



**ЖЕНЕВСКИЙ ЦЕНТР ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ
КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ (ДКВС)**

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН

**О ПАРЛАМЕНТСКОМ КОНТРОЛЕ
НАД ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВА**

Женева, март 2002 г.

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ПАРЛАМЕНТСКОМ КОНТРОЛЕ НАД ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВА

Принят на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 18-13 от 24 ноября 2001 года)

Настоящий Закон определяет формы реализации полномочий и функций парламента в области демократического гражданского контроля над военной организацией государства-участника СНГ. Закон носит рекомендательный характер и служит основой для законодательной деятельности государств участников СНГ по организации и осуществлению такого контроля.

В данном Законе парламентский контроль трактуется как центральный компонент более широкого демократического гражданского контроля над военной организацией государства.

Предметом регулирования данного Закона являются характер, направленность, формы и методы парламентского контроля над военной организацией.

Статья 1. Термины и определения

1. *Военная организация государства* - совокупность органов и структур исполнительной власти, созданных и действующих в соответствии с конституцией и законами (государства - участника СНГ); предназначенных для обеспечения безопасности личности, общества и государства; имеющих право применения силовых средств и средств вооруженной борьбы и/или осуществления специальных операций в рамках и случаях, установленных законом. Состав и структура военной организации государства определяется в законодательном порядке и приводится в соответствие с международными обязательствами государства.

Военная организация государства, с учетом особенностей государственного устройства отдельных государств - участников СНГ, может включать в себя:

- а) вооруженные силы, войска, другие военизированные формирования и органы, предназначенные для отражения внешней агрессии и других угроз, связанных с применением извне военной силы против данного государства или выполнением государством его международных обязательств;
- б) внутренние войска, другие военизированные формирования и органы, предназначенные для защиты конституционного строя, пресечения беспорядков, обеспечения охраны общественного порядка и безопасности внутри страны, борьбы с терроризмом, охраны государственной тайны;
- в) пограничные войска;
- г) органы и военизированные формирования, предназначенные для борьбы с преступностью;

д) органы государственной разведки и контрразведки; е) органы и военизированные формирования, предназначенные для обеспечения правительственной связи;

ж) органы и войска гражданской обороны, военно-транспортные, а также предназначенные для преодоления последствий чрезвычайных ситуаций природно-экологического и социально-гуманитарного характера;

з) создаваемые на военное время специальные формирования.

Военизированные организации и формирования, не входящие в состав военной организации государства в том ее виде, как она законодательно определена (государством - участником СНГ), должны быть в законодательном порядке объявлены незаконными.

2. *Парламентский контроль над военной организацией государства* - центральный компонент демократического гражданского контроля - трактуется в контексте данного Закона как деятельность по созданию и обеспечению адекватного применения системы правовых установлений и административных мер, осуществляемых парламентом во взаимодействии с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества в целях:

а) эффективного руководства вооруженными силами, войсками, военизированными формированиями и органами, входящими в состав военной организации государства, со стороны высших институтов гражданской политической власти, для обеспечения безопасности и защиты национальных интересов государства;

б) обеспечения политического нейтралитета (деполитизации) вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства;

в) деидеологизации вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства;

г) становления военной организации государства как неотъемлемого элемента правового государства, защиты гражданских прав и социальных интересов лиц, занятых в военной организации государства, и членов их семей, а также адаптации к гражданской жизни и защиты прав и интересов военнослужащих, уволенных с военной службы;

д) обеспечения максимально допустимой гласности и открытости военной организации; конструктивного взаимодействия военной организации государства со средствами массовой информации и общественными организациями, имеющими целью содействие защите гражданских, социальных и частных прав и интересов лиц, занятых в военной организации государства, и членов их семей, а также лиц, уволенных с военной службы.

