослідження з питань призову по всьому світу свідчать про такі основні причини завершення ери великих армій, а отже, й скасування призову:

- ✓ Упродовж останніх 25 років, особливо після закінчення холодної війни, збройні сили багатьох країн стали меншими, що спричинило зменшення кількості призовників, необхідних для служби в армії (це, своєю чергою, інколи призводило до громадського незадоволення з приводу нечесного розподілу призовного навантаження). Країни Євроатлантичного регіону провели скорочення власних збройних сил, проте країни Африки та Азії, здається, недостатньо використовують сучасні умови для зменшення чисельності своїх армій після холодної війни.
- ✓ Збройні сили стають дедалі більш професійними та залежними від високих технологій. Часто необхідна значна підготовка для того, щоб солдати змогли опанувати складні сучасні системи озброєння. Оскільки призовники служать в армії впродовж недостатньо тривалого часу, щоб досконало знати ці системи, армії дедалі більше спираються на професійних військовослужбовців за контрактом.
- ✓ Миротворчі завдання вимагають не лише фахових військових, а й певних умінь щодо ведення переговорів тощо. Більшість призовників проходять службу впродовж надто короткого часу, щоб набути необхідних навичок та досвіду для виконання операцій з підтримання миру в країнах, які пережили конфлікти.
- ✓ У деяких країнах конституція обмежує використання призовників для захисту національної території, повністю забороняючи розгортання підрозділів із призовниками за кордоном.

### Блок № 69

#### Переслідування призовників

Часто існує неформальна ієрархія між молодшими та старшими призовниками. Така неофіційна ієрархія має велике значення, оскільки старші призовники навчають молодших правил та військових традицій. Це також впливає на соціальну структуру військових. Проте у багатьох випадках старші призовники використовують неофіційну ієрархію для власної користі, змушуючи молодших виконувати, крім власних, і їхні обов'язки та переслідують їх. Якщо офіцери не контролюють належним чином зазначену ієрархію, то вона повністю виходить з-під контролю, в результаті чого складається така ситуація, коли молодші призовники стикаються з переслідуваннями, фізичним насильством та залякуванням. Відповідно до інформації Європейської ради організації призовників (ЄРОП), переслідування є однією з головних проблем для молодих призовників, яка інколи обертається тяжкими тілесними ушкодженнями, що, своєю чергою, можуть призвести до каліцтва або навіть смерті чи самогубства призовника. З метою захисту призовників та репутації військової служби переслідуванням слід запобігати за допомогою жорсткого контролю з



боку офіцерів. Крім того, внутрішні та зовнішні контрольні заклади повинні переслідувати в судовому порядку крайні випадки та відновлювати верховенство права в рамках військової служби.

*Джерело: Ілона Кіс. Права військовослужбовців у мирний час, 2001 – веб-сторінка: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) та ЕССО (див.: Чорна книга з прав військовослужбовців збройних сил країн Центральної та Східної Європи, 1996 – веб-сторінка: <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)*

## Відмова від служби в армії та альтернативна служба

Деякі люди заперечують свій обов'язок захищати батьківщину, спираючись на інші моральні імперативи, такі як релігія (“не убий”) або особисті переконання (неприйняття насильства). Як наслідок такі люди зазвичай не підлягають покаранню, включно зі смертною карою, за невиконання наказів держави.

Упродовж другої половини минулого століття виникла і набула широкого визнання ідея щодо права відмови від служби в збройних силах та носіння зброї; в деяких країнах це право навіть було закріплене відповідними законодавчими актами. Зазначена тенденція збіглася у часі із закінченням обов'язкової військової служби в деяких країнах (Велика Британія, Німеччина, Ірландія, Нідерланди, Бельгія, Люксембург, Франція, Іспанія, Італія та Португалія).

Осіб, які відмовляються від військової служби, можна визначити як людей, котрі заперечують носіння зброї та будь-яку військову підготовку і службу. Хоча більшість із них керується власною свідомістю, вони також можуть мати різні релігійні, філософські або політичні підстави для таких переконань.

## Рішення парламенту

Оскільки випадки відмови від служби стають дедалі більш поширеними, парламенти деяких країн вирішили закріпити в законодавчій базі умови, відповідно до яких громадяни можуть бути звільнені від проходження військової служби. Такі закони було ухвалено в США та всіх країнах Західної Європи й, зокрема, у Греції. Остання визнала статус цих осіб 1997 року.

У країнах, які не визнають статусу таких людей, їх переслідують у судовому порядку за дезертирство або зраду – два злочини, які передбачають дуже суворі покарання. Інші країни відвели для них спеціальну кримінальну категорію (“постійні порушники”), що зазвичай визначено у військових кодексах.



## Визнання статусу тих, хто відмовляється від служби: хто вирішує і на якій підставі?

Механізм отримання статусу людини, яка відмовляється від військової служби відповідно до своїх моральних, релігійних та інших уподобань, зазвичай включає пояснення того, як ця людина дійшла цього і як його чи її вірування вплинули на життя та яким чином цим уподобанням суперечить військова служба. Зазвичай рішення щодо надання призовникові відповідного статусу приймаються комісією, що підпорядковується відомству з питань праці (Швейцарія, Болгарія), міністерству внутрішніх справ (Словенія) або міністерству юстиції (Хорватія).

## Відмова від служби в армії як право людини

У квітні 2000 року, відповідно до принципів, визначених у власній резолюції 1998/77, Комісія ООН з прав людини затвердила, без голосування, резолюцію 2000/34, яка визнає право кожної особи відмовлятися від військової служби на підставі своїх моральних принципів як законне здійснення права щодо свободи думки, совісті та релігії, згідно із Загальною декларацією прав людини та Міжнародною конвенцією громадянських та політичних прав. 1993 року Комітет ООН з прав людини визнав, що відмова від проходження служби відповідно до моральних принципів впливає із статті 18 Конвенції, “оскільки обов’язок використання смертоносної сили може вступати в серйозний конфлікт із свободою совісті, правом сповідання релігії та віруваннями”. Зазначений Комітет ООН далі заявив: “Якщо це право визнається законом та на практиці, визначення таких осіб здійснюється на підставі природи їхніх переконань; таким чином, не допускається дискримінація тих, хто відмовляється від служби відповідно до своїх переконань”.

### Блок № 70

#### Резолюція Комісії ООН з прав людини 1998/77: відмова від проходження військової служби

Комісія (...),

*беручи до уваги*, що це визнано Загальною декларацією прав людини та Міжнародною конвенцією громадянських та політичних прав, що кожен має право на життя, свободу та безпеку особи, право на свободу думки, совісті та релігії, а також право не підлягати дискримінації (...),

*визнаючи*, що відмова від військової служби зумовлюється принципами та причинами совісті, зокрема глибокими переконаннями, які виходять з релігійних, моральних, етичних, гуманітарних або подібних мотивів (...),

- 1) *привертає увагу* до права кожного мати свідомі причини щодо відмови від служби як законного використання свободи думки, совісті та релігії, як визначено у статті 18 Загальної декларації прав людини та статті 18 Міжнародної конвенції громадянських та політичних прав;



- 2) *вітає* той факт, що деякі держави сприймають легітимність відмови від проходження служби та не обмежують права цих осіб;
- 3) *рекомендує* державам, які не мають такої системи, створити незалежні та впливові структури, здатні приймати рішення та визначати у кожному конкретному випадку, чи саме відповідно до моральних переконань людина відмовляється від проходження служби (при цьому необхідно брати до уваги вимоги щодо недопущення дискримінації щодо різних переконань);
- 4) *нагадує* державам, де діє система обов'язкової військової служби і де зазначені положення не було затверджено, про свою рекомендацію щодо надання можливості цій категорії осіб проходити різні форми альтернативної служби цивільного характеру в інтересах суспільства і не карального характеру, які відповідають причинам відмови;
- 5) *наголошує*, що держави повинні вживати необхідних заходів з метою утримання від ув'язнення тих, хто відмовляється від служби, та від покарання за неспроможність нести військову службу, і нагадує, що нікого не можна повторно карати за порушення, щодо якого особа вже понесла покарання або була виправдана відповідно до закону та карних процедур кожної держави (...).

Джерело: Резолюція 1998/77, UNCHR.

## Альтернативна служба

У більшості країн, що визнають статус тих, хто відмовляється від служби на підставі власних переконань, законодавством передбачена альтернативна служба, яка включає дві основні сфери:

- ✓ служба у збройних силах без носіння зброї;
- ✓ праця в закладах соціального призначення, таких як лікарні, дитячі садки, заклади для інвалідів тощо і, деколи, неурядові або міжурядові організації.

Альтернативна служба зазвичай довша, ніж військова. Наприклад, її тривалість у Франції становила 20 місяців, тоді як військової – лише 10; в Австрії 12 та 7 місяців, відповідно, а в Болгарії тривалість альтернативної служби становить 24 місяці, хоча військової – від 6 до 9 місяців.

