

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОГРАММЫ ДКВС

Полномочия
парламента и
управление сектором
безопасности

Теодора Фуйор

Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке
Директората политики безопасности – Федерального Департамента
обороны, защиты населения и спорта Швейцарии.

**ПОЛНОМОЧИЯ ПАРЛАМЕНТА
И УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Теодора Фуйор

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

www.dcaf.ch

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одним из ведущих учреждений в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG).

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) оказывает консультативную поддержку на местах, организывает программы практической помощи, разрабатывает демократические нормы по соответствующим вопросам и продвигает их как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств, а также пропагандирует передовой опыт и создает политические рекомендации по вопросам обеспечения эффективного демократического управления в сфере безопасности.

Центр ДКВС сотрудничает с правительствами государств, парламентами, гражданским обществом, международными организациями, а также целым рядом структур безопасности, в частности, органами полиции, судебной власти и разведки, пограничными службами и вооруженными силами.

Полномочия парламента и управление сектором безопасности

Теодора Фуйор

Женева, 2014

Теодора Фуйор, *Полномочия парламента и управление сектором безопасности*, Серия парламентарных программ №1.RU (Женева: Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами, 2014 г.).

DCAF, Серия парламентарных программ №1.RU

©Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

Оригинальное издание на английском языке, 2011

Русская версия, 2014

Исполнительный издатель: ООО Прокон, <http://www.procon.bg>

Дизайн обложки: OGS Press

ISBN 978-92-9222-322-9

ПРЕДИСЛОВИЕ

Парламентский контроль над сектором безопасности имеет большое значение для молодого демократического общества, поскольку во многих развивающихся странах управление сектором безопасности сопряжено с серьёзными трудностями. Представленный в начале публикации текст по сути парламентского надзора поможет и членам парламента, и другим заинтересованным лицам лучше понять – какими должны быть полномочия амбициозного, компетентного и хорошо подготовленного парламента и его комитетов для обеспечения эффективности в данном вопросе.

Подобным образом Пособие для «самооценки» поможет парламентским и непарламентским экспертам по вопросам безопасности и государственного управления оценить уровень эффективности парламента и содержание дальнейшей работы по его усилению в свете «наилучших практик».

ДКВС приветствует издание и представление этих удобных и хорошо написанных эссе вниманию широкой общественности.

Др. Филипп Флури
Заместитель директора ДКВС

Женева, январь 2011 г.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Парламентский контроль над сектором безопасности..... | 1 |
| Общие положения о парламентском контроле..... | 1 |
| Уровни парламентского контроля..... | 9 |
| Выводы..... | 32 |
| Пособие для парламентской самооценки | 39 |
| Введение к Пособию | 39 |
| Самооценка полномочий парламента..... | 41 |
| Самооценка потребностей законодательной власти для демократического управления в сфере безопасности..... | 53 |
| Оценка влияния парламентского надзора на правительственные ведомства..... | 62 |

Парламентский контроль над сектором безопасности

Эффективный парламентский контроль имеет большое значение для демократического общества. В этом исследовании изложены цели и характер парламентского контроля, детально описаны этапы его осуществления (пленарные заседания, заседания комитетов и индивидуальная работа депутатов), а также приводятся положительные примеры мировой практики, с акцентом на контроль в секторе безопасности.

Общие положения о парламентском контроле

Роль парламентского контроля для демократии

В последние два десятилетия мы стали свидетелями того, что многие страны становятся последователями демократической модели системы управления,¹ переход к которой подразумевает организацию регулярных, свободных и справедливых выборов в условиях политической свободы и плюрализма.²

Однако, невзирая на то, что сегодня, как никогда ранее в истории, число правительств, избираемых на основе конкурентных выборов, становится больше, институты управления во многих демократических странах ослабли. Причина этого лежит в появлении ряда контрастных тенденций, которые бросают вызов популярным западным идеям о неизбежности демократического развития. Демократически избранные правительства не защищены от авторитарного поведения, злоупотребления властью или

¹ Мы не приводим точного определения демократии, вместо этого делаем акцент на известных ее особенностях: свободные и честные выборы, политический плюрализм, правительство, основанное на власти большинства, верховенство права, уважение прав и свобод человека, защита прав и свобод меньшинств.

² Организация Freedom House определяет эту минимальную модель демократии как «выборную демократию». В 2009 году 119 государств были классифицированы как страны с выборной демократией (62% от общего числа) по сравнению с 69 (41% от общего числа) в 1989 году.

продвижения нелиберальных стандартов и ценностей, которые подрывают суть демократии.³

Выборы являются ключевым механизмом посредством которого граждане страны могут требовать у правителей отчетности за выполнение взятых на себя обязательств. Однако простое существование избирательного цикла не говорит нам ничего о сущности демократии. Отсутствие подотчетности органов государственной власти в период между выборами приводит к репрессивному и волюнтаристскому управлению, к бесхозяйственности и коррупции.

Качество демократии⁴ определяется отношением между гражданами и руководством страны до и после проведения выборов. Ведь лица, принимающие решения, подотчетны гражданам, которые их выбирают. Они обязаны оправдать свое пребывание у власти соответствующим нормативно-правовым актом правительства. По сути, выходит, что демократия подразумевает постоянный процесс обновления и строительства механизмов подотчетности, проведение ревизии предвыборных обещаний и содействия общественным интересам в течение всего времени электорального цикла.

Главная ответственность за эту сложную работу принадлежит парламенту. Граждане страны должны полагаться на своих избранников и для поддержания стабильности придерживаться правил установленных государством. В свою очередь парламент обязан придерживаться той позиции, что государственная политика служит национальным интересам и потребностям людей. В связи с этим необходимо оказывать постоянное давление на государственных чиновников с целью исключения бесхозяйственности,

³ Согласно последнему ежегодному исследованию организации Freedom House – *Freedom in the World* уровень политических прав и гражданских свобод в течение трех последних лет значительно упал. Это первое такое ухудшение с момента проведения первого опроса в 1972 году. Freedom House, Радио Свободная Европа/Радио Свобода и Радио Свободная Азия оценили ситуацию в мире в контексте авторитарных режимов в 21-м веке. С подробностями исследования можно ознакомиться на сайте <www.underminingdemocracy.org>. См. также UNDP, «Доклад о развитии человечества 2002. Распространение демократии в разобщенном мире». Доклад доступен по адресу <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_overview.pdf>.

⁴ Самой известной мерой демократии является индекс демократии, созданный американской организацией Freedom House. Он базируется на 25 политических правах и гражданских свободах граждан. Информация об индексе демократии, “Democracy Overview,” доступна по адресу <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>>.

Вставка 1. Справочная информация о парламентском надзоре

Международный парламентский союз (МПС) использует следующее рабочее определение парламентского надзора: «обзор, контроль и наблюдение за государственными и общественными учреждениями, в том числе за проводимой ими политической и законодательной деятельностью». МПС выделяет следующие ключевые функции парламентского надзора:

- 1) Выявление и предотвращение злоупотреблений, произвола или незаконных и неконституционных действий со стороны правительства и государственных учреждений (в основе этой функции лежит защита прав и свобод граждан);
- 2) Подотчетность правительства перед избирателями за использования денег налогоплательщиков. Это позволяет выявить расходы государственного аппарата и общественных учреждений, а также повысить эффективность деятельности органов государственного управления;
- 3) Гарантирование того, что политика, объявленная правительством и утвержденная парламентом, реализуется на практике. Эта функция включает в себя мониторинг выполнения задач, установленных законодательством и собственными программами правительства;
- 4) Повышение прозрачности деятельности органов государственного управления и общественного доверия к правительству.

Источник: Международный парламентский союз, «Инструменты парламентского контроля», 2008, с. 9. Доступен по адресу <www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

расточительства и злоупотреблений. В этом суть надзорной функции парламента. Никакая другая организация не может играть эту роль, столь необходимую для управления. Она является демократической не только по форме, но и по существу. Как избранные народом, парламентарии находятся в центре демократической системы, а потому эффективность надзора за их деятельностью имеет исключительно важное значение для политического здоровья нации.

Место парламента в разных политических системах

Роль и место парламента зависят, в первую очередь, от политической системы, которая существует в каждом государстве. Сам факт существования парламента в демократической стране вытекает из Конституции, которая предусматривает базовые полномочия государственных институтов и взаимоотношений между ними. Существуют три основные модели или формы государственного правления, характерные для демократических

республик. Их структуры разные и зависят от характера отношений между исполнительной и законодательной властью, гражданами и их представителями, а также между самими представителями. Это президентская, парламентская и смешанная модели.

В *президентской модели* президент избирается непосредственно народом и имеет широкие полномочия в исполнительной власти, играет особую роль в проведении внешней политики и решении вопросов национальной безопасности. Являясь одновременно главой государства и правительства, президент назначает кабинет министров и осуществляет прямой контроль над деятельностью исполнительной власти. Существует четкое разделение полномочий между исполнительной и законодательной властью, каждая из которых имеет свой избирательный алгоритм. При этом независимость парламента, его влияние на предложения исполнительной власти остаются ключевыми отличительными признаками.

К примеру, в Соединенных Штатах, где реализована президентская модель правления, существуют давняя традиция разделения полномочий у различных ветвей власти. Конгресс США имеет сильные позиции по сравнению с исполнительной властью, особенно, когда оппозиция имеет большинство в одной или обеих палатах. Безусловно, это может существенно препятствовать президентской политике. Но, невзирая на это, Соединенные Штаты не единственные, где существует президентская модель правления государством. Она имеет место в странах Латинской Америки, на большей части территории Африки, и в ряде стран Балтийского региона. Ее также можно встретить в Индонезии, на Филиппинах и в Южной Корее.

Парламентаризм преобладает в большинстве европейских стран. В этой форме государственного правления нет четкого разделения между исполнительной и законодательной ветвями власти. Ведь исполнительная власть избирается из состава законодательного органа. В результате этого состав парламента и исполнительной власти переплетаются между собой, что является определяющим фактором для характера законодательно-исполнительных отношений. Президент избирается парламентом и не имеет особого влияния на исполнительную власть. Он играет скорее церемониальную роль. В свою очередь глава правительства – премьер-министр, получает всю полноту исполнительной власти и несет полную ответственность перед законодательным органом. Парламент обладает полномочиями уволить премьер-министра, выразив ему вотум недоверия, если тот потерял поддержку или если парламента не одобряет политику правительства.

Зависимость главы исполнительной власти от парламента обеспечивает гибкость парламентаризма и способность к быстрой адаптации, чего нет в президентской системе. В отличие от сильного президента, который в случае потери народной поддержки, останется у власти до конца определенного законом срока, мандат премьер-министра может быть прерван парламентом в любой момент, если его политика становится нежелательной. В действительности голосование по вотуму недоверия представляет собой сильный законодательный инструмент надзора над правительством, который характерен для парламентской республики.

При этом следует отметить, что есть некоторые вариации парламентской модели правления. Великобритания и Канада являются представителями Вестминстерской модели,⁵ особенность которой состоит в присутствии лишь одной партии в исполнительной власти. Германия является наиболее ярким примером континентальной модели парламентаризма, которая встречается в большинстве европейских стран.⁶ В этом случае парламентаризм опирается на коалицию исполнительной власти и на политический консенсус между партиями в осуществлении политики государства. Глава государства полностью исключен из исполнительной власти и играет церемониальную роль.⁷ Швейцария считается страной, где есть «плебисцит парламентской системы», так как здесь важные политические решения часто проверяются народным референдумом.

Смешанная модель сочетает в себе особенности двух предыдущих моделей. Президент и премьер-министр являются активными участниками повседневного управления государством. Президент избирается прямым голосованием, а премьер-министр и его кабинет должны быть приемлемы как для президента, так и для парламента. При этом во многих странах полномочия между президентом и премьер-министром разделены по-разному. Премьер-министр и его правительство несут ответственность перед парла-

⁵ Вестминстерский парламент встречается в большинстве нынешних и бывших стран-членов Содружества (Межгосударственное объединение Великобритании и большинства бывших английских доминионов, колоний и зависимых территорий), таких как Австралия, Индия, Ирландия, Ямайка, Малайзия, Новая Зеландия и Сингапур.

⁶ В таких странах как Дания, Нидерланды, Финляндия, Испания, Италия, Греция и Турция реализована континентальная парламентская система.

⁷ См., «Вооруженные силы Германии» (Вашингтон, округ Колумбия: посольство Германии); Справочный документ доступен по ссылке <<http://www.germany-info.org/relaunch/info/archives/background/armedforces.html>>.

ментом, который может заставить их подать в отставку через вотум недоверия.

Франция – типичный пример смешанной формы правления. Президент традиционно имеет широкие полномочия во внешней политике и в вопросах обороны и безопасности. В свою очередь, премьер-министр отвечает за внутреннюю политику. В случае, когда парламент и президент находятся под контролем оппозиционных политических партий, парламент может существенно ограничить полномочия президента. Такое «сожительство» может создать эффективную систему сдержек и противовесов, или, наоборот, обострить конфликтные отношения, которые приведут к разногласиям и политическим тупикам в зависимости от отношений между двумя лидерами и партийных идеологий.

Смешанная система стала популярной в пост-коммунистических странах, таких как Польша, Румыния, Молдова, Монголия, Россия и Украина. Большие различия, которые существуют между пост-коммунистическими странами с точки зрения демократизации, во многом связаны с борьбой за власть между президентом и парламентом. Это стало следствием именно смешанной системы. Некоторые, якобы полу-президентские государства, на самом деле, являются супер-президентскими, где вся полнота власти сосредоточена в руках президента.

Все вышеназванные системы имеют множество различий между собой, поэтому их обобщение сделать весьма трудно. В каждой из трех категорий можно найти примеры парламентов в диапазоне от созерцающего до управляющего. Поэтому любой анализ роли национального парламента в политической системе должен начинаться с учета конституционного устройства, структурных связей между учреждениями и содержания их полномочий.

Парламентский контроль в секторе безопасности и обороны

Национальная безопасность и оборона являются одной из основных задач государства, которая подчиняется тем же широким наборам правил и процедур, применяемых в других областях государственного управления. В то же время, органы безопасности имеют ряд функций, которые не встречаются в других государственных структурах. Сложность и специфика этого сектора делают процесс его анализа и надзора над ним непростым.