3. *Политический нейтралитет (деполитизация)* вооруженных сил, войск, военизированных организаций и органов, входящих в состав военной организации государства, в контексте парламентского контроля предполагает законодательное обеспечение соблюдения следующих норм:

а) политическим партиям, общественным движениям и организациям запрещается вовлекать в свою деятельность военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, а также создавать подконтрольные себе военизированные и вооруженные формирования и организации;

- б) военнослужащие и сотрудники вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, безусловно подчиняются распоряжениям и приказам легитимного государственного руководства, избранного, утвержденного или сформированного в соответствии с процедурами, определенными конституцией и законами (государства - участника СНГ), независимо от политической и идеологической ориентации этого государственного руководства;
- в) военнослужащие и иной персонал вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, не имеют права заниматься политической деятельностью, выходящей за пределы, определенные служебными обязанностями; руководствоваться в своей служебной деятельности призывами, указаниями и решениями политических партий и политических движений, состоять членами политических партий и политических движений, сотрудничать с ними и содействовать им в их деятельности, участвовать в политической пропаганде и агитации;
- г) в вооруженных силах, войсках, военизированных формированиях и органах, входящих в состав военной организации государства, запрещается создание политических организаций и деятельность политических партий и движений;
- д) при условии соблюдения требований политического нейтралитета, определенных данной статьей, военнослужащие и гражданский персонал вооруженных сил, войск, вооруженных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, не могут быть ограничены в назначении на занимаемые должности или подвергаться снятию с них по политическим мотивам.

4. *Деидеологизация* вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, означает правовое и административное недопущение того, чтобы в своей служебной и профессиональной деятельности военнослужащие и сотрудники указанных сил, войск, формирований и органов руководствовались идеологическими, политическими, мировоззренческими или религиозными взглядами и убеждениями, если последние противоречат конституции и законам, должностным инструкциям, приказам и распоряжениям, определяющим их служебную деятельность.

5. *Политическая деятельность* в контексте данного Закона трактуется как:

- а) индивидуальные или коллективные действия с целью оказать влияние на институты и органы государственной власти для реализации индивидуальных, групповых или институциональных интересов, выходящие за пределы служебных обязанностей;
- б) индивидуальные или коллективные действия, направленные на формирование и изменение политической воли граждан; в) участие в работе органов государственной власти или местного самоуправления на выборных должностях;
- г) содействие индивиду, политическим партиям, общественным движениям, организациям и объединениям, участвующим в выборах в органы государственной власти или местного самоуправления, в проведении политической пропаганды и агитации;

д) членство в организации, фактически ведущей политическую деятельность в соответствии с определением в предшествующих пунктах данной статьи, сотрудничество с данной организацией или содействие ей.

Статья 2. Формы осуществления парламентского контроля над военной организацией (государства - участника СНГ)

1. Парламент (государства - участника СНГ) осуществляет контроль над военной организацией (государства - участника СНГ) посредством:

а) принятия законов, определяющих механизм и порядок управления военной организацией государства, ее функционирования и взаимодействия с гражданскими институтами государственной власти, общественными организациями и средствами массовой информации; гарантирующих защиту гражданских, социальных и частных прав военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, и обеспечение их социальных интересов;

б) утверждения бюджета вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства, а также контроля за выполнением бюджета и привлечением внебюджетных источников финансирования деятельности военной организации;

в) утверждения состава, структуры и штатной численности военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства;

г) ратификации и денонсации международных соглашений и договоров, содержащих обязательства по ограничению и сокращению вооружений и вооруженных сил, а также использованию и ограничению использования вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства;

д) рассмотрения ключевых вопросов обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также функционирования военной организации государства и ее составных частей в форме парламентских слушаний, парламентских и депутатских запросов и расследований;

е) законодательного регулирования соблюдения гражданских, социальных и личных прав и интересов военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также учета и реализации предложений граждан, общественных организаций и средств массовой информации по вопросам деятельности военной организации государства, соблюдения гражданских, социальных и личных прав военнослужащих и сотрудников сил, войск, формирований и органов, входящих в эту организацию;

ж) рассмотрения и оценки военно-политической ситуации, утверждения введения и отмены чрезвычайного и военного положения, объявления состояния войны и заключения мира;

з) законодательного регулирования вопросов использования вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов за пределами национальных границ (государства - участника СНГ) и присутствия вооруженных сил других государств в пределах национальных границ (государства - участника СНГ).