### Блок № 71

#### Альтернативна служба: досвід Швейцарії

Швейцарія – одна з небагатьох західноєвропейських держав, де досі існує призов. Це визначається Конституцією (стаття 59.1), Законом про військову організацію держави (1995) та Законом про військову службу (1995). Цей обов'язок стосується всіх чоловіків у віці від 20 до 42 років, а для тих, хто має високі військові звання, – до 55 років. Початкова війсь-



кова служба триває чотири місяці плюс три тижні кожні два роки, плюс щорічні стрільби.

Відповідно до закону 1996 року про альтернативну службу, було визнано право на відмову від військової служби за власними переконаннями з етичних, морально-філософських та релігійних причин. Міністерство промисловості та праці отримує заяви, які розглядаються комісією у складі трьох осіб, що їх відбирають зі 120 кандидатів, котрих було набрано через об'яви у газетах. Статус тих, що відмовилися, отримують приблизно п'ять відсотків чоловіків призовного віку. Той, хто не отримує такого статусу, але продовжує відмовлятися від військової служби, може бути засуджений до чотирьох або п'яти місяців ув'язнення.

Ті, хто отримав такий статус, мають пройти цивільну службу замість військової. Це служба впродовж 450 днів у будь-якому громадському або приватному закладі, який слугує громадським інтересам, наприклад, у шпиталях, центрах молоді, науково-дослідних закладах, господарських структурах тощо.

*Джерело: Європейське бюро з питань відмови від проходження військової служби з політичних або релігійно-етнічних переконань (EBCO).*

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Призов: “за” чи “проти”?

- ▷ Ретельно збалансуйте всі пропозиції “за” і “проти” в національному контексті.
- ▷ У цьому зв'язку майте на увазі вказаний у цьому розділі індикативний елемент та зрозумійте, в якому обсязі він відповідає вашим пропозиціям у національному контексті.

### Призовники, що постраждали від нелюдяного або принизливого ставлення

- ▷ Швидко реагувати на випадки, якщо призовники підлягають жорстокому поводженню, пригнобленню або насильству.
- ▷ Переконатися в тому, що проводяться ретельні слідства і що, в разі необхідності, компетентним органом визначаються та без зволікання застосовуються відповідні санкції.
- ▷ Якщо у вашій країні не існує омбудсмена, розглянути можливість надання рекомендацій щодо створення такої структури та надання їй повноважень із розгляду питань стосовно насильства або принизливого поводження з призовниками.



### **Статус осіб, що відмовляються від проходження служби за власними переконаннями**

- ▷ Перевірити правовий статус осіб, які відмовляються від військової служби на підставі власних переконань і, в разі необхідності, розглянути можливість вжити заходів щодо розроблення та ухвалення такого законодавства або поліпшення наявного.
- ▷ У зв'язку із цим забезпечити отримання останньої інформації щодо підходів, законодавчої бази та стану справ в інших країнах.

### **Альтернативна служба**

- ▷ Перевірити, чи передбачається законодавством вашої країни альтернативна служба і, в разі необхідності, розглянути можливість вжити заходів для ухвалення такого закону або поліпшення чинного законодавства.
- ▷ У зв'язку із цим забезпечити отримання інформації щодо підходів, законодавчої бази та стану справ в інших країнах.

## **Розділ VIII**

# **Матеріальні ресурси: здійснення ефективного контролю за перевезенням та придбанням зброї**

## Закупівля зброї та військового устаткування

Політика в галузі закупівлі зброї має виходити з “вищих” планів та політичних міркувань, таких як концепція національної безпеки або воєнна доктрина. Всі запити щодо нових озброєнь та військової техніки мають аналізуватися з огляду на їхні доцільність та значення у сфері політики національної безпеки.

Концепція національної безпеки допомагає досягти стабільності в плані оборонного менеджменту та підвищує передбачуваність процесу визначення оборонної політики у межах тривалого терміну. Необхідно, щоби цілі національної політики в галузі оборони відповідали ресурсам, виділеним для оборони. Слід також дотримуватися балансу між оборонним сектором та суспільством.

### Прозорість у закупівлі зброї (прозорість оборонного замовлення)

У будь-якій розвиненій демократичній країні процес розроблення бюджету взагалі й закупівля озброєнь зокрема мають бути прозорими та підзвітними громадськості. З точки зору підзвітності громадськості має існувати раціональний зв'язок між політикою, плануванням, бюджетом та закупівлею озброєнь. Це не можна сприймати на віру. На жаль, у більшості країн парламент має обмежене право голосу в питанні закупівлі зброї, якщо взагалі його має.

У процесі виділення коштів або надання дозволу на закупівлю необхідно, щоби парламент перевіряв законність такої операції, особливо з огляду міжнародних законів та угод, які обмежують виробництво, торгівлю або використання певних видів озброєнь. Ідеться про Угоду щодо нерозповсюдження (1968); Оттавську конвенцію про заборону використання, нагромадження, виробництва та постачання протипіхотних мін, а також щодо їх знищення (1997); резолюції Ради Безпеки ООН тощо.

Парламенти можуть також зіткнутися із проблемами підрахунку вартості основних видів озброєнь, що робить країни, які пережили конфлікт, та країни, що розвиваються, особливо вразливими перед внутрішніми та зовнішніми постачальниками озброєння, які зацікавлені у продажу своєї продукції за найвищими цінами та не переймаються вимогами щодо демократичного контролю.

У зв'язку із цим парламенти зацікавлені у створенні спеціальних комітетів та підкомітетів із питань закупівлі озброєнь. Таким чином вони можуть збі-

лшити прозорість у сфері закупівлі озброєнь та змусити виконавчу владу бути підзвітною виборцям.

Проблема полягає в тому, що уряди не прагнуть висвітлювати дані щодо наявності та потреби у придбанні основних видів звичайних озброєнь (літаків, бронетанкової техніки, артилерійських систем, РЛС, ракет та військових кораблів) і ще менше бажають оприлюднювати наявну кількість невеликого за розмірами озброєння (калібром менше 100 мм), відомого як стрілецька зброя та легке озброєння.

На початку процесу закупівлі зброї створюється ідеальна ситуація, коли уряд співпрацює з парламентом з метою забезпечити, щоб надамбіційні плани із закупівлі озброєнь не стали фінансово обтяжливими для держави у майбутньому. Програми із закупівлі озброєнь мають сприйматися у контексті інших громадських пріоритетів. Таким чином, не лише військові, а й інші пріоритети мають значення у процесі ухвалення рішення. Парламент має оцінити вплив та фінансове навантаження закупівлі озброєнь на суспільство.

#### Блок № 72

### Чому парламентарі повинні перейматися питаннями закупівлі озброєння

- ▷ Ідеться про залучення громадських (державних) коштів.
- ▷ Рішення щодо систем озброєння – це не лише технічне питання та питання безпеки, а й вибір, на що необхідно витратити гроші – на “зброю чи їжу” – і якщо на зброю, то на яку, скільки й чому.
- ▷ Закупівля озброєнь не має бути фінансовим тягарем для держави в межах короткострокової та довгострокової перспективи (включно з витратами впродовж усього терміну використання).
- ▷ Парламентський контроль має забезпечувати баланс між витратами на озброєння та соціальні потреби.
- ▷ Прозорість процесу закупівлі озброєнь, його підзвітність парламенту запобігає корупції, розтраті громадських коштів та використанню їх не за призначенням.
- ▷ Парламентський та громадський контроль може сприяти зменшенню загрози різкого збільшення обсягів закупівлі озброєнь у регіоні.

### Чи виправдовується таємність особливими умовами?

Принципи належного управління, особливо прозорість, мають впливати на кожен аспект формування політики, зокрема й продаж або придбання зброї. Таким чином, існує необхідність проаналізувати, які особливі обставини

можуть надати процесу ухвалення рішення у сфері оборони виняткового значення та виправдати таємність.

Керівні положення щодо продажу та закупівлі озброєння мають ґрунтуватися на принципах прозорості та підзвітності громадськості. Причини дотримання таємності у процесі ухвалення рішення, якої вимагає покупець або постачальник зброї, мають бути вичерпними. Якщо це може призвести до корупції під час підготовки угоди, то такий ризик має бути передбачений обома сторонами, й мають бути визначені заходи для запобігання такій можливості.

#### Блок № 73

### Слабка або подвійна політика в галузі закупівлі зброї, а також висока конфіденційність процесу закупівлі можуть призвести до...

- ▷ недостатньої перевірки основних причин закупівлі систем озброєння;
- ▷ недостатності урядових рішень з усіма негативними наслідками цього для національної та регіональної безпеки;
- ▷ побоювань у сусідніх країнах;
- ▷ корупції у зв'язку із закупівлею зброї та будь-якими іншими рішеннями у військовій сфері, які мають стосунок до закупівлі;
- ▷ сумнівів, що серйозно зашкодять ставленню громадськості до збройних сил, що може викликати недовіру до них і стати причиною зайвих суперечок.