Следует отметить, что по своей сути, существует конфронтация между силовыми структурами с одной стороны и представляющими сущность демократии правами и свободами человека – с другой. Военные, полиция,

разведка – это те структуры, которые имеют высокий уровень профессионализма и сильный корпоративный дух, основанный на иерархии и дисциплине. Это обуславливает то, что они чаще всего дистанцируются от общества. Обладая правовой монополией на применение силы в государстве, а также специальными полномочиями, которые могут ограничивать права и свободы человека, они аккумулирует в себе огромную власть. Естественно, они создают сильное сопротивление внешнему контролю и предлагаемым реформам. Именно поэтому обеспечение реального разделения власти и системы сдержек и противовесов в вопросах безопасности является еще более важным, чем в других областях государственного управления.

Кроме того, необходимость защиты чувствительных вопросов национальной информационной безопасности часто препятствует прозрачности и подотчетности. Сектор безопасности является менее прозрачным, чем другие направления деятельности государства, что связано с «кастовой ментальностью» военных. Во многих странах учреждения, которые обладают правовой монополией на применение силы, имеют свои собственные ценности, нормы поведения, дисциплину, школу, суды, больницы и т. д. Более того, исполнительная власть склонна к тому, чтобы относить сектор безопасность к исключительно собственной юрисдикции. Секретные программы часто используются для прикрытия различного рода оборонных исследований, разработок, приобретений, для осуществления разведывательной деятельности или для проведения военных операций. Цели и даже расходы на тайные операции часто скрыты не только от общественности, но и от большинства членов парламента. В итоге, парламент должен стремиться к созданию соответствующей системы контроля над такими действиями и предотвращать чрезмерное засекречивание сведений без надлежащего на то обоснования.

В отличие от большинства других направлений общественной политики государства, эффективность политики безопасности зачастую трудно измерить. Например, сколько нужно солдат, вооружения и техники и какой должна быть готовность оборонной структуры, чтобы считаться эффективной? Как следует оценивать, насколько армия готова выполнять боевые задачи в военное время, если она проходит подготовку в мирное время? Как можно измерить эффективность расходования денег со стороны полиции и спецслужб? Вот и получается, что отсутствие ясности в показателях, по сравнению с другими направлениями политики правительства делает парламентский контроль над сектором безопасности сложной задачей.

Наличие эффективного парламента, способного притянуть исполнительную власть к ответственности, особенно важно для *пост-конфликт-*

ных ситуаций, когда страна медленно восстанавливается после политических беспорядков, военных переворотов, гражданских войн и конфликтов. Такой контекст усиливает актуальность укрепления способности парламента играть активную роль в процессе восстановления государства и примирения населения. Ведь после конфликта многие страны страдают от сильной асимметрии власти между парламентом и правительством, органами безопасности и негосударственными субъектами. Сбивает с толку и смежность таких понятий, как концентрация власти и ее эффективность. Часто бывает, что новые режимы склонны сосредотачивать властные полномочия государства в руках исполнительной власти, в основном, в институте президентства. При этом парламент остается в стороне и не имеет надлежющего влияния на правительство. В итоге срочное исправление этого дисбаланса, посредством создания функционального и действенного парламента, единого агентства или какой-либо иной структуры на национальном уровне, которое бы контролировало исполнительную власть, является институциональным ключом к демократизации общества и государства в целом.⁸

Потребность силовых структур в том, чтобы общество принимало и воспринимало их, выше в странах с пост авторитарными режимами. Ведь до этого к спецслужбам чаще всего относились с подозрением и недоверием. Но в странах с пост авторитарными режимами возникает другая проблема – спецслужбы становятся мишенью постоянных атак новой власти, что может привести как к положительным, так и отрицательным последствиям. В таком случае достоверность информации и доказательств о нарушениях прав человека играет особую роль. Отягощает вопрос объективной оценки ситуации тот факт, что у общественности в странах с авторитарными режимами уже складывается недоверие к полиции и эффективности государственных институтов.

Следует также отметить, что становление парламентского контроля над сектором безопасности не предполагает улучшения или ускорения процесса принятия решений. Скорее наоборот. Ведь в таком случае парламентарии, обладающие мандатом от народа, должны стремиться принимать легитимные решения, которые влияют на жизнь общественности. Они должны понимать, что люди должны быть уверены в демократической системе и должны верить, что демократия создаст условия, ведущие к улучшению их безопасности и возможностей для развития.

⁸ Steven M. Fish, "Stronger Legislatures: Stronger Democracies," *Journal of Democracy* 17:1 (2006): 5–20.

Уровни парламентского контроля

Парламенты имеют ряд общих характеристик, в частности: представлять народ, принимать законы и осуществлять надзор за деятельностью государственных структур. Для выполнения этих функций, парламенты используют различные инструменты. Некоторые из них предусмотрены в тексте конституции страны, но чаще они являются частью правил, которые регулируют парламентские процедуры (такой набор правил называют регламентом).

Парламентский контроль включает в себя широкий спектр возможностей. От полномочий принимать законы и утверждать политику правительства, до получения права осуществлять контроль над теми, кто реализует законодательство на практике. Только путем мониторинга того, как исполнительная власть реализует законы и осуществляет государственную политику, парламентарии могут выявить и исправить неизбежные ошибки в законодательстве, возможные при неправильном его толковании, при злоупотреблении властными полномочиями и коррупции.

Вставка 2. Уровни парламентской деятельности

Пленарное заседание

- одобрение политики правительства;
- принятие законов;
- утверждение использования государственных средств;
- утверждение национального участия в международных миссиях;
- законодательная инициатива и вотум доверия;
- одобрение ключевых кадровых назначений.

Работа в комитетах

- законотворческая деятельность;
- предоставление рекомендаций и оценок перед парламентом;
- проведение слушаний;
- осуществление проверок и инспекций;
- рассмотрение ходатайств

Деятельность членов парламента

- выступление с законодательными инициативами и внесение поправок;
- политические выступления;
- подготовка вопросов и запросов;
- подача заявок на секретную информацию

В предлагаемом исследовании будут рассмотрены полномочия и механизмы, используемые избранниками народа в целях выполнения их функций по надзору за деятельностью правительства.⁹ При этом будет учитываться три уровня парламентской деятельности: пленарные заседания, работа в комитетах и индивидуальная работа депутатов.

Парламентские полномочия: пленарное заседание

Пленарное заседание является наиболее видимой частью деятельности парламента, так как попадает в центр внимания средств массовой информации. Заседание представляет собой процесс реализации парламентариями своей главной функции – рассмотрение актов и принятие решений, обязательных для исполнения соответствующими государственными субъектами. Кроме того, здесь происходят парламентские дебаты, звучат политические заявления и оцениваются действия правительства.

Одобрение политики правительства

Парламент в ходе пленарных дискуссий дает согласие, а иногда и официально утверждает политику правительства в секторе безопасности. Такие стратегические документы, как Государственная программа,¹⁰ Стратегия национальной безопасности, Оборонный обзор или «Белая книга» по вопросам обороны определяют национальную политику государства в секторе безопасности на долгосрочную перспективу. На основе оценки современных вызовов и угроз, такие документы определяют национальные интересы в секторе безопасности и обороны, определяют приоритетные задачи различных органов, действующих в этом секторе. Они могут указывать уровень расходов на оборону,¹¹ максимальное количество личного состава в силовых структурах, характер национального представительства военных и гражданских в операциях по поддержанию мира.

Стратегические документы регулируют политическую основу будущих реформ и создают базис, которой позволяет принимать годовые бюджеты органами исполнительной власти. А сам факт того, что исполнительная власть, используя эти документы, подает свои предложения для парла-

⁹ Эта студия основана на предшествовавшем исследовании автора полномочий и возможностей парламентах стран Западной и Восточной Европы, а так же Соединенных Штатов и Канады.

¹⁰ Утверждение Государственной программы в парламенте характерно для парламентских систем.

¹¹ Как правило, в процентах от валового внутреннего продукта.

ментского обсуждения, имеет важное значение для демократии. После того, как какой-либо стратегический документ обсуждается в парламенте и принимается путем голосования, он становится «собственностью парламента» и ответственность за его практическую реализацию будет делиться между законодательной и исполнительной властью.

Принятие законодательства

Принятие законов представляет собой *активную функцию* парламента, ориентированную на будущую политику и деятельность исполнительной власти. При этом, принятие нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность силовых структур, представляет особую проблему для демократического контроля. Это связано с тем, что интересы национальной безопасности иногда могут оправдывать временные упрощения в механизмах и требованиях к процессу подотчетности, применяемых в отношении других государственных структур. В итоге получается, что парламента, посредством принимаемых законов или других актов, должны стремиться создавать такую систему контроля, которая бы обеспечивала эффективную работу спецслужб по выполнению задач в интересах государства и нации и, в то же время, обеспечивала защиту прав и свобод человека. Какие правила применять, и какие полномочия предоставлять этим службам в таком случае?

Прочную основу для эффективного парламентского контроля сектора безопасности дают следующие властные полномочия парламента:

- Парламент принимает законы, которые предусматривают четкие полномочия органов исполнительной власти, размер бюджета для всех государственных субъектов, ответственных за принятие решения о применении силы – как для военных, так и для гражданских органов управления;
- Кроме того, что парламент законом вводит чрезвычайное положение в стране и состояние войны, он также имеет право продлевать или повышать эти статусы;
- Парламент определяет законом, какой государственный орган уполномочен принимать решение о направлении военных и гражданских сил за рубеж для участия в операциях по поддержанию мира, либо одобрять развертывание иностранных воинских контингентов на национальной территории;

Вставка 3. Парламентское влияние на формирование политики безопасности – примеры передового опыта

- Законодательство Румынии в сфере военного планирования¹² предусматривает, что Президент, максимум через 6 месяцев с момента его инаугурации, должен представить парламенту Стратегию национальной безопасности (СНБ), которая после дебатов должна быть утверждена на совместном заседании двух палат. Средний срок действия СНБ составляет 5 лет. Этот документ содержит долгосрочные планы по достижению целей национальной и коллективной обороны и безопасности.
- В Великобритании Оборонная стратегия подлежит пленарному заслушиванию и обсуждению в Палате общин.
- В Швейцарии важные соглашения для страны, такие как вступление в организацию коллективной безопасности или наднациональные союзы, не только подлежат парламентскому обсуждению, но и общественным слушаниям и референдуму.
- Во все большем количестве государств парламентские дебаты транслируются в прямом эфире по телевидению, радио и в Интернете. Это обеспечивает прозрачность парламентаризма и повышает осведомленность общественности в политических вопросах.

- Парламент ратифицирует международные соглашения, касающиеся, в том числе, вопросов безопасности и оборонного сотрудничества.

Процесс утверждения порядка использования государственных средств

Закон о Государственном бюджете заслуживает особого внимания, так как он определяет соответствующие механизмы того, как вырученные от налогов деньги будут использованы государственными структурами. Сам же бюджет представляет собой мощный инструмент государственной политики, который используется для планирования будущего развития государства и обеспечения гарантий государственных ценностей для граждан: безопасность, справедливость, свобода и благосостояние. Выходит, что бюджет – это политический компромисс, который обеспечивает баланс ме-

¹² Закон № 473/2004 «О планировании национальной обороны», статья 5.

жду различными секторами экономики и интересами людей. Результат так называемой «политики пушек и масла».¹³

Национальная практика в формировании бюджета существенно отличается от государства к государству. Тем не менее, одно правило остается неизменным: *исполнительная власть предполагает, а парламент располагает*.¹⁴ Посредством обсуждения и утверждения годового бюджета и дальнейшего контроля за его выполнением, парламент имеет возможность влиять на политику правительства и на реализацию стратегических обязательств руководства страны на долгосрочную перспективу.¹⁵

В большинстве стран государственный бюджет представляет собой один закон. Есть несколько исключений: Канада, с четырьмя законами, Нидерланды с двадцатью тремя и США с шестью. Однако, независимо от количества законов, из которых он состоит, тот факт, что этот нормативно-правовой акт имеет высокий юридический статус, влечёт за собой ряд последствий:

- гарантирование парламентского участия в процессе принятия решений;
- доступность документа в Интернете, в публичных библиотеках по всей стране и прочих системах и базах хранения информации;
- несоблюдение закона о бюджете должно расцениваться как преступление.

Политические стимулы и возможности для выполнения своей роли парламентариями меняются от парламента к парламенту. Первое важное от-

¹³ Политика «пушек и масла» основана на стремлении осуществлять как военную, так и внутриэкономическую программы. Выражение появилось в 60-х г. XX в., когда США вели войну во Вьетнаме и одновременно пытались осуществить программу «Великое общество» президента Л. Джонсона. Выражение является видоизмененным оборотом «пушки прежде, чем масло» («guns before butter»). Модель «пушки и масло» является классическим экономическим примером термина «Production Possibility Frontier» (Граница производственных возможностей). Модель также иллюстрирует идею «альтернативной стоимости»: вы можете получить больше чего-то только отказавшись от чего-то другого.

¹⁴ Принцип законодательного одобрения всех государственных расходов и налогов называется «верховенством закона» в публичных финансах.

¹⁵ Для получения дополнительной информации см. *DCAF Backgrounder on Parliament's Role in Defence Budgeting* на сайте <http://www.dcaf.ch/docs/bg_defence_budgeting.pdf>.

личие проявляется в качестве и полноте информации, получаемой парламентом. Вторая относится к фактическим возможностям парламента по внесению изменений в бюджет.

Бюджетное предложение может состоять как из документа на нескольких страницах, содержащих общие сведения о сумме средств, выделяемых на различные учреждения, так и охватывать сотни страниц и подробно описывать возможные статьи расходов. В бюджетном документе Чехии, Венгрии, Японии, Новой Зеландии и Португалии содержится от 500 до 1000 позиции (статей) ассигнований. В таких странах как Австрия, Дания, Италия, Норвегия, Швейцария и США, документ содержит до 2000 позиций (статей) финансирования. Более 2000 позиций в Германии, Испании и Турции.¹⁶

Степень влияния на содержание бюджета, путем внесения поправок, является следующим существенным показателем воздействия парламента на бюджетный процесс. В широком понимании, есть три модели, описывающие юридические полномочия парламента на процесс утверждения бюджета: неограниченные полномочия вносить поправки в бюджет, ограниченные полномочия вносить поправки в бюджет и лимитированные полномочия вносить поправки в бюджет.