Статья 3. Реализация законодательных функций парламента по осуществлению контроля над военной организацией (государства участника СНГ)

1. Парламент (государства - участника СНГ) принимает в установленном Конституцией (государства - участника СНГ) порядке законы, регламентирующие и определяющие систему управления военной организацией государства; полномочия и функции институтов и органов государственной власти по управлению этой организацией; порядок использования и применения входящих в нее вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов; цели, задачи и полномочия вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства. Парламент законодательно обеспечивает гарантии соблюдения гражданских, социальных и частных прав военнослужащих и сотрудников указанных сил, войск, формирований и органов, а также регулирует другие вопросы функционирования военной организации государства и управления ею.

2. При разработке, принятии и контроле осуществления законодательных норм, относящихся к вопросам, перечисленным в пункте 1 данной статьи Закон, парламент, в частности, в законодательном порядке:

а) запрещает создание, функционирование и существование вооруженных сил, войск, военизированных формирований и организаций, не входящих в военную организацию государства или не подотчетных конституционно учрежденным органам государственной власти и не контролируемым ими;

б) законодательно обеспечивает условия, при которых вооруженные силы, войска, военизированные формирования и органы, входящие в состав военной организации государства, не приобретали бы способности к выполнению задач, выходящих за рамки, определенные законами, в соответствии с которыми созданы данные силы, войска, формирования и органы;

в) обеспечивает правовые основания для привлечения к персональной служебной и уголовной ответственности лиц, наделенных командными полномочиями, за отдачу приказов и распоряжений, противоречащих конституции, национальному законодательству (государства - участника СНГ) и/или международному праву;

г) законодательно обеспечивает политический нейтралитет военной организации государства и ее деидеологизацию;

д) законодательно устанавливает, что рассмотрение гражданских и уголовных судебных дел, не являющихся должностными правонарушениями, в отношении военнослужащих и иного персонала военной организации государства является компетенцией гражданских судов, руководствующихся соответствующим законодательством.

Статья 4. Реализация функций и полномочий парламента в области контроля за финансированием военной организации государства

1. Парламент по представлению правительства (главы государства) принимает решение о порядке, структуре и размерах финансирования вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, из средств государственного бюджета, а также

допустимости, формах размерах привлечения внебюджетных источников финансирования.

2. Парламент запрашивает, а правительство (глава государства) обязано предоставить парламенту информацию, в том числе содержащую государственную тайну, необходимую для принятия обоснованного и компетентного решения по финансированию вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства.

3. Информация об общей структуре и размерах бюджетных ассигнований на деятельность и развитие военной организации государства, включая распределение бюджетных средств между разделами и группами статей бюджета на национальную оборону и обеспечение безопасности, является открытой.

Разделы и статьи государственного бюджета, относящиеся к финансированию военной организации государства, могут быть отнесены к закрытым, не подлежащим публичному обсуждению и разглашению только на основе закона о государственной тайне, если их содержание прямо соответствует перечням типов информации, не подлежащей разглашению, закрепленным в законе о государственной тайне. Такие разделы и статьи обсуждаются и утверждаются на закрытых заседаниях парламента.

4. Запрещается использование средств государственного бюджета, выделенных на финансирование военной организации государства, на другие цели, выходящие за рамки обеспечения безопасности государства, поддержания и развития его военной организации.

5. Для контроля за соответствием реального расходования средств утвержденным бюджетным ассигнованиям парламент запрашивает, а правительство (глава государства) предоставляет ежегодный отчет об исполнении государственного бюджета в части финансирования военной организации государства.

Правительство (глава государства) также предоставляет парламенту всю информацию о текущем материально-финансовом положении военной организации государства, необходимую для обоснованной и компетентной оценки положения дел в военной организации государства.

Статья 5. Реализация функций и полномочий парламента в области определения состава, структуры и численности вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства

1. Парламент по представлению правительства (главы государства) принимает решение о составе, структуре и штатной численности вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства.