## Усеосяжність в ухваленні рішень із закупівлі

У процесі ухвалення рішень щодо придбання основних систем озброєння слід визначити та правильно поєднати методи, які використовуються стосовно таких аспектів:

- ✓ процес оцінки ризику;
- ✓ довготермінова концепція побудови сил та засобів оборони (обороздатності);
- ✓ визначення матеріалу, необхідного для нового устаткування;
- ✓ виділення коштів для закупівлі озброєнь;
- ✓ сертифікація технічної якості та перевірка експлуатаційних показників;
- ✓ витрати впродовж усього терміну експлуатації, включно з витратами на технічне обслуговування, модернізацію тощо;
- ✓ оцінка пропозицій щодо компенсацій та відшкодування.



Налагодження процесу парламентського контролю та оцінки на всіх етапах зменшить можливість розтрати, шахрайства та зловживання під час ухвалення рішень органами виконавчої влади. З метою здійснення ефективного контролю парламенти мають вимагати того, щоб уряди постійно інформували їх щодо всіх етапів процесу закупівлі озброєнь. Крім того, парламенти повинні мати право приймати рішення стосовно всіх контрактів на закупівлю. Парламент Нідерландів є прикладом того, що законодавча влада контролює всі фази процесу ухвалення рішення щодо закупівлі (див. блок № 74).

#### Блок № 74

### Політика Нідерландів у галузі оборонного замовлення: вимір парламентського контролю

Нідерланди мають довгу та сталу традицію і практику ретельного парламентського контролю оборонних закупівель. У принципі всі рішення щодо закупівлі, за умови, що сума перевищує 25 мільйонів євро (приблизний еквівалент 25 мільйонів доларів), мають прийматися за участю парламенту. Для цього було розроблено так званий механізм придбання. Уряд (на практиці Державний секретар з питань оборони, який відповідає за питання оборони) надсилає листа, вибравши його тип із 4 запропонованих (А, Б, В та Г) залежно від етапу закупівлі. Контроль відбувається на всіх стадіях, починаючи від визначення потреби у новій системі озброєння (або наступниці тієї, яка використовується) до конкретної пропозиції щодо придбання системи М у виробника Н.

Парламент має можливість впливати на рішення на всіх етапах закупівлі. Отже, коли уряд повідомляє про потребу в заміні або придбанні певних систем озброєння, парламент може висловити заперечення або внести поправки до пропозиції, хоча на практиці це трапляється не так часто. Здебільшого наміри уряду впродовж усього процесу визначаються за чотирма типами листів (А, Б, В та Г), які обговорюються в парламенті.

Для проектів, вартість яких перевищує 100 мільйонів євро, було розроблено особливу процедуру (“Великі проекти”), яка передбачає більш детальні та часті звітування перед парламентом. Типовим прикладом такого проекту є намір уряду Нідерландів взяти участь у розробленні ударного винишувача – наступника американського літака Ф-16. Існують також деякі інші основні проекти, наприклад проект “Аеромобільна бригада”. Загалом теперішня ситуація в Нідерландах виглядає задовільною. Ведуться дискусії щодо фінансового порогу та доцільності детальної парламентської перевірки подеколи доволі технічного за своїм характером процесу оборонного замовлення. В контексті цієї проблеми порушуються питання щодо якості та незалежності інформації уряду і бажаності “проти-лежних доказів” з боку певного незалежного інституту з проблем безпеки й оборони. Зрештою, роль промисловості та лобістів, а також доступ їх до членства в комітеті з питань оборони дуже часто є предметом обговорення. Втім, великих скандалів у зв’язку із цим досі не траплялося, хіба що незначні інциденти.

*Джерело: Ян Хокема, колишній член Парламенту, Нідерланди, 2002.*

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Контроль за закупівлею озброєнь

- ▷ Парламентський контроль за закупівлею озброєнь має бути законодавчо врегульований.
- ▷ Слід забезпечити всеосяжність парламентського контролю у сфері безпеки й охоплення ним усіх аспектів закупівлі, приділяючи особливу увагу таким факторам:
  - потреби безпеки;
  - регіональні політичні наслідки, зокрема в плані можливості негативної реакції, що може призвести до гонитви озброєнь у регіоні;
  - навантаження на бюджет (у коротко- та довготерміновій перспективі);
  - вплив на національну промисловість приватного та громадського сектора.

### Прозорість та підзвітність у закупівлі озброєнь

- ▷ Подбайте, щоб парламент мав право голосу в процесі закупівлі озброєнь та військової техніки.
- ▷ Вимагайте, щоб парламенту або його компетентному (зацікавленому) комітету було надано детальний та оперативний звіт щодо наявності та технічних характеристик основних видів звичайних озброєнь (літаків, бронетанкової техніки, артилерійських систем, РЛС, ракетних систем та військових кораблів), легкого озброєння (калібром менше 100 мм), а також обґрунтування потреби в закупівлі нових зразків.
- ▷ Подбайте, щоб парламент отримав довготермінову концепцію розбудови оборонної системи.
- ▷ Подбайте, щоб ті питання у сфері закупівлі, які стосуються таємності, висвітлювалися парламенту або його зацікавленому комітету в межах законодавчого процесу, який забезпечує підзвітність водночас із збереженням військової таємниці.

### Аналіз впливу закупівлі

- ▷ Проаналізуйте відповідність плану із закупівлі політиці в галузі безпеки.
- ▷ Подбайте, щоб парламент проаналізував та оцінив фінансове навантаження закупівлі озброєнь у зіставленні з іншими громадсь-



кими потребами та соціальними пріоритетами, що має на меті запобігання незбалансованості, яка впливає на розвиток, а також на економічну та соціальну стабільність держави.

- ▷ Використовуйте парламентські процедури, щоб запобігти за надто амбіційним рішенням щодо закупівлі зброї. Парламенти мають забезпечити раціональність планів, щоб у тривалій перспективі вони не перетворилися на тягар для країни.

### **Перевірка (аудит, інспекція) у сфері закупівлі озброєнь**

- ▷ Перевірити відповідність між політикою в галузі безпеки та планами, оборонним бюджетом і фактичними витратами на озброєння та військову техніку.
- ▷ Провести перевірку експлуатаційних характеристик систем озброєння після їх придбання й виконання контракту (принаймні тричі впродовж усього терміну використання).

### **Парламентський комітет із питань закупівлі озброєнь**

- ▷ У разі відсутності треба створити комітет або підкомітет із питань закупівлі озброєнь, установлюючи таким чином зв'язок між формуванням політики, фінансовим плануванням та аудитом (перевіркою), діяльністю оборонно-промислового комплексу, а також дослідженнями та розвитком.
- ▷ У цьому зв'язку необхідно отримати та вивчити інформацію щодо обов'язків, процедур та діяльності аналогічних структур у парламентах інших країн.
- ▷ Слід подбати, щоби відповідна парламентська структура мала доступ до експертної допомоги та могла використовувати її.

## Торгівля і передання зброї

Парламенти мають відігравати дуже важливу роль у контролі торгівлі та переданні зброї. Правила та механізми, які регулюють закупівлю зброї, мають відповідати визначеним у національному законодавстві у сфері закупівлі, національних законах у сфері бюджету та фінансів, а також законодавстві у сфері контрактів та врегулювання суперечок. Керівні принципи в галузі політики торгівлі та переданні озброєнь і її законодавча база мають ґрунтуватися на принципах прозорості та підзвітності.

### Блок № 75

#### Передання зброї: визначення

Під переданням зброї мають на увазі всі види діяльності, якими займаються державні та недержавні структури з метою придбання або продажу зброї. До передання зброї належать продаж, торгівля, придбання, закупівля, а також презентування зброї.

## Національна політика в галузі торгівлі та передання зброї

Уряд повинен розробити політику та законодавство в галузі торгівлі зброєю, яке потім подається на затвердження до парламенту. Згадана політика має визначати керівні принципи для продажу звичайного озброєння і має бути розроблена з урахуванням таких факторів:

- ✓ імпорт та експорт звичайних озброєнь має бути предметом контролю з боку відповідного(их) парламентського(их) комітету(ів);
- ✓ інструкції у сфері торгівлі зброєю мають відповідати принципам Хартії ООН, міжнародному законодавству, забезпечувати дотримання ембарго ООН. При цьому необхідно брати до уваги економічні, політичні, етнічні особливості та фактори безпеки тих країн, які купують зброю;
- ✓ принцип прозорості процесу ухвалення рішення пов'язаний з необхідністю забезпечення невідчужуваності та професійної підзвітності;
- ✓ механізми для запобігання неетичним випадкам продажу зброї мають бути узаконені на підставі рекомендацій ООН та інших зацікавлених структур, а також найкращих прикладів інших країн;
- ✓ постачальники та покупці повинні створити кодекс "єдності";

- ✓ парламент повинен мати змогу переконатися, що природа та тип проданої зброї відповідають оборонним потребам, затвердженим парламентами країн-покупців;
- ✓ парламенти країн-продавців зброї повинні мати можливість переконатися, що країни-покупці поважають права людини та основні свободи й мають ефективний механізм підзвітності щодо рішень із закупівлі озброєнь;
- ✓ парламент повинен мати змогу переконатися, що продаж зброї не погрожує миру, не збільшить регіональну напруженість, не призведе до виникнення конфліктів, збільшення продажу зброї в регіоні, виникнення нестабільності через появу дестабілізаційних систем озброєння або певної кількості стрілецької зброї та легкого озброєння; якщо парламентські комітети починають діалог щодо загроз регіональній стабільності, надмірна закупівля зброї або надмірна таємність, яка призводить до корупції, стають предметом дебатів на регіональному рівні.

