

Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы: қағидаттар, тетіктер және іс-тәжірибелер

Барлық құқықтар сақталған. Парламентаралық одақтың немесе Женева Қарулы күштерді демократиялық бақылау орталығының алдын-ала берген келісімінсіз, осы материалдың ешбір бөлігін кез келген нысанда, кез келген құралмен, электронды, механикалық жолмен немесе фотокөшірме, таспаға түсіру арқылы жариялауға, ақпарат іздестіру жүйесінде сақтауға, өзгеге беруге болмайды.

Берілген кітапша баспа үйінің алдын ала берген келісімінсіз және жарық көрген мұқабасы немесе тысынан өзге мұқабамен немесе тыспен саудаға түспейді, жалға берілмейді, сатылмайды, таратылмайды және келесі баспа үйіне де осы шарт қойылады.

ISBN 92-9142-205-3 (IPU)
ISBN 92-9222-016-0 (DCAF)

**Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы.
Қағидаттар, тетіктер және іс-тәжірибелер**

Құрастырған
Парламентаралық одақ
Женева Қарулы күштерді демократиялық бақылау орталығы

Бас редакторлар
Филипп Флюри, Швейцария
Андерс Б. Джонссон, Швеция

Редактор және бас автор
Ханс Борн, Нидерланды

Ағылшын тілінен аударған
Ақмарал Мұқан

Presses Centrales Lausanne SA

Лозанна, 2007
6 басылым

Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы: қағидаттар, тетіктер және іс-тәжірибелер

“Vis consilii expers mole ruit sua”

(Ақылға салынбай қолданылатын күш өз салмағының
кесірінен құлайды)

Хорас жырлары 3, 4, 65

Төмендегі адамдар парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы туралы ПАО-ҚҚДБ нұсқау кітабын шығаруға қатысты

Бас редакторлар

Филипп Флюри (Швейцария) мен Андерс Б. Джонссон (Швеция)

Редактор және бас автор

Ханс Борн (Нидерланды)

Үлес қосқандар

Алексей Арбатов (Ресей), Жан-Кристоф Буркел (Франция), Ева Бузза (АҚШ), Марина Капарини (Канада), Үміт Кизре (Түркия), Давид Дарчиашвили (Грузия), Джона Исауа Елейгу (Нигерия), Ханс-Питер Фюррер (Швейцария), Денис Гарсия (Бразилия), Сюзана Гаврилесу (Румыния), Уильхелм Германн (Германия), Оуен Грин (Ұлыбритания), Мирослав Хадзик (Сербия мен Монтенегро), Карл Халтинер (Швейцария), Хейнер Хангги (Швейцария), Дэвид Хоббс (Біріккен Корольдік), Иан Хоекема (Нидерланды), Роджиер Хуизенга (Швейцария), Андрзей Каркозка (Польша), Питер Г. Келли (АҚШ), Симон Лунн (БК), Том МакДональд (Біріккен Корольдік), Дориян Марсик (Словения), Джан Джакомо Мигоне (Италия), Майкл Ф. Нун (АҚШ), Александр Пикаев (Ресей), Кристин Пинтат (Франция), Андреас Прюферт (Германия), Кристофер Сабатини (АҚШ), Лилиан Сербан (Румыния), Равиндер Пал Сингх (Үндістан), Андерс С. Саастад (Норвегия), Бауке Сноеп (Нидерланды), Свитлана Светова (Украина), Иан Трапанс (Латвия), Матиас Тулер (Аргентина), Марлин Уршелер (Швейцария), Пентти Ваананен (Финляндия), Билиана Ванковска (Македония), Мари Вlachова (Чех Республикасы), Каспер У. Врум (Нидерланды), Тамас Уачслер (Венгрия), Донна Уинслоу (Канада), Герберт Ульф (Германия).

Редакторлар алқасы

Саясат, халықаралық қауіпсіздік және қарусыздану мәселелері жөніндегі комитеттің мүшелері: Уилем ван Екелен (Нидерланды), Андреас Гросс (Швейцария), Мирослав Филипович (Сербия мен Монтенегро), Степан Сулакшин (Ресей), Димитро Табачник (Украина), Ахмад Хусни Ханадзлах (Малайзия), Адесейе Огунлеуе (Нигерия) мен Елисавет Пападимитриоу (Греция) және ПАО-ның Парламент, заң және адам құқықтары жөніндегі комитетінің мүшелері Бет Муго (Кения) мен Рикардо Васк (Аргентина).

Лингвистикалық редактор

Оливер Уатес (Біріккен Корольдік)

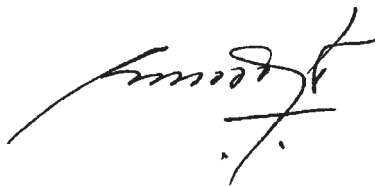
Түпнұсқа: Ағылшын тілі, Женева, 2003

Алғысөз

Қауіпсіздік адамдардың игілігі үшін маңызды, сондықтан олардың ой-пікірі мемлекеттің қауіпсіздік саясатында өрнек табуы аса қажет. Сол саясатқа мемлекет нығайтып, қорғайтын қауіпсіздіктің астарында жатқан құндылықтар мен қағидаттар енгізілуі керек.

Демек, парламенттегі халықтың сайлаған өкілдері үкімет пен қауіпсіздік саласымен тығыз жұмыс істеу керек екені анық. Дегенмен, бір мақсат-мүддеге жұмыс істегендерімен, олардың рөлдері түбегейлі өзгеше және солай болуы да тиіс. Парламент заң талаптарын қалыптастыруға, бюджетті бекітуге және қауіпсіздік іс-шараларын қадағалауға жауапты. Ол осы міндеттерін ақпарат, қажетті техникалық тәжірибеге кеңінен қолы жетсе ғана, сонымен қатар, оның үкіметті жауапты етуге билігі мен ынтасы болғанда ғана толығымен жүзеге асыра алады. Бұл, өз кезегінде, іргетасы сенім мен ой-пікір алмасу дәстүрінен қаланған қоғамдық құрылымды қажет етеді.

Чилиде қоғам мен қарулы күштер арасындағы қатынас бірнеше жыл ішінде жақсарды. Бүгінгі халықаралық қоғамдастық Чилиде өзара сыйластық пен ынтымақтастық орнатылғанын көріп отыр. Біз болашақта ол одан әрі нығая түседі деп үміттенеміз. Мына нұсқау кітабы қауіпсіздік аренасындағы басты тараптардың бірлескен күш-жігерінің әрбір азаматқа ортақ игілікке апаруына көмектеседі деген нық сеніміміз бар.



Сенадор Сергио Паез Вердуго
Парламентаралық одақ Кеңесінің Президенті

Кіріспе

Баяғы заманнан бері ұлттық тәуелсіздік пен қауіпсіздік кез келген өміршең мемлекет үшін өте маңызды болып саналады. Бүгінгі таңда қауіпсіздікпен қамтамасыз етуді міндетіне алғандардың рөлі үлкен өзгеріске ұшырауда. Қарулы қақтығыстың жаңа түрлері мен мемлекеттер арасындағы байланыстың өсуі жаңашыл іс-әрекеттерді ойластырып, қауіпсіздік туралы тұжырымдаманың өзін қайта қарастыруға итермелеуде. 2001 жылдың 11 қыркүйегінде болған шабуыл мен одан кейінгі жағдай осы қажеттікті айрықша көрсетіп берді.

Сол жаңа іс-әрекеттердің жариялылық және жауаптылықпен істеліп, іске асырылуына кепілдік беру үшін пәрменді парламенттік қадағалау түбегейлі маңызды болуда. Ол жоқ болса, қауіпсіздік қызметінің өз міндет-мақсатын өзгеше түсініп, не тапшы ресурстарға ауыр салмақ түсіріп, не шектен тыс саяси және экономикалық ықпал етіп, мемлекет ішіндегі мемлекет секілді жұмыс істеу қаупі төнбек. Ол демократияландыруға тосқау болып, тіпті шиеленістің болу ықтималдығын күшейтуі мүмкін. Қауіп әсіресе ауыспалы кезеңдегі, соғыстан титықтаған немесе дағдарысқа ұшыраған қоғамдарға төнсе, ал тұрақты демократиялық қоғамдар да азаматтық-әскери қатынастарды өзгеріп жатқан қауіпсіздік мәселелерімен адымдас болатындай жаңғыртып және басқаруда талмай еңбектенулері қажет.

Қауіпсіздік саласының өзіне тән табиғаты мен серпіні пәрменді парламенттік қадағалауға нағыз қиындық келтіреді. Егер парламент тәуелсіз ғылыми-зерттеу жұмысы мен арнайы оқу-тәжірибені пайдаланбаса, аса техникалық мәселелердің түрлілігі, қауіпсіздік қызметкерлері құрамының айтарлықтай мөлшері мен күрделі құрылымы және құпиялық туралы заңдар, ережелер мен іс-тәжірибелер парламент мүшелерінің пәрменді жұмысын өте қиындатады.

Осыған орай, Парламентаралық одақ (ПАО) пен Женева Қарулы күштерді демократиялық бақылау орталығы парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалау ісін қалыптастыруға көмектестуі мүмкін жан-жақты іс-тәжірибелер мен тетіктерді қамтитын қысқа да нұсқа жетекші құрал шығару қажет деген ұйғарымға келді. Бұл нұсқау кітабы сол ойдың шарықтау шегі болып табылады. Сол ойды қағаз бетінде өрнектеу кезінде, мәтін парламент мүшелерінен құралған редакторлар алқасының сын көзінен өтіп, өткірленіп, әртүрлі мамандардың тексерісіне ұшырады.

Берілген нұсқау кітабының астарында парламенттік қадағалаудың барлық елдерге жарайтын бірден-бір моделі жоқ деген түсінік жатыр. Бір елде қабылданған және пәрменді түрде іске асырылған ережелер мен іс-тәжірибелер өзге бір елде ақылға сыйымсыз немесе қатысы жоқ болуы ықтимал. Оның үстіне, барлық парламенттер бірдей билікке ие емес. Жағдай осылайша әртүрлі болғандықтан, осы нұсқау кітабына енген ұсыныстардың кейбіреуі тым идеа-

ПАО мен ҚҚДБ – Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы, 2003

листік сипатта болып көрінуі мүмкін. Сонымен бірге, қауіпсіздік мәселелерінің күрделілігіне байланысты оның барлық тұстарын бір ғана томда қарастыру мүмкін емес. Берілген нұсқауды, сондықтан, парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауын жақсарту туралы жалпы түсінік береді деп қабылдау керек. Жалпы түсінік оқырманды одан әрі ізденуге ынтасын оятады деген үмітіміз бар. Түптеп келгенде, бұл жарияланымның қауіпсіздік саясаты мен іс-тәжірибесінде адамдардың талап-талпынысы шынайы бейнеленуіне үлес қосады деп үміттенеміз, өйткені қауіпсіздік саясаты мен іс-тәжірибесі адамзатқа қызмет етуі тиіс.



Андерс Б. Джонссон
Парламентаралық одақ



Елші, профессор Теодор Х. Уинклер
Директор Женева Қарулы күштерді
демократиялық бақылау орталығы

Берілген нұсқау кітабында не туралы оқи аласыз?

Берілген нұсқау кітабы сегіз бөлімнен тұрады, әр бөлім бірнеше тарауға бөлінген. Оны оқудың екі жолы бар. Оны толық оқу қауіпсіздік мәселелері мен парламенттік қадағалау туралы жан-жақты түсінік береді. Сонымен қатар, оқырманға өзін ерекше қызықтыратын бөлімдер мен тарауларды тандап оқуына болады. Көрсеткіш пен әртүрлі сілтемелер осы мақсатта берілген.

Кітапта басты мәтіндегі күрделі мәселелерге анықтама беретін, заңдар немесе ережелерден мысалдар келтіретін және әртүрлі елдердегі парламенттердің қауіпсіздік саласын қадағалау іс-тәжірибелеріне сілтеме жасайтын кестелер берілген. Тараулардың басым бөлігінің соңында «Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?» деген нақты ұсыныстар берілген бөлім бар. Бірақ жоғарыда айтқанымыздай, бұл ұсыныстарға елдегі жағдайды есепке ала отырып қарау қажет.

Алғашқы екі бөлімде парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауын қарастыруға қажетті теоретикалық және талдамалық негіздемесі сипатталған. I бөлімде ұдайы дамып отыратын қауіпсіздіктің тұжырымдамалық түйіні түсіндіріліп, парламент пен өзге мемлекеттік органдардың қауіпсіздік мәселесінде атқаратын рөліне жалпы шолу жасалады. I бөлімде қарастырылған басты сұрақтар:

- ☐ Қауіпсіздік саласында соңғы кезде қандай өзгерістер орын алды?
- ☐ Қандай жаңа қатерлер бар және оларға қарсы қандай әрекеттер іске асырылады?
- ☐ Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы не үшін қажет?
- ☐ Қауіпсіздік саласын демократиялық жолмен басқарудың басты қағидаттары қандай?
- ☐ Парламент үкімет пен сот билігімен салыстырғанда қандай рөл атқарады?

II бөлімде ұлттық қауіпсіздік саясатының барлық іске асырылу кезеңдері мен оған қатысты халықаралық ережелер сипатталған. II бөлімнің соңғы екі тарауы азаматтық қоғам мен бұқаралық ақпарат құралдарының рөлі және қауіпсіздік мәселелеріне гендерлік көзқарасты көрсетеді. Басты сұрақтар:

- ☐ Ұлттық қауіпсіздік саясатына қатысты шешімдерде парламент қандай рөл атқарады?
- ☐ Халықаралық заң ұлттық қауіпсіздік саясатына қатысты мүмкіншіліктерді қалай шектейді немесе арттырады?
- ☐ Азаматтық қоғам мен бұқаралық ақпарат құралдарының қауіпсіздік саласына қандай қатысы бар және парламент олардың қосар әртүрлі үлесін қалай пайдалана алады?
- ☐ Жұртшылыққа қауіпсіздік мәселелерін қалай түсіндіріп айтуға болады?
- ☐ Қауіпсіздік саласында әйелдердің рөлі қандай?

III бөлім қауіпсіздік саласындағы әскерлер, полиция органдары, барлау қызметі, сонымен бірге, мемлекеттік әскерилендірілген органдар мен жекеменшік қауіпсіздік компаниялары туралы «Кім кім екен?» деген ақпарат береді.

- ☐ Әрбір қауіпсіздік органының қандай басты қызметтері мен ерекшеліктері бар?
- ☐ Қандай ішкі және саяси жауаптылық тетіктері қажет?
- ☐ Парламенттер қауіпсіздік қызметін қалай пәрменді түрде қадағалай алады?

IV бөлімде қауіпсіздік саласын қадағалауда парламенттердің қолдана алатын құрал-аспаптары қарастырылып, сонымен бірге төмендегі мына сұрақтарға жауап берілген:

- ☐ Парламенттер қауіпсіздік саласын қадағалауы үшін құралдардың қайсысын қолдана алады?
- ☐ Қауіпсіздік мәселелері бойынша парламенттің біліктілігін қалай жетілдіруге болады?
- ☐ Парламенттің қауіпсіздік мәселелерін тексеруі немесе тыңдауының рөлі не?

ПАО мен ҚҚДБ – Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы, 2003

- ☐ Қорғаныс комитеттері қалай пәрменді жұмыс істей алады?
- ☐ Омбудсменнің рөлі не?
- ☐ Қорғаныс комитетінің омбудсмен құрылымы қалай жұмыс істейді?
- ☐ Неге парламент мүшелері қауіпсіздік мекемесінің үй-жайларын барып көрулері керек?

V бөлімде қауіпсіздікке нақты қиындық келтіретін төтенше жағдай, ішкі қауіпсіздікке қатер төнуі, лаңкестік және кибернетикалық қылмыс сияқты жағдайлар қарастырылған. Сонымен қатар, әдетте қауіпсіздік мүлдем жоқ немесе бар болса да іргетасы әлсіз аймақтарға жіберілетін халықаралық бейбітшілік миссияларына қатысудың мән-мағынасы қысқаша баяндалған. V бөлімде, сондықтан, басқа мәселелерге қоса, төмендегі мына сұрақтар қарастырылған:

- ☐ Төтенше жағдай мен ішкі қауіпсіздікті сақтау және адам құқықтарын қорғау арасындағы нәзік тепе-теңдікті қалай ұстауға болады?
- ☐ Төтенше жағдайда қандай мақсаттар көзделініп, қандай шектеуліктер қойылады?
- ☐ 11 қыркүйектегі оқиғадан кейін қандай өзгерістер орын алды? Лаңкестікті заңды демократиялық ереуілдерден қалай айыруға болады? Мемлекеттердің сыртқы қауіпсіздігі үшін оның қандай салдары бар? Осы салада парламент нендей рөл атқарады?
- ☐ Халықаралық бейбітшілікті қорғау қимылдарына жасақ жіберу шешіміне парламенттің қатысы қандай?

VI, VII және VIII бөлімдерде қауіпсіздік саласына қатысты ресурстардың үш топтамасына талдау жасалған. VI бөлімде қорғаныс бюджеті мен оны парламенттің, содан кейін оның тәжірибесі негізінде мемлекеттік аудит органдарының бақылауы қарастырылған.

- ☐ Бюджет қалай қауіпсіздік үшін ең басты нәрсе бола алады?
- ☐ Қауіпсіздік бюджетін қалыптастыруда қалай жариялылық пен жауаптылық орнатуға болады?
- ☐ Қауіпсіздік бюджетін қалыптастыруды дұрыс қадағалауға қандай шарттар қажет?
- ☐ Қауіпсіздік саласын қалай бақылауға болады? Неге тәуелсіз аудит маңызды және ол қандай қызмет атқарады?

VII бөлім қауіпсіздік саласының қызметкерлері жайында сөз қозғап, әскери қызметкерлерді тарту, таңдау және дайындау ісін, зейнеткерлік пен зейнетақыны, әскери қызметке шақыру және балама қызметті реттеуде парламенттерге көмекші құрал ретінде берілген.

- ☐ Қауіпсіздік саласының қызметкерлерін қалай демократиялық құндылықтарға баулуға болады?
- ☐ Қызметкерлер әскери одақ құрады ала ма?
- ☐ Осы саладағы кәсіби әдепнама неден тұрады?
- ☐ Өртүрлі елдерде әскери қызметке немесе оған балама қызметке шақыру ісі қалай ұйымдастырылған?
- ☐ Әскери қызметкерлерге арналған әдеп ережелері бар ма? Халықаралық стандарттар бар ма?
- ☐ Осы саладағы қызметкерлерді басқару ісінің қай тұсы парламент мүшелеріне қатысты болмақ?

VIII бөлімде қауіпсіздік саласының материалдық ресурстарын, нақтылай айтқанда, қару-жарақ пен құрал-жабдық сатып алу (кімнен не сатып алу), қару-жарақ саудасы мен алыс-берісі туралы мағлұмат берілген.

- ☐ Қандай заңды шектеуліктер қойылған?
- ☐ Қару-жарақ сатып алу бойынша толық шешім қабылдау дегеніміз не?
- ☐ Құпиялықты қандай жағдайларда ақтауға болады?
- ☐ Осы мәселелерді парламент қалай қарастыра алады?

Мазмұны

Алғысөз	1
Кіріспе	2
Берілген нұсқау кітабында не туралы оқи аласыз?	4
Кестелер тізімі	8
I Бөлім	
Қауіпсіздік тұжырымдары мен тұлғаларының ұдайы дамуы: парламенттердің қиын міндеті	
1 Тарау: Өзгермелі әлемдегі өзгермелі қауіпсіздік	12
2 Тарау: Парламенттік қадағалаудың маңызы	15
3 Тарау: Парламент пен өзге мемлекеттік органдардың рөлі мен жауапкершілігі	17
II Бөлім	
Ұлттық қауіпсіздік саясатын қадағалау	
4 Тарау: Ұлттық қауіпсіздік саясатын қалыптастыру	22
5 Тарау: Ұлттық қауіпсіздік саясаты мен халықаралық ережелер	27
6 Тарау: Азаматтық қоғам мен бұқаралық ақпарат құралдарының рөлі	31
7 Тарау: Қауіпсіздік саясатына гендерлік көзқарас	39
III Бөлім	
Қауіпсіздік саласының басты оралымды бөліктері	
8 Тарау: Әскер	46
9 Тарау: Мемлекеттік әскерилендірілген органдар	51
10 Тарау: Полиция құрылымы	53
11 Тарау: Құпия және барлау қызметі	56
12 Тарау: Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компаниялар	61
IV Бөлім	
Парламенттің ұлттық қауіпсіздік саласын жан-жақты тексеруі: шарттар мен тетіктер	
13 Тарау: Пәрменді парламенттік қадағалаудың шарттары	66
14 Тарау: Қауіпсіздік саласына қатысты парламенттік тетіктер	71
15 Тарау: Парламент жанындағы қорғаныс немесе қауіпсіздік комитеттері	77
16 Тарау: Омбудсмен	81
17 Тарау: Қауіпсіздік қызметінің үй-жайларына бару	85

V Бөлім

**Қауіпсіздік қызметінің жұмысын қадағалау:
ерекше жағдайлар мен қимылдар**

18 Тарау: Ерекше жағдайлар	90
19 Тарау: Ішкі қауіпсіздікті сақтау	94
20 Тарау: Лаңкестік	98
21 Тарау: Қауіпсіздік және ақпарат технологиялары: жаңа құралдар мен қиындықтар	106
22 Тарау: Халықаралық бейбітшілік миссиялары	109

VI Бөлім

**Қаржы ресурстары:
қауіпсіздік бюджетін пәрменді бақылауға қол жеткізу**

23 Тарау: Қауіпсіздік және ақшалының құдіреті	118
24 Тарау: Қауіпсіздікке қатысты ұлттық бюджеттік шығынға аудит жүргізу	130

VII Бөлім

**Қауіпсіздік саласындағы адам ресурстары:
кәсіпқойлық пен демократиялық қадағалауға кепілдік беру**

25 Тарау: Қауіпсіздік саласында демократиялық құндылықтарды ілгерілету	136
26 Тарау: Қауіпсіздік қызметкерлерін басқару	146
27 Тарау: Әскерге шақыру жүйесі және оған саналы қарсылық	149

VIII Бөлім

**Материалдық ресурстар:
қару-жарақ саудасы мен алыс-берісін пәрменді қадағалау**

28 Тарау: Қару-жарақ пен әскери құрал-жабдық сатып алу	158
29 Тарау: Қару-жарақ саудасы мен алыс-берісі	163

Парламентаралық одақ	174
-----------------------------	-----

Женева Қарулы күштерді демократиялық бақылау орталығы (ҚҚДБ)	175
---	-----

Тақырыптық көрсеткіш	
-----------------------------	--

Кестелер тізімі

№ 1 Кесте:	Қазіргі жекелеген немесе бірлескен қауіп-қатерлерге мыналар жатады:	13
№ 2 Кесте:	Қауіпсіздік туралы келісімдердің түрлері	14
№ 3 Кесте:	Мемлекеттің қауіпсіздік саласына қатысты басты тармақтарының ықтимал қызметтері	18
№ 4 Кесте:	Тиімді басқарудың қауіпсіздік саласын демократиялық жолмен қадағалау үшін құндылығы	20
№ 5 Кесте:	Ұлттық қауіпсіздік саясаты туралы сұрақтар	22
№ 6 Кесте:	Тура демократия және халықаралық шарттар мен өзге ірі келісімдер: Швейцария	29
№ 7 Кесте:	Латын Америкасындағы азаматтық қоғам: азаматтық-қоғамдық ұйымдардың рөлі мен маңызының практикалық мысалы	32
№ 8 Кесте:	Соғыстың жаңа түрлері: баспасөз бостандығы үшін қиын кезең	34
№ 9 Кесте:	2001 жыл 11 қыркүйектен кейінгі баспасөз бостандығы	35
№ 10 Кесте:	Парламенттердің веб-сайттары	36
№ 11 Кесте:	Парламенттер мен БАҚ	37
№ 12 Кесте:	Бейбітшілік үдерістеріндегі гендер	39
№ 13 Кесте:	Бейбітшілік қимылдары мен үдерістері туралы гендерлік көзқарас	40
№ 14 Кесте:	Әскери әйел қызметкерлер: НАТО елдерінен мысал	41
№ 15 Кесте:	Әйелдердің қауіпсіздік саясатына араласуы гендерлік белсенділік үрдісінің бір бөлігі ретінде	42
№ 16 Кесте:	Әйелдерді қауіпсіздік саласына қосудан шығатын жаңа мәселелер мен қиындықтар	43
№ 17 Кесте:	Әскері жоқ елдер	46
№ 18 Кесте:	Қорғаныс реформасы: мақсаты қандай?	47
№ 19 Кесте:	Оңтүстік Африкада әскерді азаматтық құқық қорғауға пайдалану	48
№ 20 Кесте:	Кейбір елдердегі мемлекеттік әскерилендірілген бөлімдердің мысалдары	51
№ 21 Кесте:	Демократиялық полиция қызметінің басты ерекшеліктері	53
№ 22 Кесте:	Қауіпті бұрмалаулар мен жағдайлар	54
№ 23 Кесте:	Эритреялық полицияның дамуы	55
№ 24 Кесте:	Парламент және барлау қызметіне бөлінген арнайы қор: Аргентина	57
№ 25 Кесте:	Парламент жанындағы құпия болып саналатын құжаттармен жұмыс істейтін комитеттердің кейбір іс-тәжірибелері	58
№ 26 Кесте:	Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компаниялар мен демократияға төнер кейбір қауіптер	61

№ 27 Кесте: Қауіпсіздік саласын демократиялық жолмен қадағалауда парламенттің қолдана алатын аспаптары немесе құралдары . . .	67
№ 28 Кесте: Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауға қажетті пәрменді стратегиялары	68
№ 29 Кесте: Қауіпсіздік мәселелері бойынша парламенттің біліктілігін арттырудың тетіктері мен іс-тәжірибелері: кейбір ұсыныстар . .	69
№ 30 Кесте: Атқарушы билікті қадағалауға қажетті парламенттік аппарат пен рәсімдердің жалпы ерекшеліктері	72
№ 31 Кесте: Пәрменді сұрақ қоюға ұсыныстар	73
№ 32 Кесте: Парламенттік тексеру комитеттерінің басты сипаттамалары . .	75
№ 33 Кесте: Канадалық қарулы күштерді Сомалиге жіберуді тексеру комиссиясы: қауіпсіздік мәселелері туралы парламенттік есептің қоғамға әсерінің мысалы	76
№ 34 Кесте: Қорғаныс және қауіпсіздік мәселелері жөніндегі парламенттік комитеттердің атқаруы мүмкін негізгі қызметтері	78
№ 35 Кесте: Стортингтың (Норвегия Парламенті) сыртқы істер жөніндегі комитеті мен қорғаныс комитетінің бірлескен отырыстары . . .	79
№ 36 Кесте: Омбудсмен	81
№ 37 Кесте: Кейбір елдердің қорғаныс омбудсмендеріне шолу	82
№ 38 Кесте: Германияның Қарулы күштері жөніндегі парламенттік комиссиясы	83
№ 39 Кесте: Аргентиналық жағдай	85
№ 40 Кесте: Азаптауға қарсы конвенцияның қосымша хаттамасы қауіпсіздік қызметінің үй-жайларына бару мүмкіншіліктерін арттырады . . .	86
№ 41 Кесте: Төтенше жағдайлар: мақсат пен қағидаттар	91
№ 42 Кесте: Қауіпсіздік пен демократияның екеуін де сақтау	95
№ 43 Кесте: Ауыр салдары бар бұрмалаулар	96
№ 44 Кесте: БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің 11 қыркүйекке орай берген жауабы .	99
№ 45 Кесте: Лаңкестікке қарсы күрес	101
№ 46 Кесте: Адамдарды жеке дерегінің автоматты түрде өңделуінен қорғайтын конвенция (ETS №108)	107
№ 47 Кесте: Бейбітшілікке шақыру, бейбітшілікті сақтау, бейбітшілікті қорғау немесе бейбітшілік орнату: БҰҰ-ның кейбір пайдалы анықтамалары	109
№ 48 Кесте: БҰҰ-ның бейбітшілік сақтаушы әскерін біртіндеп жіберу үдерісі	113
№ 49 Кесте: Бейбітшілік миссияларының қимыл ережелері	113
№ 50 Кесте: БҰҰ-ның бейбітшілік сақтаушыларды даярлауы	115
№ 51 Кесте: Бюджет – демократиялық басқарудың басты құралы	118
№ 52 Кесте: Неге парламент бюджеттік үдеріске белсенді қатысуы қажет? . .	119
№ 53 Кесте: Қорғаныс шығыстары әлем аймақтары мен кейбір елдердің Жалпы Ұлттық Өнімінің % ретінде	120
№ 54 Кесте: Жоспарлау, бағдарламалау және бюджеттеу жүйесі (ЖББЖ) . .	122
№ 55 Кесте: Қорғаныс бюджетінің басты құрамдас бөліктері: Испанияның 2002 жылғы қорғаныс бюджеті	123

ПАО мен ҚҚДБ – Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы, 2003

№ 56 Кесте: Жариялы қауіпсіздік бюджетін қалыптастыру үдерісінің басты кедергілері	124
№ 57 Кесте: Қауіпсіздік бюджетіндегі жіктелімнің үш деңгейі	126
№ 58 Кесте: Парламенттің қауіпсіздік бюджетін пәрменді бақылауына кедергі болатын басты проблемалар	127
№ 59 Кесте: Кейбір Оңтүстік-Шығыс Еуропа мемлекеттеріндегі қорғаныс бюджеті іс-тәжірибелері (2001 жыл)	128
№ 60 Кесте: Бас аудитор	130
№ 61 Кесте: Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауында Біріккен Корольдік Ұлттық аудит агенттігінің рөлі	132
№ 62 Кесте: Грузия Парламенті және бюджетті бақылау	133
№ 63 Кесте: Қарулы күштердің кәсіби құрамының ұйымға бірігу құқығы туралы Еуропа Кеңесінің ұсынысы	138
№ 64 Кесте: Германия Қарулы күштеріне көшбасшылық және азаматтық білім беру: “Innere Führung” қағидаттары	141
№ 65 Кесте: Құқық қорғау органдарының қызметкерлеріне арналған әдеп кодексі	142
№ 66 Кесте: Қауіпсіздіктің саяси-әскери тұстары бойынша ЕҚЫҰ-ның әдеп кодексі (1994): басты ерекшеліктер	143
№ 67 Кесте: Қызметкерлерді басқару: парламент мүшелеріне арналған басты мәселелер	146
№ 68 Кесте: Дүние жүзіндегі әскери қызметтің сипаттамасы	149
№ 69 Кесте: Әскер қатарына жаңадан қосылғандарды қорлау	151
№ 70 Кесте: БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комиссиясының 1998/77 қарары: әскери қызметке саналы қарсылық	153
№ 71 Кесте: Балама қызмет: Швейцария	154
№ 72 Кесте: Парламент мүшелері неге қару сатып алу ісіне араласулары керек?	159
№ 73 Кесте: Қару сатып алу туралы әлсіз немесе көмескі ережелер мен өте құпия қару сатып алу үдерісі төмендегілерге апарып соғуы мүмкін	160
№ 74 Кесте: Қорғаныс қаруларын сатып алу жөніндегі Нидерландының саясаты: парламенттің қадағалау міндеті	160
№ 75 Кесте: Қару-жарақ алыс-берісінің анықтамасы	163
№ 76 Кесте: Қару-жарақ алыс-берісі туралы аймақтық келісімдер	164
№ 77 Кесте: Қару санкцияларын ақылмен салу: парламенттер не істей алады?	166
№ 78 Кесте: Артық қару-жарақты саудалау: қарусызданудың жағымсыз аралық нәтижесі	167
№ 79 Кесте: Кішігірім қару-жарақ саудасы көлемінің шамасы	168
№ 80 Кесте: БҰҰ-ның «Заңсыз кішігірім және жеңіл қару-жарақ саудасына қарсы күрес бағдарламасы»: парламент мүшелеріне арналған негізгі мәселелер	169
№ 81 Кесте: Парламенттің қару-жарақ экспортын бақылаудағы рөлі: ЕО мемлекеттеріндегі жариялылық пен жауаптылық	170

I Бөлім

**Қауіпсіздік
тұжырымдары мен
тұлғаларының ұдайы
дамуы:
Парламенттердің қиын міндеті**

Өзгермелі әлемдегі өзгермелі қауіпсіздік

Өткен онжылдықта әлемдегі қауіпсіздік жағдайы айтарлықтай өзгерді. Ескі қатерлер артта қалып, олардың орын жаңа, қорқынышты жайттар басты. Бұл қауіпсіздік, шиеленіс және бейбітшіліктің астарында жатқан идеяларды жаңаша ой елегінен өткізуге итермеледі.

Демократиялық қоғамдағы бейбітшілік пен қауіпсіздік

Шиеленістердің барлығы бірдей бейбітшілік пен қауіпсіздікке қатер төндірмейді. Әрбір қоғамда сан алуан мәселелер туралы бір-бірімен тайталас және көбінесе қарама-қайшы ой-пікірлер болады. Демократиялық қоғамда ой-пікір білдіру бостандығы адамдардың өз ойларын өздері сайлаған өкілдеріне айтуына жол ашады. Олар, өз кезегінде, қоғамдық пікірсайыста берілген мәселелерді талқылап, таразыға салуға міндетті. Бұндай жүйе демократиялық қоғамның шиеленісті тоқтатып, жалпы қоғам қолдайтын орынды мәмлеге келуін мүмкін етеді. Таңданарлығы жоқ, жақсы жұмыс істейтін демократиялық құрылымдардың жоқтығынан көбінесе қырғи қабақ қатынас шиеленісіп, бақылаудан тыс кетіп, зорлық-зомбылыққа толы қақтығысқа айналады. Шиеленісті белгілі бір арнаға бағыттай алу тетігі бар болғандықтан, демократияға бейбітшілік және қауіпсіздікпен байланысты болу тән деген пікір қалыптасты.

Бұл байланыстың мына себептен орны бөлек: қазіргі кезде қауіпсіздік өз бетінше бір мақсат емес, түптеп келгенде халықтың игілігіне қызмет етуі тиіс дейтін пікір көңінен танылуда. Пәрменді парламенттен тамыр тартатын демократия осы идеяға практикалық мағына беретін шығар:

"Қоғамдастықтың, аймақтың, елдің, мемлекеттің дербестігі бір ғана шынайы дербестіктен, яғни адамзаттың дербестігінен шықса ғана мәні бар." – Ваклав Хавел

Мемлекетті қорғауды басты назарда ұстайтын ұлттық қауіпсіздік жекелеген адам мен қоғамдастықты алдыңғы орынға қоятын адами қауіпсіздікке «айналады». Бұл, іс жүзінде, мемлекеттердің қауіпсіздікке төнетін қатерге қарсы іс-қимылдарын төмендегілерді енгізу арқылы кеңейтуіне апарды:

- ✓ **Алдын алу шарасы:** шиеленістерді болдырмайтын бастамалар, оған шиеленісті шешкенде адамдарға баса мән беретін және бейбітшілік орнатуға бағытталған әрекеттер жатады;
- ✓ **Араласу:** аса төтенше жағдайларда, өзге шаралар сәтсіз болғанда, үлкен қатер төнген адамдарды қорғау үшін ішкі шиеленістерге араласу;
- ✓ **Түзету әрекеті:** соғыс кезінде зардап шеккен бейбіт азаматтарға қолдау беру үшін азаматтық соғыс кезінде немесе соғыс біткеннен кейін қажетті

жәрдем беру. Бұған мекендерінен бездірілген адамдарға жатақ салу, босқындарды паналату немесе жәрдем беру жатады.

Әскери қауіпсіздіктен жан-жақты қауіпсіздікке аяқ басу

Назарды «адам қауіпсіздігіне» аудару қауіпсіздік тұжырымдамасының дәстүрлі әскери мәнін кеңейтумен қатар жүретін құбылыс болып табылады. Адамдар арасында қауіпсіздік мәселесі әскери емес факторларды есепке ала отырып, жан-жақты қаралуы керек деген келісім артуда (№1 кестені қараңыз).

№ 1 Кесте

Қазіргі жекелеген немесе бірлескен қауіп-қатерлерге мыналар жатады:

- ▷ **Саяси қатерлер:** ішкі саяси тұрақсыздық, құрыла алмаған мемлекеттер, лаңкестік және адам құқықтарына нұқсан келтірушілік;
- ▷ **Экономикалық қатерлер:** кедейшілік, бай және кедей мемлекеттер арасындағы айырмашылықтың өсуі, халықаралық қаржы дағдарысы, экономикасы мықты немесе тұрақсыз көрші мемлекеттің тигізер ықпалы және авторлық құқықтың бұзылуы;
- ▷ **Қоршаған ортаның қатерлері немесе адам қолынан болатын қатерлер:** ядролық апат, ғаламдық экологиялық өзгерістер, жердің немесе судың азуы, азық және басқа ресурстардың тапшылығы;
- ▷ **Қоғамдық қатерлер:** құрамы аз халық пен саны көп халықтың арасындағы шиеленіс, халықтың тым көптігі, ұйымдасқан қылмыс, ұлтаралық есірткі тасымалы, заңсыз сауда, бақыланбайтын жаппай көшу және ауру.

Қауіпсіздіктің кең мәнінде алынуының артықшылығы оған төнетін қатерлер мен қажетті іс-қимылды тереңірек түсінуді қамтамасыз етуінде. Кемшілігі – мемлекет пен азаматтарды қорғау үшін заң жүзінде күш қолдануға, күш қолдануға бұйрық беруге немесе күш қолданамыз деп қорқытуға құзіретті барлық органдарды қоса алғанда, қауіпсіздік қызметі қоғамның әскери емес салаларында белсенді болса, аса құдіретті болып кетуі ықтимал. Оның үстіне, қауіпсіздік саласының сол тәжірибелерін сынға салатын жаңа қиындықтарға жауап беруге қажетті біліктілігі болмауы мүмкін.

Жекелеген мемлекеттің қауіпсіздігі мен мемлекеттер арасындағы ынтымықтастық

Мемлекеттің «өз-өзіне көмектесуі» арқылы ұлттық қауіпсіздікке қол жеткізуі мүмкін емес, мемлекетаралық ынтымақтастық қажет деген көзқарас – өте ескі пікір. XIX ғасырда «билік тепе-теңдігі» деген қағидат әйгілі болды. X ғасырда Ұлттар Лигасы мен оның орнын басқан Біріккен Ұлттар Ұйымы сияқты ұжымдық қауіпсіздік ұйымдары және, сондай-ақ, НАТО секілді ұжымдық қорғаныс ұйымдары өрледі.

Қырғи қабақ соғыс біткелі, халықаралық шиеленістер жедел үдеуде. Бұқаралық ақпарат құралдарындағы (БАҚ) негізгі жаңалықтардың басым бөлігі лаңкестік туралы болатын болды. Ғаламдану мемлекеттердің өзара тәуелділігін арттыр-

ды, оның ішінде қауіпсіздік саласы да бар. Қазіргі таңда бір елдің қауіпсіздігіне төнген қатер басқаға шашырап, аймақты немесе тіпті дүние жүзіндегі бейбітшіліктің шырқын бұза алады. Қауіпсіздік мәселесінің кеңейтілген мәнімен бірге қазіргі жағдай халықаралық қауіпсіздік саласындағы ынтымақтастыққа одан әрі қозғау болды.

№ 2 Кесте

Қауіпсіздік туралы келісімдердің түрлері

▷ Ұжымдық қорғаныс

Ұжымдық қорғаныс дегеніміз – екі немесе одан да көп мемлекеттің сыртқы шабуылға ұшыраған жағдайда бір-біріне көмектесуге уәде ететін келісімі. Бұндай қауіпсіздік келісімінің ең айқын мысалы ретінде НАТО мен Америкалық штаттардың ұйымын айтуға болады.

▷ Ұжымдық қауіпсіздік

Бұл келісім бойынша тараптар күш қолданудан бас тартуға және өзге біреу күш қолданған жағдайда қоғамдастықтың кез келген мүшесіне көмектесуге келіседі. Бұл жүйе халықаралық қоғамдастықтың халықаралық бейбітшіліктің бұзылуына қарсы күшті соққы беруін қамтамасыз етеді. Бұның ұжымдық қорғаныстан өзгешелігі – ұжымдық қауіпсіздік келісімі қоғамдастықтың өз ішіндегі шабуылға қарсы бағытталған. БҰҰ – ұжымдық қауіпсіздіктің әдеттегі мысалы. Оның Жарлығының 41 және 42 Баптары бойынша, халықаралық қоғамдастық бейбітшілікті бұзушыға, әскери емес жолмен мәжбүрлеу болсын, әскери күш қолдану арқылы болсын, қысым көрсетуі қажет.

Әдебиет: СИММА Бруно: Біріккен Ұлттар Ұйымының Жарғысы, 1995

▷ Ынтымақтас қауіпсіздік

Ынтымақтас қауіпсіздік ұжымдық қауіпсіздікті қауіпсіздікке жан-жақты қарау теориясымен байланыстырады. Оған «қауіпсіздікке аясы үлкен, көпқырлы да ауқымды түсінік ретінде қарайды, белгілі бір тарапты тоқтатудан гөрі сендіруге баса көңіл бөледі, жабық емес, ашық мүшелікті қолдайды, мүшелігі шектеулі емес, екіжақтылықтың орнына көпжақтылықты қалайды, әскери емес шешімдерді жақтайды, мемлекеттерді қауіпсіздік жүйесінде басты тұлғалар ретінде танып, сонымен қатар, мемлекеттік емес тұлғалардың да маңызды рөл атқаратынына сенеді, ресми қауіпсіздік құрылымдарын құруды талап етпейді, бірақ оларға қарсы да емес және ең бастысы, көпжақты негізде ой-пікір алмасу дағдысын қалыптастыруға баса мән береді» деп анықтама беруге болады.

Әдебиет: Эванс Гарет: Бейбітшілік үшін ынтымақтастық орнату, 1993

«Ұжымдық қорғаныс келісімі» ынтымақтастықтың ең ауқымды түрлерінің бірі болып табылады. Оған қоса, қауіпсіздік саласындағы әрқилы ынтымақтастық ресми немесе үстем әскери ұйымсыз екіжақты немесе көпжақты келісімдер арқылы жүзеге асады.

Қауіпсіздік ынтымақтастығы ұйымына, нақтылай алғанда, ұжымдық қорғаныс ұйымына кіру шешімі елдің қауіпсіздігіне үлкен әсер етеді. Негізінде, бұндай ынтымақтастық ұлттық қауіпсіздікті нығайтады, өйткені ол қатерлерге қарсы бірлесіп «білек көрсетуге» көпелдік етеді. Дәй тұрғанмен, мүшеліктің өз бағасы бар: мемлекет одақтың мақсаттары мен талаптарына сай болуға міндетті болады, сөйтіп ұлттық қауіпсіздік саясатын анықтауда өз мүмкіншіліктерін шектейді. Оның үстіне, шешім қабылдау үдерісі ұлттық сахнадан халықаралық сахнаға жартылай ауысып, парламенттің қадағалауына ықпалын тигізбек.

Парламенттік қадағалаудың маңызы

Қауіпсіздік саясаты қажетті білімі бар және жедел әрекет ететін атқарушы биліктің «табиғи» міндеті деген кеңінен тараған сенім бар. Парламенттің қауіпсіздік мәселелерімен шұғылдануға жарамсыздау құрылым болып саналатыны бар, әсіресе, оның уақыт алатын рәсім-тәртіптері болғандықтан және қажетті біліктілік пен ақпаратқа толық қолы жетпейтіндіктен сондай пікір қалыптасқан. Дегенмен, саясатқа қатысты кез келген өзге саламен бірдей, парламентке атқарушы билікті қарау және бақылау жүктелген. Қауіпсіздік мәселелерінде осындай қадағалаудың маңыздылығы кем дегенде төрт себепке байланысты.

Демократияның диктаторлық билікке жол бермейтін іргетасы

Францияның бұрынғы премьер-министрі Джордж Клеменс бірде былай деген еді: «Соғыс – әскери қызметкерлерге сеніп тапсыруға болмайтын тым өзекті мәселе». Өзіл астарын былай қойсақ, бұл сөз демократиялық қоғамда жоғарғы билік халық өкілдерінің қолында және мемлекеттің барлық салалары олардың бақылауында екенін еске салады. Өз қауіпсіздік секторының, әсіресе әскерінің үстінен парламенттік бақылау жүргізбейтін мемлекет, ең керемет дегенде, демократия толық орнықтаған немесе орнатылып жатқан ел деп есептеледі.

Атақты американдық ғалым Роберт А. Далдың айтуынша, «саясаттағы ең негізгі және табанды мәселе диктаторлық биліктен аулақ болу». Қауіпсіздік саласы мемлекеттің өзекті міндетімен айналысатындықтан, атқарушы органның билігі ауыр салмақ алмас үшін тексеріс пен тепе-теңдік жүйесі қажет. Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы, сөйтіп, мемлекеттік деңгейде билікті бөлісудің маңызды құрамдас бөлігі болады және егер пәрменді болса, атқарушы органның немесе президенттің билігіне шектеу қояды.

Өкілсіз салық жоқ

Күні бүгінге дейін парламенттің атқарушы органды бақылаудағы ең маңызды тетігі бюджет болып саналады. Батыс Еуропадағы алғашқы ассамблеялар құрылған күннен бастап, парламенттер «Өкілсіз салық жоқ» деген мәлімдемені бетке ұстап, саяси мәселелерге өзінің араласуын талап етті. Мемлекеттік бюджеттің айтарлықтай бөлігі қауіпсіздік органдарының еншісіне тиетіндіктен, мемлекеттің тапшы ресурстарының пәрменді де тиімді пайдаланылатынын парламенттің бақылауы маңыздылығын жоғалтқан жоқ.

Қауіпсіздік мәселелерінің заңнамалық өлшемдерін қалыптастыру

Іс жүзінде, атқарушы билік қауіпсіздік мәселесі бойынша заң жобаларын шығарады. Қалай дегенмен де, сол жобаларды қарастыруда парламент мүшелері маңызды рөл атқарады. Егер қажет болса, олар ұсынылып отырған заң-ережелердің қауіпсіздік туралы жаңа ой-пікірді дұрыс бейнелеуін қамтамасыз ету үшін түзетулер ұсына алады. Оған қоса, заңдардың жансыз қағаз жүзінде қалмай, толыққанды жүзеге асуын қадағалау парламентке жүктеледі.

Халықпен байланыстырар көпір

Азаматтар үшін ең алдыңғы қатарлы мәселе болып табылатын қауіпсіздіктің қыр-сырын атқарушы билік толық білмеуі ықтимал. Парламент мүшелері халықпен тұрақты байланыста және оның ой-пікірлерін көрсетуге хақысы бар. Олар азаматтар үшін уайым тудырып отырған мәселелерді парламентте көтеріп, қауіпсіздік туралы заң-ережелерде сол пікірлердің көрініс табуын қарайды.

Қауіпсіздік саласын қадағалауда парламенттің қиын міндеттері

Қауіпсіздік саласының ең кем дегенде үш тұсы парламентке нағыз қиындық көрсетеді:

- ✓ Құпиялық туралы заңдар қауіпсіздік саласында жариялылықты нығайту шараларына кедергі болуы мүмкін. Әсіресе жаңадан бас көтеріп жатқан демократиялық мемлекеттер немесе шиеленістен титықтаған елдерде құпиялық туралы заңдар парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауын шектеуі не болмаса оған нұқсан келтіруі мүмкін; бұл сонымен қатар ақпарат бостандығы туралы заңның жоқтығына байланысты болады.
- ✓ Қауіпсіздік секторы өте күрделі сала болып табылады, онда парламенттер қару-жарақ сатып алу, оны бақылау және әскери бөлімдердің дайындығы сияқты мәселелерді қадағалайды. Парламент мүшелерінің барлығының бірдей бұл мәселелерді пәрменділікпен шешуге жеткілікті білімі мен біліктілігі жоқ. Олардың өз білімі мен біліктілігін жетілдіруге уақыты мен мүмкіншілігі болмауы да мүмкін, себебі парламенттегі қызметтері белгілі бір уақытқа белгіленіп, парламент мүшелерінің елдегі немесе шетелдердегі сараптама ресурстарына қолы жетпеуі ықтимал;
- ✓ Егер парламент қауіпсіздік саласындағы іс-әрекеттен тыс қалдырылса, қауіпсіздік саласындағы халықаралық ынтымақтастыққа баса мән беру белгілі бір елдің қауіпсіздік саясатының жариялылық және демократиялық заңдылығына ықпал етуі мүмкін. Сондықтан парламенттің халықаралық аренада болып жатқан пікірсайыстар мен қабылданып жатқан шешімдерге үлес қосып, атсалысып, ұдайы қайта оралып отыруы өте маңызды болмақ.

Парламент пен өзге мемлекеттік органдардың рөлі мен жауапкершілігі

Ортақ жауапкершілік

Қауіпсіздік мәселелеріне келгенде парламент пен үкімет әртүрлі рөл атқарғанымен, қызметі жақсы жолға қойылған қауіпсіздік саласын сақтау екеуіне ортақ жауапкершілік болып табылады. Ортақ жауапкершілік сондай-ақ саяси және әскери жетекшілерге берілген. Осы екі тарап қарама-қайшы мақсат көздейтін дұшпан болып саналмауы керек. Қайта, пәрменді, жан-жақты және халықтың мүддесін қорғайтын қауіпсіздік саясатына қол жеткізу үшін олар бір-бірін қажет етеді. Сол себепті, демократиялық қадағалауға саяси көшбасшылар мен жоғары шенді әскери қызметкерлер арасындағы сенім, ашық байланыс және қоян-қолтық араластыққа негізделген қарым-қатынас та кіруі тиіс. Бұндай тұрақты аралас-құралас қатынастың тағы бір маңызды артықшылығы – ол саясаткерлер мен әскери жетекшілерді бір-бірінен аластатпай, тұрақтылықты нығайтуға көмектеседі.

Жауапкершілікті бөлісу

Мемлекеттің үш тармағы: атқарушы, заң шығарушы және сот билігі ұлттық қауіпсіздік саясатында басты рөл атқарады. Олардың сипаттамасын №3 кестеден көруге болады. Кестеде атқарушы биліктің ішіндегі басты үш тұлғаның: мемлекет басы, үкімет және жалпы қызметкерлер құрамының әрқайсысының арнайы қызметтері айқындалған. Әр елдің саяси жүйесі әрқалай болғандықтан, кестеде атқарушы биліктің атқаруы мүмкін қызметтеріне шолу жасалған. Онда барлық елдердегі жағдайды көрсету мақсат емес.

Парламентке, сотқа және атқарушы билікке қоса, азаматтық қоғам қауіпсіздік саясатын тұжырымдауға және іске асыруға маңызды, бірақ бейресми үлес қосса, ал БАҚ халықты барлық мемлекеттік тұлғалардың ынталары мен әрекеттері жайлы хабарландыру арқылы атсалысады (6 тарауды қараңыз).

Сонымен қатар, ұлттық қауіпсіздік саясаты мен соған сай бюджеттің іске асуын қадағалауда екі құрылым, атап айтқанда, Омбудсмен (16 тарауды қараңыз) мен Бас аудитор (24 тарауды қараңыз) маңызды рөл атқарады.

Саяси жауаптылық

Қауіпсіздік қызметі мемлекеттің басты тармақтарының әрқайсысының алдында жауапты болуы қажет.

- ✓ **Атқарушы билік** орталық, аймақтық немесе жергілікті деңгейдегі өкіметтің тікелей бақылауын жүзеге асырады, қауіпсіздік қызметінің бюджетін, оның іс-әрекетіне арналған жалпы нұсқаулар мен басым бағыттарды анықтайды.
- ✓ **Заң шығарушы билік** қауіпсіздік қызметі мен оның құзіретін анықтап, реттейтін заңдар шығару арқылы және соған сай бюджеттен қаржы бөлу арқылы парламенттік қадағалау жүргізеді. Бұндай бақылау, сондай-ақ, халықтың шағымы бойынша тергеу жүргізетін парламенттік омбудсмен немесе комиссия құру арқылы да жүзеге асуы мүмкін.
- ✓ **Сот билігі** қауіпсіздік саласын қадағалайды әрі қажет болса әскери қызметкерлердің теріс әрекеттерін азаматтық және қылмыстық сотта айыптайды.

№ 3 Кесте

Мемлекеттің қауіпсіздік саласына қатысты басты тармақтарының ықтимал қызметтері

	Парламент	Заң шығарушы	Атқарушы		
			Мемлекет басы	Кабинет	Әкімшілік басшысы
Жоғарғы әскери басшылық	Кейбір елдерде парламент бас қолбасшыны талқыға салады және/немесе тағайындайды	Конституциялық сот президенттің немесе кабинеттің бас қолбасшы болуының конституция-лығын тексереді	Кейбір елдерде мемлекет басшысы ресми түрде ғана қызмет етсе, өзге елдерде оның нағыз билігі бар; мысалы соғыс кезінде бас қолбасшы болу	Үкімет соғыс кезінде бас қолбасшы болады	Кейбір елдерде бас қолбасшылық қызмет тек соғыс кезінде ғана болса, өзге елдерде ол тұрақты қызмет болып табылады
Қауіпсіздік саясаты	Қауіпсіздік тұжырымдамасын талқылап, мақұлдайды, заңды күшіне енгізеді		Қауіпсіздік туралы заңға қол қояды	Қауіпсіздік саясатын ұсынады және оны іске асырады	Үкіметке кеңес береді, қауіпсіздік саясатын жоспарлап, тұжырымдауға көмектесіп, жүзеге асырады
Бюджет	Бюджетті мақұлдайды			Бюджетті ұсынады	Үкіметке кеңес береді
Қорғаныс туралы заң	Заң қабылдайды	Конституциялық сот заңдардың конституцияға сәйкестігін түсіндіреді	Заңдарды күшіне енгізуге қол қояды	Заңдар ұсынып, нормативтік актілерді қабылдайды	Үкіметке кеңес береді; заңдарды жүзеге асырады



Штат	Кейбір елдерде парламент тағайындалатын басты қызметтерді мақұлдауға күзіретті	Олардың әрекеттерінің заңдылығына үкім айтады	Қолбасшыларды тағайындайды; штат жоспарларын мақұлдайды	Басты қолбасшыларды тағайындайды	Штат жоспарлары бойынша кеңес береді, штат жоспарларын мақұлдайды; төменгі шендегі қолбасшыларды тағайындайды
Қару сатып алу	Қару-жарақ сатып алуды басты жобаларды тексереді және/немесе мақұлдайды	Сыбайлас жемқорлық және алаяқтық туралы заңдардың сот отырыстарында бұзылуына үкім айтады		Қару-жарақ сатып алуды ұсынады	Қару-жарақ сатып алу үдерісін бастайды және іске асырады
Шетелге жасақ жіберу /Шетелдік жасақты қабылдау	Тәжірибеге қарамастан (<i>априори</i>) мақұлдау, тәжірибеге қарап (<i>апостериори</i>) мақұлдау немесе мүлдем мақұлдамау	Олардың әрекеттерінің заңдылығына үкім айтады		Халықаралық істерге қатысу жөнінде келіссөз жүргізіп, қимыл ережелері туралы шешім қабылдайды	Оралымдық басқару
Халықаралық келісім-шарттар, одақтар	Мақұлдау		Халықаралық келісім-шарттарға отырады және бекітеді	Халықаралық келіссөздерге жауапты	Үкіметке кеңес береді

Жоғарыда айтылғандай, мемлекеттің үш тармағының рөлі әр елде әртүрлі болуы ықтимал. Дегенмен, қауіпсіздік саласының саяси билікті асыра пайдалануын тексеріп, тепе-теңдікте ұстауын қамтамасыз ететін билікті бөлісу жүйесі әрдайым болғаны аса маңызды. Көптеген елдерде үкімет қауіпсіздік мәселелерінде басым рөл атқаратынын есте ұстай отырып, парламенттің пәрменді қадағалау билігі мен ресурстарға иелік ететіні өте маңызды екенін айтқан жөн. Қауіпсіздік саласында жаңадан бас көтерген қиындықтар (1 тарауды қараңыз) қоғамдық құрылымдарды өз рөлдерін қайта анықтауға итермелегендіктен, оның маңызы арта түспек.

Демократиялық және парламенттік қадағалаудың қағидаттары

Қауіпсіздік пен қорғаныс ұлттық дербестіктің аясына кіретін салалар болып саналатындықтан, демократиялық және парламенттік қадағалау саласында халықаралық деңгейде келісілген стандарттар жоқ. Кейбір аймақтық стандарттар бар, мәселен, ЕҚЫҰ-ның Әдеп кодексі (толығырақ мәліметті №66 кестеден қараңыз). Сонымен қатар, демократиялық азаматтық-әскери қатынастарды реттейтін кейбір қағидаттар бар:

- ✓ Мемлекет – күш қолдануда заңды монополист болып табылатын бірден-бір қоғамдық тұлға; қауіпсіздік органдары заңды демократиялық билік органдарының алдында жауапты;
- ✓ Парламент – тәуелсіз орган және атқарушы билікті қауіпсіздік және қорғаныс саясатын дамытуға, іске асыруға және қайта қарауға жауапты етеді;
- ✓ Парламенттің айрықша конституциялық рөлі бар; ол қорғаныс және қауіпсіздік шығысқа рұқсат етеді және оларды мұқият тексереді;
- ✓ Парламент төтенше немесе соғыс жағдайын жариялау және алып тастауда аса маңызды рөл атқарады (18 тарауды қараңыз).
- ✓ Тиімді басқару (4 кестені қараңыз) мен заңның ұлықтығы қағидаттары үкіметтің барлық тармақтарына қатысты болғандықтан, қауіпсіздік саласына да қатысты;
- ✓ Қауіпсіздік саласының қызметкер құрамы (азаматтық және қылмыстық заң бұзушылық туралы) ұлттық және халықаралық заңдарды бұзғандары үшін сот алдында жеке басымен жауапты;
- ✓ Қауіпсіздік саласындағы агенттіктер саяси бейтарап болады.

№ 4 Кесте

Тиімді басқарудың қауіпсіздік саласын демократиялық жолмен қадағалау үшін құндылығы

«Тосын іс-әрекеттерге бармай, ашық және білім-ілімге қанығып барып саясат қалыптастыру, халық игілігін арттыруда кәсіби әдепті сіңірген бюрократия, заңның ұлықтығы, жариялы үдерістер және қоғамдық істерге атсалысатын мықты азаматтық қоғам – осының барлығы бір сөзбен айтқанда тиімді басқару деп аталады. Нашар басқару, керісінше, біржақты саясат қалыптастыру, жауаптылықтан жүрдай бюрократия, қорғалмаған немесе әділетсіз заң жүйесі, атқарушы билікті асыра пайдалану, қоғамдық өмірге араласпайтын азаматтық қоғам және кең етек жайған сыбайлас жемқорлықпен сипатталады».

Әдебиет: Дүниежүзілік банк. 1994. Басқару: Дүниежүзілік банктің тәжірибесі, Вашингтон

II Бөлім

Ұлттық қауіпсіздік саясатын қадағалау

Ұлттық қауіпсіздік саясатын қалыптастыру

Құрамдас бөліктері

Ұлттық қауіпсіздік саясаты үкіметтің қауіпсіздікке көзқарасын және сондай қауіпсіздікке қалай қол жеткізетінін сипаттайды. Ұлттық қауіпсіздік саясатына мемлекет пен қоғамның сыртқы және ішкі қауіпсіздігіне ықпал ететін қауіпсіздік саласындағы шешімдер кіреді. Ол қауіпсіздікке деген белгілі бір көзқарасқа негізделіп, әскери доктринаға нұсқау беріп және мемлекеттің халықаралық және аймақтық міндеттемелерінің аясында дамытылады. Сондықтан, ол ұлттық қауіпсіздік қажеттіктері мен басым бағыттар түсінігіне негізделіп қана қоймай, оған сан алуан сыртқы факторлар, қысымдар және міндеттемелер әсер етеді. Барлық жағдайда ол ұлттық конституция немесе жарғыда бекітілген құндылықтар мен қағидаттарға сәйкес болуы қажет.

№ 5 Кесте

Ұлттық қауіпсіздік саясаты туралы сұрақтар

Халық өкілдері ұлттық қауіпсіздік туралы құжаттарды талқылағанда және мақұлдағанда немесе оларды нақты жағдайларда жүзеге асыру туралы пікірсайыс өткізгенде, төмендегі сұрақтардың кейбіреуін немесе барлығын қарастырулары керек:

- ✓ Қоғамды қандай қатерлерден қорғау қажет? Қай және кімнің құндылықтарын қорғау қажет? Сонда қауіпсіздіктің қай түрі қажет?
- ✓ Ұлттық қауіпсіздік саясаты ұйымдасқан қылмыс және лаңкестік секілді қауіпсіздікке төнген жаңа қатерлерді қамтиды ма?
- ✓ Қауіпсіздік саясатының халықаралық гуманитарлық және адам құқықтары туралы заңдар мен қағидаларға сәйкес болуына қалай кепілдік беруге болады?
- ✓ Қандай дәрежедегі қауіпсіздік жеткілікті болмақ?
- ✓ Ұлттық қауіпсіздікке қол жеткізудің ең жақсы жолы қандай? Одаққа кіру арқылы ма, әлде бейтарап күйде қалу арқылы ма?
- ✓ Ұлттық қауіпсіздік күштері қандай қимылдарды жүзеге асыруы ықтимал? Тек қорғаныс қимылдары ма, әлде олар бейбітшілікті қорғау қимылдарына қатысады ма?
- ✓ Қалаған қауіпсіздік деңгейіне жету үшін қандай күш-құралдар қажет және қауіпсіздік іс-қимылына салалардың қайсысы қатысуы керек? Қанша уақытқа және қандай шарттар бойынша?



- ✓ Қауіпсіздік саясаты неше рет қайта қаралып отыруы керек?
- ✓ Қаржы және экономикалық жағдайға тигізер әсері қандай болмақ және салық төлеушілер қанша ақша төлеуге әзір?
- ✓ Қауіпсіздік саясаты мен оны іске асырудың шетелдермен қарым-қатынастарға және аймақтық тұрақтылыққа тигізетін әсері қандай болмақ?
- ✓ Жаппай жою қаруының қазіргі күйі қандай және келешекте оған қатысты қандай ұлттық стратегия қабылданбақ?

Ережеге сай, ұлттық қауіпсіздік саясатын жүзеге асыруға көптеген мемлекеттік агенттіктер мен департаменттер қатысып, сондай-ақ, саяси құжаттар қолданылады. Сондықтан, елдің қауіпсіздік саласының барлық тиісті тұстары мен тұлғаларын қосып, жан-жақты ұлттық қауіпсіздік стратегиясын дамытқаны өте маңызды. Бұлай істеу үкіметке қауіпсіздіктің барлық қырын біртұтас алып, толық шешуге мүмкіндік береді. Жаңа қатерлер деген атау алған лаңкестік пен халықаралық қылмыс әсіресе бірлесіп әрекеттенуді талап етеді, өйткені жаңа қатерлерге қарсы күрес әртүрлі құрылымдардың: әскерлердің, қаржы министрлігінің, полицияның, шекара күзетшілерінің және барлау қызметінің атсалысуын қажет етеді.

Парламенттің қауіпсіздік ісіне атсалысуының маңыздылығы

Соған орай, парламенттің халық мүдделері мен уайымын тудырып отырған мәселелерін көрсету міндетін есте ұстай отырып, ұлттық қауіпсіздік саясатының қалыптастырылуына парламенттің қатысуының және оны жариялы түрде мақұлдауының бірнеше себептері бар екенін айталық:

- ✓ Ұлттық қауіпсіздік саясаты халықтың өміріне, құндылықтарына және игілігіне әсер етеді және оны тек атқарушы билік пен әскери құрылымның ғана пайымдауына қалдырмау қажет;
- ✓ Ұлттық қауіпсіздік саясатының әскери күштер мен оның қатарындағы еркектер мен әйелдердің болашағына тигізетін айтарлықтай салдары бар;
- ✓ Ірі қаржылық салдары болғандықтан, ұлттық қауіпсіздік саясаты салық төлеушілердің ақшасы туралы мәселе болып табылады;
- ✓ Қаржылық шығындарға қоса, қауіпсіздік шаралары азаматтардың бостандығы мен еркіндігін шектей алып, демократияға тигізер салдары бар. Сондықтан парламенттің бұндай шаралардың әрдайым тиісті халықаралық гуманитарлық құқық заңына, атап айтқанда төрт Женева Конвенциясы мен олардың екі Хаттамасына және адам құқықтары туралы заңға, атап айтқанда Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы мен Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактіге сәйкес болуына кепілдік бергені маңызды. Соңғы құжатта кейбір құқықтардан ешқандай жағдайда тайқуға болмайды делінген. 18-20 тарауларды да қараңыз.

Парламенттің ұлттық қауіпсіздік саясатын қалыптастыру кезеңдеріндегі рөлі

Ұлттық қауіпсіздік саясаты туралы пікір жарыстыру парламент үшін жалғыз бір шара емес, төрт кезеңнен: қалыптастыру, шешім қабылдау, жүзеге асыру және бағалаудан тұратын үдеріс болуы қажет. Сол саясатты жобалап, іске асыруда атқарушы биліктің ісіне араласуға болмағанымен, үдеріс мейлінше жариялы және барлық тараптарға ашық болуы тиіс, яғни қауіпсіздік саласының өзі мен әскери-өнеркәсіптік кешен сияқты оған қандай да болсын ықпал ететіндердің арасында дұрыс тепе-теңдікке жол ашу қажет.

Сондықтан, сол үдерістің барлық кезеңдерінде парламент мүшелері халықтың қауіпсіздік туралы уайымдары мен күтетін нәтижелерін атқарушы билікке білдіруге қажетті, қолжетімді тетіктерді қолдана алуы керек. Сондай тетіктердің қатарына ауызша немесе жазбаша сұрақтар, ұсыныстар, ізденістер, арнайы комитеттерде есеп тыңдау, «ақ кітап» (үкіметтің ресми құжаты), министрліктер мен департаменттерге өкіл жіберу жатады (Қауіпсіздік саласында қолданбалы парламенттік тетіктер туралы 14 тарауды да қараңыз).