2. Парламент запрашивает, а правительство (глава государства) обязано предоставить парламенту информацию, в том числе содержащую государственную тайну, необходимую для принятия обоснованного и компетентного решения по определению состава и штатной численности вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих

в военную организацию государства, включая информацию относительно их реального состава и реальной (списочной) численности.

Статья 6. Реализация функций и полномочий парламента по обеспечению открытости (гласности) военной организации государства и ее деятельности

1. Парламент по представлению правительства (главы государства) принимает закон о государственной тайне, содержащий, в частности, исчерпывающий перечень сведений, относящихся к военной организации государства, запрещенных к опубликованию в средствах массовой информации или разглашению иным образом.

2. Парламент законодательно определяет перечень сведений, относящихся к военной организации государства, подлежащих обязательному оглашению, в том числе опубликованию в средствах массовой информации, позволяющий гражданам-налогоплательщикам и общественным организациям составить компетентное и обоснованное суждение о положении дел и состоянии военной организации государства.

3. Перечень сведений, упомянутый в пункте 2 статьи 6, включает в себя, в частности, все сведения, относящиеся к военной организации государства и ее функционированию, которые подлежат передаче международным организациям и иностранным государствам в рамках действующих международно-договорных обязательств и международных соглашений (государства участника СНГ).

4. Парламент обеспечивает персональную ответственность парламентариев за неразглашение сведений, составляющих государственную тайну, предоставленных членам парламента при обсуждении вопросов состава, структуры, штатной численности и финансирования военной организации государства.

Статья 7. Реализация функций и полномочий парламента по обеспечению политического нейтралитета (деполитизации) военной организации государства

1. В законы, определяющие статус военнослужащих и сотрудников сил, войск, формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также регулирующие деятельность общественных движений и политических партий, вносятся положения, обеспечивающие политический нейтралитет (деполитизацию) военной организации государства, военнослужащих и сотрудников входящих в нее сил, войск, формирований и органов.

2. В случае нарушения политическими партиями и общественными движениями требований о соблюдении политического нейтралитета (деполитизации) военной организации государства в том его виде, как он определен в пункте 3 статьи 1, парламента ставит перед судебными властями вопрос о принятии мер к уличенным в этом политическим партиям или движениям, вплоть до их запрещения.

3. В случае нарушения военнослужащими и гражданским персоналом сил, войск, формирований и органов, входящих в военную организацию государства, требований политического нейтралитета военной организации государства в том его виде, как он определен в пункте 3 статьи 1, или их прямого участия в политической деятельности в том ее виде, как она определена в пункте 5 статьи 1, парламент требует от руководства военной организацией государства немедленного принятия мер по ликвидации нарушений и обеспечению безусловного соблюдения политического нейтралитета военной организации государства.

4. Парламент обеспечивает законодательные гарантии верующим военнослужащим относительно возможности во внеслужебное время осуществлять религиозные отправления и обряды.

Статья 8. Реализация функций и полномочий парламента в области направления военного персонала для участия в международных операциях по поддержанию мира и участия в военной деятельности вне пределов государства в мирное время

1. Направление военного персонала, входящего в состав военной организации государства, за рубеж для осуществления деятельности вне пределов государства в мирное время может осуществляться только с ведома и согласия парламента в соответствии с принятыми в (государстве - участнике СНГ) процедурами в следующих случаях: - для участия в международных операциях по поддержанию мира по мандату Организации Объединенных Наций (в соответствии с положениями главы VI Устава ООН);

- для участия в региональных международных операциях по поддержанию мира по решению региональной межгосударственной организации (в соответствии с положениями глав VI и VIII Устава ООН);

- для участия в осуществлении принудительных мер по решению Совета Безопасности ООН в случае угрозы миру, нарушении мира и актов агрессии (в соответствии с положениями главы VII Устава ООН);

- для участия в действиях по оказанию гуманитарной помощи, а также помощи в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

- для реализации международных договоров и соглашений, в том числе об оказании военной и военно-технической помощи, заключенных данным государством и ратифицированных парламентом.