Необхідно розробити механізми, які дають змогу запобігти продажу зброї до певної країни з метою реекспорту або перепризначення на цілі, які суперечать умовам, заявленим у сертифікаті щодо імпорту.

Парламент має створити незалежний механізм перевірки (аудиту), ґрунтований на легітимних повноваженнях, щоб переконатися в тому, що торгівля зброєю підлягає незалежній перевірці та контролю. Такі перевірки мають проводитися відповідно до принципів та визначених парламентом керівних документів, що стосуються політики держав у сфері торгівлі зброєю.

#### Блок № 76

### Регіональні домовленості у сфері торгівлі озброєннями

#### ▷ Європейський кодекс поведінки

8 червня 1998 року Рада ЄС ухвалила резолюцію, яка надала чинності Кодексу поведінки. Зазначена резолюція була розроблена, щоб запобігти потоку зброї з території країн ЄС до нестабільних регіонів планети, де існує небезпека грубих порушень прав людини. Члени ЄС ухвалили це рішення після того, як декілька неурядових організацій упродовж восьми років чинили тиск на Раду ЄС, щоб змусити її затвердити відповідальну політику в галузі торгівлі озброєннями. Кодекс включає перелік небажаних напрямів постачання зброї й систему перевірки та аналізу кінцевого призначення, а також систему обміну інформацією та механізми консультацій щодо надання або відмови у видачі ліцензії на експорт.

Європейський Кодекс поведінки не має механізмів, здатних змусити країни ЄС дотримуватися його, як і механізму забезпечення відповідальності за недотримання цього кодексу. Таким чином, обмеження експорту до країн –порушників прав людини залежить від країн із більш жорстким законодавством, які можуть впливати на цих порушників у межах механізму двосторонніх консультацій.



Кодекс включає вісім критеріїв, які країни ЄС мають брати до уваги у випадках експорту зброї:

1. Повага до міжнародних зобов'язань членів ЄС, зокрема до санкцій, накладених Радою Безпеки ООН (...).
2. Повага до прав людини в країні кінцевого призначення зброї (...).
3. Внутрішня ситуація в країні кінцевого призначення, беручи до уваги наявність суперечок та збройних конфліктів (...).
4. Країни ЄС не будуть надавати ліцензію на експорт зброї у випадку явного ризику, що країна-імпортер має намір використати можливий експорт проти іншої країни або з метою підкріплення силою власних територіальних претензій (...).
5. Національна безпека країн ЄС, а також безпека тих територій, внутрішні відносини на яких увіходять до сфери відповідальності будь-якої з країн Євросоюзу, а також безпека дружніх країн та союзників (...).
6. Поведінка країни-покупця стосовно міжнародної спільноти, особливо її ставлення до тероризму та поваги міжнародного права (...).
7. Наявність ризику того, що обладнання потрапить до іншого користувача в межах країни або буде повторно експортоване на небажаних умовах (...).
8. Відповідність експорту зброї технічним та економічним можливостям країни-імпортера (...)"

Джерело: <http://europa.eu.int>

### ▷ Організація американських держав і передання зброї

Прозорість торгівлі зброєю (на Американському континенті) поліпшилася на регіональному рівні після того, як 19 членів Організації американських держав (ОАД) підписали угоду про передання звичайних видів озброєнь. Міжамериканська конвенція щодо прозорості у придбанні звичайних видів озброєнь, затверджена під час засідання Генеральної Асамблеї в Гватемалі, вимагає від країн-учасниць щорічного оприлюднення інформації про імпорт та експорт основних видів озброєнь.

Відповідно до статті III: "Країни-учасниці щорічно звітують відповідальній організації про імпорт та експорт звичайних озброєнь за попередній календарний рік, надаючи інформацію про країну-експортера, тип та кількість звичайних видів озброєнь, звітуючи про імпорт, а також повідомляючи інформацію про країну-імпортера, кількість та тип проданих звичайних озброєнь, звітуючи про експорт. Будь-яка країна-учасниця конвенції може доповнювати свої звіти будь-якою додатковою інформацією, такою як призначення та модель озброєння, якщо вважає це за доцільне (...)". Крім того, країни інформують одна одну про придбання звичайних озброєнь: імпортованих, вироблених національними підприємствами, а також повідомляють, якщо нічого не було закуплено (стаття IV).

Джерело: <http://www.oas.org>, 2002.

## Дотримання міжнародних ембарго на торгівлю зброєю

Санкції є інструментом міжнародної спільноти для висловлення невдоволення поведінкою будь-якої держави, якщо ця держава загрожує міжнародному праву або міжнародному миру та безпеці. Законодавча база, затверджена статтею 41 Хартії ООН, дає змогу Раді Безпеки ООН закликати країни-члени до незброєних дій з метою відновлення міжнародного миру та безпеки. З 1945 до 1990 року Рада Безпеки ООН наклала санкції лише на дві країни. А з 1990 року цьому органу довелося застосовувати санкції 12 разів.

У цьому разі вимога щодо сертифікату “кінцевого використання” з поясненнями, куди зрештою потрапить зброя, може бути корисним інструментом для парламенту як складова механізму ліцензування угод на передання зброї. Проте було зафіксовано багато випадків порушень із використанням хибних сертифікатів “кінцевого використання”.

## Реєстр звичайних видів озброєнь Організації Об'єднаних Націй

Шостого грудня 1991 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію 46/36 L під назвою “Прозорість у сфері озброєнь”, яка зобов'язала Генерального секретаря створити й поновлювати у Штаб-квартирі ООН у Нью-Йорку загальний та неупереджений Реєстр звичайних видів озброєнь, який має включати дані щодо міжнародного передання зброї, а також інформацію, яка надається країнами ООН про кількість озброєнь у країнах, національні оборонні замовлення, а також про інші фактори, які належать до цієї сфери.

Реєстр складається із семи узгоджених категорій основних звичайних озброєнь, включно з танками, броньованими машинами, артилерійськими системами великих калібрів, бойовими літаками, ударними гелікоптерами, бойовими кораблями та ракетами/пусковими ракетними установками. Реєстр ведеться з 1992 року. Генеральний секретар регулярно подає звіти до Генеральній Асамблеї ООН, в які включається інформація, надана 110 урядами країн, що входять до складу ООН, щодо імпорту та експорту звичайних озброєнь у межах Реєстру. До звіту також включається надана урядами інформація з приводу закупівлі озброєнь у національних оборонних підприємств та щодо кількості наявних озброєнь. Див.: <http://disarmament.un.org/cab/register.html>

## Потреба в “розумних санкціях”

Генеральний секретар ООН назвав всеосяжні економічні санкції “грубим інструментом”. Вони не завжди ефективні й часто негативно позначаються на

сусідніх країнах, а також звичайних людях тих країн, проти яких застосовуються. Таким чином, багато хто вважає, що потрібні більш розумні санкції, які зосереджуватимуть увагу на вужчих аспектах. Ембарго на торгівлю зброєю належить до таких видів санкцій поряд із фінансовим ембарго та ембарго на заборону в'їзду до власних країн. Розумні санкції націлені проти режиму та правлячої еліти країни й не впливають негативно на звичайних громадян або членів опозиції. Проте результати свідчать, що їх дуже важко застосовувати й вони не цілком ефективні. Їх також необхідно переглядати та поліпшувати (див. блок № 77).

#### Блок № 77

### Створення більш розумних санкцій проти експорту зброї: що можуть зробити парламентарії

Парламенти країн, які експортують зброю, мають забезпечити відповідність таким вимогам:

- ▷ законодавство, зокрема необхідні адміністративні керівні документи, які визначають, що порушення ембарго ООН на постачання зброї належить до кримінальних злочинів;
- ▷ внутрішня узгодженість уряду, відповідно до якої визначено департамент, відповідальний за дотримання ембарго;
- ▷ розподіл інформації, включно з розвідувальною, серед управлінь та департаментів уряду, а також на міжурядовому рівні з метою виявлення підозрілих вантажів, місць призначення, транзитних маршрутів або посередників;
- ▷ контрольні списки, до яких включено товари, які підпадають під дію ембарго;
- ▷ повноваження затримувати вантажі, які явно суперечать ембарго, а не повертати товари до місць походження;
- ▷ положення щодо арешту або замороження прибутків від нелегальних постачань озброєнь;
- ▷ відстеження і перевірка вантажів зброї, які можуть бути перенаправлені в інше місце.