Даму

Барлық парламенттік жүйелерде, парламенттің жаңа ұлттық қауіпсіздік саясатын қалыптастыру кезеңінде атқаратын рөлі шектеулі. Бұл негізінен құзіретті үкімет департаменттері мен агенттіктеріне тапсырылған. Дегенмен, парламент пен оның мүшелері қолданылып жүрген саясат халықтың мүдделері мен талап-талпыныстарына сәйкес екеніне көз жеткізуде және егер қажет болса оның қайта қаралуын талап етуде өте маңызды рөл атқара алады.

Ең дұрысы, парламенттің рөлі құжатты алып, оны қабылдау не болмаса қабылдамаумен ғана шектелмеуі қажет. Парламенттегі сан алуан саяси мүдделерді бейнелейтін пікірдің әзірленіп жатқан саяси құжаттар мен заң жобаларында өрнектелуі үшін, үкімет парламенттің тиісті комитет(тер)імен саясатты қалыптастырудың бастапқы кезеңінде кеңесуі қажет. Бұл халықтың айтар сөзін саясатты қалыптастыру үдерісінің бас кезінде жеткізуге мүмкіндік беріп қана қоймай, сондай-ақ, саяси құжат мақұлдауға берілген кезде парламенттегі ортаның жағымды болып, талқылаудың сәтті өтуіне кепілдік етеді. Елдің ең жоғарғы мүдделері парламенттегі көпшілік пен оппозицияның арақатынасынан тысқары қойылып, ұлттық қауіпсіздік туралы құжаттың демократиялық жолмен оқылуына кедергі болмауы қажет. Осылайша, парламент өзіне берілген құжаттарға өзгерістер енгізуге ұсыныс жасай алуы тиіс.

Шешім қабылдау

Парламент шешім қабылдау сатысында маңызды рөл атқара алады және атқаруы қажет, себебі ұлттық қауіпсіздік саясаты туралы құжат парламентке жеткенде ол «парламенттің меншігі» және тікелей жауапкершілігі болады. Сондықтан парламентке оны толық зерделеуге жеткілікті уақыт беріліп, парламент құжатты асығыс-үсігіс қарастырудан бас тартуы қажет.

Парламент үкіметтің ұсынған жаңа саясаты мен заңнамалық жобасына өз келісімін береді немесе қарсы болып, өзгерістер ұсына алады. Тағы айталық, осы кезеңде парламенттің алдына келген құжатқа көңілі толмаса, өзгерістер

ұсынып, аса белсенділік танытып, ықпал ете алуы қажет. Парламенттік талқылау мен шешім қабылдау кезінде шешілетін сұрақтар осы тараудың бас жағында берілген.

Осы кезеңде парламенттің ең маңызды ықпалы әдетте бюджеттен қаржы бөлу арқылы жүзеге асады (толығырақ мағлұматты қаржы ресурстары туралы VI бөлімнен қараңыз). Бұл ықпал парламент өз комитетінде қауіпсіздік бюджетін бөлек талқылап, қауіпсіздікке қатысты бөлінген қаражат пен қауіпсіздік саясатын демейтін толық бюджет туралы дауыс беруін ұйымдастыра алғанда елеулі күшке ие болады. Қорғаныс жоспары тексерілуі үшін дер кезінде жасалып, оның бюджеттік талаптарға айқын байланысы болуы қажет.

Парламент қоғамның қолдауын күшейтуде немесе арттыруда және қабылданған саясаттың заңдылығын қамтамасыз етуде маңызды рөл атқара алады. Сондықтан қауіпсіздік мәселелері жөніндегі парламенттік пікірсайыстардың жариялы мәнерде жүргізілуі және де парламенттік пікірсайыстар мен тыңдау мәжілістеріне халық пен БАҚ үшін есік ашық болуы өте маңызды.

Саясатты жүзеге асыру

Парламенттің ұлттық қауіпсіздікке қатысты жауапкершілігі саяси құжат немесе тіпті бюджетті қабылдаумен ғана бітпейді, оның қадағалау және аудиторлық қызметтері қатаң қорғалуы қажет. Қауіпсіздік саясатын жүзеге асыру кезеңінде парламент өз қарамағындағы құралдарды (14 тарауды қараңыз) және бақылау жүргізетін басқа құрылымдардың (мысалы, ұлттық аудит мекемесі; 24 тарауды қараңыз) көмегін пайдалана отырып, үкіметтің іс-әрекетін мұқият тексеруі қажет. Парламент әсіресе бюджеттен тиісті қаржы бөлу туралы шешімдері арқылы ықпал ете алады. Сондай-ақ, парламент аудит органдарының үкіметтің қызметі ету деңгейін және заң-ережелерге сәйкестігін тексеруге қажетті кәсіби-техникалық біліктілігін де қарауы қажет.

Парламент үкіметтің әрекетін өзі мақұлдауын талап етіп, зор бетбұрыс немесе дағдарыс кезеңдерінде оның ісіне араласа алады. Оған мысал: шетелге жасақ жіберу (22 тарауды қараңыз) не болмаса төтенше жағдай жариялау (18 тарауды қараңыз). Сонымен қатар, егер үкімет ауыр қателіктер жіберсе, парламент оның ісіне араласа алады. Бұндай жағдайларда парламент әдетте мәселе көтереді, ал шектен тыс жағдайларда арнайы тексеріс жүргізуді бұйырады.

Бағалау және алған сабақтар

Демократиялық қоғамда үкімет өзінің саясатының халық мүддесіне сәйкестігін бағалап, оның сандық және сапалық нәтижесін парламентке беруге міндетті. Ал парламент үшін бұндай бағаға міндетті түрде үкіметтің сандық көрсеткіштері мен қызметін тексеріп, тиісті бюджетті жүзеге асыру ісіне аудит жүргізу кіреді. Бұл есеп-баға кешіктірілген тексерісті білдірсе де, оны қолданыстағы саясатты бекітуде немесе жаңа саясатты қалыптастыруда әрдайым есепке алуға болады. Азаматтық қоғам серпінді болған жерде үкіметтік емес ұйымдар (ҰЕҰ) да өз бағалау жұмысын жүргізеді. Оған мысал: бейбітшілік миссияларын, ірі және қымбат қару-жарақ пен қорғаныс министрлігінің құрамын (әсіресе әскерге шақыру жүйесі) бағалау. Парламенттерге, сонымен қатар, консультанттардың үкіметтің қызметіне арнайы аудит жүргізуіне тапсырыс беруіне болады.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Қауіпсіздік саясаты

- ▷ Ұлттық қауіпсіздік саясаты, әскери-оперативтік доктриналар, қорғаныс жоспарлары және бюджеттік қажеттіктер арасында логикалық байланыс барына көз жеткізіңіз.
- ▷ Егер орынды болса, әсіресе қауіпсіздік саясатын жағдайлары еліңіздің жағдайымен бірдей елдердегі саясатпен салыстырғаннан кейін, қауіпсіздік саясаты саласындағы соңғы өзгерістерді есте ұстай отырып, оның қазіргі заман талабына сай түзетілу және/немесе жаңартылу мүмкіндігі туралы парламентте мәселе көтеріңіз: қауіпсіздік тұжырымдары мен тұлғаларының ұдайы дамуы туралы І Бөлімді қараңыз.
- ▷ Парламент ұлттық қауіпсіздік саясатын дамыту, ол туралы шешім қабылдау, оны жүзеге асыру және бағалау кезеңдеріндегі өзінің рөлін анықтап, оны заңнамалық құжаттарда бекітуі қажет.

Мәселеге қатысы бар сұрақтар

- ▷ Ұлттық қауіпсіздік саясатын анықтау және қайта анықтау кезеңінде «Ұлттық қауіпсіздік саясаты туралы сұрақтар» атаулы №5 кестеде берілген мәселелердің көпшілігінің шешілуін қамтамасыз етіңіз.

Ұлттық қауіпсіздік саясаты мен халықаралық ережелер

Халықаралық қағидаттар

Халықаралық шарттар ұлттық қауіпсіздік саясатына қатысты мүмкіндіктерді шектейді және кейбір кезде оларды көбейтеді. Дүние жүзіндегі елдердің басым көпшілігі БҰҰ-ның мүшесі болып табылады, сондықтан БҰҰ Жарғысының 2.3. және 2.4. Баптарына бағынады. Оларда былай делінген:

«Барлық Мүшелер өздерінің халықаралық дауларын халықаралық бейбітшілік, қауіпсіздік және әділеттілікке қатер төндірмейтіндей бейбітшілік жолмен шешеді».

«Барлық Мүшелер өздерінің халықаралық қатынастарында кез келген Мемлекеттің аумақтық біртұтастығы немесе саяси тәуелсіздігіне қатер төндірмейді, қарсы күш қолданбайды немесе Біріккен Ұлттар ұйымының Мақсаттарына сай емес кез келген басқа мәнерде әрекет етпейді».

Оған қоса, бірнеше дәстүрлі халықаралық қағидаларға сүйенуге болады. Бас Ассамблеяның Мемлекеттер арасындағы достық қарым-қатынас пен ынтымақтастық туралы халықаралық заңның қағидаттары туралы 2625 (XXV) Жарлығы (1970) БҰҰ Жарғысының шынайы түсіндірмесі және БҰҰ-на мүше барлық мемлекеттерді біріктіруші құжат болып есептеледі. Осы жарлықта төмендегі бір-бірінен ажырамас, бірдей құнды сегіз қағида баяндалған:

- I Қағидат:** Қатер төндіруден немесе күш қолданудан өз-өзін тежеу.
- II Қағидат:** Халықаралық дауларды бейбіт жолмен шешу.
- III Қағидат:** Мемлекеттердің шекараларын және аумақтық біртұтастығын бұзбау.
- IV Қағидат:** Халықтардың өз аумағын өзі анықтау және халықаралық деңгейде танылған және кепілдік берілген аумағында бейбіт өмір сүру құқығы.
- V Қағидат:** Мемлекеттердің тең тәуелсіздігі және олардың ішкі істеріне араласпау.
- VI Қағидат:** Адам құқықтарын қорғау.
- VII Қағидат:** Мемлекетаралық ынтымақтастық.
- VIII Қағидат:** Халықаралық заң бойынша алған міндеттемелерді адал атқару.

Қауіпсіздік пен қорғаныс туралы көпжақты шарттар

Қауіпсіздік саласының аясында әртүрлі көпжақты шарттар бар. Ондай шарттардың басты категориялары төмендегідей (тізім толық емес, онда әрбір категориядағы шарттарға мысал ғана келтірілген):

Дүниежүзілік қауіпсіздікті реттейтін шарт: Біріккен Ұлттар Ұйымының Жарғысы.

Халықаралық және халықаралық емес қарулы шиеленістерді реттейтін халықаралық гуманитарлық құқықтың халықаралық шарттары: Төрт Женева Конвенциясы (1949) мен қосымша екі Хаттама (1977).

Қаруланудың және оның режимдерінің түрлері туралы халықаралық шарттар: Зымырандардан қорғаныс туралы шарт, Стратегиялық қаруды азайту туралы шарт, Жаяу әскерлерге қарсы мина қою туралы конвенция, Тлателолко шарты және т.б.

Қауіпсіздікке жартылай қатысы бар аймақтық ұйымдар құратын халықаралық шарттар: Америкалық штаттардың ұйымының жарғысы, Еуропа Одағының шарты, Еуропадағы Қауіпсіздік пен Ынтымақтастық Конференциясының Соңғы актісі – ЕҚЫК/ЕҚЫҰ, Африка Одағының Құрылтай актісі.

Әскери ынтымақтастық және өзара қорғануға көмек туралы аймақтық келісімдер: НАТО Шарты, Бейбітшілік үшін серіктестік келісімі, Батыс Еуропа Одағының (БЕО) шарты, Америка-аралық өзара жәрдем туралы шарт.

Мемлекеттер халықаралық қауіпсіздік шарттарын халықаралық және аймақтық қауіпсіздігін күшейту мақсатында, халықаралық іс-қимыл қағидаларын анықтап, өздерінің екіжақты немесе көпжақты ынтымақтастығын нығайту үшін бекітеді. Атқарушы билік сыртқы істер министрлігі арқылы әдетте келіссөздер жүргізеді.

Достық, ынтымақтастық және өзара әскери жәрдем туралы екіжақты келісімдер немесе шарттар

Мемлекеттің қауіпсіздік саясатын анықтағанда екіжақты келісімдер басты рөл атқарады. Екі ғана мемлекет қатысатын бұндай келісімдердің ережелері туралы, сол тараптардың нақты құндылықтарын, жағдайларын және қажеттіктерін мейлінше егжей-тегжейлі сәйкестендіру мақсатында, келіссөз жүргізуге болады. Бұрынғы КСРО мен АҚШ арасындағы Стратегиялық қаруды азайту жөніндегі шарт (СҚАШ) – соның мысалы.

Шарттардың бұндай түрлері достық пен шабуыл жасамауды білдіру үшін ғана пайдаланылмай (мысалы, 1997 жылы тамызда қол қойылған, Ресей мен Армения арасындағы екіжақты Достық, ынтымақтастық және өзара жәрдем шарты), кейбір жағдайларда шетелдерге әскери жасақ пен қару-жарақ жіберуге рұқсат беру мен әскери ынтымақтастықтың өзге практикалық мәселелерін шешуге де

көмектеседі. 1990 жылдары Ресей бұрынғы КСРО республикаларымен әскери ынтымақтастық туралы бірнеше екіжақты шарттарға қол қойды.

Бұл шарттар қажет болған жағдайда нақты әскери жәрдем беруді де қамтиды. Осы орайда, 1994 жылғы Демократиялық әріптестік туралы жарғыны екіжақты әскери қатынастарды дамытуға жол ашқан 1992 жылғы АҚШ-Қазақстан келісімінің жалғасы деп есептеуге болады.

Жалпы, екіжақты шарттарды сыртқы қауіпсіздік саясатын сипаттау, өзге елдермен достық қарым-қатынас нығайту және нақты мәселелерді шешу құралы ретінде тануға болады. Парламенттер дәстүрлі көпжақты қауіпсіздік шарттарына қарағанда осындай екіжақты шарттарды мақұлдауда әдетте шешуші рөл атқарып, мәтінге ауқымдырақ өзгерістер ұсынады. Өзгерістер атқарушы билікке одан кейін келіссөздер жүргізуге беріледі.

Парламент пен қоғамның шарттарды бекітуге атсалысуының маңыздылығы

Халқы пен парламенті халықаралық шарттарды бекіту ісіне әдетте қатыспайтын елдерді осындай тәжірибені енгізуге шақыру қажет, өйткені ол қоғамның қолдауын арттырады. Демократиялық қоғамда атқарушы биліктің парламентке білдірмей және оның келісімінсіз құпия шарттарға немесе екіжақты келісімдерге отырмауы шарт. Елдің дербестігіне, аумағына және халықаралық мәртебесіне әсері бар халықаралық келісімдер парламенттің талқылауына және мақұлдауына берілуі тиіс.

Швейцария секілді кейбір елдерде ірі шарттар халықтық референдумға беріледі. Елдің сыртқы саясатына енгізілетін басты өзгерістеріне азаматтық қоғамның атсалысуы осылайша қамтамасыз етіледі. Швейцарияда келісімді бекітпес үшін халықтық референдум өткізіледі (№6 кестені қараңыз).

№ 6 Кесте

Тура демократия және халықаралық шарттар мен өзге ірі келісімдер: Швейцария

Швейцарияда Федералдық Парламент, Федералдық Кеңес (үкімет) және халық халықаралық келісімдерді бекітуге атсалысады. Ел үшін маңызды келісімдер парламенттің пікірсайысына ғана емес, халықтың пікірсайысына да түседі. Қоғам келіссөздер жүргізілген келісімдер жөнінде өз пікірін референдум арқылы білдіреді. Сонымен қатар, қоғам референдум арқылы Федералдық Кеңеске келешекте келісімдерді бастауға немесе тоқтатуға өкім ете алады. Егер үкімет «ұжымдық қауіпсіздік ұйымына немесе бірнеше мемлекеттерден тұратын қауымдастыққа» қосылғысы келсе, референдум өткізуге тиісті (Федералдық Конституцияның 140.б. бабы).

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Шарттар туралы келіссөздер

- ▷ Парламент пен оның тиісті комитет(тер)інің:
 - әртүрлі саяси бағыттағы парламент мүшелерін келіссөз жүргізетін топтың мүшесі ету арқылы және басқа да жолдармен келіссөздерге қатысуын;
 - азаматтық қоғамнан, нақтырақ айтқанда, күнтәртібіндегі мәселелер бойынша ғылыми-зерттеу және белгілі бір идеяны қолдайтын ұйымдардан ақыл-кеңес алуын;
 - халықтың уайымдайтын мәселелері мен талап-талпыныстарының есепке алынуын қамтамасыз ету үшін өз ой-пікірін үкіметке ресми түрде кешіктірмей жеткізуін қадағалаңыз.

Ықпал сараптамасы

- ▷ Парламентке шарттың саяси, экономикалық, әлеуметтік, экологиялық және өзге де (орта және ұзақ мерзімді) ықпалының егжей-тегжейлі сараптамасы беріліп, талқылануын қадағалаңыз.

Бекіту

- ▷ Шарттың бекітілуі парламенттен уақытынан кешіктірілмей сұралатынына көз жеткізіңіз;
- ▷ Ұлттық ережелерді өзгерту немесе қажет және мүмкін болса халықаралық келісім туралы ескертпелер не болмаса түсіндірмелер қосу арқылы бекітілмек шарт пен ішкі заңның бір-бірімен үйлесімді болуын қадағалаңыз.

Ескертпелер мен түсіндірмелерді қайта қарау

- ▷ Ұлттық қауіпсіздік саясатының мезгіл-мезгіл қайта қаралуының бір бөлігі ретінде, сіздің еліңіз қосқан ескертпе мен түсіндірме тармақтарының жарамдылығының қаралып отыруын қадағалаңыз.

Азаматтық қоғам мен бұқаралық ақпарат құралдарының рөлі

Қауіпсіздік саласының көлемі ұдайы өсіп, күрделенуде. Бұл парламенттерге үдемелі қиындық келтіруде, себебі олардың әдетте қауіпсіздік саласын тиімді қадағалауда теңдесі жоқ ресурстары мен арнайы қызметкерлері жоқ. Нәтижесінде, үкіметті жауапты етуде парламент басты міндет атқарғанымен, оның сол рөлін бөлісіп атқаратын бірнеше мекеме пайда болды. Азаматтық қоғам мен БАҚ та парламенттің өзі қалыптастырған негіздемесіне сай қауіпсіздік саласын мұқият тексеруіне үлес қоса алады.

Азаматтық қоғам

Азаматтық қоғам деген атау мемлекеттік құрылымдар және жеке тұлғалар мен қоғамдастықтардың жеке өмірінің арасындағы автономиялы ұйымдарға қатысты айтылады. Ол сан алуан еріктілер бірлестіктері мен әлеуметтік қозғалыстардан тұрады, мәселен, әртүрлі әлеуметтік мүдделерді және әрекет түрлерін көздейтін ұйымдар мен қауымдастықтар бар. Келесі параграфтарда азаматтық қоғам неліктен қауіпсіздік саласының жауапты болуын қамтамасыз етуі керек, оның міндеттеріне не кіреді және азаматтық қоғамның парламенттік бақылауға қалай үлес қосатыны қарастырылады.

Азаматтық қоғам мен демократия

Азаматтық қоғам – демократиялану үдерісінің бейнесі және ол үшін маңызды. Ол орнатылған демократиялық қоғамдардың тыныс-тіршілігіне нық әсер етіп, ондағы рөлі артуда. Ол саяси көшбасшыларға мемлекеттік қаржы шығысы және саясаты жөнінде шешім қабылдарда есепке алынуы қажет, бір-бірімен бәсекелес талаптар мен мүдделердің көптігі туралы белсенді түрде құлақ қағыс етеді. Сол себепті, жігерлі азаматтық қоғам демократияның негізгі талабы болып табылады. Оның мемлекеттің билігін көп салмақ алмас үшін теңдестіріп, авторитарлық жүйеге қарсы тұру мүмкіндігі бар және плюралистік табиғатының арқасында мемлекеттің аз ғана мүдделер мен қалаулы топтардың құралы еместігіне кепілдік береді.

Азаматтық қоғам мен қауіпсіздік саласы

Білім ордалары, ғылыми-зерттеу орындары, адам құқықтарын қолдайтын ҰЕҰ-дар, саяси мәселелермен шұғылданатын ҰЕҰ-дар сияқты азаматтық-қоғамдық бірлестіктер қауіпсіздік саласына қатысты шешімдер мен ережелерге ықпал етуге белсенді түрде талпына алады.

Үкіметтердің ҮЕҰ-дарды ұлттық қауіпсіздік, қарулы күштер, полиция және барлау қызметі туралы қоғамдық пікіржарыстарға қатысуға ынталандыруына болады. Ондай пікірсайыстар, өз кезегінде, үкіметтің жариялылығын одан әрі арттырады.

ҮЕҰ-дар мен ғылыми-зерттеу институттарының қауіпсіздік саласына қатысты атқаратын арнайы рөлі мен қосатын үлесі

Үкіметтік емес ұйымдар (ҮЕҰ-дар), жалпы алғанда, нақты мәселелер бойынша қоғамның мақсат-мүдделерін көрсетуді көздейтін коммерциялық емес жекеменшік бірлестіктер болып табылады. Ал ғылыми-зерттеу институттары болса, олар үкіметтен тәуелсіз ҮЕҰ-дар немесе үкіметпен байланысы бар, мысалы, мемлекет қаржыландырған мекемелер болып саналады.

ҮЕҰ-дар мен ғылыми-зерттеу институттары төмендегілерді жүзеге асыру арқылы қауіпсіздік саласын парламенттік және демократиялық жолмен қадағалауды күшейте алады:

- ✓ Қауіпсіздік саласы, әскери және қорғаныс мәселелері жөнінде тәуелсіз сараптама мен ақпаратты парламентке, БАҚ-қа және халыққа тарату;
- ✓ Қауіпсіздік саласының өз ішінде заң мен адам құқықтарын қорғауды қадағалау және соған ынталандыру;
- ✓ Бүкіл қоғамға маңызды қауіпсіздік мәселелерін күнтізбесіне қою;
- ✓ Дайындық курстары мен семинарларын өткізу арқылы парламенттің біліктілігі мен қабілеттілігін жетілдіруге үлес қосу;
- ✓ Қоғамдық пікірсайысты жетілдіріп және ықтимал саяси таңдауларды тұжырымдап, үкіметтің қауіпсіздік саясаты, қорғаныс бюджеті, қару сатып алу және ресурстық мүмкіндіктері жөнінде балама сараптамалық пікір айту;
- ✓ Ұлттық қауіпсіздік саясатына қатысты шешімдер мен олардың іске асу жолдары туралы ұсыныс-пікір айту;
- ✓ Халыққа білім беріп, қоғамдағы балама пікірсайыстарға қолдау көрсету.

Латын Америкасындағы азаматтық қоғамның саясатқа араласуына қарап, қауіпсіздік саласын қадағалауда ҮЕҰ-дар мен ғылыми орталықтардың алуан түрлі қызмет атқаратынын көруге болады (№ 7 кестені қараңыз).

№ 7 Кесте

Латын Америкасындағы азаматтық қоғам:

Азаматтық-қоғамдық ұйымдардың рөлі мен маңызының практикалық мысалы

Латын Америкасындағы көптеген азаматтық бірлестіктер 1980 және 1990 жылдардың аяғында жаңадан сайланған азаматтық үкіметтер қарулы күштерді қайта құруға талпынып жатқанда азаматтар мен әскери қызметкерлер арасында ой-пікір алмасуды жақсарту мақсатында құрылды. Ой-пікір алмасудың арқасында қарулы күштердің оқшаулануы тоқтап, азаматтық қоғам, сайланған лауазымды тұлғалар және жоғарғы әскери басшылықтың арасында кәсіби байланысқа жол ашылды. Содан бері бұл топтардың рөлі арта түсті: олар көбінесе қауіпсіздік және қорғаныс мәселелері бойынша азаматтық-қоғамдық кәсіби тәжірибе мен техникалық жәрдем көзі болып, әскери саясат пен бюджетті мұқият тексеруде үлкен жауапкершілік алды.



Мысалдар

Бір мысал — «SER en 2000» атаулы аргентиналық бірлестік. 1990 жылғы әскери бүлік әрекетінен кейін құрылған «SER en 2000» ұйымы азаматтық қоғам өкілдері, саяси партиялар және әскерлер арасында ой-пікір алмасуды ілгерілететін орын ретінде құрылды. Осы ой-пікір алмасудың негізінде «SER en 2000» қорғаныс саясатын қалыптастырған заңдарды жобалап, дайындауға азаматтардың атынан үлес қосты.

Сол сияқты, Доминикан Республикасында азаматтық қауіпсіздік пен қорғаныс сарапшылары FLACSO-ның (Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales) бір бөлігі ретінде әскери күштермен бірлесіп, полиция құрылымын реформалауды көздейтін акт дайындап, содан кейін оны қарастыру кезінде атқарушы билік пен Конгреске ақыл-кеңес берді.

Латын Америкасындағы бірлестіктердің көбі әскери күштердің қызметін қадағалауда заңнамаларының адами және техникалық тұрғыдан қабілеттілігін жақсарту үшін ұлттық конгрес жанындағы қорғаныс және қауіпсіздік комитеттерімен тығыз жұмыс істейді.

«Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos» (IDEPE) деп аталатын перулік ұйым конгрес мүшелері мен олардың конгрестің жанындағы қорғаныс комитетіндегі қызметкерлерін әскери бюджет пен әкімшілік бойынша дайындайды.

Гватемаладағы FLACSO барлау қызметін реформалау және әскери қызметті қосқанда әскери күштерге ықпал ететін бірнеше заңдарды талдап, қарастыруда конгреске көмектесті.

Азаматтық біліктіліктің жоқтығы

Латын Америкасында азаматтық қоғамның қорғаныс пен қауіпсіздік саласында әлі біліктілігі жоқ. Азаматтық сарапшылардың жоқтығы әскери күштерді бақылайтын атқарушы және заң шығарушы органдардың пәрменділігіне кедергі болуда. Дей тұрғанмен, қысқа мерзімде азаматтық-қоғамдық ұйымдар мемлекеттік мекемелерге көмектесу және көлемі ұлғайып жатырған кадрларды дайындау арқылы осы кемшілікті жоя алады.

Ұйымдар желісі

Осы мақсатта «SER en 2000» ұйымы жақында қауіпсіздік пен қорғаныс мәселелерімен шұғылданатын ғылыми-зерттеу орталықтары мен үкіметтік емес ұйымдардың желісін құрды. «RESDAL» (www.ser2000.org.ar) атаулы желі қауіпсіздік пен қорғаныс туралы материалдар мен заңнамалық актілердің базасын жасап, азаматтарға ғылыми-зерттеу жұмысымен айналысуға және ұйымға келуге бағдарламалар ұсынады.

Әдебиет: Крис Сабатини, Ұлттық демократиялық қор (National Endowment for Democracy), Вашингтон, Колумбия Округі, 2002

БАҚ

Тәуелсіз БАҚ, жалпы, қоғам мен оның саяси өкілдеріне қажетті ақпарат алып барып шешім қабылдауға көмектеседі. Олар мемлекеттің үш тармағының іс-әрекетін қадағалауға үлес қосып, қоғамдық пікірсайыста көтерілген мәселелердің мазмұны мен сапасына әсер ете алады. Бұл, өз кезегінде, үкіметке, бизнеске, ғылым-білім саласына және азаматтық қоғамға ықпал етеді. Тәуелсіз БАҚ, сондықтан, демократияның ең негізгі құрамдас бөлігі болып табылады. №8 кестеде өз үкіметтерін сынауға тырысатын журналисттерге төнуі ықтимал үлкен қиыншылықтар туралы айтылған. Журналисттердің қауіпсіздігіне көпілдік – баспасөз бостандығы үшін аса қажетті шарт.

№ 8 Кесте

Соғыстың жаңа түрлері: баспасөз бостандығы үшін қиын кезең

«Дүние жүзіндегі адамдардың үштен бірі әлі баспасөз бостандығына рұқсат етпейтін елдерде тұрады. (...) Біз, сондай-ақ, журналист болғандықтан көзделмей, соғыс аймақтарында қаза тапқандар мен шетін істер туралы тергеу жүргізіп, мақала жазғандары үшін және деспоттық әрекет, талан-тараж, әділетсіздік, қылмыс және қарақшылықты әшкерелегені үшін қасақана өлтірілгендерді бір-бірінен айырып қарауға тиістіміз. Ескі дұшпандардың әскерлерінің арасындағы жаңа соғыстар емес, этностық, идеологиялық, діни немесе кәдімгі қылмыстық мүдделер арасындағы соғыстар журналисттердің жұмысын ұдайы қауіпті етуде. Бірақ осындай шиеленістерде журналисттердің өлімі немесе жарақаттануы әрдайым кездейсоқ емес. Жауынгерлер, тіпті кәдімгі әскерлер де өз мақсаттарына жетуге қиындық туғызатын күәгерлерді әдейі нысанға алады».

Әдебиет: 2002 жылдық есеп, Шекарасыз репортерлар (Reporters Without Borders)

БАҚ үкіметтік құрылымдарға тәуелді елдерде билік басындағылар БАҚ-ты үгіт-насихат мақсатында асыра пайдалануы мүмкін. Бұндай жағдайларда БАҚ, әрине, қауіпсіздік саласын жариялы және демократиялық жолмен қадағалауды арттыра алмайды.

Интернет пайда болып, халықтың ресми ақпаратқа қол жеткізу мүмкіншілігіне кең жол ашылды. Өткен онжылдықта ресми ақпараттың көбірек жариялы болып, үкіметтің оны қоғамға беруге жауаптылығы және жол ашуы жалпы үрдіске айналды. Бұл үрдісті қолдау қажет, өйткені ол азаматтардың бұрынғыға қарағанда хабардар болуына, маңызды саяси мәселелер жөніндегі қоғамдық пікір-сайыс сапасының жоғарылуына және түптеп келгенде тиімді басқаруға үлес қосады. Интернеттің, сондай-ақ, өз кемшілігі бар; экстремисттік топтар оны, мысалы, нәсілшілдік пен антисемитизмді таратуға қолдана алады. Соңғы кейбір шиеленістерде радио стансалары сияқты жаңалық беру құралдары экстремисттік топтарға өз желілерінен уақыт бөліп, әртүрлі қоғамдастықтар арасында жеккөрушілік орнатуына көмектесті.

Қауіпсіздік мәселелері туралы ақпарат жинау және тарату

Демократиялық және тиімді басқару тұрғысынан, БАҚ қауіпсіздікке қатысты, қоғамның мүддесіне сай ақпаратты жинап, таратуға хақылы және соған сәйкес шындық, дәлдік және әділдік талаптарына сай болатын хабар беруге міндетті.

Осылайша, БАҚ үкімет пен парламенттің мәселелер туралы хабары болып, саяси іске қатусуға хақылы азаматтарға өз шешімдері мен саясаттарын түсіндіруіне көмектеседі. Мысалы, БАҚ қауіпсіздік саласында қызмет істейтін адамдар, қабылданған қауіпсіздік саясаты, шетелге жасақ жіберу, әскери доктрина, оған негіз болған қару сатып алу келісімдері мен өзге шарттар, оларға қатысушы тұлғалар, алда тұрған сынақтар және тиісті пікірсайыстар туралы ақпарат тарату арқылы қоғамның соларды білу құқығына үлес қоса алады. Дегенмен, олар құпия ақпаратқа келгенде жалпы цензура ұшырауы немесе өз-өздеріне цензура қоюы мүмкін.

БАҚ туралы заңнама мен қауіпсіздікке қатысты мәселелер

Барлық елдерде баспасөз бостандығы мәселесін шешетін заңнама бар. Бұл қағидат Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясының 19 бабында былай деп сипатталған:

«Әркімнің ой-пікір білдіру бостандығына хақы бар: оған басқаның кірісуінсіз ой-пікірде болу және ақпарат құралының кез келген түрі арқылы және шекараларға қарамастан ақпарат іздеу, алу және тарату жатады».

Бұндай бостандыққа қалай қол жеткізуге және оны қорғауға болатыны жайында халықаралық деңгейде келісілген нұсқаулар болмағанымен, жоғарыда келтірілген халықаралық қағидаттың шексіз мәнінде алынғанын және қауіпсіздік мәселелеріне қатысты ешқандай жалпылама шектеуліктерге меңземейтінін атап айтуға болады.

№ 9 Кесте

2001 жыл 11 қыркүйектен кейінгі баспасөз бостандығы

Халықаралық баспасөз бостандығы күні жыл сайын 3 мамырда атап өтіледі. 2002 жылғы Халықаралық баспасөз бостандығы күні мемлекеттердің 2001 жылы 11 қыркүйекте болған лаңкестік шабуылдан кейін ұлттық және халықаралық қауіпсіздікті нығайту шараларының баспасөз бостандығына тигізер ықпалына аса мән берілді.

«Лаңкестікпен беттескен заманда негізгі бостандықтарды жүзеге асыру ісі мен толығырақ қауіпсіздікке деген қажеттік арасында шиеленіс орын алғанына күмән жоқ, бірақ лаңкестікке қарсы кез келген іс-қимылдың бар мақсаты біздің бостандықтарымыздың қауіпсіздігі болуы тиіс», – деді ЮНЕСКО-ның бас директоры Коичиро Мацуура мырза.

Әдебиет: Парламенттер әлемі, №6 басылым, мамыр 2002 жыл, ПАО

Парламенттің қауіпсіздік мәселелері бойынша халықпен байланысы

Тиімді басқару қағидасы ретінде, демократиялық қадағалау егер қоғамның парламенттік деңгейдегі пікірсайыста талқыланатын ірі мәселелерден хабары болса ғана пәрменді болады.

Қауіпсіздік мәселелері бойынша халықпен байланыстың пәрменділігі үкімет пен парламенттің халыққа берген ақпаратының молдығы мен дәлдігіне тәуелді. Парламент халықтың істің қазіргі ахуалы мен парламенттегі шешім қабылдау үдерісінің нәтижесін түсіне алуы үшін тиісті дәрежеде және сапалы ақпарат алуына мүдделі болуы керек.

Құжаттамаларға халықтың қолын жеткізу

Парламент үшін халықтың ақпаратқа қол жеткізуіне кепілдік берудің бір пәрменді жолы – өздігінен немесе үкіметпен тізе қоса отырып – қауіпсіздік мәселелеріне қатысты құжаттама және/немесе веб-сайт күйіндегі әртүрлі ақпараттар мен құжаттарды халыққа қолжетімді ету.

№ 10 Кесте

Парламенттердің веб-сайттары

2002 жылғы мамыр айындағы есепке сәйкес, 180 елде 244 парламент палатасы бар (64 парламент қоспалаталы). ПАО-ның есебі бойынша, 128 елде 165 веб-сайт бар (қоспалаталы парламенттердің жекелеген палаталарының веб-сайттары бөлек). ПАО Кеңесінің 2000 мамырда қабылдаған «Парламенттік веб-сайттардың мазмұны мен құрылысы жөнінде нұсқаулар жинағын» ПАО веб-сайтынан алуға болады: <http://www.ipu.org>.

Қауіпсіздік саласы бойынша халыққа беруге болатын – халыққа түсінікті нұсқада берілсе нұр үстіне нұр – ақпарат мысалдары:

- ✓ Ұлттық қауіпсіздік саясаты секілді стратегиялық маңызы бар құжаттар;
- ✓ Қорғаныс бюджеті (оған құпия қорлар кірмейді);
- ✓ Парламенттегі қауіпсіздікке қатысты барлық үлкен пікірсайыстар, шешімдер, ұсыныстар, заңдар және т.б. туралы баспасөз мәлімдемелері;
- ✓ Қауіпсіздік мәселелері туралы (жабық есік жағдайында өтетін жиналыстарды қоспағанда) парламенттегі (комитет) барлық жиналыстар мен пікірсайыстардың хаттамалары; оларда жабық жиналыстардың ауқымы мен қойылған міндеттемелер туралы есептер қамтылуы керек;
- ✓ Парламенттің қауіпсіздік мәселелерін тексеруіне қатысты жарияланымдар;
- ✓ Парламенттің қауіпсіздік қызметінің барлық түрлерінің жұмысына берген жылдық есебі;
- ✓ Омбудсменнің немесе бас аудитордың қауіпсіздік саласына қатысты есептері; омбудсменге кейбір арнайы тексерістердің нәтижелерін талқыға салу рұқсат етілмеуі мүмкін, бірақ оларды арнайы комитеттерге тапсыру сұралуы мүмкін; омбудсмен мен аудитор парламентке есеп бергеннен кейін қолға алынған кез келген шараны үкімет талқыға салуы қажет;
- ✓ Көпжақты және екіжақты келісімдер туралы ақпарат;
- ✓ Парламенттің жекелеген мүшелері немесе парламенттегі саяси фракциялардың қауіпсіздік мәселелері (бюджет, халықаралық одақтарға кіру, азаматтарды әскерге шақыру мәселесі, қару-жарақ сатып алу) бойынша қалай дауыс бергені туралы ақпарат;
- ✓ Ақпарат бостандығы туралы заңнама.

Халыққа парламенттің жұмысына атсалысуға көмектесу

Біржақты (парламенттен немесе үкіметтен халыққа берілетін) ақпарат жеткілікті емес. Парламент халыққа қауіпсіздік мәселелері туралы өзімен хабарласып тұруына мүмкіндік беруі қажет. Екіжақты байланыс немесе ой-пікір алмасу маңызды, өйткені:

- ✓ ол азаматтардың атсалысуын және тұрақты түрде қадағалауын қамтамасыз етеді;
- ✓ ол парламенттің қызметіне деген халықтың сенімін арттырады;
- ✓ ол әкімшілік етудегі кемшіліктерді тексеруге мүмкіндік береді (мысалы, парламенттік омбудсмен арқылы);
- ✓ халықтың заңнама мен үкімет саясатын қолдап, олардың заңды болуына, сол арқылы демократиялық тұрақтылыққа кепілдік береді.

Екіжақты байланысты парламенттің ақпарат беруі, есептерді тыңдауы және хабар-жаңалықтарды қарап отыру, теледидарда пікірсайыстар өткізу және парламенттік ғылыми-зерттеу орталығының күшімен арнайы жасалған, пошта арқылы комитет мүшелеріне жіберілетін жаңалық парақшалары арқылы арттыруға болады.

№ 11 Кесте

Парламенттер мен БАҚ

«11. Ассамблея парламенттерді төмендегілерді көздейтін шараларды жедел қарастыруға шақырады:

- i. Парламенттің жұмысы мен комитет жиналыстарының мейлінше ашық болуын қамтамасыз ету және бұл мәселеге халықпен байланыс саясаты ретінде ғана емес, демократияның қызмет етуіне тікелей ықпал ететін, маңызды саяси міндет ретінде қарау;
- ii. Байланыстың классикалық амал-тәсілдерін және жаңа ақпарат технологияларын жақсырақ қолдану, нақтырақ айтқанда:
 - a. ақпарат құралдары мен әсіресе парламенттік тілшілерге бар жақсы жұмыс жағдайын жасау;
 - ә. пікірсайыстар туралы ақпараттарды дереу тарату, сонымен қатар, отырыстардың хаттамалары мен сөзбе-сөз (стенографиялық) есептерін жедел жариялауды қамтамасыз ету;
 - б. халықпен және журналисттермен тіке электронды байланыс орнату үшін онлайндық қызмет түрін ұсыну;
 - в. заң жобасы туралы дауыс беру алдында қоғамдық пікірсайысты жандандыру үшін парламенттің құжаттарына толық жол ашу;
- iii. байланыс саласындағы мамандардан кеңес алу;
- iv. заң мәтіндерін заң саласында маманданбаған оқырмандарға түсінікті етіп беру;
- v. саяси пікірсайыста өздеріне назар аударту үшін қажетті қадамдарға бару, мысалы шешім қабылдауды жеделдету үшін рәсімдердің ретке келтіруге болатын тұстарын анықтауды қолға алу;
- vi. ақпарат және байланыс қызметі органдарын журналисттер мен мамандарға арнап, заңдарды көрсетіп, олардың нақты ерекшеліктерін сипаттайтын ақпарат жинақтарын құрастыруға ынталандыру;
- vii. заңнамалық рәсімдер мен парламенттік отырыстар туралы мағлұмат беру және парламенттер мен халықаралық құрылымдар туралы білім жетілдіру мақсатында парламенттің жұмысы жөнінде журналисттерге арнап семинарлар ұйымдастыру;
- viii. Интернетте байланыс желілерін құру, азаматтарға парламент мүшелері мен парламенттік ақпарат қызметімен интерактивті мәнерде байланыса алуға мүмкіндік беру;
- ix. бірнеше Еуропа елдері, АҚШ пен Канададағыдай, парламент жұмысына арналған тәуелсіз телеарналарын құруды қолдау;
- x. толықтай тәуелсіз негізде жоғары сапалы хабар беруді мақсат ететін және нарық күштерінің кесірінен жойылу қаупі төнген ақпарат құралдарына қаржылай немесе өзгелей жәрдемдесу».

Әдебиет: Еуропа Кеңесінің Парламенттік ассамблеясының 1142 (1997) қарары

Халықтың саясатқа атсалысуы жүйенің ұзақ мерзімді демократиялық тұрақтылығы үшін маңызды. Оның қатысу деңгейі әр елде әрқалай болады. Кейбір парламенттер халыққа комитет жиналыстарына қатысуға рұқсат етеді. Бұл заң шығару үдерісімен шұғылданатын ҰЕҰ-дар мен жекелеген азаматтар

үшін маңызды болуы мүмкін. Осылайша жиналыстарға қатысу адамдарды жиналыстың жұмысына араласуға хақылы етпегенімен, олардың сол жерде болуының өзі құнды нәрсе

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Қауіпсіздік саясатына институционалды емес тұлғалардың үлес қосуы

- ▷ Азаматтық қоғам өкілдерінің қауіпсіздік пен қауіпсіздікке қатысты мәселелер бойынша жүргізілетін жұмысқа қосатын үлесінен парламентке пайда көргізетін тетіктердің болуын қамтамасыз етіңіз.
- ▷ Сол мақсатта, егер орынды болса, тиісті құрылымдар, ҰЕҰ-дар және ақпарат құралдарына парламенттің жанындағы қауіпсіздік пен қауіпсіздікке қатысты мәселелерді шешуге қабілетті комитет(тер)дің жұмысына үлес қосуға рұқсат ететін заңнаманы қабылдауды қолдаңыз

Қоғамның қауіпсіздік мәселелерін білуі

- ▷ Парламенттің қауіпсіздікке әсер ететін шешімдері және оның сол салада шешім қабылдау үдерісіне қатысты іс жүзінде қолданылатын, халықпен қарым-қатынас саясаты болуын қамтамасыз етіңіз.

Қауіпсіздік пен баспасөз бостандығы арасындағы байланыс

- ▷ Баспасөз бостандығы заң және іс жүзінде қауіпсіздік мәселелерінде қорғалып, қойылған кез келген шектеулер халықаралық адам құқықтары қағидаттарын бұзбауын қамтамасыз етіңіз.
- ▷ Ақпарат бостандығы туралы заңнаманың болуына кепілдік беріңіз.

Қауіпсіздік саясатына гендерлік көзқарас

Гендерлік теңдік – салыстырмалы түрде жақында пайда болған қоғамдық мәселе. Кез келген қарулы қақтығыс әсер ететін адамдардың, босқындардың және өз елдерінде мекендерінен айрылғандардың басым бөлігі әйелдер мен балалар болғандықтан ғана емес, әлемдегі адамдардың жартысынан аса бөлігін құрайтын әйелдер еркектермен бірдей тең хақылы және қауіпсіздік мәселесін шешуде қосар үлесі мол болғандықтан, қазір гендерлік теңдік қауіпсіздік мәселелері бойынша да маңызды өлшем болып саналады. Әйелдердің дарыны мен зеректігін пайдаланудың нәтижесінде қауіпсіздік саласындағы қиын міндеттерді халықтың мүддесін көбірек көздейтін, адамның қауіпсіздігін басты назарда ұстайтын, сол себепті өміршең болатын іс-қимылға қол жетеді. Сондықтан қауіпсіздік саясатында гендерлік теңдікті көздерде, бұл нысанға бөлек екі жақтан қараған абзал. Біріншіден, қауіпсіздік саясатында гендерлік мәселелерге мән беріліп, қарастырылуы тиіс. Әйелдердің құқықтары мен мүдделерін қорғау үшін ықтимал шешімдер қабылданып, құрылымдар пайда болуы тиіс. Екіншіден, қауіпсіздік саясатына қатысты шешім қабылдау ісінің барлық деңгейлері мен салаларына әйелдердің атсалысуын ілгерілеткен жөн.

Әйелдер және шиеленісті шешу

Шиеленісті шешу, бейбітшілікті сақтау және орнату негізгі құрамы еркектерден тұратын, соғыс немесе қарулы қақтығысқа тікелей қатысатын топтарға ғана қатысты мәселелер емес. Бірақ бейбітшілік туралы келіссөздерде әйелдер әрдайым жоқтың қасы; олар соғыс немесе қарулы қақтығыс кезінде өздерінің дәстүрлі рөлінің шегінен шығып, әдетте еркектердің атқарған жауапкершіліктерін алуына тура келсе де бұл үрдіс әлі жалғасып келеді. Дегенмен, қазір әйелдердің қауіпсіздік мәселелеріне өз біліктілігімен, көзқарасымен және зеректігімен үлес қосатыны көңінен танылуда. Іс жүзінде, әйелдердің шешім қабылдау ісіне, шиеленісті шешуге және бейбітшілікті қолдайтын шараларға тікелей қатысуы қоғамда және шиеленіс орын алған жағдайларда еркектер мен әйелдердің тиісті рөлі туралы қалыптасқан көзқарасты өзгертуді талап етеді.

№ 12 Кесте

Бейбітшілік үдерістеріндегі гендер

«Әйелдердің қажеттіктері мен рөлдеріне көңіл бөлмейтін кез келген бейбітшілік үдерісі табиғи емес, сондықтан оған тұрақсыздық тән». ... «Шиеленістен кейінгі ауыспалы кезеңде әлеуметтік-экономикалық дамуды қайта бастауда әйелдердің мүмкіндіктерін кеңейткен өте маңызды. Еркектермен қатар, әйелдер де – соғыс пен



қарулы қақтығыстардың құрбандары да, қатысушылары да. Бірақ әйелдердің құрбан болуы немесе қақтығысқа қатысуы еркектерден өзгеше. Әйелдер соғыс кезінде жаңа іс-қимылдарға қатысып, көбірек жауапкершілік алып, жаңа рөлге ие болады. Осы өзгерістерге қарамастан, шиеленістен кейін бас көтерген қоғамдарда да, халықаралық бейбітшілік іс-қимылдарының бейбітшілік орнату стратегиясын тұжырымдап, жүзеге асыруда да әйелдер шиеленістен кейінгі бейбітшілік орнату ісінен жиі алыстатылады».

Адами қауіпсіздікті гендерлендіру: Бейбітшілік орнату ісінен әйелдерді алыстату және оған қатыстыру, 2001, Норвегия халықаралық істер институты

№13 кестеде әйелдерді шиеленістердің (бұған соғыс жүргізудің бір тәсілі ретінде зұлымдық пен жыныстық зорлық та жатады) құрбандары ретінде ғана санайтын көзқарастан оларға шиеленісті шешу, бейбітшілік орнату және сақтауда еркектермен бірдей әрекет ететін тұлғалар ретінде қарайтын көзқарасқа өтудің маңыздылығына аса мән беретін БҰҰ Кеңесінің 1325 (2000) қарарынан үзінділер берілген. Бұндай өзгеріс еркектер мен әйелдердің соғыс немесе қарулы қақтығыстың алдындағы, кезіндегі және соңындағы іс-әрекетіне көз салу дегенді білдіреді. Ол гендерлік теңдік пен гендерлік мәселелердің ұлттық және халықаралық саясатты анықтаудың ең бастапқы кезеңінде және соған сай заңнама қабылдауда орны бар екенін көрсетеді.

№ 13 Кесте

Бейбітшілік қимылдары мен үдерістері туралы гендерлік көзқарас

Қауіпсіздің Кеңесі (...)

- «7. Мүше Мемлекеттерді БҰҰ Әйелдер Қоры мен Балалар Қоры және Босқындар ісі жөніндегі БҰҰ-ның Жоғарғы Комиссарының басқармасы мен өзге тиісті органдардың қолға алған дайындық семинарлары мен басқа шараларына ерікті түрде қаржылық, техникалық және логистикалық қолдау көрсетуін арттыруға шақырады;
8. Бейбітшілік туралы келісімдерді талқылап, іске асырғанда барлық қатысушы тұлғаларды гендерлік мәселені есепке алуға шақырады, оған, сонымен қатар,
- (а) әйелдер мен қыздардың елге қайтарылу және қайта мекендеу кезіндегі қажеттіліктері мен оңалуға, қоғамға қайта қосылуға және шиеленістен кейін қоғамды қайта құруға деген арнайы қажеттіліктері;
- (ә) жергілікті әйелдердің бейбітшілік бастамалары мен шиеленісті шешудегі байырғы ұлттық үрдістерді қолдайтын шаралар және бейбітшілік келісімдерінің іске асыру тетіктерінің барлығына әйелдерді қатыстыратын шаралар; (б) конституцияға, сайлау жүйесіне, полицияға және сот жүйесіне қатысы болғандықтан, әйелдер мен қыздардың адам құқықтарын қорғау және сақтауға кепілдік беретін шаралар (...) жатады.
15. Қауіпсіздік Кеңесінің миссиясы гендерлік мәселелер мен әйелдердің құқықтарын жергілікті және халықаралық әйелдер бірлестіктерімен кеңесе отырып та, есепке алуын қамтамасыз етуге ықылас білдіреді; (...)"

2000 жылы 31 қазан күні қабылданған БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің 1325 (2000) қарарынан үзінділер

1325 (2000) қарарына сәйкес, БҰҰ-ның Бас хатшысы «Әйелдер, бейбітшілік және қауіпсіздік» (16 қазан 2002 жыл) туралы есеп берді. Есепте қарулы қақтығыстың әйелдер мен қыздарға тигізетін әсері, халықаралық заңнамалық негіздеме, әйелдердің бейбітшілік үдерістеріне, бейбітшілік сақтау қимылдарына, ізгілік шараларына, елді қайта қалпына келтіру және аяғына тұрғызу, сонымен қатар, қарусыздану, бейбіт қалыпқа көшу және біртұтас мемлекет орнатуға атсалысуы сөз етіледі.

Парламент жанындағы қорғаныс комитеттеріндегі әйелдер

ПАО-ның соңғы 25 жыл ішінде дүние жүзінде жүргізген саясаттағы әйелдер туралы зерттеу жұмысы парламент жанындағы қорғаныс комитеттерінің құрамында әйелдердің әлі жоқ немесе саны аз екенін көрсетті. Сондай комитеттерде олардың төрайым, оның орынбасары немесе баяндамашы қызметін сирек атқаратынын айтып жатудың қажеті жоқ. ПАО-ның 1997 жылғы зерттеу жұмысы (Саясаттағы еркектер мен әйелдер: Әлі қалыптастырылып жатқан демократия) парламент жанындағы комитеттердегі әйелдер туралы дерек берген 97 парламенттің 3%-ында ғана қорғаныс комитетін әйел адам басқаратынын көрсетті. Жалпы алғанда, әйелдер барлық парламенттік комитеттердің басшыларының 18.6% ғана құраған. Бұл жағдайды екі негізгі фактормен түсіндіруге болады. Біріншіден, дүние жүзінде парламенттерге мүше әйелдердің саны әлі аз (2002 жылы мамыр айындағы есеп бойынша 14.3%). Екіншіден, соғыс, бейбітшілік және қауіпсіздік мәселелері әйелдерге қарағанда жалпы еркектердің ісі деген көзқарас бүкіл әлемдегі халықтардың ділінде терең орныққан. Бұл көзқарас қиындық туғызып отыр, өйткені соғыс мемлекеттің бүкіл халқына әсер ететіні анық және әйелдер еркектерге қарағанда көбірек зардап шегеді.

Қарулы күштер қатарындағы әйелдер

Әйелдердің қарулы күштердің әкімшілік, логистикалық және қызмет көрсету салаларында жұмыс істеуі мемлекеттердің көпшілігінде үйреншікті жағдай болып табылады. Резервтік қызметтерде әйелдердің жұмыс істеуі тек бейбіт заманда ғана емес, сондай-ақ, соғыс және қарулы қақтығыс жағдайында да салыстырмалы түрде маңызды. Бұған қарағанда, әйелдердің жасақ қатарында болып, соғыс қимылдарына қатысуы жақын арада пайда болған құбылыс. Халықаралық және салыстырмалы деңгейде, әскер қатарындағы әйелдер туралы дерек өте аз. №14 кестеде НАТО-ға мүше мемлекеттердің әскерлерінің қатарындағы әйелдер құрамы мысалға келтірілген.

№ 14 Кесте

Әскери әйел қызметкерлер: НАТО елдерінен мысал

Мемлекет	Саны	Жалпы қарулы күштердің %
Белгия	3,202	7,6%
Канада	6,558	11,4%



ПАО мен ҚҚДБ – Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы, 2003

Чех Республикасы	1,991	3,7%
Дания	863	5,0%
Франция	27,516	8,5%
Германия	5,263	2,8%
Греция	6,155	3,8%
Венгрия	3,017	9,6%
Италия	438	0,1%
Люксембург	47	0,6%
Нидерланды	4,170	8,0%
Норвегия	1,152	3,2%
Польша	277	0,1%
Португалия	2,875	6,6%
Испания	6,642	5,8%
Туркия	917	0,1%
Ұлыбритания	16,623	8,1%
АҚШ	198,452	14,0%

Әдебиет: НАТО шолуы, 2001 жылдың жазы

Әйелдердің қарулы күштер қатарында әскерге шақырылған жауынгер ретінде және/немесе кәсіби әскер бөлімдеріндегі қызметкер ретінде қызмет етуіне лауазымды орындардағы саясаткерлер әсер ете алады немесе ондай құбылыс қауіпсіздік саласындағы өзгерістердің нәтижесінде дүниеге келеді десек жалпы қателеспейміз. Ол бір-бірінен тәуелсіз орын алатын екі құбылысқа қатысты тәрізді:

- ✓ Бүкіл халықты ұлттық қауіпсіздікті қорғауға және жетілдіруге жұмылдыру керек дейтін ой-түсініктен туған қажеттік;
- ✓ Қарулы күштердің, кез келген өзге сала секілді, заман талабына сай жаңғыруы қоғамдық өзгерістерден тыс қалмай, гендерлік теңдік ұғымына мән беруі артуда.

№ 15 Кесте

Әйелдердің қауіпсіздік саясатына араласуы гендерлік белсенділік үрдісінің бір бөлігі ретінде

Үкіметтің қауіпсіздік саясаты гендерлік белсенділік тұрғысынан бағалана алады. Пекинде өткен БҰҰ-ның төртінші дүниежүзілік Әйелдер мәселелері туралы конференциясында БҰҰ гендерлік белсенділік үрдісін гендерлік теңдікті ілгерілетудің ғаламдық стратегиясы деп қабылдады. БҰҰ (Экономикалық-әлеуметтік комитеті – ECOSOC) гендерлік белсенділік үрдісін «... кез келген жоспарланған әрекеттің, барлық салалардағы және барлық деңгейлердегі заңнаманың, ережелер мен бағдарламалардың әйелдер мен еркектерге типізетін салдарын бағалау үдерісі. Ол – әйелдер мен еркектер бірдей пайда көріп, теңсіздік жалғасын таппауы үшін әйелдер мен еркектердің уайымдайтын мәселелері мен тәжірибелерін барлық саяси, экономикалық және қоғамдық салаларда ережелер мен бағдарламаларды жобалау, іске асыру, қадағалау және бағалау ісінің ажырамас бөлігі ету стратегиясы. Түпкі мақсат – гендерлік теңдікке қол жеткізу» деп анықтайды

Әдебиет: БҰҰ Экономикалық-әлеуметтік комитетінің 1997/2 Келісілген Қорытындылары

Қарулы күштер қатарында әйелдер санының көбеюі дәстүрлі қорғаныс ұғымынан адам қауіпсіздігі ұғымына ауысуға өз кезегінде үлес қосуы мүмкін: физикалық күш пен дайындықты қажет ететін амал-қимылдарға қоса қолданылатын және кейбір кезде оларды алмастыратын ғылыми-зерттеу жұмысына, ақпарат технологиясына (банк жүйесін қосқанда) және барлау қызметіне көбірек мән берілуде. Бұл үрдіс, әсіресе еркектер мен әйелдер білім алуға және дайындықтан өтуге тең хақылы елдерде, әйелдердің алдынан жаңа мүмкіншіліктерге жол ашады.

№ 16 Кесте

Әйелдерді қауіпсіздік саласына қосудан шығатын жаңа мәселелер мен қиындықтар

Әйелдердің қауіпсіздік саласында барған сайын көп қызмет етуі және әсіресе әскер мен полиция құрамынан көптеп орын алуы дайындық (әсіресе физикалық дайындық) пен тәртіп еркектер мен әйелдерге бірдей болуы керек пе деген сұрақ тудырады.

Ол, сондай-ақ, әскерде, мемлекеттік әскерилендірілген мекемелерде немесе полицияда осы кезге дейін қатаң тыйым салынып келген жыныстық айырмашылықтарды реттеуді талап етеді: тұрмыс құрған немесе тұрмыс құрмаған жұптардың бір немесе әртүрлі бөлімдердегі арнайы қажеттіктері мен мүдделері және де аналық пен әкелікке қатысты мәселелер есепке алуыны тиіс.

Ол, сонымен қатар, киім мәселесін, оның эстетикалық жағын және тіпті жыныстық тартымдылық мәселесін де қарастыруды талап етеді: еркектер мен әйелдер бірдей әскери форма киюі керек пе? Киім барлық жағдайларда еркектерге арнап пішілуі керек пе?

Бұл мәселелер жаңаша ойлауды қажет етеді. Ұлттық заңнама, сонымен қатар, әскер, мемлекеттік әскерилендірілген органдар мен полиция ережелері осы жаңа заман жағдайына сәйкестендіріліп, қалыптастырылуы қажет.

Бейбітшілік сақтау қимылдары мен қорғаныс министрліктеріндегі әйелдер

НАТО-ның 2001 жылғы Жаздық шолуында берілген дерекке жүгінсек, Екінші дүниежүзілік соғыстан бергі бейбітшілік сақтау қимылдарына қатысқан әйел қызметкерлердің саны аз күйінде қалып отыр. Аз елдер ғана – Канада, Венгрия, Франция, Нидерланды және Португалия – өздерінің бейбітшілік сақтау қимылдарының қатарына бес пайыздан астам әйел қызметкерін қосқан. БҰҰ тәжірибесінде, әйел қызметкерлеріне бейбітшілік сақтау қимылдары жүрген елдердің халқы оң қабақпен қарап, олар бейбітшілік сақтау шарасының нәтижесіне оң ықпалын тигізген. Мысалы, гендер және зорлық-зомбылық мәселелеріне көбірек көңіл бөлінеді.

Әйелдің қорғаныс министрі немесе тіпті оның орынбасары болып тағайындалуы әлі өте сирек кездеседі. ПАО-ның дүниежүзілік шолуы көрсеткендей, 2000 жылдың наурыз айында әйелдер қорғаныс немесе қауіпсіздікке жауапты министрлердің 1.3 пайызын ғана құраса, вице-министрлер, министрліктегі лауазымды қызметкерлер және сол саладағы парламенттің хатшыларының 3.9 пайызын құраған (ПАО мен БҰҰ бірлесіп шығарған, «Саясаттағы әйелдер: 2000» деп аталатын әлем картасын қараңыз).

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Дерек

- ▷ Әскер, мемлекеттік әскерилендірілген органдар, полиция, барлау қызметінің әрбір бөлімі және олардың дайындық орталықтарындағы әйелдердің үлестік саны туралы статистикалық ақпар сұраңыз. Оған қоса, жоғары лауазымды орындардағы әйелдердің үлестік саны және еліңіздің БҰҰ-на, НАТО-ға және қауіпсіздік мәселелерімен шұғылданатын өзге халықаралық ұйымдарға жіберілетін өкілдерінің қатарына әйелдерді қосу туралы дерек сұраңыз.

Гендер, шиеленісті шешу және елді қалпына келтіру*)

- ▷ Мүмкіндігіңізше, келіссөздерге қатысатын тараптар құрамында әйелдердің еркектермен тең мөлшерде болуын қамтамасыз етіңіз;
- ▷ Бейбітшілік туралы келісімдерде қарулы қақтығыстардың әйелдерге тигізетін салдары, әйелдердің бейбітшілік үдерісіне қосатын үлесі және шиеленістен кейінгі кезеңдегі олардың қажеттіктері мен алдыңғы қатарлы мақсаттары жүйелі және айқын түрде көрсетілуін қамтамасыз етіңіз;
- ▷ Әйелдердің шиеленіс кезінде қалыптастырған білімі, тәжірибесі және қабілеттілігі елді қайта қалпына келтіру кезінде лайықты дәрежеде пайдаға асырылатынына көз жеткізіңіз.

Гендер және бейбітшілік миссиялары*)

- ▷ Әйелдердің бейбітшілік миссиялары мен шиеленістен кейін елді қайта қалпына келтіру шарасына қатысуын қолдаңыз;
- ▷ Бейбітшілік сақтау миссиясының және басқа халықаралық ұйымдардың қызметкерлерінің өзге елдің мәдениеті мен гендерлік мәселелерді түсінуге үйретілуіне көз жеткізіңіз, бұны заңнама арқылы іске асыруға болады.
- ▷ Әйелдердің адам құқықтарын бұзған бейбітшілік сақтау миссияларының қызметкерлері мен өзге халықаралық ұйым қызметкерлерін жазалауды қадағалаңыз.

Үкімет

- ▷ Қорғаныс министрлігіндегі әйелдер мен еркектердің, мысалы соңғы 10 жыл ішінде атқарған міндеттерінің деңгейі теңдестірілгенін қадағалаңыз. Жоғары шенді және басшылық орындарға әйелдердің қызметі өсу мүмкіншілігі заң және іс жүзінде еркектермен бірдей екенін тексеріңіз.

Парламент

- ▷ Парламент жанындағы қорғаныс немесе қауіпсіздік комитетінің бұрынғы және/немесе қазіргі құрамын және ондағы әйелдердің міндеттерінің деңгейін тексеріңіз.
- ▷ Комитеттің гендерлік мәселелерге наза аударатын-аудармайтынын тексеріп, егер қажет болса, гендерлік тепе-теңдік пен гендерлік мәселелерді түсінуділіктің артуын талап етіңіз.

*) Ұсыныстар БҰҰ-ның Әйелдер, бейбітшілік және қауіпсіздік ісі жөніндегі Бас хатшысының есебінен алынды,
16 қазан 2002 жыл

III Бөлім

Қауіпсіздік саласының басты оралымды бөліктері*

* Әскери-өнеркәсіптік кешен қауіпсіздік саласын түсінуде маңызды мәселе болғанымен, осы бөлімде қарастырылмайды, өйткені ол мемлекеттік қауіпсіздік қызметінің бірі емес.

Әскер

Әскер – ежелден бері бар құрылым және ол мемлекеттің қалқаны мен қылышы ретінде кеңінен танымал. №17 кесте бойынша, 2002 жылдың ортасында әлемде бірін-саран мемлекеттің ғана әскери тармағы болмаған.

№ 17 Кесте

Әскері жоқ елдер

Кейбір елдердің қарулы күштері жоқ. Ондай елдердің қатарына Оңтүстік мұхиттағы Науру, Мальдив Республикасы, Кирибати, Самоа, Соломон Аралдары, Тувалу, Палау, Вануату және де Кариб аралдарындағы Сент-Винсент және Гренадины, Сент-Китс және Невис, Сент-Люсия, Доминика, Гренада секілді шағын елдер жатады. Қарулы күштері жоқ өзге елдер: Коста-Рика, Исландия, Маврикий, Панама, Шығыс Тимор, Сомали (әскери күшін жасақтап жатыр), Андорра, Сан-Марино және Гаити. Осы елдердің көпшілігінің жартылай әскери бөлімдері бар (мысалы, ұлттық гвардия және шекара сақшылары).

Әскердің атқаратын қызметтері

Қырғи қабақ соғысы аяқталғалы бері қауіпсіздік саласында орын алып жатырған өзгерістер ғаламның түкпір-түкпіріндегі әскери күштерге зор әсер етті. Әскери күштерге жаңа тапсырмалар жүктеле отыра, олардан негізгі ескі міндеттерін өзге мәнерде атқару сұралды. Бүгінгі күні, дүние жүзіндегі әскери күштердің төмендегі бес қызметті атқаруы үйреншікті нәрсе:

- ✓ Елдің тәуелсіздігін, дербестігін және аумақтық біртұтастығын немесе жалпы алғанда оның азаматтарын қорғау;
- ✓ Халықаралық бейбітшілік сақтау немесе қорғау миссиялары;
- ✓ Апат кезінде жәрдем көрсету;
- ✓ Ішкі қауіпсіздікке қатысты тапсырмалар (тәртіп бұзылған төтенше жағдайларда азаматтық құқық қорғау органдарына көмектесу);
- ✓ Мемлекетті қалыптастыруға қатысу (қоғамдық қызмет).

Әскерлердің осы қызметтерді орындау дәрежесі әр мемлекетте әрқалай және ондағы ұлттық заң мен қауіпсіздік туралы қалыптасқан түсінікке байланысты.

Дербестік пен қоғамды қорғау

Қауіпсіздік саласындағы жаңа өзгерістер мен қатерлерге қарамастан, әскери күштердің көпшілігі үшін дәстүрлі қызмет, яғни өз елін немесе одақтас елдерді сыртқы әскери шабуылдан қорғау ең маңызды міндет болып қалып отыр. Бұл міндетке мемлекеттің аумағы мен саяси дербестігін қорғау ғана емес, сонымен қатар, жалпы қоғамды қорғау кіреді.