2. Направление военного персонала, входящего в состав военной организации государства, за рубеж для осуществления деятельности вне пределов государства в мирное время в случаях иных, чем указанные в пункте 1 настоящей статьи, а также без соответствующего решения парламента (государства участника СНГ) не допускается.

Приложение

В качестве одного из конкретных механизмов реализации парламентского контроля может законодательно учреждаться и использоваться институт Парламентского (Государственного) Уполномоченного по делам военной организации государства.

Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации (государства - участника СНГ)

1. (Государство - участник СНГ) может законодательно учреждать институт Парламентского (Государственного) Уполномоченного по делам военной организации государства.
2. Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации государства назначается парламентом.
3. Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации государства в своей деятельности руководствуется исключительно конституцией и законами (государства - участника СНГ), а также международным правом
4. Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации государства периодически, а в случае необходимости - немедленно докладывает о состоянии дел в военной организации государства, а также о своей деятельности главе государства и парламенту.
5. В задачи Парламентского (Государственного) Уполномоченного по делам военной организации государства входит:
 - а) практическое содействие обеспечению гарантий гражданских, социальных и частных прав военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства;
 - б) обеспечение конструктивного взаимодействия между вооруженными силами, войсками, военизированными формированиями и органами, входящими в военную организацию государства, с одной стороны, и гражданами, общественными организациями и средствами массовой информации - с другой.
 - в) контроль за соблюдением в военной организации государства требований политического нейтралитета и недопущения в ней политической деятельности.
6. В целях, предусмотренных пунктом 5 данной статьи, Парламентский (Государственный) Уполномоченный по делам военной организации государства имеет право:
 - а) запрашивать и получать от командования и должностных лиц вооруженных сил, военизированных формирований и органов, входящих в военную организацию государства, а также институтов государственной власти информацию, документы и материалы, необходимые для выполнения им задач, определенных данной статьей;
 - б) рассматривать жалобы военнослужащих и сотрудников вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, на нарушение их гражданских, социальных и личных прав командованием и должностными лицами соответствующих сил, войск, формирований и органов; осуществлять соответствующие запросы и представления;

в) рассматривать обращения и предложения граждан, общественных организаций и средств массовой информации, касающиеся деятельности вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, и обращаться в этой связи с запросами и предложениями к должностным лицам вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также других институтов государственной власти;

г) требовать от командования и должностных лиц вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также других институтов государственной власти ответов по существу вопросов, упоминаемых в предшествующих пунктах данной статьи.

7. Командование и должностные лица вооруженных сил, войск, военизированных формирований и органов, входящих в состав военной организации государства, а также других институтов государственной власти обязаны предоставлять Парламентскому (Государственному) Уполномоченному по делам военной организации государства информацию, документы и материалы, необходимые для выполнения им задач, определенных данной статьей, а также давать ответы по существу поставленных им вопросов в сроки, установленные порядком и правилами государственного делопроизводства.

Примечание: Текст Закона разработан и представлен в Межпарламентскую ассамблею СНГ Центром политических и международных исследований (Москва, РФ) и Центром по демократическому контролю над вооруженными силами (Женева, Швейцария)



Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС) был создан в 2000 году по инициативе швейцарского правительства. Центр осуществляет поддержку государственных и неправительственных организаций в сфере укрепления демократического и гражданского контроля над вооруженными силами и силами безопасности, а также способствует развитию международного сотрудничества в этой области.

Центр собирает, систематизирует и обобщает информацию по данной тематике, проводит собственные исследования и создает сеть рабочих контактов с тем, чтобы определить проблемы, проанализировать накопленный опыт и предложить оптимальные решения в области демократического контроля над вооруженными силами и гражданско-военных отношений.

Центр оказывает поддержку всем заинтересованным сторонам, в частности, органам исполнительной и законодательной власти, вооруженным силам, международным и неправительственным организациям, научным учреждениям.

За дополнительной информацией обращайтесь по адресу:
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
rue de Chantepoulet 11, P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
тел: ++41 22 741 77 00; факс: ++41 22 741 77 05
электронная почта: info@dcaf.ch
вебсайт: <http://www.dcaf.ch>