Неограниченные полномочия вносить поправки в бюджет означают, что парламент имеет возможность вносить изменения в бюджет, а также предлагать новые статьи расходов. В теории, такие полномочия позволяют парламенту переписать весь бюджет, предложенный правительством. К примеру, Конгресс США называют самой мощной законодательной структурой в вопросе формирования государственного оборонного бюджета. Запросы, сформулированные президентом, на практике рассматриваются именно как предложения, а Конгресс их подробно анализирует и вносит поправки. Германский Бундестаг, голландский и датский парламента иницируют сотни бюджетных поправок ежегодно. Парламенты Австрии, Бельгии, Финляндии, Венгрии, Италии, Норвегии и Португалии вообще имеют неограниченные полномочия вносить изменения в бюджет страны.

Парламенты, в которых ограничены полномочия вносить поправки в бюджет, могут изменять бюджет только до того уровня общего дефицита или профицита, который был предложен исполнительной властью. На этом уровне поправки позволяют парламенту изменить государственные приоритеты и, посредством перераспределения средств, принять решение по

¹⁶ См. OECD, *Budget Practices and Procedures Survey, Part III – Passing the Budget* (2007). Документ доступен на сайте <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>.

окончательной ориентированности бюджета. Такие ограничения оправдываются необходимостью соблюдения бюджетной дисциплины и макроэкономических показателей. Если же это не устраивает парламент, то он должен указать источник финансирования для желаемого увеличения бюджета. Если этого не происходит, возможно появление хронического дефицита бюджета. Парламенты в Чешской Республике, Франции, Мексике, Польше, Испании и Румынии следуют этой модели.

Лимитированные полномочия парламента вносить поправки в бюджет характерны только для нескольких законодательных органов в мире. Они могут уменьшить существующие расходы (не имея при этом возможности перераспределения средства на другие статьи) или не могут вносить изменения вообще. Однако, такие парламенты имеют право утверждать или отклонять бюджет в целом. Вестминстерский тип парламента является примером этой модели. В ряде стран изменение бюджета рассматриваются как эквивалент недоверия к исполнительной власти, что может заставить пра-

Вставка 4. Парламент и бюджет – некоторые примеры передового опыта

- Чтобы сбалансировать законодательную деятельность с финансовой целесообразностью в Канаде, Чехии, Франции, Италии, Норвегии, Польше, Португалии, Испании, Швеции и США, прежде чем рассматривать отраслевые и специальные ассигнования, парламентским голосованием определяются общие показатели государственных расходов.¹⁷
- В Великобритании Национальный аудиторский офис от имени Палаты общин осуществляет финансовый аудит всех ведомств и имеет полномочия для оценки экономики, определения эффективности использования государственных финансовых ресурсов. Офис детально изучает ведомственные расходы и выдает около 50 докладов в год для парламента. Ежегодный доклад об основных статьях расходов – Major Projects Report, содержит подробную информацию о 25 крупнейших оборонных закупках Министерства обороны.¹⁸ Оборонное ведомство, в свою очередь, предоставляет парламентам ежегодное послание из 20 новых проектов в секторе безопасности и обороны.

¹⁷ *The OECD Budgeting Database*, в журнале *OECD Budgeting* 1:3 (2002), с.155. Материал доступен по адресу: <www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>.

¹⁸ См. <http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506595_II.pdf>.

вительство уйти в отставку. Такая практика реализуется в Канаде, Великобритании, Австралии, Индии, Новой Зеландии, Южной Африке и Замбии. Отсутствие полномочий по утверждению госбюджета может компенсироваться активным участием парламента на других этапах бюджетного цикла.

*Отправка войск за границу*¹⁹

Участие в операциях по поддержанию мира (ОПМ), как правило, при наличии мандата международной организации, например, ООН, подразумевает современное понимание вопросов «войны и мира». В этом случае роль законодательной власти и эффективность надзора в сфере безопасности значительно возрастают.

Основным показателем влиятельности парламента является его способность одобрять участие национальных войск в проведении ОПМ за границей. Основания для сосредоточения этих полномочий в руках парламента очевидны. Ведь принятое парламентом решение имеет важное значение для деятельности национальных как вооруженных, так и полицейских сил, а также влияет на отношения с другими государствами. При этом, важно отметить, что парламентская дискуссия на тему «войны и мира» гарантирует, что национальные войска не станут заложниками чувствительных и рискованных для страны ситуаций.

Однако, когда войска уже отправлены за границу, парламенту трудно отменить решение правительства. Это связано с тем, что вывод войск может представлять опасность для текущего состояния миссии, повредить международной репутации страны и повлиять на уровень доверия со стороны партнеров. Поэтому следует весьма внимательно относиться к необходимости быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации в секторе безопасности. Часто это является ловким аргументом, который использует исполнительная власть для того, чтобы начать решительные действия без предварительной консультации с парламентом.²⁰

¹⁹ Для получения дополнительной информации см. *DCAF's Background on Sending Troops Abroad*. Документ доступен по адресу <www.dcaf.ch/_docs/bg_troops_abroad.pdf>.

²⁰ Так как со времен Второй мировой войны США и Великобритания не выступили с официальным объявлением войны, Корея, Вьетнам, Фолклендские острова, Косово и Ирак не являются *де-юре* войнами. Однако *де-факто*, наоборот.

Вставка 5. Парламентский контроль военных миссий за рубежом – примеры передовой практики

- Немецкое законодательство от 2004 г. предусматривает, что развертывание вооруженных сил требует предварительного одобрения парламентом. При этом, у законодательного органа остается право решить, имеет ли миссия достаточно большое значение для участия национальных сил. К примеру, для операций низкой интенсивности правительственный запрос распространяется среди членов парламента. Считается, что он утвержден, если в течение семи дней одна фракция или не менее пяти процентов парламентариев не инициируют формальную процедуру. Кроме того, парламентское голосование по отправке войск за границу являются «свободным». Это означает, что политические партии в парламенте воздерживаются от навязывания партийной линии для членов парламента.
- Законодательство Румынии от 2004 г. предусматривает предварительное утверждение парламентом необходимости участия в ОПМ и коалиционных операциях, которые не предусмотрены соглашениями, ратифицированными парламентом страны. Для коллективной обороны, оказания гуманитарной помощи или участия в операциях на основе соглашений, президент принимает решение об информировании парламента в течение 5 дней. Таким образом, обеспечивается быстрота принятия решения и отправка контингента за границу. Так как, по сути, политическая поддержка в парламенте уже была получена во время предыдущих голосований.
- Иногда власть над денежными фондами может компенсировать отсутствие конституционных полномочий. Парламент может использовать этот факт при утверждении годового оборонного бюджета, который обеспечивает финансирование текущих ОПМ или при получении дополнительных бюджетных запросов на развёртывание войск. Например, Конгресс США был вынужден поддержать политику исполнительной власти о приостановлении военной помощи Южному Вьетнаму и закончить финансирование американских войск в ОПМ ООН в Сомали после того, как были понесены первые потери в 1993 г.
- Многие парламента путем посещения дислоцированных в миссиях войск и подачей всевозможных запросов ответственным министрам активно используют свою власть, чтобы получить информацию об ОПМ.

Парламентский процесс

Вотум доверия является инструментом парламентского контроля, который в большинстве парламентских демократий определен Конституцией. Он

представляет собой голосование законодательного органа, на котором депутаты решают оказывать или нет доверие действующему правительству. Оппозиция, в свою очередь, может выразить вотум недоверия или порицания. Простые рекомендации, если они будут приняты, не несут никакого юридического эффекта, будучи только политическим решением, которое может или не может повлиять на позицию правительства в конкретном вопросе. Но если вотум недоверия будет принят, правительство вынуждено будет уйти в отставку. Перечень государств, в которых в адрес правительства был принят вотум недоверия достаточно большой. Пол Мартин (2005) в Канаде, Романо Проди (1998) в Италии, Герхард Шредер (2005) и Гельмут Шмидт (1982) в Германии – это лишь небольшой список примеров.

Парламентское согласие на ключевые кадровые назначения

Другим способом сохранить подотчетность исполнительных органов власти является предоставление парламентом *согласия на назначение высокопоставленных лиц*, таких как: министр обороны, министр внутренних дел, министр юстиции, начальник разведки, директор Национального бюро аудита, Генеральный прокурор, омбудсмен и т.д. Кандидатуры на эти должности оцениваются в парламентских комитетах или на пленарном заседании. Они должны получить большинство голосов для того, чтобы официально получить назначение на предлагаемые должности.

Возможности парламента: комитеты

Контрольные функции парламента более наглядны на уровне комитетов. Хорошо построенная структура *постоянных комитетов*²¹ имеет важное значение для эффективности парламента, так как сильные комитеты являются основным инструментом парламентского влияния на процесс принятия решений.

Кроме того, преимуществом работы в комитетах является отсутствие публичности и средств массовой информации, которые не способствуют откровенному диалогу, содержательным переговорам и не создают единого понимания законодательного процесса. Широкая критика в ходе пленарных заседаний не всегда является точной и обоснованной, так как это происходит за пределами комитетов во время рассмотрения парламентом тех или иных нормативно-правовых документов.

²¹ Есть также специальные комитеты, которые создаются на определенный период для рассмотрения конкретных вопросов. Они перестают существовать после окончания срока действия их мандата.

Вставка 6. Обеспечение подотчетности исполнительной власти

- «Законодательство заходящего солнца»²² предусматривает временные ограничения для государственных учреждений. Процесс «заката» или «заходящего солнца» реализуется путем установления конкретной даты, когда ведомство приостановит выполнение своих функций, если законодательством не будет предусмотрено иное. Это создает возможность для органов законодательной власти своевременно обратить внимание на работу каждого государственного учреждения с ограниченным сроком действия и внести принципиальные изменения в его функции и задачи, если это необходимо. Штат Колорадо был первым штатом США, где была изучена возможность использования этого вида законодательства для контроля местных государственных органов. Закон штата Колорадо от 1976 г. предусматривал автоматическое приостановление тринадцати регулирующих и лицензирующих государственных структуры в 1977 г., если их дальнейшее существование не будет оправдано. В результате действия этого закона две структуры исчезли, а их функции были переданы вышестоящему ведомству, две были объединены, одна – ликвидирована, одна – расширила свои функции и еще одна – выросла в статусе. С этого скромного начала, «законодательство заходящего солнца» приобрело популярность в Соединенных Штатах. В течение двух последующих лет, не менее 26 других штатов интегрировали его в свою законодательную базу. Этот правовой элемент получил свое продолжение в процессе борьбы с терроризмом в США, Великобритании и Австралии.
- *Конструктивный вотум недоверия* был предусмотрен в 1949 г. Основным законом Германии. Он означал, что парламентское голосование по вотуму недоверия может автоматически инициировать отставку правительства только в том случае, если оппозиция согласна на кандидатуру преемника. Федеральный канцлер может быть отстранен от должности тогда, когда преемник имеет достаточную поддержку в парламенте. Этот механизм позволяет избежать политической нестабильности, укрепляет позиции оппозиции и мотивирует политические партии вести переговоры для поиска взаимовыгодных решений.

²² Фактически это означает, что закон, постановление или другой нормативный акт автоматически теряет силу в срок указанный в самом акте. Для продления срока действия акта и сохранения ведомства необходимо специальное решение законодательного органа. Корни этого термина уходят в римское право. Во времена Римской республики, расширение прав римского сената имело место для того, чтобы была возможность в течение только определенного времени собирать специальные налоги и активизировать деятельность войск. Этот принцип был отменен, когда Юлий Цезарь стал пожизненным диктатором.

Сильные комитеты позволяют развивать независимый дух, способность к объективному мышлению и действиям. С соответствующими полномочиями, возможностями и отношением к делу комитеты могут быть эффективным инструментом при содействии реализации реформ правительства, способствовать прозрачности и подотчетности, а также стимулировать осведомленность общества о государственном управлении.

Мандат комитетов по надзору

Чаще всего *мандат* парламентских комитетов определяется законами и регламентом парламента, но иногда и Конституцией страны. Как правило, он имеет два проявления. Во-первых, он позволяет комитетам принимать участие в рассмотрении всего законодательства, которое может и не входить в его сферу деятельности, обсуждаемого в ходе пленарных заседаний (в том числе, Закона о государственном бюджете). Доклады Комитета являются отправной точкой для всех обсуждаемых в ходе пленарного заседания законопроектов. Они являются основным инструментом для разработки рекомендаций для правительства.

Во-вторых, мандат позволяет комитетам контролировать деятельность органов исполнительной власти, привлекая их к ответственности, по крайней мере:

- *административно* – пытаюсь определить, придерживаются ли государственные структуры нормативно-правовых актов, принципов верховенства права и прав населения, избегают ли они растраты государственных средств и коррупции при подготовке процессуальных актов;
- *политически* – пытаюсь оценить политический выбор органов исполнительной власти, их соответствие национальным интересам и программам правительства, а также установить порядок их реализации и возможные последствия.

Деятельность комитетов по надзору разнообразна, но их главной задачей является *получение информации от органов исполнительной власти*. Это осуществляется путем оформления запросов на предоставление документальных отчетов, вызовом должностных лиц исполнительного комитета для дачи пояснений своих действий. В целом, виды деятельности комитетов в рамках стратегии надзора за деятельностью правительства можно разделить следующим образом:

- *Упреждающая.* Это когда комитеты участвуют в «полицейском патрулировании» деятельности правительства. В частности, предусматривается проведение регулярных встреч для обсуждения законодательства или недавних политических изменений, регулярное участие в докладах правительства, посещение частей и подразделений, военных или гражданских помещений и офисов и т.д. Этот вид надзора является превентивным и позволяет комитетам разделять с правительственными структурами степень ответственности за реализуемые действия.
- *Реактивная (реагирующая).* Это когда комитеты действуют уже после того, как сработала «пожарная сигнализация». В таком случае они, путем организации слушаний или дознаний по тому или иному делу в рамках парламентского заседания, реагируют на различного рода события (в том числе, на появившиеся в СМИ расследования или поданные жалобы). Комитеты имеют право вызывать министров, военных или гражданских, директоров агентств или независимых экспертов для того, чтобы ответить на возникшие в связи с рассмотрением дела вопросы. Комитеты могут также в случае необходимости заказать компетентным органам (например, Госконтролю) проведение финансового аудита процесса исполнения госбюджета.