Қырғи қабақ соғыс тәмамдалғалы, саяси жетекшілер мен әскери күштер ұлттық дербестікке шетелдік әскерлер ғана емес, сонымен қатар, лаңкестік, азаматтық соғыс, ұйымдасқан қылмыс, кибернетикалық шабуылдар және сыбайлас жемқорлық сықылды өзге әскери емес нәрселер қатер төндіретінін біле түсуде (№1 кестені қараңыз). Қарулы күштердің барлығы дерлік қазіргі кезде қорғаныс реформасын іске асыруда. №18 кестеде басты үш реформа үдерісі сипатталған.

№ 18 Кесте

Қорғаныс реформасы: мақсаты қандай?

1990 жылдан бері әскери күштердің көпшілігі түбегейлі реформаға ұшырады. Реформалар әр елде әртүрлі себептермен орын алды. Қарапайым тілмен айтқанда, реформаның үш мақсаты бар.

▷ Демократияландыру

Коммунистік, диктаторлық режимдерден және шиеленістен кейінгі көптеген елдерде қорғаныс реформасының мақсаты демократиялану болды:

- Әскери күштерді демократиялық жолмен сайланған саяси басшылыққа есеп бергізу, әйтпесе әскери күштер демократияға қауіп төндіреді;
- Әскерге қажетті ресурстар мен қоғамның өзге салаларының қажеттіктерін теңдестіру.

▷ Жаңа қауіпсіздік ортасына бейімделу

- Әскердің көлемі мен бюджетін жаңа қауіп-қатерлерге бейімдеу;
- Әскерді жаңа миссияларға, мысалы бейбітшілік сақтау қимылдарына әзірлеу.

▷ Интернационалдану

Әскер қимылының ұлттық ауқымда ғана жүруі тоқтап, оның өзге елдердің бөлімдерімен бірлесе жұмыс істеуі артуда. Бұндай халықаралық ынтымақтастық БҰҰ-ның бейбітшілік миссиясы сияқты арнайы міндеттеме негізінде, ұзақ мерзімді және құрылымдық негізде (мәселен, НАТО), екіжақты немесе көпжақты негізде орын алады.

- Әскерді халықаралық басшылық және ұйымдық құрылымдардың (жартылай) қол астына беру;
- Құрал-жабдық, дайындық, тіл, ақпарат, басшылық және бақылау (оралымдық сәйкестік) жүйелері бойынша әскердің өзге елдердің әскерлерімен бірге қимылдаса алу қабілеттілігін арттыру.

Тұрақты халықаралық бөлімдердің мысалдары:

- 1-інші Германия-Нидерланды Корпусы
- Балтық батальоны (Литва, Эстония, Латвия)
- Польша-Дания-Германия корпусы
- Словакия, Венгрия, Румыния және Украина арасындағы Мемлекетаралық инженерлер батальоны («TISA» батальоны)

Халықаралық бейбітшілікке үлес қосу

Әскер бейбітшілік іс-қимылына кем дегенде екі себеппен қатысады. Біріншіден, шиеленістердің алдын алу және шиеленістердің аймақтардың тұрақсыздануы, елдер экономикасының бүлінуі және бақылауға көнбейтін босқындар легі сияқты қосымша қиындықтарға ұласуын болдырмау. Екіншіден, ол адамдардың қауіпсіздігіне үлес қосатын және шиеленіс аймағында бейбіт тұрғындарды қорғайтын құрал ретінде қызмет етеді. Соңғы кезде орын алған шиеленістердің зорлық-зомбылық сипатын алуы артып, бейбіт тұрғындарға ықпал

еткендіктен, адамдардың қауіпсіздігі, әсіресе адам құқықтарын сақтау халықаралық қоғамдастықтың маңызды дерлік саяси мақсаты болып табылды. Бейбітшілік миссияларына қатысудан түсетін қосымша пайда – олар әскери бөлімдерді дайындау және нақты өмір жағдайларында тәжірибе жинақтау мүмкіншілігін береді.

Зілзала мен апат кезінде жәрдемдесу

Әр ел жерсілкіністер, су тасқындары, ірі өрттер, қалалық жерлерге ұшақтардың құлап түсуі сияқты табиғи немесе адам қолымен жасалған апатқа ұшырауы ықтимал және ұшырап та көрді. Осындай төтенше жағдайларда азаматтық билік органдары әскерлерді апаттан кейін көмектесу және жәрдемдесуге шақырады. Әскер заң мен тәртіпті сақтау, азық-түлік, дәрі-дәрмек және өзге де ресурстармен қамтамасыз ету, байланыс және көлік жолдарын сақтау сияқты міндеттерді орындайды. Зілзала мен апат кездерінде жәрдемдесу іс-қимылдарына әскерді қатыстырудың қосымша тигізер пайдасы – әскер қоғамға жағымды жағынан көрініп, қоғамның оларды қолдауы артады.

Азаматтық құқық қорғау органдарына көмектесу

Кейбір әскери күштердің атқаратын тағы бір қызметі – азаматтық құқық қорғау органдарына көмектесу. Дегенмен, әскерді бұндай мақсатта пайдалану даулы мәселе болып отыр. Қоғамдарға азаматтық органдар мен полицияның жалғыз күші жетпейтін зор қатер төніп, әскери көмек қажет болуы мүмкін. Бұндай қатерлердің мысалы ретінде лаңкестік шабуылдар, ұйымдасқан қылмыс немесе заңсыз есіртке тасымалын айтуға болады. Әскерді азаматтық құқық қорғау органдарының пайдалануы мынадай мәселелер мен қатерлер тудырады:

- ✓ Ол азаматтық бақылау мен әскерді қадағалауға қатер төндіруі мүмкін;
- ✓ Ол міндетті түрде әскердің саясаттандырылуына әкеп соғады;
- ✓ Әскер заң мен тәртіпті тек уақытша қайта орната алады, бірақ шиеленіс пен тәртіпсіздіктің саяси, әлеуметтік немесе экономикалық түп-тамырын жоя алмайды;
- ✓ Қарулы күштер соғысқа дайындалады, олар полиция қызметін атқаруға немесе отандас азаматтармен жұмыс істеуге арнайы дайындықтан өтпейді;
- ✓ Полиция мен қарулы күштердің арасында бәсекелес туу қаупі бар.

№ 19 Кесте

Оңтүстік Африкада әскерді азаматтық құқық қорғауға пайдалану

(...) Оңтүстік африкалық ұлттық қорғаныс күші қоғамдық тәртіптің оңтүстік африкалық полиция құрылымдарының күші жетпейтіндей болып толық бұзылуы сияқты өте төтенше жағдайларда немесе елді қорғауға пайдаланылады (...). Әскерді ішкі істерге пайдалану ісі парламенттің бақылауында болып, негізгі құқықтар жөніндегі конституциялық ережелерге бағынады және де заң-ережелер арқылы реттеледі.

Әдебиет: «Демократиялық жүйедегі қорғаныс». Оңтүстік Африка Республикасының ұлттық қорғанысы туралы мемлекеттік құжат, мамыр 1996 жыл.

Әскердің әлеуметтік қызметтері

Әскер, әсіресе армияға шақырылған жауынгерлері бар әскер мемлекетті қалыптастыруға үлес қосады, өйткені елдің түкпір-түкпірінен жиналған, әртүрлі әлеуметтік ортадан және этностық тектен шыққан жастар (көпшілігі еркектер) бірге жұмыс істейді. Бұл – әсіресе әскерінің «қазаны бір» иммигранттық немесе көпмәдениетті қоғамдарда рас жағдай. Әскердің тағы бір әлеуметтік қызметі адамдардың қолын білімге жеткізу болып табылады. Жұмысқа тұру мүмкіндігі шектеулі немесе мүлдем жоқ адамдар әскер қатарына қосылудан пайда көре алады. Білім беру, аурудың алдын алу арқылы денсаулық сақтау немесе экологиялық азуды болдырмау істерінде ардагерлерді пайдаланып, алыс аймақтардағы азаматтық әкімшіліктерге көмектесу немесе қолдау көбінесе дамушы елдерде әскердің тағы бір әлеуметтік қызметі болып табылады.

Бұндай әлеуметтік қызметтер – әскердің қоғамға жағымды түрде үлес қосуының мысалдары. Дей тұрғанмен, кейбір елдерде әскердің қоғамға, экономикаға және саясатқа жөнсіз араласуының куәсі болып отырмыз. Мәселен, кейбір елдерде әскер саясатқа араласып, үкіметті қорқытады. Өзге елдерде, өкінішке орай, әскер коммерциялық іспен шұғылданып, мемлекеттік бюджеттен бөлінетін қаржыдан бөлек пайда түсіреді, бұл демократиялық жолмен не қадағаланбайды, не бақыланбайды.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Әскердің атқаратын қызметтері

- ▷ Әскердің атқаратын қызметінің төмендегідей болғанын:
 - заң, әскери ережелер және нормативтік актілерде жақсылап анықталғанын;
 - ұлттық қауіпсіздік ұстанымы мен саясатына сәйкес болуын;
 - қоғамның шынайы қауіпсіздік қажеттіктеріне сәйкес келуін;
 - әскери емес міндеттемелері әскердің өзінің басты қызметіне дайындығын, яғни ұлттық дербестікті қорғау және халықаралық заңның бұзылмауына үлес қосуын кемітпеуін қамтамасыз етіңіз.

Қорғаныс реформасы

- ▷ Парламенттің жанындағы комитет(тер)ге қаралып жатырған немесе жүріп жатырған реформалар туралы егжей-тегжейлі есеп пен оған қоса реформаның ықпалы туралы талдау бірге берілуін және де сол туралы, мысалы тыңдау ұйымдастыру арқылы, мәселе көтере алуын қадағалаңыз.

Әскерді азаматтық құқық қорғауға пайдалану

Негізінде, әскердің азаматтық құқық қорғау ісіне араласуы ұнамсыз құбылыс, бірақ басқа шешім болмаған кезде парламент:

- ▷ әскердің азаматтық құқық қорғау ісіне араласуында төмендегі мәселелер:
 - әскери күшті талап ететін жағдайлар;



ПАО мен ҚҚДБ – Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы, 2003

- әскердің араласуының болмысы мен шегі;
 - әскердің құқық қорғау ісіне қатысу мерзімі;
 - әрбір жағдайда қатысатын әскери бөлімдердің түрі;
 - әскердің араласуын және оны тоқтату шешімін қабылдауға құзіретті құрылымдар;
 - сондай жағдайда заң немесе адам құқықтары бұзылса, тиісті құзіреттіліктің анықталып, шектеліп және заң арқылы реттелуін қамтамасыз етуі тиіс.
- ▷ Үй тінту, қамауға алу немесе оқ атпас бұрын құзіретті органдардан келісім немесе ордер алынуы тиіс дейтін заңнама қалыптастырыңыз.
- ▷ Әскердің азаматтық құқық қорғау ісіне араласуы халықаралық гуманитарлық және адам құқықтары заң-ұстанымдарына сәйкес болуын қамтамасыз ететін парламенттік және өзге де тетіктердің бар екенін тексеріңіз.

Мемлекеттік әскерилендірілген органдар

«Мемлекеттік әскерилендірілген органдар» (МӨО) деген атаудың мағынасы қолданылатын нақты жағдайлары мен елдеріне байланысты әртүрлі болуы ықтимал. Қандай жағдайда болмасын, МӨО-ды жекеменшік әскери ұйымдардан айыра білу қажет. Лондонда орналасқан Халықаралық стратегиялық зерттеу институтының (ХСЗИ) айтуынша, МӨО (кейбір кезде жартылай әскери органдар деп те аталады) деген ұғым «жандармерия», кеден қызметі және шекара сақшыларын да қамтиды, бірақ олай болуы үшін бұл күштер әскери амал-тәсілдерге үйретіліп, әскери күштер сияқты жабдықталып, соғыс болған жағдайда әскери басшылықтың қол астында қимылдауы қажет.

Әлемдегі елдердің барлыққа жуығында әскери күштерімен қатар МӨО бар. Бұл құрылымдар әскери күштермен тығыз байланыста болып, кейбір жағдайларда әскери күштер оларды жабдықпен қамтамасыз етіп, әскери базаларға кіргізіп, дайындық және көмек береді.

МӨО-дың бірнеше жағдайларда әскери тәсілдерді азаматтық полиция шараларында орынсыз қолданғаны және/немесе адам құқықтарын қатаң бұзғаны белгілі. МӨО-ны қолдану азаматтық полиция мен әскери күштердің арасындағы айырмашылықты көмескі ете алатындықтан, олардың рөлі мен қызметі жақсылап анықталғаны маңызды болмақ. Оларды ішкі қауіпсіздік қимылдарына қатыстырмаған жөн. Парламенттің осы мақсатта тиісті заңнама қабылдап, үкіметтің іс-әрекетін қадағалауы қажет. Заңда парламент мемлекет арқылы қаржыландырылатын кез келген күшті қадағалауға тиісті делінгендіктен ғана емес, МӨО-ның кеңінен және тексеріссіз қолданылуы қиындық пен қауіп тудыруы ықтимал болғандықтан, президент немесе премьер-министр парламентке МӨО-ны қадағалауға рұқсат етуі тиіс.

№ 20 Кесте

Кейбір елдердегі мемлекеттік әскерилендірілген бөлімдердің мысалдары

Мемлекет	Қарулы күштер қатарындағы қызметкерлер	Мемлекеттік әскерилендірілген күштердің қызметкерлері	Мемлекеттік әскерилендірілген бөлімдердің түрлері
Финландия	31.700	3.400	Шекара сақшылары
АҚШ	1.365.800	53.000	Азаматтық әуе күзеті



Ресей Федерациясы	1.004.100	423.000	Шекара сақшысы, ішкі істер министрлігінің жасағы, Ресей Федерациясын қорғайтын күштер, Федералды қауіпсіздік қызметі, Федералды байланыс және ақпарат агенттігі, Теміржол жасағы, т.б.
Морокко	198.500	42.000	Жандармерия, Қосымша күш, т.б.
Франция	294.430	94.950	Жандармерия
Италия	250.600	252.500	Ішкі істер министрлігінің «Карабинері» мен Қоғамдық қауіпсіздік сақшысы
Түркия	609.700	220.200	Жандармерия /ұлттық сақшы, Жағалау сақшысы
Буркина-Фасо	10.000	4.450	Жандармерия, қауіпсіздік компаниялары
Чили	87.000	29.400	«Карабинерлер»
Корея Республикасы	683.000	3.500.00	Азаматтық қорғаныс корпусы және Теңіз полициясы
Индонезия	297.000	195.000	Полиция, теңіз-жаяу полициясы және жергілікті қосымша әскери күштер

Әдебиет: ХСЗИ, Әскери тепе-теңдік 2000-2001, Лондон

Мемлекеттік әскерилендірілген органдардың атқаратын қызметтері

МӨО сан алуан қызметтер атқарады, олардың ең жиі атқаратын қызметтері төменде келтірілген:

- ✓ Шекараны бақылау, оған заңсыз тауарлар мен адамдарды саудалау ісінің соңына түсу де кіреді;
- ✓ Бүлікті бақылау;
- ✓ Төтенше жағдайларда заң мен тәртіпті сақтау, мемлекет басшысы мен атомдық зауыттар сияқты өзекті орындарды күзету.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Алдыңғы және келесі тараулардағы тиісті бөлімдерді қараңыз, өзгерістерді есепке алсақ, олардың берілген мәселеге толық қатысы бар.

Полиция құрылымы

Демократиялық қоғамдардағы полиция

Полиция әрдайым заң шеңберінде қимылдауы тиіс. Олар өздері қорғап, сақтауға міндетті заңға бағынышты. Оған қоса, полицияның рөлі қылмыстық заң жүйесіндегі прокуратура, сот немесе түзету жүйесі сияқты басты құрылымдардың рөлінен өзгеше және өзгеше болуы да қажет. Тиімді басқару тұрғысынан алғанда, барлық мемлекеттер жекелеген бостандықтар мен адам құқықтарын қорғай отырып, қоғамдық қауіпсіздікпен қамтамасыз етулері керек. Демократиялық қоғамның азаматтары полицияның өздеріне әділ, риясыз қарап, тосын әрекетке бармайтынына есеп жасауға хақылы. Полиция күшінің халыққа қатысты әрекетіне елдегі демократияның сапалық көрсеткіші деп қарауға болады.

№ 21 Кесте

Демократиялық полиция қызметінің басты ерекшеліктері

- ▷ Полиция қызметі заңға бағынып, кәсіби әдеп кодексіне сай қимылдайды;
- ▷ Демократиялық полиция қызметі адам құқықтарын қорғай отырып, қоғамдық қауіпсіздікпен пәрменді қамтамасыз етуді көздейді;
- ▷ Полицияның өз іс-әрекетіне жауапты болуы жариялылық және қадағалау мен ішкі-сыртқы бақылау тетіктерінің болуын талап етеді;
- ▷ Демократиялық полиция қызметі – жекелеген азаматтар мен қоғамдастықтардың қажеттіктері мен уайымдайтын мәселелерін жауапсыз қалдырмайтын және халықтың сенімін, келісімін және қолдауын көздейтін төменнен жоғары бағытталған үдеріс. Ол сондықтан жариялылық пен ой-пікір алмасуға арқа сүйейді. Сол мақсатта, көптеген елдерде ол жергілікті қажеттіктерге тиісті әрі жедел жауап беруі үшін орталықтандырылмаған.

Арнайы қауіпсіздік шараларының қажеттігі

Полиция мекемелері атқарушы биліктің құралы болып табылады және өз қызметтерін атқаруы үшін олардың қолында заң бойынша адамды мәжбүрлеу монополиясы бар. Дегенмен, осындай күші болғандықтан оны мемлекет өзінің қорлық, зорлық-зомбылық, адам құқықтарын аяқасты ету және сыбайлас жемқорлық істеріне қолдануы ықтимал. Сондықтан, полиция демократиялық қоғамда саясаткерлер, бюрократтар немесе полиция мекемесінің өзінің емес, өздері қорғауға тиісті қоғамның мүддесіне қызмет етуіне кепілдік беру үшін

арнайы қауіпсіздік шараларын талап етеді. Полиция құрылымдарына іс-қимыл еркіндігі берілуі керек және олар тәуелсіз әрекет ете алуы қажет, бірақ заңды қорғауда риясыз болып, кәсіби деңгейде жұмыс істеуі тиіс. Полиция қызметкерлері айқын және айқын көрсетілмеген кәсіби әдепнаманы біліп, оған бағынуға тиісті. Полицияның кәсіби әдеп шеңберінде жұмыс істеуі дегеніміз әркімнің өмір сүру құқығын қорғау, сонымен қатар, заңды мақсатта қажет болғанда ғана күш қолдану, қатаң қажет болмаған кезде және заң жүзінде мақұлданбаса күш қолданбау. Полицияның күш қолдануы барабарлық ережесіне сай болуы тиіс. Полиция саяси және сот сияқты сыртқы күштермен қоса (3 тарауды қараңыз) өзінің ішкі немесе бюрократиялық құрылымдары алдында жауапты болуы керек. Кәсіби полиция жүйесінде полиция қызметкерлерінің теріс қылығы мен халықтың шағымдарын тексеретін ішкі құрылым әрқашан болуы қажет.

№ 22 Кесте

Қауіпті бұрмалаулар мен жағдайлар

«Қауіпсіздік күштерінің демократиялық жолмен басқарылмауы қауіпсіздік міндеттемелерін де бұрмалайды. Көптеген елдерде әскери қауіпсіздік туралы біржақты теріс түсінік үкіметтердің полиция күштерін (оның әскери күштерден айырмашылығын одан әрі көмескілеп) әскерилендіруіне немесе олардың адамдардың амандығы мен қауіпсіздігіне кепілдік беру қабілетін азайтып, айтарлықтай аз қаржыландыруына әкеп соқты. Әсіресе қаржы тапшы елдерде полиция мен өзге қауіпсіздік күштерінде жалақы өте аз, қызметкерлерді дайындау ісі шектеулі немесе мүлдем жоқ, басшылығы сыбайлас жемқор және сауатсыздық деңгейі жоғары». ... «Қанатын енді қаға бастаған демократиялық қоғамдарда сайланған басшылар билік басында қалу үшін көбінесе қауіпсіздік күштері мен әскери бөлімдерге арқа сүйейді, себебі олар қоғамдағы ең қуатты құрылымдар болып табылады. Сол себептен де, әскери күштердің жауаптылық деңгейінің жоғарырақ болып, оның әрекеті бұрынғыға қарағанда бүкпесіз болуына мемлекет басылары белсенді қарсыласуы мүмкін, өйткені олар өз мүддесін көздеуде әскери күштерге тәуелді».

Адам дамуы туралы есеп, 2002 жыл

Жергілікті бастамалар

Полицияны демократиялық жолмен қадағалауды оған халықтың сенімін арттыруда көмектесетін жергілікті қоғамдастықтардан шыққан адам құқықтары ұйымдары сияқты бейресми, төменнен-жоғары бағытталған тетіктер арқылы күшейтуге болады. Полицияның үстінен түскен халықтың шағымдарын қарайтын омбудсмен сияқты азаматтық қадағалау мекемелері полицияның өзі қызмет ететін қоғамдастықтардың алдында жауапты болуын қамтамасыз етеді. Кейбір жағдайларда азаматтық-қоғамдық бірлестіктер мен жергілікті жетекшілерден тұратын ауылдық қауіпсіздік кеңестерін құру жергілікті полиция қызметін жақсартуға пайдалы болды. Дабыл қағушылар мен тәуелсіз азаматтық-қоғамдық бақылаушыларды полицияның, барлау қызметінің және әскердің қысымынан қорғайтын заңдар болуы керек.

№ 23 Кесте

Эритреялық полицияның дамуы

Полиция мекемесі мен ол қызмет ететін орта арасындағы қарым-қатынасқа әрдайым кішкене жан-жақтылық тән. Бұны полиция қызметінің негізгі екі тұсын – заң қорғау үшін күш қолдануын және халыққа қызмет көрсетуін – қалай іске асыратынына қарап сипаттауға болады. Эритерея секілді дамушы елдерде бұл дилемма айқынырақ көрінеді. Бұл ел Эфиопияға қарсы 30 жыл бойы азаттық күресін жүргізді, бірақ ол күрестің аяқталмағаны анық, өйткені 1998 және 1999 жылдары жанжал қайта жалғасты. 5000-ға жуық қызметкерден тұратын полиция 1990 жылдардың басында азаттық армиясының адамдарымен толықты. Бұның себебі өте қарапайым болды: үкімет өз ардагерлерінің жағдайын ойлауы керек болды. Жетекшілік қызметтегі адамдардың кейбіреулері бұрынғы бірлескен Эритерея мен Эфиопияның полициясында қызмет етіп, тәжірибе жинақтаған-ды.

Қылмыстық тергеу тәсілдерін жетілдіру, полиция академиясын құру, білім беру бағдарламаларын қалыптастыруда Дания мемлекетінің көрсеткен техникалық жәрдемінің алуан түрлеріне қоса, мәдени өзгеріске деген қажеттіктің бар екені анық болды, әсіресе нәрлендіруші (донор) елдер мен Эритереядағы жетекші қызметтердегі элита үшін қажет болды. Әскери қызметте болған адамдардың күш қолдану туралы көзқарасы мысалы қарапайым ағылшын полиция қызметкерінің көзқарасынан өзгеше. Дания мемлекетінің көмегімен іске асырылған, Эритерея полиция күшінің өз ішіндегі мәдениетті өзгерту жобасы ең аз көлемде күш қолданып, заң мен тәртіпті қорғайтын демократиялық полиция қызметін жүзеге асыруды көздеді.

Әдебиет: Каспер У. Врум, Маастрихт Университеті, Нидерланды, Эритерея полиция күшінің мәдениетін өзгерту жобасына қатысқан, 2002 жыл

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Демократиялық негіздеме

- ▷ Полицияның заң шеңберінде әрекет ететінін тексеріңіз.
- ▷ Азаматтар полицияның өздеріне әділ, риясыз қарап, тосын әрекетке бармай-тынына есеп жасап, полиция әдепнамаға сай жұмыс істейтінін тексеріңіз. Соған орай, сіздің мемлекетіңіз БҰҰ-ның Құқық қорғау қызметкерлеріне арналған әдеп кодексіне (1979) бағынатынын тексеріңіз: №65 кестені қараңыз.

Даярлау

- ▷ Полицияға кәсіби білім беру және даярлау ең аз күш қолданып, заң мен қоғамдық тәртіпті сақтауды көздейтініне кепілдік беріңіз және де сол мақсатта демократиялық және әдепнамалық құндылықтар, адам құқықтары мен гендерлік мәселелерді түсіну және соған дайындау курстарын қосыңыз: 7 тарауды да қараңыз.

Сонымен қатар, қаржы, адам және материалдық ресурстар туралы VI, VII және VIII бөлімдердегі ұсыныстарды қараңыз.

Құпия және барлау қызметі

Барлау қызметі (кейбір кезде ол «қауіпсіздік қызметі» деп те аталады) мемлекет пен қоғамның қауіпсіздігіне және олардың маңызды мүдделерін қорғауға қатысты ақпараттың тәуелсіз талдамасын бере отырып, кез келген мемлекеттің негізгі құрамдас бөлігі болып табылады. Ол атқарушы билікке тәуелді болғанымен, оның іс-қимылын қадағалауда парламент өзекті рөл атқарады.

Халықаралық лаңкестік, есірткі тасымалы, контрабандалық тасымал, ұйымдасқан қылмыс және заңсыз көшіп-қонудың нәтижесінде ішкі қауіпсіздікке төнген жаңа қатерлер барлау қабілетін нығайтуды талап етуде. Нақтырақ айтсақ, 2001 жылғы 11 қыркүйектегі оқиғадан кейін жақсы барлау қызметі маңызды болып саналуда. Сол кездегі шабуылдан кейінгі айларда бірқатар елдердің үкіметтері барлау қызметтеріне Интернет, телефон және факс хабарламаларын ұстап алу сияқты ауқымдырақ билік берді (лаңкестік туралы 20 тарауды қараңыз).

Жаңа технологиялар күдіктілерді бақылау, анықтау және тұтқындау ісіндегі мүмкіншіліктерді кеңейтуде, ішкі және сыртқы барлау қызметтерінің арасында ынтымақтастық арттырылуда. Барлау қызметінің ұдайы өсіп жатқан билігі халықаралық гуманитарлық және адам құқықтары туралы заңдар мен ұстанымдарға қайшы келмейтініне кепілдік беру негізінен парламентке байланысты.

Барлау қызметінің табиғаты

Барлау қызметіне ақпарат жинау және талдау тән. Бұндай істер жоғары дәрежелі құпиялықты талап етеді. Екінші жағынан, ондай ақпараттың ел ішіндегі саяси жағдайда өзге мүддеге пайдаланылу қаупі бар. Барлау қызметі өзі қорғауға тиісті қоғам мен саяси жүйеге қатер төндіре алады. Сондықтан, атқарушы биліктің бақылауына қоса, барлау қызметін анық демократиялық және парламенттік жолмен қадағалау аса қажет. Тексеріс пен тепе-теңдік жүйесі ғана атқарушы биліктің немесе парламенттің барлау қызметін өз саяси мақсаттарына заңсыз пайдалануына тосқауыл бола алады.

Демократиялық қоғамда барлау қызметі пәрменді, саяси бейтарап (саяси партияның құрамына кірмейді) болуға ұмтылып, кәсіби өдепнамаға сай болып, өзінің заңды құзіретінің шеңберінде және мемлекеттің заң мен конституция нормалары мен демократиялық іс-тәжірибесіне сәйкес жұмыс істеуі қажет.

Барлау құрылымдарын демократиялық жолмен қадағалау ісі парламент мақұлдаған мемлекеттік қаулылар арқылы барлау мекемелерін құратын, анықта айқын заңды негіздеме қалыптастырудан басталуы тиіс. Мемлекеттік қаулыларда барлау қызметі билігінің шегі, қимыл тәсілдері және оны жауапты етіп ұстайтын құралдар одан әрі нақтылануы қажет.

№ 24 Кесте

**Парламент және барлау қызметіне бөлінген арнайы қор:
Аргентина**

«Ұлттық барлау қызметі туралы №25.520 заң. (27 қараша 2001 жыл). 37 Бап: «Ұлттық Конгрестің Қоспалаталы комитеті бюджеттен Ұлттық барлау қызметінің әртүрлі құрамдас бөліктеріне бөлінген қаржыны қадағалауға және бақылауға күзіретті. Осы мақсатта, Ұлттық Конгрестің Қоспалаталы комитеті өз міндетіне қатысты кез келген әрекетті іске асырады, нақтылай алғанда:

1. Атқарушы биліктің Конгреске жіберетін ұлттық бюджет туралы заңын талқылауға қатысу және оған араласу. Осы мақсатта, Атқарушы билік барлық қажетті құжатты, нақтырақ айтқанда, а) хукім арқылы іске асатын резервтік, құпия, немесе органдардың шектеулі санына ғана көрсетілетін бюджетті қамтитын қосымша құжатты; ә) шығыстың мақсатын, бағдарламасын және қаражаттың не нәрсеге жұмсалатыны туралы қосымша құжатты береді.
2. Осы заң аясына кіретін, өздерінің қызметтері туралы бар дерек, мағлұмат және есеп беруге тиісті барлық барлау органдарынан көмек сұрау. Сондай қажеттік туғанда, осы заңның 39 бабында көрсетілген деректер мен құжаттарды да талап етуге болады.
3. Бюджеттен бөлінген қаржының бюджет туралы заңда көрсетілген мақсатқа жұмсалуын бақылау.
4. Ұлттық Конгрес пен Президентке жылдық есеп беру, ол есепте: а) барлау органдарына бюджеттен бөлінген қаржының іске асырылуының талдамасы мен бағасы; ә) Қоспалаталы комитеттің атқарған қадағалау және бақылау шараларының сипаттамасы мен оның кез келген ұсыныстары қамтылуы қажет»

Әдебиет: Аргентинаның ұлттық барлау қызметі туралы №25.520 заңы, 27 қараша 2001 жыл.

Мемлекеттердің көпшілігі белгілі бір дәрежеде ресми бақылауды жүзеге асырады, әдетте ол парламент жанындағы қадағалау комитеттері арқылы болады. Қорғаныс немесе қарулы күштер комитеті секілді әлдеқашан құрылған парламенттік комитеттердің іс-қимыл аясы кейбір кезде барлау мәселелерін қамтып, кеңейтілген. Өзге елдерде парламент өз жанынан барлау және құпия қызметтерді қадағалауды басты назарда ұстайтын комитеттер немесе олардың құрамында шағын комитеттер құрған.

Парламенттік қадағалау комитеттерінің ақпаратқа қолы жетуіне, барлау қызметінің басшы(лар)ын тағайындауда белгілі бір рөл атқаруына және бюджетті қадағалауына кепілдік берілуі қажет (арнайы қорлар туралы №24 кестені қараңыз).

Кейбір мемлекеттер парламент жанындағы комитетке қоса немесе ондай комитеті жоқ болса ресми түрде барлау қызметін қадағалайтын, атқарушы билік немесе кабинеттен тыс комитеттер құруда. Кабинет пен атқарушы билік деңгейіндегі қадағалаушы органдар әдетте басқару немесе әкімшілік қызметін атқарады және сан алуан саяси өкілдерден тұратын парламенттік комитеттерге қарағанда өздері басқаратын құрылымдардан азырақ тәуелді болып келеді.

№ 25 Кесте

Парламент жанындағы құпия болып саналатын құжаттармен жұмыс істейтін комитеттердің кейбір іс-тәжірибелері

- ▷ Егер қажет болса, комитет жабық есік жағдайында бас қосады;
- ▷ Комитет парламенттің пленарлық отырысында есеп береді, содан кейін (құпия болып саналмайтын мәселелер бойынша) қоғамдық пікірсайыс өткізіледі;
- ▷ Комитет барлау қызметінің сол мезетте жүріп жатырған іс-қимылдары немесе қызметкерлерінің аты-жөні туралы ақпаратты таратпау шартына бағына отырып, кез келген ақпарат сұрауға хақылы;
- ▷ Комитет халықтың мүддесін көздейді деген шешімге келгеннен кейін (маманданған көпшілік немесе жай көпшілік арқылы) кез келген ақпаратты ашып көрсетуі мүмкін;
- ▷ Комитет өзі сұраған ақпаратпен ғана өзін шектеп қоймайды. Барлау қызметіне жауапты министр(лер) комитетке мәселені толық түсінуге көмектесетін ақпаратты өз бастамасымен беруі тиіс.

Демократиялық қоғамдардағы барлау қызметінің өлшемдері

Барлау немесе құпия қызметін қадағалаудың нақты түріне мемлекеттің заңнамалық дәстүрі, саяси жүйесі және тарихи факторлары әсер етеді. Мысалы, ұлыбританиялық жалпы құқық заңы ықпал еткен кейбір елдерде қадағалаудың сот тұсына аса көңіл бөлінеді. Онымен салыстырғанда, құрлықтық Еуропа елдерінде және қазіргі заман тарихында полициядан қысым көрген елдерде заң шығарушы биліктің қадағалауын қалайды. Америка Құрама Штаттарының федералды атқарушы, заң шығарушы және сот тармақтарында қадағалау-бақылау тетіктері бар. Кейбір демократиялық елдер барлау қызметінің адам құқықтарын бұзды деген айыптары бойынша тергеу жүргізуге және халықты тергеу нәтижесімен хабарландыруға құзіретті омбудсмен институтын құрған (омбудсмен туралы мәліметті 16 тараудан қараңыз).

Қадағалау аясы

Барлау қызметін қадағалау ісінің аясы әдетте тар. Бұндай шектеулік шараның әлдебір түріне (ішкі/қарсы барлау немесе шетелдік барлау) немесе негізгі мәселелерге (іс-қимыл тәсілі, құпия әрекет) қатысты қойылуы мүмкін.

Парламенттегі ашық немесе құпия пікірсайыс

Жалпы, демократиялық қоғамдарда барлау қызметін қадағалау мемлекеттің өзге салаларындағыдай онша ашық емес және толық дамытылмаған күйінде қалып отыр. Мысалы, парламент жанындағы барлау қызметін қадағалайтын комитеттердің отырысы әдетте толық және ашық қоғамдық пікірсайыс түрінде өтпейді және оған қатысатын парламент мүшелерінің отырыста еститін ақпаратты құпия түрінде сақтауға арнайы ант беруі қажет болуы мүмкін. Қадағалаудың қай түрі қабылданбасын, демократиялық қоғамдар бір жағынан барлау органдарының қызметі дұрыс, заңды болуын және олардың халық алдында толық жауапты болуын тұрақты да мұқият тексеру арқылы қамтамасыз етуге және екінші жағынан, ұлттық қауіпсіздікті қорғауда олардың құпиялылығы мен пәрменділігін сақтау арасында тепе-теңдікті ұстауға ұмтылады.

Міндеттерді бөлісу

Барлау қызметін бақылаудың құрылымдық жолы – барлау қызметін тек бір ұйымға немесе агенттікке бермеу. Өртүрлі барлау ұйымдарының қарулы күштер мен полиция қызметі сияқты бөлек құрылымдарға балама құрылымдары болып, не болмаса ішкі немесе сыртқы барлау болып, санының көбеюі тиімділікті төмендетіп, бюрократиялық бәсекені өсіруі мүмкін, бірақ ол жалпы демократиялық бақылауға қолайырақ жағдай тудырады деп есептелінеді. Сондықтан көптеген мемлекеттердің ішкі барлау және әскери барлау қызметтері бір-бірінен бөлек болады. Бұндай айырмашылық демократиялық қадағалау тұрғысынан оң болып саналады, бірақ ақпарат жинау мен талдаудың біртұтастығын жояды. Ол АҚШ-қа қарсы жасалған лаңкестік шабуылдардан кейін ерекше қиын мәселе болып отыр.

Барлау қызметкерлерін даярлау

Барлау мамандарын даярлау және кәсіби шыңдаудың қадағалау ісі үшін маңызы зор. Нақтырақ айтқанда, кәсіпке баулу, демократия нормалары мен адам құқықтары қағидаларына адалдық, сонымен қатар, азаматтық жауапкершілік сезімі барлау қызметкерлерін даярлаудың маңызды тұстары болып табылады. Демократиялық қоғамдар барлау қызметін әскердің еншісіне қалдырмай, азаматтарды барлау қызметіне даярлап, қызметке алуға жұмыстанады.

Ақпаратты құпиясыз ету

Барлау қызметін бақылау мен оны қоғам алдында жауапты етуге көмектесуі мүмкін тағы бір фактор – барлау іс-қимылдары туралы ақпараттың белгілі бір уақыт өткеннен кейін халыққа берілуі. Бұны ақпарат бостандығы туралы заң мен белгіленген уақыт өткеннен кейін құпия материалдарды жариялау туралы ережелер арқылы жүзеге асыруға болады. Жариялылықтың кешіктіріліп іске асуы мен одан кейін қоғамның барлау қызметін жан-жақты тексеруі демократиялық бақылауға көмектесе алады (21 тарауды қараңыз).

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Парламенттің бақылау тетіктері

- ▷ Парламентіңіздің жанында барлық барлау қызметін қадағалауға нақты құзіреті бар комитет немесе шағын комитет барына көз жеткізіңіз (салыстыру үшін парламент жанындағы комитеттер туралы 15 тарауды қараңыз).
- ▷ Сол органның құзіреті айқын анықталып, мүмкіндігінше аз шектеліп, оның мүшелерінің бар қажетті ақпарат пен талдама жұмысына қолы жетімді екеніне көз жеткізіңіз.
- ▷ Сонымен қатар, парламент жанындағы комитет шара қолданып, ізденіс нәтижелерін, қорытындыларын және ұсыныстарын оқтын-оқтын баяндайтынын қадағалаңыз.



Демократиялық және заңды негіздеме

- ▷ Барлау қызметі туралы заңның төмендегі мәселелерді реттейтініне көз жеткізіңіз: ол барлау қызметінің мәртебесін, қызмет аясын, іс-қимылын, ынтымақтастығын анықтап, алға қоятын міндеттерін, есеп беру міндеттемесін және қадағалау ісін айқындауы қажет. Оған қоса, ақпарат алудың нақты амал-тәсілдерін қолдану және жеке тұлғалар туралы егжей-тегжейлі мәліметті сақтау мен барлау қызметкерлерінің мәртебесі заң арқылы реттелуі қажет.
- ▷ Барлау қызметінің саяси бейтарап болып, демократиялық нормаларға адалдық пен азаматтық жауапкершілік сезімін талап ететін кәсіби әдепнамаға сай әрекет етуін қадағалаңыз.
- ▷ Парламенттің жанындағы барлау қызметін қадағалайтын комитеттің барлау қызметкерлерінің демократиялық ұстанымдар мен адам құқықтары туралы заң жөнінде білім алуын қамтамасыз ету үшін шара қолданатынына көз жеткізіңіз.
- ▷ Парламент мемлекеттің барлық үш тармағына қосымша рөл беретін заң қабылдауы қажет, яғни:
 - Барлау қызметінің міндеттері мен басым бағыттарын анықтауда соңғы шешімді атқарушы билік айтады;
 - Парламент тиісті заң шығарып, бюджетті қадағалап, үкімет пен барлау мекемелерінің қызметін бақылайды; парламенттің барлау мекемелерінің жер үсті қимылдарына АРАЛАСПАУЫ қажет;
 - Егер барлау органы жекеменшік үй-жайды және/немесе байланыс желісін тексергісі келсе, сот билігі ордер беріп, барлау қызметінің заң шеңберінде әрекет етуін қадағалайды.

Жариялылық пен жауаптылық

- ▷ Барлау туралы жалпы саясатты қалыптастырған атқарушы биліктің парламент жанындағы барлау қызметін қадағалайтын комитетпен сол саясат жөнінде кеңесіп, ақпарат беретініне көз жеткізіңіз.
- ▷ Парламент жанындағы барлау қызметін қадағалайтын комитеттің барлау қызметінің тиісті құпиялығын және пәрменділігін сақтай отырып, оның іс-қимылы заңды, орынды болып, өз әрекетіне жауапты болуына кепілдік беретініне көз жеткізіңіз. Оған телефон арқылы жүрген әңгімелерді тыңдауға да қатысты заң-ережелер жатады.
- ▷ Сол мақсатта комитеттің барлау агенттіктерінің жұмысынан жан-жақты хабары болып, барлау және құпия қызметтерінің басшыларын тағайындауда белгілі бір рөл атқаратынына көз жеткізіңіз.

Құпиялылыққа қатысты мәселелер

- ▷ Ақпарат бостандығы туралы заңның барлау қызметін тікелей және жанама түрде қадағалап, жауапты етудің маңызды құралы екеніне көз жеткізіңіз.
- ▷ Құпия қор құрылған жағдайда құпиялық пен жауаптылық талаптары арасында тепе-теңдік сақтау үшін Арнайы аудит болуы керек.
- ▷ Кешіктірілген жариялылыққа кепілдік беру немесе оның келешекте іске асырылу мүмкіндігін арттыру үшін, бір кезде құпия болған материалдарды жариялауға қойылатын талаптар мен кешіктірілу мерзімі заңда көрсетілетініне көз жеткізіңіз.

Сондай-ақ, лаңкестік туралы 20 тарау мен қаржы ресурстары туралы VI бөлімді қараңыз!

Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компаниялар

Мемлекеттің заңды түрде күш қолдану монополиясы бар, ішкі қауіпсіздікпен қамтамасыз етуге және сыртқы қатерден қорғауға жауапты бірден-бір тұлға болып табылады. Дегенмен, соңғы жылдары ішкі шиеленістердің толқыны қауіпсіздік қызметтерін жекешелендіру деген жаңа құбылысты алдыңғы қатарға әкелді. Кейбір мемлекеттік емес қауіпсіздік тұлғалары (қайта) шығып, қауіпсіздік саласын демократиялық жолмен бақылаудың дәстүрлі нысанына бәсеке болуда.

1990 жылдардан бері жекеменшік қауіпсіздік және әскери кәсіпорындардың саны жедел өсуде. Олардың басым көпшілігін негізгі үш топқа бөлуге болады: жалдама әскерлер, жекеменшік әскери компаниялар және жекеменшік қауіпсіздік компаниялары. Мемлекеттік тетіктер арқылы осы тұлғалардың іс-әрекеттерін бақылау маңызды.

Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компаниялардың атқаратын қызметтері мен төндіретін қауіптері

Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компанияларға көбінесе жүгінетіндер – шиеленісті бастан кешірген немесе жолы болмады делінетін мемлекеттер. Олар мүлдем қалыптаспаған әскери қуаты мен тиісті әскери дайындығының орнын толтыру үшін, солардың жоқтығынан өздерінің барлық азаматтарының және/немесе қоғамдастықтарының қауіпсіздігін қамтамасыз ете алмағандықтан, өздерінің қауіпсіздік салаларын шынайы демократиялық жолмен қадағалауда мемлекеттің күш қолдана алу қабілетін іске асыруға ықыласты болмағандықтан, мемлекет ішінде қарама-қайшылық көріп отырғандықтан сондай қадамға барады.

Сондай жағдайларда, әсіресе ұлттық кәсіби біліктілікті арттыру, дайындық деңгейін жақсарту және кейбір кезде тіпті өз-өзіне деген сенімділіктің нығаюы тұрғысынан алғанда, жекеменшік әскери немесе қауіпсіздік компанияларын пайдаланудың қысқа мерзімдік жағымды өсері бар болып көрінуі мүмкін. Дей тұрғанмен, №26 кестеде көрсетілгендей, оның демократиялану үдерісіне тигізетін теріс ықпалы зор өрі жан-жақты болуы ықтимал.

Қоғамға, демократиялық жолмен сайланған құрылымдарға және бәрінен бұрын, «нәрленуші» мемлекеттердің парламенттеріне өздерінің мемлекеттік қауіпсіздік құрылымдарын ғана емес, сондай-ақ, жалдаған әскери немесе қауіпсіздік мамандарын да тиісті де тиімді қадағалау мен демократиялық бақылау тетіктері қажет.

№ 26 Кесте

Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компаниялар мен демократияға төнер кейбір қауіптер

- ▶ Жекеменшік қауіпсіздік тұлғалары әскери және қауіпсіздік саласына белгілі бір дәрежеде тұрақтылық әкелуі мүмкін, бірақ ұзақ мерзімде кейбір үкіметтер әскери күшке сүйенуге (ішкі) мәселелерді шешудің басты жолы деп қарауы ықтимал;



- ▷ Шетелдік мамандарды жалдау алуан түрлі сұрақтар тудырады, мысалы олардың нақты әскери және қауіпсіздік миссиясы мен бюджет мәселелері: демократиялық және тиімді басқару тұрғысынан бұл сұрақтарды қоғамдық және парламенттік пікірсайыста әрдайым қарау қажет;
- ▷ Көп жағдайларда бұндай жекеменшік заңды тұлғалар анық көрінетін (және заңды) өзге миссияларын жамылып, қару-жарақ делдалы болып жұмыс істейді.

Жалдама әскер

Әскер жалдау – салыстырмалы түрде ескі болып саналатын құбылыс. Соңғы шиеленістердің көпшілігі жалдама әскердің әлемнің көп бөлігінде әлі де бар екенін дәлелдейді.

Жалдама әскердің анықтамасы 1989 жылғы «Жалдама әскерді жұмысқа алу, пайдалану, қаржыландыру, даярлауға қарсы халықаралық конвенцияның» 1 Бабында берілген. Бұл жарғыны Бас Ассамблея 1989 жылы 4 желтоқсанда 44/34 қарарында қабылдады. Аталмыш қарар 2001 жылы 20 қазан күні күшіне енгенімен, қазіргі кезге дейін оны бекіткен мемлекеттердің саны өте аз. Конвенция 1949 жылғы Женева Конвенцияларына енгізілген 1 Қосымша хаттаманың 47 бабында берілген анықтаманы (нақтылай алғанда, үкіметті жою немесе кез келген жолмен мемлекеттің конституциялық тәртібін не болмаса оның аумақтық біртұтастығын бұзу мақсатында ауыр зорлық-зомбылық әрекетіне қатыстыруға әдейі жалданатын адамдар туралы тұсын) кеңейтіп берді:

«1 Бап – Берілген Конвенцияның мақсаттары үшін,

1. Жалдама әскер дегеніміз – (а) қарулы қақтығыста соғысу үшін жергілікті жерден немесе шетелден арнайы жалданатын; ә) дұшпандық әрекеттерге негізінде жеке пайда көру үшін қатысуға мүдделі, іс жүзінде шиеленіске қатысушы жақтан немесе сол жақтың атынан уәделескен материалдық төлем алатын, оның мөлшері бірдей шендегі кәдімгі жауынгерлерге уәде етілген немесе төленетін қаржыдан айтарлықтай жоғары болатын; (б) шиеленіске қатысушы тараптың азаматы да емес, шиеленіске қатысушы тараптың бақылауындағы аумақтың тұрғыны да емес; (в) шиеленіске қатысушы тараптың қарулы күштерінің мүшесі емес; (г) шиеленіске қатысушы тарап болып табылмайтын Мемлекеттің қарулы күштерінің мүшесі ретінде ресми міндеттемемен жіберілмеген кез келген адам.
2. Жалдама әскер дегеніміз – кез келген басқа жағдайда (а) мына ауыр зорлық-зомбылық әрекетіне: (i) Үкіметті жою немесе Мемлекеттің конституциялық тәртібін бұзу; не болмаса (ii) Мемлекеттің аумақтық біртұтастығын бұзу мақсатында қатыстыруға жергілікті жерден немесе шетелден әдейілеп жалдайтын; (ә) негізінде жеке пайда көру үшін қатысуға мүдделі және материалдық төлем алатын немесе оған уәделесетін; (б) сондай әрекет қарсы бағытталған Мемлекеттің азаматы да, тұрғыны да емес; (в) Мемлекеттің ресми міндеттемесімен жіберілмеген; және (г) аумағында шиеленіс орын алған Мемлекеттің қарулы күштерінің мүшесі емес кез келген адам»

Халықаралық конвенцияда көрсетілгендей, жалдама әскерді жұмысқа алатын, пайдаланатын, қаржыландыратын, даярлайтын немесе осындай әрекетке талпынатын не болмаса сондай әрекеттерде немесе талпыныстарда сыбайлас болатын кез келген адам ауыр қылмыс істеген болып саналады. Дегенмен, үкіметтердің шетелдік әскери мамандарды арнайы тапсырмаларға (әскери ұшақ ұшқыштары, лаңкестікке қарсы қимылдар, т.б.) жалдайтыны кездесетін жағдай. БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комиссиясының жалдама әскер туралы Арнайы баяндамашысы өзінің есебінде «Бас Ассамблея Конвенцияға мүше емес барлық мемлекеттерді оны бекітуге немесе оған келісуге шақыруын қайталауы керек. Сонымен қатар, ол мүше мемлекеттерді өздерінің заңнамаларын Конвенцияға сәйкестендіру үшін қайта қарауға шақыруы қажет» деген ұсыныс айтты (70 параграф).

Жекеменшік әскери компаниялар

Жекеменшік әскери компаниялар – қазіргі заманғы және корпорация типтес «жалдама әскердің» бір түрі. Олар пайда түсіру мақсатында жұмыс істейді, яғни әскери қызмет көрсетеді және әскери даярлық курстарын өткізеді немесе нақтырақ айтқанда, соғыс және/немесе соғысқа жатпайтын іс-әрекеттерді жүзеге асырады. Заң тұрғысынан, дегенмен, жалдама әскердің тар мәнінде берілген анықтамасы оларға келмейді, өйткені олардың құрамы әдетте қауіпсіздік саласынан зейнетке шыққан әскери қызметкерлерден тұрады. Жекеменшік әскери компаниялар соғыс, әскери қимылға көмектесу, кеңес беру және даярлаудан бастап қару сатып алу, барлау жүргізу немесе көпірлікке тұтқындандықтарды құтқаруға, т.б. дейінгі қызметтердің сан алуан түрін көрсетеді. Көрсететін қызмет түріне қарамастан, оларға ортақ сипат – әсіресе шиеленіс жағдайларында немесе шиеленістен кейінгі қайта қалыптасу кезеңінде үкіметтердің өтінішімен жұмыс істеу.

Осындай жекеменшік әскери компанияның бір мысалы – АҚШ-та орналасқан «MPRI» бірлестігі. Ол құқық қорғау сияқты қорғаныс мәселелерінде қолдау мен көмек көрсетуді көздей отырып, қорғанысқа қатысты келісім-шарт негізінде әрекет ететін, жетекшілікке қажетті біліктілікті ұштайтын, кәсіби қызметтер көрсететін компания болып табылады. 1988 жылы бұрынғы жоғары шенді әскери офицерлер құрған бұл компанияда осы күнге дейін негізінен бұрынғы әскери қызметкерлер жұмыс істейді.

Жекеменшік қауіпсіздік компаниялары

Жекеменшік қауіпсіздік компаниялары әлдебір бизнес немесе мүлікті қорғап, сол арқылы қылмыстың алдын алу ісіне үлес қосуды көздейтін қызмет түрлерін ұсынады. Бұндай жекеменшік қауіпсіздік компаниялары барлық жерлерде бар, бірақ соңғы үрдістер әсіресе шиеленіс аймақтарындағы мемлекеттің қолынан келмейтін күштірек қорғанысты қажет ететін бизнес бірлестіктерінің оларды пайдалануы өскенін көрсетеді. Оларға шиеленістің әскери жағынан гөрі мүлік пен қызметкерлерді қорғау маңыздырақ. Іс жүзінде, дегенмен, компаниялар әскери және қауіпсіздік тәжірибесін өте жиі бірге қолданады, себебі екеуі де тиісті аймақтарда бірдей маңызды да қажет болатын тәрізді. Бұл жекеменшік әскери компаниялар мен қауіпсіздік компанияларының арасындағы айырмашылықты көмескілейді.

Жекеменшік қауіпсіздік тұлғаларының маңызының артып, саны өскендіктен, демократиялық құрылымдар, әсіресе парламенттің қауіпсіздік саласындағы жаңа тұлғалардың үстінен қадағалау және бақылаудың ең төменгі стандартына көпілдік беруінің маңызы күннен-күнге өсуде, өйтпесе, негізгі демократиялық қағидаларға қатер төнбек.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Заңнама

- ▷ Мемлекетіңіздің 1989 жылғы «Жалдама әскерді жұмысқа алу, пайдалану, қаржыландыру, даярлауға қарсы халықаралық конвенцияға» мүше екеніне және соған сәйкес жеткілікті заңнама қабылдағанына көз жеткізіңіз.
- ▷ Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компанияларға арналған заңнамалық база өз күшінде екенін растаңыз.

Нормалар мен қару-жарақ эмбарголарын сақтау

- ▷ Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компаниялар шетелдерде шиеленіс аймақтарында жұмыс істеп жатқанда, еліңізде орналасқан жекеменшік және әскери қауіпсіздік компаниялардың ұлттық қауіпсіздік стратегиясына, сыртқы саясатқа, тиісті халықаралық заңдарға, нормаларға және қарарларға сәйкес қызмет етуін парламентіңіздің тексеруін жандандырыңыз.
- ▷ Жекеменшік қауіпсіздік және әскери компанияларға қару-жарақ эмбаргосы қойылған аймақтарда немесе елдерде қимыл етуге жол БЕРІЛМЕУІН заң арқылы қамтамасыз етіңіз.

Жариялылық

- ▷ Ешқандай шетелдік жекеменшік қауіпсіздік және әскери компанияларға парламенттің алдын ала мақұлдауынсыз ұлттық аумақта, тіпті үкіметтің өтінішімен немесе келісімімен болса да, қимыл етуіне жол берілмеуіне көз жеткізіңіз.
- ▷ Парламенттің жекеменшік қауіпсіздік және әскери компанияларына арналған үкіметтің бюджеті мен олардың іс-қимылдарын қадағалайтынына көз жеткізіңіз.

Жауаптылық

- ▷ Парламенттің үкіметті жекеменшік қауіпсіздік және әскери компанияларының өз еліңіздегі және шетелдердегі барлық әрекеттеріне, заң және іс жүзінде, жауапты етіп ұстайтынына көз жеткізіңіз.

IV Бөлім

Парламенттің ұлттық қауіпсіздік саласын жан- жақты тексеруі: шарттар мен тетіктер

Пәрменді парламенттік қадағалаудың шарттары

Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы оның үкімет пен қауіпсіздік саласына қатысты билігіне байланысты. Осындай жағдайда, билік дегеніміз – халықтың парламент арқылы білдіретін ұжымдық ерік-жігеріне сай үкіметтің мүмкіндіктері мен әрекеттеріне ықпал ету қабілеті. Оған, сонымен қатар, парламент мақұлдаған ережелерді, заңнаманы, шешімдерді, бюджетті жүзеге асыру ісін қадағалау қабілеті де жатады. Бұл билік конституция мен заңнан ғана емес, сондай-ақ, парламенттің рәсімдік ережелері мен қалыптасқан іс-тәжірибелерінен тамыр тартады.

Сондықтан, парламенттің қауіпсіздік секторын пәрменді қадағалауының шарттарына мыналар кіреді:

- ✓ Айқын анықталған конституциялық және заңды билік;
- ✓ Қалыптасқан іс-тәжірибелер;
- ✓ Ресурстар мен мамандар;
- ✓ Саяси ерік-жігер.

Конституциялық және заңды құзірет

Конституция (немесе оның баламасы) парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауына қажетті ең маңызды заңнамалық негіздемемен қамтамасыз етеді. Конституциялар саяси, мәдени, экономикалық және әлеуметтік жағдайға сай әр елде әрқилы болғанымен, олардың көпшілігі былай деп тұжырымдайды:

- ✓ Атқарушы билік (мысалы, президент, премьер-министр немесе қорғаныс министрі) қауіпсіздік қызметіне жауапты;
- ✓ Атқарушы билік парламент алдында жауапты.

Конституциялық ережелер ең жоғарғы заңнамалық мәртебеге ие болғандықтан, конституцияда қауіпсіздік саласына қатысты парламенттің құзіретінің жазылуы маңызды болмақ. Конституциялар оңай өзгертілмейді; ондай кез келген реформа жалпы парламенттегі маманданған көпшіліктің қолдауын қажет етеді. Сондықтан, конституция сол шетін мәселе бойынша парламенттің билігін қорғаудың пәрменді жолы болып табылады. Ондай билікті одан әрі нақты заңнама мен парламенттің рәсімдік ережелері арқылы нығайтуға болады. Оған қоса, уақыт өте, жауаптылық пен парламенттің қадағалауына қатысты әлеуметтік нормалар мен іс-тәжірибелер қалыптастырылады.

№27 кестеде қауіпсіздік саласын қадағалауға парламенттердің пайдалана алатын құзіретінің алуан түрлері көрсетілген. Олардың көпшілігі келесі тарауларда талқыланған.

№ 27 Кесте

Қауіпсіздік саласын демократиялық жолмен қадағалауда парламенттің қолдана алатын аспаптары немесе құралдары

1. Жалпы құзірет

- а. Заңнама жөнінде бастама көтеру
- ә. Заңдарды өзгерту немесе қайта жазу
- б. Атқарушы биліктің мүшелеріне дау айту
- в. Парламент отырыстарына атқарушы биліктің мүшелерін куәгерлік беру үшін шақыру
- г. Парламент отырыстарына әскери және мемлекеттік қызметкерлерді куәгерлік беру үшін шақыру
- ғ. Парламент отырыстарына азаматтық сарапшыларды куәгерлік беру үшін шақыру
- д. Атқарушы биліктен құжаттар алу
- е. Парламенттік тексеру жүргізу
- ё. Тыңдау отырыстарын өткізу

2. Бюджетті бақылау

- а. Барлық бюджет құжаттарына парламенттің қолы жетімді болу
- ә. Қорғаныс және қауіпсіздік бюджет қорларын қайта қарау және өзгерту құқығы
- б. Бюджетті бақылау бағдарламалар, жобалар және бюджеттің бап-баптары деңгейінде іске асырылады
- в. Кез келген қосымша қорғаныс және қауіпсіздік бюджет ұсыныстарын мақұлдау немесе қабылдау құқығы

3. Шетелге бейбітшілік миссияларын немесе жасақтарын жіберу: парламенттің мақұлдау немесе қанағаттандырмау құқығы

- а. Жасақ шетелге жіберілмес бұрын шешім қабылдау ісіне қатысу
- ә. Миссияның міндеті; БҰҰ-ның міндеті болуын қамтамасыз ету
- б. Миссияның бюджеті
- в. Әскери қызметкерлерге төнетін қатерлер
- г. Іс-қимыл ережелері
- ғ. Командалық/әскери басшылық инстанциялары
- д. Миссияның мерзімі
- е. Миссия құрамындағы жасақтарға барып келу құқығы

4. Қару-жарақ сатып алу

- а. Атқарушы биліктің қару-жарақ сатып алу шешімдері жөнінде парламентті толық хабарландыру міндеті
- ә. Келісім-шарттарды мақұлдау немесе қабылдау құқығы
- б. Қару-жарақ сатып алудың төмендегі кезеңдерін қайта қарау:
 - i. Жаңа құрал-жабдыққа деген қажеттікті нақтылау
 - ii. Құрал-жабдық өндірушілерді салыстырып, таңдау
 - iii. Өтемақы мен қарымақы ұсыныстарын бағалау

5. Жалпы қорғаныс және қауіпсіздік саясаты: мақұлдау немесе қабылдау құқығы

- а. Қауіпсіздік саясаты тұғырнамасы
- ә. Дағдарыстан шығу тұғырнамасы
- б. Күштер құрылымы
- в. Әскери стратегия немесе доктрина

6. Қорғаныс және қауіпсіздік қызметкерлері

- а. Қызметкерлер құрамына қатысты жоспарды мақұлдау немесе қабылдау хақы
- ә. Жұмыс күшінің ең көп шамасын реттеу хақы
- б. Жоғарғы әскери орындарға адам тағайындау (мысалы, әскери әкімшілік басшысы) жөнінде кеңес беру, оны мақұлдау немесе қабылдау хақы

Қалыптасқан іс-тәжірибелер

Барлық іс-әрекетті заңмен реттеу мүмкін емес. Сондықтан, өзара сыйластық пен сенім сияқты әлеуметтік нормаларға сүйенген парламенттік қадағалауда әдеттер мен іс-тәжірибелерді қалыптастыру да, сақтау да бірдей маңызды. Мысалы, парламент мүшелерін қауіпсіздік саласындағы жаңа өзгерістер туралы толықтай және уақытында хабарландырып, оларды соған араластыру жариялылық пен заң алдында жауаптылық мәселесі ғана емес, сонымен қатар, адамдар арасындағы ой-пікір алмасу болып табылады.

Ресурстар мен кәсіби біліктілік

Жалпы, парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалау қабілетіне уақыт факторы пен оның қолы жететін кәсіби біліктілік пен ақпарат дәрежесі ықпал етеді.

Уақыт факторы

Үкіметтің қауіпсіздік мәселелері мен қауіпсіздік саласына қатысты ниеттері мен шешімдері туралы парламенттің дер кезінде ақпарат алуы өте маңызды. Егер үкімет оны өз соңғы шешімін қабылдағаннан кейін ғана хабарландырса, парламенттің айтар пікірінің салмағы көп болмайды. Бұндай жағдайларда парламенттің алдына «іске асырылған факт» қойылып, үкіметтің шешімін не мақұлдау, не қабылдамаудан басқа шарасы қалмайды.

Ұлттық дағдарыс немесе төтенше жағдай кездерінде үкімет әдетте өте жылдам әрекет етуге мәжбүр болып, парламентке оқиғадан кейін ғана хабар береді. Бірақ бұл үкіметке парламенттің мақұлдаған заң шеңберінен шығуына себеп емес.

Тұрақты және ұзақ мерзімді саяси мәселелерге келсек, қорғаныс бюджеті, қару-жарақ сатып алу шешімі немесе қорғаныс саласын қайта қарау секілді маңызы зор мәселелерді талдап, талқылауға парламенттің жеткілікті уақыты болуы қажет.

Парламент мүшелерінің жиі-жиі көретін уақыт қыспағынан шығуының бір жолы өте пәрменді стратегия дамыту болып табылады. №28 кестеде қауіпсіздік саласын қадағалауға қажетті сондай пәрменді стратегияның кейбір элементтері берілген.

№ 28 Кесте

Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауға қажетті пәрменді стратегиялары

Парламент мүшелерінің жұмысында көбінесе күнделікті жаңалықтар үстемдік етеді. Оған қоса, үкімет олардың күнтізбесінде қарайтын саяси сұрақтарына көп дәрежеде ықпал етеді. Уақыт қыспағынан шығудың тиімді жолы, дегенмен, парламенттің қадағалауға қажетті пәрменді стратегия дамытуы болуы мүмкін. Қауіпсіздік саласында ондай стратегияға төмендегілерді кіргізуге болады.

Күнтізбесіне мәселелер қою: Парламент мүшелерінің үнемі халықтың ниеті мен қажеттіктерін саяси күнтізбесіне мәселелерге айналдыруға тырысуы қажет.



Соңғы өзгерістер: Парламенттің қауіпсіздік және әскери салалардағы соңғы ұлттық және халықаралық өзгерістер жөнінде хабары болуы қажет. Бұған үкімет органдары арқылы ғана емес, университеттер, ғылыми-зерттеу орталықтары сияқты мемлекеттік емес ұйымдар арқылы қол жеткізуге болады.

Болған сабақтар: Парламенттің жиі және құрылымдық қайта қарау арқылы қауіпсіздік саласының мүшелерінің бұрынғы іс-қимылдарынан сабақ алуы керек.

Үздіксіз қайта қарау: Парламент қауіпсіздік саясатын жаңартқанда үкіметтің барлық соңғы шешімдер, өзгерістер және сабақ болған оқиғалардан жасалған қорытындыларды есепке алуын талап етуі қажет.

Ақпарат, кәсіби біліктілік және парламент қызметкерлері

Қауіпсіздік саласын пәрменді қадағалау парламенттің өз ішіндегі немесе қол астындағы кәсіби білікті мамандар пен ресурстарды талап етеді. Дәй тұрғанмен, парламенттің өз ішіндегі кәсіби біліктілік деңгейі үкімет пен қауіпсіздік саласының біліктілік деңгейіне сирек теңдес келеді. Көп жағдайларда, парламенттердің өте шағын ғылыми-зерттеу бөлімі болады немесе болмайды, ал үкімет қорғаныс министрлігінің және қауіпсіздік мәселесімен шұғылданатын басқа министрліктердің қызметкерлеріне арқа сүйей алады. Кейбір парламенттердің, мысалы Аргентина Конгресінің жанында тұрақты әскери байланыс бөлімі бар. Ол парламент мүшелеріне және қызметкерлеріне, көбінесе қорғаныс және қауіпсіздік мәселелері жөніндегі комитетке ақыл-кеңес береді. Сонымен қатар, парламент мүшелері парламентте шектеулі мерзім жұмыс істесе, мемлекеттік және әскери қызметкерлер жалпы өздерінің бүкіл қызмет жолын қорғаныс министрлігінде өткізеді. Дегенмен, басты проблема парламенттердің көбінесе өздері қадағалауға тиісті құрылымдардан, яғни үкімет пен әскери күштерден шыққан ақпаратқа сүйенетіндігінде. Бұл үкімет пен әскери күштермен салыстырғанда, парламент мүшелеріне тиімсіз жағдай тудырады. Жағдайды қауіпсіздік саласының әскери жұмысы, мәдениеті, білімі және құпиялық туралы заңдары негізінде пайда болған құпия табиғаты ушықтырады.

№29 кестеде парламент мүшелерінің қауіпсіздік саласы бойынша біліктілігін арттыруға арналған кейбір ұсыныстар берілген.