*Джерело: веб-сторінка МЛКБ – [www.bicc.de](http://www.bicc.de), 2002.*

## Спадщина холодної війни: надлишкове озброєння та його обіг

Припинення холодної війни зумовило скорочення армій по всьому світу. В результаті мільйони одиниць зброї стали непотрібними й набули статусу надлишкових. Брак відповідного управління надлишковими озброєннями призвів до того, що мільйони одиниць зброї передавалися від одного уряду



до іншого, або від урядів до недержавних угруповань. Таким чином ця зброя уникала громадської перевірки. Звичайно, велика кількість зброї передавалася до нелегальних каналів або була вкрадена прямо з арсеналів, які не охоронялися належним чином.

Приблизно дві п'ятих більшої частини основних звичайних видів озброєнь, які продавалися у 1990-х роках, були отримані зі складів надлишкової зброї. Головна причина існування надлишкових озброєнь як феномена міжнародної торгівлі зброєю у 1990-х роках – це те, що великі арсенали, які належали колишньому радянському блоку, раптово звільнилися від централізованого управління. Беручи до уваги складні економічні умови й наявність величезної кількості надлишкової зброї, арсенали, де зберігалася така зброя, стали джерелом твердої валюти, необхідної, щоб задовольнити нагальні економічні потреби. З іншого боку, чимало операцій із продажу зброї було організовано кримінальними угрупованнями, як такими, що мали зв'язок з місцевим політичним керівництвом, так і такими, що його не мали. Однак країни колишнього радянського блоку були не єдиними, хто займався продажем зброї з власних арсеналів. Декілька розвинених країн та країн, що розвиваються, робили те саме.

#### Блок № 78

### Торгівля надлишковою зброєю: негативний побічний продукт роззброєння

“Незважаючи на зменшення обсягів торгівлі новітньою зброєю, статистика свідчить про рекордний рівень торгівлі надлишковою зброєю. Двосторонній обмін інформацією сприяв зростанню обсягів торгівлі надлишковими озброєннями. Угоди щодо роззброєння, припинення бойових дій та скорочення збройних сил призвели до того, що кількість надлишкової зброї у світі досягла 165 000 одиниць, серед яких більше як 18 000 було експортовано або передано з 1990 до 1995 року. 1994 року вперше обсяги торгівлі надлишковою зброєю перевищили обсяги торгівлі новою. У зв'язку із зростанням запасів надлишкової зброї ціна на неї постійно зменшується або зброя передається безкоштовно в межах програм з надання допомоги. Така торгівля є проблемним результатом роззброєння і, поряд із конфліктами, живить регіональну гонитву озброєнь”.

*Джерело: Герберт Вульф, Міжнародний центр конверсії у Бонні, 1998, www.bicc.de*

Зрозуміло, що країни, які купували зброю, були не такими розвиненими і не мали впливових структур, які б забезпечували належний парламентський контроль. Упродовж 1990 років минулого століття принаймні 90 країн імпортували надлишкові основні системи озброєння. Особливо важливо посилити контроль за стрілецькою зброєю, а також законодавчо зобов'язати уряд і військових щорічно доповідати парламенту щодо втрат стрілецької зброї та боєприпасів. Необхідно вжити заходів щодо конверсії підприємств, які виробляють стрілецьку зброю.

Упродовж 1997–2001 років середній показник світового передання зброї значно знизився. Це головним чином пояснюється зменшенням постачань

із боку США, які були, незважаючи на зниження показників упродовж 1997–2001 років на 65%, найбільшим постачальником зброї з 1998 року. Росія в зазначений період посідала друге місце. Зростання обсягів продажів на 24% 2001 року порівняно з 2000-м зробило Росію лідером постачань. Джерело: СІПРІ, 2002.

У результаті збільшення імпорту зброї на 44% порівняно з 2000 роком Китай став найбільшим імпортером 2001 року. Індія збільшила обсяг закупівлі зброї на 50%, посівши при цьому третє місце серед імпортерів. До складу головних імпортерів зброї впродовж 1997–2001 років входили також Саудівська Аравія, Тайвань та Туреччина. Джерело: СІПРІ, 2002.

#### Блок № 79

### Приблизні показники обсягів торгівлі стрілецькою зброєю

“Хоча обсяги виробництва стрілецької зброї сьогодні менші, ніж в останні роки холодної війни, мільйони одиниць такої зброї все ще виробляють кожного року (...). Згідно з приблизним аналізом (...), 2000 року всесвітній обсяг виробництва зброї, включно з боєприпасами, оцінювався у 4 мільярди доларів США. Щодо кількісних показників, то 2000 року (...) було вироблено приблизно 4,3 мільйона одиниць стрілецької зброї, що на 30% менше щорічних обсягів виробництва порівняно із середньорічними показниками часів холодної війни”.

“В той час як попит на нову зброю може зменшуватися (...), кількість постачальників на цьому ринку збільшується (...). Кількість компаній зросла більш як утричі за менш як двадцять років, з 196 у 80-х роках минулого століття до майже 600 сьогодні”.

“(...) збільшення кількості компаній і країн, які виробляють стрілецьку зброю та прагнуть продати її будь-кому, будь-де і за будь-яку ціну, означає, що авторитарним урядам, недержавним організаціям, терористам та злочинцям тепер легше, ніж будь-коли, придбати новітню, високотехнологічну та смертоносну зброю. Необхідність урядового контролю виробництва стрілецької зброї стала нагальним питанням міжнародної безпеки”.

*Джерело: Дослідження щодо стрілецької зброї, 2001, видавництво Оксфордського університету.*

#### Блок № 80

### Програма дій ООН проти незаконного обігу стрілецької зброї та легкого озброєння: основні ідеї для парламентаріїв

“З метою запобігання незаконному обігу стрілецької зброї та легкого озброєння (СЗЛО) та викорінення його країни-учасниці Конференції ООН з питань незаконного обігу стрілецької зброї та легкого озброєння в усіх його формах (липень 2001 року, Нью-Йорк) затвердили широке



коло політичних заходів національного, регіонального та глобального рівня. Таким чином, серед іншого вони зобов'язалися:

### На національному рівні

- ▷ у разі відсутності ухвалити відповідні закони, інструкції та адміністративні механізми для здійснення ефективного контролю виробництва СЗЛО в зонах їхньої відповідальності, а також контролю експорту, імпорту, транзиту або повторних передань такої зброї;
- ▷ встановити угруповання або осіб, які займаються незаконним виробництвом, торгівлею, збереженням, переданням, накопиченням, а також фінансуванням придбання незаконних СЗЛО і вживати заходів, відповідно до національного законодавства, проти таких угруповань та осіб;
- ▷ забезпечити, щоб ліцензовані виробники використовували належне та надійне маркування на кожній одиниці СЗЛО в межах усього процесу виробництва;
- ▷ забезпечити, щоб детальні й точні реєстри виробництва, збереження та передання СЗЛО зберігалися якомога довше, в межах їхньої відповідальності;
- ▷ забезпечити відповідальність за всі СЗЛО, які зберігаються та виробляються державою, а також ефективні заходи щодо відстеження долі цієї зброї;
- ▷ затвердити та виконувати відповідні закони, вказівки й адміністративні процедури з метою забезпечення ефективного контролю за експортом та переданням СЗЛО, включно з використанням завірених сертифікатів “кінцевого користувача”;
- ▷ без упередженості щодо права держав реекспортувати СЗЛО, які вони імпортували, докласти зусиль із тим, щоби відповідно поінформувати країну – початкового експортера, згідно з наявними двосторонніми угодами, до моменту повторного передання зброї;
- ▷ розробити відповідні національні закони або адміністративні механізми, що регулюють діяльність тих, хто займається посередницькою діяльністю у сфері передання стрілецької зброї та легких озброєнь;
- ▷ вжити відповідних заходів проти ведення будь-якої діяльності, яка порушує ембарго на торгівлю зброєю, встановлені Радою Безпеки ООН;
- ▷ забезпечити знищення конфіскованої, захопленої та зібраної зброї;
- ▷ забезпечити, щоб збройні сили, поліція та інші структури, яким дозволено мати СЗЛО, встановили адекватні і детальні стандар-



ти та процедури, які стосуються управління та безпеки складів із цією зброєю;

- ▷ розробити й впровадити, де можливо, ефективні програми роззброєння, демобілізації й реінтеграції;
- ▷ розглянути особливі потреби дітей, що постраждали внаслідок конфліктів (...)"

Джерело: Департамент ООН у справах роззброєння – веб-сторінка: <http://www.un.org/Depts/dda>

Стан справ із прозорістю та підзвітністю у сфері контролю над експортом озброєнь, що погіршився в результаті холодної війни, у багатьох країнах став предметом серйозних дебатів із приводу того, що можуть зробити та що повинні робити парламенти.