Следует отметить, что надзорная деятельность комитетов независима от пленарных заседаний или от законодательного графика. Комитеты устанавливают свои собственные графики работы в рамках надзора за деятельностью правительственных структур. Они сами решают, кого они приглашают на слушания или заседания, которые могут быть открытыми или закрытыми для общественности в зависимости от решения ее членов.

Независимо от того, насколько широк их мандат, решения или резолюции комитетов не имеют силы закона. Их рекомендации не являются юридически обязательными для исполнительной власти. Резолюции комитетов обычно имеют скорее политическое значение. Их руководители должны полагаться лишь на силу аргументов и на многопартийную поддержку во время парламентских слушаний.

Состав комитетов

Особое значение для состава парламентских комитетов имеет наличие в них представителей оппозиционных партий, так как это оказывает значительное влияние на эффективность контроля над правительственными

структурами. Члены комитета, как правило, избираются парламентом на пленарном заседании на основе пропорционального участия представленных в парламенте политических партий или групп.

Мы встречаем ряд исключений из этого правила в случае контроля над деятельностью разведки, где существует необходимость максимального сохранения тайны, высокого профессионализма и избегания политизации деятельности комитета. Британский Комитет по вопросам разведки и безопасности, например, имеет смешанный партийный состав, который назначается премьер-министром после консультаций с лидером оппозиции. Комитет должен представить премьер-министру результаты своей работы только после удаления любых чувствительных материалов из своих докладов.

Кроме того, состав комитетов должен характеризоваться сбалансированностью относительно партийной принадлежности и наличием практического опыта. Это достигается путем назначения членов на основе их профессиональной подготовки, специальных знаний и интереса к полномочиям, которыми обладает комитет.

Членство в постоянных комитетах должно быть стабильным не только в течение всего срока каденции. Члены комитета становятся ценными специалистами, так как приобретают навыки ведения переговоров и способность иметь дело с различными чиновниками в исполнительной власти.

В новых демократиях, выборы, как правило, значительно изменяют процентный состав парламента и, тем самым, усложняет процесс передачи предшественниками своего опыта, но не делают это невозможным.

Кандидатуры председателей комитетов, как правило, обсуждаются между большими парламентскими партиями. А так как комитеты, занимающиеся сектором безопасности, несут особо важную функцию надзора, их членство в некоторых парламентах закрепляется за оппозиционными партиями, а руководство меняется между оппозиционной партией и партией власти.²³

Ресурсы и организация работы комитетов

Штат комитета готовит и организует заседания комитета, поддерживает контакты с правительством и чиновниками, собирает информацию и помогает правильно интерпретировать правительственные материалы. В зависимости от внутренней организации парламентской администрации, полно-

²³ Характерной особенностью для парламентской системы есть то, что именно оппозиции вменяется в обязанность контролировать правительство.

мочия сотрудников комитета могут охватывать широкий спектр задач, начиная от секретарской работы до юридических советов, разработки законодательства, оформления и написания документаций, подготовки научных статей или выступлений. Стабильный профессиональный состав необходим для того, чтобы комитет был способным выполнить свои обязанности по обеспечению непрерывной экспертизы нормативных актов и компенсировать отсутствие опыта новых членов.

Недостаточное количество персонала и несоответствующий уровень его подготовки стопорят проведение эффективного парламентского контроля. Нехватка персонала и задержки с оценками комитетов тех или иных документов, могут привести к тому, что члены парламента будут вынуждены полагаться на свое мнение и данные, предоставленные правительством и силовыми структурами.

Еще одной возможностью комитета по проведению парламентского контроля, является его доступ к бюджетной деятельности. Комитеты могут получить доступ к финансовым ресурсам посредством парламентской бюрократии и требовать одобрения парламентом каждого вида деятельности и каждой статьи расходов. Чем больше и доступнее бюджет, тем больше возможностей у комитетов нанимать сотрудников, привлекать экспертов, обучать новых членов, участвовать в надзорной деятельности, которая может быть связана с развитием сотрудничества с другими парламентами.

Слушания в комитетах и комитетские запросы

Слушания и комитетские запросы, если это предусмотрено парламентским регламентом, могут служить эффективными инструментами контроля за правильным использованием бюджетных средств.

Основываясь на конституционном праве парламента получать информацию от исполнительной власти, постоянные комитеты имеют возможность требовать присутствия представителей исполнительной власти на своих заседаниях.

Решение о проведении слушаний, как правило, принимается простым большинством голосов членов комитета, без специальных требований. Решение о том, будет ли слушание открытым или закрытым, также принимается простым большинством голосов. В ряде парламентов Комитеты могут собирать для слушаний только министров и государственных чиновников, но в некоторых для получения объективной точки зрения по обсуждаемым вопросам возможно также привлечение неправительственных экспертов.

Вставка 7. Организация работы комитета – передовая практика

Подкомитеты используются во многих парламентах для разграничения работы комитетов с более широкими полномочиями. Это позволяет осуществить *функциональный* (для рассмотрения специального законопроекта, проведения расследования или судебного разбирательства) или *институциональный* (для конкретного учреждения или структуры, на которые распространяется мандат комитета) подходы. Подкомитеты могут быть созданы также с целью координации деятельности нескольких основных комитетов, работающих по отдельным направлениям.

Порядок работы в комитетах и процедуры их деятельности принимаются членами Комитета в начале каденции, чтобы дать возможность нормального функционирования процесса принятия решений. Этот документ может содержать полномочия председателя, секретарей, докладчиков и сотрудников, порядок созыва и ведения заседания комитета и т.д.

Докладчики играют важную роль во многих парламентских комитетах. Они назначаются из числа членов комитета, ответственных за конкретную информацию, подготовку тех или иных докладов и т.п. Например, в Комитете по бюджету бундестага Германии, определены докладчики по бюджету каждого конкретного министерства. Докладчики получают информацию от должностных лиц на всех фазах бюджетного цикла; принимают участие в расследованиях по использованию государственных расходов; могут требовать дополнительной информации, разъяснений о расходах и т.п. Докладчики, как правило, сохраняют свои позиции в течение многих лет, а потому обладают высоким уровнем компетентности в своей области деятельности.

Доклады комитетов имеют важное значение, если они предусмотрены Регламентом парламента. Так предлагаемая поправка к закону не может быть рассмотрена на пленарном заседании, если она не была включена в доклад профильного комитета. Таким образом, любой член парламента, который заинтересован в изменении конкретного закона, должен представить свои поправки в письменном виде, или присутствовать на заседаниях постоянной комиссии, которая будет оценивать на пленарном заседании соответствующий законопроект. Эта процедура улучшает согласованность и последовательность в деятельности законодательного органа.

Цели слушаний в комитетах могут быть разными:

- 1) Проведение *брифингов и консультаций* с представителями правительства, независимыми экспертами и/или другими заинтересованными сторонами. Детальная, полученная из первых рук в ходе слу-

шаний, информация позволит комитету сделать анализ законопроекта более точным и будет способствовать принятию адекватного решения по тому или иному вопросу.

- 2) *Получение доказательств* по конкретному вопросу. Письменные и устные свидетельства, принятые на слушаниях включаются в отчет комитета. В ряде парламентов доказательства могут быть приняты только на основании решения, принятого на пленарном заседании, в других – постоянные комиссии полномочны принимать доказательства только во время парламентского расследования.²⁴

В некоторых парламентах постоянные комитеты имеют право подавать *запросы*, с одобрения парламентом. Но чаще всего, законодательный орган самостоятельно принимает решение о создании специальной комиссии для расследования узкоспециализированных вопросов. Разница между слушаниями и запросами заключается в широте функций парламента. В случае с запросом, поданным будь то главой Постоянного Комитета или специальной следственной комиссией, предусматривается более высокая степень подотчетности и широта полномочий парламента. Комитет имеет право вызывать должностных лиц, требовать от них предоставления под присягой документов и информации. Однако эти следственные полномочия могут быть использованы только в отношении конкретного дела и в рамках действующего мандата.

Запросы играют важную роль в процессе выявления потенциальных фактов нарушений, завуалированных правительством. Поэтому они являются важным инструментом надзора за деятельностью исполнительной власти. Однако в таком случае регламент парламента должен предоставлять четкие инструкции о том, когда именно расследование может быть начато, каким образом будет происходить, и какой будет представительский состав комиссии (при этом должен позволять равноправное участие оппозиции и власти).

Комитеты имеют расширенные полномочия по инициированию темы заслушивания и приглашению представителей исполнительной власти для предоставления информации. Поскольку выполнение государственного

²⁴ В парламентах Камеруна, Кот-д'Ивуара, Исландии и Латвии, постоянные комитеты могут только проводить слушания и посещать государственные учреждения в рамках парламентского расследования. См. *Tools for Parliamentary Oversight* (Международный парламентский союз, 2008), с. 31. Документ доступен по адресу <<http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>>.

Вставка 8. Комитет по надзору – некоторые примеры передовой практики

- Комитет по вопросам обороны в немецком Бундестаге имеет особый статус, так как его полномочия предусмотрены Конституцией и это единственный комитет, который может инициировать создание следственной комиссии (ст. 45а, пункт 2 Основного закона). В случае с другими комитетами, парламент должен принять решение по каждому конкретному вопросу и инициативе. Следственный комитет является наиболее эффективным средством парламента по осуществлению тщательного контроля за деятельностью правительства. Так как, фактически, имеет аналогичные с прокуратурой права. Слушания, на которых обнаружится информация, не содержащая военной тайны, открыты для общественности.
- Комитеты Конгресса США также обладают полномочиями вызова к себе, под страхом наказания, всех ответственных лиц. Отказ от дачи показаний перед комитетом или непредоставление запрашиваемого документа, считается неуважением к Конгрессу и несет за собой наказание до одного года тюрьмы и штраф в \$ 1000.
- Комитет по вопросам обороны в румынском парламенте каждый месяц получает программу деятельности центральных и территориальных органов управления Министерства обороны страны. Члены комитета имеют право присутствовать по отдельности или в группе на мероприятиях, которые им интересны, предварительно согласовав визиты с оборонным ведомством.
- В некоторых странах особо важные контракты по закупке вооружения и военной техники (ВВТ) должны быть представлены на утверждение комитетов по вопросам обороны. Так, в Нидерландах это касается контрактов, которые превышают €2,5 млн, в Германии – €25 млн, в Польше – €28 млн, в Норвегии – €300 млн. В других парламентах, даже если утверждение комитета по вопросам обороны не является обязательным, МО обязано информировать его и представлять подробную информацию обо всех контрактах выше определенного значения (Венгрия, Швейцария и Великобритания). Иногда парламента или комитеты по вопросам обороны могут быть вовлечены в процесс оценки предложений по офсетным договоренностям (Чехия, США).²⁵

²⁵ Для получения дополнительной информации см. DCAF's Backgrounder "Parliaments' Role in Defence Procurement." Документ доступен по адресу: www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25266&nav1=4.

бюджета представляет собой один из наиболее важных показателей профессионализма правительства и его эффективности, этот документ становится главным предметом парламентских слушаний и оценок.

Во многих парламентах военные закупки являются основной темой слушаний комитетов по вопросам обороны с учетом их доли в целостном годовом бюджете на оборону²⁶ и большой вероятности проявлений коррупции при их реализации.²⁷

Парламентские отношения: члены комитетов

Самая важная функция национального парламента состоит в представлении интересов своих граждан. Члены парламента являются связующим звеном между общественностью и правительством, обеспечивают практические механизмы и возможности для выражения общественных интересов и мнений. Из всех правительственных учреждений, парламента являются наиболее доступным для общественности, наиболее открытым и прозрачным. От того, как члены парламента выполняют свои обязанности по представлению интересов граждан, зависит целый ряд конституционных, политических и культурных факторов.

Индивидуальные действия членов парламента

Депутаты располагают различными индивидуальными возможностями для действий от имени и в интересах своих избирателей. Прежде всего, они имеют право *инициировать и вносить поправки в законы*. При этом количество предлагаемых поправок для многих членов парламента является очень важным показателем при оценке их деятельности, как для политической партии, членами которой они являются, так и для своих избирателей.

Депутаты имеют право обратиться с *вопросами и запросами* к исполнительной власти, которая в свою очередь обязана на них ответить. Эта парламентская процедура опирается на право депутатов получить информа-

²⁶ Закупки ВВТ могут составлять большую часть расходов на оборону. Так в 2003 г. страны НАТО выделяли в среднем 2% от ВВП на оборону, из которых 17% тратилось на закупку ВВТ.

²⁷ Глобальный Индекс взятокдателей (Transparency International's Global Bribe Payers) оценил оборонный сектор как один из трех крупнейших секторов взяточничества и коррупции, наряду с нефтяным сектором и крупными инфраструктурными проектами. См. «Предотвращение коррупции в официальной торговле оружием», обновление 3, 30 апреля 2006; доступно на http://transparency.org.uk/programmes/DAC/UpdateNote3_ReducingCorruptionInTheDefence&SecuritySectors30April2006.pdf.

цию о действиях правительства и оценить то, как были выполнены взятые на себя обязательства. Вопросы и запросы иногда формируются на пленарном заседании в ходе еженедельного заслушивания, где присутствует представители правительства. В таком случае власть может тут же на них ответить или просить отсрочку до следующего заседания. Эффективное использование этого специального еженедельного времени для вопросов правительству, является самым простым инструментом, который депутаты могут использовать для того, чтобы осуществлять парламентский контроль исполнительной власти.²⁸

Еще одним важным инструментом выполнения своих обязательств парламентариями является использование ими своего права выступать с трибуны в качестве защитников «общественных интересов». Ведь в таком случае они освещают реальные потребности и приоритеты людей и тем самым подталкивают правительство к определенным действиям.

Право на получение информации

Отношение к делу и возможности парламентариев оказывают существенное влияние на информацию в рамках своей деятельности в парламенте. У депутатов есть право получать информацию от органов исполнительной власти для контроля эффективной законотворческой деятельности и для надзора за ее осуществлением.

Однако, в вопросах обороны и безопасности доступ к информации вызывает больше проблем, чем в других областях. Во-первых, парламентариев с глубоким знанием вопросов обороны достаточно мало. Во-вторых, этот сектор характеризуется высокой степенью конфиденциальности, направленной на ограничение потока важной информации. Но, невзирая на все это, следует понимать различия между конфиденциальностью и отсутствием контроля со стороны общественности. Многие страны пытались решить эту дилемму путем принятия соответствующего законодательства, направленного на определение процедур обмена секретной информации со специализированными комитетами.