№ 29 Кесте

Қауіпсіздік мәселелері бойынша парламенттің біліктілігін арттырудың тетіктері мен іс-тәжірибелері: кейбір ұсыныстар

- ▷ Бөлек заңды тұлға ретінде жоқ болса, парламент жанынан қауіпсіздік мәселелері бойынша біліктілік пен парламент мүшелерінің білімін түйіндейтін қауіпсіздік және қорғаныс комитетін құру: парламенттің сол қорғаныс комитетін қару сатып алу, қызметкерлер құрамы, бюджет және бейбітшілік миссияларымен шұғылданатын шағын комитеттерге бөлуіне болады.
- ▷ Ұлттық және халықаралық семинарларға қатысу, оқу сапарына бару, қауіпсіздік қызметінің үй-жайларын барып-көру (құпия және барлау қызметтері туралы 11 тарауды қараңыз) және парламент мүшелеріне арналған дайындық сабақтарына қатысу. Бұған ұлттық жасақ бейбітшілік миссияларына жіберілген елдерге сапар шеккелі отырған парламент мүшелеріне арнап қысқа әрі нұсқа жиналыс өткізуді де қосуға болады;



- ▷ Өртүрлі елдердің парламент мүшелерінің арасында іс-тәжірибе алмасу, оны мысалы халықаралық парламенттік ассамблеялардың отырыстарында іске асыруға болады;
- ▷ Жақсы дайындықтан өткен, саны жеткілікті, маманданған парламент қызметкерлерінің болуы;
- ▷ Арнайы және жаңа материалдармен толықтырылған кітапханаларға, құжат және зерттеу орталықтарына, электронды ақпарат базаларына үнемі жол ашық болуы;
- ▷ Мемлекеттік емес ұйымдар (мысалы, университеттер, ғылыми-зерттеу орталықтары) немесе зейнетке шыққан әскери қызметкерлерден ақыл-кеңес алу (азаматтық қоғам туралы 6 тарауды қараңыз);
- ▷ Қауіпсіздік саласына қатысты халықаралық және аймақтық шарттарды ұлттық тіл(дер)де парламент мүшелеріне қолжетімді ету, сонымен бірге, шарттардың бекітілу мәртебесі туралы ақпарат пен, егер болса, шартты қадағалайтын органдардың тиісті құжаттарын беру;
- ▷ Жыл сайын қауіпсіздік саласына қатысты мұқият зерттелетін екі-үш тақырып таңдау (мысалы, шағын комитеттер арқылы);
- ▷ Қауіпсіздік және қорғаныс мәселелерімен шұғылданатын, әртүрлі партиялардың өкілдері болып табылатын парламент мүшелерінен (орынды жерінде екі палатаның да мүшелерінен) тұратын жұмыс тобын құру: бұндай топ бейресми ғылыми-зерттеу орталығы ретінде қызмет ете алады.

Саяси ерік-жігер

Тіпті парламенттің қадағалауына қажетті заңнамалық база мінсіз болып, парламенттің осы мәселені шешуге жеткілікті ресурсы мен біліктілігі болған күннің өзінде, парламенттің қауіпсіздік саласын пәрменді қадағалауына өзінен-өзі белгілі нәрсе деп қарауға болмайды. Парламент мүшелерінің өздерінің қолжетімді құралдары мен тетіктерін қолданудағы саяси ерік-жігері – парламенттің қауіпсіздік секторын жан-жақты, пәрменді тексеруінің маңызды шарты. Қауіпсіздік саласын қадағалауда саяси ерік-жігердің болмауы әртүрлі факторларға байланысты, оның ішінде:

- ✓ Партия тәртібі: басқарушы партияның парламент қатарындағы мүшелері атқарушы тармақты билік басында ұстауға мүдделі болғандықтан, халықтың атқарушы органдарды сынауын тежеуге бейім тұрады.
- ✓ Сайлаушылардың мүддесі немесе олардың мүддесінің жоқтығы: көптеген елдерде халықты жалпы қауіпсіздік мәселелері қызықтырмайды. Сондықтан, көптеген парламент мүшелері қауіпсіздік мәселелеріне көп уақыт бөлудің қайта сайлануға пайдасы жоқ деп ойлайды.
- ✓ Есепке алынуы қажет қауіпсіздік жағдайлары парламент мүшелерін, мысалы барлау комитетінің мүшелерін өз тексерістерінің нәтижесін жарияламауға мәжбүрлеуде.

Осының нәтижесінде, жанжал немесе төтенше жағдай мәжбүрлемесе, атқарушы биліктің саясаты мен әрекетін қадағалауға келгенде парламенттік құралдар селқос қолданылуы мүмкін. Дей тұрғанмен, кез келген парламент мүшесінің конституциялық міндеті әрі маңызды тапсырмасы – атқарушы биліктің ниеті мен әрекеттерін сынай отыра жан-жақты тексеру.

Қауіпсіздік саласына қатысты парламенттік тетіктер

Барлық заң жүйелері парламенттерге саясатты бақылау, өкімшілікті басқару, жеке тұлғаны қорғау немесе заңбұзушылық пен әділетсіздіктің бетін ашып, жою үшін ақпарат алудың әртүрлі жолдарын ұсынады. Сонымен қатар, парламент мүшелеріне осы конституциялық немесе заңнамалық құралдар мен тетіктермен үйлесімді жақсы іс-тәжірибелер мен бейресми амал-тәсілдерді қалыптастырып, олардан көп пайда көруге болады.

Парламенттердің заң жүзінде үкіметтен ақпарат алуының үш жолы бар:

- ✓ Парламенттік пікірсайыстар
- ✓ Парламенттің сұрақтары мен сауалдары
- ✓ Парламенттің тексерістері

Қауіпсіздік туралы парламенттік пікірсайыстар

Қауіпсіздік мәселелері туралы парламенттік пікірсайыстар фактілер мен үкіметтің ниеттері туралы ой-пікір алмасып, аса қажетті ақпарат жинауға мүмкіндік береді. Жалпы алғанда, қауіпсіздік саясаты мен мәселелері туралы парламенттік пікірсайыстар бес түрлі жағдайда:

- ✓ атқарушы билік жылдық қорғаныс бюджет ұсыныстарын бергеннен кейін;
- ✓ қорғаныс министрі немесе сыртқы істер министрі сияқты министрлердің ресми немесе бейресми мәлімдемелерінен кейін;
- ✓ ұлттық қорғаныс саласын қайта қарауға байланысты қорғаныс жөніндегі мемлекеттік құжат («ақ қағаз») немесе ұлттық қорғаныс туралы кез келген өзге ірі құжаттар ұсынылғанда;
- ✓ көбінесе сайлаудан кейін жарияланатын үкіметтің бағдарламаларына байланысты;
- ✓ жанжал, ірі қауіпсіздік мәселесі немесе апат сияқты парламенттік пікірсайысты талап ететін кез келген нақты мәселе орын алғанда өткізіледі.

№ 30 Кесте

Атқарушы билікті қадағалауға қажетті парламенттік аппарат пен рәсімдердің жалпы ерекшеліктері

▷ **Жалпы пікірсайыс**

«Кейбір елдердің конституциялық ережелері бойынша атқарушы биліктен парламентке өз қызметі туралы оқтын-оқтын есеп беріп отыруын талап етіледі. (...) Көптеген елдерде жалпы саяси мәселелер автоматты түрде оқтын-оқтын тексеріске түспейді. Ондай мәселелер көбінесе парламент мүшесі арнайы көтергенде ғана пікірсайыс тақырыбына айналады (...)»

▷ **Сауалдар**

«(...) Сауалдар (интерпелляция) – классикалық парламент жүйесінде ақпарат алу және бақылау жүргізуге арналған рәсімдер жиынтығы. Парламент мүшесі министрге оның мекемесі істеген бір нәрсе туралы немесе үкімет басшысына жалпы саяси мәселе туралы сауал береді. Сауалдың екі маңызды ерекшелігі бар: біріншіден, ол жалпы пікірсайысты тудырады, екіншіден, ол саяси санкция салады, өйткені пікірсайыс үкіметтің берген түсініктемесіне палатаның қанағанаттанатынын немесе қанағаттанбайтынын білдіретін дауыс берумен бітеді. Сауал қою – ең пәрменді рәсім болып табылады, себебі министрлер тікелей есеп беруге шақырылады. Ол ақпарат алудың қарапайым ғана құралы емес, тікелей бақылау нысаны болып табылады (...)».

▷ **Жабу ұсынысы**

«Ұлыбританиялық жүйеде сауал қою рәсімі жоқ, бірақ «жабу ұсынысы» одан өзгеше емес. Үзіліс басталмас бұрын қойылатын жабу ұсынысы үкіметтің назарына берілетін мәселелерді көтеруге мүмкіншілік береді, бірақ дауыс беру өткізілмейді (...)».

▷ **Сұрақтар**

«Сұрақ қою рәсімінің (...) мақсаты әкімшіліктен нақты ақпарат алу, оның мәселеге араласуын өтіну және қажет болған жерінде заңбұзушылықтың бетін ашып, оны түзету болып табылады. Ол, сондай-ақ, парламент мүшелеріне алдарына берілген күрделі заң жобаларының мазмұны мен заңнамалық актілерді түсінуге көмектесетін егжей-тегжейлі фактілерді алуға қолданылады (...). Бұл рәсім оппозицияны үкіметтің әлсіз жақтарын ашу құралымен қамтамасыз етеді және олардың жария болуының салдарынан әкімшілікке оң ықпал етеді. (...) Бұл рәсімнің кеңінен таралуын парламент мүшесі өзінің сұрақ қою құқығын пайдалана отырып, толыққанды тәуелсіз адам болуымен түсіндіруге болады (...)».

▷ **Тексеру комитеттері:** №32 кестені қараңыз.

Source: Parliaments, by Michel Ameller, Inter-Parliamentary Union, 1966.

Қауіпсіздікке қатысты парламенттік сұрақтар мен сауалдар

Жазбаша болсын не ауызша болсын, сұрақтар парламенттің тергеу қызметінің бөлігін құрайды және үкіметтің іс-әрекетін бақылауда парламенттің ең кеңінен қолданатын рәсімдерінің бірі болып табылады.

Сұрақтар, өзекті рөл атқаратындықтан, қауіпсіздік саласын пәрменді қадағалауға елеулі үлес қоса алады. Жалпы алғанда, қауіпсіздікке қатысты парламенттің сұрақтары:

- ✓ парламент мүшелеріне үкіметтің қорғаныс, қауіпсіздік саясаты және жалпы қауіпсіздік мәселелері туралы дәл және жаңа ақпаратты дер кезінде алуға мүмкіндік береді;
- ✓ парламентке өзі қабылдаған заңнамалық актілердің іске асуын бақылауға көмектеседі;
- ✓ қоғамның назарын қорғаныс пен қауіпсіздік мәселелеріне аудартуға көмектеседі, ол әсіресе сұрақ ауызша қойылып, оған жауап телерадио арқылы жарияланғанда және/немесе парламенттік пікірсайыста талқыланып немесе ұлттық ресми бюллетеньде берілгенде жүзеге асады (парламенттік сұрақтардың ақпараттық қызметі парламент саласымен ғана шектелмейтіні анық; сұрақтар БАҚ, ҮЕҰ-дар және бүкіл азаматтық қоғамды қосқанда кең жұртшылыққа ақпарат беруді көздейді);
- ✓ үкіметтің саяси күнтізбіндегі мәселелерге ықпал етуде немесе оларға жаңа бағдар беруде өзекті орын ала алады;
- ✓ оппозиция мүшелеріне уайым тудырып отырған немесе қанағаттанарлық ақпарат ала алмаған қауіпсіздік мәселелерін көтеруге мүмкіндік береді;

Парламенттің қауіпсіздік саласына қатысты сұрақтары көбінесе өте шетін болып табылады. Парламенттік сұрақтарға жауап беруге міндетті министр сол міндетін атқаруға жиі құлықсыздық көрсетеді. Бұндай құлықсыздық көбінесе қауіпсіздік саласының құпия сипатынан шығады. Ұлттық қауіпсіздікке қатысты құжаттар көбінесе құпия болады және сондықтан парламент мүшелеріне де, халыққа да берілмейді.

№ 31 Кесте

Пәрменді сұрақ қоюға ұсыныстар

- ▷ Мұқият дайындалу: қауіпсіздікке қатысты, әсіресе техникалық сұрақтар қойылғанда жауапты суырып салып айту мүмкін емес. Әскери қызметкерлермен (әскери немесе жартылай әскери тәжірибесі бар жекелеген адамдармен) бейресми байланыста болудың зор көмегі бар.
- ▷ Жатық тіл: сұрақтың анық тұжырымдалмай, түсініспеушілік тудыруы министрдің жөнсіз немесе жеткіліксіз жауап беруіне әкеп соғуы ықтимал.
- ▷ Уақыт: сұрақтың қойылған кезеңі, әрине, жариялану тұрғысынан алғанда оның пәрменділігі мен ықпалы үшін өте маңызды.

Дегенмен, атқарушы биліктің құжаттарды құпияландыру құзіреті заң арқылы шектелген. Оған қоса, қай құжаттарды қанша уақытқа құпияландыруға, соны-

мен қатар, құпияландыру мен құпиялансыздандырудың шарттарына кімнің жауапты екені белгілі болу үшін құжаттарды құпияландыру үдерісінің жариялылық сипатта болуы тиіс.

Құрылымдық жағын алсақ, төмендегі факторлар парламенттік сұрақтардың пәрменділігіне үлес қосатын тәрізді:

- ✓ Берілген жауапқа қанағаттанбаса немесе одан әрі анықтауды қажет етсе, парламент мүшелерінің қосымша сұрақ қоя алу мүмкіндігі;
- ✓ Парламент мүшелерінің сұрақ қою кезінде көтерілген мәселелер бойынша пікірсайыс бастау мүмкіндігі;
- ✓ Парламент мүшелерінің өздерінің сұрақ қоя алу мүмкіндіктерін пайдалану еркі;
- ✓ Халықтың парламенттік сұрақ қою отырысына қатысу не болмаса радиодан естіп, теледидардан көру мүмкіндігі;
- ✓ Одан кейін болатын пікірсайыстардың жариялануы және кез келген жағдайда халықтың қолы жететін құжаттарда сұрақтар мен жауаптардың жариялануы.

Парламенттің қауіпсіздік саласын арнайы тексеруі

Заң шығару үдерісіндегі рөліне қоса, парламент жанындағы комитеттер үкіметтің саясатына пәрменді түрде басшылық етуге де атсалысады. Үкіметтің іс-қимылын әдетте ақпараттық есепті жариялаумен аяқталатын уақытша тапсырмалар арқылы бақылауға болады. Ол бірден көп комитеттің жұмысын қажет етуі ықтимал. Арнайы парламенттік тексерулердің соттың тексерістеріндегідей сотқа шақыру күші болуы қажет.

Тексеру комитеттерінің басты артықшылықтары мен сипаттамалары

Қауіпсіздік және қорғаныс мәселелерінде арнайы тексеру комитеттері ерекше маңызды және олардың бірқатар артықшылықтары бар. Мысалы:

- ✓ Оларды құрудың өзін әсіресе халық оңды саяси қадам деп бағалауы мүмкін;
- ✓ Олар қауіпсіздік саласына қатысты саяси шетін мәселелерді егжей-тегжей тексерудің тиісті құралы болуы мүмкін;
- ✓ Олар үкіметтің қауіпсіздікке қатысты нақты мәселелер жөніндегі саясатын дәл бағалауға және орынды жерінде парламент пен үкіметтің қабылдауы ықтимал түзету немесе қайта бағдарлау құралдарын ұсынуға жол ашуы мүмкін.

№ 32 Кесте

Парламенттік тексеру комитеттерінің басты сипаттамалары

«(...) Тексеру комитеттері нақты мәселелерді тексеруге кеңінен қолданылады. Осы мақсатта, парламент өзінің бірнеше мүшесіне белгілі бір ақпарат жинауды тапсырады. Ондай ақпарат дұрыс бақылау жүргізуге және парламент палаталары қисыңды деп тапса, пікірсайыс жүргізіп, бір шешімге әкелетін есеп беру үшін қажет. Тексеру жүргізу құқығы – парламенттің Атқарушы билік қолданған кез келген шара туралы толық хабары болуы тиіс деген қағиданың табиғи нәтижесі (...).

Кейбір елдерде, тексеру комитеттеріне пәрменді жұмыс істеу қиын. Әдетте, олардың соттардағы қарапайым үдеріс арқылы болмаса, адамдарды қатысуға мәжбүрлеу құзіреті жоқ. Бұл үкімет органдарының араласуына, комитеттің жұмысын бәсеңдеуіне және оның тексерісінің әсерінің басылуына әкеп соғады. (...) Дей тұрғанмен, парламенттің тексеруін пәрменді етудің ең жақсы жолы ант бере отырып айғақ айту болмақ. (...)

Тексеру комитеттеріне мемлекеттік қызметкерлердің айғақ беруі ерекше проблема тудырады, өйткені олар өз мекемелеріне жауап беретін министрге бағынышты. Қандай дәрежеде үкімет оларға парламент мүшелерінің сұрақтарына жауап бермеуді бұйырады? (...) [Кейбір елдерде] тиісті департаменттің [айғақ беруге] келісімі әрдайым талап етіледі; бірақ талап етілген ақпаратты беру «қоғамдық қауіпсіздікке зиян келтіреді, қатер төндіреді немесе қоғамдық қызметті атқаруды қиындатады» делінбесе, ақпаратты жасыруға болмайды (...).

Қандай жүйе болмасын, тексеру жүргізуге құрылған комитеттің тергеу жүргізіп, факты табатын, өзін құрған парламентке есеп беретін мекеме ғана екенін айта кету қажет. Өзі алған ақпардан және қойған сауалынан қажетті қорытынды жасау әрдайым парламенттің өз ісі. (...)».

*Әдебиет: Парламенттер, Мишель Амеллер,
Парламентаралық одақ, 1966*

Осындай комитеттердің тағы бір ерекшелігі олардың құрамында. Парламенттің оппозициялық мүшелерінің көпшілікке қарағандағы үлестік саны, әрине, тексерудің нәтижесі үшін маңызы зор.

Тексеруге берілетін құзірет әр парламентте, әр комитетте айтарлықтай әрқилы. Ең негізгі құзіретке әсіресе төмендегілер жатады:

- ✓ парламенттік тексерудің тақырыбы мен аясын таңдау;
- ✓ әскери базаларға және қауіпсіздік қызметінің өзге үй-жайларына бару (17 тарауды қараңыз);
- ✓ президент әкімшілігінен, үкімет әкімшілігінен немесе мемлекеттік қызметкерлерден барлық тиісті ақпаратты алу: оған құпия және аса құпия құжаттар да жатады;
- ✓ президент пен үкімет әкімшіліктерінің немесе әскери күштердің қызметкерлерінен және де азаматтық қоғамнан ант бергізе отырып айғақ алу;
- ✓ жұртшылыққа арнап ашық немесе жабық тыңдау отырыстарын ұйымдастыру.

Канаданың Сомалиге канадалық жауынгерлерді жіберу ісін тексеруі жақсы бір мысал болады (№33 кестені қараңыз).

№ 33 Кесте

Канадалық қарулы күштерді Сомалиге жіберуді тексеру комиссиясы: қауіпсіздік мәселелері туралы парламенттік есептің қоғамға әсерінің мысалы

1993 жылы канадалық жасақтың Сомалиге жіберілген кезінде орын алған оқиғалар белгілі болып, ол канадалықтардың көпшілігін қатты толқытты: Белет Хуендегі канадалық алаңға баса кірген сомалиліктерді ату, Екінші канадалық әуе-десанттық полк жауынгерлерінің қамауында отырған жасөспірімнің соққыдан қайтыс болуы, сол жауынгерлердің бірінің өз өмірін өзі қию әрекеті және миссия біткен соң негізгі ақпаратты жасыру немесе өзгерту. Канадалық әуе-десанттық полктың жантүршігерлік әлімжеттік жасау әрекеттерінің бейне таспалары да жарық көрді. Үкімет оқиғаларды тергеген әскери кеңесті канадалық қоғам алдында жауапты болу талаптары бойынша жеткіліксіз деп санап, сондықтан Канада Парламенті Тексерістер туралы актісі бойынша ашық қоғамдық тексеру жүргізді.

Тексеру аясы мен құзіреті – Тексерістер туралы акті куәгерлерді шақыру, айғақтарды тыңдау, кәсіби ақыл-кеңес берушілерді жалдау және дәлелдемелерді бағалау құзіретін береді. Айғақ беруге мәжбүрлеу Сомалиде және Ұлттық қорғаныс агенттігінің бас орталығында белгілі болған жайттарды анықтауда негізгі тетік болды. 116 куәгер тексеру комитетіне Канаданың түкпір-түкпіріне теледидар арқылы таратылған ашық отырыс кезінде айғақ берді. Іс Сомалидегі жайттармен ғана шектеліп қоймай, командалық жүйе, Канадалық қарулы күштердің іс-қимылдары, Ұлттық қорғаныс департаментінің әрекеттері мен шешімдерін де қамтыды. Комиссия мүшелерінің қызметінің екінші бөлігі Сомалиге жасақ жіберілмес бұрын орын алатын жайттар мен ол елде жүргізілетін әскери қимылы мен одан кейінгі әрекеттеріне қатысты нақты мәселелерді қарастыруды талап етті.

Сот отырысы емес – Тексеру комитетінің жұмысы сот түрінде болған емес, дегенмен тыңдау отырыстары нәтижесінде бұрын жекелеген тұлғалар айыпталып, сотталған ескі жайттардың құрылымдық себептері мен сол жайттарға қолданылған шараларды қарауды қамтыды. Тексеру комитетінің басты назары Канадалық қарулы күштер мен Ұлттық қорғаныс департаментінің жекелеген қызметкерлерінде емес, сол мекемелердің ұйымдастырылу және басқарылуына қатысты құрылымдық және жүйелік мәселелерінде болды. Дегенмен, бұл Тексеру комитетінің әскери басшылық орындардағы жекелеген адамдардың әрекеттері мен басшылық ету мәнерін тексеруді талап етті.

Нәтиже – Екі жылдық жұмыстың нәтижесі Канадалық қарулы күштер мен Ұлттық қорғаныс департаментінің Сомалидегі миссия кезеңіндегі құрылымы мен ұйымдастырылуы, канадалық әскери күштердегі басшылық желісінің маңызы, әскери мәдениет пен әдепнама туралы талқылау, Канададағы азаматтық-әскери қарым-қатынастар және т.б. мәселелерді қамтыған көлемді есеп болды. Есептің соңында үкіметтің және Канадалық қарулы күштердің сан алуан іс-әрекеттері мен ережелерін өзгертуге ірі ұсыныстар берілді. Бұл ұсыныстардың көпшілігі іске асырылуда.

Әдебиет: Профессор Донна Уинслоу,
Канада Парламентінің тексеру комиссиясының
техникалық кеңесшісі, 1996

Парламент жанындағы қорғаныс немесе қауіпсіздік комитеттері

Қауіпсіздік саласы табиғатынан күрделі болғандықтан, егер парламенттің атқарушы билікке шын әсер етуі керек болса, жақсы қалыптастырылған комитет құрылымының маңызы зор. Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы бір комитеттің ғана емес, бірнеше комитеттің жұмысымен іске асады. Ондай комитеттер әртүрлі парламент жанында әртүрлі аталуы мүмкін (және кейбір кезде өкілеттіліктері бірлескен болуы мүмкін).

Кейбір кездері бірлескен отырыс өткізуге шақырылуы мүмкін осындай комитеттерге көбінесе мыналар жатады:

- ✓ Миссия, ұйымдастыру, қызметкерлер құрамы, іс-қимылдар, әскерді қаржыландыру, әскерге шақыру және қару-жарақ сатып алу секілді қауіпсіздік саласына қатысты барлық мәселелермен шұғылданатын **қорғаныс комитеті** (кейбір кезде қарулы күштер комитеті, ұлттық қорғаныс және қауіпсіздік комитеті, қауіпсіздік және сыртқы істер комитеті деп аталады);
- ✓ Мысалы бейбітшілік миссияларына қатысу немесе ұлттық аумақта сондай миссияларды қабылдау, халықаралық қауіпсіздік, қауіпсіздік және аймақтық ұйымдар, шарттар мен келісімдер туралы шешімдерді жүзеге асыратын **сыртқы істер комитеті**;
- ✓ Қауіпсіздік саласындағы барлық агенттіктердің бюджеті бойынша соңғы шешімді қабылдайтын **бюджет немесе қаржы комитеті**; мүмкін болса, қорғаныс бюджетімен бірге бүкіл ұлттық бюджеттің аудиторлық есептерін қарайтын қоғамдық есеп комитеті;
- ✓ Әдетте жабық есік жағдайында басқосатын **барлау қызметі мен мәселесі жөніндегі комитет (немесе шағын комитет)**;
- ✓ Әсіресе қару-жарақ сатып алу немесе сату (өтемақы мен қарымақы) мәселесіне келгенде қатысы бар **өнеркәсіп және сауда комитеті**;
- ✓ **Ғылым мен технология комитеті** (ғылыми-әскери зерттеу мен даму үшін);
- ✓ Полиция, шекара сақшылары және өзге жартылай әскери агенттіктермен жиі жұмыс істейтін **ішкі істер комитеті**.

Қүзірет пен құрал

Парламент жанындағы комитеттердің сыртқы дерек көздерінен дәлелдеме жинап, алуға құзіреті айтарлықтай әрқилы болады. Ұлыбританиялық қауымдар палатасының арнайы комитеттері сияқты кейбір парламенттік комитеттердің дәлелдеме жинауға хақысы болмаса, ал АҚШ Конгресі секілді өзге комитеттердің сыртқы ақпарат көздерінен (ант бергізе отырып) дәлелдеме алуда құзіреті шексіз.

Кейбір парламенттік комитеттер жаңа заңдарды қабылдау немесе тіпті жобалау не болмаса қолданыстағы заңдарға өзгерістер ұсына отырып, заңнамалық актілер шығара алса, ал басқа бір комитеттер заңнамалық актілер шығармай, тек атқарушы биліктің әрекетін және бюджеттен бөлінетін қаржыны жан-жақты тексеруге ғана хақылы.

Комитеттің қолжетімді құралдар мен мамандар деңгейі оның өз міндетін пәрменді түрде орындауы үшін өте маңызды, яғни комитетке қызмет ететін қызметкерлердің саны, қабілеттілік деңгейі және тұрақтылығы, оның ғылыми-зерттеу жұмысы мен ондай жұмыстың табиғаты (арнайы немесе жалпы; парламенттік зерттеудің бөлек немесе бір бөлігі), ақпарат қолдың жетуі және тиісті құжаттама (оны алу және қайта жариялау қабілеті), сарапшы мамандарды шақыра алуы, тыңдау отырыстарын өткізу және тексеру жүргізуі өзекті мәселелер қатарынан табылады (толығырақ мәліметті парламенттік тетіктер мен құралдар туралы 14 тараудан қараңыз).

№ 34 Кесте

Қорғаныс және қауіпсіздік мәселелері жөніндегі парламенттік комитеттердің атқаруы мүмкін негізгі қызметтері

Қауіпсіздік саясаты

- ▷ Қорғаныс министрлігі жариялаған кез келген ірі саяси бастаманы зерделеп, ол туралы есеп беру;
- ▷ Қорғаныс министрінің саяси міндеттерін орындағаннан кейін оқтын-оқтын тексеру;
- ▷ Қорғаныс министрлігінің ақпарат бостандығы туралы заңға сәйкес болуын және оның парламентке қандай жолмен болса да беретін ақпаратының сапалы болуын жан-жақты тексеру;
- ▷ Әскери қызметкерлер мен азаматтардан түскен қауіпсіздікке қатысты петициялар мен шағымдарды қарау.

Заңнама

- ▷ Үкіметтің ұсынған және парламенттің сілтеме жасаған кез келген заң жобасын қарау және сол туралы есеп-баяндама беру;
- ▷ Қорғаныс министрлігінің міндеті болып табылатын халықаралық және аймақтық шарттар мен келісімдерді қарау;
- ▷ Егер орынды болса, министрден жаңа заң жобасын ұсынуды өтіну арқылы немесе заң жобасын өзі жасау арқылы жаңа заңнамаға бастама беру.

Шығыс

- ▷ Қорғаныс министрлігінің басты жобақаржысы мен жылдық шығысын тексеріп, есеп-баяндама беру;
- ▷ Қорғаныс министрлігінің берген әр қосымша жобақаржысын қарап, одан әрі қарауды қажет еткен кезде парламентке есеп-баяндама беру;
- ▷ Қажет болса, тиісті органдарға аудит жүргізуге бұйрық беру.



Басшылық және әкімшілік

- ▷ Тиісті атқарушы органның тағайындаған жоғары лауазымды қызметкерлерін (әскери бас командирлер, жоғары лауазымды мемлекеттік қызметкерлер) қарастырып, қажет болса, айғақ алып, есеп-баяндама беру;
- ▷ Парламентке қатысты сыртқы органдар (мысалы, омбудсмен) арқылы қорғаныс саласының ішкі құрылымын қарастырып, оның қызметіндегі кемшіліктерге парламенттің назарын аударту.

Әдебиет: Парламенттік тексеру туралы Хансард Қоғамы комиссиясының есебіне негізделген, Ұлыбритания, 2001

№35 кестеде Норвегия Парламентінің қолданыстағы амал-тәсілі мысал ретінде берілген.

№ 35 Кесте

Стортингтың (Норвегия Парламенті) сыртқы істер жөніндегі комитеті мен қорғаныс комитетінің бірлескен отырыстары

«Сыртқы істер жөніндегі кеңейтілген комитеттің міндеті – сыртқы саясат, сауда және ұлттық қауіпсіздік саясатына қатысты маңызды мәселелерді Үкіметпен бірге талқылау. Бұл талқылаулар маңызды шешімдер қабылданбас бұрын өткізілуі қажет. Арнайы жағдайларда Кеңейтілген комитет Стортингқа ұсыныс бере алады.

Кеңейтілген комитеттің құрамына Сыртқы істер жөніндегі тұрақты комитеттің мүшелері, Стортингтың Президенті мен Вице-Президенті (егер олар әлдеқашан мүшелікке кірмеген болса), Қорғаныс жөніндегі тұрақты комитеттің төрағасы және Сайлау комитеті тағайындайтын, саны он бірге жететін мүше кіреді. Тағайындау ісі біткен соң, партиялардың үлестік шамасы да есепке алуынуы тиіс.

Сол қағидаға сай, Сайлау комитеті отырысқа қатыса алмайтын немесе демалысқа кеткен мүшелердің орнына шақырылатын орынбасарларды да тағайындайды.

Комитет, егер төраға қажет деп тапса немесе Премьер-Министрдің, Сыртқы істер министрінің не болмаса Комитет мүшелерінің үштен бір бөлігі өтініш етсе, басқосады.

Кеңейтілген комитеттің ісі нақты да айқын түрде рұқсат етілмесе, құпия ретінде сақталады. Берілген Комитет пен өзге Комитеттердің бірлескен отырыстары да осылай өтеді. Төраға тіпті Комитеттің жиналыстарына шақырудың өзін құпия ұстауға шешім ете алады.

Кеңейтілген сыртқы істер комитеті басқосуының күнтізбесіндегі мәселе, егер комитеттің кем дегенде алты мүшесі сол мәселе күнтізбесінде болған жиналыс үстінде өтініш етсе, Стортингтың отырысына беріледі. Комитет Стортингтың қарауына қажетті шарттардың бар-жоғын қарастырып, бар болса, Стортинг Алқасын сол туралы хабардар етеді. Стортинг жабық есік жағдайында сондай басқосудың ашық немесе жабық жағдайда өтетінін шешеді. Стортингтың қарастыратын мәселесі Үкімет өкілінің мәлімдемесі арқылы таныстырылады. Сол мәселе туралы пікірсайыс мәлімдеме жасалғаннан кейін дереу немесе Стортингтың шешіміне сәйкес содан кейінгі отырыста өткізіледі. Комитеттер қарауға ұсыныстар бере алмайды».

*Әдебиет: Норвегия Парламентінің рәсім ережелерінің 13 бөлімі
(Стортинг: <http://www.stortinget.no/g>)*

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Сіздің парламентіңіздегі немесе палатаңыздағы қорғаныс мәселелерімен шұғылданатын комитеттің қамтитын салалары

- ▷ Комитеттің немесе оның жанындағы шағын комитеттердің міндеттерін төмендегідей болуы үшін қайта қараңыз:
 - жақсы анықталған;
 - комитетке барлық салаларды терең қамтуға мүмкіндік береді;
 - ол қауіпсіздік саясаты мен сыртқы істер, әуе және теңіз қауіпсіздігі, өнеркәсіп, энергетика және т.б. сияқты қауіпсіздікке қатысы бар министрліктердің ережелеріне сәйкес.

Пәрменді парламенттік комитет

- ▷ Сіздің парламентіңіздегі немесе палатаңыздағы тиісті комитеттің немесе оның жанындағы шағын комитеттің №34 кестеде сипатталған тетіктермен заң және іс жүзінде қамтамасыз етілгеніне көз жеткізіңіз.
- ▷ Бюджет, қару-жарақ сатып алу, қызметкерлер құрамы және бейбітшілік миссиялары сияқты нақты салалар үшін шағын комитеттер құруды ойластырыңыз.
- ▷ Қауіпсіздік саласының ақпарат туралы ережелері және қорғаныс шығысын қайта қарау тәртібі жөнінде заңнама шығаруға бастама көтеріңіз, және
- ▷ Комитеттің ресурстарға және мамандардың ақыл-кеңесіне тиісті дәрежеде қолы жетуіне көз жеткізіңіз.
- ▷ Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы туралы жинақталған халықаралық ең үздік іс-тәжірибелерді зерделеп, қайта қараңыз.

Омбудсмен

Қауіпсіздік саласын бақылайтын тәуелсіз құрылымдық тұлғалардың ішінде омбудсменнің орны ерекше. Кейбір елдердің жалпы құзірет берілген және әкімшіліктің қызметіндегі ақаудан туындаған барлық проблемалармен айналысатын омбудсмені бар. Өзге бір елдерде Арнайы құзіретті тұлға немесе Қоғамдық шағымдар комитеті (Нигерияда) секілді омбудсменге ұқсас рөл атқаратын органдар бар. Басқа бір елдерде, дегенмен, арнайы омбудсмен қарулы күштермен шұғылдану үшін қалыптастырылған.

№ 36 Кесте

Омбудсмен

«(...) Омбудсмен мемлекеттік әкімшіліктің шешімдері, әрекеттері немесе жіберген кемшіліктері туралы халықтың шағымдарын қарайды. Бұл мекеменің басшысын парламент сайлайды немесе парламенттің кеңесімен немесе кеңесінен кейін мемлекет басы не болмаса үкімет тағайындайды. Омбудсменнің міндеті адамдарды құқық бұзушылықтан, билікті асыра пайдаланушылықтан, қателіктерден, енжарлықтан, әділетсіз шешімнен және әкімшіліктегі ақаудан қорғау, ол мемлекеттік басқару ісін жақсартып, үкіметтің әрекеттерін бүкпесіз ету, үкімет пен оның қызметкерлерін қоғам мүшелерінің алдында жауапты ету үшін қажет. Омбудсмен мекемесін елдің Конституциясында бекітіп, оны заңнама арқылы қолдауға болады немесе заң шығарушы биліктің актісі арқылы құруға болады (...).

Адамдардың құқықтарын қорғауда омбудсменнің әртүрлі құзіреті бар:

- 1) үкімет заңға қайшы немесе әділетсіз түрде әкімшілік ететінін тергеу;
- 2) объективтік тергеу нәтижесінде әкімшіліктің қателігі ашылса, теріс әкімшілік әрекетті жоюға ұсыныстар жасау; және
- 3) белгілі бір жағдайларда өзінің әрекеті туралы үкімет пен шағымданушыға есеп береді және егер белгілі бір жайт бойынша жасаған ұсыныстарын үкімет қабылдаса заң шығарушы билікке есеп береді. Көптеген омбудсмендер өз жұмысы туралы заң шығарушы билік пен жалпы қоғамға жылдық есеп береді.

Омбудсмен әдетте үкіметтің міндеті болып табылатын шешімдерді қабылдауға күш-билігі жоқ. Бірақ омбудсмен оны өзгертуге ұсыныс жасай алады (...). Жалпы, қоғамдық сала омбудсмені сан алуан үкіметтік агенттіктердің үстінен жалпы құзіреті бар. Кейбір елдерде, оған сот билігі, полиция және әскери күштер кірсе, басқа бір елдерде омбудсменнің бұлардың біреуі немесе бірнешеуіне құзіреті жүрмейді».

Әдебиет: Халықаралық омбудсмен институты туралы кітабына:
<http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>

Сонымен қатар: БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі бас комиссарының басқармасы,
№19 Ақпарат бюллетені, Адам құқықтарын қолдау және қорғау
жөніндегі ұлттық институттар

Қорғаныс омбудсмені

Өз алдына бөлек құрылым ретінде, қорғаныс омбудсмені бірқатар заңнамалық актілерде әртүрлі атаулармен белгілі, мысалы, Финландияда, Норвегияда, Португалияда және Германияда Қорғаныс омбудсмені, Израильда Әскери жауынгерлердің шағымдары комиссиясы, Канадада Ұлттық қорғаныс департаменті мен Канадалық қарулы күштердің омбудсмені, ал Австралияда Австралиялық қорғаныс күшінің омбудсмені деп аталады.

№ 37 Кесте

Мемлекет	Қүзіреттері	Қызметтері	Саяси билік органына есеп береді және онымен салыстырғанда алатын орны
Австралия	– Қорғаныс күштері омбудсмені – Министрліктің ұйғарымымен тағайындалады	Австралия Қарулы күштері мүшелерінің әкімшіліктегі кез келген кемшілігі	– Парламентке ұсыну үшін министрге жыл сайын есеп береді
Канада	– Қорғаныс омбудсмені – Министрліктің ұйғарымымен тағайындалады	Ұлттық қорғаныс департаментінің (ҰҚД) қызметкерлері мен Канада Қарулы күштер (КҚК) мүшелерінің адам құқықтарын қорғау	– ҰҚД мен КҚК-не нақты жайттар бойынша есеп береді. Жыл сайын министрге өз әрекеттері туралы есеп береді. – Бейтарап және объективтік кеңес. Қорғаныс министрлігінің басшылығына бағынышты емес
Норвегия	– Қорғаныс жөніндегі омбудсмен – Норвегия Парламентінің аясында	Жекелеген жауынгердің әлауқатына кепілдік беру; шиеленістерді шешуде және қорғаныс құрылымының сан алуан салаларының арасындағы қарым-қатынас әрдайым ашық болып, оны сенімге негіздеуде басты рөл атқарады	Тиісті мемлекеттік органдар ерікті түрде сай болатын ұсыныстар жасайды, баға береді және сынайды

Омбудсмен әскери күштерді азаматтардың және/немесе парламенттің атынан бақылауда қосымша тетік болып саналады. Әскери омбудсменнің негізгі міндеті қауіпсіздік қызметіне, әсіресе әскери күштерге жауапты министр(лер) тарапынан істелді деген жағымсыз әрекет немесе өз бетімен шешім қабылдаушылықты тергейді.

Әскери омбудсменнің саяси жүйеге құрылым ретінде енгізілуі әр елде әр түрлі. Қорғаныс омбудсмендерін парламент тағайындай алады және олар парламентке есеп береді (Германия, Швеция) немесе оларды қорғаныс министрі тағайындай алады (Израиль, Канада). Кейбір омбудсмендердің кеңсесі парламенттің үй-жайының ішінде орналасады (Германия Қарулы күштерінің парламенттік комиссиясы сияқты, №38 кестені қараңыз) немесе парламенттен бөлек құрылым ретінде қызмет етеді (Швеция).

Әскерден жәбір көрген азаматтар мен әскери қызметкерлер омбудсменнен тексеру бастауын сұрай алады. Оған қоса, парламент мүшелері омбудсменнен орын алды делінген қорлық жайттары және шағымдары бойынша тергеу жүргізуін өтіне алады. Омбудсмендердің қарайтын істері жиі міндетті әскери қызметке алмау және кейінге қалдыру, әскери қызмет барысында басқа жерге ауыстыру және қайта тағайындау, тамақтану, әскерден босау, рұқсат етілген демалысқа шығу, тәртіпті және жазаны қажет ететін қылмыстар жөнінде болады. Егер омбудсмен шағымды орынды деп тапса, ұсыныстар жасайды, ондай ұсынысқа берілген құрылымның өз шешімін өзгертуін немесе қайта қарауын талап ету де жатады.

Омбудсмен және құпиялық

Қауіпсіздік саласының табиғатын есте ұстай отырып, кейбір ақпараттың ұлттық қауіпсіздік себептерімен халыққа беріле алмайтынын айта кетелік. Көптеген елдер өз заңдарына омбудсменнің ұлттық қауіпсіздік мәселелері бойынша қалай әрекет ету керектігін анықтайтын нақты ережелер енгізген. Жалпы алғанда, тіпті аса құпиялық туралы ережелер қолданыла алатын жағдайларда омбудсменге қандай да болмасын қажетті тергеу жүргізуге және әскери базалар мен нақты бір іске қатысты барлық құжаттарды алуға рұқсат етіледі. Омбудсменге, десе де, тергеу нәтижесін жалпы жұртшылыққа ашып көрсетуге болмайды.

№ 38 Кесте

Германияның Қарулы күштері жөніндегі парламенттік комиссиясы

1950 жылдары қарулы күштерін қайта қалыптастырған Германия өзінің парламенттік бақылауын ерекше маңызды орынға қойды. Жекелеген адамға қарулы күштердің өзегі ретінде қарайтын, Конституцияда бекітілген құндылықтарға кепілдік беру үшін, Германияның Негізгі Заңына 45-бабын қосты. Онда былай делінген:

«Парламенттік комиссия басшысы Қарулы күштер мүшелерінің негізгі құқықтарын сақтау үшін және парламенттік бақылауды іске асыруда Бундестагқа көмектесу үшін тағайындалады». Заңның осы бабын жүзеге асырудың барлық егжей-тегжейі «Қарулы күштер жөніндегі парламенттік комиссияның басшысы туралы заңда» сипатталған».

Парламенттік комиссияның басшысы – заң шығарушы биліктің бір мүшесі ретінде Парламенттің (Бундестаг) көмекшісі. Ол Бундестагтың немесе оның қорғаныс комитетінің тапсырмасымен нақты мәселелер бойынша тергеу жүргізеді яки болмаса назарына іліккен жайттарда өз шешімімен шара қолдана алады.

Билікті ажырату қағидасына сай, комиссия басшысы қорғаныс министрінің үстінен бақылау жүргізеді. Ол қорғаныс министрінен және оған бағынышты агенттіктер мен қызметкерлерден ақпарат пен құжат талап ете алады. Комиссия басшысы қарулы күштер мен олардың құрылымдарының кез келген бөліміне, бас орталығына, агенттігіне және органына кез келген уақытта, тіпті ескертусіз, бара алады. Ол әсіресе әскери қызметкерлерден, шені мен қызметіне қарамастан, шағым түссе, тергеу ісін бастай алады. Қарулы күштер құрамындағы кез келген адам өз шағымын тіке комиссия басшысына беруге хақылы; бұл оған ресми инстанциялар арқылы жүрмей, шағымданғаны үшін тәртіпке салынбауға немесе кемсіту көрмеуге мүмкіндік береді.

Әдебиет: <http://www.bundestag.de/>

Омбудсмен: әскерге деген нық сенім көзі

Әскери омбудсменнің жазба құжаттары, мысалы Швеция әскери омбудсмені (1915 жылы құрылған) алсақ, бұндай құрылымның халықтың қауіпсіздік саласына деген сенімін арттыруда күшті құрал екенін көрсетеді. Сондай-ақ, омбудсмен жекелеген қызметкерлерді әскер қатарында қорлық немесе жәбір көруден қорғайды. Жалпы, қауіпсіздік саласына келгенде омбудсменнің ең ірі жетістігі деп оның әскери күштердің сатылы құрылымына немесе иерархиясына қиындық туғызбай немесе әскери дайындықты азайтпай, бүкіл әкімшілік үдерісінде көбірек жариялылыққа өріс алдыру арқылы әскери салаға деген сенімнің артуына қосатын үлесін айтуға болады.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Омбудсмен институты

- ▷ Егер сіздің еліңізде бұндай құрылым әлі болмаса, оны құруды қолға алуды қарастырыңыз.
- ▷ Соған орай, халықаралық омбудсмен ұйымының ұсынатын нұсқауларын, сілтеме құжаттарын және өткеннен алған сабақтарын есте сақтаңыз:
<http://www.ombudsmaninternational.com>

Қорғаныс немесе қауіпсіздік саласы омбудсмені

- ▷ Егер сіздің еліңізде бұндай құрылым әлі болмаса, оны құруды қолға алуды қарастырыңыз.
- ▷ Қорғаныс омбудсмені бар бірқатар елдердің өткен іс-тәжірибелерінен алған сабақтары туралы ақпарат алыңыз.
- ▷ Егер сіздің еліңізде Қорғаныс омбудсмені біраз уақыт бойы жұмыс істеп жатса, оның міндеттемелері, қызметтері, парламентке есеп беруі және басқа да жалпы рәсімдері, ықпалы, ресурстары мен бюджетін сіздің еліңіздегі қауіпсіздік жағдайына ұқсас өзге елдердің тиісті құрылымдарымен салыстыра отырып, қайта қарауды өтініңіз.

Қауіпсіздік қызметінің үй-жайларына бару

Маңызы

Қауіпсіздік саласымен толық таныс болу парламенттің барлық мүшелері үшін маңызды. Қауіпсіздік саласының қажеттіктерін жақсырақ түсіну мақсатында теориялық білім практикалық тәжірибемен нығайтылуы керек. Осы тұрғыдан, қауіпсіздік саласының үй-жайларына парламент мүшелерінің баруына саяси және әскери жетекшілер арасында ой-пікір алмасу және сенім мен түсіністік орнатудың бір жолы деп қарауға болады. Парламент мүшелерінің бұндай сапарлары жауынгерлердің күнделікті проблемалары туралы түсініктерін кеңейтіп, әскерлерге саяси жетекшілердің жауынгерлер миссиясы мен әлауқаты туралы ойлайтынын және оған жауапкершілікмен қарайтынын көрсетеді.

№ 39 Кесте

Аргентиналық жағдай

Саясаткерлер әскери базалар мен бөлімдерге әскери қызметкерлермен ой бөлісу үшін барады. Ондай сапар туралы қарулы күштер басшылығы құлақтанып, содан кейін саясаткерлер жолға шығады. Бұл осы екі құрылым арасында өзара сенімсіздік пен теріс түсінікті азайтуға көмектеседі. Парламент мүшелері мен қарулы күштер қызметкерлерінің арасындағы байланыстың арқасында әскери проблемаларды жақсырақ түсінуге қол жеткізіледі. Қауіпсіздік саласына келгенде, ережелер мен уақыт факторы өзгеше, сондықтан бұндай сапарлар саясаткерлерге соны түсінуге көмектеседі.

Әдебиет: Пабло Карлос Мартинез, «Қарулы күштерді қайта құру және парламенттің рөлі: Аргентина тәжірибесі», <http://www.pdgs.org>

Қамау орындары мен түрмелерде тұтқындар толықтай қауіпсіздік қызметкерлерінің қолында және бақылауында болады. Бұндай жағдайда олар адам құқықтарын бұзушылықтың небір түрінен зардап шегеді. Өкінішке орай, түрмелер мен қамау орындарында азаптау және жәбірлеу жайттары кеңінен өріс алған. Сондықтан, осы құрылымдарға арнайы қадағалау және бақылау жүргізілуі керек. Осы орайда, парламент мүшелері мен сарапшы мамандардың сол мекемелерге жәбір көрсету жайттарын ашу және болашақта қорлыққа жол бермеу мақсатында барғаны өте пайдалы нәрсе.

№40 кестеде БҰҰ-ның Азаптауға қарсы конвенциясына қосымша хаттамада сипатталған, қамау орындарына баруды қамтамасыз ететін тетік бейнеленген.

№ 40 Кесте

**Азаптауға қарсы конвенцияның қосымша хаттамасы
қауіпсіздік қызметінің үй-жайларына бару
мүмкіншіліктерін арттырады**

2002 жылы желтоқсан айында БҰҰ-ның Бас Ассамблеясы Азаптау және өзге қатыгез, рақымсыз, ар-намысты қорлайтын іс-әрекет немесе жаза түрлеріне қарсы БҰҰ-ның конвенциясының қосымша хаттамасын мақұлдады. Хаттама мемлекеттерді өздерінің қамау орталықтарының есігін жәбір көрсетудің алдын алу жөнінде ұсыныстар жасау міндеті сеніп тапсырылған тәуелсіз ұлттық және халықаралық сарапшыларға ашуды міндеттейді.

Толығырақ ақпарат алу үшін www.unhcr.ch қараңыз.

Сапардың сәтті болуының шарттары

Жасақ немесе әскери базалар секілді қауіпсіздік саласының үй-жайларына парламент мүшелерінің баруы тиісті министрлікпен (мәселен, қорғаныс министрлігі) үйлестірілуі керек екенін айтып жатудың қажеті жоқ. Күтпеген уақытта немесе тиісті министрлікпен үйлестірілмеген сапарға бару өте жағымсыз және қарама-қайшы нәтиже беруі өбден ықтимал, өйткені әскери күштер оны әскерге деген сенім жоқ, ресми билік сатыларынан айналып өтушілік деп түсініп, әскердің күнделікті қызметіне кедергі келтіруі мүмкін. Сапарға әртүрлі саяси партиялардың өкілдері де баруы қажет және мәнді болуы үшін оған жақсылап дайындалу керек.

Бұндай сапардың кемшілігі – парламенттік комитет қауіпсіздік қызметінің басшыларының көрсеткісі келген нәрселерін ғана көреді. Ол проблемалардың шынайы болмысын ашпайды, оның орнына әскери басшылыққа жағдайды өз мүддесіне бұруға, әсіресе бюджеттен ақша бөлінуін көздеуге мүмкіндік береді. Бұл кемшілік сапардың үш түріне келісу арқылы белгілі бір дәрежеде түзетіле алады: әскери күштердің шақыруымен болатын сапар, парламент ұсынып, алдын ала жарияланатын сапар, және парламенттің ұсынысымен қысқа хабарлама (мысалы, бір күн бұрын) берілгеннен кейін болатын сапар.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Қауіпсіздік қызметінің үй-жайларына баруға қатысты заңнама

- ▷ Қауіпсіздік қызметінің үй-жайларына (шетелге жіберілген жасақтарға да) парламент мүшелерінің баруы заң арқылы қамтамасыз етілуіне жұмыстаныңыз.
- ▷ Қауіпсіздік қызметінің үй-жайларына парламент мүшелерінің баруын қамтамасыз ететін заң болмаса да, қауіпсіздік қызметінің үй-жайларына сапарға парламент мүшелерінің бәрібір жіберілетін-жіберілмейтінін тексеріңіз және парламент мүшелері қандай негізде, қандай тәртіппен және қандай талаптар бойынша таңдалатынын және оның қандай ықпал ететінін анықтаңыз.



- ▷ Төмендегілерді нақтылайтын ережелерінің бар екеніне көз жеткізіңіз:
 - қауіпсіздік қызметінің үй-жайларының қайсысына баруға болады;
 - қандай жағдайларда және шарттарда бұндай сапар іске асады, мәселен, сапар кез келген уақытта ұйымдастырыла алады ма?
 - Парламент мүшелерінің әскери бөлімдерге немесе базаларға сапарының іс жүзінде орын алуы және жиілігі;
- ▷ Сондай сапар бойынша егжей-тегжейлі жазылған есеп-баяндама парламентке немесе тиісті комитетке берілетініне және пікірсайысқа салынатынына көз жеткізіңіз;
- ▷ Өлдеқашан іске асқан сапардың ықпалын бағалаңыз;
- ▷ Сіздің мемлекетіңіздің Азаптауға қарсы БҰҰ-ның конвенциясын және оның қосымша хаттамасын бекіткен-бекітпегенін тексеріңіз.

Сапарға шықпақ парламент өкілдерінің құрамы

- ▷ Парламент өкілдерінің құрамы риясыз, яғни парламенттегі көпшіліктің мүшелері мен оппозицияның үлестік шамасы әділ болуына көз жеткізіңіз.
- ▷ Сапарға баратындардың құрамында, мүмкіндігінше, әйелдер болуын қадағалаңыз.

Сапарға дайындық

- ▷ Қарама-қайшы нәтиже бермес үшін, парламент өкілдерінің сапары қорғаныс министрлігімен үйлестірілгеніне көз жеткізіңіз.

Парламентке есеп беру

- ▷ Парламент пен оның тиісті комитет(тер)іне егжей-тегжейлі есеп беріліп, ондай есептің пікірсайысқа салынатынына көз жеткізіңіз.
- ▷ Тиісті қауіпсіздік органдары өз көзқарасын айта алуы үшін есептің оларға кідіріссіз ертерек берілуін тексеріңіз.

Ықпал мен жариялылық

- ▷ Делегация жұмысының нәтижелерінің, ұсыныстарының және соларға сай парламенттің қабылдаған шешімдерінің іске асуын және де оларды халыққа айтудың жөнді-жөнсіздігі шешіліп, ұйғарылуын қадағалаңыз.

V Бөлім

Қауіпсіздік саласының жұмысын қадағалау: ерекше жағдайлар мен қимылдар

Ерекше жағдайлар

Дағдарыстан шығу үшін мемлекетті арнайы күш-билік пен тәртіпті қолдануға мәжбүрлейтін соғыс, ішкі шиеленіс және өзге де төтенше жайттар секілді ерекше жағдайлар бар. Олар демократиялық басқару жүйесіне жағымсыз ықпал етпейтіндей болып шешілуі тиіс.

Соғыс пен төтенше жағдайлардың бірқатар түрлері әскери күштердің іске араласуын немесе тіпті соғыс жағдайын жариялауын талап етеді. Сондай кездерде, әскери күштер мен қауіпсіздік саласы жалпы Халықаралық гуманитарлық құқық сияқты бірқатар халықаралық ұстанымдар мен кепілдіктерге бағынышты болып, демократиялық бақылауда болуы тиіс. Адам құқықтары да мейлінше қорғалуы керек. Шектелмейтін болып саналатын нәрселерге ешқашан тоқтау салуға болмайды, оны БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комитеті өзінің 2001 жыл тамыз айындағы Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық конвенциясының 4 Бабына берген №29 Жалпы ескертуінде айқын көрсетіп берді.

Соғыс жағдайы

БҰҰ-ның Жарғысының 2.4. Бабында былай делінген:

«Ұйым мүшелері өздерінің халықаралық қатынастарында қатер төндіруден немесе күш қолданудан аулақ болады (...).»

Демек, өзге бір мемлекетке қарсы күш қолдануға қатаң түрде тыйым салынған. Парламенттің бір міндеті атқарушы тармақтың соғыс ашу немесе соғыс қаупін тудыруға қойылған осы халықаралық шектеуліктерге бағынып, шиеленіс кездерінде өз билігін асыра пайдаланбайтынын қадағалау болып саналады. Швейцария сияқты бейтарап елдер сырт көзге өздерінің сыртқы істеріндегі дауды шешуде соғысқа барудан бас тартатын сияқты болып көрінеді. Конституциясы (1946) айқын түрде әскер ұстауға тыйым салатын кем дегенде бір ел бар, ол – Жапония. Венгрия сияқты өзге елдер соғысты мемлекетаралық дауларды шешу құралы ретінде пайдаланудан бас тартады.

Парламенттер соғыс кезінде, конституциялық ережелерге сай, кем дегенде үш жол арқылы (тізім ең маңыздысынан басталады) шешім қабылдау ісіне араласа алады:

(1) Конституция парламентке соғыс немесе бейбітшілік жариялау құзіретін беруі мүмкін. Іс жүзінде, қазіргі таңда, бұл талап жорамалмен қойылған болып шығуы мүмкін, өйткені көбінесе соғыс ескертусіз басталады және кейбір жайттар парламенттің бір шешімге келуін болдырмауы мүмкін.

(2) Конституция атқарушы тармақтан кез келген соғыс әрекетін бастамас немесе бейбітшілік орнатпас бұрын парламенттің келісімін алуды талап етуі мүмкін. Бұндай заң-ереже парламентке кез келген нақты соғыс әрекетіне және жалпы шетелге әскери басқыншылыққа барардың алдында мәселені талқылау мүмкіндігін береді.

(3) Конституция атқарушы биліктен парламентке өз шешімі туралы ескертуін талап етуі мүмкін, яғни атқарушы билікке парламенттен алдын ала келісім алмай, соғыс қимылын бастауға болады. Көптеген конституциялар шынында атқарушы биліктің парламентке өз шешімі туралы ескерту беруін талап етеді.

Төтенше жағдай

Төтенше жағдай немесе ұлттық дағдарыс жағдайы сан алуан жайттарда орын алуы ықтимал. Ұлттық конституциялық және заңнамалық ережелерде төтенше жағдай жарияланатын, конституциялық немесе қоғамдық тәртіпке қатер төндіретін қарулы қимылдан бастап, табиғи апатқа дейінгі бірқатар жағдайлар, індет, ұлттық қаржы немесе экономика дағдарысы қарастырылады.

Төтенше жағдай ерекше жайттарда ғана жарияланып, демократиялық ұстанымдарға қатер келмес үшін, нақты негізгі қағидаттарға сай болуы тиіс (№41 кестені қараңыз). Осы ерекше жағдайлардың анықтамасы әр ұлттық конституция мен заң жүйесіне байланысты болмақ. Оған қоса, конституция мен тиісті заңдарда әскери бүлік конституция тұрғысынан заңсыз деп танылуы қажет.

№ 41 Кесте

Төтенше жағдайлар: мақсат пен қағидаттар

«Барлық заң жүйелерінде төтенше жағдайлармен күресудің арнайы шаралары қарастырылған. Дегенмен, төтенше жағдайдан шығуға қажетті құқық шектеушілік немесе оларға тыйым салушылықтың кез келген түрі уақытша ғана болып, жағдайды қалыпқа келтіру және ең негізгі құқықтарды сақтау мақсатында ғана қолданылуы тиіс. (...)

Халықаралық қағидаттар

«Төтенше жағдайларға қатысты пайда болған халықаралық ұстанымдарды төмендегідей мазмұндауға болады:

Заңдылық қағидаты бір жағынан, төтенше жағдайды жариялау мен қолданатын төтенше шаралар арасындағы үйлесімділікті, екінші жағынан, төтенше жағдайды жариялау мен елдің ішкі заңының арасындағы үйлесімділікті қарастырады. Бұл қағидат, сонымен қатар, ішкі заңның халықаралық заңға сәйкес болуына кепілдік беруді көздейді.

Жариялау қағидаты төтенше жағдайды халыққа жариялау қажеттігін көрсетеді.

Байланыс қағидаты тиісті шарттарға отырған мемлекеттерді дер кезінде өкілетті тұлғалары арқылы, сонымен қатар, төтенше жағдай кезінде адам құқықтарының күйі жөніндегі БҰҰ-ның Арнайы баяндамашысын хабарландыру міндеттемесін сипаттайды.

Мерзімділік қағидаты төтенше жағдайды жариялаудың ерекше табиғаты және оның мерзімі міндетті түрде шектеулі екенін сипаттайды.

Айрықша қатер қағидаты дағдарыс қоғамдастыққа шын, қазіргі кезде немесе сөзсіз төндіретін қатер болғанда ғана төтенше жағдай жариялауды талап етеді.



Барабарлық/пропорционалдық қағидаты дағдарыстың ауырлығы мен онымен беттесуде қолданылатын шаралардың үлестік шамасы бірдей болуы керектігін көрсетеді.

Материялық емес құндылықтар қағидаты шектеу қойылмайтын нақты негізгі құқықтар туралы.

«Адам құқықтарының сақшысы болып табылатын парламент тікелей таратылып, тыйым салынып, немесе заң шығарушылық билігі мен атқарушы билікті қадағалау билігі айтарлықтай дәрежеде азайтылып, төтенше жағдай жариялаудың бірінші құрбаны болмауының ерекше маңызы бар. Сондай-ақ, парламенттің төтенше жағдай жариялау және оны алып тастауда өз рөлін атқара алуы да маңызды (...).

Төтенше жағдайдың заңдылығы

«(...) [төтенше жағдайдың] заң жүзінде іске асуы оны құрайтын әрекеттер (жариялау, бекіту, т.с.с.) мен ол өз күшіне енгенде қолданылатын шаралардың (белгілі бір құқықтарға тыйым салынуы немесе шектелуі, т.с.с.) заң ұлықтылығында басшылыққа алынатын ұстанымдарға сәйкес болуы тиіс, демек ол бақыланады. (...)

Парламенттің қызметі

«Мемлекеттегі әртүрлі биліктердің тәуелсіздігі мен тепе-теңдігі ұстанымы (...) заң қорғау ісінің біртұтас бөлігі деп танылады. Сол себепті, әлемнің түкпір-түкпіріндегі заң жүйелерінің басым бөлігі парламенттің төтенше жағдайды жариялау не болмаса атқарушы билік қаулы еткеннен кейін бекіту ісіне белсенді түрде қатысуын қамтамасыз етеді. Мақсат – сондай ауыр іс-шараны қолға алуда жалғыз атқарушы билікке күзіреттілік бергізбеу. (...)

Төтенше жағдайларға қатысты заң-ережелердің категориясы

«Төтенше жағдайларды реттеуде басшылыққа алынатын заң-ережелерде конституциялық шаралардың категориясын көрсету өте жөнді іс екенін тәжірибе көрсетіп отыр. Заңнамалардың көпшілігі оны көрсеткенімен, өзгелері «ешқандай билік органы төтенше жағдайды себеп етіп, заң шығарушы қызметті мойнына алмайды» деп, жанама түрде сипаттайды». (...)

БҰҰ-ның Адам құқықтары мен төтенше жағдайлар жөніндегі арнайы баяндамашысы Л. Деспоу мырзаның «Адам құқықтарының сақшысы – парламент» атты ПАО-тың симпозиумына берген есебінен үзінділер, Будапешт, 1993

Ұзақ мерзімді және нағыз ерекше жағдайлар

Парламенттің бірнеше жыл немесе тіпті онжылдықтар бойы оқтын-оқтын жаңартып отыратын ұзақ мерзімді төтенше жағдайлары да азаматтық қоғам қауіпсіздік саласына үстемдік жүргізуі керек дейтін қағидаттың аяқасты болып, демократияға қауіп төндіретін жағдай – қауіпсіздік агенттіктері жазаланбауына алып келуі ықтимал. Бұл парламентті өте әлсіз етеді. Бірқатар елдерде іс жүзінде жарияланған, қатал, төтенше жағдайлардың парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауына тікелей қатер төндіріп отырғаны анық. Ал қауіпсіздік органдары іс жүзінде барлық әрекеттерінде еркіндіктің қызығын көріп отыр.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Төтенше жағдайлар туралы заңнама

- ▷ Төтенше жағдайлардың алуан түрлері конституцияда немесе заңда жақсы анықталғанына көз жеткізіңіз.
- ▷ Төтенше жағдайлар парламенттік пікірсайыс пен дауыс беру арқылы анық түрде ұзартылмаса, автоматты түрде үш немесе алты айлық мерзімге ғана созылуы тиіс.
- ▷ Заңдылық, жариялылық, байланыс, мерзімділік, айрықша қатер, барабарлық және ережелерді бұзбау сияқты халықаралық қағидаттарды төтенше жағдайларға қатысты ұлттық заңнамада қанағаттанарлық дәрежеде бекітуге жұмыс-таныңыз.
- ▷ Төтенше жағдай кезінде халықаралық гуманитарлық құқықтың, конституция-лық кепілдемелердің және тиісті адам құқықтарының сақталуына көз жеткізіңіз.
- ▷ Атқарушы билік пен парламенттің төтенше жағдайды жариялау және алып тастау құзіреттері конституцияда немесе заңда айқын да толық анықталуын тексеріңіз.

Төтенше жағдай кезіндегі парламент

- ▷ Кейбір төтенше жағдайлардың парламенттің қауіпсіздікке қатысты атқарушы биліктің әрекетін қадағалау билігі мен ажырамас адам құқықтарын қорғауына толық кедергі болмауына көз жеткізіңіз.

Ішкі қауіпсіздікті сақтау

Ішкі (немесе қоғамдық) қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіп – қоғамның игілігіне қажетті негізгі факторлар. Олар ешкімді кемсітіп-алаламай, жалпы халыққа, оның ішінде иммигранттар мен ұлттық аумақта тұрып жатқан шетелдік азаматтарға да арналады. Олар саяси жетекші немесе күштің шартты мақсаттарына немесе ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіп сақтау құралы болуды ғана көздейтін қауіпсіздік саласының өз мүдделеріне бағытталмауы тиіс.

Осындай заңнаманың жалпы дәйектемесі мен ерекшеліктері

Барлық заң жүйелерінде төтенше жағдай жариялауды қажет етпейтін, бірақ бәрібір ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпке шынымен қауіп-қатер төндіретін жағдайларды қарастыратын заңнамалық актілердің бір түрі болады.

Сондай заңнамалар әртүрлі дәрежеде атқарушы органдарға ерекше құзірет беріп, кейбір нақты жағдайларда қатер төнген өзге негізгі құқықтарды қорғау үшін кейбір құқықтарды шектеп немесе тіпті оларға уақытша тыйым салады. Сондай жағдайлар берілген заңда айқын анықталуы қажет.

Ең көп шектелетін немесе уақытша тыйым салынатын құқықтарға мыналар: ақпарат бостандығына құқық, қоғамдық демонстрацияларға шығу құқығы, бостандық құқығы және пана іздеу құқығы жатады. Халықаралық заң айқын түрде өмір сүру құқығы, азаптау, дене зақымын салу арқылы жазалау, арнамысты таптайтын немесе адамгершілікке жатпайтын әрекет түрлерін көрмеу құқығы сияқты ажырамас құқықтарды тежеуге тыйым салады. Осы орайда жағдайлары ең мұқият тексерілетіндердің қатарына мигранттар, журналисттер, саяси белсенділер, адам құқықтарын қорғаушылар, пана іздеушілер мен босқындар, сондай-ақ, діни және этностық азшылықты құрайтын топтар кіреді.