У блоку № 81 наводяться приклади зробленого в цьому плані державами ЄС. Поглиблення розуміння важливості прозорості та підзвітності сприяло значному поліпшенню парламентського контролю над експортом озброєнь у цих державах, проте ситуація все ще залишається далекою від бажаної у багатьох країнах.

#### Блок № 81

### Роль парламенту у контролі експорту озброєнь: прозорість та підзвітність у країнах ЄС

**Австрія:** Австрійське законодавство не передбачає розкриття інформації для парламентаріїв.

**Бельгія:** Закон, ухвалений 1991 року, зобов'язує уряд щорічно звітувати перед парламентом щодо передання зброї. Закон не передбачає перевірки та встановлення того, хто отримує ліцензію на експорт зброї й кому вона призначена. Це є ключовим фактором, оскільки експорт не має суперечити Кодексу поведінки ЄС.

**Данія:** Положення щодо парламентських дебатів із приводу експорту зброї чи інший юридично оформлений механізм контролю зазначеної сфери відсутні. Однак, враховуючи зростаючий громадський інтерес, міністр юстиції намагається розповсюдити початковий звіт щодо експорту, в якому буде висвітлено питання контролю експорту, вартість експорту та країну призначення.

**Фінляндія:** До цього часу міністерство оборони видало два щорічні звіти щодо експорту в галузі оборони, відповідно до Кодексу поведінки ЄС. Звіти охоплюють достатньо широке коло питань, що підвищує прозорість. Незважаючи на це, відчувається брак обговорення в парламенті питань щодо передання зброї.

**Франція:** Французький парламент висуває дедалі більше вимог уряду країни з метою роз'яснення та надання більшого обсягу інформації у щорічному звіті, зокрема інформації щодо стрілецької зброї, обладнання для поліції та інших силових структур, товарів подвійного використання, а



також військового співробітництва. Крім того, очікується збільшення кількості дебатів у парламенті з питань щорічного звіту.

**Німеччина:** Перший звіт про експорт зброї було видано 2000 року. Передбачається, що в аналізі наступного звіту братимуть участь такі парламентські комітети: з питань оборони, у закордонних справах, із питань торгівлі й, можливо, із прав людини. Роль парламенту обмежено до ретроспективного дослідження питань державного експорту.

**Греція:** В країні відсутні механізми надання парламенту та розповсюдження серед громадськості інформації стосовно затвердження експорту зброї. Єдина доступна офіційна інформація надається реєстром ООН щодо озброєнь.

**Ірландія:** В ірландському законодавстві не існує положень, які зобов'язують уряд видавати звіти про експорт зброї. Однак Департамент закордонних справ, який діє відповідно до Кодексу поведінки ЄС, до 2002 року підготував два річні звіти. В парламенті складається традиція більш активного спілкування з урядом у сфері експортного ліцензування.

**Італія:** Уряд повинен звітувати перед парламентом із питань щодо затвердження та проведення операцій з експорту, імпорту та транзиту товарів військового призначення. Зазначені положення визначено у законі, затвердженому 1990 року, в якому подаються детальні пояснення. Однак парламент не відіграє офіційної ролі у контролюванні експорту.

**Люксембург:** Країна не має значних економічних потужностей, які працюють на оборонну промисловість, що далося взяти у відсутності системи контролю з боку парламенту.

**Нідерланди:** Перший всеосяжний звіт із цього питання було видано у жовтні 1998 року. В країні існує неофіційна форма парламентського контролю системи експорту Нідерландів: уряд конфіденційно інформує парламентську комісію з питань оборони щодо надлишкових запасів.

**Португалія:** До того часу, коли перший звіт було надруковано 1998 року, в країні не існувало положень про парламентську перевірку рішень щодо надання ліцензій на експорт. Також не існує положень щодо парламентських обговорень. Парламентарії можуть порушувати питання щодо ліцензій на експорт лише ретроспективно.

**Іспанія:** З 1998 року було підготовлено один звіт. Експорт зброї не підлягає попередній перевірці. Лише парламентський комітет із питань офіційних (державних) таємниць бере участь у цьому процесі, проте з кожним роком цій сфері приділяється дедалі більша увага у парламенті.

**Швеція:** Перший звіт було надруковано 1984 року, коли парламент заснував Комісію радників із питань експорту військового обладнання, що стало відправною датою для інших європейських держав. Парламент розглядає звіт щорічно.

**Велика Британія:** Британська система в цій сфері є найбільш прозорою. З часів видання першого звіту 1999 року було засновано спільний комітет за участю представників від міністерств оборони, зовнішніх зв'язків, міжнародного розвитку та торгівлі, а також промисловості. Комітет доповідає Палаті Громад і має повноваження ретельно перевіряти експорт.

*Джерело: www.saferworld.co.uk, 2002.*

## Компетентність парламенту

Як зазначалося, компетенція парламенту є ключовим фактором забезпечення належного контролю торгівлі і передання зброї. Брак професійних навичок належить до однієї з головних причин того, що процес ухвалення рішень набув статусу таємності. Підготовка членів парламенту, особливо членів зацікавлених парламентських комітетів, має вирішальне значення. Разом із тим підготовка парламентаріїв у таких галузях, як торгівля зброєю, питання закупівлі, оперативні дослідження, управління матеріалами, підрахунок вартості обладнання та контроль за майном, допомагає створити коло експертів, які в змозі відповідати на запитання парламентських комітетів, відповідальних за сферу оборони. Крім того, створення інформаційних банків даних із різноманітних аспектів сфери безпеки надасть можливість парламентським комітетам із питань безпеки вимагати відповідної інформації від виконавчої влади та військових для проведення процесу перевірки та аналізу рішень.

## Що можете зробити Ви як парламентар

### Контроль за торгівлею зброї

- ▷ Наполягати на тому, щоб контроль міжнародної торгівлі зброєю завжди був присутній на порядку денному в роботі парламенту.
- ▷ Сприяти впровадженню рекомендацій, наведених у блоці № 80, який має назву “Програма дій ООН проти незаконного обігу стрілецької зброї та легкого озброєння: основні ідеї для парламентаріїв”.
- ▷ Заохочувати державу до дотримання таких вимог:
  - дотримання вимог звітування відповідно до Реєстру озброєнь ООН для звичайних видів зброї;
  - застосування стандартних інструментів ООН для звітування з питань військових витрат;
  - дотримання відповідних регіональних угод у сфері звичайних видів озброєнь.

### Національна політика у сфері торгівлі зброєю

- ▷ Забезпечити розроблення сучасної політики у сфері торгівлі зброєю і переконатися, що вона була своєчасно подана для затвердження парламентом.
- ▷ Переконатися у наявності механізму, який зобов’язує уряд звітувати перед парламентом із питань торгівлі зброєю.



### **Ембарго на постачання зброї**

- ▷ Переконатися, що парламент приділяє увагу питанням ембарго, беручи до уваги доцільність особливих умов та їхній вплив.
- ▷ Сприяти обговоренню «розумних санкцій» у парламенті, особливо з огляду на фактори, наведені у блоці № 77.
- ▷ Домагатися, щоб парламент дотримувався ембарго на постачання зброї, а також забезпечити коригування та застосування санкцій у випадку порушення ембарго.

### **Надлишкові озброєння**

- ▷ Домагатися від парламенту або відповідних комітетів, зокрема того, що займається митними питаннями, приділення особливої уваги надлишковим озброєнням і вжиття заходів із метою контролю ситуації та запобігання:
  - будь-яким переданням надлишкових боєприпасів із вашої та через вашу країну;
  - будь-якої закупівлі надлишкових озброєнь.
- ▷ Домагатися, щоб держава приділяла увагу обліку та проводила знищення надлишкових озброєнь.
- ▷ У подальшому домагатися від держави вжиття заходів для виявлення тих компаній, які займаються переданням таких надлишкових озброєнь, та контролювати їхню діяльність.

### **Стрілецька зброя**

- ▷ Забезпечити, щоб парламент або відповідні комітети з його складу щорічно отримували детальну інформацію щодо виробництва та торгівлі стрілецькою зброєю. Вимагати, щоб у щорічний звіт було включено детальну інформацію про діяльність компаній у цій сфері.
- ▷ Переконатися, що продаж стрілецької зброї, яка виробляється у вашій країні, відповідає суворим критеріям, які описано в цьому підрозділі.

## Що таке МС?

Заснований 1889 року, МС є міжнародною організацією парламентів суверенних держав. Нова функція спостерігача в межах ООН надає йому міжнародного статусу і сприяє тому, що голос обранців народу буде почутий у міжнародному переговорному процесі.

За станом на січень 2003 року до складу МС входило 144 національні парламенти. Організація зосереджує свою увагу на таких аспектах:

- ▷ розгляд питань, що викликають зацікавленість та занепокоєння на міжнародному рівні;
- ▷ сприяння з боку парламентаріїв захисту безпеки та прав людини;
- ▷ допомога у консолідації представницьких організацій по всьому світу.