В итоге есть два основных способа предоставления доступа к секретной информации для парламентариев. В одних странах предполагается, что

²⁸ Слабые парламенты не уделяют должного внимания использованию вопросов и запросов, даже если это предусмотрено регламентами. Вопрос к исполнительной власти является очень редким событием, которое правительство встречает с подозрением, а не как нормальное проявление «сдержек и балансов» между законодательной и исполнительной властью.

депутатский мандат дает право иметь доступ к секретной информации без какой-либо проверки (например, США, Великобритания, Германия, Франция, Польша, Чешская Республика, Эстония, Болгария, Румыния, Украина и Турция). Правда, в некоторых случаях предусматривается в начале каденции или после избрания депутата в комитет по вопросам обороны, безопасности или разведки принятие присяги о неразглашение государственной тайны.

В других странах, члены комитета могут получить доступ к секретной информации только после получения разрешения службы безопасности (Норвегия, Сербия, Македония и Латвия). Допуск выдается депутатам после прохождения проверки правительственными структурами. Успешное прохождение таких формальных процедур создает доверие между законодательной и исполнительной властью, улучшает связь и дает возможность членам парламента вступать в диалог с чиновниками.²⁹

Доступ к секретной информации является не единственным проблематичным аспектом в вопросах безопасности. Сложность сектора позволяет накапливать знания из многих источников, что не всегда может быть легким для понимания как для депутатов, так и для их сотрудников. Это результаты независимых экспертиз, данные источников информации в пределах избирательного округа, исследования негосударственных организаций, доклады национального аудиторского бюро, омбудсмена, заметки средств массовой информации и т.д. и т.п. Поэтому депутаты должны выстраивать взаимоотношения с этими структурами.

Обязанность представлять интересы граждан

Важнейшим условием эффективного парламента является отношение их членов к своим обязанностям. При отсутствии твердой политической воли, желания выполнять официальные полномочия и участвовать, как в законодательстве, так и в надзоре, суть парламента и комитетов теряет свой смысл. Такое отношение всегда является главной причиной снижения доверия населения к институту парламента и отдельных его членов. В итоге парламента воспринимается общественностью как неэффективный институт власти.

В ответ на увеличенный публичный интерес к неправомерным действиям и коррупции среди избираемых должностных лиц, парламента ис-

²⁹ При принятии этой модели необходимо учитывать возможность формирования двух классов парламентариев. Те, кто имеет допуск и те, кто его не имеет. Это ставит под угрозу работу комитетов и доверие к парламента в целом.

пользуют набор юридических инструментов для установления высоких этических стандартов поведения членов парламента.

Кодексы поведения определяют основные правила поведения и что не нужно совершать парламентариям: прогуливать, опаздывать, неправильно изъясняться, быть недисциплинированным или неуважительно вести себя во время сессий, незаконно использовать конфиденциальную информацию, злоупотреблять парламентским финансовым обеспечением и т.д. Кодексы также могут служить ориентиром для парламентариев в том, как сопоставить свои частные интересы с общественными обязанностями. В случае невыполнения этих требований, могут быть применены различные санкции в виде штрафа, отстранение от посещения парламента, приостановление денежных выплат или льгот и т.п.

Должностное несоответствие определяется в Конституции, законами или кодексом поведения. Это касается вопроса конфликта интересов, особенно использования полномочий законодателя для продвижения своих собственных личных экономических интересов. Несоответствие появляется только после выборов и остается лишь на время действия мандата. Чаще всего, это может быть связано с несовместимостью выполнения роли депутата с любой другой ролью вне парламента.

Благосостояние и декларируемый интерес парламентариев во многих странах, таких как: Чехия, Франция, Германия, Италия, Польша, Румыния, Испания, Швейцария, Великобритания и США, часто публикуется на Интернет-сайте парламента. В них предусмотрено публичное освещение всех доходов депутатов и членов их семей, принадлежности к частным компаниям в которых он или члены его семьи имеют свой интерес и т.п.

Поведение парламентариев формирует целый ряд факторов: личные мотивы, желание влиять на политику, лояльность по отношению к политическим партиям, представление о своей работе и т.п. Эти факторы важны при рассмотрении таких категорий как политическая и избирательная системы.

Как уже говорилось ранее, *политическая система* определяет отношения между законодательной и исполнительной властью. В парламентских системах партийная дисциплина, как правило, очень сильна. Ведь парламент и правительство говорят в один голос. В таком случае парламентский контроль берут на себя, главным образом, оппозиционные партии. Члены партии большинства часто стремятся стать частью правительства, и эта цель влияет на их отношение к парламентской деятельности. В президентских системах законодательная власть стремиться быть более независимой от исполнительной. Контролирующую роль более эффективно играет

весь парламент и создает видимость поиска проблем того, как правительство выполняет свои функции.

Тип *избирательной системы* является очень важным в формировании отношения парламентариев к вопросу развития государства, так как он определяет, как голоса распределяются в парламенте. Существуют два основных типа избирательных систем,³⁰ с различными принципами и целями.

В *мажоритарных/плюралистических системах* (США, Канада, Великобритания, Кения) все места достаются сильнейшей партии в одном избирательном округе. Переизбрание зависит от избирательного округа. Депутаты ставят в приоритет потребности своих избирателей от округа над партийными интересами.

В *пропорциональных системах* (в большинстве европейских стран, включая демократии, образованные в Восточной Европе) происходит распределение мест в соответствии с долей голосов, полученных партией на выборах. Фактически происходит голосование за список кандидатов, а не за конкретного человека. Парламентарии получают места в законодательном органе по проценту голосов, которые были получены во время выборов. В таком случае наиболее важным становится вопрос партийной дисциплины.

Политические партии имеют решающее значение для политической жизни, так как они должны отображать пожелания граждан, которые их выбирали, и воплощать их в законы и соответствующие нормативно-правовые акты. Организация, финансирование³¹ и уровни внутренней демократии в

³⁰ Для детального сравнительного анализа избирательных систем см. Andrew Reynolds, Ben Reilly, and Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, второе издание (Швеция: Международный институт демократии и содействия выборам, 2005). Материал доступен по адресу <www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_full_with_final_changes_inserted.pdf>.

³¹ Для всестороннего сравнительного анализа финансирования политических партий см. «Справочник по финансированию политических партий и избирательных кампаний», с главы, посвященной Африке. Опубликовано в 2003 г. Международным институтом демократии и содействия выборам (IDEA). С документом можно ознакомиться на сайте <http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf>. См. также Шари Брайан и Дениз Баер, EDS, *Деньги в политике: Исследование финансирования партий. Практика в 22 странах мира* (Вашингтон, округ Колумбия: Национальный демократический институт международных отношений, 2005 г.). Документ доступен по адресу <www.accessdemocracy.org/files/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf>.

Вставка 9. Членство, дающее возможность лучше представлять своих избирателей – примеры передовой практики

- *Парламентский иммунитет* снижает возможность давления на членов парламента в целях изменения голосования. В случае уголовного преследования, необходимо, чтобы иммунитет был снят, как правило, вышестоящим судом или парламентом. Во Франции, например, иммунитет членов парламента не может быть снят за действия, которые они совершили во время выполнения своих полномочий и срока каденции. Прекращение парламентского срока не позволяет дальнейшего преследования бывших парламентариев за действия, которые они совершили в пределах своих обязанностей в парламенте. Члены парламента могут быть арестованы или иным образом лишены свободы только с разрешения парламентских собраний. Это разрешение не требуется только в случае вопиющего преступления или окончательного осуждения судом.
- *Законодательство о свободе информации* предоставляет право доступа к записанной информации в распоряжениях государственных органов власти, не только для парламентариев, но и для заинтересованной общественности. Это укрепляет позиции гражданского общества по отношению, в том числе, и к исполнительной власти.

Законодательство о защите секретной информации является исключением из общего принципа о свободе информации. Такое законодательство устанавливает, какого рода информация может представлять собой «государственную тайну», определяет уровни секретности, закрепляет порядок проверки секретных документов и определяет санкции за несанкционированное разглашение государственной тайны.

политических партиях имеют большое значение для понимания того, как члены парламента будут себя реализовывать в сложной архитектуре власти. Кроме того, излишняя политическая симпатия к правительству ограничивает потенциал парламента в целом.

Выводы

1. Парламент имеет значение!

Парламент является влиятельной силой тогда, когда его избирают именно для осуществления возложенных на него функций. Сильная политическая воля и осведомленность в вопросах государственного управления преобразуют парламента в реальный центр власти. Посредством принятия законов, законодательный орган формирует все государственные институции,

наделяет их полномочиями и финансовым обеспечением. Парламент является важным ограничителем для правительства. Так как определение его состава, внутренней и внешней политики, принятие его законодательных инициатив (включая государственный бюджет), должно пройти через установленные парламентские процедуры. И наконец, парламент сам наделяет себя теми полномочиями, которые он готов на себя взять.

2. Конкуренстные честные выборы являются основным условием демократического контроля

История показывает, что первые годы строительства демократического государства являются наиболее опасными, как для демократии, так и для мирного развития в целом. Парламенты сами черпают свою легитимность из общественного авторитета и порядочного отношения к избирательному процессу. Регулярные, свободные и справедливые выборы имеют решающее значение и для развития политической культуры, так как не только воспитывают общество, но и способствуют мирной передаче власти по окончании избирательного процесса.

3. Парламент играет важную роль по предотвращению конфликтов

Пост-конфликтные страны и страны с переходной экономикой очень нуждаются в укреплении демократии посредством умелого управления государством. Первая важная позитивная роль демократии заключается в «праве выступить против». Представительство в парламенте, который отражает социальное разнообразие населения, позволяет, в ходе дебатов и обсуждений большинству и меньшинству вступить в диалог, не используя при этом различных силовых методов. Если разные общественные группы имеют представительство в парламенте и их лозунги звучат с трибуны, то мотивация для обострения конфликта снижается. Таким образом, парламенты гарантируют политический плюрализм и принятие демократического процесса со стороны общественности. В итоге получается, что, несмотря на уникальные особенности каждой страны, наличие действенного парламента является главным положительным преимуществом для демократизации общества.

4. Безопасность человека преобладает над государственной безопасностью

Следует отметить, что во многих странах безопасность, по-прежнему, рассматривается через призму сохранения действующего режима. Сотрудники некоторых служб в ряде государств, сами по себе, угрожают безопасности

повседневной жизни простых людей. Так как именно они ответственны за злоупотребления и неоправданные ограничения прав человека. Проблемы безопасности действительно имеют большое значение для человека в случае недемократической и неконституционной смены власти. Поэтому парламентский контроль должен гарантировать, что конституция будет соблюдаться, а службы не будут являться источником опасности для людей или препятствием для демократизации общества.

5. Парламент также работает для сотрудников сектора безопасности

Парламент должен рассматривать жалобы всех групп и меньшинств, чьи права могут быть нарушены или подвергнуты дискриминации. Кроме того, парламент должен рассмотреть вопрос о лояльности спецслужб к конституционному порядку и расследовать факты дестабилизации ситуации вокруг их деятельности. История многих стран показала, что военные перевороты не происходят в одночасье, а становятся следствием многочисленных событий и действий, которые в дальнейшем перерастают в кризис. Активное участие парламента в контроле над сектором безопасности, кроме всего прочего, имеет значение в контексте обеспечения правительством должного отношения к специальным службам с точки зрения условий труда, регулярных выплат заработных плат и пенсий.

6. Правительство нуждается в эффективном парламенте

Подотчетность делает правительство сильнее, потому что это добавляет политической власти, легитимности и стабильности. Правительство, которое в состоянии объяснить и обосновать свою политику и действия перед парламентом является здоровым и жизнеспособным. Поэтому парламентский контроль должен рассматриваться членами исполнительной власти как благо, а не как угроза. Недооценка роли парламента угрожает устойчивости всей политической системы.

7. Парламенты имеют право на получение информации

Парламенту хорошо настолько, насколько он проинформирован. Прозрачность и общественное обсуждение компенсируют отсутствие экспертных знаний, имеющееся во многих парламентах. Критика в отношении того, что гражданские члены парламента не понимают в достаточном объеме проблемы сектора безопасности, должна быть отклонена. В лучшем случае это является аргументом для предоставления в парламент более качественной информации.

8. Парламенты и их работа должны быть доступны широкой общественности

Отсутствие доверия и уважения к государственным учреждениям остается проблемой демократии в современную эпоху. Поэтому укрепление позиций парламента способствует восстановлению общественного доверия. Но, невзирая на это, процесс принятия решений и результаты работы парламента должны быть приняты и оценены гражданами. В противном случае, сектор безопасности, тенденции развития государства и демократические ценности не смогут сосуществовать. Люди имеют право знать, что делают их представители от их имени. Поэтому парламенты отвечают за информирование граждан.

Кроме того, в целях развития подобающего поведения общества, людей следует подвергать влиянию демократических институций. Парламенты должны служить инструментом социально-экономических изменений, а парламентские дебаты должны просвещать, обучать и информировать людей об актуальных вопросах дня.

9. Целостность парламента и его членов должна быть безукоризненной

Парламент, также как любая институция, подотчетен общественности. Члены парламента должны соответствовать определенным стандартам и критериям при реализации своих полномочий. Они должны вести себя с достоинством, придерживаться высоких моральных принципов, политической этики и корректности. Поэтому наиболее важной целью членов парламента, является служить хорошим примером для граждан и завоевать их уважение и доверие.