Заңнамаға тән қатерлер

Ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті сақтау туралы заңнамаға тән қатерлерге төмендегілер жатады:

- ✓ Қатерлердің болмысының кең анықтамасы, бұл атқарушы биліктің кездейсоқ қажеттіктеріне сәйкес келетін түсіндірмелерге жол ашпақ;
- ✓ Атқарушы билікке және сол арқылы қауіпсіздік саласының бірқатар агенттіктеріне тиісті тексерістер мен тепе-теңдіктерсіз, тиісті әкімшілік және сот рұқсатынсыз, тым көп әрі ұзақ мерзімді билік беруі;

Халықтың бір немесе әртүрлі бөліктерінің, саяси басшылықтың не болмаса қауіпсіздік саласының өз мүддесін ғана қорғау үшін кейбір кезде ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті сақтау ісіне нұқсан келтіріледі. Бұндай нұқсан ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті сақтау ісі жалпы қоғамның құқықтарын шектеу немесе іс-әрекетін бақылау құралы ретінде қолданылғанда да келеді;

- ✓ Ішкі заң мен тәртіп сақшысы – полиция күштерін әскерилендіру сыртқы қауіпсіздік сақшысы – әскери күштермен арасындағы айырмашылықты көмескілендіреді. Бұл әсіресе полиция күштері нашар қаржыландырылып, сондықтан қауіпсіздік жағдайларын сыбайлас жемқорлыққа бару үшін пайдаланып, бірақ жазаланбаса ерекше қауіпті болмақ. Полиция күштерін әскерилендірудің тудырар тағы бір қауіпі – билік басындағылар полицияны (және кейбір кезде барлау қызметі мен жартылай әскери күштерді) ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті қорғау құралы емес, бірақ оппозицияны бақылау және басу құралы ретінде пайдалануы ықтимал. Сонымен қатар, әскери күштерді қоғамдық тәртіпті бақылауда жиі пайдалану әскерді саясаттандыруға әкеп соғуы мүмкін.
- ✓ Парламент пен сот билігінің әрекетіне тыйым салу, әсіресе, олар атқарушы тармақтың құзіретіне қарсы емес жағдайда тыйым салу.

Сол себепті, қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіп орнатуға қолданылған шаралар қауіпсіздік күштері мүшелерінің адам құқықтарын бұзуына әкелуі мүмкін және нақты жағдайлар мен орталарда олар сондай әрекеттері үшін жазаға тартылмауы да ықтимал. Сондай жағдайда мына құқықтар: өмір сүру құқығы, азап, адамгершілікке жатпайтын, ар-намысты таптайтын әрекет түрлерін көрмеу құқығы, заңсыз тұтқындалмау құқығы, заң арқылы құрылған тәуелсіз сотта ісі әділ қаралу құқығы, ой-пікір бостандығы, ой-пікірді білдіру бостандығы және жиналу бостандығы жиі бұзылады.

№ 42 Кесте

Қауіпсіздік пен демократияның екеуін де сақтау

Ғасырлар бойы және қазіргі кезде көптеген дамушы елдердің авторитарлық үкіметтері демократияны қоғамдық тәртіп пен жекебас қауіпсіздігімен үйлесімді емес деп, демократияға апарар қадамдарға қарсылық көрсетіп немесе оның жолын кесуде. Бірақ дәлелдемелер бұған қарама-қайшы жағдайды көрсетіп отыр: мемлекеттік қауіпсіздік күштерін демократиялық-азаматтық бақылау жекебас қауіпсіздігі үшін аса маңызды. Сондай бақылаусыз жекебас қауіпсіздігіне кепілдік беруі керек тұлғалардың өзі оған ең үлкен қауіп төндіруі мүмкін. (...)

Әдебиет: БҰҰ-ның Адам дамуы жөніндегі есебі, 2002 (87 бет)

Кейбір елдерде, демократияны қорғайтын нақты заңнама қабылданған. Аргентинада, мысалы, 1984 жылы қабылданған «Демократияны қорғау туралы» №23.077 заң қылмыстық кодексті өзгертіп, демократиялық жүйеге қарсы нақты қылмыстық әрекеттерді сипаттайды. Мысалы, тыйым салынған ұйыммен байланысы бар адамдарды демократияға қауіп төндіру немесе конституцияға нұқсан келтіру мақсатында жазалау қылмыс болып саналады.

Адамдарды ішкі қауіпсіздікке және қоғамдық тәртіпке қатер төндіреді деген негізде қамауға алу

Ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті сақтау жөніндегі барлық заңнамалық актілер ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпке қатер төндіретін адамдарды қамауға алуға рұқсат етеді. Осы орайда, кем дегенде екі түрлі заңнама бар:

- ✓ Ұлттық қауіпсіздікке шын қатер төндіретін кез келген адамды қамауға алуды бұйыратын заңнама: әдетте сот бұйрығымен іске асатын бұндай қамаулар белгілі бір жағдайларда атқарушы биліктің ғана бұйрығымен жүзеге асуы мүмкін;
- ✓ Атқарушы билік ұлттық қауіпсіздікке қатер төндіруі ықтимал деп санайтын кез келген адамды қамауға алуды бұйыратын заңнама, яғни ұлттық қауіпсіздікке қатер төндіруі ықтимал деп атқарушы биліктің өзі есептейтін жағдайларды бақылау немесе болдырмау мақсатында атқарушы тармаққа арнайы құзірет беретін заңнама.

Британия Достастығының құрамына кіретін елдердің көпшілігінің жоғарыдағы екінші категорияға жататын заңнамалары бар. Сондай заңнама бойынша, атқарушы билікке әдетте заң шығарушы биліктен де, сот билігінен де алдын ала рұқсат алмастан бірқатар конституциялық кепілдіктерге уақытша тыйым салатын ауқымды құзірет берілген. Басты бір мәселе – атқарушы биліктің ұлттық қауіпсіздікке қатер төндіре алатын адамдарды әкімшілік немесе министрлік органдарда қамауды бұйыра алуы. Бұл адамдар көп немесе аз уақытқа, ұзартылып отыратын мерзімге немесе тіпті белгісіз уақытқа атқарушы биліктің қолына беріледі. Бұндай заңнаманың барлығында емесе, кейбіреулерінде кеңесші орган қызметін атқаратын, не болмаса атқарушы билікке қамауға алынған адамды босатуды бұйыра алатын орган белгіленген. Оның құрамының әртүрлі дәрежеде атқарушы билікке қатысы болуы мүмкін.

Көптеген елдерде, жалпы бодандық уақыттан қалған бұндай заңнама қазіргі уақытта атқарушы билік пен қауіпсіздік агенттіктеріне – әсіресе полицияға – беретін ерекше құзіреті мен азаматтық және саяси құқықтарға тигізетін жағымсыз ықпалының кесірінен кеңінен талқыланып, тіпті қарсылық көріп жатыр.

№ 43 Кесте

Ауыр салдары бар бұрмалаулар

Үкіметтер қауіпсіздік саласының күш-қуат базасына сүйенген жерде қауіпсіздік күштері көбінесе олардың азаматтары мен көрші мемлекеттеріне басты қауіп төндіруші болады. (...) Ішкі істер министрлігінің жасақтары, жартылай әскери полиция және барлау қызметі ішкі саяси күреске тартылғанда, демократиялық-азаматтық бақылауды жақсарту шараларына жиі нұқсан келеді.

БҰҰ-ның Адам дамуы есебі, 2002 (87 және 92 беттер)

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті сақтауды көздейтін заңнама

- ▷ Қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіптің халық үшін екенін және адамдарды қуғындау немесе партияның өз саяси мүдделеріне жету құралы ретінде қолдануға арналмағанын есте ұстаңыз. Полицияны қуғындауға пайдалану немесе оны шектен тыс әскерилендіруден аулақ болуға кепілдік беріңіз;
- ▷ Атқарушы билікті парламент алдында жауапты етіп, оның күзіретіне айқын заңды шектеулер қойыңыз;
- ▷ Қауіпсіздік саласының әкімшілік және сот санкцияларына тиісті жерінде және билігі немесе күшін асыра пайдаланған кез келген жайтта бағынышты болуын қамтамасыз етіңіз;
- ▷ Демократияны қорғау туралы заңның қолданбалығы мен қолаңтайлығын талдаңыз.

Парламенттік қадағалау

- ▷ Парламенттің ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпке қатысты мәселелерді тұрақты түрде талқылайтына және сол салада қолданыстағы заңнаманың тиістілігін тексеретініне көз жеткізіңіз.
- ▷ Тиісті парламенттік комитет(тер) ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпке қатысты қажетті ақпарат алу үшін және мейлінше пәрменді қадағалау жүргізу үшін қолындағы бар құралы мен ресурстарын пайдаланатынына көз жеткізіңіз. Егер қажет болса, берілген комитет(тер)дің қолжетімді құралы, ресурстары және біліктілігін жетілдіру мақсатында шара қолданыңыз.
- ▷ Мүмкін жерінде және уақытында мәселеге қатысты қоғамдық тыңдаулар өткізуге шақырыңыз.
- ▷ Ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіп және соған орай қолданған шараның адамдардың құқықтарына және негізгі бостандықтарына тигізген әсерімен шұғылданатын ҰЕҰ-мен құрылымдық немесе жеке ой-пікір алмасуды қалыптастырыңыз.

Лаңкестік

«Мемлекеттердің өз азаматтарын қорғауы тиіс қатерлердің бірі – лаңкестік. Мемлекеттер солай істеуге хақылы ғана емес, сондай-ақ міндетті. Бірақ мемлекеттердің лаңкестікке қарсы шаралары адам құқықтарын бұзушылықты бүркемелейтін немесе ақтайтын шараларға айналмауына кепілдік беру үшін бар күшін салуы тиіс».

«Мемлекеттің өз ішінде орын алатын қатер – қауіпсіздікке ұмтыла отырып, біздің аса маңызды бостандықтарды құрбандыққа шалуымызда, сөйтіп біз өзіміздің жалпы қауіпсіздігімізді күшейтпейміз, қайта әлсіретеміз. Демек, демократиялық үкіметті өз ішінен тот басады».

Кофи Аннан, БҰҰ-ның Бас хатшысы 21 қараша 2001 жыл

Лаңкестік аймақтық және халықаралық қауіпсіздікпен қатар ішкі қауіпсіздікке төнетін қатерлердің ең ірісі болып табылады. Лаңкестік пен ұйымдасқан қылмыстың арасында байланыс болғандықтан, лаңкестік мәселесін шешу – күрделі іс. Онымен күрес шаралары полиция әрекеті мен шекараны қорғаудан бастап барлау қызметіне дейінгі, қаржы саласындағы шаралардан, қылмыстық заң және ақпараттық технология салаларындағы шараларға дейінгі әртүрлі қимылдарды қамтиды.

11 қыркүйектегі оқиғадан кейін, көптеген мемлекеттер жоғарыда айтылған салаларға қатысты өздерінің заңнамасын күшейтуді маңызды да қажетті деп тапты. Оған қоса, мемлекетаралық ынтымақтастық та, әсіресе барлау нәтижелерімен бөлісу және ақпарат технологиясына қатысты серіктестік те нығайтылды. Бұл, әрине, адам құқықтары мен азаматтық бостандықтарға үлкен қатер төндірмей қоймайды.

Лаңкестікті бақылаудағы халықаралық ынтымақтастыққа байланысты, БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің 1373 қарары (2001 жылы 28 қыркүйекте қабылданған; №44 кестені қараңыз) қаржы мүлігін бақылау мәселесіне ерекше мән берді. 1373 қарарда лаңкестер мен лаңкестік ұйымдарды ел ішінде және шекараны кесе қозғалтпау үшін шекараны бақылаудың және жеке куәліктер мен сапар құжаттарын тексерудің де маңыздылығын көрсетеді. Берілген қарар лаңкестік ұйымдардың мүшелерін жұмысқа алуды және лаңкестерді қару-жарақ пен қажетті ақпаратпен қамтамасыз етуді басып-жаншу жолдарын, сонымен қатар, мемлекетаралық ынтымақтастық арқылы іске асатын қимылдар мен өзге де алдын алу шараларын жетілдіру жолдарын ұсынады. Аталмыш қарар лаңкестік әрекеттерді қаржыландыру, жоспарлау, дайындау немесе іске асыруға қатысқандарды заңға тарту және оларға қарсы басқа шараларға қоса, бұндай лаңкестік әрекеттер ішкі заң-ережелерде ауыр қылмыс делініп, соған сай жаза-лауға шақырады. Ол халықаралық және ішкі заңдарға сәйкес ақпарат алмасуға және лаңкестік әрекеттерге тапсырыстың алдын алу үшін әкімшілік және сот мәселелерінде ынтымақтастық орнатуға үндейді. Аталмыш қарар бойынша оның іске асуын бақылау мақсатында және тиісті білікті мамандардың көмегімен, Кеңестің барлық мүшелерінен құралған Қауіпсіздік Кеңесінің Комитеті құрылды.

№ 44 Кесте

БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің 11 қыркүйекке орай берген жауабы

Қауіпсіздік Кеңесі (...)

3. Барлық мемлекеттерді:

- а) іс-қимыл ақпаратымен, әсіресе лаңкес адамдар мен ұйымдардың әрекеттері мен қозғалыстары, жалған немесе қолдан жасалған сапар құжаттары, қару-жарақтар, жарылғыштар немесе құпия материалдар саудасы, лаңкестік топтардың байланыс технологияларын пайдалануы және лаңкестік топтардың жаппай жою қаруын иеленуінің нәтижесінде төнетін қатер жайлы мәліметпен алмасуды қарқынды және жедел жүргізу жолдарын табуға;
- ә) халықаралық және ішкі заңдарға сәйкес ақпарат алмасуға және лаңкестік әрекеттерге тапсырыстың алдын алу үшін әкімшілік және сот мәселелерінде ынтымақтастық орнатуға;
- б) лаңкестік шабуылдарды болдырмау және оларға тойтарыс беріп, сондай қылмыстық әрекетті іске асырушыларға қарсы шара қолдану үшін, өзге мемлекеттермен ынтымақтасуға, әсіресе екіжақты және көпжақты келісімдер арқылы тізе қосуға;
- в) 1999 жылы 9 желтоқсанда құрылған Лаңкестікті қаржыландыруға қарсы күрес жөніндегі халықаралық конвенция мен өзге тиісті халықаралық конвенциялар мен хаттамаларға мүмкіндігінше жедел мүше болуға;
- г) ынтымақтасты күшейтіп, лаңкестікке қатысты тиісті халықаралық конвенциялар мен хаттамаларды, Қауіпсіздік Кеңесінің 1269 (1999) және 1368 (2001) қарарларын толық жүзеге асыруға;
- ғ) пана бермес бұрын, пана сұраушының тапсырыс берілген лаңкестік әрекетті жоспарламағанына, оған жәрдемдеспегеніне немесе қатыспағанына кепілдік беру мақсатында адам құқықтарының халықаралық стандарттары мен өзге тиісті ұлттық және халықаралық заңдарға сәйкес, тиісті шара қолданыңыз;
- д) халықаралық заңға сәйкес, босқын мәртебесін лаңкестердің, сондай әрекетті ұйымдастырушылардың немесе оның көмекшілерінің өз қитұрқы мүдделеріне пайдаланбайтынына және саяси себептердің айыпталған лаңкестерді белгілі бір мемлекеттердің қайтару өтінішін орындамауға негіз болмайтынына көз жеткізуге шақырады; (...)

Әдебиет: БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесі, 1373 қарар, S/RES/1373, 28 қыркүйек 2001 жыл <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

БҰҰ Бас Ассамблеясы 1999 жылы 9 желтоқсанда қабылдаған *Лаңкестікті қаржыландыруға қарсы күрес жөніндегі халықаралық конвенциясы* келісімге отырушы мемлекеттердің лаңкестік әрекеттерді қаржыландыруға қатысы бар адамдарды бір-біріне беруін және күдікті қаржы қимылдарын тергеу үшін шара қолдануын талап етеді. 2002 жылы 2 сәуірде 132 ел Конвенцияға қол қойса, 26 ел бекіту үдерісін аяқтап, Конвенцияға мүше болды. Конвенция 2002 жылы күшіне енді.

11 қыркүйектің әсері

Парламент мүшелері үшін өз үкіметінің лаңкестік шабуылдарға қарсы теңбе-тең әдістемесін, яғни қауіпсіздік пен адам құқықтарын тең қорғайтын әдістеме қолдануын қадағалау өте маңызды. Парламент мүшелерінің пікірі бойынша, заңнама, қауіпсіздік пен лаңкестікке қарсы шараларға деген толық жаңа көзқарас, тиісті халықаралық гуманитарлық және адам құқықтары заңдарының

толық сақталуын қамтамасыз ететін қауіпсіздік пен бостандықтар арасында тепе-теңдік табу лаңкестікке қатысты мәселелер болып табылады.

Лаңкестікке заң жүзінде анықтама беру

Күні бүгінге дейін лаңкестіктің халықаралық деңгейде келісілген анықтамасы жоқ. Халықаралық қоғамдастық бір ортақ анықтамаға тоқтап, соған келіскенше лаңкестік теріс анықтала бермек. Халықаралық заңтануға сәйкес, шетелдік басқыншылыққа қарсы ұлттық бостандық пен тәуелсіздік үшін күрес заңды болып саналады және бұндай мақсаттың өзі лаңкестік әрекеттен тұрмайды. Оған қоса, ПАО пен халықаралық қоғамдастық бірнеше қайтара лаңкестіктің еш дінге, ұлтқа, өркениетке жатпайтынын немесе өз атауы арқылы ақталмайтынын баса мән бере айтты. Осыған дейін лаңкестікті анықтаудың бір жолы лаңкестердің әрекеттеріне ортақ, халықаралық қоғамдастық үнемі лағнет айтатын шабуылдарды сипаттау болды. Ондай әрекеттерге: ешкімді алаламай зұлымдықпен жасалған шабуыл, әсіресе бейкүнә бейбіт тұрғындарға жасалған шабуыл, белгілі бір мемлекеттің құрамындағы топтардың немесе құпия агенттердің ешкімді алаламай іске асырған зұлымдығы жатады.

Лаңкестік шабуылдардың бейбіт азаматтарға қарсы ешкімді алаламай істелген зұлымдық, гуманитарлық құндылықтарды аяққа таптаушылық және лаңкестердің өз атын шығаруға деген аса құлшынысы сияқты белгілері бар. Әдетте қолданылатын әдіс-амалдардың қатарына ұшақтарды ұрлап өкету, мәшине жарылыстары, жанкештердің жарылысы, кісі өлтірушілік және жаппай өлтіру жатады. Үздіксіз террор науқанын жүргізу қаржылай қолдауды, қару-жарақ пен оқ-дәрімен ұдайы қамтамасыз етуді және халықаралық ұйымдық желінің тірек болуын талап етеді. Көбінесе, үшінші бір ел лаңкестерге жәрдем көрсетіп, тығылатын жермен қамтамасыз етеді. Төмендегі №45 кестеде лаңкестікке қарсы қолданылатын теңдестірілген әдіс-айланың кейбір маңызды жақтары адамдардың наразылық білдіру хақысын қорғау керектігі мен лаңкестікке қарсы шаралардың қажеттігіне баса мән беріле келтірілген. Кестедегі 37 тармақ лаңкестікке қарсы шаралардың лаңкестікпен күресті ғана көздемеуі керектігін, сонымен бірге лаңкестердің жаңа ұрпақтарының бесігі болып табылатын елдердің әлеуметтік, саяси және экономикалық дамуын да көздеуі қажеттігін көрсетеді.

№ 45 Кесте

Лаңкестікке қарсы күрес

34. (...) Конференция шетелдік басқыншылыққа қарсы ұлттық бостандық пен тәуелсіздік үшін күрес халықаралық шешімдерде белгіленген заңды құқық екенін және бұл мақсаттың өзі лаңкестік әрекеттен тұрмайтынын еске салады. Конференция, дегенмен, ешқандай күрес ешкімді алаламастан шабуыл жасау, әсіресе бейкүнә бейбіт азаматтарға қарсы шабуыл жасау немесе ұйымдасқан мемлекеттік лаңкестіктің кез келген нысанын ақтай алмайтынын баса айтады.

37. Конференция лаңкестікке қарсы қауіпсіздік шараларының әлеуметтік-экономикалық дамуды ілгерілетіп, өкілдерді сайлау арқылы жүзеге асатын демократияны нығайту үшін істелген құрылымдық шараларға сүйенуі керектігіне баса назар аударуды қалайды.

Әдебиет: Жерорта теңізіндегі қауіпсіздік пен ынтымақтастық туралы Үшінші ПАО-тың конференцияның соңғы құжаты, Валлетта, Мальта, қараша 1995 жыл

Австрияның (қылмыстық кодекстің 278b жобалық тармағы), Германияның (қылмыстық кодекстің 129a тармағы), Канаданың (С-36 Акт) заңдары секілді лаңкестікке қарсы алуан түрлі заңдарда мәселенің төмендегі тұстары қамтылған:

- Лаңкестік әрекеттердің шектеулі тізімі, яғни кісі өлтіру, кісі ұрлау, ұшақты заңсыз басып алу, лаңкестік жарылыс немесе лаңкестік әрекеттерді қаржыландыру секілді қылмыс болып саналатын әрекеттер, жіберілген кемшіліктер немесе қатерлер; бұл тізім қолданыстағы заңдар бойынша әлдеқашан заңсыз болып есептелген әрекеттерді көрсетеді (Германия, Австрия және Канаданың лаңкестікке қарсы заңдары);
- Лаңкестік ұйымға жетекшілік ету немесе қолдау (қаржылай немесе басқаша) да заңсыз (Германия, Австрия және Канада);
- Лаңкестік шаралардың саяси, идеологиялық немесе діни себебі (Канада);
- Жалпы халықты үрейлендіру, қорқыту немесе халық пен үкіметті белгілі бір мәнерде әрекеттенуге немесе белгілі бір әрекеттерге бармауға күштеу болып табылатын лаңкестік шараның мақсаты (Канада);
- Зорлық-зомбылық арқылы адамдарды өлтіру немесе зақым келтіру, біреудің өміріне қауіп төндіру, залал тигізу, маңызды қоғамдық немесе жекеменшік қызметтерді немесе жүйелерді бұзу болып табылатын лаңкестік шараның тура мақсаты (Канада).
- Демократия мен заңдылық орнату немесе қайта орнатуға және сондай-ақ, гуманитарлық заңдарды қорғауға бағытталған шараларды қоспау (Австрия). Бұндай заңнамалық ереже заңды наразылық пен күресті қылмыс деп танылудан қорғайды.

Лаңкестікке қарсы заңнаманың осы тұстарын алсақ, оларға ортақ нәрсе – лаңкестіктің зорлық-зомбылық пен жекелеген адамдар мен құрылымдарға келер залалға қатысы бар екен. Сонымен бірге, заңдарда қандай іс-әрекеттер лаңкестік болып саналатынын көрсететін шектеулі тізім беріледі. Бұндай әрекеттерді жүзеге асыру заңсыз ғана емес, оған қоса, лаңкестік топпен байланыста болу (мүше, қолдаушы немесе жетекші ретінде) да лаңкестік әрекет болып есептеледі.

Парламенттік қадағалау тұрғысынан, лаңкестікке қарсы жаңа заңдарда лаңкестіктің дұрыс түсіндірмесінің қолданылуына кепілдік беру өте маңызды. Бір жағынан, лаңкестіктің анықтамасы тым тар болмауы тиіс, өйткені ол лаңкесшіл бірлестіктердің жүзеге асырған әрекеттерін қамтымай қалуы ықтимал. Екінші жағынан, лаңкестіктің анықтамасы заңды негізі бар демократиялық наразылық шараларын қылмыс деп табатындай тым кең де болмауы тиіс. Осы жерде туатын бірінші сұрақ: демократиялық қоғамда зорлық-зомбылықты қандай дәрежеде ақтауға болады? Әртүрлі елдердің заң шығарушылары бұл сұраққа әрқилы жауап береді, себебі әр қоғам уақыт барысында зорлық-зомбылықтың заңдылығы туралы өз ұғымын қалыптастырған. Осы сұрақты қарастырғанда, зорлық-зомбылықтың мақсаттарының заңдылығын есте ұстаған жөн. Зорлық-зомбылықты ақтауға болатын болса, ол қатердің ауырлығы мен оның мақсаттарына барабар болуы тиіс.

Екіншіден, лаңкестікке қарсы шара лаңкестік қауіптің өзіне барабар болуы тиіс. Лаңкестікке қарсы заңдардың мақсаты полиция мен өзге қауіпсіздік қызметіне лаңкестік әрекетпен шұғылданушыға қарсы пәрменді шара қолдануға көмектесу екенін есте ұстаған жөн. Ондай заң шынайы сөз бостандығын және

ұйымға кіру бостандығын шектеуге бағытталмайды және де сондай мақсатта қолданылмауы тиіс. Сонымен бірге, ол заңды саяси оппозицияны немесе өзгерісті тежеуге апармауы тиіс.

Лаңкестікке қарсы үш тәсіл

Қауіпсіздік қызметі қоғамды және оның мемлекеттік құрылымдарын лаңкестік шабуылдардан қорғау үшін үш түрлі амалға бара алады:

- ✓ **Лаңкестікке қарсы шаралар:** адамдардың, қоғамдық өмірдің, ғимараттардың және инфрақұрылымның лаңкестердің алдында қауқарсыз болуына жол бермеу;
- ✓ **Лаңкестіктің алдын алу шаралары:** лаңкестерді анықтау және тоқтату арқылы шабуыл жасауды болдырмау;
- ✓ **Шиеленісті шешу:** лаңкестік шабуылдан кейінгі жағдайды (апат, төтенше жағдай) шешу және тұрақтандыру.

Талдаулар лаңкестікке қарсы іс-әрекеттердің басым бөлігі (1) ұлттық заңнама, үйлестіру және қаржы бөлуге, (2) ішкі қауіпсіздікке, (3) шетелдік азаматтарға, (4) сапар және шекара бақылауына, (5) қаржыға, (6) халықаралық ынтымақтас-тыққа, (7) атомдық, биологиялық және химиялық қатерлерге байланысты екенін көрсетеді. Бұл шексіз тізім лаңкестікке қарсы ықтимал шаралардың каталогы деп саналуы керек.

Ұлттық заңнама, үйлестіру және бюджет

- Лаңкестікке қарсы арнайы заңдарды қабылдау немесе қолданыстағы заңна-маны бейімдеу;
- Шаралар мен агенттіктерге (полицияға, шекара сақшыларына, ұлттық әуе компанияларына, ұлттық денсаулық органдарына, ұлттық поштаға, әскери күштерге) қосымша қаражат бөлу;
- Ішкі қауіпсіздік қызметімен шұғылданатын агенттіктер арасында ақпарат бөлі-суді көбейту;
- Жергілікті және федералдық немесе ұлттық деңгейдегі қауіпсіздік қызметінің (полиция, әскери күштер, барлау қызметі, шекара сақшылары) әртүрлі ережелерін үйлестіруге жауапты ұзақ мерзімді қызметкерлер және үйлестіру орталықтары;
- Барлау және құқық қорғау органдарының қызметкерлеріне кеден және салық мекемелерінде сақталатын жеке адамдардың дерек құжаттарына жол ашу.

Ішкі қауіпсіздік

- Адамдардың Интернет, телефон және факс арқылы болған хат-хабарын заң-сыз бақылау және алу, яғни байланыс арнасынан заңсыз ақпарат алу (тиісті қадағалау органын, мысалы, сотты хабарландырмай);
- Телебайланыспен қамтамасыз етушілерден өз тұтынушылары туралы траф-фик ақпарын жинауын талап етіп, (мысалы, бір жылға дейін), құқық қорғау органдары үшін телебайланыс ақпарына жол ашу;
- Күдікті адамдарға білдіртпей, банктардан, Интернет байланысымен қамтама-сыз етушілерден және несие бюроларынан жеке адамдар туралы электронды дерек алу;
- Бірнеше ақпарат базаларын азаматтық ақпаратпен бірлестіре отырып, пәр-мендірек компьютерлік іздеу жүйесін енгізу;
- Полицияның ақпар өңдеу жүйелеріндегі жеке адамдардың ақпараттары жөнінде өзге полиция емес қызметкерлердің кеңес беруіне рұқсат ету;

- Көбірек ақпарат алу үшін адамдарды ұзағырақ мерзімге қамауға алу;
- Ұлттық тіркеу жүйесін қалыптастыру, мысалы жеке куәлік жүйесін енгізу.

Бөтен адамдар (көшіп келушілер, пана іздеушілер және шетелдік азаматтар)

- Қауіпсіздік қызметі үшін шетелдік азаматтар немесе бөтен адамдар туралы ақпарат базаларына жол ашу;
- Нақты бір этносқа жататын жекелеген адамдарды көздеу (нәсілдік көздеу);
- Егер пана сұраушы адамның лаңкестік әрекеттерге қатысы бар деген күдік болса, соттың қарауын болдырмау;
- Егер тиісті органдар (министр) белгілі бір пана сұраушы ұлттық қауіпсіздікке қатер төндіреді деп тапса, оның пана сұраған өтінішін қабылдамау;
- Көші-қон және пана беру істерінде алынған саусақ таңбасын (10 жылға дейін) сақтау;
- Лаңкестік қауіп төндіретін, бірақ елден кетіріле алмайтын адамдарды қамауда ұстау;
- Виза беруде адамдардың жеке куәлігін тексеруді күшейту; визаға өтініш бергендер мен пана сұраушылардың өткен саяси өмірін тексеруді көбейту.

Сапар және шекараны бақылау

- Шекараны бақылауды күшейту;
- Азаматтық әуе ұшақтарының қызметкерлерін қаруландыру;
- Ұшқыштың кабинасына оқ өтпейтін есік орнату;
- Әуежайларда барлық жүктердің 100% пайызын сканерден өткізуді енгізу;
- Жеке куәліктер мен төлқұжаттарға биометрикалық сипаттамаларды қосу;
- Әлсіздеу шекара бекеттерінде жиірек және жан-жақты тексерістер енгізу (кемежайлар, үнгіме жолдар және әуежайлар);
- Елге кіру бекеттерінде тексеру.

Қаржы

- Қаржы операцияларын бақылау;
- Ақша жылыстату мен алаяқтықтан аулақ болу үшін банктер мен несие мекемелерін басқаруды күшейту; лаңкестік әрекеттерге байланысты делінген банк есеп-шоттарына тыйым салу;
- Банктерден өздерінің барлық шоттары мен бағалы қағаздары туралы ақпаратты орталық ақпарат базаларына (банк шоты туралы ақпаратпен алмасу) беруін талап ету, оған операциялардың лаңкестік мақсаттарға жүргізілгенін банктің біле тұра немесе күдіктене отыра оны тиісті органдарға хабарламауын қылмыс деп тану да кіреді;
- Қаржы-барлау бөлімдерін (қаржы министрлігінде) құру немесе оның жұмысын бұрынғыға қарағанда пәрмендірек ету.

Халықаралық ынтымақтастық

- Халықаралық ынтымақтастықты нығайту, мысалы Еуропалық тұтқындау ордері немесе қылмыскерлерді өз еліне шұғыл қайтару жөніндегі келісім;
- Лаңкестікпен күрес мәселелері туралы халықаралық келісімдерді ұлттық заңнамаға енгізу;
- Ауғанстанға Халықаралық қауіпсіздік жәрдем күштерінің (ХҚЖК) бір бөлігі ретінде жасақ жіберу;
- Лаңкестік туралы БҰҰ конвенцияларына қол қою және оларды бекіту;
- Халықаралық деңгейде бауырлас қауіпсіздік органдарының бір-бірімен ақпарат бөлісуі;
- Лаңкестіктің түпкілікті себебін шешу, яғни лаңкестіктің панасы немесе бесігі болып табылатын елдерге дамуға көмектесу.

Атомдық, биологиялық және химиялық қатерлер

- Атомдық, биологиялық, химиялық және радиологиялық қару мәселесімен шұғылданатын орталықтар құру немесе әлдеқашан құрылған орталықтарды пәрмендірек ету; осы саладағы қолданылып жүрген шараларды үйлестіру, әртүрлі вакциналарды өндіру және олардың қорын қалыптастыру (мысалы, шешек вакцинасы);
- Денсаулық сақтау органдарының дайындығын арттыру; тиісті дәрі-дәрмек қорымен қамтамасыз ету;
- Атомдық мекемелердің қорғанысын жақсарту (мысалы, төмен биіктікте ұшатын ұшақтарды анықтайтын радар қондырғыларын орнату).

Адам құқықтары мен қауіпсіздік арасындағы дұрыс тепе-теңдік

Әртүрлі елдерде қолданылатын осы шаралар – уақытша емес, ұзақ мерзім күшінде болатын шаралар. Сондықтан, лаңкестікке қарсы шаралар – ерекше шаралар емес, қоғамдағы қарапайым өмірдің элементтері. Шаралар сөз бостандығы, ұйымдасу және жеке өмір құқықтары сияқты азаматтық құқықтарға ықпал еткенде ерекше маңызға ие болады. Лаңкестікке қарсы шаралардың өміршендігін алсақ, олар төтенше жағдайлар немесе ерекше жайттарда жарамсыз, өйткені ондай шаралар ұзақ мерзімді мақсаттарды көздейді.

Сонымен қатар, лаңкестікке қарсы шаралар құқық қорғау органы мен барлау қызметінің еңбегі арасындағы дәстүрлі айырмашылықты көмескі етеді. Полиция сияқты, құқық қорғау органдары мен барлау қызметі әртүрлі мақсаттарды көздейді. Барлау қызметі ықтимал қатерлер туралы тиісті ақпарат жинаса, полицияның міндеті заң мен тәртіпті сақтау. Барлау қызметі әдетте күдіктілерді тоқтатпайды немесе тұтқындамайды, ал полиция қылмыстың орын алғанын сендіре дәлелдейтін айғақ жинамас бұрын «алдын ала барлау жұмысын» іске асырмайды. Демократиялық басқару тұрғысынан, барлау қызметі өз елінің азаматтарының үстінен «тыңшылық» жүргізумен айналыспауы қажет. Еңбекті осылайша бөлісу қиындай түседі, өйткені әртүрлі елдердегі лаңкестікке қарсы күресте қойылған міндеттер ішкі қылмыстық тергеу істеріне көмектесуде (шетелдік) барлау амал-айлаларын қолдануға қойылған шектеулерді азайтады.

Үшінші проблема қауіпсіздік қызметіне сот сияқты қадағалау мекемесін құлақтандырмастан азаматтардың үстінен бақылау-барлау жүргізуге рұқсат етудің көбеюінде. Бұл азаматтық құқықтарды бұзу қаупін тудыруы ықтимал. Бақылау-барлау шаралары туралы құлақтанбағандықтан, азаматтарға, омбудсмендерге және ҰЕҰ-дарға өз үкіметтері мен олардың агенттіктерін өз істеріне жауап бергізуін қиындатады.

Төртіншіден, көшіп келушілер, пана сұраушылар және шетелдіктер лаңкестікпен күрес шараларының нысаны болуы аса ықтимал. Бұның қауіптілігі: сондай шаралар қоғамдағы әртүрлі этностар арасында қарым-қатынасты шиеленістіріп, сонымен бірге, заң алдында әрбір адам бірдей дейтін норманы бұзады.

Бұндай шаралардың барлығы лаңкестікке қарсы пәрменді күресу үшін қажет болғанымен, парламент олардың халықаралық гуманитарлық және адам құқықтары туралы заңдар мен ұстанымдарға лайық екеніне көз жеткізуі тиіс. Басқаша айтқанда, абсолюттік қауіпсіздікке ұмтылу қисынсыз ғана емес, сондай-ақ, мемлекеттің халықаралық және ұлттық міндеттемелерді орындауына қатер төндіруі мүмкін. Бұның демократия ұғымына қарама-қайшы

келетін абсолюттік билікпен жиі қоян-қолтық бірге жүретіні екібастан. Сол себепті барлық заң жүйелері атқарушы тармаққа берілетін арнайы күш-билік пен құзіреттілікке шектеу қояды. Лаңкестікке қарсы қазіргі күресті есепке алсақ, бостандық пен қауіпсіздік арасындағы қырғи-қабақтық парламенттерге ауыр міндет жүктейді. Дей тұра, бостандық пен қауіпсіздікті теңдестіру атқарушы биліктің ғана міндеті болмай, халықтың құқықтарына кепілдік беруші және өкілі ретінде парламенттің осы орайда жан-жақты қадағалау жүргізуі аса маңызды болмақ.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Лаңкестікпен күрес

- ▷ Қорғаныс пен қауіпсіздікке ғана баса мән бермей, сонымен бірге ішкі шиеленістер және т.б. сияқты лаңкестіктің түпкі себебін шеше отырып, лаңкестікке қарсы күресті кеңінен алып қараңыз. Лаңкестіктің алдын алуда аймақтық шиеленістерді бейбіт жолмен шешу және мәдениетаралық байланыс пен түсіністіктің маңызы зор екенін есте ұстаңыз.
- ▷ Бірқатар аймақтық шиеленістердің түп-тамыры бірнеше этносаралық немесе дінаралық дау-дамайларда жатыр. Сондай дау-дамайларда қарулы күштер жөнді немесе жөнсіз пайдаланылады. Құрамы аз қоғамдастықтардан сайланған парламент мүшелері қорғаныс, барлау және сот мәселелерін қарайтын комитеттердің мүшелері болуы керек. Парламенттер азшылықты құрайтын халықтарды қорғайтын арнайы комиссиялар мен аралық соттар құруы қажет.
- ▷ Сіздің мемлекетіңіздің 1999 жылы желтоқсанда құрылған Лаңкестікті қаржыландыруға қарсы күрес жөніндегі халықаралық конвенция мен өзге де тиісті халықаралық конвенциялар мен хаттамаларға мүше екеніне көз жеткізіңіз. Егер орынды болса, осы құжаттарды бекіту немесе оларға бағынуды және оларға сәйкес заңнамалық актілер мен ережелерді қабылдауды іске асыру үшін жұмыстаныңыз.
- ▷ Ядролық лаңкестік әрекетті басып-жаншу туралы БҰҰ Бас Ассамблеясының конвенциясын және лаңкестікті жою туралы толық конвенциясын қабылдауға бағытталған іс-әрекетті мұқият бақылаңыз.
- ▷ Ұлттық ынтымақтастықты білдіру мақсатында лаңкестік әрекеттің құрбандарына өтемақы төлеуге рұқсат ететін заңнамалық шараларды қабылдауға жұмыстаныңыз.
- ▷ Лаңкестікке қарсы заңнаманың қауіпсіздік талаптары, адамдардың азаматтық-саяси құқықтарының қызығын көруі, аталмыш заңнаманың әрбір тиісті салаға тигізер ықпалы және оны жүзеге асыруға қажетті қаражат арасында дұрыс тепе-теңдік ұстайтынына көз жеткізіңіз.

Төтенше жағдайлар туралы 19 тараудағы және ішкі қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті сақтау туралы 19 тараудағы кестелерде берілген ұсыныстарды да қараңыз.

Қауіпсіздік және ақпарат технологиялары: жаңа құралдар мен қиындықтар

Бірқатар ақпарат технологияларының енгізілуі қауіпсіздікті сақтауға көмектесіп, сонымен бірге, жаңа үлкен қатер төндіруде. Алдыңғы тарауда айтылып кеткен БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің 1373 (2001) қарары (№44 кестені қараңыз) халықаралық қоғамдастықтың ақпарат технологияларының халықаралық лаңкестік ісінде қолданылып, қауіпсіздік пен халықаралық бейбітшілікке төндіретін қатері бар екіжақтылығын білетінін айқын дәлелдейді.

Соңғы бірнеше онжылдықтарда, әртүрлі халықаралық ұйымдар ақпарат технологияларының қылмыстық істер мен халықаралық қауіпсіздікке қатер төндіретін әрекеттерде пайдаланылуын болдырмау жолдарын табуға және сонымен қатар мемлекеттердің сондай технологияларды адам құқықтары мен бостандықтарына қатер төндіретіндей етіп пайдалануын болдырмау ережелерін қалыптастыруға жұмыс істеді.

Осы мәселелерді шешетін заңнама қалыптастыруда парламент мүшелері төмендегілерді білгісі келуі мүмкін.

Кибернетикалық қылмыс

Интернетте істелген қылмыстың анықтамасы өлі қалыптастырылуда, дегенмен, атау ақпарат технологиясын сан алуан қылмыстарға және теріс пиғылда қолданушылықты білдіреді. Хакерлер мен компьютер вирустары туралы жайттар ең көп хабарланады екен. Соңғы бірнеше жылда осы салаға қызығушылық артқанына куәгер болғанымызбен, кибернетикалық қылмыс проблемасы жаңа емес және компьютер шыққан күннен бастап сондай қылмыстық жайттар болған-ды. Қазіргі айырмашылық көбінесе Интернеттің танымалдылығына байланысты болашақ хакерлердің іс-қимыл аясы кеңейтілгенінде. Интернет пен Дүние жүзілік желінің ұсынатын бірнеше пайдалары олардың қазіргі қоғамда кең қолданылуына себепкер болды. Сонымен бірге, дегенмен, оларды пайдалану деңгейінің өсуі қатарлас жүретін проблемаларға деген қызығушылықты арттырды және қандай да бір кибернетикалық қылмыс орын алмаса таң атып, күн батпайтын тәрізді.

Еуропа Кеңесі 2001 жылы 23 қараша күні кибернетикалық қылмыс туралы конвенция қабылдады. Ол бекітуге беріліп, Еуропа Кеңесінің кем дегенде үш мемлекетін қосқанда бес мемлекет бекітсе күшіне енбек (Конвенцияға 2002 жылы мамыр айында Еуропа Кеңесінің 29 мемлекеті және төрт мүше емес мемлекет қол қойған-ды). Конвенция тиісті заңнама қабылдап, халықаралық ынтымақтастықты жетілдіру арқылы да қоғамды қорғауды көздейтін, қылмыс туралы ортақ саясаттың қажеттігін мойындауға негізделген.

Ақпарат жүйелерінің қауіпсіздігі

Ақпарат жүйелерін әрбір салада және әрбір мақсатта пайдаланудың қарқынды өсуі де халықаралық ұйымдардың тиісті қатерлерге уайымдаушылық білдіруіне әкеп соқты. Бұл ақырында Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы (ЭЫДҰ) Кеңесінің 1992 жылы қараша айында ақпарат жүйелерінің қауіпсіздігіне арналған егжей-тегжейлі нұсқау жариялауына себеп болды. Олар төмендегі «мақсаттарға бағытталды»:

- ✓ Ақпарат жүйелеріне төнетін қатерлер мен оларға қарсы шаралар туралы қоғамға білім беру;
- ✓ Ақпарат жүйелерінің қауіпсіздігіне арналған дәйекті шаралар, іс-тәжірибелер және рәсімдер қалыптастырып, іске асыруға жауапты қоғамдық және жекеменшік салалардағы адамдарға көмек іс-әрекетінің жалпы негіздемесін қалау;
- ✓ Сондай шаралар, іс-тәжірибелер және рәсімдерді қалыптастырып, іске асыруда қоғамдық және жекеменшік салалар арасында ынтымақтастықты жетілдіру;
- ✓ Ақпарат жүйелеріне деген сенімді арттырып, олардың қамтамасыз етілу және пайдаланылу мәнерін жетілдіру (...);
- ✓ Ақпарат жүйелерінің қауіпсіздігіне қол жеткізу үшін халықаралық ынтымақтастықты дамыту».

Бұларды қабылдауда, ЭЫДҰ Кеңесі «Нұсқаулар мемлекеттердің үкіметтерінің дербес құқықтарына халықаралық заң талаптарына бағынышты ұлттық қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіп тұрғысынан ықпал етпейді» деп мәлімдеді.

Жекелеген адамдар туралы компьютерленген дерек

БҰҰ Бас Ассамблеясы 1990 жылы желтоқсанда «Жеке адамдардың компьютерленген дерегі туралы нұсқауларды» қабылдады. Бұдан бірнеше жыл бұрын, 1980 жылы қыркүйек айында, ЭЫДҰ адамдардың жеке өмірін қорғау және жеке дерегінің транс-шекаралық ағымын басқаратын нұсқауларға ұсыныстар қабылдады. Сонымен қатар, Еуропа Кеңесі 1981 жылы «Адамдарды жеке дерегінің автоматты түрде өңделуінен қорғайтын конвенцияны» қабылдады. №46 кестені қараңыз.

№ 46 Кесте

Адамдарды жеке дерегінің автоматты түрде өңделуінен қорғайтын конвенция (ETS № 108)

«Бұл Конвенция адамды жеке ақпар жинап, өңдеуде орын алуы ықтимал заңбұзушылықтан қорғайтын және сонымен бірге жеке деректің транс-шекаралық ағымын реттейтін алғашқы халықаралық міндеттеме болып табылады. Жеке ақпар жинап, өңдеуге қатысты кепілдіктермен қамтамасыз етумен қатар, ол адамның нәсілі, саясаты, денсаулығы, жыныстық өмірі, қылмысы, т.б. жайлы «шетін» ақпарын өңдеуді тиісті заңнамалық шаралар жоқ жерде заңсыз етеді. Конвенцияда адамның



өзі туралы ақпарат жиналғанын білу және қажет болса оны түзету құқығы да бекітілген. Конвенцияда берілген құқықтарды шектеу аса маңызды мүдделерге (мысалы, Мемлекеттің қауіпсіздігі, қорғаныс, т.б.) қатер төнгеңде ғана мүмкін болады. Конвенция, сонымен қатар, адамдардың жеке ақпарының заң ережелері оны бірдей дәрежеде қорғамайтын Мемлекеттерге кетпеуіне шектеу қояды».

Әдебиет: Еуропа Кеңесі, <http://conventions.coe.int>

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Ақпарат технологиялары туралы заңнама

- ▷ Бұндай технологиялар өте жылдам дамитындықтан, ақпарат технологиялары мен кибернетикалық қылмыстарға қатысты тиісті заңнаманың бар екеніне және берілген заңнаманың тұрақты түрде қайта қаралып, жаңартылып отырылуын қадағалаңыз.
- ▷ Сіздің мемлекетіңіз тиісті халықаралық және аймақтық конвенцияларға мүше екеніне және ішкі заңнамасы мен ережелерін соларға орай бейімдегеніне көз жеткізіңіз.
- ▷ Ақпарат технологиялары мен кибернетикалық қылмыстар туралы ішкі заңнама мен ережелердің адам құқықтары мен негізгі бостандықтарын сақтаудың маңыздылығына ерекше мән бере отырып, мұқият жасалып, қолданылуына назар аударыңыз.
- ▷ Орынды жерінде, үкіметке парламенттің сұрақ қоюы, тыңдау отырысын өткізуге өтініш ету, жеке мүшенің актісіне өтініш ету арқылы және басқа да жолмен көңіл толмайтын кез келген жайтты түзеуге шара қолданыңыз.

Парламенттік құралдар мен ресурстар

- ▷ Парламент жанындағы комитетке немесе сондай комитеттің жанындағы комитетке тұрақты негізде ақпарат технологиялары мен олардың қолданысына қатысты өзгерістер мен мәселелерді байқап отыру міндеті берілуін тексеріңіз.
- ▷ Қажет болса, сондай комитет немесе құрамдас комитет құруды не болмаса қазіргі тұрақты комитеттің міндетіне осы мәселені кіргізуді қолға алыңыз.
- ▷ Тиісті парламенттік органның өз міндетін іске асыру үшін ең үздік ресурстары мен мамандары бар екеніне көз жеткізіңіз.
- ▷ Егер орынды болса, осы саладағы өзгерістерді бақылап, пікірсайыс пен іс-шараны жетілдіру үшін парламенттік бейресми кеңес құруды ойластырыңыз. Бұндай кеңес партиялық емес және парламенттің құрылымы екі палатадан тұрса, қоспалаталы болуы керек.

Халықаралық бейбітшілік миссиялары

Қазіргі халықаралық жағдайда, шиеленістерді БҰҰ Жарғысының VI Тарауындағы (Дауларды бейбіт жолмен шешу) немесе VII Тарауындағы (Бейбітшілікке қатер төндіретін, бейбітшілікке нұқсан келтіретін және агрессия әрекеттеріне қатысты шаралар) ережелерде көрсетілген жолмен шешу әрекеттері көбеюде. БҰҰ осы ережелердің негізінде бірнеше тұғырнамалар мен қимылдарды (олардың анықтамасын №47 кестеден қараңыз) және соған сәйкес миссияларды (БҰҰ-ның бейбітшілікке шақырушы әскерін біртіндеп жіберу үдерісі туралы №48 кестені және БҰҰ-ның бейбітшілік орнатушы жасақтарын дайындау туралы №50 кестені қараңыз) ұйымдастыру және іске асыру тәртібін де қалыптастырды. Халықаралық қауіпсіздікке ықпал етіп жатқан өзгерістерге сәйкес, мемлекеттер осындай миссияларға қатысуға шақырылуы мүмкін.

Шетелдегі бейбітшілік миссияларына үлес қосу

Бейбітшілікті сақтау, бейбітшілікті қорғау немесе бейбітшілікке шақыру қимылдары Қауіпсіздік Кеңесінің рұқсатымен мүше мемлекеттердің қатысуына байланысты іске асады. Мемлекеттердің шетелдегі тұрақсыз аймақтарда бейбітшілік пен қауіпсіздікті қайта орнатуды көздейтін қимылдарға жасақтарын жіберу жайты көбеюде. Әрбір жасақ жіберу ісі халықаралық ережелер мен ұстанымдарға сай болуы тиістігін айта кеткен жөн. Олардың ең маңыздылары «Ұлттық қауіпсіздік саясаты және халықаралық ережелер» деп аталатын 5 тарауда берілген.

Тиімді басқару тұрғысынан, парламент пен үкімет арасындағы тексеріс және тепе-теңдік жүйесінде парламенттің қарулы күштерді шетелдегі қимылдарға жіберу туралы шешімге қатысу мүмкіншілігі болғаны жөн.

№ 47 Кесте

**Бейбітшілікке шақыру, бейбітшілікті сақтау,
бейбітшілікті қорғау немесе бейбітшілік орнату:
БҰҰ-ның кейбір пайдалы анықтамалары**

Бейбітшілікке шақыру

Бейбітшілікке шақыру дегеніміз – шиеленісіп отырған тараптарды дұшпандық әрекеттерін тоқтатып, дауларын бейбіт жолмен шешуге көндіретін дипломатиялық құралдарды пайдалану. Алдын алу әрекеттеріндегідей, БҰҰ дауласып отырған тараптар соған келіскенде ғана іске араласа алады. Бейбітшілікке шақыру, сондықтан, дұшпандыққа тоқтам салу үшін тараптардың біреуіне қарсы күш қолданылмайды деген сөз.



Бейбітшілікті сақтау

1948 жылдан бері БҰҰ-ның 54 бейбітшілікті сақтау қимылы болған екен. Олардың қырық бірін Қауіпсіздік Кеңесі соңғы 12 жылда іске асырған. Қазіргі кезде БҰҰ-ның 15 бейбітшілікті сақтау қимылы жүріп жатыр.

Бейбітшілікті сақтау қимылы алғашында мемлекетаралық шиеленісті шешу құралы ретінде қалыптастырылып, бірқатар мемлекеттердің әскери қызметкерлерін қарулы қақтығысты бақылау және шешуге көмектесу үшін БҰҰ-ның қол астында қызмет етуге жіберу әрекетін қамтыды. Бүгінгі таңда, бейбітшілікті сақтау қимылының мемлекет ішіндегі шиеленістер мен азаматтық соғыстарға қолданылуы артуда. БҰҰ-ның бейбітшілік сақтаушыларының – әскери қызметкерлердің, азаматтық полицияның және өзге көп азаматтардың – міндеті жауласқан тараптарды бейбіт жолмен бөлек ұстаудан бастап, бейбіт жолмен бірге жұмыс істеуге дейінгі шараларды қамтиды.

Бұл бейбітшілік келісімдерін іске асыруға көмектесу, атысты тоқтатуды бақылау, аралық зоналар құру, саяси институттар құруды көбейту, төтенше жәрдем беріп, бұрынғы жауынгерлерді әскери қызметтен босатып, қоғамға қайта қосу үшін үкіметтермен, үкіметтік емес ұйымдармен және жергілікті азаматтардың қоғамдастықтарымен тізе қосып көп жұмыс істеу, аймақтарды мина жарылғыштарынан тазарту, сайлауды ұйымдастыру және өткізу, өзін-өзі қамсыздандыра алатындай болып тұрақты даму деген сөз. Мүше мемлекеттер өз еркімен жасақтар мен құрал-жабдықтар немесе азаматтық полициямен қамтамасыз етеді; БҰҰ-ның әскері жоқ. Сайлау барысы мен адам құқықтарының жайын бақылаушылар және өзге азаматтар жиі лауазымды қызметкерлермен қатар жұмыс істейді. Бейбітшілікті сақтаушылардың ең мықты «қаруы» – өз міндетін атқаруда ұстанатын бейтараптығы. Бірақ бейбітшілікті сақтау қауіпті іс; 1948 жылдан бері БҰҰ-ның 1650-ден астам әскери және азаматтық қызметкері өз міндеттерін атқару үстінде қаза тапты.

Бейбітшілікті қорғау: бұл бейбітшілікті сақтаумен бірдей ме?

Бейбітшілікті қорғауда Қауіпсіздік Кеңесі мүше мемлекеттерге көрсетілген мақсатқа жетуге қажетті барлық шараларды қолдануға рұқсат береді. Тараптардың келісімі міндетті түрде талап етілмейді. Бейбітшілікті қорғау қимылы біраз жағдайларда жүргізілді. Оның мысалы: Парсы шығанағындағы соғыс, Сомали, Руанда, Гаити, Босния және Герцеговина, Албания және Шығыс Тимор. Бұндай қимылдар БҰҰ-ның бақылауында емес. Оның орнына, олар бір елдің немесе елдердің бір тобының басшылығымен жүзеге асады, мысалы, Австралияның Шығыс Тимордағы (1999) қимылы, НАТО-ның Босния және Герцеговинадағы қимылы (1995 жылдан бастап) және Косоводағы қимылы (1999); оларда НАТО жасақтарды басқарып, ал БҰҰ Уақытша әкімшілік миссиясына басшылық етті.

БҰҰ Жарғысының халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтау жөніндегі ережелері бейбітшілікті сақтау мен қорғау әрекетінің екеуіне де негіз болып табылады.

Бейбітшілік орнату

Бейбітшілік орнату дегеніміз – мемлекеттерге шиеленістен кейін бейбітшілікті қалыптастыруға көмектесуге бағытталған іс-әрекеттер. Бұндай қимылдар мемлекет орнату және қайта қалыптастыруды көздейтіндіктен, қатысушы мемлекеттерге өте үлкен міндет жүктеледі.



Ізгілік миссиялары

Бұл миссиялар азаматтық соғыс, аштық және табиғи зілзала жағдайларында – су тасқындары, құрғақшылық, боран және жерсілкіністерде – ізгілік көмек беруді көздейді. Көптеген қатысушылар – үкіметтер, үкіметтік емес ұйымдар (ҰҰҰ-дар), БҰҰ-ның агенттіктері – төтенше жағдайларға жауап беруге ұмтылғанымен, кейбір кездері әскери күштердің логистикалық көмегі – жәрдем бағдарламаларын іске асыру және кепілдік берудің бірден-бір жолы болуы ықтимал.

Әдебиет: БҰҰ веб-сайтының бөлімдері <http://www.un.org>

Парламенттік пікірсайыс пен дауыс беру миссияның демократиялық заңдылығын нығайтып, халықтың қолдауын арттыратындықтан, парламентті шетелге жасақ жіберу үдерісіне барынша қатыстыру үкімет пен халықтың мүддесі екенін айтуға болады.

Парламенттің шетелге жасақ жіберу туралы шешім қабылдау үдерісіне қатысуы

Шетелге жасақ жіберудің маңыздылығы жаңа қатерлер мен халықаралық дағдарыстарды шешу жолдарымен беттескен жағдайда өсе түскенімен, кейбір мемлекеттердегі парламенттердің рөлі бейбітшілік миссияларына қатысуды мақұлдауға келгенде шектеулі немесе кейбір кезде мүлдем жоқ. Бұны қауіпсіздік мәселелерін демократиялық жолмен қадағалауға кепілдік беру үшін өзгертуге болады және жартылай болса да өзгертілуі тиіс.

Үш түрлі жағдайды анықтап, тиімді басқару тұрғысынан, олардың әрқайсысында парламенттің рөлі мен тікелей қатысуын жақсартуға болады.

Парламенттің алдын-ала (априори) немесе тәжірибеге сүйене (апостериори) мақұлдауы (күшті рөл)

Егер *алдын-ала* немесе априори мақұлдау талап етілсе, қарулы күштерді шетелге тек парламенттің шешімімен ғана жіберуге болады. Парламенттің берілген мәселе туралы пікір жарыстырып, дауыс беру билігі бар жағдай (АҚШ) мен ондай миссияның негізі мен міндетін белгілейтін арнайы заңды қабылдау міндетті жағдай (Швеция) арасындағы болмашы айырмашылық көрсетілуі тиіс. Екі жағдай да елдің ішкі мәселесіне ізгілік мақсатында араласу мен бейбітшілікті сақтау миссияларының демократиялық заңдылығын нығайтады.

Қорғаныс мәселелерінде уақыт факторы өте маңызды және парламенттік іс қарау тәртібі жалпы жедел жүрмейтіндіктен, *алдын-ала* мақұлдау талабын іске асыру әрдайым оңай емес. Сол себепті, көптеген жағдайларда шетелге жасақ жіберу ісіне парламент тек *апостериори* түрде қатысады. Мысалы, АҚШ-тың «Соғыс кезінде берілетін құзірет туралы қарары» бойынша, Конгрес 92 күннен көп уақыт бұрын шетелге жіберілген жасақтың барлық қимылына *тәжірибеге сүйене отыра*, яғни *апостериори* түрде келісім берулері керек. Бұр негізінен парламент мақұлдамас бұрын жасақтар шетелге жіберіліп қоятын жайттарда орын алады. Бірақ Нидерланды конституциясының 100 бабы, қарулы күштерді шетелге жіберу мәселесіне келгенде, парламентке халықаралық заң мен тәртіпті қорғау немесе ілгерілету үшін қарулы күштерді шетелге жіберу немесе бөлу туралы барлық ақпараттың берілуін қамтамасыз ете отырып, парламент пен үкіметті ерте ынтымақтасуға шақырады. Бұл қарулы қақтығыс жағдайларында ізгілік көмек беруді де қамтиды.

Шетелге жасақ жіберу мәселесін шектеулі түрде талқылайтын парламенттер (шектелген рөл)

Конституция немесе заң парламенттің рөлін шектейді. Парламентке нақты бір жағдайда шетелге жасақ жіберу мәселесін талқылау рұқсат етіледі, бірақ ол атқарушы биліктің қабылдаған шешімін өзгерте алмайды. Оның үстіне, парламент осы мәселе бойынша дауыс бермеуі керек. Осындай жағдайда, үкімет жасақ жібергеннен кейін парламентке хабар береді. Парламент берілген шешім бойынша дауыс бермегенімен, ондай пікірсайыс шетелге жасақ жіберудің демократиялық заңдылығын нығайтады.

Парламенттің билігі өте шектеулі болған жағдайларда, парламент шетелге жасақ жіберу ісіне ресми түрде қатыспауы мүмкін. Дей тұрғанмен, қалыптасқан іс-тәжірибелер бойынша парламент пен үкіметтің шетелге жасақ жіберу мәселесін талқылауы және кейбір елдерде тіпті дауысқа салуы бұйырылуы ықтимал.

Шешім қабылдауға қатыстырылмайтын парламенттер (рөлі жоқ)

Бұл – парламенттің шетелге жасақ жіберу туралы тіпті пікірсайыс өткізе алмайтын және *тәжірибеден кейін* мақұлдауы қажет етілмейтін жағдай. Шетелге жасақ жіберу негізінен сыртқы саяси шешім болып есептеліп, шешім толықтай атқарушы биліктің қолына беріледі. Парламенттің шешім қабылдау үдерісіне қатыспауы оның бейбітшілік миссияларын қадағалау мүмкіншілігін айтарлықтай шектейді.

Парламентке берілген басқа құралдар

Парламент шешім қабылдау үдерісіне қатыспаса да немесе өте шектеулі рөл атқарса да, оның үкіметке жанама түрде ықпал етуінің кем дегенде төрт жолы бар:

- ✓ Парламент атқарушы билікті шетелге жіберілген жасақ туралы шешімдері үшін парламент алдында жауап беруге күштей алады. Дегенмен, егер парламенттің үкімет қол қойған халықаралық келісімдер туралы толық хабары болмаса, ол үкіметтің шешімдеріне пәрменді түрде дау айта алмайды.
- ✓ Атқарушы билік бюджетке өзгерістер ұсынған кезде парламент оған қарсы шыға алады. Жоспарланбаған немесе күтілмеген бейбітшілік миссиялары жағдайында, қолданыстағы бюджетке кіргізілмеген қосымша қаражатты парламент мақұлдауы қажет. Сондықтан, парламенттің «ақшалының билігі» арқылы өз пікірін білдіру мүмкіндігі бар (мысалы, Францияда).
- ✓ Парламенттің атсалысуы шетелге жасақ жіберуді талқылау мен дауысқа салу кезінде ғана маңызды емес. Бейбітшілік миссиясы барысында, парламент мүшелері үкіметке тоқтам салу үшін сұрақ қоюына немесе сұрақ беру сағатын пайдалануына болады. Оған қоса, парламент мүшелері шетелге жіберілген жасақтарға бара алады (17 тарауды қараңыз).
- ✓ Болар іс болғаннан кейінгі жауаптылық тұрғысынан, бейбітшілік миссиясы біткен соң, парламент тексеру жүргізіп немесе үкіметтен бейбітшілік миссиясын бағалауды сұрай алады.

№ 48 Кесте

БҰҰ-ның бейбітшілік сақтаушы әскерін біртіндеп жіберу үдерісі

БҰҰ-ның өз әскері жоқ. Әрбір бейбітшілік сақтау қимылы әрбір жаңа жағдайдың талабына жауап беретіндей болып жобалануы тиіс және Қауіпсіздік Кеңесі жаңа қимыл жасауға шақырған әрбір кезде, оның құрамдас бөліктері «басынан бастап» құрастырылуы тиіс.

15 мүшеден тұратын Қауіпсіздік Кеңесі бейбітшілік сақтау қимылын жүзеге асырушылардың міндетін анықтап, оларды бергілі бір елге жіберуге рұқсат етеді. Бұндай шешімдер кем дегенде жақтап берілген тоғыз дауыс болуын талап етеді және оларға Кеңестің бес тұрақты мүшесінің (Қытай, Франция, Ресей Федерациясы, Біріккен Корольдік, АҚШ) кез келгенінің қарсы дауысы арқылы тыйым салынады. Бас хатшы қимылдың қалай басталып, қалай жүргізілуі керектігіне ұсыныс жасап, оның өту барысы туралы есеп береді, ал Бейбітшілік сақтау қимылдары департаменті (БСКД) БҰҰ-ның дүние жүзіндегі бейбітшілікті сақтау қимылдарына күнделікті атқарушы бағыт-бағдар, басшылық және логистикалық қолдау көрсетуге жауапты.

Бас хатшы Әскери командирді таңдайды және мүше мемлекеттерден жасақ, азаматтық полиция немесе өзге қызметкер сұрайды. Қажетті заттар, құрал-жабдықтар, көлік пен логистикалық қолдау да мүше мемлекеттерден немесе жекеменшік мердігерлерден алынуы тиіс. Азаматтық қызметкерлер құрамы БҰҰ жүйесінде қызмет ететін адамдардан, мүше мемлекеттердің жалға берген адамдарынан, халықаралық және жергілікті деңгейде нақты жұмыстарды атқару үшін жұмысқа алынған адамдардан тұрады.

Миссияны жіберуге қажетті мерзім әртүрлі болып келеді және мүше мемлекеттердің нақты бір қимылға жасақ жіберу еркіне байланысты. Қаржы ресурстарының дер кезінде дайын болуы және стратегиялық әуе тасымалының ауқымы да миссияны жіберуге қажетті уақытқа ықпалын тигізеді. Мысалы, екінші БҰҰ Төтенше күштерінің (БҰҰ ТК II) элементтері 24 сағат ішінде Орта Шығысқа жіберілді. Дей тұра, аса күрделі міндеттері бар немесе логистикасы қиын кейбір миссиялар үшін не болмаса бейбітшілік сақтаушыларға ауыр қатер төнгенде, қажетті элементтерді құрастырып, жіберуге бірнеше ай кетуі мүмкін.

Әдебиет: БҰҰ-ның веб-сайты <http://www.un.org>

№ 49 Кесте

Бейбітшілік миссияларының қимыл ережелері

Парламент шетелге жасақ жіберуді мақұлдағанда, ол жасақтардың қандай дәрежеде және қандай жағдайда күш қолдана алатынын, басқаша айтқанда, оның қимыл ережелерін анықтауы да мүмкін.

Қимыл ережелері деп нақты бір қимылда өлім әкелетін күшті ешкімді аламай қолдануды реттейтін шектеулікті түсінеміз. Олар жекелеген жағдай негізінде ұйғарылуы қажет және жауынгерлерге кем дегенде өздерін қорғау мүмкіндігін бере отырып, күш қолдануды мейлінше шектеуге тырысады. Өзін-өзі қорғаудың негізгі алғышарты нығайтылуы тиіс. Қимыл ережесіне жауынгерлерді қолдау факторлары, сонымен бірге, қимыл немесе тактикалық өлшемдер кіреді. Олар қимылдық және саяси мәселелерге, сонымен қатар, БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің қарарлары сияқты халықаралық ережелерге мұқият сәйкестендіріле қалыптастырылуы тиіс.



Қақтығысты басу, шешу және асқындыру арасындағы қалт-құлт еткен тепе-теңдікті ұстау ету үшін, қимыл ережелері күшті біртіндеп қолдануды айқын көрсететін талаптарды қамтуы тиіс. Қимыл ережелеріне біртіндеп жүзеге асатын жауап ретінде қарау әскери бөлімдерге зорлық-зомбылықтың әртүрлі деңгейлеріне қарсы әрекет жүргізгенде қолданылатын күшті жанама зиянды азайта отыра қолдануды мүмкін етеді. Осы мәнінде, қимыл ережелері күш қолданудың төмендегі деңгейлерін (ең аздан ең көпке дейін) сипаттай алады:

- Жасақтың өз-өздерін қорғауы ғана үшін
- Жасақтың өз-өздерін қорғауы және бейбіт тұрғындардың өмірін қорғау
- Жасақтың өз-өздерін, бейбіт тұрғындардың өмірін және белгіленген нысандарды қорғау (мысалы, аурухана, көпір, т.б.)
- Барлық қажетті шараларды қимылдың мақсатына жету үшін қолдану.