Питання миру та безпеки завжди актуальні на порядку денному МС. Його члени беруть участь у таких важливих заходах із захисту безпеки, як роззброєння, ембарго та міжнародні санкції, діяльність Міжнародного кримінального суду з питань тероризму. У 1984 році було засновано спеціальний комітет, відповідальний за сприяння дотриманню міжнародного гуманітарного права. Спільно з Міжнародним комітетом Червоного хреста у 1994 році було надруковано довідник для парламентаріїв із питань поваги до міжнародного гуманітарного права.

МС завжди висловлював щире бажання допомагати у подоланні колізій у межах політичних переговорів. Засідання МС сприяють діалогу, послабленню тертя та встановленню довіри. До складу МС входить спеціальний парламентський комітет, який допомагає у розв'язанні конфлікту на Близькому Сході, а також група посередників для сприяння діалогу між представниками двох політичних партій на Кіпрі. МС також має механізм для сприяння безпеці та співробітництву в Середземноморському регіоні.

### **Штаб-квартира МС:**

Inter-Parliamentary Union  
Chemin du Pommier, 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva  
Switzerland  
Tel.: 41 (22) 919 41 50  
Fax: 41 (22) 9919 41 60  
E-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Website: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

### **Представництво постійного спостерігача МС при ООН:**

Inter-Parliamentary Union  
220 East 42nd Street  
Suite 3102  
New York, N.Y. 10017  
USA  
Tel.: (212) 557 58 80  
Fax: (212) 557 39 54  
E-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)



# Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС)

Незважаючи на прогрес, досягнутий упродовж останнього десятиліття, трансформація та управління демократичними цивільно-військовими відносинами залишаються вагомим викликом для багатьох країн. Це особливо стосується країн, які перебувають на стадії переходу до демократичного суспільства, країн, де тривають бойові дії, та країн, що подолали конфлікт. Збройні сили, напіввійськові формування, як і поліція, прикордонники та інші силові структури, відіграють важливу роль у багатьох країнах. Дуже часто вони мають статус “держави в межах держави”, справляючи навантаження на обмежені ресурси, заважаючи демократичним процесам і підвищуючи загрозу внутрішнього та зовнішнього конфлікту. Тому слід визнати, що демократичний цивільний контроль над такими структурами є вирішальним інструментом у справі запобігання конфліктам, сприяння миру і демократії та забезпечення постійного соціально-економічного розвитку.

Посилення демократичного цивільного контролю за силовими структурами стало важливим політичним питанням на порядку денному для всієї міжнародної спільноти. У жовтні 2000 року швейцарський уряд спільно з Федеральним департаментом оборони, цивільного захисту та спорту, а також Федеративним Департаментом закордонних справ заснував Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС), що мало неабияке практичне значення з огляду на зазначену тенденцію.

## Завдання

Центр заохочує і підтримує державні та недержавні установи у їхніх зусиллях щодо посилення демократичного цивільного контролю за силовими структурами, а також сприяє міжнародному співробітництву в цій галузі, концентруючи увагу на Євроатлантичному регіоні.

З метою виконання поставлених завдань центр вживає таких заходів:

- **збирає інформацію, проводить дослідження та встановлює контакти** з метою визначення нагальних проблем, використання досвіду та пропозицій щодо найкращих шляхів розв’язання питань у галузі демократичного контролю за збройними силами, а також у галузі цивільно-військових відносин;
- **надає експертну допомогу та підтримку** всім зацікавленим в урядах, парламентах та інших державних та неурядових установах, міжнародних організаціях, академічних колах.

ДКЗС працює у тісному співробітництві з національними урядами, міжнародними та неурядовими організаціями, академічними закладами та індивідуальними експертами. У своїй роботі ДКЗС спирається на підтримку 42 урядів, які входять до складу Ради засновників, групи радників, до складу якої входить 50 визнаних експертів, а також робочих груп. Центр установив партнерство та уклав угоди щодо співробітництва з певними дослідницькими закладами, міжнародними організаціями та міжпарламентськими асамблеями.

## Робоча програма

ДКЗС створив 12 цільових **робочих груп**, що дає змогу уважно підходити до розгляду специфічних аспектів демократичного контролю. Ці групи працюють у таких сферах: реформа сектору безпеки, парламентський контроль за збройними силами, юридичні аспекти контролю за збройними силами, сприяння прозорості у сфері оборонного бюджету, цивільні експерти з питань національної безпеки, демократичний контроль поліції та інших невійськових структур безпеки, цивільно-військові відносини у сфері конверсії та скорочення сил, військові та суспільство, розбудова цивільного суспільства, цивільно-військові відносини у країнах, що подолали конфлікт, критерії ефективності демократичного контролю за збройними силами, цивільно-військові відносини в африканському контексті. Планування, керівництво та координація діяльності робочих груп здійснюються групою радників.

ДКЗС надає експертну допомогу на двосторонньому та багатосторонньому рівнях, а також розв'язує питання загального характеру. Зараз виконується низка двосторонніх проєктів із країнами Південно-Східної та Східної Європи у сферах реформування сектора безпеки та парламентського контролю за збройними силами. На багатосторонньому рівні ДКЗС упроваджує кілька проєктів у межах Пакту стабільності для Південно-Східної Європи та ОБСЄ. Центр регулярно проводить конференції, семінари, видає довідники й займається іншими видами діяльності. Він використовує сучасні інформаційні технології, зокрема, має власну веб-сторінку (<http://www.dcaf.ch>), що має на меті обслуговування як цільової аудиторії, так і широкого загалу.

## Організація та фінансування

ДКЗС є міжнародною організацією, що діє в межах законів Швейцарії. У Раді засновників представлені уряди 42 країн\*. Міжнародна група радників складається з провідних світових фахівців із питань оборони та безпеки, які надають поради щодо загальної стратегії центру. До складу ДКЗС входять близько 40 експертів із

---

\* Албанія, Австрія, Азербайджан, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Велика Британія, Вірменія, Греція, Грузія, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кот-д'Івуар, Латвія, Литва, Македонія, Молдова, Нідерланди, Нігерія, Німеччина, Норвегія, Південна Африка, Польща, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Сербія і Чорногорія, Словаччина, Словенія, США, Угорщина, Україна, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чеська Республіка, Швеція, Швейцарія, а також кантон Женева.

23 різних країн. У межах центру створено чотири департаменти: аналітичний центр, департаменти виїзних програм та інформаційних ресурсів, адміністрація.

Швейцарський Федеральний департамент із питань оборони, цивільного захисту та спорту фінансує більшість із проектів ДКЗС. У 2002 році обсяг коштів, виділених на потреби ДКЗС, становив вісім мільйонів швейцарських франків. Іншим важливим контрибутором є Федеративний департамент закордонних справ. Деякі країни Ради засновників також підтримують діяльність центру, виділяючи фахівців та кошти на виконання певних проектів.

## **Контакти**

Для отримання додаткової інформації можна звертатися до Женевського центру демократичного контролю за збройними силами: DCAF  
Rue de Chantepoulet, 11, P.O.Box 1360, CH-1211, Geneva, 1, Switzerland  
Tel.: 41 (22) 741-7700; fax: 41 (22) 741-7705;  
e-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch); website: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

# Алфавітний покажчик

## Символи

Іноземці 108, 110  
Інтернет 34, 38, 59, 108, 112, 138  
11 вересня 2, 5, 8, 9, 35, 59, 103,  
104, 105

## А

Альтернативна служба 10, 162,  
164, 166, 167, 168, 170  
Аудит 5, 17, 25, 36, 64, 78, 82, 84,  
88, 90, 127, 131, 133, 135, 136,  
138, 139, 141, 143, 144, 148,  
149, 150, 152, 153, 175, 177,  
183, 185, 190

## Б

Безпека 1, 2, 12, 13, 14, 19, 22, 41,  
46, 50, 69, 85, 98, 101, 103,  
108, 116, 117, 118, 130, 135,  
181, 182, 191  
Бюджет 1, 5, 15, 17, 18, 19, 25, 26,  
32, 33, 36, 49, 60, 63, 66, 68,  
70, 71, 73, 74, 76, 82, 83, 85,  
89, 91, 107, 119, 124, 125, 126,  
127, 128, 129, 130, 131, 132,  
133, 134, 135, 136, 137, 138,  
139, 140, 141, 142, 143, 154,  
158, 170, 174, 175, 176, 190

## В

Визначення тероризму 105, 106  
Виконавча влада 16, 17, 24, 28, 29,  
60, 77, 100, 136  
Війна 15, 42, 94, 117, 172  
Війська 49, 53, 74, 82, 91, 99, 101,  
116, 117, 118, 120, 121, 122,  
154, 161  
Військова сфера 51

Військовий 25, 54, 67, 73, 87, 128,  
150, 156

Військовослужбовці 5, 23, 71, 74,  
87, 121, 123, 134, 147, 148,  
149, 150, 152, 154, 155, 156,  
157, 158, 159, 160, 162, 163,  
164