Вставка 10. Возможные практические меры по укреплению возможностей парламента

Укрепление общих возможностей парламента

- Профессионализм парламента зависит от уровня подготовки его членов. Одной из главных задач политических партий является привлечение ценных и успешных людей, которые уже имеют прочную карьеру и стремятся попасть в парламента. Для этого должны быть найдены ресурсы и созданы все необходимые условия (соответствующая зарплата, пенсия, возможность обучения и т.п.), которые бы не имели предпосылок для коррупции.
- Работа в комитетах должна быть более привлекательной для парламентариев. Для этого должны быть предусмотрены возможные варианты карьерного роста (вплоть до, например, должности министра). С целью избегания коррупции, председатель и заместитель председателя комитета должны получать заработную плату на том же уровне, что и министры. Комитеты, особенно крупные, должны иметь возможность создавать один или несколько подкомитетов, которые в свою очередь должны избирать своего председателя. Это добавило бы динамизма и преданности парламентской работе, так как позволило бы депутатам занимать ответственные должности и повышать собственный уровень профессионализма.
- Библиотека, Интернет, научно-исследовательский отдел, внутрикорпоративная система документооборота внутри парламента являются важнейшими инструментами для парламентариев и их сотрудников. Базы данных любого парламента должны содержать полное собрание национального законодательства.
- Возможность у парламента периодически, хотя бы один раз в неделю, призывать представителей правительства к ответу при помощи прямых вопросов является важной составляющей парламентского контроля над его деятельностью.
- Для парламента должно стать нормой, что все законопроекты, прежде чем они будут обсуждаться на пленарном заседании, должны быть направлены в компетентные отраслевые комитеты.
- С целью мониторинга эффективности реализации принятого парламентом законодательства может быть создан специальный комитет. Это связано с тем, что демократические реформы требуют большого количества новых законов в которые, в зависимости от того, как они работают на практике, могут быть много раз внесены поправки.

Укрепление контроля над сектором безопасности

- Безопасность имеет свои отличительные особенности, которые усложняют процесс парламентского контроля, такие, как: запутанность, политизация, секретность и высокий уровень коррупции. Поэтому постоянные комитеты по вопросам обороны и безопасности играют важную роль в развитии этого сектора в целом. Членство в комитетах должно охватывать весь период каденции народного депутата, так как позволяет накапливать опыт. Чтобы компенсировать отсутствие опыта, комитеты по вопросам обороны должны постоянно обучать и проявлять заботу о своем персонале, состав которого должен быть сбалансирован как гражданскими, так и военными специалистами. Это могут быть лица с юридическим образованием, политологи, а также бывшие военные, уволенные в запас из вооруженных сил или других силовых структур.
- Для эффективного надзора над разведкой должен быть создан Специальный комитет. Все его члены должны иметь доступ к секретной информации.
- В своей надзорной деятельности комитеты должны иметь право определять время их заседаний и предполагаемую тему для обсуждения.

Улучшение контроля за использованием государственных средств

- Парламент должен иметь возможность не только принимать или отклонять предложения правительства, но и иметь право перераспределять средства между бюджетными статьями. Такие полномочия позволяют рассматривать предложения по бюджету с большим интересом для депутатов, а также стимулировать более бдительный контроль за его исполнением.
- Для укрепления парламентского контроля за государственными расходами национальная Счетная палата должна иметь право рассматривать доклады по исполнению госбюджета специализированной национальной аудиторской структурой.

Повышение квалификации членов парламента с целью улучшения выполнения своих обязанностей

- Обучение новых парламентариев должно проводиться в начале каждого мандата. Новые демократии характеризуются появлением нового политического класса *неопытных*. Без специальной подготовки депутаты в течение многих лет остаются любителями и в полном объеме не могут выполнять как законодательные функции, так и осуществлять контроль над деятельностью правительства.

- Подготовка инфраструктуры для членов и сотрудников может быть организована в пределах парламента. Это повысит продуктивность и позволит уменьшить расходную часть. Законодательные инструменты, порядок осуществления парламентского контроля, каноны проведения расследований, управления временем, подходы к формированию бюджета, использование Интернета и внутрикорпоративной системы документооборота – это только несколько тем для учебных программ, которые могут стать предметом обучения новых специалистов в парламенте.
- Кроме того, что в регламенте парламента подробно изложены основные правила поведения и алгоритм заседания, наличие Кодекса служебного поведения/Кодекса этики может способствовать повышению общественного доверия и укреплению целостности и прозрачности самого парламента. Его реализация может предусматривать появление в стенах парламента Комиссара по этике или Комитета по этике. Такой орган должен будет проводить расследования предполагаемых нарушений Кодекса служебного поведения или любых законов и правил, регулирующих выполнение служебных обязанностей и, впоследствии, доводить результаты до сведения общественности.

Укрепление открытости и отношений с гражданами

- Парламент должен быть открытой и прозрачной институцией власти. Люди заинтересованы в том, чтобы знать, как их представители голосовали по ключевым вопросам, касающимся их интересов. Освещение результатов голосования и дебатов в средствах массовой информации представляет сущность подотчетности парламента.
- Прямая трансляция на телевидении или по радио обеспечивает осведомленность населения о деятельности законодательного органа и поведении его членов.
- Средства массовой информации чаще всего сосредотачиваются на деятельности правительстве, а не на парламенте. Поэтому парламентарии должны привлекать прессу в стены парламента.
- Все законопроекты должны быть опубликованы, как только они будут представлены в парламент или даже раньше.
- Комитет по ходатайствам должен рассматривать индивидуальные и коллективные обращения населения в деталях. После этого направлять их в постоянные отраслевые комитеты или соответствующие государственные органы. В конечном счете, он может провести собственное расследование и потребовать принятия мер по устранению причин жалоб. Такой комитет даст людям больше уверенности, что парламент их действительно слышит и защищает.

Пособие для парламентской самооценки

Пособие для парламентской самооценки предоставляет систему методов и принципов для определения:

- 1) общих полномочий парламента
- 2) нормативно-правовой базы для эффективного надзора за сектором безопасности
- 3) влияния парламентского надзора на государственные учреждения.

Подразумевается, что пособие поможет оценить качество демократического управления сектором безопасности и определить приоритетные области для законодательных и институциональных реформ. Пособие конкретизирует принципы и механизмы парламентского надзора, представленные в *Обзоре парламентского контроля*.

Введение к Пособию

Оценка деятельности демократических институтов и качества демократических процессов имеет важное значение для любой демократии в современном мире. В странах, проходящих через переходный или пост-конфликтный период эта задача обычно выполняется иностранными экспертами и международными организациями. То, что местные субъекты не обладают необходимыми знаниями, объективностью и методологией для осуществления такой задачи общеизвестно.

Процесс становления демократии может быть улучшен только посредством контекстно-деликатных подходов и с принятием ответственности на местном уровне. Устойчивая демократия становится возможной когда люди, которые в неё вовлечены и зависимы от ее повседневных проявлений, в конечном счете могут сознательно судить об ее сильных и слабых сторонах. Местные субъекты, которые знакомы с историей и культурой своей страны, должны быть именно теми, кто устанавливает приоритетные направления реформ и определяет способы совершенствования демократии.

Данное пособие предназначено для содействия членам парламента, сотрудникам аппарата парламента и другим заинтересованным пользователям в оценке качества демократического управления безопасностью в своей стране и оценке деятельности парламента. Оценки, сделанные местными субъектами предлагают некоторые преимущества по сравнению с теми, которые осуществляют зарубежные эксперты:

- Оценивание является добровольным мероприятием, проводимым в отсутствие внешних наблюдателей, что способствует свободной дискуссии о сильных и слабых сторонах демократии и ее институтов.
- Повышается уровень местной осведомленности о международных демократических стандартах и передовых практиках.
- Оценивание способствует максимальному использованию возможностей полученных данных для проведения национальных реформ.

В целом, самооценка имеет больший потенциал для процесса демократизации страны, чем внешнее оценивание.

Пособие по самооценке содержит анкеты и контрольные списки,¹ которые помогут пользователям оценить эффективность парламента, и структуру отношений между парламентом, правительством, силовыми структурами и гражданами. Пособие может быть использовано индивидуально депутатами или парламентскими сотрудниками, группой парламентариев, парламентским комитетом или гражданскими общественными группами, которые могут быть заинтересованы в инициировании дискуссии о национальном парламенте и его роли в демократическом управлении.

Самооценка, предложенная пособием, может оказаться полезной не только в начале законодательной каденции, не только для более существенной подготовки, увеличивая тем самым осведомленность новых депутатов, но также и в конце законодательного срока, предлагая возможность использования знаний квалифицированных депутатов, которые знакомы с законодательством и парламентскими процедурами, формируя тем самым соответствующую ведомственную и законодательную программы развития для следующей законодательной власти. Используемое в разные моменты законодательного срока пособие облегчает практическую оценку прогресса,

¹ Предыдущие версии анкеты, представленные в данном Пособии, были использованы автором при проведении самооценки с депутатами и сотрудниками в парламентах Румынии, Индонезии и Центральной Африканской Республики.

достигнутого в процессе парламентских реформ и модернизации и в укреплении демократического управления сектором безопасности.

Пособие стремится предложить принципы, а не директивы, основанные на международных стандартах и уроках, извлеченных из опыта развитых парламентов. Применение и адаптация этих принципов в государственном законодательстве и на практике будет полностью зависеть от местного руководства, специфики национальных учреждений и наличия человеческих и финансовых ресурсов.

Самооценка полномочий парламента

Данное применение самооценки поможет пользователям проверить общие полномочия их парламента, выявляя конкретные области, в которых эти полномочия необходимо усилить.

Парламентские практики и процедуры в некоторых демократиях способствуют методам стимулирования и осуществления роли развивающихся или переходных парламентах. Важно подчеркнуть с самого начала, что *не существует идеального парламента*. Демократические практики можно сравнивать, но они не являются догмой, потому что демократии формируются в соответствии с разными государственными ситуациями и конституционными проектами. Практика или норма, которые хорошо срабатывают в одной стране могут оказаться полностью непригодными для другой. Передовой опыт существует, но он должен быть адаптирован к специфике и условиям местного контекста.

Эта анкета самооценки² содержит утверждения, основанные на принципах, предположениях, процедурах и стандартах поведения, которые, как правило, встречались в демократических парламентах во всем мире. Утверждения сгруппированы в 6 разделов:

- Представительность
- Институциональные полномочия
- Законодательные полномочия
- Полномочия по общему надзору
- Полномочия по надзору в сфере безопасности

² Анкета самооценки парламентских полномочий взята в основном из издания Дэвида Битама «Оценивая парламент. Пособие по самооценке для парламентариев» (Женева: Межпарламентский Союз, 2008 г.); доступна на <www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>.

- Публичность и доступность.

Каждый раздел посвящен определенной области полномочий парламента, необходимой для выполнения роли парламента в демократическом обществе. К трем основным функциям всех парламентов (представительство, законодательство и надзор), мы добавили:

- специальный раздел по надзору в сфере безопасности, учитывая его важность для демократических процессов в странах с переходной экономикой и странах, переживших конфликты
- раздел по институциональным полномочиям, необходимый для применения на практике всех других правовых возможностей парламента, которыми он может быть наделен, особенно неустойчивых в демократиях, которые недостаточно урегулированы и не обладают достаточными ресурсами
- раздел о публичности и доступности парламента, большой ответственности самого парламента, которая дает возможность общественности участвовать в работе парламента, а также оценивать ее.

Самооценка предлагает пользователям прочесть каждое утверждение, принять решение об употреблении предлагаемого принципа / стандарта своим собственным парламентом, и поставить балл по пятибалльной шкале:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

где,

5 = очень хорошо

4 = хорошо

3 = средне

2 = плохо

1 = очень плохо.

Утверждения, отмеченные высокими баллами, будут указывать на сферы парламентских полномочий, которые хорошо интегрируют международные стандарты и способствуют эффективности парламента. И напротив, утверждения, отмеченные низкими баллами указывают на пробелы и недостатки в парламентских полномочиях, другими словами, на области, которые могут стать предметом институциональных или законодательных реформ. Суммирование баллов, полученных утверждениями в каждом разделе, позволяет сравнить выполнение различных функций парламента.

Цель самооценки не классифицировать или сравнить один национальный парламент с другими парламентами, а помочь пользователям объективно оценить сильные и слабые стороны своего парламента на основе международных стандартов. Следует ожидать, что ни один парламент не получит высокий балл за каждое из утверждений, учитывая различные сдержки и противовесы, гарантированные различными конституциями, и из-за объективной реальности, что все парламента потенциально могут стать более сильными.

Выводы из самооценки можно использовать как основополагающий принцип рекомендаций, которые определяют приоритетные направления для будущих реформ. Для облегчения этой задачи каждый раздел заканчивается тремя открытыми вопросами, которые просят пользователей определить:

1. Наибольшее улучшение за последнее время в этой конкретной области
2. Наиболее серьезный текущий недостаток
3. Наиболее безотлагательные меры, необходимые для улучшения показателей.

Анкета для самооценки парламентских полномочий**1. Представительность парламента**

1.1. Состав парламента является представителем интересов меньших групп и регионов (с точки зрения политических взглядов, географии, этнической принадлежности, религии, образования и т.д.).