Сонымен қатар, қимыл ережелері нақты бейбітшілік операциясында рұқсат етілетін қару түрлерін қамтуы қажет. Ондай ережеге мүлдем қару қолданбаудан бастап, кемелер, ұшақтар, зымыран технологиясы және өзге ауыр қару-жарақтарды қолдануды кіргізуге болады.

Жауынгерлерді бейбітшілік миссиясына дайындау

Бейбітшілік сақтау қимылына қатысу кез келген әскери күштері үшін талабы жоғары тапсырма болмақ және жасақтың стандартты дайындығына қоса қосымша дайындық пен оқуды қажет етеді.

Жасақтарға қимылдық деңгейде, мысалы, мина жарылғыштарынан тазарту туралы арнайы білім алып, практикалық бітімгерлік дағдылары мен бейбіт тұрғындармен қарым-қатынас орнату қабілетін (сонымен қарат, кейбір жағдайларда жергілікті халықтың тілін білу) жетілдіріп, жергілікті әдет-ғұрыптар мен дәстүрлерді біліп, адам және гуманитарлық заңды анық түсініп, әсіресе нақты миссияның қимыл ережелерін жан-жақты білуі қажет болуы мүмкін. Осы соңғы нәрсеге орай, бейбітшілік миссияларында күш қолдану әдетте өте шектеулі екенін және кейбір жағдайларда әскери жасақтар ешқандай қару ұстамайтынын атап өткен жөн.

Арнайы дайындық – жоспарлау кезінде де маңызды мәселе, өйткені бейбітшілік миссияларына қатысатын қарулы күштер бұрын жұмыс істемеген, өз елдерінен алыс жерлерге жіберіледі. Бұндай жағдайларда жасақтарды тасымалдау және оларды қамсыздандыру ерекше қиын міндет болмақ және кейбір жайттарда мемлекеттердің материалдық мүмкіндіктерін сарқа тауысады.

Қосымша дайындық басшылық және логистикалық деңгейлерде де қажет. Көп елдердің ұлттық жасақтары бірлескен басшылықтың қол астында бір аймақта қимыл жүргізуі мүмкін болғандықтан, әскери басшылықтың қорғаныс министрлігіне апаратын дәстүрлі тіке желісі өзгертіледі. Әртүрлі ұлттық қарулы күштердің жұмысының үйлестірілуі және Халықаралық Қызыл Крест комитеті секілді ұйымдар аса маңызға ие болады.

БҰҰ арқылы жүргізілетін байбітшілік миссияларында жасақтарды басқару Қауіпсіздік Кеңесінің қарарлары арқылы ғана емес, сондай-ақ, қимыл ережелері, БҰҰ қимыл ережелері және БҰҰ қызмет кодексі, сосын БҰҰ-ның көпұлтты күштеріне қатысты барлық әкімшілік мәселелері арқылы шектеледі.

№ 50 Кесте

БҰҰ-ның бейбітшілік сақтаушыларды даярлауы

Хатшылықтың Бейбітшілік сақтау қимылдары департаментіндегі Дайындау бөлімі мүше мемлекеттерге бейбітшілік сақтау қимылдарына дайындық жөнінде бағыт-бағдар, мамандардың көмегін және ақпарат береді. Бөлім бейбітшілік сақтауда жылдар бойы жиналған білім мен стандартты іс-қимыл тәртіптерін жариялау мақсатында жазылған дайындық модулдері мен материалдарын қалыптастырады. Бөлім әскери қызметкерлер колледждері, ұлттық және аймақтық даярлау институттары және бейбітшілік сақтау миссияларымен бірге жұмыс істейді. БҰҰ-ның дайындыққа жәрдемдесу топтары мен «бапкерлерді дайындау» курстары мүше мемлекеттерге бейбітшілік сақтауға дайындық бағдарламаларын дамыту және іске асыруға көмектесуге қалыптастырылған. Қызмет кодексі мен әртүрлі нұсқаулар жиынтығы негізгі стандарттарды біркелкі етуге көмектесу үшін жасалды.

Әдебиет: БҰҰ-ның веб-сайты <http://www.un.org>

Жасақтарды шетелге ізгілік миссияларына жіберу талаптары

Парламент пен үкімет шетелге жасақ жіберу талаптарын шығаруы ықтимал. Анық талаптар жиынтығын пайдалану шешім қабылдау үдерісінің жариялы болуын арттырып, ол өз кезегінде халықтың бейбітшілік қимылдарын қолдауын көбейтеді. Осы орайда, екі талап бар (төмендегі кестені қараңыз). Талаптардың бірінші тобы қимылдың саяси жағдайын және түрін сипаттайды. Олардың екінші тобы миссияның өзіне, оның міндетіне, басшылығына, мерзіміне және жасақтың түрлеріне баса мән береді.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Бейбітшілік миссияларының жағдайы мен түріне қатысты жалпы талаптар

- ▷ Парламент пен оның тиісті комитет(тер)інің төмендегілерді қарастыруын тексеріңіз:
 - мемлекеттің халықаралық міндеттемелері;
 - бейбітшілік миссиясының бір бөлігі ретінде жасақты жіберудің немесе қабылдаудың дұрыстығы;
 - кез келген нақты басқыншылықтың негізі немесе шарты (мысалы, берілген елде адам құқықтарының ауқымды түрде бұзылуы);
 - аймақтық немесе ғаламдық бейбітшілік миссияларының басты міндеттерін белгілеу;
 - аймақтық немесе ғаламдық бейбітшілік миссияларындағы жауынгерлердің басты қимыл ережелері;
 - әскери күштерді барабарлықпен қолдану;
 - пәрменді саяси шешім қабылдау ісінің ережелері;



- мемлекеттің құзіретіне қойылған шектеулер;
- елдің бейбітшілік миссияларына қатысуы қағидатын халықтың қолдауы немесе жақтырмауы;
- миссиялардан кейін болуы ықтимал мәселелерге қатысты бағалау рәсімдері мен қағидаттары;
- бүкіл бейбітшілік миссиясын қайта қарау үшін, парламенттің миссия соңында толық ақпарат алуының қажеттігі.

Берілген бейбітшілік миссиясына қатысты нақты талаптар

- ▷ Парламент пен оның тиісті комитет(тер)інің төмендегілерді қарастыруын қадағалаңыз:
 - бейбітшілік миссиясының жұмыс аясы мен міндетінің анықтамасы;
 - қатысатын әскери бөлімдердің түрі;
 - миссияның әскери тұрғыдан жүзеге асу мүмкіндігі;
 - әскери бөлімдер мен материалдардың сәйкестігі мен қолда барлығы;
 - әскери қызметкерлерге төнуі ықтимал қатерлер;
 - қимылдың белгіленген мерзімі мен қажет жағдайда оны ұзарту үшін орындалуы қажет талаптар;
 - бюджеттік мәселелер;
 - мәселе туралы қоғамның пікірі.

Парламент рәсімдерін бейбітшілік миссияларына қатысты пайдалану

- ▷ Қажет болса, парламенттің:
 - бейбітшілік миссиялары туралы қоғамдық тыңдау өткізе алуына;
 - бейбітшілік миссияларының барысына тексеру жүргізе алуына;
 - адам құқықтарын бұзды деген күдік тудырған, бейбітшілік миссиясына қатысқан кез келген қызметкердің тиісті жауапкершілікке шақырылуын өтінуіне көз жеткізіңіз.
- ▷ Жүріп жатырған бейбітшілік миссиялары туралы парламенттік сұрақ қою немесе тыңдау ұйымдастыруды көп ойланбастан қолға алыңыз.

VI Бөлім

Қауіпсіздік саласының жұмысын қадағалау: ерекше жағдайлар мен қимылдар

Қауіпсіздік және ақшалының құдіреті

Парламент және қауіпсіздікке қатысты бюджеттік үдеріс

Парламенттер бүкіл дүние жүзінде заң бойынша қауіпсіздікке қатысты бюджеттік ережелерді қабылдап, қадағалауда басты рөл атқарады, дегенмен, сол рөлді атқаруға саяси ынталандыру деңгейлері мен мүмкіндіктері әр елде әртүрлі болуы мүмкін. Бірақ іс жүзінде олар табандылықпен ықпал етуге жиі өте нашар жабдықталған және қауіпсіздікке қаржы бөлу мен жұмсаудың құпия және айқын болмауы олардың әрекетін одан әрі қиындатады. Атқарушы биліктің қауіпсіздік саласындығы ұзақ уақыт бойы қалыптасып қалған үстемдігі парламенттің әрекетіне жиі кедергі болып, ол қорғаныс бюджетін қалыптастыру кезеңіндегі бастамалардың барлығы дерлігін атқарушы билік пен қарулы күштердің қолына береді.

Дегенмен, парламент мүшелері қауіпсіздік саласын қоғам қажеттіктеріне сәйкес қадағалау және реформалаудың құралы болып табылатын ұлттық бюджеттің күшін лайықты бағалай білуі қажет. Бюджеттен бөлінген қаражатты халық алдында жауап бере отырып, ең тиімді түрде жұмсауда «ақшалының құдіретін» жүргізуге болады және жүргізу қажет.

№ 51 Кесте

Бюджет – демократиялық басқарудың басты құралы

«Ұлттық бюджет тек табыс түсіру мен шығыс [ұсынудың] техникалық құралы ғана емес. Ол – атқарушы биліктің жыл барысында берген ең маңызды саяси мәлімдемесі. Ол ұлттық саясаттың астарында жатқан негізгі құндылықтарды бейнелейді. Ол мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық хал-жағдайы туралы үкіметтің көзқарасын білдіреді. Ол үкіметтің фискалдық, қаржы және экономикалық мақсаттарының мәлімдемесі және оның әлеуметтік-экономикалық басымдықтарын көрсетеді. (...) Бюджет үкіметтің болашақ жоспары мен өткен жұмысы туралы құнды мағлұмат береді.

«Бюджет – жариялылық, жауаптылық, жан-жақтылық және тиімді басқаруға кепілдік беруде аса маңызды құжат. Ұсынылып отырған шығыстардың егжей-тегжейлі сипаттамасын бере отырып, ол парламент пен жалпы жұршылыққа «ақшаның қайда кетіп жатқанын білдіріп», сол себепті жариялылықты арттырады. Сонымен қатар, бюджет министрлерді парламент пен оның комитеттері алдында жауапты етіп, үкімет ақша жұмсамас және кіріс әкелмес бұрын парламенттің мақұлдауын талап етеді.



«Жариялылық пен жауаптылық әсіресе ұлттық бюджеттік үдеріске келгенде конституциялық талап болуы тиіс. Бүкіл бюджеттік үдерістің жариялылығымен бірге жауаптылық та демократияның өзегі болып табылады».

Үзінділер: ПАО-тың «Парламент, бюджеттік үдеріс және гендерлік көзқарас» атты семинарының жалпы есебі, Найроби, мамыр 2000 жыл

Парламент бюджеттік үдерістің басты төрт кезеңінде қауіпсіздік мәселелеріне және қауіпсіздік саласына шынында зейін қоя алады:

Бюджетті дайындау: бұл кезеңде атқарушы билік бірқатар мақсаттарға қаражат бөлуді ұсынады, бірақ парламент пен оның мүшелері әртүрлі ресми және бейресми тетіктер арқылы үдеріске үлес қоса алады.

Бюджетті мақұлдау: бұл кезеңде парламент бөлінетін қаражаттың қоғам мүддесіне сәйкестігін зерттеп, анықтай алуы керек және кейбір жағдайларда қауіпсіздікке қатысты бөлінетін қаржыға нақты нұсқауларды қоса алады.

Бюджетті атқару немесе жұмсау: бұл кезеңде парламент үкіметтің қаржы жұмсауын қайта қарап, бақылайды және жариялылық пен жауаптылықты нығайтуға талпына алады. Төмендегі бөлікті қараңыз. Бюджетте көрсетілген ақшаға қосымша қаржы талап етілген жағдайда, парламент артық шығынға жол бермес үшін сондай сұраныстарды бақылап, жан-жақты тексереді.

Аудит немесе қайта қарау: бұл кезеңде парламент бөлінген қаражатты үкіметтің жөнсіз жұмсаған-жұмсамағанын жан-жақты тексереді. Оған қоса, парламент жауаптылық, тиімділік және дәлдікпен қамтамасыз ету үшін оқтын-оқтын бүкіл бюджет пен аудит үдерісін бағалайды.

№ 52 Кесте

Неге парламент бюджеттік үдеріске белсенді қатысуы қажет?

Оппозиция бюджетті талқылауды балама ұсыныс жасауға пайдалана алады.

Көпшілік, бюджетті заңға енгізуде дауыс беруде, атқарушы биліктің әрекетіне сенімділігін білдіреді. Көпшілік оны сол сенімділіктің өзіне және де саясатты жүзеге асыру ісі мен көпшілікті сайлауға негіз болған бағдарламалық тұғырнама арасындағы үйлесімділікті дәлелдейтін мәселелерге баса мән бере отырып іске асырады.

Бюджетті бақылау үкіметтің саясатына ықпал етудің ең маңызды жолдарының бірі.

Бюджетті қайта қарау актісі бойынша, ол атқарушы биліктің міндетін тоқтатып, сол арқылы бюджет кезеңін аяқтайды.

Үзінділер: ПАО-тың «Парламент, бюджеттік үдеріс және гендерлік көзқарас» атты семинарының жалпы есебі, Бамако, Мали, қараша 2001 жыл

Қорғаныс шығыстары

Төмендегі кестеде әлемнің әртүрлі бөліктеріндегі қорғанысқа кететін шығысқа шолу берілген. Қорғаныс шығыстарының азаюын қырғи-қабақ соғыстан кейінгі дәуірден көруге болады, бұл көп елдердің «бейбітшілік дивиденді» деген нәрседен пайда көріп жатқанын көрсетеді. Дегенмен, Азия мен Африкадағы өзге елдер осы мерзім ішінде қорғаныс шығыстарын көбейтті.

№ 53 Кесте

Қорғаныс шығыстары әлем аймақтары мен кейбір елдердің Жалпы Ұлттық Өнімінің % ретінде

	1985	2000	2001
НАТО	4.0	2.2	2.2
АҚШ	6.5	3.0	3.2
Біріккен Корольдік	5.2	2.4	2.5
Франция	4.0	2.6	2.6
Германия	3.2	1.6	1.5
НАТО-лық емес Еуропа	4.3	2.8	2.3
КСРО/Ресей	16.1	5.0	4.3
Орта Шығыс пен Солтүстік Африка	11.9	6.7	7.2
Орталық және Оңтүстік Азия	4.3	5.2	3.8
Шығыс Азия мен Австралия	6.4	3.5	3.3
Жапония	1.0	1.0	1.0
Кариб теңізі мен Латын Америкасы	3.2	1.7	1.7
Солтүстік Сахаралық Африка	3.1	3.8	3.4
Эритерия	n.a.	30.0	20.9
Барлығы (ғаламдық)	6.7	3.6	3.5

Әдебиет: Әскери тепе-теңдік 2002-2003, Халықаралық стратегиялық зерттеу институты (ХСЗИ), Лондон

Қауіпсіздікке қатысты пәрменді бюджеттік үдеріс

Жауаптылық пен жариялылық – пәрменді бюджеттік үдерістің маңызды шарттары. Жариялы бюджет қалыптастыру үдерісі жауаптылықты жүзеге асырудың ең жақсы жолы болып табылады. Дұрыс жауаптылық пен жариялылықты пәрменді бюджеттік үдерістің қағидаттарынан алып, қалыптастыруға болады:

Алдын-ала мақұлдау – Парламент атқарушы биліктің шығысты жүзеге асыруын мақұлдауы тиіс.

Бірлік – Барлық шығыс пен кіріс бір бюджеттік құжатта көрсетіліп, парламентке берілуі керек.

Мерзімділік – Атқарушы биліктен жыл сайын бюджетті тұрақты уақыт кестесі бойынша парламентке ұсыну күтіледі. Мерзімділік бөлінген қаражаттың жұмсалыу уақытын анықтау қажеттігін де көрсетеді.

Нақтылық – Әрбір бюджет бабының мөлшері мен сипаттамасы үкіметтің шығысын айқын көрсетуі қажет. Сондықтан, бюджет баптарының сипаттамасы анық болып, бюджет бабына қатысты қор көлемі тым үлкен болмауы тиіс.

Заңдылық – Барлық шығыс пен әрекет заңға сәйкес болуы тиіс.

Құжаттың қарауға қолайлы болуы – Атқарушы билік парламенттің құрамындағы сан алуан өкілдеріне түсінікті және оқуға қолайлы шығыс жоспарын беруі керек.

Жан-жақтылық – Қауіпсіздік саласының әртүрлі тұстарын қамтитын мемлекеттік бюджет барлық мәселелерді қамтуы және жан-жақты болуы қажет. Ешбір шығыс түсіндірілмей қалмауы керек; бүкіл қауіпсіздік қызметінің, яғни әскери күштердің, мемлекеттік әскерилендірілген органдардың, полицияның, барлау қызметінің, атқарушы биліктің жалдайтын жекеменшік әскери компанияларының бюджеттері туралы да соны айтуға болады.

Жариялылық – Әрбір азаматтың (жекелеген немесе ұйымдасқан) бюджет туралы өз пікірін айтуға немесе білдіруге мүмкіншілігі болуы тиіс. Бұл барлық бюджет құжаттарының құрылымы оқуға қолайлы болып, елдің кез келген жерінде болуы керек деген сөз (мысалы, жергілікті кітапханаларға жіберу).

Сәйкестілік – Ережелер, жоспарлар, кірістер және шығыстар арасында анық байланыс болуы тиіс.

Құралдар мен мақсаттар – Бюджеттің түсініктемесі бюджеттің мақсаттарын мына тұрғыдан анық көрсете алуы қажет: а) қорға енгізілетін үлес; ә) алға қойылған қызмет міндеттері; және б) жоспарлардағы өлшемді нәтижелер. Икемді бюджет осы үш өлшемнің кез келгеніне өзгеріс енгіздіре алуы керек.

Бұл қағидаттарды шынында қазіргі заманғы дұрыс бюджеттік үдерістің сапалық өлшемдері деп есептеуге болады. Парламент мүшелерінің қауіпсіздік саласы туралы тиісті ақпараты болмаса, қорғаныс бюджетін қалыптастыру және орындау кезеңінде әлеуметтік-экономикалық даму мәселелерін көтере алмайды.

Қауіпсіздікке қатысты дұрыс бюджеттік үдерістің шарттары

Парламенттің қауіпсіздік саласының бюджетін қадағалауын жақсартатын дұрыс бюджеттік үдерістің әртүрлі элементтері бар. Олардың ішінде айқын конституциялық және заңды негіздеме, ақшаға лайықты құн, бюджет тәртібі, мерзім және азаматтық қоғаммен қарым-қатынас ерекше көрінеді.

Айқын конституциялық және заңды негіздеме

Парламент мүшелерінің қауіпсіздік саласын қадағалау хақы конституцияда және қосымша заңдарда айқын көрсетілуі тиіс. Сонымен қатар, парламент үкіметтен ақпарат алу туралы заң шығарып, үкіметтен ақпарат алу билігі сол заңға сәйкес жүргізілуі тиіс. Парламенттің қауіпсіздік саласын бюджет арқылы қадағалауы парламенттің саяси әдеттеріне сіңуі керек. Бұл айтарлықтай жұмысты талап етеді.

Ақшаға лайықты құн

Бюджеттік үдерісте ақшаға лайықты құнның басты екі ережесі қолданылуы қажет:

- ✓ Пәрменділік: ереженің мақсаттарын жүзеге асыру («Дұрыс істеу»)
- ✓ Тиімділік: ереженің мақсаттарын мейлінше аз қаржы жұмсау арқылы жүзеге асыру («Үнемділікпен дұрыс істеу»).

№ 54 Кесте

Жоспарлау, бағдарламалау және бюджеттеу жүйесі (ЖББЖ)

«(...) Жоспарлау, бағдарламалау және бюджеттеу жүйесі (ЖББЖ) алғаш рет АҚШ-та [алпысыншы жылдардың басында] қорғаныс бюджетін қалыптастыруға қолданылды [және қазір көптеген өзге елдерде қолданылып жүр] (...). Типті ЖББЖ кезеңі қарулы күштердің міндеттерін, құрамын және құрылымын анықтау үшін қауіпсіздік ортасы, ұлттық мүдделер және қатерлер талданатын бастапқы жоспарлау сатысынан тұрады. Осы міндеттемелерді есепке ала отыра, бағдарламалар жасалады. Бағдарлама, яғни іс жоспарының бір нысаны орындалатын нақты міндеттерді көрсетеді. Ол – бюджет кезеңіндегі аса маңызды байланыс буыны, өйткені ол анықталған міндеттерді қаржы ресурстарына байланыстыруға жұмыс істейді. Осылайша, ЖББЖ мәлімделінген қажеттіктерге сай қаржы бөлу ісінен бөлектеніп, оның орнына ол берілген және жорамалданған бюджеттік шектеуліктерге сай жоспарлау мен бағдарламалауды қарастырады. Демек, бағдарламалардың алдыңғы кезектілік негізінде, яғни қарулы күштердің шұғыл қажеттіктерінің басым бөлігі қанағаттандырылатындай болып жасалуы маңызды болмақ. Берілген мақсатқа жетпеудің салдарын бағалауды басым міндеттерді алға қоюда пайдалануға болады. Соңында бюджет кезеңін аяқтау қызметті бағалау сатысы болып табылады. Бұл сатыда нақтылай алғанда, министрлік, жалпылай алғанда қоғам жыл аяғында мақсат-міндеттерге қандай дәрежеде қол жеткізілгенін анықтай алады. Ресурстардың тиімді таратылуы осылайша іске асады».

Әдебиет: Қорғаныс бюджетінің Интернетте жариялануы, Кейт Старкий және Андри ван Мени қпарат пен қауіпсіздік, 5 том, 2000. 4 тарау «Реинженерингті қорғау».

Қорғаныс бюджеті ақшаға лайықты құн беріп жатқан-жатпағанын тексеру үшін, қазіргі заманғы бюджет теориясы бойынша, шығыс және бағдарламалар мен міндеттер арасында байланыс болуы керек (№54 кестені қараңыз), яғни шығыстың тиісті ережелер мен мақсаттарға (мысалы, бейбітшілік миссиялары, білім беру) қатысы болуы тиіс. Сонымен бірге, барлық шығыс функционалдық кластерлерге топтастырылуы керек. Оған қоса, парламент аудиторлардың көмегімен ақшаға лайықты құнның деңгейін бағалай алуы қажет (келесі тарауды қараңыз). Бұл үкімет парламентке кіріс бюджетін емес, шығыс бюджетін ұсынады деген сөз. Қауіпсіздік қызметі өз жоспарларын құпиялық талаптарымен үйлесімді түрде жарияласа ғана ЖББЖ секілді дәйекті бюджеттеу жүйесі іске аса алады.

Бюджет тәртібі

Үкіметтің заң ережелерін және парламенттің қабылдаған бюджетін қатаң сақтайтынына көз жеткізуде бюджет тәртібі аса маңызды. Парламенттер бюджет тәртібінің төмендегі элементтерін қарастырулары қажет:

- ✓ Қорғаныс бюджеті (шығысты есептеу) мен баға деңгейін белгілеу арасындағы қатынас;
- ✓ Шектен аз немесе көп жұмсаудың деңгейін белгілеу мен бақылауға арналған нормаларды пайдалану;
- ✓ Шектен аз немесе көп жұмсауды болдырмау үшін бюджетті іске асыру кезінде шара қолдану;
- ✓ Қорғаныс бюджетін шектен аз немесе көп жұмсау орын алған жағдайда қаржы министрі мен кабинетке хабар берілуі керек;

- ✓ Қорғаныс бюджетінен шектен көп жұмсалған қаржының орнын толтырудың ережелері: қорғаныс бюджетінен шектен көп жұмсалған қаржының орнын қорғаныс бюджетінің немесе үкіметтің өзге бюджеттерінің есебінен толтыру.

Уақыт пен мерзімділік

Қауіпсіздік саласының дұрыс бюджеттік үдерісінде ең жоғарғы деңгейлі пәрменділікке қол жеткізу үшін, дауыс беру алдында қорғаныс бюджеті ұсыныстарын қарастыруға жеткілікті уақыт беру қажет. Кем дегенде 45 күннен үш айға дейінгі уақыт ең оңтайлы мерзім болмақ; ол парламенттерге күрделі қорғаныс бюджетін мұқият қарауға мүмкіндік береді.

Қорғаныс бюджетінің ережелері туралы дәл, жан-жақты және мерзімді ақпаратпен қамтамасыз ету де төменде берілген бірнеше себептерге байланысты маңызды:

- ✓ Ондай мәлімет қоғамдық ақпарат пен пікірсайыстың алғышарты болып табылады;
- ✓ Ол кемшіліктерді, реформаларды және қауіпсіздік пен үкіметтің өзге шығыстарының арасында нені алға қойып, неден бас тартуға тура келетінін анықтауға көмектеседі;
- ✓ Қауіпсіздік саласының бюджетін жариялы түрде басқару оның қоғам мен парламент алдындағы жауаптылығын жақсартып, халықтың үкіметке сенімін арттырады.

Азаматтық қоғаммен қарым-қатынас

Парламент қаржыны қайта қарау және бақылау үдерісіне бюджет және қаржы мамандарын азаматтық қоғамнан алады; олардың көмегі қауіпсіздік саласының әрдайым тура және оңай емес бюджеттік үдерісіне келгенде ерекше болуы мүмкін. Бюджетті қалыптастыру үдерісінің жариялылығы басқа нәрселермен қатар ақпарат бостандығы туралы заңнамаға негізделуі керек.

Дайындық және біліктілік

Көптеген парламенттер өздерінің арнайы қызметкерлеріне арналған дайындық және ғылыми-зерттеу курстары арқылы парламент мүшелері мен қызметкерлерінің қабілеттілігін жақсартуы керек. Сол мақсатта, демократиялық басқару мен пәрменді парламент жұмысын ілгерілету әрекетінің бір бөлігі ретінде, ПАО парламент мүшелері мен қызметкерлеріне арналған аймақтық және жергілікті семинарлар өткізуде (www.iru.org қараңыз) және берілген нұсқау кітабы секілді материалдар дайындауда.

№ 55 Кесте

Қорғаныс бюджетінің басты құрамдас бөліктері: Испанияның 2002 жылғы қорғаныс бюджеті

Тауарлар мен қызметтер

Тамақ

Инфрақұрылымды сақтау

Жанармай

Қызметтер: жарық, су, телефон, т.б.

Киім-кешек



Жәрдемақы
Көлік
Тренинг
Денсаулық сақтау
Өзге қимылдық шығыстар
Өзге қаржы шығыстары
Қазіргі алыс-берістер
Халықаралық ұйымдар
Автономиялы органдар
Өзге алыс-берістер
Шынайы инвестициялар
Қарулы күштерді жаңғырту
Қару-жарақтарды және материалдарды сақтау
Зерттеу және даму
Өзге инвестициялар
Капиталды беру әрекеттері
Қаржы активтері

Әдебиет: Испанияның 2002 жылғы Қорғаныс бюджеті, Испания Қорғаныс министрлігі.

Қауіпсіздік бюджеті үдерісіндегі жариялылық пен жауаптылық

Жариялылық пен құпиялық

Шешім қабылдау үдерісінің жариялылығы – шешім нәтижелерінің қоғамның жоспарлары мен мақсаттарына сәйкес болуына көпірдік берудің аса маңызды жолы. Қорғаныс бюджеті үдерісіндегі жариялылық парламенттерге өздерінің қадағалау қызметін тиімді түрде атқаруына мүмкіндік береді. Ол қоғамның қауіпсіздік саласына деген сенімін нығайтады. Қорғаныс бюджеті үдерісіндегі жариялылықтың болмауы ескірген бюджет жобаларымен немесе нашар анықталған қауіпсіздік міндеттерімен жиі байланыстырылады. Ол сонымен бірге ұлттық заң негізінде жұмыс істейтін аудит агенттіктерінің көп сала бойынша көсібі біліктілігінің жоқтығына, халықты шешімдерді жан-жақты тексеруге қажетті ақпаратпен қамтамасыз ету туралы конституциялық ережелердің қатаң болмауына және жауаптылықтан гөрі құпиялықты қалайтын бюрократиялық көзқарасқа байланысты. Заңды аудит органдары мен заң шығарушы билік осы ауқымды, жүйелі кемшіліктерді анықтауы керек (келесі тарауды қараңыз).

№ 56 Кесте

Жариялы қауіпсіздік бюджетін қалыптастыру үдерісінің басты кедергілері

«Жариялылық пен жауаптылықтың жоқтығы әсіресе атқарушы тармақтың бірер өкілі қауіпсіздік ережелері мен ресурстары туралы шешім қабылдайтын бюджеттік үдерісте өзекті проблема болып есептеледі. Қаржы министрлігі мен атқарушы тармақтың өзге бөліктерінің басты қызметкерлері шешім қабылдау ісіне жиі қатыстырылмайды немесе олардың шешімдерінен айналып өтушілік жиі кездеседі. Тіпті ұлттық конституция бойынша қадағалау құзіреті болуы мүмкін парламенттік органдар, бұқаралық ақпарат құралдары және азаматтық қоғам әдетте хабарсыз отырады»...



«Өртүрлі қауіпсіздік күштеріне, яғни олардың қызметкерлеріне, қимылдарына және құрал-жабдықтарына жұмсалатын ақша олардың бюджеттерінде көрсетілуі керек. Сол бюджеттерде, сонымен қатар, жұмсалатын қаражат қалай берілетіні де көрсетілуі қажет. Соған қарамастан, қауіпсіздік бюджеттерінің көпшілігі осы екі шарттың екеуін де орындамайды. Бюджетаралық ақша бөлінісі көмескі және бөлінген ақшаның жалпы сомасы – оған бірнеше департаменттерден келетін қаржы да кіруі мүмкін – анық емес күйінде қалады. Бюджеттен тыс көлемді шаралар жүргізетін елдерде, үкіметтердің өздерінде жиі дұрыс ақпарат болмайды. Сол себепті, жауаптылықтың басты көрсеткішін – жоспарларды салыстыру және жүзеге асыруды қолдана алмайды. Қорғаныс саясаты, бюджеті бойынша және қару-жарақ сатып алуда лайықты шешімдер қабылдау үшін қаржы министрлігі мен атқарушы тармақтың өзге бөліктерінің қызметкерлеріне қорғаныс саласына қатысты арнайы техникалық білім керек. Бюджеттен тыс кету проблемасы азаматтық-әскери қарым-қатынаста ұзақ мерзімді, түбегейлі өзгерістер талап ететін өте саяси мәселе болып табылады»

Әдебиет: Адам дамуы туралы 2002 жылғы есеп (89 and 91 беттер)

Қорғаныс пен қауіпсіздікке қатысты бақыланатын және бақыланбайтын шығыс

Қауіпсіздік саласын қадағалап, ақша қауіпсіздікке жұмсалуды қажет пе, әлде үкіметтің басқа салаларына жұмсалуды қажет пе, соны бағалай алу керек болса, парламент қаржы-қаражаттың адал жұмсалудына кепілдік беру үшін тиісті бюджет құжаттарын алуы тиіс. Парламентке жалпы соманы ғана көрсету дұрыс бюджеттік үдеріс қағидаттарының бірі – нақтылық қағидатын бұзбақ (жоғарыдағы мәліметті қараңыз). Егер нақты ақпарат берілмесе, парламент өзінің конституциялық міндетін орындай алмайды, яғни қорғаныс бюджетін бақылап, қадағалай алмайды.

Парламенттің барлық қорғаныс бюджеті құжаттарына қолы жетуі тиіс. Кейбір елдерде (мысалы, Дания мен Люксембург) парламентке тіпті бюджет баптары туралы да ақпарат беріледі; бұл бюджет үдерісінің ең егжей-тегжейлі деңгейін көрсетеді. Өзге бір елдерде (мысалы, Франция, Греция және Польша), дегенмен, қорғаныс бюджетінің баптары жайлы ақпарат парламенттің жанындағы қорғаныс комитетіне ғана беріледі. Тиімді басқару тұрғысынан, барлық бюджет құжаттары Комитетке (жабық есік отырыстарында) не болмаса парламентке берілетініне кепілдік болуы тиіс. Осындай тәртіп өзге қауіпсіздік қызметтеріне, айталық, барлау қызметіне де жүруі керек.

Қауіпсіздік қызметінің бюджеті заңға сәйкес, әсіресе ақпарат бостандығы туралы заң бойынша жіктелуі керек (№57 кестені қараңыз).

Қауіпсіздік бюджетін талқылап, дауысқа салғанда, парламенттің оны өзгерту бостандығын қаржы міндеттемелері (мысалы, алдыңғы жылдары қол қойылған қару-жарақ сатып алу шарттары) мен жәрдемақы бағдарламалары (мысалы, әскери қызметкерлерге арналған зейнетақы мен денсаулық сақтандыру) шектейді. Бұндай шығыс көлемі ұзақ мерзімде ғана өзгертіле алады.

№ 57 Кесте

Қауіпсіздік бюджетіндегі жіктелімнің үш деңгейі

Парламент мүшелері ерекше жағдайларда ақпараттың құпиялығын сақтау қажеттігі, қорғаныс бюджетінен тиісті қаражат бөлу және жауаптылық арасында тепе-теңдік ұстаулары қажет. Оның бір жолы – бюджет ұсыныстарын төмендегідей етіп жіктеу:

- ▷ Парламентке ұсынылатын жалпы қорғаныс бюджеті;
- ▷ Қорғаныс бюджеті мен әскери шығыс жөніндегі шағын комитет мұқият тексере алатын құпия, күрделі қаржы жұмсалымы мен эксплуатациялық шығындар;
- ▷ Тексеру комитеттерінің өкілдері арқылы мұқият тексерілетін үлкендеу әскери шығындар. Ұлттық құпия актісінде қалыптастырылған тәртіпке сай комитет өкілдеріне құпия құжаттарға жол ашылуы керек.

Әдебиет: Равиндер Пал Сингх, Қару-жарақ сатып алудағы шешім қабылдау үдерісі, 1 том, Оксфорд университеті баспасы, Оксфорд, 1998.

Мемлекеттік қаржыны жөнсіз жұмсау мен сыбайлас жемқорлыққа қарсы жариялылық

Парламенттер үкіметтің мемлекеттік қаржыны жөнсіз жұмсамауына кепілдік беруде шешуші рөл атқарады. Сондай кемшіліктер орын алуы ықтимал екенін, әсіресе стратегиялық қауіпсіздіктің күрделі техникалық мәселелері мен талаптарына, бір сөзбен айтқанда, қауіпсіздік саласының ерекше болмысына байланысты бюджеттен бөлінетін қаражатты жұмсауда кемшілік кетуі мүмкін екенін көрдік.

Қорғаныс бюджетіндегі жариялылық пен жауаптылық парламенттің қауіпсіздік саласын пәрменді бақылауына аса қажетті болмақ. Жариялылық, өз кезегінде, жауаптылықтың алғышарты болса, жауаптылық тиімді басқаруда негізгі фактор болып табылады. Демек, осы екі ұғым бүкіл бюджет кезеңінде өзекті рөл атқарады.

«Қорғаныс бюджеті үдерісінде жауаптылық пен жариялылықтың жалпы болмауы елдің қарулы күштерінің көлемі, қабілеті және ниеті туралы уайымдаушылық тудыра алады [...], жариялылықтың көбірек болуы әскери ақша жұмсалымдарына назар аудартып, шиеленіске апаратын күмән мен түсініспеушіліктің орын алу ықтималдығын азайтады».

Пол Джордж, «1990 жылдардағы қорғаныс шығысы: Дамушы елдердің бюджеттік және фискалдық саясат мәселелері», 2002 жыл.

Адамдар шектен тыс әскери шығыс кедейлікті азайту және әлеуметтік дамуға қолданыла алатын құнды ресурстарды қажет ететінін жалпы мойындайды. Халық өкілдеріне атқарушы тармақтың қоғам қауіпсіздігін неге және қалай ұйымдастыратыны туралы ақпарат берілуі керек. Себебі, ол халықтың салық үлесі арқылы жүзеге асады. Салықты жөнсіз жұмсау дамушы елдерде ерекше зиян келтіруде. Үкімет, тиімді басқару мақсаттарына жету тұрғысынан, қауіпсіздік саласына қатысты ой саралағанда халықтың пікірін есепке алуға да міндетті. Парламент қорғаныс бюджетінің елдің дамуы мен қауіпсіздігі арасында тепе-теңдік ұстайтынына кепілдік берге тиісті. Төмендегі кестеде көрсетілгендей, парламенттің қауіпсіздік саласын пәрменді бақылауына кедергі болатын көп проблемалар бар.

№ 58 Кесте

Парламенттің қауіпсіздік бюджетін пәрменді бақылауына кедергі болатын басты проблемалар

- ▷ **Конституциялық негіздеменің жоқтығы** – Парламент мүшелеріне қауіпсіздік саласындағы әрекеттерді қадағалауға күш-билік беретін айқын конституциялық негіздеменің жоқтығынан туындайтын қиындықтар бар.
- ▷ **Ақпараттың жоқтығы** – Конституциялық негіздеме тапшылығымен тығыз байланысты қиындық – құпия ақпараттың ашылуына жәрдемдесетін ақпарат бостандығы туралы заңнаманың болмауы. Сондықтан, заңдағы кемшілік пен көмескілік қадағалау жүргізуде парламенттің әрекеттеріне бөгет бола алады. Соның салдарынан, қоғам мен парламент мықты демократиялық жүйеде хақылы жауаптылығынан айрылады.
- ▷ **Қауіпсіздік саласының бюджеттен тыс әрекеттері мен табыс көздері** – Қауіпсіздік саласының арнайы іс-қимылдарға арналған бюджеттен тыс табыс көздерінің (нақтырақ алғанда, әскери компаниялардың табысы немесе қызмет көрсетуден пайда көру сияқты коммерциялық сипаттағы әрекеттер) дәл табиғаты мен пайдасы әрдайым парламентке немесе тіпті министрлік қызметкерлеріне белгілі болмайды. Қауіпсіздік саласын қаржыландырудың өзге кез келген жолымен бірдей, бұл әрекеттер туралы парламентке есеп берілуі керек.
- ▷ **Қорғаныс шығысын жасыру** – Зейнетақы, инфрақұрылым, көлік және т.б. қажеттіліктерге кететін қауіпсіздік саласының шығысы жиі әлеуметтік қорғау, үймен қамтамасыз ету, темір жол байланысы сияқты өзге министрліктер мен салалардың бюджеттеріне аударылады. Бұндай іс-тәжірибе қорғаныс бюджетін дұрыс көрсетпей, халық пен парламенттің шынайы қорғаныс шығысын дұрыс бағалай алуына кедергі болады.
- ▷ **Әлсіз бұқаралық ақпарат құралдары** – Көптеген елдердің қауіпсіздік саласы мен парламенттің жұмысын мұқият бақыламайтын бұқаралық ақпарат құралдары (біліктілік пен ресурстардың тапшылығы тұрғысынан) әлсіз. Бұл жалпы қоғамға оның өкілдері мен қауіпсіздік саласындағы тараптардың әрекеттері туралы қазіргі және жаңа ақпарат берілмейді деген сөз.
- ▷ **Дұрыс мұқият тексеруге уақыт өте аз** – Алдында айтылғандай, қорғаныс бюджетін мұқият тексеруге қажетті уақыттың аздығы тиімді парламенттік қадағалауға қиындық тудыра алады.
- ▷ **Инфрақұрылымның, біліктіліктің және қызметкерлердің жоқтығы** – Атқарушы биліктің өзі қызмет ететін халық алдында жауапты болуына кепілдік етуге қажетті барлық талаптарды орындау үшін, көптеген парламенттерде инфрақұрылым, біліктілік және қызметкер құрамы жоқ.

Демократиялық жүйеге көшіп жатқан елдердегі бюджеттік бақылау

1990 жылдары Еуропаны шарпып өткен демократия толқыны парламенттік қадағалау идеясы мен іс-тәжірибесінің дамуы елді демократияландыруға ерекше қатысы бары екенін көрсетеді. №59 кесте өз саяси жүйелерін жариялылық және жауаптылық негізінде құруда белсенділік танытып жатқан Оңтүстік-Шығыс Еуропа мемлекеттеріндегі бюджет іс-тәжірибелеріне жақын көз салуға мүмкіндік береді.

№ 59 Кесте

Кейбір Оңтүстік-Шығыс Еуропа мемлекеттеріндегі қорғаныс бюджеті іс-тәжірибелері (2001 жыл)

Албания: Бюджетті басқару мекемесі 2000 жылдың қазан айында құрылды. 2008 жылға дейінгі қорғаныс талаптарын көрсететін қорғаныс саясаты құжаты жарық көрді. Қорғаныс министрі бюджеттік үдеріске жауапты.

Болгария: Ұлттық ассамблея (Болгария Парламенті) соңғы 10 жыл бойы қорғаныс бюджетін талқылап келеді. Ассамблея парламенттің қауіпсіздік саласын толыққанды қадағалау қабілетін біртіндеп жақсартып жатыр деген жалпы түсінік бар.

Хорватия: Бюджетті үкімет ұсынып, сосын ол Парламентке беріліп және «Ресми бюллетеньде» жарияланады. Бюджет қалыптастыру үдерісі қаржы және қорғаныс министрліктерінен өтіп, шілдеден қараша айына дейін созылады. Парламент қорғаныс бюджетінің жалпы сомасы жөнінде ғана шешім қабылдағанымен, оның құрылымы жөнінде еш күзіреті жоқ.

Македония Республикасы: Қорғаныс министрлігі қаржы министрлігіне жіберілетін ұсынысты әзірлейді. Осы кезеңде, елдің ресурстарын үйлестіру үшін өзге министрліктермен қарым-қатынас орнатады. Сосын бюджет үкіметке ұсынылады. Түзетулер енгізілгеннен кейін, бюджет парламентке кетеді. Қорғаныс министрлігі ұсынылған бюджетті Ішкі саясат пен қорғаныс комитетіне береді. Дауысқа салынғаннан кейін, бюджетті президент жарлыққа енгізеді. Қорғаныс бюджетінің көлемі Жалпы Ұлттық Өнімнің 2.12 пайызын құрайды.

Румыния: Қорғаныс министрлігі Жоспарлау, бағдарламалау, бюджеттеу және бағалау жүйесін (ЖББЖ) 2000 жылы қаңтар айынан бері жүзеге асырылуда. Оның мақсаттарының бірі қорғаныс саласындағы барлық іс-әрекеттердің жариялығын арттыру болып табылады. Парламенттің жанынан құрылған, бюджет қалыптастыру үдерісіне қатысатын бірнеше комитеттер бар: Қорғаныс, Қоғамдық тәртіп, Ұлттық қауіпсіздік, Бюджет, Қаржы және Банктер комитеттері. Қорғаныс министрлігіндегі осындай комитет «Парламентпен байланыс, заңнама, үйлестіру және қоғамдық қатынастар» деп аталады. Басты қорғаныс жоспары Интернетте жарияланады.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Бюджет кезеңі және қауіпсіздік саласы

- ▷ Типтік бюджет кезеңінің төрт басты сатысында: бюджетті әзірлеу, бюджетті мақұлдау, бюджетті іске асыру және шығындарға аудит жүргізу кезінде парламенттің қауіпсіздік саласына көңіл бөлетініне көз жеткізіңіз.
- ▷ Заңды аудит құрылымдарының қадағалауына кепілдік беріңіз.
- ▷ Парламент пен өзге бақылау институттарының аудиті саяси міндеттерді бюджеттік талаптар мен нәтижелерге байланыстыруы қажет (қызмет аудиті).



Қауіпсіздік бюджет үдерісін жариялы етуде парламенттің пәрменді әрекеті

- ▷ Бюджеттің осы тарауда айтылған пәрменді бюджеттік үдеріс қағидаттарына сәйкес әзірленуін талап етіңіз.
- ▷ Ұсынылып отырған ақша жұмсалымдары тиісті де орынды және жариялы түрде берілгенін анықтауда парламентке немесе жеке өзіңізге көмектесе алатын тәуелсіз сарапшылардың жәрдемін алуға жұмыстаныңыз.
- ▷ Қауіпсіздік қызметінің қаржыландыру мен бюджет қалыптастырудың жаңа тәсілдерін пайдаланып жатқанына кепілдік беріңіз. Бұл парламентке қорғаныс шығысын дұрыс тексеруге және міндеттер, қаржы жұмсалымдары мен қызмет нәтижелері арасындағы қатынасты түсінуге жол ашады.
- ▷ №58 кестеде көрсетілген баптарды пайдалана отырып, өз парламентіңіздегі жағдайды тексеріңіз және нақты кемшіліктердің кез келгенін түзету немесе жүгендеу мақсатында еліңіздегі саяси жағдайда мүмкін болатын бастама көтеріңіз.

Қауіпсіздікке қатысты ұлттық бюджеттік шығынға аудит жүргізу

Парламент және ұлттық аудит мекемесі

Парламенттің қауіпсіздік бюджетіне жауапкершілігі оны қабылдаумен бітпейді. Толықтай аудиттен өткізілген есептердің парламентке берілуі демократиялық үдерістің бір бөлігі екенін және аудит ісі цифрларға және қызмет нәтижелеріне аудит жүргізуді де қамтуы керектігін есте ұстай отыра, парламент өзінің қадағалау және аудит қызметтерін атқаруы қажет. Қауіпсіздік қызметінің есептері мен жылдық баяндамалары парламенттерге өткен жылы ақшаның қалай жұмсалғанын тексеруге қажетті маңызды ақпарат көзі болып табылады.

Парламенттің қадағалау қызметіне (кейбір кезде Бас аудитор, Ұлттық аудит мекемесі, Бюджет мекемесі немесе Есеп палатасы деп аталады) конституциялық заң бойынша атқарушы, заң шығарушы және сот билігі тармақтарынан тәуелсіз құрылым ретінде қалыптастырылуы тиіс ұлттық аудит мекемесі көмектесуі қажет.

Парламент іс жүзінде:

- ✓ Бас аудиторды өзі тағайындап, қызмет мерзімі анық көрсетілуіне;
- ✓ Бас аудитордың өз миссиясын тәуелсіз атқаруы үшін заңды және практикалық құралдары мен ресурстары болуына;
- ✓ Бас аудитордың парламент пен оның жанындағы бюджет комитетіне кез келген шығыс туралы кез келген уақытта баяндауға тәуелсіз түрде құзіретті болуына кепілдік беруі керек.

Парламент сот тыйымдарының заң арқылы қамтамасыз етіліп, лауазымды қызметкерлер мен саяси органның мемлекеттік ресурстарды жөнсіз пайдалану және сыбайлас жемқорлық жағдайларына қолданылуын қадағалауы тиіс. Парламент орын алған кемшіліктердің түзетілуін де бақылауы тиіс.

№ 60 Кесте

Бас аудитор

«Атқарушы, заң шығарушы немесе сот билігі тармақтарының қайсысына кіргеніне қарамастан, Аудит мекемесінің толық тәуелсіз және шынайы автономиялы болуы – міндет. Оның, сондай-ақ, өз миссиясын орындауы үшін тиісті ресурстары болуы керек. Оның қызметі үш бөліктен тұрады:



Қаржыны қадағалау

Аудит мекемесі атқарушы билік пен оның барлық органдарының қаржыларының дәлдігін, сенімділігін және толықтығын тексеруге тиісті. Ол барлық қаржы қимылдарының мемлекеттік қаржы туралы ережелерге сәйкес жүргізілуін тексеруі тиіс. Осы қадағалау қызметінің аясында Аудит мекемесі төлемдерді мақұлдайтын қоғамдық бухгалтерлер мен қызметкерлердің үстінен қарауға күзіретті. Міндетінен не болмаса қызметінен босатылмаса, олардың барлығы өздері жұмыс істейтін ақшаға жауапты болуы тиіс. Талан-тараж немесе сыбайлас жемқорлық жайттарында, Аудит мекемесі сот тармағына өз тергеу нәтижелерін хабарлауға міндетті.

Заңнамалық қадағалау

Аудит мекемесі барлық қоғамдық шығыс пен кіріс бюджетке басшылық ететін заңға сәйкес болуын тексеруі тиіс.

Мемлекеттік қаржының дұрыс жұмсалуына кепілдік беру

Тиімді басқаруды мүдде ететін, қазіргі заманғы Аудит мекемесі мемлекеттік қаржының дұрыс жұмсалуына төмендегі үш талап негізінде кепілдік беруі керек:

- i) **Ақшаға лайықты құн:** ресурстардың сан және сапа тұрғысынан тиімді пайданылуына кепілдік беру;
- ii) **Пәрменділік:** міндеттер мен мақсаттарға қандай дәрежеде қол жеткізілгенін өлшеу;
- iii) **Тиімділік:** қол жетілген нәтижелерге жету үшін ресурстардың тиімді қолданылған-қолданылмағанын өлшеу.

Бұндай шынайы қадағалау Аудит мекемесінің бастамасымен немесе Парламенттің өтінішімен жүргізіледі».

Үзінділер: ПАО-тың «Парламент, бюджеттік үдеріс және гендерлік көзқарас» атты семинарының жалпы есебі (Бамако, Мали, қараша, 2001 жыл)

Қауіпсіздік бюджетіне іс жүзінде аудит жүргізу

Қауіпсіздік бюджетіне аудит жүргізу шын мәнінде парламент үшін қауіпсіздікке тікелей қатысты мәселелер мен оған тікелей қатысты емес мәселелерді, мысалы, сауда, өнеркәсіп, байланыс және ақша аударылымдары туралы аудит есептерін талдауды қамтитын өте күрделі процес. Басты қиындық бір-біріне қатысы жоқ тәрізді көрінетін іс-шаралардың арасындағы байланысты көруде болуы мүмкін.

Іс жүзінде, қауіпсіздік мәселесінде дәстүрлі басты рөл атқаратын қорғаныс, ішкі істер, сауда және өнеркәсіп сияқты министрліктер мен осы мәселемен жақында айналыса бастаған байланыс және қаржы министрліктері өздеріне бөлінген қаражатты қалай жұмсағандары туралы толық құжатталған есеп-ақпаратты тұрақты түрде берулері қажет. Қолданылатын парламенттік рәсімге департаменттердің жылдық есептерін, бөлінген қаржыны қарайтын парламенттік комитеттерді, әрбір министрліктің аудит жүргізілген жылдық бухгалтерлік есептерін және парламенттің әрбір департаментті талқылауын қосуға болады.

Аудит үдерісі парламентті бюджет кезеңінде қаржының заңды әрі тиімді жұмсалып, алға қойылған міндеттерге жетуде пәрменділік болғанын анықтата алса нұр үстіне нұр болар еді.

№ 61 Кесте

Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауында Біріккен Корольдік Ұлттық аудит агенттігінің рөлі

1983 жылы тәуелсіз орган ретінде құрылып, Біріккен Корольдіктің Ревизор және бас аудиторы (РБА) басқаратын Ұлттық аудит агенттігі (ҰАА) орталық үкіметтің жұмсаған қаржысы туралы парламентке есеп береді. ҰАА қаржы аудиттерін жүргізіп, ақшаға алынған лайықты құн жөнінде есеп береді.

▷ Қаржы аудиті

Заң бойынша, РБА мен ҰАА барлық үкімет департаменттері мен агенттіктерінің бухгалтерлік есептеріне аудит жүргізуге және оның нәтижелерін парламентке баяндауға міндетті. Өзге аудиторлар секілді, РБА-дан бухгалтерлік есептер туралы, яғни оларда айтарлықтай бұрыс ақпарат жоқтығы туралы қорытынды жасау талап етіледі. РБА-дан сонымен қатар, бухгалтерлік есептердегі қаржы операцияларының парламенттің тиісті мақұлдауымен жүретінін тексеру талап етіледі. Егер ҰАА айтарлықтай теріс ақпаратты анықтаса, РБА ескертулері бар қорытынды жасайды. Бухгалтерлік есептерде айтарлықтай теріс ақпараттар немесе сәйкессіздіктер болмаса, РБА бәрібір парламентке өзге өзекті мәселелер туралы есеп дайындай алады. Бұндай есептерді парламенттің төменгі палатасының жанындағы Қоғамдық есептер комитеті қарай алады.

▷ Ақшаға лайықты құн аудиты

Ревизор және бас аудитор парламентке жыл сайын үкіметтік департаменттер мен өзге мемлекеттік органдарының өз ресурстарын пайдаланып, ақшаға алған лайықты құны туралы 50-ге жуық есеп береді. Ұлттық аудит агенттігі мемлекеттік қаржының үнемді, тиімді және пәрменді жұмсалуды тексеріп, есеп береді. Есеп-баяндамалар нашар жұмыс пен жақсы іс-тәжірибені атап көрсетумен қатар, пайдалы өзгерістер енгізуге көмектесу үшін ұсыныстар жасауға баса мән береді. ҰАА өткен үш жыл бойы берген барлық ұсыныстарын жүзеге асыру арқылы үкімет 1.4 миллиард фунт үнемдеді деп сенеді. Қорғаныс саласындағы ақшаға лайықты құн есептері соңғы кездері Тікұшақ логистикасы, Соғыс анықтамасы, Жер үсті құрал-жабдықтарын тексеру және жөндеу, Қорларды қысқарту және Қорғаныс министрлігінің бас ғимаратын қайта салу секілді алуан түрлі тақырыптарды қамтып келеді. ҰАА 30 ең ірі қару сатып алу жобаларының прогресі туралы да есеп береді.

▷ Парламентпен қарым-қатынас және жауаптылық кезеңі

Ұлттық аудит агенттігінің парламентпен, әсіресе, оның жанындағы Қоғамдық есеп комитетімен қарым-қатынасы өз қызметі үшін өте маңызды. РБА заңнама бойынша Қауымдар палатасының қызметкері болып табылады және оның барлық басты жұмысы парламентке беріледі. Осылайша, жауаптылық кезеңі қайталанып отырады. Орталық мемлекеттік орган мемлекеттік қаржыны жұмсағаннан кейін, РБА ақшаның дәйекті, жөнді және лайықты құнға жұмсалғаны туралы парламентке есеп беруге ерікті. Қоғамдық есеп комитеті осы есеп бойынша сол мемлекеттік орғандағы ең жоғары лауазымды қызметкерден айғақ алып, сосын үкімет жауап беруге тиісті ұсыныстар жасай алады. Сонымен бірге, ҰАА парламенттің жекелеген мүшелерінің мемлекеттік қаржы жұмсалудың ықпал ететін мәселелер жөнінде 400-ден астам сауалына жауап береді.

Әдебиет: Том МасДоналд, Аға аудитор, Қорғаныс бөлімі,
Ұлттық аудит агенттігі, Біріккен Корольдік, 2002

Аудит мекемелерінің аса маңызды элементтері

Аудит мекемесі парламенттік қадағалауға қажетті өте маңызды құралдардың бірі болып табылады. Ол пәрменді болуы үшін төмендегі сипаттарға ие болуы қажет:

- ✓ Заңнамалық аудит органы бюджет комитетінен өзгеше болуы тиіс парламенттік есеп комитетіне есеп береді;
- ✓ Шешімдерді түсінуі үшін оның құпия құжаттарға тең қолы жетуі керек, бірақ жұртшылық алдында құпия құжаттарға сілтеме жасамауы тиіс;
- ✓ Ол көп салаларда қабілетті және қауіпсіздік секторында, қорғаныс ісін басқару, оның техникалық, қаржы және заңнамалық тұстары бойынша біліктілігі болуы керек.

№ 62 Кесте

Грузия Парламенті және бюджетті бақылау

Грузия Парламентінің мүшелері 2001 жылдың аяғында бюджеттің басты цифрлары жөнінде бір келісімге келе алмағандықтан және үкіметтің бюджет жобасын тым кеш бергеніне байланысты талқылауға жеткілікті уақыты болмағандықтан, 2002 жылғы бюджет жобасын талқылауды бір айға кейінге қалдыруды ұйғарды. Сол кезеңде, америкалық амандардың көмегімен, қорғаныс министрлігі алғашқы қорғаныс бюджет бағдарламасын қалыптастырды. Парламент мүшелері үшін қарулы күштердің басты құрылымдық элементтеріне қарап, қорғанысқа қаржы жұмсау туралы ақпарат алып, қорытынды пікір беру мүмкіндігі туды. Оған қоса, бюджеттің жобасы НАТО-ның стандарттарына сәйкес болды, яғни ол барлық шығысты үш бөлікке бөлді: қызметкерлер құрамы, соғыс қимылдарының тиімділігін сақтау және инвестициялар.

Парламенттік бақылау тұрғысынан, басты проблема парламенттің бюджетті 2002 жылы қаңтар айының соңында мақұлдауында және а) президент, қаржы министрі, қорғаныс министрі қорғанысқа қаржының тиімді жұмсауы туралы әртүрлі пікір білдіргенінде; ә) бюджетке соңғы минөтте өзгерістер енгізіліп, заң шығарушыларға түсіндірілмегенінде; б) парламент мүшелеріне қорғаныс министрлігіндегі қызметкерлер санын қысқарту ұсынысы және осы шараның қаржылық ықпалы туралы хабар берілмегенінде болды. Сонымен қатар, бюджет туралы заңда қамтылмаған үкіметтің агенттіктерінің бюджеттері іс жүзінде парламенттің бақылауынан құтылып кетті.

Ақырында, қорғаныс бюджеті бағдарламасы айтарлықтай ықпалға ұшырады, өйткені парламент қорғанысқа 38 миллион лари ғана жұмсауды мақұлдады, ал бағдарламалар жалпы 71 миллион лари ақша қажет етті. Осыған орай, президент пен Ұлттық қауіпсіздік кеңесі үкіметтің әртүрлі құрылымдарының арасында қаржыны қалай бөлетінін шешпек. Парламентке бюджетті талқылау және мақұлдау рәсімі арқылы демократиялық бақылауды іске асырудағы осы бағалы мүмкіндікті пайдаланып қалуға болар еді.

Әдебиет: Дэвид Дарчиашили, Грузия Парламенті Ғылыми-зерттеу бөлімінің басшысы, 2002 жыл

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Пәрменді және тәуелсіз аудит

- ▷ Жоғарғы аудит институтының құрылуы конституцияда немесе заңнамалық жүйеде қамтамасыз етілуіне және олардың төмендегілерді сипаттайтынына көз жеткізіңіз:
 - Ұлттық аудит институты мен парламенттің арасындағы қарым-қатынастың табиғаты мен аясы;
 - Ұлттық аудит институтының, оның мүшелерінің және қызметкерлерінің қажетті тәуелсіздік деңгейі, сонымен бірге, сол құрылымның қаржы жағынан тәуелсіз болуы;
 - Аудит агенттігі мен парламенттік қоғамдық есеп комитетінің есептерінен кейінгі үкіметтің жауаптары мен шараларын парламенттің қайта қарап, бақылауы.
- ▷ Жоғарғы аудит институттарының халықаралық ұйымының веб-сайтынан www.intosai.org алуға болатын Қаржыны бақылау қағидаттары туралы Лима жарғысында берілген ұстанымдар сіздің елдің заңнамасында және іс-тәжірибесінде өрнектелгенін тексеріңіз.

Заңдылық аудиті, дәйектілік аудиті және қызмет аудиті

- ▷ Қауіпсіздік мәселелеріне келгенде, Ұлттық аудит институтының осы үш талапты қамтитынын тексеріңіз.
- ▷ Қауіпсіздікке кететін шығысқа аудит қаражат жұмсалып қойғаннан кейін жүргізілсе де, парламенттің олардан қажетті сабақ алып, сол салаға жаңа қаржы бөлгенде алған сабағын есепке алатынына көз жеткізіңіз.
- ▷ Аудит есептерінің көпшілігі қаржы мәселелеріне аудит жүргізумен шектеледі. Заңды аудит органының нақты жобалардың жұмысына егжей-тегжейлі аудит жүргізе алуы немесе оған біліктілігі жетпесе, тәуелсіз сараптамаға консультанттар жалдай алуы тиіс.
- ▷ Заңды аудит органы қауіпсіздік қызметінің қаржы департаменттерінің қызметіне де аудит жүргізе алуы керек.

VII Бөлім

Қауіпсіздік саласындағы адам ресурстары:

кәсіпқойлық пен парламенттік
қадағалауға кепілдік беру

Қауіпсіздік саласында демократиялық құндылықтарды ілгерілету

Қарулы күштердің демократия туралы білімі мен пікірі әскерлердің қоғамға дұрыс бірігіп, демократияға қатер төндірмеуі үшін ілгерілетілуі қажет. Өлемнің әртүрлі бөліктеріндегі тәжірибеден дұрыс басқарылмаған, демократиялық жолмен бақыланбаған не болмаса қоғам құрылымына толық бірікпеген әскери күштер демократияға сан түрлі қатер төндіретінін көруге болады:

- ✓ конституцияға қайшы әрекет ету немесе тіпті әскери бүлік ұйымдастыру;
- ✓ рұқсат етілмеген әскери немесе коммерциялық іс-шаралар жүргізу;
- ✓ қоғамның басқа салаларына қажетті ресурстарды шектен тыс көп тұтыну;
- ✓ мемлекеттік қаржыны теріс пайдалану;
- ✓ адам құқықтарын бұзу (мысалы, тонау, ұрлық, заңсыз зорлық-зомбылыққа бару және жыныстық зорлау).

Қауіпсіздік саласы қызметкерлерінің арасында демократиялық салт-сана қалыптастырудың тетіктері

Қарулы күштердің демократиялық ой-пікірін жетілдіру дегеніміз әскери құрылымның өз ішінде демократиялық құндылықтар, институттар және адам құқықтары қағидаттарын білдіріп, оларды қорғауға үлес қосатын тетіктер қалыптастыру. Бұлар қарулы күштердің үстінен парламенттің, үкіметтің және азаматтардың бақылауына қажетті қосымша ішкі тетіктер болып табылады. Төмендегілер қарулы күштердің әскер құрамының демократиялық салт-санасын арттыруға көмектеседі.

Конституция мен мемлекеттік құрылымдарға бейілділік

Тиімді басқаруға қауіпсіздік қызметкерлерін мемлекеттік қызмет құндылықтарына, заңға бағыну әдепнамасына, конституция мен ұлттық құрылымдарды қорғауға баулу жатады. Демократиялық қоғамның жауынгерлері мен өзге сақшылары нақты бір саяси жетекшіге емес, конституция мен мемлекеттік құрылымдарға бейілді болуға ант беруге тиісті. Бұндай «бейтарап» бейілділік туралы ант қауіпсіздік қызметінің белгілі бір уақытта билік басында отырған нақты бір үкіметке емес, халықтың заңды өкілдері қабылдаған конституция мен заңға адалдығын көрсетеді. Азаматтардың қауіпсіздік саласын қадағалауы әскери анттың нақты табиғаты және оны жүзге асыруда не істелгені туралы білуін қамтуы қажет.

Қауіпсіздік саласының жақсы анықталған ішкі тәртібі

Демократиялық қадағалау тұрғысынан, қауіпсіздік саласының ішкі тәртібіне қатысты заңнамалық негізді нығайтудың маңызы зор. Оған мыналар жатады:

- ✓ офицерлердің конституциялық құқықтарын шектеу;
- ✓ әскерге шақыру және әскери қызмет туралы заңды, әскери-қылмыстық кодексті қабылдап, қайта қарау, Женева жарғыларына сәйкес заңнамалық негіздеме қалыптастыру;
- ✓ әскери қызметкерлерге заңсыз бұйрықтарға бағынбау міндетін беру

Мемлекеттердің көпшілігінде конституция барлық азаматтардың құқықтары мен негізгі бостандықтарына кепілдік бергенімен, ірі заңдар аясындағы жанама заңдар нақты әскери тапсырмалар бойынша қызметкерлердің осы құқықтарын шектей алады. Сондықтан, негізінде әскери қызметкерлердің өзге азаматтармен бірдей құқықтары бар, себебі олар форма киген азаматтар ғой. Дей тұра, тиісті шектеулік құпия құжаттармен жұмыс істейтініне байланысты әскери қызметкерлердің сөз бостандығына, әскери және қауіпсіздік өзірлігіне байланысты қозғалыс еркіндігіне, саяси қызмет орнына сайлану құқығына қойылады. Демократиялық қоғамдардың барлығы әскери қызметкерлердің азаматтық құқықтарын бірдей дәрежеде шектемейді. Мәселен, Скандинавия мемлекеттерінде, Германияда және Нидерландыда әскери қызметкерлер кәсіподақ құруға және оған бірігуге хақылы. Өзге мемлекеттерде әскери қызметкерлер өкілетті ұйымдар ғана құрып, оларға мүше бола алады. Барлық жағдайларда, дей тұрғанмен, сондай шектеуліктер ірі заңдар аясындағы жанама заңдарда нақты сипатталып, әрқашан қызметкерлердің нақты орнына және ұлттық қауіпсіздікке тікелей байланысты болады.

Әскери өкілдік ұйымдар мен кәсіподақтар

Көптеген мемлекеттерде әскерге еркімен қосылғандар және/немесе әскерге шақырылғандардың мүдделерін қорғайтын кәсіподақтар құру немесе оларға мүше болуға тыйым салынған. Әскери қызметкерлерге арналған кәсіподақтарға қарсы пікірді ұстанатындар кәсіподақтардың қарулы күштердің өз ішінде тәртіп бұзуы ықтимал дегенді алға тартады. Өзге мемлекеттер, дей тұра, Адам құқықтары мен негізгі бостандықтары туралы еуропалық жарғының 11 бабына сәйкес, өздерінің әскери қызметкерлеріне өкілдік ұйымдарға немесе тіпті әскери қызметкерлерге арналған кәсіподақтарды құрып, оларға бірігуге рұқсат етеді. Сондай мемлекеттердің қатарында Австрия, Белгия, Чех Республикасы, Дания, Финландия, Германия, Венгрия, Ирландия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Ресей, Словакия, Словения, Швеция және Швейцария бар. Бұл мемлекеттерде ұйымның түріне байланысты өкілдік ұйымдар мен әскери қызметкерлерге арналған кәсіподақтардың құқықтары әртүрлі. Олардың барлығы қорғаныс министрімен кеңесуге хақылы, ал кейбіреулерінің тіпті қызмет шарттары жөнінде көліссөз жүргізуге құқы бар. Осы жағдайдың екеуінде де олар әскери қызметкерлердің денсаулық және қауіпсіздік ахуалын жақсартуға жұмыстанып, мысалы, әскери қызметкерлер мен оларды жұмысқа алушылар арасындағы заңнамалық дауларда, жекелеген мүшелерге қолдау көрсетеді. Еуропада әскери қызметкерлерге арналған екі ірі ұйым бар. Брюссельдегі EUROMIL бірлестігі – мәртебесіне қарамастан барлық әскери қызмет-

керлерді қамтитын бірден-бір еуропалық ұйым. Еуропалық екінші ірі ұйым – Стокгольмдегі Әскерге шақырылғандардың ұйымдарының еуропалық кеңесі.