Внутрішнє керівництво 152  
Внутрішня безпека 98, 101, 108  
Встановлення миру 41, 116, 117,  
118

## Г

Громадянське суспільство 4, 17,  
31, 32, 34, 74, 133  
Громадянські права 110, 147, 156  
Грошове утримання 132, 159, 160,  
162  
Гуманітарне право 97  
Гуманітарні місії 117

## Д

Дебати 24, 35, 37, 38, 61, 62, 76,  
77, 79, 80, 85, 92, 115, 118  
Демократизація 49  
Демократичне управління 57  
Демократичний контроль 17, 34,  
57, 59, 62, 65, 145, 190  
Демократичні цінності 5

## Е

Ефективне управління 20

## К

Катастрофи 13  
Кіберзлочин 112, 114  
Кодекс поведінки 19, 122, 153, 154,  
177  
Колективна безпека 14

Комісія 80, 81, 165

Комітет 5, 24, 30, 33, 36, 37, 38,  
42, 46, 52, 60, 61, 62, 63, 64,  
73, 74, 75, 77, 79, 80, 81, 82,  
83, 84, 85, 86, 88, 91, 92, 94,  
101, 104, 111, 114, 123, 127,  
134, 135, 137, 138, 139, 140,  
141, 142, 143, 148, 149, 159,  
165, 170, 173, 174, 175, 176,  
177, 185, 186, 187, 188

Комітет з питань безпеки 74

Контроль 2, 4, 14, 15, 16, 17, 18,  
21, 25, 32, 34, 37, 50, 53, 55,  
57, 59, 60, 62, 63, 65, 70, 71,  
72, 73, 79, 80, 82, 88, 93, 100,  
101, 108, 110, 127, 130, 133,  
134, 136, 137, 138, 140, 142,  
145, 147, 150, 156, 164, 171,  
173, 174, 180, 181, 186, 189,  
190

Конфіденційність 64, 172

Конфлікт 2, 12, 13, 14, 16, 28, 34,  
40, 41, 42, 45, 49, 50, 65, 66,  
67, 68, 94, 111, 116, 117, 119,  
135, 152, 161, 162, 163, 165,  
170, 177, 178, 181, 184, 188,  
189, 190

Корупція 49, 157

Кризи 13, 95, 96

## М

Міжнародне право 4

Міжнародні організації 112, 132

Міжпарламентський союз 2

Миротворчі місії 45, 48, 49, 71, 85,  
116

Миротворчість 116, 117

Моніторинг 25, 32, 37, 43

## Н

Надзвичайна ситуація 107

Надзвичайний стан 5, 95

Невиконання 164

Недотримання 110, 177

Непідкорення 150

## О

Оборона 14, 19, 51

Оборонна реформа 52

Оборонний 36, 73, 132, 133, 134,  
136, 137

Оборонний бюджет 36, 73, 132,  
133, 134, 136, 137

Оборонні витрати 128, 135, 136

Озброєння 36, 109, 121, 133, 163,  
170, 171, 172, 173, 174, 175,  
176, 177, 178, 180, 181, 182,  
186, 187

Омбудсмен 5, 17, 18, 36, 57, 61,  
84, 86, 87, 88, 89, 167

ООН 13, 14, 27, 28, 41, 43, 44, 45,  
46, 49, 58, 67, 71, 90, 91, 92,  
94, 96, 99, 101, 103, 104, 109,  
111, 112, 113, 116, 117, 118,  
120, 121, 122, 149, 153, 162,  
165, 170, 176, 178, 179, 180,  
182, 183, 184, 185, 186, 188

Опозиція 167

## П

Парламентська Асамблея Ради  
Європи 149

Парламентський контроль 2, 4, 14,  
15, 16, 32, 53, 70, 72, 82, 88,  
101, 142, 171, 174, 181, 190

Парламентські 5, 24, 36, 52, 60,  
63, 70, 71, 75, 76, 78, 79, 82,  
83, 90, 91, 92, 114, 115, 118,  
133, 140, 175, 177, 185

Парламентські комітети 24, 52, 60,  
63, 79, 82, 83, 177, 185

Передача зброї 176, 178, 179,  
181, 183, 184, 186

Персонал 2, 5, 25, 44, 63, 67, 71,  
72, 74, 78, 80, 82, 83, 85, 89,  
90, 117, 120, 122, 124, 132,  
137, 150, 153, 158, 159

Питання 4, 5, 16, 22, 24, 25, 26,  
28, 31, 35, 36, 37, 38, 40, 41,  
42, 44, 45, 46, 57, 58, 60, 63,

64, 66, 67, 71, 74, 75, 76, 77,  
78, 79, 80, 81, 82, 85, 95, 100,  
101, 103, 105, 107, 110, 114,  
116, 118, 119, 120, 122, 124,  
127, 129, 132, 135, 143, 144,  
149, 152, 155, 158, 161, 162,  
171, 173, 174, 182, 184, 185,  
186, 187, 188, 189, 190  
Підзвітність 56, 101, 120, 127, 128,  
132, 133, 135, 156, 171, 174,  
184  
Підтримання миру 116, 117, 163  
Повноваження 2, 15, 18, 19, 40, 59,  
63, 70, 71, 79, 80, 81, 82, 83,  
85, 86, 94, 97, 98, 99, 100, 101,  
110, 117, 118, 119, 129, 130,  
133, 136, 139, 153, 154, 177,  
180, 185  
Політика 1, 3, 15, 22, 23, 24, 26,  
27, 40, 72, 83, 90, 114, 158,  
170, 172, 173, 176, 186  
Політика безпеки 15, 22, 23, 26,  
27, 40, 83  
Політична підзвітність 17  
Поліція 56, 57, 58, 62, 82, 110, 158,  
183, 189  
Права людини 57, 63, 105, 153, 177  
Правила застосування сили 121,  
123  
Представницькі військові асоціації  
147  
Приватні охоронні структури 67  
Призов 25, 36, 43, 51, 82, 147, 148,  
157, 161, 162, 163, 165, 166,  
167  
Принципи 1, 4, 19, 22, 27, 95, 97,  
98, 129, 143, 152, 171, 176  
Прозорість 5, 16, 32, 34, 64, 68,  
123, 126, 127, 128, 131, 132,  
133, 135, 170, 171, 174, 178,  
179, 184  
Прослуховування 59, 64, 108

## Р

Рада Безпеки 41, 104, 117, 120,  
179  
Рада Європи 113  
Ресурси 5, 25, 64, 70, 72, 89, 114,  
122, 125, 139, 140, 145, 169,  
189  
Реформа 52, 132, 190  
Розвідувальні служби 4, 59, 61, 63,  
64, 74, 99, 101, 110, 154, 158  
Роззброєння 181, 184, 188  
Розслідування 5, 18, 25, 34, 61, 71,  
76, 79, 80, 81, 86, 88, 89, 120,  
156, 157

## С

Санкції 157, 167, 179, 180, 188  
Слухання 5, 24, 52, 71, 80, 81, 83,  
102  
Спостереження 108, 110  
Суспільство 1, 4, 12, 17, 22, 31,  
32, 33, 34, 50, 51, 57, 58, 74,  
81, 98, 107, 133, 146, 162, 170,  
171, 190

## Т

Таємність 5, 88, 126, 133, 171, 172,  
177

## У

Угоди 27, 28, 29, 30, 45, 140, 181,  
190  
Управління 4, 5, 19, 20, 34, 35, 37,  
56, 57, 67, 81, 84, 86, 94, 99,  
122, 126, 132, 134, 135, 137,  
142, 146, 151, 154, 158, 171,  
180, 181, 184, 186, 189  
Уряд 1, 4, 17, 19, 22, 23, 24, 25,  
29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,  
37, 38, 45, 51, 53, 57, 58, 59,  
63, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 76,  
77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85,  
86, 94, 96, 99, 101, 102, 103,  
105, 106, 110, 113, 114, 116,

117, 118, 119, 120, 123, 126,  
127, 129, 130, 131, 132, 134,  
135, 136, 137, 141, 142, 143,  
146, 147, 148, 158, 160, 161,  
166, 171, 172, 173, 176, 177,

179, 180, 181, 182, 184, 185,  
186, 189, 190  
Ухвалення рішень 5, 14, 26, 34, 36,  
37, 38, 40, 73, 79, 94, 116, 123,  
133, 151, 172, 173, 186

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА СФЕРОЮ БЕЗПЕКИ:  
ПРИНЦИПИ, МЕХАНІЗМИ І ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

ПОСІБНИК ДЛЯ ПАРЛАМЕНТАРІВ

Переклад з англійської — Олександр Канус, Володимир Тищенко

Відповідальний за випуск — Олександр Михалочко

Підписано до друку 07.02.2006.  
Формат 70x100/16. Папір офсетний. Гарнітура Прагматика.  
Друк офсетний.