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

1.2. Женщины должным образом представлены в парламенте.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

1.3. Парламентские процедуры разрешают и поощряют оппозицию и партии меньшинства делать свой вклад в работу парламента.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

1.4. Депутаты имеют полное право свободно выражать свое мнение, будучи защищенными от вмешательства руководства исполнительной или законодательной власти.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

1.5. Партийная дисциплина соблюдается не строго, как правило, депутатам разрешается голосовать против своей партии.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

1.6. Контроль финансирования политических партий и избирательных кампаний гарантирует независимость избранных депутатов в осуществлении их функций.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

1.7. Парламент участвует в механизмах примирения и укрепления мира.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

1.8. Парламент эффективно занимается заявлениями и жалобами граждан через специализированный комитет, который занимается такого рода вопросами.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 1.9. Члены парламента имеют хорошо организованную избирательную инфраструктуру, расположение офисов, персонал и распланированное время для начала работы в избирательном округе и встрече с людьми.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 1.10. Парламент эффективен в качестве форума для диалога по вопросам, представляющим общественный интерес.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

| | |
|--|--|
| В чем из указанного выше за последнее время был отмечен наибольший прогресс? | |
| Какой наиболее серьезный недостаток? | |
| Какие меры Вы бы предприняли для устранения этого недостатка? | |

2. Административные полномочия парламента и институционализация

- 2.1. Правила и процедуры ясны, известны и уважаемы.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 2.2. Парламент является независимым от исполнительной власти в принятии решений относительно своего бюджета.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 2.3. Парламент является независимым от исполнительной власти в принятии решений относительно повестки дня и программы.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 2.4. Парламент является независимым от исполнительной власти в принятии решений относительно структуры его комитетов и членства.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

2.5. Членство в комитете является постоянным на время депутатского мандата.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

2.6. Ресурсы комитета соответствуют потребностям парламентской работы с точки зрения конференц-залов, офисов и оборудования.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

2.7. Количество и профессиональная квалификация сотрудников парламента отвечают требованиям парламентской работы.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

2.8. Парламент обладает достаточными информационными ресурсами (библиотека, научно-исследовательский отдел, интранет-система) для поддержки деятельности членов, фракций и комитетов.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

2.9. Все парламентские решения и законодательные проекты обсуждаются в соответствующем комитете перед тем как быть представленными на рассмотрение и утверждение на пленарном заседании.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

2.10. Кодекс служебного поведения / этики для парламентариев введен в действие и контролируется назначенным комиссаром по этике или комитетом по этике.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

| | |
|--|--|
| В чем из указанного выше был отмечен наибольший прогресс за последнее время? | |
| Какой наиболее серьезный недостаток? | |
| Какие меры Вы бы предприняли для устранения этого недостатка? | |

3. Законодательные полномочия парламента

3.1. Законы, принятые парламентом, количественно преобладают над постановлениями и указами, принятыми правительством.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.2. Парламент имеет право утверждать, изменять или отклонять постановления и указы правительства.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.3. Депутаты имеют право законодательной *инициативы* и парламентские процедуры, которые позволяют им воспользоваться этим правом в полном объеме.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.4. Депутаты имеют право вносить поправки в законопроекты и парламентские процедуры, которые позволяют им воспользоваться этим правом в полном объеме.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.5. Парламентские процедуры обеспечивают депутатов и комитеты достаточным количеством времени для рассмотрения и обсуждения законопроектов.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.6. Процедуры для консультаций с соответствующими группами интересов и неправительственными организациями в ходе законотворчества являются систематическими и открытыми.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.7. Пленарные заседания обычно сопровождаются рекомендациями и поправками комитета к законопроектам.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.8. Существует эффективная и удобная система для отслеживания законопроекта и его статуса внутри парламентской администрации.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.9. Парламент гарантирует, что принятый законопроект является ясным, кратким и понятным.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

3.10. Парламент гарантирует, что принятый законопроект не противоречит Конституции и правам человека.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

| | |
|--|--|
| В чем из указанного выше был отмечен наибольший прогресс за последнее время? | |
| Какой наиболее серьезный недостаток? | |
| Какие меры Вы бы предприняли для устранения этого недостатка? | |

4. Полномочия парламента по общему надзору

4.1. Парламент имеет конституционные и юридические полномочия для эффективного надзора за деятельностью правительства.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.2. Парламент практически использует свои конституционные и правовые полномочия для надзора за деятельностью правительства.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.3. Парламент контролирует влияние законов после их принятия и оценивает проблемы, связанные с их исполнением.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.4. Парламент имеет право назначать или одобрять министров.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.5. Парламент использует специальные еженедельные заседания для Вопросов и Запросов.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.6. Министры и другие должностные лица всегда посещают срочные пленарные заседания или встречи комитета по приглашению, обеспечивая парламент запрашиваемой информацией.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.7. Постоянные комитеты имеют право осуществлять надзор за деятельностью министерств и других органов исполнительной власти в сфере их компетенции.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.8. Парламент имеет право расследовать деятельность исполнительной власти и создавать следственные комиссии.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.9. Парламент имеет право принудительно отправлять исполнительную власть в отставку путем голосования по предложению о вынесении вотума недоверия или по вотуму недоверия.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

4.10. Парламент может оказывать влияние и досконально изучать государственный бюджет на всех его этапах (разработки, утверждения, использования, оценки).

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

| | |
|--|--|
| В чем из указанного выше был отмечен наибольший прогресс за последнее время? | |
| Какой наиболее серьезный недостаток? | |
| Какие меры Вы бы предприняли для устранения этого недостатка? | |

5. Полномочия парламента по надзору в сфере безопасности

5.1. Вопросы обороны и безопасности систематически и согласованно обсуждаются парламентом.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

5.2. Деятельность любых органов, отвечающих за безопасность, регулируется законодательством, рассмотренным и принятым парламентом.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

5.3. Деятельность любых органов, отвечающих за безопасность, находится под надзором парламентского комитета, ни одно учреждение не освобождается от парламентского надзора.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

5.4. Комитеты, отвечающие за вопросы обороны и безопасности, располагают соответствующими данными, информацией, персоналом и всем необходимым для поддержки их эффективного выполнения.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

5.5. Соответствующие парламентские комитеты часто организуют протоколы заседаний по вопросам безопасности.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

5.6. Соответствующие парламентские комитеты утверждают бюджет для каждого органа, отвечающего за безопасность, и следят за использованием бюджета соответствующим органом.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

5.7. Парламент имеет право запросить Высшее аудиторское ведомство начать аудит или расследование по вопросам использования бюджета, выделенного для сферы безопасности.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

5.8. Парламент может потребовать информацию, изучать её и, в конечном счете, имеет право голоса относительно контрактов, связанных с обеспечением обороны.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 5.9. Соответствующие парламентские комитеты имеют право посещать войска, помещения военных структур, и офисы учреждений сектора безопасности.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 5.10. Депутаты имеют законный доступ к секретной информации, необходимой для осуществления своих функций, связанных с надзором, а также правительство обеспечивает их секретной информацией.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

| | |
|--|--|
| В чем из указанного выше был отмечен наибольший прогресс за последнее время? | |
| Какой наиболее серьезный недостаток? | |
| Какие меры Вы бы предприняли для устранения этого недостатка? | |

6. Публичность и доступность парламента

- 6.1. Парламентские процедуры позволяют пленарным заседаниям и заседаниям комитетов быть открытыми для средств массовой информации и общественности.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 6.2. Журналисты не ограничены относительно описания событий в парламенте и деятельности их членов.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

- 6.3. Протоколы пленарных заседаний и комитетов публикуются своевременно.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

6.4. Отчеты по голосованию важных парламентских решений или законопроекту публикуются в установленные сроки.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

6.5. Парламентские комитеты часто проводят общественные слушания министров и других должностных лиц исполнительной власти.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

6.6. Парламентские обсуждения часто транслируются в прямом эфире посредством теле- и радиовещания.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

6.7. Избирательная система практически гарантирует подотчетность парламента избирателям, индивидуально и коллективно.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

6.8. Гражданские лица имеют прямой доступ к принятому законопроекту посредством различных каналов (интернет, официальный журнал, СМИ, депутатские приёмны, публичные библиотеки).

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

6.9. У гражданских лиц есть достаточно возможностей для выражения своего мнения и своих опасений непосредственно их избранным представителям, независимо от партийной принадлежности.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

6.10. Ожидания общественности от роли, которую исполняет парламент, выполнены.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

| | |
|--|--|
| В чем из указанного выше был отмечен наибольший прогресс за последнее время? | |
| Какой наиболее серьезный недостаток? | |
| Какие меры Вы бы предприняли для устранения этого недостатка? | |

Самооценка потребностей законодательной власти для демократического управления в сфере безопасности

Эта самооценка поможет пользователям рассмотреть некоторые из наиболее важных законодательных принципов и стандартов в области демократического контроля над сектором безопасности и определить возможности для улучшения существующего национального законодательства.

Пользователи этого инструмента оценки рассмотрят список *рекомендованных положений законодательства* о демократическом управлении безопасностью. Положения отражают основные принципы демократического надзора, и они взяты из национального законодательства в ряде стран. В действительности, существует несогласованность в использовании и понимании концепций и в структуре ведомств. Нет ни одной страны, которая выполняет все эти рекомендуемые положения, так как каждая национальная модель демократического управления специфична и уникальна. Таким образом, этот инструмент не ожидает, что пользователь оценит национальное законодательство по борьбе с жестким перечнем международных стандартов; он, скорее, предлагает совокупность рекомендуемых практик, которые доказали свою ценность в предоставлении практической значимости демократического управления сферой безопасности на опыте других.

Просмотрев список, пользователи будут иметь возможность определить законодательные положения, которые могут быть адаптированы и применены к их местным условиям. Некоторые из рекомендованных законодательных положений точны и специфичны, и могут быть сформулированы в одном законе статьи; поэтому они могут быть легко интегрированы в действующее законодательство или в регламент парламента путем внесения поправки, инициированной заинтересованными депутатами. Другие положения имеют общий характер, отмечая необходимость регламентировать вопрос законом, принятым парламентом – условие обеспечения парламентского участия в процессах принятия решений и минимального уровня надзора.

Положения законодательства систематизированы в различные разделы, в соответствии с нижеследующими пяти основными областями законодательства по вопросам безопасности:

- Политика безопасности и обороны
- Министерство обороны
- Поддержание правопорядка (полиция)

- Разведывательные службы
- Общественная подотчетность сектора безопасности.

Пользователям пособия необходимо отметить знаком “X” те законодательные положения, которые уже включены в национальное законодательство. Количество знаков “X”, полученное в каждой секции, позволит оценить уровень ассимиляции международных принципов о демократическом надзоре в национальном законодательстве. Разные оценки, полученные в разных разделах, позволят сравнить этапы демократических реформ в основных отраслях сектора безопасности (в основном сравниваются реформы в секторах обороны, полиции и разведки).

В идеале, после выявления законодательных областей, которые не обеспечивают прочную основу для демократического надзора, данная самооценка поспособствует *разработке плана развития законодательного органа*. Для выявления приоритетов, которые актуальны и адаптированы к местным условиям, после каждого раздела пользователи должны написать три законодательных положения, которые необходимы для того, чтобы улучшить демократический надзор в конкретной области. Предложения можно взять из перечня рекомендованных законодательных положений, которые не существуют в национальном законодательстве, или могут являться новыми формулировками положений, возникающих из специфики местной демократии.

Анкета для самооценки потребностей законодательной власти для демократического управления в сфере безопасности

1. Национальная безопасность и политика обороны

| | | |
|----|---|--|
| 1 | Политика национальной безопасности изложена правительством в <i>стратегическом документе</i> (например, Стратегия национальной безопасности, Белая книга обороны, Концепция безопасности и т.д.), который четко определяет приоритеты, задачи и обязанности органов сектора безопасности. | |
| 2 | Политика национальной безопасности и ее вспомогательные документы <i>подаются на утверждение</i> парламенту. | |
| 3 | Парламент <i>ратифицирует все соглашения</i> по вопросам безопасности и сотрудничества в области обороны, в том числе те, которые касаются вступления страны в международные организации и военные союзы. | |
| 4 | Парламент имеет право решающего голоса в объявлении <i>войны</i> . | |
| 5 | Парламент утверждает национальное участие в <i>международных миссиях</i> за рубежом. | |
| 6 | Парламент утверждает размещение <i>иностранных войск</i> на своей территории. | |
| 7 | Парламент утверждает <i>уровень обороны и расходы на обеспечение безопасности</i> в рамках общего годового государственного бюджета. | |
| 8 | Создание, задачи и полномочия каждого из органов, обеспечивающих оборону и безопасность, четко определены <i>законами, принятыми парламентом</i> . | |
| 9 | Органы исполнительной власти и гражданского управления, отвечающие за силы безопасности, несут <i>ответственность</i> перед парламентом (могут быть заслушаны, вызваны, опрошены). | |
| 10 | <i>Административно-исполнительные назначения</i> , как для обороны, так и для внутренней безопасности, одобряются парламентом. | |

| | | |
|---|---|--|
| 11 | Законодательство четко предусматривает, что парламент имеет право быть проинформированным исполнительной властью о делах, связанных с безопасностью и обороной. | |
| 12 | Высший совет по обороне и безопасности, как консультативный орган во главе исполнительной власти, подотчетен и отчитывается перед парламентом. | |
| Какие, по-вашему, мнению, должны быть первые три приоритета плана развития законодательного органа для вышеуказанной области? | | |
| 1. | | |
| 2. | | |
| 3. | | |

2. Министерство обороны

| | | |
|---|---|--|
| 1 | Функционирование, структура вооруженных сил и полномочия военных четко определены в законе, принятом парламентом. | |
| 2 | Деятельность вооруженных сил подлежит гражданскому надзору (через структуру исполнительной власти во главе с гражданским министром). | |
| 3 | Деятельность вооруженных сил подлежит парламентскому надзору (через соответствующий парламентский комитет по обороне). | |
| 4 | Вооруженные силы являются политически нейтральными (в основном за счет ограничений, наложенных военным статусом, ссылаясь на: членство в политических партиях, право на государственную должность, свободу выражения мнения и участия в публичных демонстрациях). | |
| 5 | Набор в вооруженные силы не носит дискриминирующий характер по расовой или половой принадлежности, национальности, религии и географическому происхождению. | |
| 6 | Продвижение по службе в вооруженных силах основывается на заслугах и равных возможностях. | |
| 7 | Все военные расходы заложены в законе о государственном бюджете, который утверждается парламентом (военное ведомство не располагает внебюджетными источниками доходов). | |

| | | |
|----|---|--|
| 8 | Парламент контролирует связанные с обороной важные контракты по закупкам (оборудование, системы вооружения и т.д.). | |
| 9 | Обстоятельства для применения вооруженных сил для внутренней безопасности являются исключительными и четко определены законом (<i>чрезвычайное положение</i>). | |
| 10 | <i>Права личного состава</i> вооруженных сил находятся под защитой, в том числе путем предотвращения дискриминации, ненадлежащего обращения, запугивания и сексуального домогательства. | |
| 11 | <i>Внутренние механизмы</i> (такие как письменные приказы, внутренние механизмы подачи жалоб, генеральный инспектор) призваны защищать солдат от незаконных или ненадлежащих приказов и министерских злоупотреблений. | |
| 12 | Парламент может рассматривать <i>заявления и жалобы</i> , касающиеся вооруженных сил от военнослужащих и от гражданских лиц. | |

Какие, по-вашему, мнению, должны быть первые три приоритета плана развития законодательного органа для вышеуказанной области?

1.

2.

3.