№ 63 Кесте

Қарулы күштердің кәсіби құрамының ұйымға бірігу құқығы туралы Еуропа Кеңесінің ұсынысы

1. 1. Парламенттік ассамблея (...) қарулы күштердің кәсіби мүшелеріне, әдеттегі жағдайларда, ереуілге шығу құқығына тыйым сала отырып, ұйымға бірігу құқығын беруді еске салады (...)
4. Алдыңғы жылдары кейбір мүше мемлекеттердің әскерлері әскерге шақыру жүйесінен таза кәсіби жүйеге ауысты. Соның салдарынан, әскер құрамы Қорғаныс министріне жұмыс істейтін «қарапайым» қызметкерлермен толығуда; олар Адам құқықтары жөніндегі еуропалық жарғыда және Еуропалық әлеумет жарғысында белгіленген құқықтарды толық пайдалана алулары керек.
5. Қарулы күштердің мүшелері, «форма киген азаматтар» ретінде, әскери қимыл әрекеті жүріп жатпаған кезде, қызмет-міндеттерін атқару үстінде демократиялық құрылымдар негізінде өз кәсіби мүдделерін қорғауға құрылған нақты ұйымдарды қалыптастыру, оларға бірігу және белсенді қатысу құқығының қызығын толық көрулері керек.
6. Әскери қызметкерлер заңды саяси партияларға мүше болуға және өзге де нәрселерге тең хақылы болуы қажет.
7. Сондықтан, Ассамблея Министрлер комитетінің мүше мемлекеттерді:
 - i. қарулы күштердің мүшелері мен әскери қызметкерлерге өз-өздерін өкілдік ұйымдарға ұйымдастыруға рұқсат етуге және жалақы мен қызмет шарттарына қатысты мәселелер бойынша келіссөз жүргізу құқығын беруге;
 - ii. қарулы күштер мүшелерінің ұйымға бірігу құқығына қойылған, қажеті жоқ қазіргі шектеуліктерді алып тастауға;
 - iii. қарулы күштер мүшелері мен әскери қызметкерлерге заңды саяси партиялардың мүшесі болуға рұқсат етуге;
 - iv. осы құқықтарды мүше мемлекеттердің әскери ережелері мен кодекстеріне енгізуге;
 - v. еңбек және өзге қызметке қатысты дау туған жағдайда әскери қызметкерлер шағымдана алатын омбудсмен мекемесін құру мүмкіндігін қарастыруға шақырады.
8. Ассамблея Министрлер комитетін, сонымен бірге, редакцияланған Еуропалық әлеуметтік жарғының 5 Бабын былай өзгерту мүмкіндігін қарауға шақырады: «жұмысшылар мен жұмыс берушілердің өз экономикалық және әлеуметтік мүдделерін қорғау үшін жергілікті, ұлттық немесе халықаралық ұйым құру және сондай ұйымдарға мүше болу бостандығына кепілдік беру және ілгерілету мақсатында, Тараптардың ұлттық заңдары осы бостандықты шектемеуге тиісті және шектеуге қолданылауы қажет. Осы бапта берілген кепілдіктердің полиция мен қарулы күштер мүшелеріне қатысты қолданылу дәрежесі ұлттық заңдар немесе ережелерде анықталады».

1572 (2002) Ұсыныс Еуропа Кеңесінің Парламенттік ассамблеясы, 3 қыркүйек 2002 жыл

Басты құндылықтар мен нормалар туралы білім беру ісін жетілдіру

Әскери қызметкерлерге білім беру ісі өз міндеттеріне шын берілген және әзірленген кәсіби мамандар дайындауды көздеуі тиіс. Білім беру бағдарламасы саяси бейтарап болып, онда саяси идеология мен үгіт-насихат мүлдем қамтылмауы қажет. Ол демократия, конституциялық, халықаралық гуманитарлық және адам құқықтары заңдары туралы курстардан тұруы тиіс. Халықаралық гуманитарлық құқық пен халықаралық адам құқықтары туралы заң бойынша қауіпсіздік саласына білім беріп, оны дайындық курстарымен қамтамасыз ету аталмыш салада демократиялық құндылықтарды ілгерілетуде аса маңызды. Халықаралық гуманитарлық құқықпен танысу үшін парламент мүшелеріне Парламентаралық одақ пен Халықаралық Қызыл Крест комитеті бірлесіп 1999 жылы жариялаған «Халықаралық гуманитарлық құқықты қорғау» атаулы парламент мүшелеріне арналған нұсқаулар жинағын (№1 нұсқау) ұсынғымыз келеді. Халықаралық Қызыл Крест комитеті мен БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі бас комиссарының басқармасы халықаралық гуманитарлық құқық пен халықаралық адам құқықтары туралы заңды қорғауды нығайтуды қалайтын мемлекеттерге техникалық көмек береді.

Саяси бейтараптық және саясатқа белсенді қатыспау

Қауіпсіздік қызметі саяси бейтарап болуы керек, сондықтан саяси партияларға әскери жатақтарда сайлауалды науқан жүргізуге тыйым салынады. Кейбір елдерде әскери қызметтегі адамдарға саяси партияның мүшесі болуға рұқсат етілсе, өзге елдерде, әсіресе пост-коммунистік мемлекеттерде әскери қызметкерлерге партияға бірігуге рұқсат жоқ. Мысалы, Польшада ішкі істер министрлігінің қызметкерлеріне саяси партияға мүше болуға тыйым салынған. Елдердің көпшілігінде әскери қызметкерлер ұлттық парламенттің мүшесі бола алмайды. Дегенмен, өзге елдерде, мысалы Нидерланды мен Германияда әскери қызметтегі адамдарға жергілікті немесе айтақтық ассамблеялардың мүшесі болуға рұқсат етілген.

Қауіпсіздік қызметі – қоғам айнасы

Негізінде, қауіпсіздік қызметіндегі барлық жұмыс орындары адамның жынысы, саяси мүшелігі, табы, нәсілі немесе дініне қарамастан барлық азаматтарға ашық болуы тиіс. Жұмысқа ең үздік еркек немесе әйел адамды қабылдау басты талап болуы керек. Көптеген мемлекеттер қауіпсіздік саласының қызметкерлері, әсіресе полиция мен қарулы күштердің құрамы, жалпы қоғамның айнасы болуы керек екенін көруде. Бұндай мемлекеттер қауіпсіздік қызметі құрамында саны аз ұлт немесе қоғамдастық өкілдерін жұмысқа өтініш тапсыруға ынталандыру үшін нақты ережелер қабылдады.

Заңға қайшы және қорлау бұйрықтарына бағынбауды заңдастыру

Барлық қауіпсіздік қызметінің мәртебесі, аясы, қимылы, ынтымақтастығы, міндеттемелері, тапсырмаларын анықтауы және қоюы, есеп беруі, міндеттері және оларды қадағалау заңдар арқылы реттеледі. Әскери күштерге келсек, Әскери құрам туралы актілер немесе Әскери-қылмыстық кодексі секілді нақты

заңнама жауынгерлер бағынуға міндетті бұйрықтарға қойылған шектеуліктерді сипаттайды. Көптеген елдерде, бұл заңдар әр командирді бұйрық бергенде заңға бағынуды міндеттейді және сондықтан командирдің билігін шектейді. Бұдан шығатыны – әскери қызметкерлер заңсыз (қылмыстық) бұйрықтарға бағынбауға міндетті; ешқандай әскер қылмыс істеуге берілген бұйрыққа сілтеп өз әрекетін ақтай алмайды. Оған қоса, әскери қызметкерлер өз міндетіне қатысы жоқ немесе адамның ар-намысын қорлайтын бұйрықты орындауға міндетті емес. Бұл әскери қызметкерлер әрқашан өз әрекеттеріне жеке өздері жауапты, тіпті басшылары соған бұйрық берсе де қолдарымен істегендерін өз мойындарымен көтереді деген сөз.

Жоғарғы әскери басшылықты үлгі-өнеге болып, жауынгерлердің демократиялық емес, конституцияға қайшы немесе конституциялық емес не болмаса адамгершілікке жатпайтын бұйрықтары мен әрекеттеріне жол жоқ екенін жүршілік алдында жариялауға шақыру керек. Бұл бұрынғы әскери диктаторлық жүйелердің қарулы күштері үшін ерекше маңызды. Мысалы, Аргентина демократиялық жүйеге қайта оралғаннан кейін Аргентина әскерінің бас генералдары «нәтиже құралдарды ақтамайды» және «адамгершілікке жатпайтын бұйрықтарды берген кез келген адам мен адамгершілікке жатпайтын бұйрықтарға бағынатын кез келген адам заңды бұзады» деп жариялады. Осы мәлімдемелерді жасау арқылы жоғарғы басшылық әр жауынгердің қылмыс пен тәртіпбұзушылыққа жеке басымен жауап беретінін және басшыларының (заңсыз) бұйрықтарын орындадық дей алмайтынын айқын көрсетті.

Осыған орай, жазадан құтылып кетуді болдырмау және оған қарсы күресудің кез келген тәртіпбұзушылық пен халықаралық гуманитарлық және адам құқықтары туралы заңды бұзушылықты тиісті әкімшілік және сот органы жазалайтынына көз жеткіздіру арқылы іске асатынын айтуға болады.

Жоғарғы қауіпсіздік басшылығын тағайындау өлшемдерін қалыптастыру

Қарулы күштердің бас қолбасшысы немесе қауіпсіздік қызметінің директоры сияқты қауіпсіздік қызметінің жоғарғы басшыларын кабинет немесе қорғаныс министрі тағайындайды. Кейбір мемлекеттерде жоғарғы басшылықтан үміткер адамдардың кандидатурасын парламент талқылайды және/немесе мақұлдайды. Басшыларды азаматтық-саяси басшылық тағайындағанымен, кәсіби талаптар да үміткерлерді лауазымды орынға таңдау барысында маңызды болмақ.

Жоғарғы қауіпсіздік басшылығындағы азаматтар

Тиімді басқару тұрғысынан, қарулы күштер сияқты қауіпсіздік қызметінің жоғарғы басшылық құрамында азаматтар, яғни әскери емес тұлғалар жұмыс істеуі керек. Оның басты себебі – министрге тек әскери генералдар ғана емес, сондай-ақ, азаматтар да кеңес беруі қажет; бұл теңдестірілген шешім қабылдау үдерісіне кепілдік береді.

Кәсіби әдеп

Кәсіби қызмет мұраттары іс-тәжірибелер, реттеулер және ережелер негізінде қалыптастырылады. Әскери қызметкерлердің мемлекеттік органдармен ынты-

мақтасуға ынталы болуы, конституцияны қорғауы, мемлекеттік қызметке адал болуы, өз міндеттерін тиімді де пәрменді орындауы, билікті асыра, ал мемлекеттік қаржыны теріс пайдаланбауы тиіс. Кәсіби әдепнаманың адамды күштеп бағындыруы ғана емес, сонымен бірге адамның оған өз еркімен бағынуы маңызды. Өз еркімен бағыну әскери қызметкерлердің өз қоғамдарының демократиялық құндылықтарын бойларына сіңіріп, конституция мен ұлттық құрылымдар туралы жағымды пікірде екенін білдіреді.

Көптеген елдер өздерінің әскери қызметкерлерінің қылығын реттейтін кодексті қабылдаған. Германия қарулы күштерінің кәсіби әдепнамасының мысалы №64 кестеде суреттелген.

№ 64 Кесте

Германия Қарулы күштеріне көшбасшылық және азаматтық білім беру: “Innere Führung” қағидаттары

«(...) Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін Бундесверді қалыптастыру туралы пікір-сайыс кезінде, «Innere Führung» (қазақша оқылуы: [иннеғы фюғың]) тұжырымдамасы (ар-ұждандық көшбасшылық және азаматтық білім беру) бұрынғы дәстүрлерден саналы түрде бас тарту арқылы қарулы күштерді түбегейлі өзгерту жолы болып есептелді. (...) «Innere Führung» қағидаттарының бір жағынан, Бундесвердің ішкі құрылымына және екінші жағынан, оның мемлекет пен қоғамға бірігуіне басты нұсқау болып табылатынына жұрт жалпы келісті.

(...)«Innere Führung» әскери қызметкерлердің азамат ретінде жеке құқықтары мен бостандықтары және олардың әскери міндеттерінің талаптары арасында тууы мүмкін шиеленістерді төзімді деңгейге азайтуға қызмет етеді. Аға офицерлердің көшбасшылық әрекеттерінде біздің конституциялық тәртібіміздің негізі – басқаның арнамысын таптамау бойға сіңген әдетке айналуы тиіс (...).

Алға қойылған міндет – Бундесверді құрылым ретінде, ал барлық әскери қызметкерлерді жеке азаматтар ретінде мемлекет пен қоғамға біріктіруді жетілдіру (...). Ондағы мақсат – Бундесвердің «мемлекет ішіндегі мемлекет» болып шығуы, яғни барлық қарулы күштерге тән қауіп төндіруі ықтимал деген уайымды жою (...).

«Innere Führung» міндеттері:

- ▷ Әскери қызметкерлердің Бундесвердің саяси және заңнамалық негіздерін және оның әскери миссиясының мақсаты мен мәнін толық білетініне кепілдік беру;
- ▷ Бундесвер мен оның әскери құрамының мемлекет пен қоғамға бірігуін жетілдіру және олардың миссиясын халыққа білдіру және жете түсіндіру;
- ▷ Әскери құрамның өз міндеттерін саналы түрде орындауға ынтыасын арттыру және қарулы күштердің ішінде тәртіп пен үйлесімділік орнату;
- ▷ Қарулы күштердің ішкі құрылымы адам арнамысын қорғау мен заңды және конституциялық тәртіпті сақтау негізінде ұйымдастырылғанына кепілдік ету және қарулы күштерге миссиясын пәрменді орындауға көмектесу.

«Innere Führung» жүйесінің күнделікті әскери өмірдегі шынайы табиғаты мен мақсат-міндеттері бірнеше заңдар, бұйрықтар және ережелерде сипатталған (...)

Әдебиет: Германия Федералды парламентінің веб-сайты, www.bundestag.de

Халықаралық деңгейде, демократиялық қоғамдардың әскери қызметкерлеріне арналған кәсіби әдеп негіздерін бейнелейтін екі кодекс қалыптастырылған. Бірінші, Бас Ассамблея 1979 жылы Құқық қорғау қызметкерлеріне арналған халықаралық кодексті бекітті: №65 кестені қараңыз. Кодекске жалпылама сипат

тән және ол форма киген қызметкерлерге ғана емес, сондай-ақ, құқық қорғау органдарында жұмыс істейтін барлық мемлекеттік қызметкерлерге қатысты.

№ 65 Кесте

Құқық қорғау органдарының қызметкерлеріне арналған әдеп кодексі

Бас Ассамблеяның 1979 жыл 17 желтоқсан күнгі 34/169 қарары арқылы қабылданған

1 Бап – Құқық қорғау органдарының қызметкерлері өз кәсіптері бойынша талап етілетін жауапкершіліктің жоғары деңгейіне сәйкес, қоғамдастыққа қызмет ету арқылы және барлық адамдарды заңсыз әрекеттерден қорғау арқылы өздеріне заң бойынша берілген міндеттерін әрдайым орындайды.

2 Бап – Өз міндеттерін атқаруда, құқық қорғау органдарының қызметкерлері адамның ар-намысын сыйлап, оны қорғап, және барлық адамдардың құқықтарын сақтайды.

3 Бап – Құқық қорғау органдарының қызметкерлері тек аса қажетті жағдайда және өз міндеттерін атқаруға керекті дәрежеде ғана күш қолдана алады.

4 Бап – Егер міндет немесе әділеттілік өзгеше қатаң талап етпесе, құқық қорғау органдарының иелігіндегі құпия нәрселер құпия күйінде қалады.

5 Бап – Құқық қорғау органының еш қызметкері азаптау немесе өзге қатыгез, адамгершілікке жатпайтын немесе ар-намысты қорлайтын іс-әрекет пен жаза түрлерінің кез келгенін қолданбайды, оған итермелемейді немесе төзбейді, сонымен бірге, құқық қорғау органының еш қызметкері соғыс жағдайы немесе соғыс қаупі, ұлттық қауіпсіздікке қатер, ішкі саяси тұрақсыздық немесе кез келген өзге төтенше жағдайды азаптау немесе өзге қатыгез, адамгершілікке жатпайтын немесе ар-намыты қорлайтын іс-әрекет пен жаза түрлерін қолдануға негіз етпейді.

6 Бап – Құқық қорғау органдарының қызметкерлері қамауында отырғандардың денсаулығын толық сақтауға кепілдік береді және егер қажет болса медициналық көмек көрсетеді.

7 Бап – Құқық қорғау органдарының қызметкерлері сыбайлас жемқорлық әрекетіне бармайды. Олар сонымен бірге барлық сондай әрекеттерге табанды қарсы тұрып, күреседі.

8 Бап – Құқық қорғау органдарының қызметкерлері заңды және берілген Кодексті қорғайды. Олар сонымен бірге өз мүмкіндіктерінше оларды бұзу әрекеттеріне табандылықпен қарсы тұрып, оларды болдырмайды. Құқық қорғау органдарының қызметкерлері берілген Кодекске қайшы әрекет орын алды немесе орын алмақ деп сенімді болса, мәселені өздерінің басшыларына және қажет болса мәселені қарау немесе шешуге күзиретті өзге тиісті органдарға хабарлайды.

*Ескерту: Аталмыш кодекстің әр бабы осы бөлімде берілмеген пікірді қамтиды.
Толық құжатты мына веб-сайттан қараңыз: www.UN.org*

Екінші кодекс Қауіпсіздіктің саяси-әскери тұстары бойынша ЕҚЫҰ-ның әдеп кодексі (№66 кестені қараңыз) деп аталады. Ол барлық қауіпсіздік агенттіктерінің қызметкерлері мен қарулы күштер құрамына нұсқау береді. Онда қызметкерлер заңдылық, демократия, бейтараптық, адам құқықтарын қорғау және халықаралық гуманитарлық заңға бағыну қағидаттарын ұстауға тиісті делінген. Аталмыш кодексте әскери қызметкерлердің гуманитарлық құқықты бұзу әрекеттеріне жекелей жауапты екені атап көрсетілген. Дегенмен, онда әдетте мемлекеттің ішкі хұкіміне жатады деп есептелетін мәселелер де қамтылған. Демек, осыған дейін мұқият күзетіліп келген мемлекет билігі сала-

сында жасалған аса маңызды қадамды көрсетеді. ЕҚЫҰ-на мүше мемлекеттер Кодекске 1994 жылы қол қойғалы жасақтарын қалай қызметке алу, білім беру, даярлау немесе басқару нормаларын егжей-тегжейлі жетілдіруін жалғастыруда. Бұл қарулы күштердің кәсіби деңгейін одан әрі арттыру қарулы күштерді демократиялық жолмен дұрыс бақылаумен үйлестірілуі керек деген Кодекстегі маңызды қағидатқа байланысты жүргізілуде.

№ 66 Кесте

Қауіпсіздіктің саяси-әскери тұстары бойынша ЕҚЫҰ-ның әдеп кодексі (1994): басты ерекшеліктер

- ▷ Барлау қызметін, жартылай әскери органдарды және полицияны қамтитын ішкі күштердің кең тұжырымдалуы. Бұл ережелерде мемлекеттердің осы күштерді демократиялық заңдылық берілген органдар арқылы пәрменді демократиялық бақылау міндеті бекітілген (20 және 21 параграфтар);
- ▷ Заң шығарушы биліктің қорғаныс бюджетін мақұлдауы және әскери шығысты шектеуге ынталандыру. Жариялылық пен қарулы күштерге қатысты ақпаратқа халықтың қолы тең жетуі (22 параграф);
- ▷ Қарулы күштердің саяси бейтараптығы (23 параграф);
- ▷ Қарулы күштердің қызметкерлері халықаралық гуманитарлық құқықты бұзу әрекеттеріне жекебасымен жауапты болады (31 параграф);
- ▷ Қарулы күштер, бейбіт және соғыс кезінде, халықаралық заңға сәйкес басқарылады, құрамы толықтырылады, даярланады және жабдықталады (34 параграф);
- ▷ Ішкі қауіпсіздік миссияларын орындауда күш қолдану құқық қорғау қажеттігіне сәйкес болуы тиіс. Қарулы күштер бейбіт тұрғындарды жарақаттаудан және олардың мүліктеріне зиян келтіруден аулақ болуға бар күшін салады (36 параграф);
- ▷ Қарулы күштерді пайдалану азаматтардың бейбіт және заңды адам және азаматтық құқықтарын шектей алмайды және де азаматтарды өздерінің ұлттық, діни, мәдени, тіл немесе этностық белгілерінен айырмауы тиіс (37 параграф).

Әдебиет: ЕҚЫҰ-ның Әдеп Кодексі, VII және VIII Бөлімдер ЕҚЫҰ-ның веб-сайтын:
www.osce.org dan және ЕҚЫҰ-ның Әдеп Кодексінің веб-сайтын:
http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130 қараңыз.

Әскери хүкім

Әскери тәртіп талаптары әскери миссияның ерекше табиғатынан тамыр тартатын бірқатар шарттарға негізделген. Мәселен, әскери қоғамдастықтың қылмыстық әрекет туралы пікірі азаматтық қоғамдастықтың сол туралы пікірінен өзгеше. Азаматтық қызметкерге жұмыс тапсырмасын орындамағаны үшін немесе сол жұмысты дұрыс атқармағаны үшін қылмыс айыбы тағылмайды. Оның бастығы оны нашар жұмыс істегені үшін қызметінен босатуы мүмкін не болмаса басқа жұмыс орнына ұсыным жазудан бас тартуы мүмкін, бірақ оған қылмыстық сотта шағымдану міндетті емес. Ал әскери қызметкерлер болса, өз жұмыс орнынан кеткені үшін, тапсырманы нақты стандарттар мен талаптарға сай орындамағаны үшін қылмыстық айыпқа тартылады. Бұндай қылық тек жұмыстағы салдыр-салақтық қана емес, сондай-ақ, басқа әскери қызметкерлер-

дің аман-саулығына қатер төндіретін әрекет болып есептеледі. Әскери қылмыстардың өзге мысалдарына: әскери қызметке жалған жолмен тұру, жұмыс орнынан қашып кету, демалыс шықпай тұрып жұмысқа келмей қалу, бөлімді жөнелту бекетіне келмеу, өзінен жоғары офицерлік құрамның қызметкерін сыйламау, бүлік шығару, дұшпанға көмектесу және тапсырма кезінде ұйықтау жатады.

Бұдан қылмыстардың қайсысы әскери хукімге жатады және қайсысы азаматтық хукімге жатады деген өзекті мәселе туындайды. Негізінде, әскери соттарды қолдану шектеліп, азаматтық соттар мейлінше үстемдік етуі керек. Әскери хукім әскери қызметтерді атқару кезінде істелген қылмыстармен ғана шектеліп, әскери кодекс азаматтық қылмыс кодексімен барынша аз араластырылуы қажет.

Мемлекеттердің көпшілігінде әскери соттардың сот билігінің емес, қарулы күштер саласындағы әкімшілік соттардың бір бөлігі, яғни атқарушы биліктің бөлігі болып табылатынын атап өткен жөн. Бұл әскери сот төрешілері көбінесе конституциялық ережелер мен сот төрешілерін тағайындауға қойылған талаптар бойынша тағайындалмайды деген сөз. Дей тұрғанмен, барлық жағдайларда әскери соттарды сот билігі бақылауы қажет екенін есте ұстаған ләзім. Көптеген елдерде бұл әскери апелляциялық инстанция ретінде азаматтық апелляциялық соттарды құру арқылы іске асады.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Мыналарға көз жеткізіңіз:

1. Әскери құрам жеке адамдарға емес, конституцияға, заңға және мемлекеттің құрылымдарына адал болуға ант етсін.
2. Әскери дайындықтың стандартты бөлігі ретінде, басты демократиялық құндылықтар мен нормалар, азаматтық құқықтар және гуманитарлық заң туралы білім беру ісі жетілдірілсін.
3. Әскери офицерлерге парламент мүшесі болуға рұқсат етілмейді.
4. Жаңа жауынгерлер мен офицерлерді таңдауда кәсіби талаптар негізге алынады.
5. Әскери қызметкерлердің заңсыз (қылмыстық) бұйрықтарға бағынбауы заңдастырылады.
6. Әскери рух тиісті әдеп кодексіне ерікті түрде бағынумен сипатталады және әдеп кодексі арқылы нығайтылады.
7. Әскери хукім аясы барынша шектеліп, әскери соттардың шешімдеріне әрдайым азаматтық қылмыстық соттарда дау айтуға болады.
8. Қауіпсіздік қызметі, заң және іс жүзінде, мемлекеттің басты құрамдас элементінің алдында жауапты (қызметкерлердің жеке жауаптылығы туралы осы тарауда айтылған) және заңда қауіпсіздік қызметіне арналған ішкі жауаптылық тетіктері қамтамасыз етілуі керек. Бұл орын алыпты деген тәртіпбұзушылықты және халықтың шағымдарын органның өз ішінде қарауға және жауаптыларды жазалауға жол ашады; осындай тетіктердің қолданылатынын және пәрменділігін қадағалаңыз. Парламенттің тәуелсіз тергеу жүргізуді талап етуін және күдіктілердің жауапкершілікке тартылуын тексеріңіз.



Әскери қызметкерлердің азаматтық құқықтары

- ▷ Әскерлердің (әскери тұрғыдан) дайын және саяси бейтарап болуын қамтамасыз ету үшін әскери қызметкерлердің азаматтық құқықтарын заң арқылы шектеңіз.
- ▷ Дей тұра, азаматтық құқықтарды азайту қауіпсіздік қызметінің ерекше сипаты мен тапсырмаларына, мысалы, қоғамда күш монополиясына иелігіне тікелей байланысты болуы керек екенін есте ұстаңыз.
- ▷ Азаматтық құқықтарды шектеуді шағымдарды қарау және қанағаттандырудың тиімді арнасын орнату арқылы өтеу қажет.

Бағыныштылық

- ▷ Әскер қатарына жаңа қосылғандарды бірге алғанда әскери қызметкерлерді заңсыз, әдепсіз бұйрықтарға және халықаралық адам құқықтары мен гуманитарлық құқық нормаларына қайшы келетін бұйрықтарға заң бойынша бағынбауға міндетті етіңіз.
- ▷ Осы міндеттің қауіпсіздік қызметінің өз ішіндегі тәртіп жүйесі арқылы іске асатынына көз жеткізіңіз.

Қорлық түрлері мен сыбайлас жемқорлық

- ▷ Егер сыбайлас жемқорлық және зорлық-зомбылық жайттары сияқты жанжалдар немесе шектен шыққан әрекеттер қауіпсіздік жұмыс күшінің арасында орын алса, жедел шара қолданыңыз.
- ▷ Жан-жақты лайықты тексерістер жүргізіліп, орынды жерінде тиісті орган заң санкциясы жөнінде ұйғарымға келіп, оның кешіктірілмей қолданылуын тексеріңіз.
- ▷ Әскери және өзге қауіпсіздік қызметкерлеріне екінші бір жұмысқа тұруға немесе жеке не болмаса топтасып/ұйымдасып коммерциялық іс-әрекетпен шұғылдануға тыйым салатын заңнама шығарыңыз.

Қауіпсіздік қызметкерлерін басқару

Әскери күштерге қызмет етудің физикалық қатер, үнемі көшіп-қону, отбасынын алыс болу, т.б. сияқты ерекшеліктері бар. Парламенттер әскери қызметтің «жұмыстың бір түрі» ғана еместігін білуі қажет. Әскери құрамды дұрыс басқарудың – оған дұрыс жұмысқа алу, таңдау, кадрлармен толықтыру, еңбекақы, білім беру және марапаттау жүйесі кіреді – демократиялық қағидаттарға адал және заң мен азаматтық үстемдікті сыйлайтын кәсіби қауіпсіздік саласын дамытуда маңызы зор.

Парламенттер кәсіби қауіпсіздік қызметін құру және сақтауды қадағалаулары қажет. Олар демократиялық және кәсіпқой жұмыс күшіне қол жеткіздіретін әскери құрамды басқару жоспарлары жасалып, іске асырылатынына кепілдік берулері керек. Олар одан кейін жалақы, еңбек жағдайлары, жәрдемақы, зейнетақы, т.б. тұрғысынан мемлекеттің әскери қызметкерлерге әділ болуын бақылауы тиіс.

№ 67 Кесте

Қызметкерлерді басқару: парламент мүшелеріне арналған басты мәселелер

Парламенттер қауіпсіздік қызметкерлерін басқаруға қатысты үкіметтің ұсыныстарының төмендегі тармақтары туралы хабардар болулары керек

Жалпы ережелер

- ▷ Парламент қауіпсіздік қызметкерлерін басқару ережелерін жылдық бюджет ұсынысының бір бөлігі немесе бөлек құжат ретінде мақұлдайды ма?
- ▷ Қауіпсіздік қызметкерлерін басқару ережелері мен күштердің құрылымы туралы ережелер бюджет пен ұлттық экономика тұрғысынан іске асырыла алады ма және оны қалта көтереді ме?

Күш және жалпы жағдайлар

- ▷ Парламент қарулы күштердің, полицияның немесе барлау қызметкерлерінің, яғни әскери қызметкерлердің ең көп санын белгілейді ме?
- ▷ Парламент әрбір шендегі қызметкерлер санының шегін белгілейді ме?
- ▷ Әскери қызметкерлерді басқару туралы ережелер халыққа берілген бе?
- ▷ Парламент барлық тиісті ақпаратты: әр шендегі қызметкерлердің жалпы саны, жалақы мөлшері, қызметі, бос қызмет орындары, т.б. туралы мәліметті алады ма?
- ▷ Қауіпсіздік саласын реформалауда әскери қызметкерлердің санын қысқартудың әлеуметтік салдары қарастырылған ба?



Таңдау және қызметке алу

- ▷ Барлық жұмыстарға әрбір азамат, соның ішінде әрбір әйел өтініш тапсыра алады ма? Егер солай болса, ол заңда сипатталған ба?
- ▷ Қоғамның нақты бір бөлігіне ғана арналған жұмысқа алудың жабық жүйесімен қатар қауіпсіздік саласына қызметкерлерді жұмысқа алудың ашық жүйесі қалыптастырылған ба?
- ▷ Үміткерлерді таңдауда кәсіби талаптар қолданылады ма?
- ▷ Қауіпсіздік органдарында көп бос қызмет орындары бар ма?
- ▷ Бастапқы таңдау кезеңінен кейін қызмет орнынан үміткер адамдардың үдерістен шығып кету деңгейі жоғары ма?

Кадрлармен толығу

- ▷ Әскери қызметкерлер сіңірген еңбегі мен сапалы жұмысы негізінде жұмысқа алынып, олардың қызметі жоғарлауы керек деген қағида іс жүзінде сақталады ма?
- ▷ Оқтын-оқтын кәсіби тұрғыдан мадақтау жүйесі бар ма?
- ▷ Бұл жүйе жариялы, объективті және әділ ме?
- ▷ Қауіпсіздік органы тартымды да ынталандыратын қызмет мүмкіндіктерін береді ме?
- ▷ Әскери қызметкерлерге өзге ақылы жұмысқа тұруға тыйым салынған ба?
- ▷ Қолбасшылық ететін командирлердің өнеркәсіптік тәжірибесі бар ма және олар шетелде бейбітшілік миссияларының құрамында қызмет етеді ме?
- ▷ Бас қолбасшы сияқты жоғары шендегі қызметке әлдекімді тағайындауда қорғаныс министрі (немесе өзге тиісті министрлер) парламент немесе оның жанындағы комитетпен кеңеседі ме?

Еңбекақы

- ▷ Қауіпсіздік қызметі еңбек нарығындағы жекеменшік компаниялармен бәсекелесе алатындай, әскери қызметкерлердің жалақылары өзге кәсіптердегі жалақылармен салыстырғанда жеткілікті деңгейде ме?
- ▷ Жалақы уақытында төленеді ме?
- ▷ Әскери қызметкерлер сіңірген еңбегі мен сапалы жұмысы негізінде марапатталады ма?
- ▷ Әскери қызметкерлердің нағыз қызметі олардың еңбекақыларына әсер етеді ме?
- ▷ Еңбекақы жүйесі әскери қызметкерлер мен жалпы халық үшін жариялылық сипатта ма?
- ▷ Зейнеткерлік пен зейнетақы туралы уайым тудырып отырған қандай мәселе бар?
- ▷ Әскери қызметтегі адамдардың жалақылары мен жәрдемақыларына орай, зейнеткерлік бағдарламасы қанағаттанарлық па? Қызметкерлер зейнетке шыққанда қандай пайда көреді немесе неден айрылады?

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Қауіпсіздік жұмыс күшінің тапсырмалары мен көлемі

- ▷ Қарулы күштерге берілген тапсырмалардың және оның жұмыс күшінің көлемі ұлттық экономикалық ресурстарға сәйкес екеніне көз жеткізіңіз.

Қауіпсіздік жұмыс күшінің еңбекақысы

- ▷ Қызметкерлердің жалақылары экономика тұрғысынан тұрақты әрі еңбек нарығында мейлінше бәсекелес және жақсы тұрмыс-тіршілік құруға жеткілікті екеніне көз жеткізіңіз.
- ▷ Жалақылардың уақытында төленетініне көз жеткізіңіз.
- ▷ Жалақының төмен болуы қауіпсіздік қызметін тартымды сала етпей, жас кадрларды осы саланы таңдауға ынталандырмауы мүмкін екенін есте ұстаңыз.
- ▷ Белгілі бір ортада жалақының төмен болуы және/немесе оның тұрақты төленбеуі қауіпсіздік қызметкерлерінің сыбайлас жемқорлық немесе тіпті қорқытып ақша алу және зорлық-зомбылық әрекеттеріне баруына әкеп соғуы ықтимал екенін естен шығармаңыз.
- ▷ Әскери қызметкерлер мен олардың басшыларының қаржылық артықшылықтары мен жеңілдіктері қауіпсіздік қызметкерлерінің өз саяси ықпалынан айрылмауға мүдделі және ынталы етпейтіндей болуы тиіс. Оларды халық біліп, мемлекеттің өзге қызметкерлеріне берілетін қаржылық артықшылықтар және жеңілдіктермен теңдесуі тиіс. Артық төлемдер қимыл аймақтарындағы ерекше жағдайлар мен қызметкерлерден талап етілетін зиянды жұмысқа сәйкес берілуі қажет.
- ▷ Қанағаттанарлық зейнеткерлік бағдарламасының бар екеніне көз жеткізіңіз.

Әскерге шақыру жүйесі және оған саналы қарсылық

Мемлекеттердің барлыққа жуығының конституциялары мемлекетті қорғау әрбір азаматқа жүктелетін міндет және моралдық жауапкершілік деп санайтын ережені қамтиды. Кейбір мемлекеттерде бұл міндет заң бойынша әрбір азаматты үкіметтің қажет деп санаған кезінде қарулы күштердің қатарында қызмет етуге дайын ету мақсатында әскери қызметке шақыру арқылы жүктеледі. Әскерге шақырылу, яғни азаматтардың (көбінесе еркектердің) міндетті әскери қызметі конституцияда көрсетіліп, төмендегілерді нақтылайтын заңда әрдайым қамтылады:

- ✓ Міндетті әскери қызмет кімге қатысты?
- ✓ Қызмет мерзімі
- ✓ Әскери қызметті кейінге қалдыру немесе қызметтен босатылу
- ✓ Әскерге алу тәртібі
- ✓ Әскерге шақырылудан жалтару және
- ✓ Әскерге шақырылатындардың ең кіші және үлкен жас деңгейі.

Осыған қоса, елдердің басым бөлігі сондай заңға қару ұстаудан бас тарту құқығын, яғни саналы түрде әскерге барудан бас тарту және балама қызмет істеу құқығын кірістіреді.

Әскерге шақырудың пайдасы мен қажеттігі

Көптеген елдер азаматтарын әскери борышын өтеуге шақыруын жалғастыруда. Оның басты себебі – олар әскерге шақыру жүйесіне демократия мен ұлттық мәдениеттің құнды элементі деп қарайды. Дегенмен, бүгінгі таңда әлемнің бұрыш-бұрышындағы елдерде әскерге шақыру жүйесіне қарсы дау айтылуда. Ондай пікірлерде қарулы қақтығыстардың жаңа табиғатына байланысты қазіргі заманғы әскерге шақыру жүйесінің пайдасы мен қажеттігі мәселесі көтеріледі. Бірқатар елдер әскерге шақыру жүйесін әлдеқашан жойды немесе жақын арада жоймақ ниеті бар; тіпті қазіргі заманғы тарихта әскерге шақыру жүйесін «ойлап тапқан» Францияның өзі ол жүйені 2001 жылы алып тастады. Кейбіреулер бұқаралық армияның күні бітетінін және оның шағын, заманауи технологиямен жабдықталған және оңтайлы, тек еріктілерден ғана тұратын күштермен ауыстырылатынын болжауда.

№ 68 Кесте

Дүние жүзіндегі әскери қызметтің сипаттамасы

Міндетті әскери қызмет: мемлекеттердің көпшілігінде әскери қызметті бастау жасы 18, дегенмен, кейбір елдерде ол 16, 17, 19 немесе 20. Қазіргі кезде, бірнеше елдер әйелдерді әскерге шақырады.

Қызмет мерзімі: әдетте алты айдан үш жылға дейінгі уақытқа созылады.



Әскери қызметке саналы қарсылық және балама қызмет: барлық мемлекеттердің жартысы саналы түрде әскерге барудан бас тартатындардың өтінішін қабылдап, балама қызметін қалыптастырған.

Көп жағдайларда әскери қызметтен бас тартуға түрмеге отыру жазасы кесіледі.

Әдебиет: Коммиссияның 1995/83 қарарына сәйкес әзірленген Бас хатшының есебі, БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комиссиясы, 1997. E/CN.4/1997/99

Әскерге шақыру жүйесінің жағымды және жағымсыз тұстары

Әскерге шақырудың жағымды және жағымсыз тұстарын талдағанда, парламент мүшелерінің төмендегілерді есте сақтағаны жөн:

Неге әскерге шақыру жүйесін сақтаймыз?

Әскерге шақыру жүйесін жақтайтын пікірлер төмендегілерді қамтиды:

- ✓ Әскерге шақыру жүйесі жиі демократия идеясымен байланыстырылады, өйткені ол әр азаматтың (көбінесе еркектердің) заңды міндеті мен моралдық жауапкершілігі және ол барлық азаматтар арасында теңдік орнатады: табына, дініне немесе нәсіліне қарамастан барлық адамдар әскери қызмет етуге міндетті. Кейбір елдерде ондай міндет жынысқа қарамай да қойылады, өйткені әскерге шақырылу еркектермен бірге әйелдерге де қатысты.
- ✓ Әскерге шақырылған жауынгерлер де форма киген азаматтар болып табылады және олардың қызметке келуі қарулы күштердің мемлекет ішіндегі мемлекетке айналуына жол бермеуге көмектеседі. Демек, әскерге шақыруды қоғам мен қарулы күштер арасындағы демократиялық байланыс деп санауға болады.
- ✓ Жалпы алғанда, азаматтарды қызметке шақыру арқылы құралатын әскерлер тек еріктілерден тұратын әскерлерге қарағанда арзанырақ, себебі әскерге шақырылған жауынгерлердің жалақысы ерікті жауынгерлердің жалақысынан айтарлықтай төмен.
- ✓ Әскерге шақыру арқылы қоғамның барлық қабаттары мен бұрыштарынан келген адамдардың бастары біріктіріледі. Сондықтан, әскерге шақырылған жауынгерлер қарулы күштерге әртүрлі білім мен жұмыс тәжірибесін әкеледі, онда бухгалтер мен инженерден бастап, сантехник пен фермерге дейінгі мамандарды көруге болады. Қарулы күштерге осы мамандықтар мен жұмыс тәжірибелерін өте жақсы пайдалануға болады, олар әсіресе әскерге шақырылған жауынгерлердің қатысатын бейбітшілік миссиялары кезінде қарулы күштер шиеленістен кейінгі кезеңді бастан өткеріп жатқан елдерде инфраструктура мен құрылымдарды қалыптастыруға пайдалы үлес қосады.

Әскерге шақыруды неге тоқтатамыз?

Дүние жүзіндегі әскерге шақыру жүйелерін зерттеу жұмысымыз бұқаралық армияны тарату және сондықтан әскерге шақыру жүйесін жоюдың төмендегі басты себептерін меңзейді:

- ✓ Соңғы 25 жыл ішінде, әсіресе, қырғи-қабақ соғыс біткеннен кейін көптеген елдердің қарулы күштерінің көлемі кішірейіп, ол әскери қызметке қажетті адамдардың үлесінің азайуына әкеп соқты (бұл өз кезегінде халықтың әскерге шақырудың барлық азаматтарға бірдей әділ жүргізілмейтініне қанағаттанбауына апарды). Әсіресе, Еуро-Атлантика аймағындағы елдер өз әскерлерін азайтты. Африка мен Азия құрлықтарындағы елдер қырғи-қабақ соғыстан кейін орнаған бейбітшілік жағдайын аз пайдаланған тәрізді.
- ✓ Қарулы күштер барған сайын кәсіби және жаңа технологияға тәуелді болуда. Жауынгерлерге күрделі де заманауи қару жүйелерін үйретуге көбінесе ұзақ уақыт қажет. Әскер қатарына қосылғандар осы жүйелермен толық танысуға қажетті уақыт қызмет етпейтіндіктен, әскерлер барған сайын кәсіби, ерікті жауынгерлерге сүйенуде.
- ✓ Бейбітшілік миссиялары негізгі әскери машықтарды ғана емес, сонымен бірге, келіссөз жүргізу және өзге қабілеттерді талап етеді. Көптеген жауынгерлер шиеленістен кейінгі елдерде күрделі, бейбітшілікті қолдау қимылдарын жүргізуге қажетті қабілет пен тәжірибе деңгейіне жету үшін тым аз уақыт қызмет етеді.
- ✓ Кейбір елдерде конституция әскерге шақырылған жауынгерлерді шетелдерге жіберуді заңсыз деп танып, олардың қызметін ұлттық аумақты қорғаумен шектейді.

№ 69 Кесте

Әскер қатарына жаңадан қосылғандарды қорлау

Әскери қызметте әдетте жасы кіші және үлкен жауынгерлер арасында бейресми иерархия болады. Ондай иерархия маңызды, өйткені үлкен жауынгерлер жас жауынгерлерге әскери ережелер мен дәстүрлерді үйретеді. Ол әскердің қоғамдық құрылымына үлес қосады. Дегенмен, көп жағдайларда, үлкен жауынгерлер осы бейресми иерархияны жеке өз пайдаларына теріс қолданып, жас жауынгерлерге міндеттер жүктеп, қорлайды. Егер оны офицерлер жеткілікті дәрежеде бақыламаса, бұл бейресми иерархия шектен шығып, жас жауынгерлер қорлық, зорлық-зомбылық және қорқыту-үркіту көреді. Әскерге шақырылғандар ұйымдарының Еуропалық Кеңесінің (ӘШҰЕК) айтуынша, жас жауынгерлер үшін қорлық ең басты проблема болып отыр және оның нәтижесінде олар кейбір кезде ауыр жарақат алып, мүгедек болып қалып, тіпті қаза тауып немесе өз өмірлерін өздері қияды. Жауынгерлерді және әскери қызметтің беделін қорғау үшін офицерлердің қатал бақылауын қолдану арқылы қорлық әрекеттері болдырылмауы тиіс. Оған қоса, ішкі және сыртқы қадағалау құрылымдары шектен шыққан жайттарды тергеп, әскери қызметте заңдылықты қайта орнатулары қажет.

Әдебиет: Илона Кисс, Бейбіт замандағы жауынгерлердің құқықтары, 2001: www.dcaf.ch және ӘШҰЕК (Орталық және Шығыс Еуропадағы жауынгерлердің құқығы туралы «қара кітап» (ақпарат жинағы), 1996: <http://rowww.xs4all.nl/~ecco/>)

Әскери қызметке саналы қарсылық және балама қызмет

Кейбір адамдар дін («кісі өлтірме») сияқты моралдық міндеті немесе жеке сенімі (зорлық-зомбылыққа қарсылық) негізінде өз туған жерін қорғау міндетіне келіспейді. Соның салдарынан, мемлекеттің бұйрықтарына бағынбағаны үшін осындай адамдарға ауыр жаза немесе өлім жазасы да кесіледі.

Өткен ғасырдың екінші жартысында қарулы күштер қатарына қосылудан және қару ұстаудан бас тарту құқығы идеясы дүниеге келіп, кеңінен қабылданды; бірқатар мемлекеттерде ол тіпті заңда бекітілді. Бұл үрдіс кейбір мемлекеттерде (Ұлыбритания, Германия, Ирландия, Нидерланды, Белгия, Люксембург, Франция, Испания, Италия және Португалия) міндетті әскери қызметтің аяқталуымен қабат келді.

Саналы қарсылық білдірушілерді қару ұстауға қарсы немесе әскери дайындық пен қызметке қарсы адамдар деп анықтауға болады. Барлық бас тартушылар өз пікірін санаға негіздегенімен, олардың сенімдерінің әртүрлі діни, философиялық немесе саяси себептері бар.

Парламенттік шешім

Әскери қызметке саналы қарсылық барған сайын үйреншікті жайт болып жатқанда, кейбір елдердің парламенттері әскери борышын өтеуге шақырылған азаматтардың қандай жағдайларда сол міндетінен құтыла алатынын заңнамада нақтылап көрсетуге ұйғарым жасады. Бұл АҚШ пен барлық Батыс Еуропа мемлекеттерінде орын алса, ал Греция саналы түрде әскери қызметтен бас тартушылардың мәртебесін 1997 жылы таныған соңғы мемлекет болды.

Саналы қарсылық білдірушілердің мәртебесі танылмайтын мемлекеттерде олар әскерден қашу немесе опасыздық қылмысы негізінде айыпталады; бұл екі қылмысқа әдетте өте ауыр жаза кесіледі. Өзге мемлекеттерде арнайы қылмыстық категория («табандылықпен бағынбау») бар және ол әдетте әскери кодексте бекітілген.

Саналы қарсылық білдіруші ретінде танылу: оны кім қай негізде шешеді?

Саналы қарсылық білдіруші болып есептелу рәсіміне әдетте қалай ол адамның өз сеніміне келгенін, сенімдерінің өз өміріне қалай әсер еткенін және сенімдерінің қалай әскери қызметке қайшы екенін түсіндіру кіреді. Азаматтың саналы қарсылық білдіруші мәртебесін қабылдау-қабылдамау туралы шешімді әдетте еңбек министрлігіне бағынатын комиссия (Швейцария, Болгария), ішкі істер министрлігі (Словения) немесе әділет министрлігі (Хорватия) қабылдайды.

Саналы қарсылық – адам құқығы

БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комиссиясы өзінің 1998/77 қарарында мәлімдеген қағидаттары бойынша, 2000 жылы сәуір айында 2000/34 қарарын дауысқа салмай қабылдады. Онда Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы мен Азаматтық және саяси құқықтардың халықаралық жарғысында сипатталған ой, сана және дін бостандықтарының заңды іске асуы ретінде, әрбір адамның санасы негізінде әскери қызметтен бас тарту құқығы танылған.

БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комитеті 1993 жылы саналы қарсылықты Жарғының 18 бабынан тарайтын құқық деп мойындап қойған болатын: «қан-құйлы күшті қолдану міндеті сана бостандығына және өз діні мен сенімін білдіру құқығына қатты қайшы келуі ықтимал». БҰҰ-ның комитеті одан әрі былай деп мәлімдеген-ді: «Бұл заң немесе іс жүзінде танылғанда, саналы қарсы адамдардың сенімдерінің арасында ешқандай айырмашылық болмайды; сол сияқты әскери борышын өтемегені үшін саналы қарсы адамдар еш кемсітушілік көрмейді».

№ 70 Кесте

БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комиссиясының 1998/77 қарары: әскери қызметке саналы қарсылық

Комиссия, (...)

Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы мен Азаматтық және саяси құқықтардың халықаралық жарғысында әрбір адамның өмір сүруге хақысы, бостандығы мен қауіпсіздігі, сол сияқты ой, сана және дін бостандығы және кемсітілмеу құқығы танылғанын есте сақтай отырып, (...)

Әскери қызметке саналы қарсылық сана ұстанымдары мен сенімдерінен және діни, моралдық, ізгілік немесе осыларға ұқсас себептерден туындайтын терең нанымдардан шығатынын тани отырып, (...)

1. Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы мен Азаматтық және саяси құқықтардың халықаралық жарғысында сипатталған ой, сана және дін бостандықтарының заңды іске асуы ретінде, әрбір адамның әскери қызметке саналы қарсы болу құқығына назар аударады;
2. Кейбір Мемлекеттердің саналы қарсылық ты еш сұрақ сұрамастан жарамды мәлімдеме деп қабылдайтынын қоштайды;
3. Осындай жүйесі жоқ Мемлекеттерді, саналы қарсы адамдарды белгілі бір сенімдерінің негізінде алаламау талабын есепке ала отырып, саналы қарсылық нақты бір жағдайда шынайы екенін анықтайтын, тәуелсіз, бейтарап органдар құруға шақырады;
4. Осындай жүйе орнатылмаған, міндетті әскери қызмет жүйесі ғана бар Мемлекеттерге әскери қызметке саналы қарсы адамдарды сенім-нанымдарымен үйлесімді, соғыс қимылдарымен шұғылданбайтын немесе азаматтық сипаттағы, қоғам мүддесіне жұмыс істейтін және жазалауды қамтымайтын әртүрлі балама қызмет түрлерімен қамтамасыз ету туралы берген ұсыныстарын ескертеді.



5. Мемлекеттердің саналы қарсы адамдарды әскери борышын өтемегені үшін бас бостандықтарынан айыру немесе қайта-қайта жазалауға қарсы шара қолдануы тиіс екенін баса айтады және азаматтың Мемлекеттің заңы мен қылмыстық кодексіне сай әлдеқашан айыпталып немесе ақталып қойған қылмысына жауапты емес екенін немесе қайтадан жазаланбауы керектігін еске салады (...)

Resolusi 1998/77, UNCHR

Балама қызмет

Әскери қызметке саналы түрде қарсы адамдардың мәртебесін танытын мемлекеттердің көпшілігі заң арқылы әскери қызметке балама қызметті бекіткен. Бұндай балама қызмет басты екі тәсілден тұруы ықтимал:

- ✓ Қарулы күштер қатарында қару ұстамай қызмет ету;
- ✓ Ауруханалар, бөбекханалар, мүгедектер үйлері, т.б. сияқты әлеуметтік қорғау құрылымдарында және кейбір кезде ҰЕҰ-дарда немесе ҰАҰ-дарда (үкіметаралық ұйымдар) жұмыс істеу.

Балама қызмет әдетте әскери қызметтен ұзақ болады. Мәселен, Францияда ол 20 айға, ал әскери қызмет 10-ақ айға созылады, Австрияда ол 12 ай болса, әскери қызмет тек жеті ай, Болгарияда балама қызмет 24 айға созылса, әскери қызмет алтыдан тоғыз айға дейінгі уақытқа созылады.

№ 71 Кесте

Балама қызмет: Швейцария

Швейцария – міндетті әскери қызмет жүйесін әлі қолданатын аз Батыс Еуропа мемлекеттерінің бірі. Оның міндетті әскери қызмет жүйесі Конституция (59.1 бап), 1995 жылғы Әскери құрылым туралы заң және 1995 жылғы Әскери қызмет туралы заң арқылы реттеледі. Ол 20 мен 42 жас аралығындағы барлық еркектерге және жоғары шен үшін 55-ке дейінгі жастағы еркектерге арналған. Әскери қызмет бастапқыда төрт айға созылады, сосын әрбір екі жыл сайын үш апта және жыл сайын өткізілетін ату жаттығулары бар.

1996 жылғы Балама қызмет туралы заң әдепнамалық, моралдық-философиялық және діни себептерге байланысты әскери қызметке саналы түрде қарсы болу құқығын таниды. Өнеркәсіп және еңбек министрлігі өтініштерді қабылдап, шешімді үш адамнан тұратын Комиссия шығарады. Ол үш адам газет жарнамалары арқылы тартылған 120 адамның арасынан таңдалып алынады. Әскер жасындағылардың бес пайызға жуығы саналы қарсы адам ретінде тіркелген. Саналы қарсы адам ретінде танылмағандар әскерге баруға қарсы болуын жалғастырса, төрт және бес айға бас бостандықтарынан айрылады.

Саналы қарсы адамдар әскери қызметтің орнына азаматтық қызмет атқарулары қажет. Олар қоғам мүддесіне қызмет ететін кез келген мемлекеттік немесе жеке-меншік мекемеде 450 күн жұмыс істеуі тиіс. Ауруханаларда, жастар орталықтарында, университеттердегі ғылыми-зерттеу жобаларында, орман шаруашылығында, т.б. қызмет етуге болады.

Әдебиет: Саналы қарсылық жөніндегі еуропалық бюро (СКЕБ)

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Әскерге шақыру керек пе, әлде шақырмау керек пе?

- ▷ Өзіңіздің елдегі жағдайға сәйкес, осы сұрақтың «иә» және «жоқ» деген жауаптарының себептерін мұқият қараңыз.
- ▷ Осы орайда, берілген тарауда айтылған жүйенің белгі-сипаттарын есте ұстап, олардың сіздің еліңіздегі жағдайға қандай дәрежеде қолданбалы екенін қарастырыңыз.

Әскерге шақырылғандардың қорлық көруі немесе ар-намысының тапталуы

- ▷ Егер кез келген әскери борышын өтеуші қорлық, қысым немесе зорлық-зомбылық көрді деген мәлімдеме болса, дереу шара қолданыңыз.
- ▷ Жан-жақты тексеріс жүргізілетініне және орынды жерінде тиісті органның санкция шығарып, оның кідіріссіз қолданылатынына көз жеткізіңіз.
- ▷ Еліңізде Қорғаныс омбудсмені болмаса, сондай мекемені құрып, жауынгерлерді қорлау немесе ар-намысын таптау әрекеттерін қарау құзіретін беруге ұсыныс жасауды ойластырыңыз.

Әскери қызметке саналы қарсы адамдардың мәртебесі

- ▷ Еліңіздегі әскери қызметке саналы қарсы адамдардың заңды мәртебесін тексеріңіз және егер орынды болса, оны заң арқылы анықтау немесе қазіргі заңнаманы жақсарту мақсатында әрекет етуді ойластырыңыз.
- ▷ Сондай жағдайда, мәселені қалай шешуге болатыны және өзге мемлекеттердің заңнамасы мен іс-тәжірибесі туралы жаңа ақпарат алыңыз.

Балама қызмет

- ▷ Балама қызмет заң арқылы қамтамасыз етілетінін тексеріңіз және егер орынды болса, оны заң арқылы анықтау немесе қазіргі заңнаманы жақсарту мақсатында әрекет етуді ойластырыңыз.
- ▷ Сондай жағдайда, мәселені қалай шешуге болатыны және өзге мемлекеттердің заңнамасы мен іс-тәжірибесі туралы жаңа ақпарат алыңыз.

VIII Бөлім

Материалдық ресурстар:

**қару-жарақ алыс-берісі мен сатып
алуды пәрменді қадағалау**

Қару-жарақ пен әскери құрал-жабдық сатып алу

Қару-жарақ сатып алу ұлттық қауіпсіздік тұғырнамасы немесе қорғаныс стратегиясы сияқты «ірі» жоспарлардан туындауы тиіс. Жаңа қару немесе әскери құрал-жабдық талабы олардың ұлттық қауіпсіздік саясатына ықпалы мен қатыстылығын есте ұстай отырып, қаралуы керек.

Ұлттық қауіпсіздік тұғырнамасы қорғаныс ісін басқаруда тұрақтылыққа жетуге көмектеседі және ұзақ мерзімді қорғаныс саясатын қалыптастыруда тосын қадамдарды азайтады. Ұлттық қауіпсіздік саясатының міндеттерін қорғаныс саласына бөлінген ресурстармен үйлестіріп, қорғаныс саласы мен қоғам арасында тепе-теңдікті ұстау өте маңызды.

Қару сатып алудағы жариялылық

Берік демократиялық жүйе орнаған қоғамдардың көз келгенінде, жалпы алғанда, бюджет қалыптастыру ісі, ал нақты алғанда, қару сатып алу ісі халыққа жарияланып, есеп берілуі тиіс. Қоғам алдындағы жауаптылық тұрғысынан, саясат, жоспар, бюджет және қару сатып алу ісінің арасында ақылға сыйымды байланыс болуы керек. Бұл барлық жерде бірдей емес. Өкінішке орай, елдердің басым бөлігінде парламенттің қару сатып алудағы рөлі, егер ондай рөлі болған күннің өзінде, шектеулі.

Қару сатып алуға қаржы бөлгенде немесе оны мақұлдағанда, парламенттің ондай әрекеттің заңдылығын тексергені абзал, әсіресе Ядролық қаруды таратпау туралы келісім (1968), Әскери қызметкерлерге қарсы мина жарылғыштарын пайдалануға, жинауға, өндіруге, беруге тыйым салу және оларды жою туралы Оттава конвенциясы (1997), БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесі қарарлары, т.б. сияқты қару-жарақтың кейбір түрлерін өндіруді, сатуды немесе қолдануды шектейтін халықаралық ережелер мен келісімдерді есте ұстау қажет.

Парламенттер ірі қорғаныс құрал-жабдығының бірнеше жыл барысында құны қанша сомаға шығатынын есептеудің өзіндік күрделілігіне келгенде қиындық көруі ықтимал. Бұл әсіресе шиеленістен кейін аяқтарына тұра бастаған елдер мен дамушы елдер, атынан-ақ көрініп тұрғандай, өз өнімдерін мейлінше өте жақсы бағаға сату ғана қызықтыратын, демократиялық қадағалау мәселелеріне бастары қатпайтын сыртқы және ішкі қару саудагерлерінің алдында әлсіздік көрсетеді.

Осы себептерге орай, парламенттер қару сатып алу мәселесімен шұғылданып арнайы комитеттер құруға мүдделі болады. Солай істеу арқылы, олар қару сатып алу ісіндегі жариялылықты жақсартып, атқарушы билікті халық алдында есеп-жауап беруге мәжбүр етеді.

Үкіметтердің өз иеліндегі және сатып алуына қажет ірі соғыс техникалары (ұшақтар, брондалған көліктер, артиллерия, бағдар және радиолокациялық жүйелер, зымырандар мен соғыс кемелері) туралы есеп беруге құлықсыздығы және иелігіндегі және басқаға беретін мылтықтар мен жақын қашықтыққа арналған қарулар ретінде белгілі кішігірім қару-жарақ категориялары (100 мм-ден кіші калибрлі) туралы халыққа айтуға тіптен құлықсыз болуы парламенттерге қиындық келтіреді.

Қару сатып алу ісіне кіріскенде, тым артық қару алу жоспарының ұзақ мерзімде елге қаржылай ауыртпалық түсірмеуі үшін үкімет парламентпен бірлесіп жұмыс істесе нұр үстіне нұр болар еді. Қару-жарақ сатып алу бағдарламалары өзге қоғамдық мүдделерге қайшы келмеуі керек. Сондықтан, шешім қабылдау үдерісінде тек әскери басым бағыттар ғана емес, сондай-ақ, өзге мүдделер де ескерілуі қажет. Парламент қару-жарақ сатып алудың мемлекеттік қаржы қорына тигізетін ықпалы мен ауыртпалығын тексеруі тиіс.

№ 72 Кесте

Парламент мүшелері неге қару сатып алу ісіне араласулары керек?

- ▷ Оған мемлекеттік қаржы бөлінеді;
- ▷ Қару-жарақ жүйелері туралы шешім қабылдау техникалық біліктілік пен қауіпсіздік мәселесі ғана емес, сондай-ақ, ақшаның «мылтыққа, әлде нанға» жұмсалуды тиістігін және егер «мылтыққа» жұмсалуды қажет болса, онда қандай, қанша «мылтыққа» жұмсалуды және оның себебі туралы ұйғару деген сөз.
- ▷ Қару-жарақ сатып алу қысқа және ұзақ мерзімде елге қаржылай ауыртпалық әкелмеуі тиіс (жалпы эксплуатациялық бағасын қосқанда);
- ▷ Парламент қару-жараққа жұмсалатын қаржы мен әлеуметтік саланың қажеттіктері арасында тепе-теңдік болуын қадағалауы керек.
- ▷ Қару-жарақ сатып алу ісінің жариялылық сипатта және парламент алдында жауапты болуы сыбайлас жемқорлыққа, мемлекеттік қаржыны ысырап ету немесе асыра пайдалануға жол бермейді.
- ▷ Парламенттік және қоғамдық қадағалау аймақтық қару-жарақ сатып алу қаупінің азаюына әкелуі ықтимал.

Ерекше жағдай құпиялыққа себеп пе?

Тиімді басқарудың қағидаттары, әсіресе жариялылық қағидасы қару сату немесе сатып алуды қосқанда қоғамдық шешім қабылдаудың әрбір тұс-тұсына бағыт-бағдар беруі тиіс. Сондықтан, қандай жағдайлар қорғаныс жөніндегі шешімдерді ерекше және құпия болуын керек ететінін тексеру қажет.

Қару-жарақ сату және сатып алу нұсқаулары жариялылық пен қоғам алдында жауаптылық қағидаттарына негізделуі керек. Шешім қабылдау үдерісінде қару сатып алушы немесе қару сататын елдердің талабы бойынша істің құпия болу себептері айқын көрсетілуі тиіс. Егер сондай себептер істе сыбайлас жемқорлыққа жол беру мүмкіндігін тудырса, онда ондай қатер екі тарап арқылы анықталып, оның алдын алу шаралары белгіленуі қажет.

№ 73 Кесте

Қару сатып алу туралы әлсіз немесе көмескі ережелер мен өте құпия қару сатып алу үдерісі төмендегілерге апарып соғуы мүмкін ...:

- ▷ Қару жүйелерін сатып алудың себептерін жеткілікті түрде тексермеу;
- ▷ Үкімет шешімдерінің тиімсіздігі мен ұлттық және аймақтық қауіпсіздікке тигізетін жағымсыз салдары;
- ▷ Көрші мемлекеттердің қорқып-қауіптенуі;
- ▷ Қару-жарақ сатып алу туралы шешімдердің барлық түрлеріндегі сыбайлас жемқорлық;
- ▷ Қоғамның қарулы күштерге деген сеніміне ауыр нұқсан келуі. Нәтижесінде, ол қажеті жоқ дау-дамайға ұласуы мүмкін.

Қару сатып алу жөнінде жан-жақты шешім қабылдау үдерісі

Ірі қару-жарақ жүйелерін сатып алу бойынша шешім қабылдау үдерісі төменде көрсетілген нәрселерге қолданылатын амал-тәсілдерді анықтап, біріктіруі керек:

- ✓ Қауіп-қатерді анықтау үдерістері;
- ✓ Қорғаныс қабілетін қалыптастырудың ұзақ мерзімді тұғырнамасы;
- ✓ Жаңа құрал-жабдыққа деген қажеттікті анықтау;
- ✓ Қару сатып алуға бюджеттен қаржы бөлу;
- ✓ Техникалық сапа көпілдігі мен сатып алғаннан кейін қарудың қызметіне аудит жүргізу;
- ✓ Бүкіл эксплуатациялық шығындар, оған жөндеу, жаңарту, т.б. кіреді;
- ✓ Өтемақы және қарымақы ұсыныстарын тексеру.

Осы кезеңдердің барлығында парламенттік бақылау мен тексеруді қалыптастыру атқарушы биліктің шешім қабылдау жүйесіне бұқпантайлап еніп жатқан ысырапшылдық, алаяқтық немесе асыра пайдаланушылықты азайтады. Парламенттер пәрменді қадағалау жүргізу үшін үкіметтерден қару сатып алудың барлық кезеңдері туралы ақпарат талап етулері тиіс. Оның үстіне, парламенттердің барлық қару сатып алу жөніндегі келісім-шарттар туралы шешім қабылдауға хақылы болуы керек. Нидерландының парламенті қару сатып алу жөнінде шешім қабылдау үдерісінің барлық сатыларын бақылайтын заң шығарушы биліктің мысалы болып табылады (№74 кестені қараңыз).

№ 74 Кесте

**Қорғаныс қаруларын сатып алу жөніндегі
Нидерландының саясаты: парламенттің қадағалау міндеті**

Нидерланды парламентінің қорғаныс саласының қару-жарақ сатып алуын қадағалауда ұзақ та берік дәстүрі мен тәжірибесі бар. Негізінде, көлемі 25 миллион еуродан (шамамен 25 миллион АҚШ доллары) асатын қару-жарақ саудасы парламенттен өтуі тиіс. Бұл сатып алу рәсімі арқылы жүргізіледі. Үкімет (іс жүзінде, қорғаныс ісімен



шұғылданатын Қорғаныс жөніндегі мемлекеттік хатшы) қару-жарақ сатып алудың кезеңіне байланысты, төрт категориядан (А, Ә, Б және В) таңдап алынған хат жібереді. Егжей-тегжейін айтпай-ақ қоялық, дегенмен, әртүрлі кезеңдер жаңа қару жүйесін (немесе қазіргі қолданыстағыны ауыстыратын жүйені) талап етуден бастап, Х жүйесін Ү өндірушіден сатып алу жөніндегі нақты ұсыныс жасауды қамтиды.