3. Правопорядок (общественный порядок)

| | | |
|---|---|--|
| 1 | Правоохранительные органы (полиция), находятся под <i>гражданским контролем</i> (через структуры исполнительной власти во главе с гражданскими лицами). | |
| 2 | Правоохранительные органы подлежат <i>парламентскому надзору</i> (через постоянно действующий парламентский комитет, отвечающий за общественный порядок). | |
| 3 | Правоохранительные органы являются <i>политически нейтральными</i> и их деятельность независима от политического вмешательства. | |

| | | |
|----|---|--|
| 4 | Условия и ситуации для <i>применения силы и огнестрельного оружия</i> должностными лицами правоохранных органов четко регламентируются законом. | |
| 5 | <i>Защита прав человека</i> занимает центральное место в деятельности полиции и устанавливает границы при применении полицией силы. | |
| 6 | Существует подход в организации правоохранных органов основанный на <i>сотрудничестве с местным населением</i> (полицейская служба, которая является подотчетной и носит открытый, профессиональный, консультативный, профилактический характер, призванный действовать в интересах людей). | |
| 7 | Полиция нанимает людей на основе их личных заслуг, отбора и продвижения по службе, обеспечивая <i>равные возможности</i> для всех конкретных групп, например, таких как этнические меньшинства. | |
| 8 | Действуют <i>внутренние механизмы подотчетности полиции</i> (например, подразделение внутренней безопасности, отдел финансового контроля, отдел по борьбе с коррупцией). | |
| 9 | <i>Кодекс поведения</i> (или кодекс этики) для сотрудников правоохранных органов предусматривает рекомендации и принципы относительно поведения. | |
| 10 | <i>Деятельность прокуратуры</i> является независимой от полиции, и призвана контролировать уголовное расследование, которое проводит полиция. | |
| 11 | Существует эффективный надзор над управлением регистрации огнестрельного оружия, лицензирование гражданского стрелкового оружия, а также лицензирование частных охранных компаний. | |
| 12 | <i>Система исправительных учреждений</i> и статус сотрудников пенитенциарной системы регулируются законом. | |

Какие, по-вашему, мнению, должны быть первые три приоритета плана развития законодательного органа для вышеуказанной области?

1.

| |
|----|
| 2. |
| 3. |

4. Разведка

| | | |
|---|---|--|
| 1 | Каждая разведывательная служба или отдел имеет свое назначение, полномочия, задачи и возможности, которые четко определены <i>законом</i> и приняты парламентом. | |
| 2 | Парламент имеет право голоса при назначении <i>руководителей</i> основных разведывательных служб, которые несут ответственность перед исполнительной властью и парламентом. | |
| 3 | Разведывательные службы подлежат парламентскому надзору через специализированный постоянно действующий <i>парламентский комитет</i> . | |
| 4 | <i>Специальные полномочия</i> разведывательной службы заложены в законодательстве и их использование должно быть соразмерно опасности, которой подвергается национальная безопасность, и не должно чрезмерно затягиваться во времени. | |
| 5 | Отступления от основных прав и свобод всегда оправданы необходимостью защиты интересов национальной безопасности. | |
| 6 | «Интересы национальной безопасности» и «угрозы национальной безопасности» четко <i>определены</i> в законодательстве, принятом парламентом, и они учитывают человеческую безопасность в перспективе. | |
| 7 | Шпионские методы (такие как подслушивание телефонных разговоров и наблюдение) санкционируются судебной системой, путем предоставления ордера. | |
| 8 | Существует четкое институциональное и функциональное разделение между <i>разведывательной службой</i> (сбор информации, анализ и ее интерпретация) и <i>полицией</i> (арест, допрос, задержание). | |
| 9 | <i>Бюджет</i> , выделенный на службу, утверждается парламентом и надлежащим образом контролируется исполнительной властью, парламентом и высшим органом финансового контроля. | |

| | | |
|----|---|--|
| 10 | Кодекс поведения и этики для сотрудников разведки соблюдается и контролируется. | |
| 11 | Члены парламентского комитета по надзору за разведкой имеют доступ к секретной информации. | |
| 12 | Избранные члены парламента информируются о секретных разведывательных операциях и их бюджете. | |

Какие, по-вашему, мнению, должны быть первые три приоритета плана развития законодательного органа для вышеуказанной области?

1.

2.

3.

5. Общественная подотчетность и прозрачность

| | | |
|---|---|--|
| 1 | Закон о свободе информации дает каждому гражданину право свободного доступа к информации, представляющей общественный интерес, не давая пояснения цели запроса. | |
| 2 | Законы предусматривают положительно выраженную публикацию информации: государственные учреждения регулярно выпускают определенные категории информации (такие как структура, функции, бюджет, годовые отчеты и т.д.). | |
| 3 | Офис для работы по связям с общественностью установлен в каждом государственном учреждении, в том числе и в силовых структурах. | |
| 4 | Законодательство, регулирующее защиту прав человека и деятельность органов безопасности доступно для общественности. | |
| 5 | Закон регулирует критерии «совершенно секретной» или «секретной» информации, а именно: четко устанавливает, какие категории информации могут быть засекречены, какими властями, кратко записывает процедуры проверок, и устанавливает санкции за несанкционированное разглашение. | |

| | | |
|----|---|--|
| 6 | <i>Независимые органы, осуществляющие надзор</i> , ответственны за выполнение функции по защите прав человека. Действующие на основе статутного права, они являются общедоступными для граждан и несут ответственность перед парламентом (например, омбудсмен, комиссия по правам человека, Генеральный инспектор). | |
| 7 | <i>Высший орган финансового контроля</i> , ответственный за проверку функций по использованию государственного бюджета, действует на основе статутного права и отчитывается перед парламентом. | |
| 8 | Независимые органы, осуществляющие надзор, и Высший орган финансового контроля могут по собственной инициативе или по распоряжению парламента, проводить расследования, посещать учреждения, получать доступ к документам органов сектора безопасности. | |
| 9 | Декларации о доходах депутатов, министров и чиновников исполнительной власти являются доступными для общественности и регулярно обновляются. | |
| 10 | Организации гражданского общества (ОГО) были наделены юридическими возможностями активно участвовать в <i>законодательных консультациях</i> . | |
| 11 | ОГО могут без запугивания или неоправданного вмешательства <i>следить</i> за правосудием и силовыми структурами относительно нарушения прав человека и коррупции. | |
| 12 | СМИ свободны, многочисленны, и независимы от государственного контроля и политического давления. | |

| |
|---|
| Какие, по-вашему, мнению, должны быть первые три приоритета плана развития законодательного органа для вышеуказанной области? |
| 1. |
| 2. |
| 3. |

Оценка влияния парламентского надзора на правительственные ведомства

Одним из фундаментальных вопросов парламентского надзора является определение тонкой грани, где соприкасаются правомочность органов исполнительной и законодательной властей. Каждая демократия имеет свой собственный ответ на степень парламентского участия в деятельности органов исполнительной власти, в том числе институтов безопасности. Ответ на этот вопрос должен быть определен двумя обязанностями парламента: (1) контролировать деятельность служб безопасности и убедиться, что они уважают права человека и верховенство права, и (2), обеспечивать правовую основу, которая позволяет создавать эффективные службы безопасности, способные защитить национальные интересы.

В результате, парламентский надзор – это по сути комплексный, политический и качественный инструмент. Его эффективность основана не только на юридических полномочиях и отношении парламента, но и на качестве диалога между парламентом, правительством и службами безопасности. Этот диалог должен быть основан на открытости, доверии, общей ответственности и взаимном уважении.

То, как ведомства, подпадающие под парламентский надзор, его воспринимают и реагируют на него, представляет ценную информацию для парламента. Поэтому, для депутатов очень важно вступить в диалог с представителями ведомств, находящихся под надзором, чтобы понять, что они думают о границах и эффективности парламентского надзора. Следующий образец дается как ориентир для парламента для объективной оценки своей надзорной деятельности.

Образец может быть использован только в качестве руководства для обсуждения или в виде анкеты, в зависимости от разных обстоятельств, таких как:

- дискуссии общего характера между депутатами и должностными лицами
- встречи между парламентскими комитетами и руководителями надзорных ведомств в контексте, когда комитет пытается дать оценку своей деятельности
- опрос депутатами представителей исполнительной власти
- анализ парламентского надзора фокус-группами (возможно, состоящими из депутатов, сотрудников, представителей исполнительной власти, организаций гражданского общества).

При использовании образца в качестве анкеты, которая будет заполняться представителями исполнительной власти, рекомендуется предварительно отправить шаблон для того, чтобы было достаточно времени для подготовки цифровой информации. Некоторые из вопросов предоставляют перечень возможных ответов, из которых человек, дающий интервью, может выбрать нужный, в то время, как другие вопросы носят открытый характер, позволяя человеку во время интервью ответить своими собственными словами. Последний тип вопросов позволяет досконально изучить мнения людей, таким образом давая пользователю возможность видоизменить и оставить открытыми большую часть вопросов.

При составлении ответов, собранных с образцов, пользователи могут оценить интенсивность и фокус деятельности парламентского надзора, а также оценить их воздействие на различные подконтрольные ведомства. Упражнение должно помочь определить ту систему «сдержек и противовесов» между парламентами и исполнительной властью, которая является целесообразной и выгодной для местных условий.

При любых обстоятельствах, открытой и честной дискуссии между двумя субъектами, участвующими в парламентском надзоре, обе стороны надзирающая и находящаяся под надзором, должны способствовать лучшему взаимопониманию относительно роли парламента и его функций в условиях демократии, и должны вывести сотрудничество и доверие между парламентом и исполнительной властью на более высокий уровень.

| Образец для диалога между парламентом и ведомствами, которые подлежат надзору | |
|--|--|
| 1. Каким образом и как часто осуществлялся парламентский надзор относительно деятельности в вашем ведомстве? (просьба отметить частоту в правой колонке) | |
| Отчеты по графику (как это предусмотрено законом или процедурами) | |
| Отчеты по запросу (пленарных заседаний, комитетов или депутатов) | |
| Вопросы и интерpellации на пленарном заседании (на которые отвечает министр или другое административное лицо) | |
| Рассмотрение вопросов, касающихся вашей сферы деятельности | |
| Одобрение на основные назначения (министром, директором и др.) | |
| Утверждение годового бюджета | |
| Слушания в соответствующем комитете | |
| Визиты и инспекции в вашей организации | |
| Депутатские запросы | |
| Расследование петиций относительно деятельности вашей организации | |
| Другое (пожалуйста, укажите) | |
| 2. Какие направления деятельности вашей организации представляли интерес для парламентского надзора? | |
| Соблюдение Конституции и верховенства права | |
| Уважение прав человека и гражданских свобод сотрудниками вашей организации | |
| Осуществление политики правительства в вашей сфере деятельности | |
| Использование бюджета | |
| Государственные закупки/контракты по снабжению | |
| Институциональная реформа и ее внутренние | |

| | |
|--|--|
| последствия | |
| Управление человеческими ресурсами | |
| Сотрудничество с другими организациями/структурами в сфере безопасности | |
| Государственно-частное партнерство | |
| Расследование коррупционных дел и плохого управления относительно злоупотреблений и незаконных приказов в пределах учреждения | |
| Злоупотребления и незаконные приказы в пределах учреждения | |
| Другое (пожалуйста, укажите) | |
| 3. Являются ли парламентские отчеты и рекомендации, касающиеся деятельности вашей организации актуальными и полезными для улучшения вашей деятельности? Пожалуйста, дайте пояснение. | |
| Очень полезны | |
| Не относятся к делу | |
| Не известно о таких рекомендациях | |
| 4. Каковы последствия парламентского надзора за деятельностью в вашей организации? Пожалуйста, дайте пояснение. | |
| Положительные последствия | |
| Никаких последствий | |
| Отрицательные последствия | |
| 5. Считаете ли вы, что создание, по взаимной договоренности, повестки дня парламентского надзора с заранее установленными датами и темами, будет: | |
| Абсолютно необходимым | |
| Полезным | |
| Бесполезным | |
| 6. Как вы считаете, до какой степени парламентский надзор может вмешиваться в деятельность вашей организации? | |
| | |

| | |
|---|--|
| 7. Предложите три способа увеличения эффективности парламентского контроля над деятельностью вашей организации. | |
| | |
| | |
| 8. Является ли деятельность вашей организации угрожающей или наносящей ущерб путем обмена секретной информацией с парламентом в контексте их надзора? | |
| Всегда. Депутаты не должны иметь доступ к секретной информации | |
| Иногда, зависит от конкретного случая и отдельно взятых депутатов | |
| Депутаты должны быть проверены перед тем, как получить доступ к секретной информации | |
| Никогда. Парламент никогда не раскрывает секретную информацию без надлежащей санкции | |
| Другое | |
| 9. Как ваше учреждение относится к демократическому требованию касательно свободного доступа к информации, представляющей общественный интерес? | |
| Путем создания отдела по связям с общественностью | |
| Путем регулярных выпусков публичных отчетов | |
| Путем удовлетворения специальных запросов для общедоступной информации | |
| Другое | |
| 10. Что вы думаете по поводу развития и укрепления отношений с гражданским обществом? | |
| Необходимо | |
| Полезно | |
| Не рекомендуется | |

Все права защищены. Любое копирование, хранение в любой информационно-поисковой системе либо дальнейшая передача любой из частей данной публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопировальных, записывающих и т.п.) разрешены только при условии предварительного согласия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение данной публикации разрешено только при условии, что она не будет – посредством продажи или любым другим путем – сдаваться в прокат или распространяться любым другим способом без предварительного согласия издателя. Распространение данной публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешено при условии сохранения оригинального оформления и обложки, и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Теодора Фуйор, *Полномочия парламента и управление сектором безопасности*, Серия парламентарных программ №1.RU (Женева: Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами, 2014 г.).

DCAF, Серия парламентарных программ №1.RU

Язык оригинальной версии: английский, Женева, 2011

Русская версия, 2014

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Дизайн обложки: OGS Press

Формат: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-322-9

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

ДКВС был основан в 2000 году швейцарским правительством. ДКВС – международная организация, в которую входят 61 государство и швейцарский кантон Женева. Главными подразделениями ДКВС являются отделы исследовательских, оперативных и специальных программ. Штат Центра составляют более 100 человек из 32 стран. Штаб-квартира ДКВС находится в Женеве, Швейцария. Центр имеет постоянные представительства в Брюсселе, Любляне, Рамалле и Бейруте.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одной из ведущих организаций в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG). ДКВС предоставляет странам консультативную поддержку, проводит программы практической помощи, разрабатывает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и вырабатывает рекомендации для обеспечения эффективного демократического управления сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, институты гражданского общества, международные организации и ряд ведомств сектора безопасности – полиция, суды, спецслужбы, пограничные службы и вооруженные силы.

www.dcaf.ch

ISBN 978-92-9222-322-9