Парламент қару сатып алудың әрбір сатысында қабылданылатын шешімдерге ықпал ете алады. Сондықтан, үкімет қазіргі қолданыстағы қару жүйесін ауыстыру немесе жаңасын сатып алу (немесе сатып алынуы керек жүйелердің санын айтқанда) қажеттігін білдіргенде, парламент оған қарсы болуы немесе ұсынысқа өзгеріс енгізуі ықтимал. Соңғы шешімге («сатып ала бер» бұйрығы) де қарсылық білдіріліп немесе өзгертіле алады, дегенмен, іс жүзінде олай болуы сирек. Көбінесе, бүкіл үдеріс барысында үкіметтің ниетіне парламентте талқыланатын төрт түрлі хат (А, Ә, Б және В) әсер етеді.

Көлемі 100 миллион еуродан асатын ірі жобаларға бөлек арнайы тәртіп орнатылған («Үлкен жобалар»); оған парламентке асқан егжей-тегжейлі және жиі есеп беру кіреді. Осыған мысал ретінде Нидерланды үкіметінің американдық F-16 реактивтік ұшағының ізбасары Біртұтас Соққы Ұшағын (Joint Strike Fighter) жасауға қатысу ниетін айтуға болады. Бірақ өзге де ірі жобалар, мысалы Оңтайлы Әуе Жасағы (Air Mobile Brigade) бар.

Жалпы, нидерландылықтар елдегі жағдайды қанағаттанарлық деп есептейтін тәрізді. Қаржы шегі мен парламенттің кейбір кезде өте күрделі техникалық мәселелерді мұқият тексеруге қабілеті талқыланып тұрады. Осы орайда, үкіметтің беретін ақпаратының сапасы мен тәуелсіздігі және мысалы тәуелсіз қорғаныс институтының беретін «қарсы дәлелдемесінің» қажеттігі жөнінде сұрақ туып отырады. Сонымен бірге, өнеркәсіп пен лоббистердің рөлі және олардың қорғаныс комитеті мүшелерімен қатынасы да жиі талқыға түседі. Бірақ осы орайда жанжал түгіл, ешқандай ірі оқиға орын алған жоқ.

Әдебиет: Иан Хоекма, Парламенттің бұрынғы мүшесі, Нидерланды, 2002

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Қару-жарақ сатып алуды қадағалау

- ▷ Парламенттің қару-жарақ сатып алуды қадағалауы заңнамада бекітілуі керек.
- ▷ Парламенттің қауіпсіздік саласын қадағалауы жан-жақты болып, қару-жарақ сатып алу үдерісінің барлық тұстарын қамтып, төмендегілерге мұқият назар аударатынына көз жеткізіңіз:
 - Қауіпсіздік қажеттіктері;
 - Аймақтық қарулану бәсекесіне әкеп соғатын жағымсыз әрекеттер, яғни аймақтық саяси салдарлар;
 - Бюджет ауыртпалығы (қысқа және ұзақ мерзімді) және
 - Жекеменшік және мемлекеттік сектордағы ұлттық өнеркәсіпке тигізетін әсері.

Қару-жарақ сатып алудағы жариялылық пен жауаптылық

- ▷ Парламенттің қару-жарақ пен әскери құрал-жабдық сатып алу үдерісінде сөзі жүретініне көз жеткізіңіз.



- ▷ Парламентке немесе оның тиісті комитетіне, орынды болса, үкіметтің иеліндегі ірі соғыс техникалары (ұшақтар, брондалған көліктер, артиллерия, бағдар және радиолокациялық жүйелер, зымырандар мен соғыс кемелері) мен кішігірім қару-жарақ категориялары (100 мм-ден кіші калибрлі), сонымен бірге, жаңаларын сатып алудың себептері туралы егжей-тегжейлі жаңа ақпараттармен толықтырылған есеп берілуін талап етіңіз.
- ▷ Қорғаныс қабілеттілігін қалыптастыру туралы ұзақ мерзімді тұғырнаманың парламентке берілетініне көз жеткізіңіз.
- ▷ Парламенттің немесе оның тиісті комитетінің қару сатып алу ісіндегі құпиялыққа қатысты мәселелерді әскери құпияны сақтай отырып, жауаптылыққа кепілдік беретін заңнамалық үдеріс арқылы шеше алатынына және шешетініне көз жеткізіңіз.

Қару-жарақ сатып алудың ықпалын талдау

- ▷ Қару-жарақ сатып алу жоспарының қауіпсіздік саясатымен сәйкестігін талдаңыз.
- ▷ Елдің дамуы мен экономикалық-әлеуметтік тұрақтылығына әсер ететін сәйкессіздіктерді болдырмау үшін парламенттің қару-жарақ сатып алудан түсетін қаржылай ауыртпалықты мемлекеттік өзге қажеттіктер мен әлеуметтік міндеттермен салыстыра отырып, тексеріп, бағалайтынына көз жеткізіңіз.
- ▷ Шектен тыс қару-жарақ сатып алу шешімдерінің алдын алу үшін парламенттік рәсімді қолданыңыз. Парламенттер әскери жоспарлардың ұтымды және ұзақ мерзімде елге ауыртпалық салмайтынына кепілдік етулері керек.

Қару-жарақ сатып алу аудиті

- ▷ Қорғаныс саясаты мен жоспары, қорғаныс бюджеті, қару-жарақ пен әскери құрал-жабдыққа жұмсалатын қаржы арасындағы сәйкестікті бақылаңыз.
- ▷ Қару жүйелері сатып алынып, жүзеге асырылғаннан кейін (қарудың эксплуатациясының кем дегенде үш сатысынан кейін) олардың қызметіне аудит жүргізіңіз.

Қару-жарақ сатып алу жөніндегі парламенттік комитет

- ▷ Қару-жарақ сатып алу жөніндегі комитет болмаса, сондай комитетті құрып, саясат, қаржы, аудит пен қорғаныс өнеркәсібі, ғылыми-зерттеу жұмысы, даму арасындағы байланыстың маңызын көтеріңіз.
- ▷ Осы орайда, өзге парламенттердегі ұқсас органдардың жұмысы, рәсімі және нәтижесі туралы ақпарат сұрап алып, оқыңыз.
- ▷ Сіздің парламенттік органыңызға мамандардың кеңесін алуға жол ашық екеніне көз жеткізіңіз.

Қару-жарақ саудасы мен алыс-берісі

Парламенттер қару-жарақ саудасы мен қару-жарақ алыс-берісін қадағалауда маңызды рөл атқарады. Қару-жарақ сатып алу ісіне бағыт болатын ережелер мен тәртіптер қару-жарақ сатып алу, бюджет, қаржы туралы ұлттық заңдар немесе шарттар пен даулар туралы заңдарда көрсетілген ережелер мен тәртіптерге сәйкес болуы тиіс. Қару-жарақ сатып алу мен алысып-берісу саясатының бағыттары жариялылық пен жауаптылық қағидаттарына негізделуі керек.

№ 75 Кесте

Қару-жарақ алыс-берісінің анықтамасы

Қару-жарақ алыс-берісі деп жалпы қару-жарақ алу немесе сату үшін мемлекеттер мен мемлекеттік емес тараптар шұғылданатын барлық іс-шараларды айтады. Қару-жарақ алыс-берісіне қару-жарақты сату, қару-жарақ саудасы, қару-жарақты сатып алу және сыйға беру жатады.

Қару-жарақ саудасы мен алыс-берісі туралы ұлттық заң

Үкімет қару-жарақ сату туралы саясат пен заңнама қалыптастырып, парламенттің мақұлдауына беруі керек. Саясатта стандартты қару-жарақ сату туралы қағидаттар анықталып, әсіресе төмендегілерді есте ұстай отырып қалыптастырылуы керек:

- ✓ Стандартты қару-жарақты импортқа алу немесе экспортқа шығару тиісті парламенттік комитет(тер) арқылы қадағалануы қажет;
- ✓ Қару-жарақ саудасы жөніндегі ережелер БҰҰ Жарғысының, халықаралық заң немесе БҰҰ-ның қару эмбарголарының қағидаттарына сәйкес болуы керек және сонымен бірге оларда қару-жарақ сатып алып жатқан елдің экономикалық, саяси, этикалық және қауіпсіздік мәселелері есепке алынуы қажет;
- ✓ Адалдық пен кәсіби жауаптылыққа кепілдік беру үшін шешім қабылдау үдерісінде жариялылық қағидатының үстемдік етуі.
- ✓ Қару-жарақ саудасының әдепнамаға қарсы тәжірибелерін болдырмау тетіктері заңнамада белгіленіп, БҰҰ мен өзгелердің ұсыныстарына және өзге елдердің үздік тәжірибелеріне негізделуі тиіс, ал қару-жарақпен қамтамасыз етушілер мен оны алушылар ар-ұждан кодексін тұжырымдаулары қажет.

- ✓ Парламент сатылатын қару-жарақтың болмысы мен түрі сатып алушы елдердің парламенттері мақұлдаған шынайы қорғаныс қажеттіктеріне сай екеніне кепілдік бере алуы тиіс.
- ✓ Қару-жарақпен қамтамасыз етуші елдердің парламенттері сатып алушы елдердің адам құқықтары мен негізгі бостандықтарын сақтайтынына кепілдік бере алулары тиіс және қару-жарақты сатып алу шешімдеріне пәрменді жауаптылық жүйесін орнатуы қажет;
- ✓ Парламент қару-жарақ саудасы бейбітшілікке қатер төндірмейтініне, аймақтық шиеленістерді немесе қарулы қақтығыстарды өршітпейтініне, аймақтағы қару-жарақ саудасын көбейтпейтініне немесе тұрақсыздандырғыш қару жүйесін немесе жеңіл қару-жарағын таныстыру арқылы аймақтық тұрақсыздыққа себеп болмайтынына кепілдік бере алуы тиіс; егер парламенттік қорғаныс комитеттері аймақтық тұрақтылыққа төнетін қатерлер туралы пікір алмаса бастаса, сыбайлас жемқорлыққа апаратын шектен тыс қару-жарақ сатып алу мен оған қатысты құпиялық аймақтық пікірсайыстың тақырыбына айналады.
- ✓ Белгілі бір елге сатылған қару-жарақтың өзге бір елге экспортталуын немесе қару-жарақтың импорт құжаттарында көрсетілген шарттарға қайшы мақсаттарға пайдалануын болдырмау тетіктері қалыптастырулары қажет.

Мемлекеттің қару-жарақ сату үдерісі тәуелсіз түрде мұқият тексеріліп, қадағалануына кепілдік беру үшін, парламент заң бойынша құзіретті, тәуелсіз аудит тәртібін қалыптастыруға тиісті. Бұл парламенттің анықтаған қағидаттары мен нұсқауларына сай жүргізілуі тиіс. №76 кестеде қару-жарақ саудасы туралы ұлттық ережелерге қатысты халықаралық келісімдер мен әдеп кодекстерінің мысалдары берілген.

№ 76 Кесте

Қару-жарақ алыс-берісі туралы аймақтық келісімдер

▷ Еуропа әдеп кодексі

Еуропа Одағының Кеңесі 1998 жылы 8 маусым күні Еуропа әдеп кодексі жөнінде шешім қабылдады. Бұл шешім Еуропа Одағынан қару-жарақтың елеулі адам құқықтарын бұзу жайттары орын алуы ықтимал, тұрақсыз аймақтарға баруына жол бермеуді көздейді. Бірқатар үкіметтік емес ұйымдар сегіз жыл бойы Еуропа Одағының мүше мемлекеттеріне қару-жарақ саудасы туралы саясат қабылдауға қысым көрсеткенді. Жауапкершілікке шақырған сол жұмыстың нәтижесінде мүше мемлекеттер лайықты шешім қабылдады. Кодекс қару-жарақ саудасы әлі өзекті мәселе болып табылатын елдердің тізімін беріп, қару-жарақтың түбінде қандай мақсаттарға қолданылатынын анықтау және бақылау жүйесімен, сонымен бірге, экспорт лицензияларын беру немесе бермеу туралы өзара ақпарат алмасып, кеңесу жолымен қамтамасыз етеді.

Еуропа әдеп кодексі мүше мемлекеттерге заң бойынша міндеттер жүктемейді және кодексті сақтамағандарды жауапқа тарту тетігі жоқ. Сондықтан, адам құқықтарын бұзушыларға экспортқа қару-жарақ сатуды қатаң шектеп, содан кейін екіжақты кеңесу тетігі арқылы қысым көрсету басқаға қарағанда экспорт жөніндегі заңнамасы қатал мемлекеттерге байланысты.



Кодексте экспортқа қару-жарақ сатуда мүше мемлекеттерге қойылатын сегіз талап қамтылған:

- 1) «Еуропа Одағына мүше мемлекеттердің халықаралық міндеттемелерін, әсіресе БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің жарлығымен қойылған санкцияларды орындау (...);
- 2) Қару-жарақты сатып алған елде адам құқықтарының сақталуы (...);
- 3) Қару-жарақты алушы елдің шиеленістері немесе қарулы қақтығыстары бар екенін көрсететін ішкі жағдайы (...);
- 4) Егер қару-жарақты алмақшы тараптың оны өзге елге қарсы басқыншылыққа немесе белгілі бір аумаққа күш қолдана таласу үшін пайдалану қаупі болса, мүше мемлекеттер экспорт лицензиясын бермейді (...);
- 5) Мүше мемлекеттердің, халықаралық қатынастары мүше мемлекеттің жауапкершілігіндегі аумақтардың, сонымен бірге достас немесе одақтас елдердің ұлттық қауіпсіздігі (...);
- 6) Қару-жарақты алмақшы елдің халықаралық қоғамдастыққа көрсеткен қылығы, әсіресе, оның лаңкестік туралы пікірі, одақтас елдері және халықаралық заңды сақтауы (...);
- 7) Қару-жарақты алған ел ішінде жағымсыз шарттар бойынша қару-жарақтың басқа мақсаттарға пайдаланылу немесе өзге бір елге экспортқа жөнелтілу қаупі бар (...);
- 8) Қару-жарақ экспортының алушы елдің техникалық және экономикалық қабілетіне сәйкес болуы (...).»

Әдебиет: <http://europa.eu.int>

▷ **Америкалық штаттар ұйымы мен қару-жарақ алыс-берісі**

Америка құрлығының аймақтық қару-жарақ саудасындағы жариялылық Америкалық штаттар ұйымының (АШҰ) 19 мүшесі стандартты қару-жарақ алыс-берісі туралы келісімге қол қойғанда жақсарды. Гватемала-Ситиде өткен Жалпы ассамблея кезінде қабылданған «Стандартты қару-жарақ сатып алудағы жариялылық» туралы Америка-аралық жарғы бойынша қол қоюшылардан ірі қару-жарақ экспорты мен импорты туралы жыл сайын ақпарат беру талап етіледі.

Жарғының III Бабына сай, «Тараптар сенім білдірілген тұлғаға алдыңғы календарлық жылдағы стандартты қару-жарақтардың импорты мен экспорты туралы жыл сайын есеп беріп, импорт, экспортқа беруші Мемлекет, импортқа алынған стандартты қару-жарақтардың саны мен түрі туралы ақпаратпен және экспорт, импортқа алушы Мемлекет, экспортқа шығарылған стандартты қару-жарақтардың саны мен түрі туралы ақпаратпен қамтамасыз етеді. Кез келген Тарап стандартты қару-жарақтардың үлгісі мен қандай мақсатқа арналғаны сияқты өзі тиісті деп санайтын кез келген өзге қосымша деректі есебіне қосып беруіне болады (...).» Сонымен бірге, Мемлекеттер импортқа алғанының, өзі өндіргенінің арқасында иелігіне алған стандартты қару-жарақтары туралы бір-бірін хабардар етіп, иелігіне еш қару-жарақ алмағанын да айтады (IV Бап).

Әдебиет: <http://www.oas.org>, 2002

Халықаралық қару эмбарголарын сақтау

Егер бергілі бір мемлекет халықаралық заңға немесе халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қатер төндіріп жатырса, санкциялар халықаралық қоғамдастықтың сол мемлекеттің қылығын қоштамайтынына белгі беру құралы болып табылады. Санкциялардың заңнамалық негізі БҰҰ Жарғысының 41 Бабында қаланып, халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті қайта орнату үшін БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесін мүше мемлекеттерді қарусыз шара қолдануға шақырта алады. БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесі 1945 жылдан 1990 жылға дейінгі мерзімде екі елге ғана санкция салды. Ал 1990 жылдан бері жалпы 12 рет санкция салған.

Осы орайда, парламентке қару-жарақтың түбінде қайда баратынын нақтылайтын «түпкі мақсат туралы құжатты» сұрау қару-жарақ алыс-берісін лицензиялағанда пайдалы болмақ. Дегенмен, жалған «түпкі мақсат туралы құжаттар» көптеп кездеседі.

БҰҰ-ның Стандартты қару-жарақ тіркелімі

Бас Ассамблея 1991 жылы 6 желтоқсанда «Қарулану ісіндегі жариялылық» деп аталатын, Бас хатшыдан Нью-Йорк қаласындағы БҰҰ-ның бас кеңсесінде жалпыға бірдей, ешкімді алаламайтын «Стандартты қару-жарақ тіркелімін» қалыптастырып, халықаралық қару-жарақ алыс-берісі туралы дерек, әскери ресурстар, қару-жарақ өндірісі арқылы толықтырған қару-жарақ қоры және тиісті ережелер туралы ақпарат өтінетін 46/36 L қарарын қабылдады.

Аталмыш тіркелім стандартты қару-жарақтың келісілген жеті категориясынан – соғыс танктары, брондалған көліктер, үлкен калибрлі артиллерия жүйелері, соғыс ұшақтары, шабуыл тікұшақтары, соғыс кемелері және зымыран қондырғылары – тұрады. Бұл тіркелім 1992 жылдан бері нәтижелі түрде қолданылуда. Бас хатшы Бас Ассамблеяға тұрақты есеп беріп тұрады және оның есептерінде тіркелімнің категорияларына жататын стандартты қару-жарақ импорты мен экспорты туралы 110 үкіметтің берген дерегі мен ақпараты қамтылады. Есептерге, сонымен бірге, қару-жарақ өндірісі арқылы толықтырған қару-жарақ қорлары мен әскери ресурстар туралы үкіметтердің ақпараты да кірістіріледі. Осыған орай, мына сайтты қараңыз: <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

«Ақылмен салынған санкциялардың» қажеті

БҰҰ Бас хатшысы жан-жақты экономикалық санкцияларды «қыры мұқалған, өтпейтін құрал» деп атады. Олар әрдайым пәрменді емес және жиі көрші мемлекеттер мен көзделген елдердегі қарапайым адамдарға зиян келтіреді. Сондықтан, кейбіреулер ақылмен салынған, көздеген нысаны тарлау санкциялар қажет деп сенеді. Қару-жарақ эмбарголары қаржы және сапар эмбарголарынан кейінгі «ақылмен салынатын» санкциялардың бір түрі болып табылады. Ақылмен салынатын санкциялар елдегі режим мен билік басындағы элитаны көздеп, қарапайым адамдар немесе оппозициялық күштерге аяушылық көрсетеді. Дәй тұра, ақылмен салынған санкцияларды іске асыру аса қиын және сәтсіз болып шықты. Оларды, сондай-ақ, жетілдіріп, жақсарту керек (№77 кестені қараңыз).

№ 77 Кесте

Қару санкцияларын ақылмен салу: парламенттер не істей алады?

Экспортқа қару-жарақ шығаратын елдердің парламенттері төмендегілерге кепілдік берулері керек:

- ▶ БҰҰ-ның қару-жарақ эмбарголарын бұзуды қылмыстық іс ететін әкімшілік нұсқау-реттеулер мен заңнамалық актілер;



- ▷ Үкіметтің өз ішіндегі үйлестіру жұмысы мен эмбаргоны жүзеге асыруға жауапты департаментті белгілеу;
- ▷ Күдікті жіберілімдерді, елдерді, транзиттік жолдарды немесе делдалдарды анықтау үшін үкіметтер мен үкіметтік департаменттердің өзара ақпарат және барлау нәтижелерін бөлісуі;
- ▷ Эмбарго салынған тауарларды көрсететін тізімдерді бақылау;
- ▷ Эмбаргоға анық қайшы жіберілімдерді келген жеріне қайтарудың орнына тәркілеу күздіреті;
- ▷ Эмбаргоға қайшы қару-жарақ сатудан түскен табыс пен заңсыз жеткізілген қару-жараққа тыйым салу немесе оларды тәркілеу туралы ережелер;
- ▷ Басқа мақсатқа жөнелтілетін қару-жарақ жіберілімдерінің ізіне түсу және тексеру.

Әдебиет: Бонн Халықаралық әскери күштерді жаңғырту орталығының веб-сайтына негізделген www.bic.de, 2002

Қырғи қабақ соғыстан қалған мұралар: артық қару-жарақ пен алыс-беріс

Қырғи қабақ соғысының бітуі бүкіл әлемдегі әскерлердің көлемін кішірейтті. Бұл миллиондаған қару-жарақтар артық және қосымша мүлікке айналды деген сөз. Артық қару-жарақты біркелкі бақылаудың жоқтығының кесірінен миллиондаған қару-жарақтар бір үкіметтен екінші үкіметке беріліп, сонымен бірге, үкіметтерден мемлекеттік емес топтарға беріліп, қоғамдық тексерістен құтылып кетіп жатты. Сондай қару-жарақтардың көпшілігі ұрланған қару-жарақпен шұғылданатын тараптарға жөнелтілгені немесе күзетілмейтін әскери кешендерден тікелей ұрланғаны анық.

1990 жылдары саудаға түскен барлық ірі стандартты қару-жарақтардың бестен екі бөлігі артылып қалған қару-жарақ қорларынан келген. 1990 жылдардағы халықаралық қару саудасында орын алған құбылыс – қару-жарақтардың артылып қалуының басты себебі бұрынғы Кеңес блогының иелігінде болған қару-жарақтардың үлкен қорлары орталық бақылаудан оқыс босатылуында болды. Экономикалық жағдайлары ауыр, бірақ артық қару-жарағы мол болғандықтан, артық қару қорлары шұғыл экономикалық қажеттіліктерді қанағаттандыруға керекті тұрлаулы валюта көзіне айналды. Басқа жағынан алғанда, сауданың көбін саяси басшылыққа қатысы бар немесе қатысы жоқ қылмыстық ұйымдар ұйымдастырғаны ақиқат. Дегенмен, бұрынғы Кеңес блогы өз қорларын саудаға салуда жалғыз болған жоқ. Бірнеше дамыған және дамушы елдер де солай істеді.

№ 78 Кесте

Артық қару-жарақты саудалау: қарусыздандудың жағымсыз аралық нәтижесі

«Жаңа қару-жарақ саудасының азайғанына қарамастан, статистикалық мағлұмат артылып қалған, бұрын пайдаланылған қару-жарақ саудасы рекордтық деңгейге өскенін көрсетуде. «Итеру және тарту» факторларының қосындысы осындай артық қару-жарақ алыс-берісіне әсер етті. Қарусыздану туралы келісімдер, атысты тоқтату, шетелге жіберілетін жасақтың азаюының нәтижесінде дүние жүзінде ірі қару-жарақтың саны 165 000-ға жетсе, олардың 18000-нан астамы 1990 және 1995 жылдар



аралығында экспортқа шығарылған немесе өзге елдерге беріліп жіберілген. 1994 жылы алғаш рет артық, бұрын пайдаланылған қару-жарақ саудасының көлемі жаңа қару-жарақ саудасынан көп болды. Қолда молынан бар артық қару-жарақ төмендеу бағаға сатылады немесе жәрдем бағдарламалары арқылы тегін келеді. Бұндай саудасаттық – қарусызданудың келеңсіз нәтижесі, өйткені оның кесірінен қару-жарақтар шиеленіс аймақтарына жетіп, аймақтық қару бәсекесін өршітуде».

Әдебиет: Герберт Уольф, 1998, Бонн халықаралық әсері күштерді жаңғырту орталығы www.bicc.de

Қару-жарақ алушылар жалпы парламенттік қадағалау құрылымдары әлсіздеу, аса дәулетті емес елдер екені анық. 1990 жылдары кем дегенде 90 ел артылып қалған ірі қару-жарақтарды импортқа алған. Кішігірім қарулар қатаңдау бақылауға алынуы және үкімет пен әскер жоғалған немесе ұрланған мылтықтары мен оқ-дәрілері туралы жыл сайын есеп беруге заң бойынша міндетті болуы ерекше маңызды. Кішігірім қару-жарақ зауыттарын әскери емес тауарлар шығаратын кәсіпорындарға айналдыруға қадам жасалуы керек.

Ғаламдық қару-жарақ алыс-берісінің бес жылдық сырғымалы орта көрсеткіші 1997–2001 жылдар аралығында келді. Бұны негізінен АҚШ-тың қару-жарақпен қамтамасыз етуінің азаюымен түсіндіруге болады. 1998 жылдан бері қару-жарақпен қамтамасыз ету деңгейі 65%-ға азайғанына қарамастан, АҚШ 1997–2001 жылдар аралығында ең ірі қамтамасыз етуші болды. Осы уақыт аралығында Ресей екінші орында болды. 2000 жылдан 2001 жылға дейін қару-жарақ алыс-берісі 24%-ға өсіп, 2001 жылы Ресей әлемдегі қару-жарақпен ең ірі қамтамасыз етуші мемлекетке айналды (Әдебиет, Стокгольм халықаралық бейбітшілікті ғылыми-зеттеу орталығының 2002 жылнамасы).

2000 жылмен салыстырғанда қару-жарақ алуы 44%-ға өскен Қытаймен 2001 жылы қару-жарақ алудан ешкім теңдесе алмады. Үндістанның импорт көлемі 50%-ға өсіп, 2001 жылы ол қару-жарақ алудан үшінші орынды иеленді. 1997–2001 жылдар аралығында өзге қару-жарақ алушы мемлекеттердің қатарында Сауды Арабиясы, Тайвань және Түркия болды (Стокгольм халықаралық бейбітшілікті ғылыми-зеттеу орталығының 2002 жылнамасы).

№ 79 Кесте

Кішігірім қару-жарақ саудасы көлемінің шамасы

«Кішігірім қару-жарақ өндірісінің көлемі қазіргі кезде қырғи қабақ соғысының соңғы жылдарымен салыстырғанда аз болғанымен, сондай қару-жарақтар әлі жыл сайын миллиондап өндірілуде (...). Оқ-дәріні қоса алғанда, әлемдік қару-жарақ өндірісінің құны 2000 жылы шамамен 4 миллиард АҚШ долларын құраған. Көлеміне келсек, 2000 жылы шамамен 4.3 миллион жаңа кішігірім қару-жарақ өндірілген. Бұл [қырғи қабақ соғысы кезіндегі жылдық орта көрсеткішімен салыстырғанда] 30 пайызға төмен». «Кішігірім қару-жараққа деген сұраныс азайып жатқан болар (...), бірақ нарықтың ұсыныс жағы көбейіп жатқан тәрізді (...). Компаниялардың саны екі онжылдықтан кем уақыт ішінде үш есе көбейді; 1980 жылдары ол 196 болса, қазір 600-ге жуық компания бар».

(...) Кішігірім қару-жарақ шығаратын жаңа компаниялар мен елдердің саны ұдайы өсуде. Олар қару-жарақты кез келгенге, кез келген жерге, кез келген бағаға сатуға дайын. Бұл қазір авторитарлық үкіметтерге, мемлекеттік емес тараптарға, лаңкестерге және қылмыскерлерге бұрынғыдан бетер жаңа, күрделі және қанқұйлы қару-жарақ алу оңайырақ деген сөз. Үкіметтің кішігірім қару-жарақ өндірісін бақылауы өте өзекті халықаралық қауіпсіздік мәселесіне айналды»

Әдебиет: 2001 жылғы Кішігірім қару-жараққа шолу, Оксфорд университеті баспасы

№ 80 Кесте

БҰҰ-ның «Заңсыз кішігірім және жеңіл қару-жарақ саудасына қарсы күрес бағдарламасы»: парламент мүшелеріне арналған негізгі мәселелер

«Заңсыз кішігірім және жеңіл қару-жарақ саудасын болдырмау, онымен күресу және жою үшін, БҰҰ-ның «Заңсыз кішігірім және жеңіл қару-жарақ саудасының барлық тұстары» атты конференциясына қатысушы мемлекеттер [шілде 2001 жыл, Нью-Йорк] ұлттық, аймақтық және дүниежүзілік деңгейлердегі сан алуан саяси бастамаларды бекітті. Олардың қатарында төмендегілер бар:

Ұлттық деңгейде

- ▷ кішігірім және жеңіл қару-жарақ өндірісін өз хұкім аясында пәрменді бақылауды және сондай қару-жарақ экспортын, импортын, транзитін немесе қайта алыс-берісін қадағалауды жүзеге асыратын тиісті заңдар, ережелер және әкімшілік тәртіптер болмаса, оларды қалыптастыру;
- ▷ кішігірім және жеңіл қару-жарақты заңсыз өндірумен, саудалаумен, жинаумен, алып-берумен, меншіктенумен, қаржыландырумен айналысатын топтар мен жекелеген адамдарды анықтап, тиісті ұлттық заң бойынша оларға қарсы шара қолдану;
- ▷ лицензия алған өндіріс орындары, өндіріс үдерісінің құрамдас бөлігі ретінде, әрбір кішігірім және жеңіл қару-жараққа тиісті және сенімді таңба қоятынына көз жеткізу;
- ▷ өз хұкімі аясында, кішігірім және жеңіл қару-жарақтың өндірісі, иелігі және алыс-берісі туралы жан-жақты және дәл ақпараттың мейлінше көп уақыт бойы сақталатынына кепілдік ету;
- ▷ мемлекеттің иелігіндегі немесе өндірген барлық кішігірім және жеңіл қару-жарағына жауапкершілігі болуына және сондай қару-жарақтың ізіне түсудегі пәрменді шараларға кепілдік ету;
- ▷ кішігірім және жеңіл қару-жарақ экспортын, транзитін және түпкілікті қолданушыларды көрсететін куәландырылған сертификаттардың қолданысын пәрменді бақылайтын тиісті заңдар, ережелер және әкімшілік тәртіптерді қалыптастырып, іске асыру;
- ▷ мемлекеттердің бұрын импортқа алған кішігірім және жеңіл қару-жарағын кері экспортқа шығару хақысы бар екенін дұрыс түсіне отырып, сондай қару-жарақ қайта алыс-беріске түспес бұрын, екіжақты келісімдерге сай, қару-жарақты алғаш экспортқа шығарған мемлекетті хабардар етуге бар күшіңізді салыңыз;
- ▷ кішігірім және жеңіл қару-жарақ саудасында делдалдықпен шұғылданғандардың әрекетін реттейтін тиісті ұлттық заңнама немесе әкімшілік тәртіптерді қалыптастыру;
- ▷ БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің салған қару-жарақ эмбаргосын бұзатын кез келген әрекетке қарсы тиісті шара қолдану;
- ▷ тәркіленген, тартып алынған немесе жиналған кішігірім және жеңіл қару-жарақтың жойылуына кепілдік ету;
- ▷ кішігірім және жеңіл қару-жарақ ұстауға рұқсат етілген қарулы күштер, полиция және басқа кез келген органның осы қару-жарақтардың қорын бақылау мен қауіпсіз етуін талап ететін тиісті және егжей-тегжейлі стандарттар қалыптастырылғанына кепілдік ету;



- ▷ қажет болса, пәрменді қарусыздану, әскери қызметтен босау және қоғамға қайта бірігу бағдарламаларын дамытып, іске асыру;
- ▷ қарулы шиеленістердің ықпалы тиген балалардың арнайы қажеттіктерін орындау (...)»

Әдебиет: БҰҰ-ның Қарусыздану ісі жөніндегі бөлімі,
веб-сайты: <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

Жоғарыда айтылған қырғи қабақ соғысынан кейінгі өзгерістер арқылы күрделене түскен қару-жарақ экспортын бақылау тәртібіндегі жариялылық және жауаптылық мәселесі көптеген елдерде парламенттер не істеу керек және не істемеуі керек деген пікірсайыстардың өзекті тақырыбына айналды.

№ 81 кестеде ЕО-ына мүше мемлекеттерде қолға алынған шаралардың мысалдары берілген. Жариялылық пен жауаптылықтың маңызын бұрынғыға қарағанда көбірек білудің нәтижесінде осы мемлекеттерде парламенттердің қару-жарақ экспортын қадағалауы айтарлықтай жақсарды, бірақ көптеген елдерде оны әлі өте жақсы деуге болмайды.

№ 81 Кесте

Парламенттің қару-жарақ экспортын бақылаудағы рөлі: ЕО мемлекеттеріндегі жариялылық пен жауаптылық

Австрия: Австрия заңында парламент мүшелеріне ақпарат беру туралы ереже жоқ.

Белгия: 1991 жылы қабылданған заң үкіметті қару-жарақ алыс-берісі жөнінде жыл сайын парламентке есеп беруге міндеттейді. Заңда экспортқа қару-жарақ шығару және оны экспортқа кімге беруді анықтайтын лицензияны кім алатынын мұқият тексеру қамтылмаған. Бұл өте маңызды фактор, өйткені экспорт ЕО Әдеп кодексіне қайшы келмеуі керек.

Дания: Қару-жарақ экспортын парламент талқылауы керек дейтін ереже немесе парламентке мәселені қадағалауға арналған жарамды құрал жоқ. Дегенмен, халық тарапынан көрсетілген қысым көбейгеннен кейін, әділет министрі экспортты бақылау, экспорттың құны және экспортқа тауар жіберілетін елдерді қамтитын қару-жарақ экспорты туралы бастапқы есеп беруге талпынуда.

Финландия: Осыған дейін қорғаныс министрлігі ЕО Әдеп кодексіне сай қорғаныс материалдары экспорты туралы екі жылдық есепті жариялады. Есептер жариялылықты күшейтетіндей жеткілікті түрде толық берілген. Дей тұрғанмен, қару-жарақ алыс-берісі туралы тұрақты парламенттік пікірсайыс жоқ.

Франция: Франция парламенті үкіметтен жылдық есебінде мол, айқын дерек беруін әлі ұдайы талап етуде. Мысалы, олар есепке кішігірім қару-жарақтар, полиция мен қауіпсіздік қызметкерлеріне арналған құрал-жабдықтар, екі нәрсеге қатар пайдаланылатын құрал-жабдықтар және барлық әскери ынтымақтастық туралы ақпарат қосуын сұрауда. Оған қоса, есептің парламентте көбірек талқилануы талап етілуде.

Германия: Қару-жарақ экспорты туралы алғашқы есеп 2000 жылы жарық көрді. Мына парламенттік комитеттер: Қорғаныс, Сыртқы істер, Сауда және мүмкін Адам құқықтары комитеті келесі есепті қарайды деп күтілуде. Парламенттің рөлі үкіметтің нені экспортқа шығаратынын ретроспективті тексеруге шектелмек.



Греция: Парламент пен халыққа қару-жарақ экспортын мақұлдау туралы ақпарат беретін есеп беру жүйесі жоқ. БҰҰ Стандартты қару-жарақ тіркелімі ғана жалғыз ресми ақпарат көзі болып табылады.

Ирландия: Ирландия заңында үкіметті қару-жарақ экспорты туралы есеп жариялауға міндеттейтін ереже жоқ. Дегенмен, ЕО әдеп кодексінің ізінше, Сыртқы істер департаменті 2002 жылға дейін екі жылдық есеп жариялады. Парламент мүшелеріне экспорт лицензиялары туралы министрлерге сұрақ қою дәстүрі парламент ішінде қалыптасуда.

Италия: Үкімет парламентке қорғаныс құрал-жабдығының экспорт-импортына және транзитіне рұқсат беру және жүзеге асыру туралы есеп беруге тиісті. Бұл 1990 жылғы заңда айтылған. Есепке егжей-тегжейлі деректер енгізіледі. Дей тұрғанмен, парламенттің экспортты мұқият тексеруге еш ресми құзіреті жоқ.

Люксембург: Айтарлықтай қару-жарақтың өнеркәсібі де, жауаптылық жүйесі де жоқ.

Нидерланды: Қару-жарақ экспорты туралы алғашқы толық есеп 1998 жылдың қазан айында жарық көрді. Голландияның қару-жарақ экспорты жүйесінде парламенттің алдын ала мұқият тексеруі бейресми шара ретінде жүзеге асады: үкімет парламент жанындағы Қорғаныс комитетіне құпия түрде барлық басы артық қару-жарақты сату жөнінде ақпарат береді.

Португалия: 1998 жылы алғаш рет жарияланған есепке дейін, қару-жарақ экспортында лицензиялау ісін парламенттің тексеруіне жол ашқан ереже болмады. Парламенттің талқылауын талап ететін ереже де жоқ. Парламент мүшелері қару-жарақ экспорты лицензиялары туралы ретроспективті түрде сұрақ қоя алады.

Испания: 1998 жылдан бері бір есеп жарияланды. Қару-жарақ экспортын алдын ала тексеру жүйесі жоқ. Оған тек парламент жанындағы ресми құпиялар комитеті ғана қатыса алады. Парламенттің талқылауы көбеюде.

Швеция: Алғашқы есеп парламент Әскери құрал-жабдық экспорты жөніндегі кеңесші органды құрған 1984 жылы жарық көрді. Парламент есепті жыл сайын талқылайды.

Біріккен Корольдік: Британиялық есеп беру жүйесі ең жариялы жүйе болып табылады. 1999 жылы алғашқы есеп шыққалы, қорғаныс, сыртқы істер, халықаралық даму және сауда, өнеркәсіп министрліктері бірлесіп комитет құрды. Бұл бірлескен комитет Қауымдар палатасына есеп береді және оған экспортты тексеру сенім тапсырылған.

Әдебиет: www.saferworld.co.uk, 2002

Парламенттік біліктілік

Жоғарыда айтылғандай, парламенттік біліктіліктің парламенттің қару-жарақ саудасы мен алыс-берісін тиісті дәрежеде қадағалауына кепілдік етуде маңызы зор. Кәсіби машықтардың жоқтығы – шешім қабылдау ісінің құпиялылықпен тастай орануының басты себептерінің бірі. Парламент мүшелерінің, әсіресе тиісті парламенттік комитеттердің мүшелерінің кәсіби дайындығы аса маңызды. Сол сияқты, парламенттік қызметкерлерді қару-жарақ саудасы, қарымақылар, зерттеу жұмысы, материалдарды ұйымдастыру, құрал-жабдықтың бағасын есептеу, қару-жарақ қорын бақылау сияқты мамандықтар бойынша дайындау парламент жанындағы қорғаныс комитеттерінің сұрақтарына жауап бере алатын білікті мамандар тобын қалыптастыруға көмектеседі. Оған қоса,

парламенттің жанындағы қорғаныс комитеттері қауіпсіздік саласының алуан тұстары жөнінде ақпарат базасын құру арқылы атқарушы билік пен әскерді бақылауға және қарауға қажетті тиісті дерек талап ете алады.

Парламент мүшесі ретінде сіз не істей аласыз?

Қару-жарақ саудасын қадағалау

- ▷ Халықаралық қару-жарақ саудасын бақылауды парламенттің күнтізбесінде өзекті мәселе етуге жұмыстаныңыз;
- ▷ «БҰҰ-ның «Заңсыз кішігірім және жеңіл қару-жарақ саудасына қарсы күрес бағдарламасы»: парламент мүшелеріне арналған негізгі мәселелер» атты №80 кестеде тізіп көрсетілген ұсыныстарды жүзеге асыруға жұмыстаныңыз;
- ▷ Мемлекетіңізді тұрақты түрде төмендегілерге сәйкес болуға шақырыңыз:
 - Стандартты қару-жараққа арналған БҰҰ Тіркелімінің есеп беру туралы талаптары;
 - Әскери шығыс туралы есеп беруге арналған БҰҰ-ның стандартталған құралдары;
 - Стандартты қару-жараққа қатысты аймақтық келісімдер;

Қару-жарақ саудасы туралы ұлттық ережелер

- ▷ Қару-жарақ саудасы туралы жаңартылған ұлттық ережелердің болуына кепілдік етіңіз және олардың парламенттің мақұлдауына дер кезінде берілетініне көз жеткізіңіз;
- ▷ Үкіметті қару-жарақ саудасы туралы парламентке есеп беруге міндетті ететін тетіктің бар екеніне көз жеткізіңіз;

Қару-жарақ эмбарголары

- ▷ Эмбарголардың дұрыстығы, ерекше амал-тәсілдері және олардың әсері туралы мәселелердің парламентте пікірсайысқа салынуына кепілдік беріңіз.
- ▷ №77 кестеде берілген мәселелерді есте ерекше ұстай отырып, парламентті «ақылмен салынған санкцияларды» талқылауға ынталандырыңыз.
- ▷ Үкіметіңізді қару-жарақ эмбарголарын сақтауға және қару-жарақ эмбарголары бұзылған жағдайда түзетулер мен санкциялар енгізуге шақырыңыз.

Артылған қару-жарақтар

- ▷ Парламент немесе оның тиісті комитет(тер)ін – кеден мәселелерімен айналысатын комитетті де қоса алғанда – артық қару-жарақ қорлары мәселесіне ерекше көңіл бөлуге және:
 - сіздің елде немесе сіздің ел арқылы өтетін артық қару-жарақтың кез келген алыс-берісін;
 - артық қару-жарақтың кез келген саудасын болдырмау және бақылауды қолға алуға итермелеңіз.
- ▷ Мемлекетіңізді сондай қару-жарақ қорына және оның жойылуына үлес қостыруға жұмыстаныңыз.



- ▷ Мемлекетіңізге сондай қару-жарақ алыс-берісімен шұғылданатын компанияларды анықтап, олардың іс-әрекетін бақылауды қолға алдыруға жұмыстаныңыз.

Кішігірім қару-жарақтар

- ▷ Парламент немесе оның тиісті комитеті елдегі кішігірім қару-жарақ өндірісі мен саудасы туралы жыл сайын егжей-тегжейлі мағлұмат алатынына көз жеткізіңіз. Есепте кішігірім қару-жарақ өндірісі және саудасымен айналысатын компаниялардың іс-әрекеті туралы егжей-тегжейлі ақпарат қамтылуын талап етіңіз.
- ▷ Елде өндірілген кішігірім қару-жарақ саудасы осы тарауда атап көрсетілген қатал талаптарға бағынатынына көз жеткізіңіз.

Парламентаралық одақ

1889 жылы құрылған ПАО дербес мемлекеттердің парламенттерінің халықаралық ұйымы болып табылады. Оның БҰҰ-нда бақылаушы болып жаңа мәртебе алуын халықаралық аренаға парламенттерді әкелу және халықтың сайлаған өкілдерінің үнін халықаралық келіссөздерде естірту қадамы деп білеміз.

2003 жылғы қаңтар айындағы санақ бойынша, 144 мемлекеттің парламенті ПАО-ның мүшесі болып саналады. Парламенттік пікір алмасу мен іс-әрекеттің орталығы ретінде бұл ұйым парламенттерді:

- ▶ халықаралық деңгейде қызығушылық пен уайымдаушылық тудырып отырған сұрақтарды қарастыруға,
- ▶ парламент мүшелерінің адам құқықтарын қорғау мен жетілдіруге үлес қосуға,
- ▶ бүкіл әлемдегі халық өкілдері құрылымдарын нығайтуға көмектесуге біріктіреді.

Бейбітшілік пен қауіпсіздік сұрақтары ПАО-ның күнтізбесінде әрдайым жоғары орынға қойылады. Көптеген жағдайларда оның барлық мүшелері қарусыздану, эмбарголар мен халықаралық санкциялар, Халықаралық қылмыс соты, лаңкестік және өзге қауіпсіздік мәселелері бойынша шараларды іске асырды. Ол 1994 жылы халықаралық гуманитарлық құқықты сақтауды ілгерілету мақсатында арнайы комитет құрды. Бұл комитет Халықаралық Қызыл Крест комитетімен бірлесе отырып, 1999 жылы халықаралық гуманитарлық құқық туралы парламент мүшелеріне арналған нұсқау кітабын жариялады.

ПАО шиеленісті саяси келіссөз арқылы басуға көмектесуге әрдайым аса мүдделі. ПАО-ның басқосулары шиеленісті тарқатып, өзара сенім орнатуға жетелейтін пікір алмасу мүмкіндігін береді. Сонымен бірге, бұл ұйымның жанында Орта Шығыста қанағаттанарлық шешімге келуге көмектесетін парламенттік комитет және Кипрдың екі бөлігіндегі саяси партиялардың өкілдерінің арасында пікір алмасуды жетілдіретін кеңесші-көмекшілер тобы жұмыс істейді. ПАО-ның Жерорта теңізінде қауіпсіздік пен ынтымақтастықты қолдайтын арнайы тетігі де бар.

ПАО-ның Бас кеңсесі
Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
Тел.: 41 22 919 41 50
Факс: 41 22 9919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Веб-сайт: www.ipu.org

ПАО-ның БҰҰ-на жіберген Тұрақты бақылаушысы
Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street
Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Тел. (212) 557 58 80
Факс: (212) 557 39 54
e-mail: ny-office@mail.ipu.org

Женева Қарулы күштерді демократиялық бақылау орталығы (ҚҚДБ)

Өткен онжылдықта қол жеткізілген жетістікке қарамастан, демократиялық сипаттағы азаматтық-әскери қатынастарды түбегейлі өзгерту және басқару көптеген мемлекеттер үшін үлкен мәселе күйінде қалып отыр. Бұны әсіресе демократияға ауысып жатқан, соғыстан титықтаған немесе шиеленістен кейін аяқтарына тұра бастаған елдерге қатысты айтуға болады. Қарулы және жартылай әскери күштер, сонымен қатар, полиция, шекара сақшылары және қауіпсіздікке қатысты өзге құрылымдар көптеген елдерде маңызды орган мәртебесінен айрылмаған. Олар көбінесе «мемлекет ішіндегі мемлекет» сияқты жұмыс істеп, тапшы ресурстарға ауыр салмақ салып, демократиялану үдерісіне бөгет болып, ішкі немесе халықаралық шиеленістердің болу ықтималдығын көбейтеді. Сондықтан, осындай күш құрылымдары демократиялық және азаматтық бақылау шиеленістерді болдырмау, бейбітшілік пен демократияны қолдау және әлеуметтік-экономикалық дамуға кепілдік етуде аса маңызды құрал деп кеңінен есептеледі.

Күш құрылымдарын демократиялық және азаматтық тұрғыдан бақылауды нығайту халықаралық қоғамдастықтың күнтіртібіндегі маңызды мәселе болды. 2000 жылы қазан айында осы жалпы және жағымды үрдіске практикалық үлес ретінде, Швейцарияның үкіметі Федералдық қорғаныс, азаматтық қорғау және спорт департаменті мен Федералдық сыртқы істер департаментінің бірлескен бастамасы бойынша Женева Қарулы күштерді демократиялық бақылау орталығын құрды.

Миссия

Женева орталығы мемлекеттер мен мемлекет басқармайтын құрылымдардың қарулы және қауіпсіздік күштерді демократиялық және азаматтық тұрғыдан бақылауды нығайтатын шараларды қолға алуға шақырады, қолдайды және бастапқыда Еуропа-Атлантика аймақтарын көздей отыра, осы салада халықаралық ынтымақтастықты дамытады.

Осы мақсаттарды жүзеге асыру үшін, орталық:

- Проблемаларды анықтап, өткеннен алған сабақтарын жүйелеп, қарулы күштерді демократиялық жолмен бақылау мен азаматтық-әскери қатынастар саласында үздік тәжірибелерді ұсыну үшін **ақпарат жинап, ғылыми-жұмысын жүргізіп, байланыс орнату шараларымен шұғылданады;**
- Барлық мүдделі тараптар, әсіресе үкіметтер, парламенттер, әскери басшылықтар, халықаралық ұйымдар, үкіметтік емес ұйымдар, оқу-білім орындарымен **өз біліктілігін бөлісіп, қолдау көрсетеді.**

ҚҚДБ үкіметтер, халықаралық және үкіметтік емес ұйымдар, оқу-білім ордалары мен жекелеген мамандармен бірге тығыз жұмыс істейді. ҚҚДБ іс-қимылы мен талдау жұмысында өзінің Құрылтайшылық Кеңес құрамындағы 42 үкіметтің өкілдеріне және 50 әйгілі мамандардан тұратын Халықаралық кеңесші органына, ғылыми-зерттеу орталығы мен жұмыс топтарының қолдауына арқа сүйейді. Орталық бірқатар ғылыми-зерттеу институттары, бірнеше халықаралық ұйымдар және парламентаралық ассамблеялармен әріптестік орнатып, ынтымықтастық туралы келісімдерге отырды.

Жұмыс бағдарламасы

Қарулы күштерді демократиялық бақылаудағы нақты мәселелерді толық қарастыра алу үшін, ҚҚДБ мына сұрақтарды: қауіпсіздік саласын реформалау, парламенттің қарулы күштерді қадағалауы, қарулы күштерді демократиялық бақылаудың заңнамалық тұсы, қорғаныс бюджеті мен қару-жарақ сатып алуда жариялылық қалыптастыру, ұлттық қауіпсіздік саясатымен жұмыс істейтін азаматтық мамандар, полиция мен өзге әскери емес қауіпсіздік күштерін демократиялық бақылау, қарулы күштерді жаңғырту және азайтудағы азаматтық-әскери қатынастар, әскер мен қоғам, азаматтық қоғам орнату, шиеленістерден кейінгі жағдайлардағы азаматтық-әскери қатынастар, қарулы күштерді демократиялық бақылаудағы сәттілік пен сәтсіздік өлшемдері, Африкадағы азаматтық-әскери қатынастарды қамтитын 12 жұмыс тобын құрды немесе құруда. Жұмыс топтарын жоспарлау, басқару және үйлестіру ісі Ғылыми-зерттеу орталығына тапсырылған.

ҚҚДБ екіжақты және көпжақты деңгейлерде өз біліктілігімен бөлісіп, жалпы халықтың мүдделерін де қарастырады. Қауіпсіздік саласындағы реформа және парламенттің қарулы күштерді бақылау саласы бойынша бірнеше екіжақты жобалар Оңтүстік Шығыс және Шығыс Еуропа мемлекеттерінде өткізілуде. ҚҚДБ Оңтүстік Шығыс Еуропа мен Еуропадағы Қауіпсіздік және Ынтымақтастық Ұйымының Тұрақтылық келісімі аясында бірнеше көпжақты жобаларды іске асыруда. Орталық оқтын-оқтын жарияланымдар шығарып, конференциялар, семинарлар және өзге шаралар ұйымдастырады. Ол нысаналы топтар мен жалпы жұршылықпен жұмыс істеу үшін өзінің веб-сайтына (<http://www.dcaf.ch>) қоса, ақпарат технологиясын пайдаланады.

Құрылым мен бюджет

ҚҚДБ Швейцария заңы бойынша құрылған халықаралық қор болып табылады. Орталықтың Құрылтайшылық Кеңес* құрамына 42 үкімет кіреді. Халықаралық кеңесші органы Орталықтың жалпы стратегиясы жөнінде Директорға ақыл-кеңес беруші, қорғаныс пен қауіпсіздік салаларындағы әлемдік ең үздік мамандардан құралған. ҚҚДБ орталығының қызметкерлер құрамы 23 мемлекеттен келген 40 маманнан тұрып, төрт департаментке бөлінген: Ғылыми-зерттеу орталығы, Байланыс бағдарламалары, Ақпарат ресурстары және Әкімшілік.

Швейцарияның Федералдық қорғаныс, азаматтық қорғау және спорт департаменті ҚҚДБ орталығының бюджетінің басым бөлігін қаржыландырады, 2002 жылы оның көлемі сегіз миллион швейцариялық франкты құрады. Екінші бір маңызды үлес қосушы – Швейцарияның Федералдық сыртқы істер департаменті. ҚҚДБ Құрылтайшылық Кеңесіне мүше кейбір мемлекеттер орталыққа өз қызметкерлерін жұмысқа жіберу немесе орталықтың нақты шараларына атсалысу арқылы қолдау көрсетеді.

Хабарласу

Қосымша ақпарат алу үшін бізбен хабарласыңыз:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11, P.O. Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel: +41(22) 741-7700; Fax: +41 (22) 741-7705;
E-mail info@dcaf.ch; Website: www.dcaf.ch

* Албания, Армения, Австрия, Азербайжан, Беларусь, Босния мен Герцеговина, Болгария, Кот-д'Ивуар, Хорватия, Чех Республикасы, Дания, Эстония, Финландия, Франция, Грузия, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Молдова, Нидерланды, Нигерия, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Ресей Федерациясы, Сербия мен Монтенегро, Словак Республикасы, Словения, Оңтүстік Африка, Испания, Швеция, Швейцария, Бұрынғы Югославиялық Македония Республикасы, Украина, Біріккен Корольдік, Америка Құрама Штаттары, Женева Кантоны.

Тақырыптық көрсеткіш

11 қыркүйек, 8, 46, 73, 126, 127, 128

А

адам қауіпсіздігі, 18, 55

адам құқықтары, 2, 8, 18, 30, 32, 42, 50, 53, 57, 62, 65, 66, 69-73, 76, 77, 78, 107, 111, 118, 120, 121, 122, 126, 128, 135, 137, 140, 142, 149, 150, 174

азаматтық білім, 160

азаматтық қоғам, 7, 24, 28, 39, 41, 43, 44, 91, 95, 98, 119, 156, 158, 160

азаматтық құқықтар, 134, 175

азаматтық-әскери қатынастар, 5, 27, 153

азаптау, 111, 112, 121, 162

ақпарат бостандығы туралы заңнама, 48, 50, 158, 163

ақшаға лайықты құн, 156, 157, 168, 169, 170

апат, 18, 60, 62, 94, 131

апат кезінде жәрдемдесу, 62

атқарушы билік (*үкіметті қара*), 21, 22, 24, 25, 27, 28, 31, 32, 37, 38, 43, 70, 73, 74, 75, 78, 86-88, 92-94, 96, 97, 100, 101, 117, 118, 120, 122-125, 135, 145, 152-155, 164, 168

Африка Одағы, 37

аудит, 9, 11, 34, 79, 102, 153, 159, 165, 167-170, 172

аудит мекемесі, 34, 167

Ә

әдеп кодексі, 27, 69, 72, 151 -153, 165

Қауіпсіздіктің саяси-әскери тұстары бойынша (ЕЫҚҰ), 175

әйелдер, 51-56, 58, 114

әскер, 10, 54, 56, 57, 60-64, 81, 82, 109, 116, 144, 156, 159

әскерге шақыру, 35, 48, 100, 145, 146, 170

әскери қызметкерлер, 9, 24, 25, 43, 83, 90, 91, 108, 109, 111, 142, 148, 150, 161, 165-169

әйелдер, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 114

әскер, 10, 54, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 81, 82, 109, 116, 144, 156, 159

әскерге шақыру, 35, 48, 100, 145, 146, 170

әскери қызметкерлер, 9, 24, 25, 43, 83, 90, 91, 108, 109, 111, 142, 148, 150, 161, 165-169

Б

бағынбау, 155, 174

байланыс арнасынан заңсыз ақпарат алу, 132

БАҚ, 19, 24, 34, 41, 42, 44, 45, 48, 95

бұқаралық ақпарат құралдары, 7, 8, 10, 41, 160, 164

бақылау, 21, 23, 25, 34, 62, 63, 68, 69, 73, 74, 76, 77, 80, 87, 93, 94, 97, 109, 111, 122, 123, 126, 132, 133, 134, 142, 154, 158, 164, 165, 171, 172

балама қызмет (*саналы қарсыларды қара*), 9, 150, 151, 153, 166

барлау қызметі (*құпиялықты да қара*), 8, 10, 31, 42, 43, 55, 57, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 100, 122, 124, 126, 132, 134, 155, 161

басқару, 9, 11, 26, 27, 46, 69, 75, 93, 105, 134, 141, 144, 148, 158, 161, 164, 170, демократиялық басқару, 116, 152, 158 тиімді басқару, 28, 45, 81, 153, 162, 163

Батыс Еуропа Одағы, 37

бейбітшілік миссиялары, 11, 34, 57, 87, 90, 91, 100, 104, 141, 144, 145, 148, 149, 150, 157

бейбітшілік орнату, 18, 52, 141, 142

бейбітшілікті қорғау, 8, 31, 141, 142

бейбітшілікті сақтау (*бейбітшілік миссияларын қара*), 51, 142, 143, 144, 146

бейбітшілікке шақыру, 141

бөтен адамдар, 132

біліктілік, 21, 88, 90, 158, 164

Біріккен Ұлттар Ұйымы, 19, 20, 37

бюджет, 22, 33, 43, 47, 74, 81, 87, 90, 93, 100, 131, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 169

бюджет жүйелері

ЖББЖ, 156, 157, 165

Г

гендер, 52, 56

гуманитарлық құқық, 32, 37, 116, 120, 157

Д

дағдарыс, 34, 89, 117, 118

демократия, 17, 21, 39, 41, 53, 77, 130, 135, 164

демократиялық бақылау (*қадағалауды қара*), 5, 6, 11, 76, 77, 81, 116, 171

демократиялық құндылықтар, 9, 11, 174

Дүние жүзілік желі, 137

Дүниежүзілік банк, 28

Е

ерекше жағдайлар, 11, 115, 116, 117, 119, 162

Еуропа Кеңесі, 49, 138, 139, 176, 177

Еуропа Одағы, 37, 209

Ж

жалақы, 70, 147, 157

жариялылық, 5, 9, 23, 69, 78, 84, 88, 96, 114, 120, 153, 155, 159, 160, 162, 164

жартылай әскери бөлімдер (*мемлекеттік әскерилендірілген органдарды қара*), 60

жасақ (*әскерді қара*), 8, 26, 34, 38, 45, 54, 87, 91, 99, 112, 133, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 149

жауаптылық (*қадағалауды да қара*), 9, 25, 70, 78, 79, 84, 87, 88, 146, 153, 155, 159, 162, 164, 170

ішкі жауаптылық, 185

саяси жауаптылық, 8

жекеменшік қауіпсіздік тұлғалары, 81, 83

жергілікті бастамалар, 71

З

заңдылық, 118, 120, 130, 155, 172

зейнетақы, 161, 187, 189

зейнеткерлік (*зейнетақыны қара*), 9, 189

И

интернационалдану, 61

Интернет, 45, 73, 132, 137

К

келісімдер, 20, 37, 38, 39, 47, 100, 127, 145

келісім-шарттар (*келісімдерді қара*), 26, 173

кибернетикалық қылмыс, 8, 137, 138, 139, 140

комитет, 33, 39, 47, 48, 49, 50, 64, 75, 77, 100, 102, 104, 112, 114, 125, 140, 149, 150, 162, 165

конституция, 25, 26, 30, 74, 86, 117, 160, 175

конституциялық негіз, 163

кішігірім қару-жарақ, 161, 165

қағидаттар, 1, 4, 27, 36, 117, 118

қадағалау, 5, 7, 10, 11, 22, 25, 27, 28, 29, 34, 42, 55, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 83, 86, 88, 90, 111, 115, 116, 118, 120, 125, 128, 130, 132, 134, 135, 145, 152, 156, 159, 160, 163, 164, 167, 168, 175

демократиялық қадағалау, 11, 24, 46, 77, 201

парламенттік қадағалау, 27

қамау орындары, 111, 112

қару-жарақ алыс-берісі, 159, 207, 209, 210, 211, 213, 216, 217, 220

қару саудасы, 212

қару-жарақ саудасы, 9, 11, 174

қару сатып алу, 42, 45, 83, 90, 170

қару-жарақ сатып алу, 23, 48, 88, 89, 100, 104, 160, 161

қарулану, 165, 171

қарулы күштер (*әскерді қара*), 4, 5, 6, 11, 42, 43, 54, 55, 60, 61, 63, 67, 75, 76, 82, 98, 99, 100, 105, 107-109, 111, 135, 141, 144, 148, 152, 156, 159, 162, 171, 174

қарусыздану, 2, 53, 213, 216, 221

қауіпсіздік, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16-48, 50, 51, 53, 55-61, 64, 67, 70, 71, 73, 80, 81, 83-91, 93-98, 100-102, 104, 105, 107, 108, 109-116, 119-129, 131-138, 141-144, 146, 147, 148, 151-153, 155-172

Қауіпсіздік Кеңесі, 53, 126, 127, 128, 137, 141-143, 146-148

қауіпсіздік саясаты, 4, 6, 7, 10, 20, 21, 23-25, 29, 30, 31-36, 38, 40, 42, 45, 47, 50, 51, 55, 88, 89, 93, 95, 101, 102, 104, 141

қимыл ережелері, 87, 147, 148, 149

қоғам (*азаматтық қоғамды қара*), 4, 8, 10, 17, 28, 34, 39, 41, 42, 44, 50, 73, 77, 99, 105, 131, 152, 153, 157, 158, 163

қорғаныс, 9, 10, 19, 20, 27, 31, 34, 35, 37, 42-44, 53, 55, 56, 58, 61, 63, 67, 83, 86-91, 93, 95, 97, 99, 100, 102, 103, 104, 106-109, 112, 114, 135, 139, 148, 152, 154, 156, 158-166, 169, 170

қорғаныс бюджеті, 9, 42, 89, 100, 152, 156, 158, 159, 161-164, 171

қорғаныс реформасы, 61

қорлау, 148, 153

құқық қорғау, 60, 62, 63, 65, 83, 132, 134

құпиялық (*барлау қызметін де қара*), 5, 22, 79, 90, 108, 157, 159

Л

лаңкестік (*ішкі қауіпсіздікті де қараңыз*), 8, 11, 18, 19, 30, 31, 46, 61, 63, 73, 77, 79, 126-133, 136, 137

лаңкестіктің анықтамасы, 130

саясат, 28, 33, 43, 78, 102, 163, 165

лаңкестік(*ішкі қауіпсіздікті де қараңыз*)

заңнама, 43, 45, 46, 48, 52, 56, 57, 65, 66, 84, 87, 104, 105, 113, 119, 123, 124, 128, 131, 137, 138, 139, 140, 165, 170

шаралар, 18, 53, 118, 122, 131, 134, 135, 138, 139, 141, 160

М

мемлекет, 4, 5, 19, 20, 21, 24, 25, 30, 38, 42, 53, 66, 68, 70, 71, 73, 80, 105, 138, 142, 143

мемлекеттік әскерилендірілген органдар, 8, 10, 56, 57, 66, 68, 155

Н

НАТО, 19, 37, 54, 56, 57, 62, 143, 154, 171

О

омбудсмен, 8, 10, 25, 47, 48, 71, 76, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 177

оппозиция, 95

өкілдік ұйымдар, 156, 157

П

Парламентаралық одақ, 4, 5, 6, 11, 95, 98, 148

парламенттік ассамблеялар, 91

Еуропа Кеңесінің Парламенттік ассамблеясы, 49, 175

парламенттік, 5, 7, 10, 21, 25, 27, 32, 33, 34, 41, 42, 46, 47, 48, 49, 53, 65, 73, 75, 81, 86-88, 91-98, 101, 102, 104, 108, 112, 119, 125, 130, 140, 143, 144, 150, 160, 164, 169-173

құзірет, 86, 87, 98, 105, 121, 123, 124, 144

қызметкерлер, 24, 54, 55, 56, 90, 100, 102, 104, 132, 146, 167, 171

пікірсайыс, 30, 45, 75, 76, 94, 96, 97, 103, 119, 140, 143, 145

ресурстар, 11, 61, 72, 140

сұрақтар, 7, 8, 30, 32, 33, 35, 81, 95, 96

тексеру, 76, 87, 92, 97, 98, 99, 101, 102, 108, 133, 146, 150, 157, 160, 169, 170

тыңдау, 32, 34, 65, 98, 99, 101, 140, 150

парламенттік комитеттер (*парламент жанындағы комитетті қара*), 53, 75, 101, 169

қауіпсіздік комитеті, 58, 100

қорғаныс комитеті, 43, 53, 90, 100, 102, 108, 161

полиция, 8, 42, 43, 53, 56, 57, 63, 66, 69, 70, 71, 72, 76, 106, 122, 124, 126, 131, 132, 134, 146

Р

реформа, 61, 86
қауіпсіздік саласын реформалау, 164
қорғаныс реформасы, 61

С

саналы қарсы адамдар, 155-158
саналы қарсылық, 11, 150-155
санкциялар, 170-171
соғыс, 18, 19, 25, 27, 44, 51-54, 61, 66,
83, 116, 117, 143
сот билігі, 7, 24, 78, 106, 122, 124, 167,
168
сот, 7, 24, 25, 26, 28, 53, 69, 70, 76, 78,
99, 105, 122, 123, 124, 125, 127, 134,
135, 167, 168
соттар, 135
сыбайлас жемқорлық, 28, 61, 70, 122,
152, 157, 158

Т

төтенше жағдай (*ерекше жағдайларды
қара*), 8, 18, 34, 60, 62, 63, 68, 89, 92,
116, 117, 118, 119, 120, 121, 131, 134,
136, 143
тыңдау, 32, 34, 65, 98, 99, 101, 140, 150
түрмелер (*қамау орындарын қара*), 111

Ұ

ұжымдық қауіпсіздік, 20

У

үздік іс-тәжірибелер, 104
үкімет, 4, 7, 24, 27, 33, 34, 39, 41, 45, 46,
47, 48, 64, 71, 78, 81, 84, 86, 89, 90,

94, 97, 98, 105, 126, 130, 141, 143,
144, 145, 149, 153, 157, 164, 169

үкіметтік емес ұйым, 34, 44, 142, 143

Х

халықаралық ұйымдар (*ұйымның
атауын да қара*), 57, 137, 138

халықаралық бейбітшілік миссиялары
(*бейбітшілік миссияларын қара*), 8

халықаралық заңдар, 28, 84, 128

халықаралық ережелер, 7, 10, 36, 141,
147

Ш

шиеленіс, 17, 18, 46, 51, 57, 62, 63, 82,
83, 84, 116

шешім қабылдау, 9, 20, 32, 33, 35, 44, 46,
49, 50, 51, 58, 87, 107, 117, 143, 145,
149, 160, 162

шетелге жіберу, 144

шығыс, 152, 155, 157, 160-163, 167, 168

Ы

ынтымақтастық, 4, 19, 20, 36, 37, 38, 61,
73, 126, 127, 129, 133, 138

Ішкі қауіпсіздік, 8, 66, 73, 80, 121, 122,
123, 125, 126, 131, 136

І

Innere Führung, 180, 181